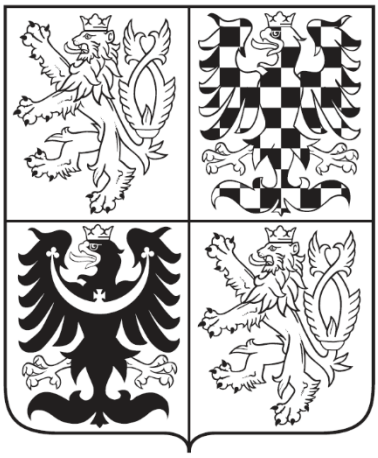
Sbírka nálezů a usnesení
Ústavního soudu České republiky

ÚSTAVNÍ SOUD ČESKÉ REPUBLIKY

SBÍRKA
NÁLEZŮ A USNESENÍ

Svazek 104 / ročník 2021 – I. díl



ÚSTAVNÍ
SOUD

Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu
Svazek 104, ročník 2021 – I. díl

Vydal:
Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

Brno 2023
Vydání první

© Ústavní soud České republiky

ISBN 978-80-87687-45-1

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. 1
Nedostatek pravomoci soudu rozhodnout o dělení nebo scelování pozemků podle § 82 odst. 3 stavebního zákona
(sp. zn. III. ÚS 3804/19 ze dne 5. ledna 2021) 10

Č. 2
Porušení principu presumpce neviny
(sp. zn. III. ÚS 928/20 ze dne 5. ledna 2021) 19

Č. 3
Povinnost soudu vypořádat se s uplatněnými námitkami; posouzení odpovědnosti za dílčí útoky trestného činu, na nichž se spolupachatel nepodílel
(sp. zn. I. ÚS 1107/20 ze dne 6. ledna 2021) 29

Č. 4
Výše finanční náhrady při výkladu a použití zákona o půdě (ústavnost § 16 odst. 1 zákona o půdě)
(sp. zn. Pl. ÚS 21/19 ze dne 12. ledna 2021; 81/2021 Sb.) 36

Č. 5
Nemožnost úspěšně se domoci vlastnického práva žalobami na jeho určení pro včas neuplatněný restituční nárok podle zákona č. 128/1946 Sb.
(sp. zn. III. ÚS 2171/17 ze dne 12. ledna 2021) 54

Č. 6
Povaha sporu o náhradu škody vedeného úpadcem vůči správci konkursní podstaty
(sp. zn. I. ÚS 2079/19 ze dne 12. ledna 2021) 68

Č. 7
Rozsah a výše náhrady za majetek zanechaný na území Zakarpatské Ukrajiny
(sp. zn. III. ÚS 2325/19 ze dne 12. ledna 2021) 72

Č. 8
Nabytí, resp. nenabytí vlastnického práva obcí k pozemku, jehož vlastníkem před rozhodným obdobím nebyl stát
(sp. zn. IV. ÚS 2719/20 ze dne 12. ledna 2021) 85

Č. 9
Vydání rozsudku pro uznání, ač pro to nebyly splněny podmínky
(sp. zn. III. ÚS 3207/20 ze dne 12. ledna 2021) 93

Č. 10
Mylný výpočet lhůty pro podání stížnosti a právo na spravedlivý proces
(sp. zn. II. ÚS 3330/20 ze dne 12. ledna 2021) 100

Č. 11
Odškodnění majetkové újmy v případě trestního řízení ukončeného zprošťujícím rozsudkem a příčinná souvislost mezi zahájením trestního stíhání a odstoupením z politické funkce
(sp. zn. I. ÚS 4293/18 ze dne 14. ledna 2021) 103

Č. 12
Nárok na náhradní vozidlo po rozhodnutí pojišťovny o totální škodě; závaznost rozhodnutí Ústavního soudu
(sp. zn. I. ÚS 2932/20 ze dne 14. ledna 2021) 110

Č. 13
Nesprávný výpočet odměny advokáta jakožto zmocněnce poškozených
(sp. zn. III. ÚS 3315/20 ze dne 19. ledna 2021) 114
Č. 14
Interpretace atypického důvodu výluky z církevních restitucí a právo na soudní ochranu
(sp. zn. II. ÚS 1920/20 ze dne 25. ledna 2021) 117
Č. 15
Možnost účastníka řízení vyjádřit se k nákladům exekuce v souvislosti s právem na rovnost účastníků řízení
(sp. zn. II. ÚS 3395/20 ze dne 25. ledna 2021) 131
Č. 16
Omezení účasti tzv. ekologických spolků ve správních řízeních
(sp. zn. Pl. ÚS 22/17 ze dne 26. ledna 2021; 124/2021 Sb.) 135
Č. 17
Legitimní očekávání spravedlivého ocenění ve světle práva na soudní ochranu
(sp. zn. II. ÚS 560/20 ze dne 26. ledna 2021) 162
Č. 18
Absolutní neplatnost ujednání o nájmu na dobu určitou pro rozpor s dobrými mravy
(sp. zn. IV. ÚS 2103/20 ze dne 26. ledna 2021) 170
Č. 19
Zákaz dvojího přičítání při rozhodování soudů o podmíněném propuštění
(sp. zn. II. ÚS 1945/20 ze dne 29. ledna 2021) 183
Č. 20
Ústavnost volebního zákona (rovnost hlasů, rovnost volebního práva a rovnost šancí kandidujících volebních stran a koalic)
(sp. zn. Pl. ÚS 44/17 ze dne 2. února 2021; 49/2021 Sb.) 191
Č. 21
Možnost neodůvodnit rozhodnutí o upuštění od výkonu trestu odnětí svobody nebo jeho zbytku za současného vyhoštění podle § 327 odst. 1 písm. b) trestního řádu
(sp. zn. III. ÚS 2921/20 ze dne 2. února 2021) 255
Č. 22
Výrok prezidenta republiky z pohledu odpovědnosti státu za nesprávný úřední postup
(sp. zn. IV. ÚS 3076/20 ze dne 2. února 2021) 259
Č. 23
Předběžné opatření v řízení ve věcech péče soudu o nezletilé
(sp. zn. IV. ÚS 3200/20 ze dne 2. února 2021) 270
Č. 24
Povinnost odsouzeného nahradit náklady státu vzniklé ustanovením zmocněnce poškozenému
(sp. zn. Pl. ÚS 86/20 ze dne 9. února 2021) 281
Č. 25
Nouzový stav v době pandemie koronaviru (omezení maloobchodu a služeb)
(sp. zn. Pl. ÚS 106/20 ze dne 9. února 2021; 123/2021 Sb.) 288
Č. 26
Náhrada další nemajetkové újmy při ublížení na zdraví
(sp. zn. II. ÚS 1564/20 ze dne 9. února 2021) 319

Č. 27
Překážka litispendence v řízení ve věci rodičovské zodpovědnosti podle nařízení Brusel II bis
(sp. zn. I. ÚS 2449/20 ze dne 9. února 2021) 330
Č. 28
Prokázání naplnění všech znaků trestného činu a zásada *nullum crimen sine lege*
(sp. zn. II. ÚS 1762/20 ze dne 10. února 2021) 344
Č. 29
Vliv patologického hráčství na trestnou činnost obviněného a opomenutý důkaz
(sp. zn. II. ÚS 1904/20 ze dne 10. února 2021) 348
Č. 30
Zásada *pacta sunt servanda* a ochrana práva vlastnit majetek
(sp. zn. II. ÚS 3314/20 ze dne 15. února 2021) 353
Č. 31
Posouzení nároku na náhradu škody podle § 2959 občanského zákoníku
(sp. zn. I. ÚS 3449/19 ze dne 16. února 2021) 360
Č. 32
Zákaz retroaktivity přísnější trestní úpravy
(sp. zn. I. ÚS 1783/20 ze dne 16. února 2021) 363
Č. 33
Nesprávný výpočet mimosmluvní odměny za úkony právní služby ustanoveného zástupce
(sp. zn. IV. ÚS 2378/20 ze dne 16. února 2021) 367
Č. 34
Nezohlednění blanketní stížnosti podané obviněným v zákonné lhůtě proti rozhodnutí policejního orgánu
(sp. zn. III. ÚS 3463/20 ze dne 16. února 2021) 375
Č. 35
Posuzování nároku na bezplatnou pomoc obhájce podle § 33 odst. 2 trestního řádu
(sp. zn. III. ÚS 3582/20 ze dne 16. února 2021) 379
Č. 36
Výkon rozhodnutí trestních soudů o nárocích poškozeného v trestním řízení ve světle požadavků práva na spravedlivý proces
(sp. zn. I. ÚS 2399/19 ze dne 23. února 2021) 384
Č. 37
Posouzení odpovědnosti státu za délku řízení vedeného před Evropským soudem pro lidská práva
(sp. zn. I. ÚS 1154/20 ze dne 23. února 2021) 389
Č. 38
Neoprávněné zadržení řidičského průkazu jako nesprávný úřední postup
(sp. zn. IV. ÚS 2009/20 ze dne 23. února 2021) 396
Č. 39
Povinnost soudu seznámit účastníky řízení se záměrem přenést místní příslušnost
(sp. zn. IV. ÚS 2732/20 ze dne 23. února 2021) 403
Č. 40
Rozhodování o nákladech řízení – posuzování úspěchu ve věci v případě, že ve věci proběhlo více nalézacích řízení
(sp. zn. I. ÚS 2890/20 ze dne 24. února 2021) 412

Č. 41
Nerespektování právního názoru Nejvyššího soudu, jímž byla sjednocena rozhodovací praxe
(sp. zn. I. ÚS 3360/20 ze dne 25. února 2021) 417

Usn. č. 1
Doručování soudních rozhodnutí účastníkům řízení
(sp. zn. IV. ÚS 2328/20 ze dne 12. ledna 2021) 425

Usn. č. 2
Rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky
(sp. zn. Pl. ÚS 2/21 ze dne 26. ledna 2021) 431

Usn. č. 3
Rozhodování sporů o věcnou příslušnost mezi orgány vykonávajícími ostatní veřejnou správu
(sp. zn. Pl. ÚS 96/20 ze dne 2. února 2021) 446

Usn. č. 4
Prostředky právní ochrany oběti diskriminace v přístupu k zaměstnání
(sp. zn. II. ÚS 1148/20 ze dne 19. února 2021) 453

I. Nálezy

Č. 1
Nedostatek pravomoci soudu rozhodnout o dělení nebo scelování pozemků podle § 82 odst. 3 stavebního zákona
(sp. zn. III. ÚS 3804/19 ze dne 5. ledna 2021)

Rozhodnutí soudu o nahrazení projevu vůle povinné osoby podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o půdě“) k bezúplatnému převodu pozemků oprávněné osobě (jehož součástí je i geometrický plán, podle kterého má být pozemek rozdělen), jímž se daný pozemek rozdělí, a to s odkazem na § 82 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb., porušuje čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Podle § 82 odst. 3 stavebního zákona totiž svědčí pravomoc k dělení nebo scelování pozemků příslušnému správnímu úřadu, nikoli soudu; přisvojí-li si soud pravomoc v takové situaci rozhodnout o dělení pozemku namísto správního úřadu, porušuje tím princip dělby moci podle čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy České republiky. Rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu, jímž lze podle § 82 odst. 3 stavebního zákona nahradit rozhodnutí správního úřadu o dělení nebo scelování pozemků, nelze vykládat jako rozhodnutí soudu podle zákona o půdě, nýbrž v souladu s principem dělby moci a s výslovným poukazem (obsaženým v § 82 odst. 3 stavebního zákona) na zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, jako rozhodnutí podle tohoto posledně uvedeného zákona. Na tomto základě není v souladu s ústavním pořádkem, posuzují-li soudy rozhodnutí o nahrazení projevu vůle k uzavření smlouvy o bezúplatném převodu pozemku podle zákona o půdě tak, jako by šlo o rozhodnutí o nabytí vlastnického práva, nikoli o rozsudek podle § 161 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatelky Česká republika – Státní pozemkový úřad, sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3 – Žižkov, zastoupené Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem, sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1 – Florenc, proti části I. výroku usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. srpna 2019 č. j. 28 Cdo 2031/2019--1662, části I. výroku rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. listopadu 2018 č. j. 27 Co 166/2018-1570, 27 Co 169/2018 a výroku I bodu 4 písm. p) a výrokům III a IV rozsudku Okresního soudu v Mělníku ze dne 23. března 2018 č. j. 15 C 47/2016-1377, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Praze a Okresního soudu v Mělníku jako účastníků řízení, takto:

I. Výrokem I usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. srpna 2019 č. j. 28 Cdo 2031/2019-1662 v části, v níž se odmítá dovolání proti části I. výroku rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. listopadu 2018 č. j. 27 Co 166/2018-1570, 27 Co 169/2018, kterou

se potvrzují výrok I bod 4 písm. p) a výroky III a IV rozsudku Okresního soudu v Mělníku ze dne 23. března 2018 č. j. 15 C 47/2016-1377, výrokem I rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. listopadu 2018 č. j. 27 Co 166/2018-1570, 27 Co 169/2018 v části, v níž se potvrzují výrok I bod 4 písm. p) a výroky III a IV rozsudku Okresního soudu v Mělníku ze dne 23. března 2018 č. j. 15 C 47/2016-1377, a výrokem I bodem 4 písm. p) a výroky III a IV rozsudku Okresního soudu v Mělníku ze dne 23. března 2018 č. j. 15 C 47/2016-1377 byla porušena práva stěžovatelky na ochranu vlastnictví a na soudní ochranu zaručená v čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Výrok I usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. srpna 2019 č. j. 28 Cdo 2031/2019--1662 v části, v níž se odmítá dovolání proti části I. výroku rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. listopadu 2018 č. j. 27 Co 166/2018-1570, 27 Co 169/2018, kterou se potvrzují výrok I bod 4 písm. p) a výroky III a IV rozsudku Okresního soudu v Mělníku ze dne 23. března 2018 č. j. 15 C 47/2016-1377, výrok I rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. listopadu 2018 č. j. 27 Co 166/2018-1570, 27 Co 169/2018 v části, v níž se potvrzují výrok I bod 4 písm. p) a výroky III a IV rozsudku Okresního soudu v Mělníku ze dne 23. března 2018 č. j. 15 C 47/2016-1377, a výrok I bod 4 písm. p) a výroky III a IV rozsudku Okresního soudu v Mělníku ze dne 23. března 2018 č. j. 15 C 47/2016-1377 se ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedených částí rozhodnutí pro porušení svých základních práv na ochranu vlastnictví a na soudní ochranu zaručených v čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Stěžovatelka napadla ústavní stížností pouze ty části v záhlaví uvedených rozhodnutí, jež se týkají části pozemku parc. č. XY/1 v katastrálním území a obci V., vymezeného geometrickým plánem č. ZY, vypracovaným Ing. Martinem Appeltem dne 3. 1. 2018, schváleným Katastrálním úřadem pro Středočeský kraj dne 11. 1. 2018 pod č. PGP-11/2018--206 (dále jen „předmětný pozemek“). Tento geometrický plán je součástí napadeného rozsudku Okresního soudu v Mělníku (dále jen „okresní soud“). Předmětný pozemek vznikl rozdělením původního pozemku parc. č. XY/1 v katastrálním území a obci V. (dále jen „pozemek“), podle uvedeného geometrického plánu, na pozemky parc. č. XY/1 o výměře 4 305 m^2 a parc. č. XY/32 o výměře 227 m^2.

3. Z ústavní stížnosti, napadených rozhodnutí a vyžádaného spisového materiálu Ústavní soud zjistil, že se Václav Hlaváč, v procesním postavení žalobce (dále jen „žalobce“), v řízení před obecnými soudy domáhal nahrazení souhlasu stěžovatelky s bezúplatným převodem pozemků v okrese M. do svého vlastnictví jako náhrady za pozemky nevydané v restitučním řízení podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o půdě“). Okresní soud rozhodl I. výrokem v záhlaví uvedeného rozsudku o nahrazení projevu vůle stěžovatelky k uzavření smlouvy o převodu v tomto výroku specifikovaných pozemků nacházejících se ve vlastnictví České republiky. Okresní soud dospěl k závěru, že žalobce (resp. jeho právní předchůdce) vynaložil značnou snahu dosáhnout vydání náhradních pozemků za pozemky, k nimž mu bylo odňato vlastnické právo v období od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990. V této snaze byl podle okresního soudu neúspěšný zejména jednak kvůli liknavosti stěžovatelky (potažmo Pozemkového fondu České republiky), jednak kvůli neodůvodněnému podcenění hodnoty zabraných pozemků a taktéž kvůli neschopnosti nabídnout náhradní pozemky srovnatelné

hodnoty nebo dostupnosti. Žalobci tudíž nezbylo než se domáhat svého restitučního nároku žalobou na nahrazení projevu vůle stěžovatelky k bezúplatnému převodu pozemků, neboť nikoli svou vinou nedosáhl zmírnění utrpěné majetkové křivdy. Výroky III a IV okresní soud rozhodl o povinnosti stěžovatelky nahradit žalobci a České republice náklady řízení.

4. K odvolání stěžovatelky Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) v záhlaví uvedeným rozsudkem potvrdil rozsudek okresního soudu. Stejně jako okresní soud neshledal důvodnou námitku stěžovatelky, že nezbytnou podmínkou nahrazení projevu vůle převést část pozemku je souhlas vlastníka dotčeného pozemku. Podle krajského soudu by bylo v rozporu se smyslem a účelem řízení, aby žalovaná jako vlastník náhradního pozemku a současně povinná osoba k uspokojení restitučního nároku mohla nedůvodně bránit převodu části pozemku vhodné jako náhradní pozemek, neboť opačný výklad by umožňoval např. slučování pozemků do větších celků částečně dotčených zákonnou překážkou bránící pak vydání celého pozemku.

5. Stěžovatelčino dovolání proti rozhodnutí krajského soudu bylo v záhlaví uvedeným usnesením Nejvyššího soudu odmítnuto pro nepřípustnost; právní posouzení věci odvolacím soudem mělo být v souladu s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu i Ústavního soudu a nebyl důvod vymezené právní otázky posoudit jinak. Na rozdíl od mínění stěžovatelky nenáleží rozdělení pozemku geometrickým plánem pro účely jeho převodu jako náhradního pozemku oprávněné osoby do výlučné působnosti stavebního úřadu. Stěžovatelka měla přehlédnout nejen učiněná skutková zjištění (důkazy zprávami příslušných orgánů územního plánování o potřebě takového rozhodnutí), ale i znění § 82 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb., podle nějž se rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemku nevyžaduje, jsou-li potřebné podmínky dány regulačním plánem, rozhodnutím stavebního úřadu nebo rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu. Takovým rozhodnutím je i rozhodnutí soudu, jímž bylo stěžovatelce uloženo uzavřít s oprávněnou osobou smlouvu o bezúplatném převodu náhradního pozemku podle zákona o půdě. Nejvyšší soud doplnil, že podle jeho ustálené praxe jde o rozhodnutí státního orgánu o nabytí vlastnictví, podle něhož se oprávněná osoba stává vlastníkem pozemku dnem právní moci rozhodnutí soudu, a nikoliv o rozhodnutí nahrazující prohlášení vůle podle § 161 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, (dále též jen „o. s. ř.“), jak se stěžovatelka mylně domnívala. V souladu s ustálenou soudní praxí též je, pokud soud, jenž rozhoduje o vlastnickém právu k pozemku, který se neshoduje s parcelami vymezenými v operátech katastru nemovitostí, odkáže v rozsudku na geometrický plán, který daný pozemek polohově vymezuje, a vznikla-li mezi pozemky nová hranice, je nutné znalecky vyhotovit plán s náležitostmi geometrického plánu, jenž bude součástí rozhodnutí (např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 4. 2016 sp. zn. 22 Cdo 75/2016).

II. Argumentace stěžovatelky

6. K porušení ústavně zaručených práv stěžovatelky obecnými soudy mělo dojít v důsledku svévolného výkladu právních norem vztahujících se na věc. Soudy podle stěžovatelky nerespektovaly kogentní povahu použitých zákonů a zatížily své právní posouzení extrémní nespravedlností při rozdělení a převodu předmětného pozemku.

7. Stěžovatelka poukazuje na účinky rozsudku o nahrazení projevu vůle, který sám o sobě nepovažuje za dostatečný titul pro změnu vlastnického práva, jelikož konstitutivní účinky spojuje teprve s vkladem vlastnického práva do katastru nemovitostí. Obecné soudy podle stěžovatelky svévolně a bez nezbytné argumentace založily své rozhodnutí na názoru, že náhradový rozsudek není rozhodnutím nahrazujícím prohlášení vůle, nýbrž rozhodnutím státního orgánu podle zákona o půdě, jež má samo o sobě za následek nabytí vlastnictví žalující oprávněné osoby. V důsledku nesprávného posouzení okamžiku vzniku konstitutivních účinků náhradového rozsudku tak mělo být opomenuto stanovisko stěžovatelky coby vlastníka

rozdělovaného pozemku, jakož i provedení územního řízení o rozdělení pozemku, v němž by se stavební úřad vyjádřil k rozdělení pozemku územním rozhodnutím nebo územním sdělením.

8. Za protiústavní stěžovatelka považuje i výklad a použití § 1012 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, (dále jen „obč. zák.“), podle kterého má vlastník „právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit“. Zdůrazňuje, že rozdělení pozemku a převod pozemku jsou dvě různé vlastnické dispozice s pozemkem, a zpochybňuje pravomoc soudů k rozdělení pozemku stěžovatelky ve sporu o nahrazení projevu vůle. Stěžovatelka brojila proti nahrazení svého projevu vůle k převodu předmětného pozemku, jenž byl vymezen geometrickým plánem bez naplnění zákonných podmínek pro dělení pozemku. Kriticky se přitom staví k uplatnění zásady *ex favore restitutionis* v situaci, v níž by bez dalšího měly být upozaděny meze majetkových dispozic.

9. V petitu ústavní stížnosti stěžovatelka navrhla zrušení též výroků rozsudku okresního soudu, kterými jí bylo uloženo nahradit žalobci a České republice náklady řízení.

III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

10. 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.

IV. Vyjádření účastníků řízení a replika stěžovatelky

11. Nejvyšší soud ve vyjádření uvedl, že v jeho rozhodnutích, o něž napadené usnesení opřel, byl opakovaně učiněn závěr, že rozhodnutí soudu, jímž bylo stěžovatelce uloženo uzavřít s oprávněnou osobou smlouvu o bezúplatném převodu pozemků, je (materiálně) rozhodnutím, podle něhož se oprávněná osoba stává vlastníkem příslušných pozemků dnem právní moci rozhodnutí. Nejvyšší soud též zmínil souvislost s § 1114 obč. zák., podle něhož není-li v rozhodnutí soudu nebo jiného orgánu veřejné moci o nabytí vlastnického práva určen den nabytí, nabývá se vlastnické právo dnem právní moci rozhodnutí. Tomu odpovídá § 11 odst. 1 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), podle kterého se zápis do katastru v takovém případě provede vkladem s deklaratorními účinky. Nejvyšší soud navrhl odmítnutí ústavní stížnosti.

12. Krajský soud podle svého vyjádření nespatřoval důvody k odklonu od ustálené judikatury Nejvyššího soudu, z níž v posuzované věci vycházel, a ústavní stížnost nepovažuje za důvodnou. Dále zdůraznil, že řešení otázky rozdělení pozemku geometrickým plánem pro účely jeho převodu jako náhradního pozemku oprávněné osobě nenáleží výlučně do kompetence stavebního úřadu. Podle § 82 odst. 3 stavebního zákona se rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků nevyžaduje, jsou-li nutné podmínky dány regulačním plánem, rozhodnutím stavebního úřadu nebo rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu. Rozhodnutí soudu, jímž se státu jako vlastníku nemovité věci ukládá uzavřít s oprávněnou osobou smlouvu o bezúplatném převodu náhradního pozemku podle zákona o půdě, je rozhodnutím podle zvláštního předpisu, a to právě podle zákona o půdě. Krajský soud dále uvedl, že podmiňovat rozdělení a převod části pozemku souhlasem jeho vlastníka (státu) by vedlo k nedůvodnému vyloučení (celých) pozemků, na jejichž účelně oddělitelné části se nachází překážka bránící jejich vydání, a k omezení možnosti uspokojení oprávněných osob, tj. postupu v rozporu se zásadou *ex favore restitutionis*.

13. Okresní soud toliko navrhl, aby byla ústavní stížnost s ohledem na dosavadní průběh a důvody napadených rozhodnutí „jako neopodstatněná zamítnuta“ (*sic*).

14. Žalobce se nevyjádřením k ústavní stížnosti v souladu s poučením podle výzvy k vyjádření, zaslané mu Ústavním soudem, vzdal postavení vedlejšího účastníka řízení podle § 28 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

15. Stěžovatelka v replice uvedla, že poukaz Nejvyššího soudu na § 1114 obč. zák. není případný, neboť ten (i s přihlédnutím k důvodové zprávě) nestanovuje, že by každé rozhodnutí soudu týkající se vlastnického práva svou právní mocí vyvolávalo nabytí vlastnictví, nýbrž se pouze pro tento právní následek stanovuje rozhodné datum. Podle stěžovatelky se Nejvyšší soud ve vyjádření opřel částečně o nepřiléhavou judikaturu, částečně nesprávně použil § 82 odst. 3 stavebního zákona, stanovující pravomoc vést územní řízení a rozhodnout o dělení pozemku, neboť samostatnému uplatňování soukromého a veřejného práva podle § 1 odst. 1 obč. zák. spíše koresponduje, ponechá-li soud v řízení o soukromoprávním nároku danou pravomoc stavebnímu úřadu, což má odpovídat i principu dělby moci.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

16. Ústavní soud není součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nepřísluší mu oprávnění vykonávat dozor nad rozhodovací činností soudů. Nepředstavuje další instanci v systému obecného soudnictví, proto je oprávněn do rozhodovací činnosti soudů v řízení o ústavní stížnosti dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy zasáhnout pouze, byla-li pravomocným rozhodnutím těchto orgánů porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody stěžovatelky.

17. Ústavní soud přezkoumal napadená rozhodnutí a poté, co se seznámil též s vyžádaným spisem, vyjádřeními účastníků řízení a replikou stěžovatelky, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

18. Stěžovatelka především namítá nedostatek pravomoci soudů rozhodnout o dělení předmětného pozemku a rozporuje účinky napadených rozhodnutí co do vlastnictví předmětného pozemku. Ústavní soud musel v prvé řadě přezkoumat, měly-li soudy pravomoc rozhodnout napadeným postupem podle § 82 odst. 3 stavebního zákona o dělení pozemku namísto stavebního úřadu rozhodnutím „podle zvláštního právního předpisu“, kterým má být zákon o půdě. V případě absence takové pravomoci by napadená rozhodnutí postupem porušujícím princip dělby moci vedla k porušení ústavně zaručeného práva stěžovatelky na soudní ochranu a v důsledku závěru (a výroku rozsudku okresního soudu) o nahrazení projevu vůle stěžovatelky k převodu předmětného pozemku též k porušení základního práva na ochranu vlastnictví, což se v posuzované věci stalo.

19. Součástí materiálního pojetí demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je i princip dělby moci podle čl. 2 odst. 1 Ústavy. Tuto moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy) při požadavku (přísného) oddělení jednotlivých složek státní moci, včetně zákazu nepřípustného zasahování jedné složky státní moci do druhé (druhých). Z rozhodovací praxe i Ústavního soudu je známo více případů zásahu výkonné moci do moci soudní – např. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 7/02 (N 78/26 SbNU 273; 349/2002 Sb.) nebo ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.) a další. Stejně tak je zřejmé, že i soudy musí ctít meze pravomocí stanovené jim Ústavou a zásahu do pravomocí správních úřadů se vyvarovat.

20. Ustanovení § 82 odst. 3 vět první a druhé stavebního zákona znějí: „Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků se nevyžaduje, pokud podmínky pro dělení nebo scelení pozemků jsou dány regulačním plánem, rozhodnutím stavebního úřadu nebo rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu[33)]. Není-li třeba stanovit podmínky pro dělení nebo scelování pozemků, stavební úřad potvrdí tuto skutečnost sdělením, kterým současně schválí navrhovaný záměr.“ V poznámce č. 33, uvedené na konci první citované věty, je uveden odkaz na „§ 2, 3 a 11 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a o pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému

zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů“, (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“).

21. Stavební zákon tedy v otázce dělení pozemků rozhodnutím podle zvláštního předpisu odkazuje na zákon o pozemkových úpravách. Bez ohledu na normativní dosah poznámky pod čarou, v níž je tento odkaz obsažen, je zřejmé, že stavební zákon v ní neuvádí ani jako příklad zvláštního předpisu zákon o půdě. Obecné soudy přitom bez dalšího vycházely z názoru, že rozhodnutím podle zvláštního předpisu podle § 82 odst. 3 stavebního zákona je i rozhodnutí soudu nahrazující projev vůle k převodu pozemků na základě nároku oprávněné osoby podle zákona o půdě. Tento předpoklad jednak nemá v zákoně oporu, jednak nebyl soudy odůvodněn právě ve vztahu k odkazovanému zákonu o pozemkových úpravách. Vyložily-li obecné soudy poukaz na zvláštní právní předpis v rozporu se zněním zákona, považuje Ústavní soud v případě použití § 82 odst. 3 stavebního zákona příslušné odůvodnění za nezbytné.

22. Ústavní soud si je vědom své judikatury o významu poznámek pod čarou v právním předpise. V nálezu ze dne 2. 2. 2000 sp. zn. I. ÚS 22/99 (N 14/17 SbNU 103) uvedl: „Text poznámky pod čarou proto nemůže odůvodnit rozšiřující výklad … zákona … ve prospěch státu a restriktivní výklad v neprospěch stěžovatele v případě zcela jednoznačně formulovaných pojmů v projednávané věci. … Posláním poznámek pod čarou či vysvětlivek je pouhé zlepšení přehlednosti a orientace v právním předpisu formou legislativní pomůcky, která z povahy věci nemůže stanovit závazná pravidla chování nebo pravidla pro interpretaci daného ustanovení.“ [obdobně srov. nález ze dne 30. 11. 1999 sp. zn. II. ÚS 485/98 (N 173/16 SbNU 259)]. Uvedené však není podstatou posuzované věci; poznámka č. 33 jednoznačně odkazuje na jeden konkrétní zákon, který svou povahou nijak nepředznamenává výklad závazného znění § 82 odst. 3 stavebního zákona, v jehož důsledku by o dělení pozemku měl rozhodovat orgán moci soudní podle zákona o půdě. To neznamená, že je-li obsah i význam poznámky pod čarou nepochybný (neboť v nyní posuzované věci zjevně nejde toliko o vysvětlivku zjednodušující orientaci v textu předpisu apod.), je její obsah závazný jako samotný text zákona. Nicméně, a to poukazované nálezy Ústavního soudu aprobují, lze, dokonce je vhodné, k ní přihlížet za účelem (ústavně souladného) výkladu textu normativního ustanovení právního předpisu. Stanoví-li § 82 odst. 3 stavebního zákona možnost rozhodnutí „podle zvláštního právního předpisu“, jde o relativně neurčitou formulaci, kterou je nutno vyložit i s přihlédnutím k odkazu na zvláštní zákon. I tento výklad musí být proveden v souladu s dalšími výkladovými pravidly a nemůže být ve výsledku rozporný se smyslem interpretovaného ustanovení ani se ocitnout mimo ústavní meze principu dělby moci. Proto, jakkoli Ústavní soud nepřiznává samotnému odkazu na zákon o pozemkových úpravách normativní povahu, dospěl i s přihlédnutím k němu k závěru, že zvláštním právním předpisem nemá stavební zákon na mysli zákon o půdě.

23. V nálezu sp. zn. I. ÚS 22/99 Ústavní soud k poznámce pod čarou v zákoně též uvedl, že v „právním státě nesmí soud napravovat pochybení zákonodárce při formulaci právních předpisů interpretací, která takto změní ústavně konformní, ale z pohledu státní moci nevýhodný text právního předpisu“. Citované však není nynější případ, neboť rozhodné ustanovení je objektivně neurčité, avšak doplněné o jednoznačný odkaz na zákon o pozemkových úpravách. Soudy zvolený výklad, nutně předpokládající i takový záměr zákonodárce, podle něhož by zvláštním právním předpisem bylo možno uvažovat i předpis upravující odlišnou problematiku, je v návaznosti na výše uvedené velmi nepravděpodobný a v kontextu celé věci nepřijatelný. Ústavní soud proto své předchozí nálezy o povaze poznámek pod čarou nezpochybňuje, nýbrž pro předejití pochybnostem zdůrazňuje, že ani jejich závěry nelze uplatňovat „mechanicky“.

24. Ustanovení § 11 zákona o pozemkových úpravách normuje postup rozhodování pozemkového úřadu o návrhu pozemkových úprav, kterými je podle tohoto zákona i dělení pozemků. Zákon o pozemkových úpravách zde upravuje postup správního úřadu o zveřejnění návrhu pozemkových úprav, možnosti dotčených subjektů uplatnit námitky a připomínky,

vydání samotného rozhodnutí pozemkového úřadu apod. Stavební zákon tedy výslovně odkazuje na jiný předpis správního práva a řízení před příslušným správním úřadem za účelem pozemkových úprav. Na rozdíl od mínění obecných soudů je tedy § 82 odst. 3 stavebního zákona nutno jednoznačně vykládat tak, že odkaz na zvláštní právní předpis nedovoluje rozhodnout o dělení pozemku jakémukoli orgánu veřejné moci a v žádném případě nestanovuje pravomoc orgánu soudního. V pojetí obecných soudů by bylo možné jednoznačný odkaz na správní řízení podle jiného předpisu (v tomto ohledu obdobného účelu) nepřípustně vnímat jako kompetenční normu zakládající pravomoc soudního orgánu rozhodujícího podle jakéhokoli předpisu. Takový náhled nelze prizmatem základních požadavků ústavního pořádku na dělbu moci přijmout.

25. Výše uvedené nemůže zvrátit ani poukaz Nejvyššího soudu na jeho judikaturu, podle níž soud, jenž rozhoduje o vlastnickém právu k pozemku, který se neshoduje s parcelami vymezenými v operátech katastru nemovitostí, odkáže v rozsudku na znalecky vyhotovený plán s náležitostmi geometrického plánu, který daný pozemek polohově vymezuje a který je neoddělitelnou součástí listin, podle nichž má být proveden zápis do katastru nemovitostí. Tento případ se totiž (podle Nejvyšším soudem odkazovaných rozsudků) výslovně týká řízení o určení vlastnického práva k pozemku, nikoli řízení o nahrazení projevu vůle k převodu pozemku. Vkladové řízení před katastrálním úřadem je v obou případech odlišné, přičemž v nyní posuzované věci by byla titulem pro zápis práva do katastru nemovitostí smlouva (byť uzavřená postupem podle § 161 odst. 3 o. s. ř., neboť podle jeho znění „… rozsudky ukládající prohlášení vůle nahrazují toto prohlášení“).

26. Ústavní soud shledává důvodnou stěžovatelčinu námitku, že soudy neodůvodněně považovaly rozsudek o nahrazení jejího projevu vůle k bezúplatnému převodu předmětného pozemku za rozhodnutí nikoli podle § 161 odst. 3 o. s. ř. Tento postoj obecných soudů je v rozporu s jednoznačným zněním občanského soudního řádu a vůbec smyslem řízení o nahrazení projevu vůle, které je řízením o jiném nároku než řízení o určení vlastnického práva, včetně odlišných právních následků (byť obě směřují k nabytí vlastnictví jednou ze stran). Nahradil-li okresní soud projev vůle stěžovatelky postupem rozporným s principem dělby moci – s tím, že rozsudek údajně splňoval náležitosti podle § 82 odst. 3 stavebního zákona – a vydal neústavní rozhodnutí nepostačující ke vkladu práva do katastru nemovitostí, zcela tím popřel podstatu a účel nahrazení projevu vůle k uzavření smlouvy jako soukromoprávního ujednání. Názor Nejvyššího soudu, že předmětné rozhodnutí je ve skutečnosti rozhodnutím o nabytí vlastnického práva, jehož právní mocí se daný subjekt stává vlastníkem věci, nerespektuje zákonné meze, v nichž soudy vydávají rozhodnutí v rámci (navrhovatelem) vymezeného předmětu řízení (nikoli rozhodnutí o jakékoli otázce), přičemž tímto postupem mohou být obcházeny požadavky vkladového řízení podle katastrálního zákona. Tento postup soudů proto vykazuje znaky neústavní libovůle.

27. Rozhodovaly-li soudy o nahrazení projevu vůle k uzavření smlouvy, která podle jejich zjištění měla být, ale nebyla uzavřena podle zákona o půdě, nemohou v rámci takto vymezeného nároku podle uvedeného zákona fakticky (včetně nahrazení rozhodnutí správního úřadu) rozhodovat, jako by šlo o žalobu na určení vlastnického práva k pozemku. Podle § 15 odst. 1 písm. d) katastrálního zákona jsou přitom přílohou návrhu na zahájení vkladového řízení i „listiny, pokud jejich potřeba vyplývá z jiného právního předpisu, například souhlas příslušného orgánu veřejné moci s dělením nebo scelováním pozemků“. Přílohou podle citovaného ustanovení, bez níž nelze návrhu na vklad vyhovět, se v souladu s důvodovou zprávou i komentářovou literaturou myslí právě souhlas stavebního úřadu (srov. BAREŠOVÁ, E. a kol. Katastrální zákon: komentář. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 217; ŠUSTROVÁ, D. – BOROVIČKA, P. – HOLÝ, J. Katastrální zákon. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 150). Neplyne-li z § 82 odst. 3 stavebního zákona, na jehož použití obecné soudy rozhodnutí o rozdělení pozemku založily, pravomoc soudů

o rozdělení pozemku rozhodnout a stavební úřad o rozdělení nerozhodl, nemůže v posuzované věci ani být přílohou návrhu listina se souhlasem příslušného správního úřadu.

28. Odkaz na stanovisko stavebního úřadu, podle něhož nebylo pro rozdělení pozemku nutné stanovit podmínky, nemohl nahradit správní řízení o návrhu na rozdělení pozemku. Toto stanovisko představovalo jeden z důkazů provedených v řízení před soudem, kteréžto soudní řízení nemůže nahrazovat řízení před správním úřadem. V řízení před soudy tudíž při uplatnění principu dělby moci nebyl v souladu s ústavním pořádkem postup, jímž soudy s poukazem na důkaz stanoviskem stavebního úřadu nepřímo „sloučily“ správní a soudní řízení v jedno. To ostatně plyne i ze znění shora citované věty druhé § 82 odst. 3 stavebního zákona, neboť v příslušném správním řízení svým sdělením stavební úřad schválí navrhovaný záměr, který ale v soudním řízení nefiguruje. Netřeba proto připomínat, že dané stanovisko stavebního úřadu není sdělením podle stavebního zákona a nemohlo vyvolat účinky stanovené předpisy správního práva, nýbrž sloužilo jako jeden z listinných důkazů v řízení před soudem, tedy ke zjištění skutkového stavu.

29. Uvedené není pouze administrativní otázkou, který orgán státu má rozhodnout o dělení pozemku. Názoru obecných soudů o případných „obstrukcích“ stěžovatelky v řízení o dělení pozemku před správním úřadem a jejich protichůdnosti se smyslem řízení o restitučním nároku proti povinné osobě nelze upřít jistou logiku. Na tomto názoru však existence pravomoci k rozdělení pozemku nemůže záviset. V prvé řadě měly obecné soudy důsledně ctít princip dělby moci. Nesvědčí-li soudům pravomoc rozhodnout o dělení pozemku namísto příslušného správního úřadu, je irelevantní, jaký může být z pohledu soudu potenciální průběh správního řízení o dělení pozemku. Není přípustné, aby si soudy osobovaly takové rozhodnutí, není-li pro ně v zákonu opora; zákon, jak je shora naznačeno, výslovně odkazuje na jiný než ve věci rozhodný právní předpis, což soudy v napadených rozhodnutích nezohlednily. To vše právě proto, že státní moc lze podle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které zákon stanoví. Postup, jímž soudy výslovný zákonný odkaz na zvláštní právní předpis naplní jiným obsahem a podle něj ve věci rozhodnou, je s uvedenou tzv. zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí v rozporu.

30. Stěžovatelce je třeba přisvědčit i v tom, že výše uvedeným postupem soudů, porušujícím princip dělby moci a nerespektujícím účinky rozhodnutí o nahrazení projevu vůle k uzavření smlouvy, byla v důsledku vyloučení správního řízení o rozdělení pozemku vyloučena i její práva dosavadního vlastníka pozemku (viz poukaz na § 1012 obč. zák.). Bylo tak ve vztahu k předmětnému pozemku porušeno i stěžovatelčino právo na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny, pročež není více podstatný odkaz Nejvyššího soudu na § 1114 obč. zák. ani jej následující stěžovatelčina polemika.

31. Ústavní stížností stěžovatelka napadla i výroky III a IV rozsudku okresního soudu, jimiž bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení. Pro uvedené ústavněprávní nedostatky výše označených částí napadených rozhodnutí byla i na ně navazujícími „nákladovými“ výroky porušena práva stěžovatelky podle čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny, pročež Ústavní soud přistoupil k jejich zrušení. Úkolem okresního soudu bude proto po napravení věcných ústavněprávních nedostatků také opětovně rozhodnout o náhradě nákladů řízení.

32. 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 v napadeném rozsahu usnesení Nejvyššího soudu a rozsudky krajského soudu a okresního soudu. Ústavní soud svým rozhodnutím nepředjímá rozhodnutí o restitučním nároku, nicméně bude úkolem okresního soudu, vázaného právě vysloveným právním názorem Ústavního soudu, ve světle předestřených závěrů opětovně ve věci rozhodnout, a to zejména při zohlednění všech relevantních aspektů jednak principu dělby moci při uplatnění své soudní pravomoci bez nepřípustného zásahu do moci výkonné, jednak podstaty rozhodování o nahrazení projevu vůle

k uzavření smlouvy. 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).

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudce Jiřího Zemánka

S názorem většiny III. senátu, že postupem soudů, nerespektujícím účinky rozhodnutí o nahrazení souhlasu stěžovatelky s bezúplatným převodem pozemku jako náhrady za pozemek nevydaný v restitučním řízení podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o půdě"), došlo k vyloučení správního řízení o rozdělení pozemku, v důsledku čehož byla vyloučena její práva dosavadního vlastníka a byl porušen ústavní princip dělby moci, nesouhlasím, a to z těchto důvodů:

Obecně platí, že smlouva je uzavřena nabytím právní moci rozsudku o nahrazení – postupem podle § 161 odst. 3 občanského soudního řádu – projevu vůle jedné ze smluvních stran, která k převodu vlastnického práva k nemovitosti je zavázána ze zákona. Přitom je třeba od sebe odlišit, že smlouva má pouze účinky obligační, zatímco věcněprávní účinky mohou nastat teprve vkladem vlastnického práva do katastru nemovitostí, neboť soud svým rozhodnutím nahradil projev vůle žalovaného vedoucí k uzavření smlouvy, která je pouze titulem nabytí vlastnického práva. K provedení vkladu musí být splněny podmínky stanovené zákonem, zahrnující obvykle i rozhodnutí správního orgánu.

Podle § 82 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb., se však rozhodnutí správního orgánu nevyžaduje, vyplývá-li to mj. ze „zvláštního právního předpisu". Rozhodnutí soudu, jímž se státu jako vlastníku ukládá uzavřít s oprávněnou osobou smlouvu o bezúplatném převodu náhradního pozemku podle zákona o půdě, je právě takovým rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu; nedochází tím k faktické záměně s řízením o určení vlastnického práva. Argumentace *a contrario*, totiž že zákon o půdě není výslovně uveden v poznámce pod čarou č. 33 k tomuto ustanovení, která na takový případ odkazuje, nedbá smyslu řízení o restitučních náhradách, jenž vede – je-li možné více výkladových variant – k volbě té z nich, která je příznivější naplnění účelu restitučního zákonodárství, a nikoliv té, jež by směřovala k jeho zmaření. Taková argumentace postrádá ústavněprávní rozměr, který by měl ospravedlňovat výrok vyhovujícího nálezu.

Podle § 15 odst. 1 písm. d) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), jsou přílohou návrhu na zahájení vkladového řízení i „listiny, pokud jejich potřeba vyplývá z jiného právního předpisu, například souhlas příslušného orgánu veřejné moci s dělením nebo scelováním pozemků". Přílohou podle citovaného ustanovení, bez níž nelze návrhu na vklad vyhovět, je sice běžně souhlas stavebního úřadu (srov. Komentář k § 82 zákona č. 183/2006 Sb. Wolters Kluwer), v posuzované věci, podobně jako v jiných katastrálních řízeních s restitučním pozadím, jí bude soudní rozhodnutí a na něm založená smlouva mezi žalobcem a stěžovatelkou o bezúplatném převodu náhradního pozemku. Soudy tímto rozhodnutím ústavní princip dělby moci neporušily. Ústavní stížnost měla být odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost.

Č. 2
Porušení principu presumpce neviny
(sp. zn. III. ÚS 928/20 ze dne 5. ledna 2021)

Neodůvodní-li Nejvyšší soud své úvahy k rozporům ve výpovědi svědka, která představuje jediný důkaz o vině obžalovaného, čímž nedostatečně objasní skutkový stav ohledně skutku, který je obžalovanému kladen za vinu, poruší princip presumpce neviny zakotvený v čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a v čl. 6 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a z něj vyplývající princip rozhodování *in dubio pro reo*.

Agnoskace jako důkazní prostředek nemá „kvalitu důkazního prostředku rekognicí", a proto je třeba jí přiznat tomu odpovídající důkazní sílu. Za situace, kdy jsou rozhodnutí soudů založena na jediném důkazu, je nezbytné, aby obecné soudy posoudily všechny důkazy v jejich celku a doplnily dokazování tak, aby byly naplněny požadavky vyplývající z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a § 2 odst. 5 trestního řádu.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatele N. P., t. č. věznice Stráž pod Ralskem, zastoupeného JUDr. Petrem Šaštinským, advokátem, sídlem Gogolova 228/8, Praha 1, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. listopadu 2019 sp. zn. 6 Tdo 1363/2019, usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. dubna 2019 sp. zn. 6 To 166/2019 a rozsudku Okresního soudu v Mostě ze dne 11. února 2019 č. j. 5 T 41/2018-750, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Ústí nad Labem a Okresního soudu v Mostě jako účastníků řízení a Nejvyššího státního zastupitelství jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 27. 11. 2019 sp. zn. 6 Tdo 1363/2019 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a princip presumpce neviny podle čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 11. 2019 sp. zn. 6 Tdo 1363/2019 se ruší.

III. Ve zbývající části se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava") 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 byla porušena jeho ústavně zaručená práva zakotvená v čl. 90 Ústavy, čl. 36 odst. 1 a čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a dále čl. 6 odst. 1 a 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva").

2. Ústavní soud si za účelem posouzení ústavní stížnosti vyžádal spis vedený u Okresního soudu v Mostě (dále jen „okresní soud“), ze kterého vyplývá, že stěžovatel byl rozsudkem tohoto soudu ze dne 11. 2. 2019 sp. zn. 5 T 41/2018 uznán vinným dvěma zločiny loupeže podle § 173 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, (dále jen „tr. zákoník“), kterých se dopustil jednáním popsaným ve výroku o vině rozsudku okresního soudu pod body 1, 2 – stručně řečeno, šlo o loupežné přepadení poškozeného Š. a poškozeného K. Za tyto trestné činy byl stěžovatel podle § 173 odst. 1 a § 43 odst. 1 tr. zákoníku odsouzen k trestu odnětí svobody v trvání tří roků. Podle § 56 odst. 2 písm. a) tr. zákoníku byl pro výkon tohoto trestu zařazen do věznice s ostrahou. Podle § 80 odst. 1 a 2 tr. zákoníku mu byl dále uložen trest vyhoštění z území České republiky na dobu pěti roků. O nároku poškozených na náhradu škody bylo rozhodnuto podle § 228 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „tr. řád“).

3. Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) usnesením ze dne 29. 4. 2019 sp. zn. 6 To 166/2019 odvolání proti rozsudku okresního soudu zamítl, přičemž dospěl k závěru, že rozsudek okresního soudu netrpí vadami ani nedostatky s tím, že dokazování označil za úplné.

4. Stěžovatelovo dovolání odmítl Nejvyšší soud podle § 265i odst. 1 písm. b) tr. řádu, neboť shledal, že podaným námitkám nebylo možno ani částečně přiznat relevanci ve vztahu k uplatněným dovolacím důvodům. Nejvyšší soud v napadeném rozhodnutí uvedl, že z důkazů, které byly provedeny před soudem prvního stupně, je možno dospět k závěru, že byl zjištěn takový skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, v rozsahu, který je nezbytný pro rozhodnutí. K dokazování Nejvyšší soud dále uvedl, že nižší soudy dostály zásadám trestního řízení, reagovaly na návrhy obviněného (stěžovatele) na provedení důkazů a odůvodnily, z jakých důvodů nepovažovaly další navrhované doplnění dokazování za potřebné a nutné. Nejvyšší soud zároveň uvedl, že rozhodnutí soudů nižších stupňů mohou obstát, ačkoliv k provedené rekognici *in natura* a jejímu hodnocení v rámci ostatních důkazů nelze přihlížet. K otázce dalšího znaleckého zkoumání svědka (poškozeného Š.) ve smyslu § 118 tr. řádu Nejvyšší soud uvedl, že k takovému kroku je třeba přistoupit, až pokud by existovaly určité objektivní skutečnosti svědčící o tom, že svědek trpí duševní poruchou či chorobou, přičemž nestačí pouhá skutečnost, že provedení takového důkazu navrhuje obviněný nebo že ve výpovědi svědka jsou jisté rozpory či nepřesnosti, které ovšem nejsou takového rázu, že by výpověď závažným způsobem zpochybňovaly, a lze je vysvětlit. K argumentaci obviněného stran možného ovlivnění alkoholem poškozených a z toho plynoucí nevěrohodnosti jejich výpovědi Nejvyšší soud uvedl, že jakkoliv se zjištěné hodnoty promile v krvi poškozených mohly zdát vysoké, je třeba na ně nahlížet v širším kontextu – je dle jeho názoru třeba vzít v úvahu, zda se jedná o pravidelné konzumenty alkoholických nápojů, kdy zpravidla dochází ke snížení míry jejich ovlivnění.

II. Argumentace stěžovatele

5. Stěžovatel namítá, že provedeným dokazováním nebylo jednoznačně prokázáno, že se dopustil jednání, za něž mu byl uložen trest, a uvádí, že došlo k porušení zásady presumpce neviny, z níž plyne pravidlo *in dubio pro reo*. Stěžovatel uvádí, že nebylo prokázáno mimo jakoukoliv rozumnou pochybnost, že se trestné činnosti dopustil. Uvádí, že svědecké výpovědi poškozených považuje za osamocené odsuzující důkazy. Dále stěžovatel namítá, že soudy nepostupovaly v souladu s ústavními zásadami, neboť dle názoru stěžovatele rezignovaly na posouzení věrohodnosti svědka a dle stěžovatele nerespektovaly právní názor Ústavního soudu. Stěžovatel má za to, že napadenými rozhodnutími obecných soudů bylo zasaženo do jeho základních práv, zvláště do práva na soudní ochranu zaručeného čl. 90 Ústavy, čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy a právo na presumpci neviny zaručené čl. 40 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 2 Úmluvy.

III. Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení

6. Ústavní soud si podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu vyžádal vyjádření okresního soudu, krajského soudu a Nejvyššího soudu jako účastníků řízení.

7. Okresní soud uvádí, že poškozené vyslýchal, měl možnost sledovat jejich reakce a chování, se zohledněním všech dostupných skutkových okolností. Dále poukazuje na skutečnost, že znalec se rovněž vyjádřil k tomu, že hladina alkoholu v krvi nemusí nutně svědka diskvalifikovat v jeho vnímání a reprodukování prožitého, neboť stres potlačuje ovlivnění alkoholem, přičemž zdůrazňuje, že „nelze tedy pouze otrocky argumentovat hladinou alkoholu naměřeného v dechu poškozených s tím, že i takto naměřené hodnoty mají individuální projevy /někdo je schopen řídit se zjištěnými téměř osmi promile, v případě jiného je podstatně menší množství alkoholu důvodem k hospitalizaci/“.

8. Krajský soud ve svém vyjádření uvádí, že se s námitkami vypořádal v rámci odůvodnění rozhodnutí o podaném odvolání.

9. Nejvyšší soud k posuzované věci odkázal na své rozhodnutí a doplnil, že rozhodnutí soudů nižších stupňů jsou odůvodněna jasně, logicky a přesvědčivě a že neshledává libovůli při hodnocení důkazů. Dále uvedl, že „[i] při konstatování senátem Nejvyššího soudu o existenci tzv. kvazi rekognice (viz bod 16 [rozhodnutí dovolacího soudu]) musel Nejvyšší soud konstatovat, že ostatní důkazy vinu obviněného prokazují“.

10. Nejvyšší státní zastupitelství opakuje, že výpovědi poškozených K. a Š. podporované rovněž vyjádřením svědka S., znaleckými posudky ale i kamerovými záznamy z místa napadení poškozeného K. svědčí správnosti závěru, že pachatelem stíhaného jednání byl právě stěžovatel. Výhrady dle Nejvyššího státního zastupitelství nelze mít ani k rozsahu provedeného dokazování.

11. Ústavní soud vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka zaslal stěžovateli k replice, stěžovatel uvedl, že dle jeho názoru nebyly v zaslaných vyjádřeních žádné skutečnosti, ke kterým by se stěžovatel nevyjádřil již ve své ústavní stížnosti.

12. Ústavní soud vyzval k vyjádření také Krajské státní zastupitelství v Ústí nad Labem a Okresní státní zastupitelství v Mostě, které se však nevyjádřily, v důsledku čehož se dle jim poskytnutého poučení postavení vedlejšího účastníka vzdaly.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

13. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost proti napadeným rozhodnutím byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž byla tato rozhodnutí vydána, 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*).

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti – obecná východiska

14. 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 jejich rozhodnutí. Jeho pravomoc podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy je založena výlučně k přezkumu toho, zda v řízení nebo rozhodnutími v něm vydanými nebyla dotčena předpisy ústavního pořádku chráněná práva nebo svobody účastníka tohoto řízení a zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními zásadami (zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé). Ústavněprávním požadavkem též je, aby byla soudní rozhodnutí řádně, srozumitelně a logicky odůvodněna.

15. Ústavní soud již v minulosti zdůraznil [např. v nálezu sp. zn. II. ÚS 2929/18 ze dne 6. 3. 2020 (N 42/99 SbNU 49)], že každé trestní stíhání a z něho vzešlý trest jsou z povahy věci zásadním zásahem do základních práv, života a životního osudu jednotlivce, což zejména platí,

je-li jednotlivci uložen několikaletý trest odnětí svobody jako např. v nyní posuzované věci. V trestním řízení tudíž nevyhnutelně dochází ke střetu mezi základními právy obviněného (např. právem na osobní svobodu podle čl. 8 odst. 1 Listiny) a veřejným zájmem reprezentovaným pravomocí státní moci označit jednání škodlivá pro společnost a potažmo trestat pachatele takových jednání. Stručně řečeno, v trestním řízení naráží základní práva jednotlivce na donucovací moc státu. Z principu materiálního právního státu a respektu k základním právům osob proto plyne, že k tak zásadnímu zásahu státu do života a práv jednotlivce musí existovat dostatečně silné ospravedlnění [nález sp. zn. II. ÚS 1975/08 ze dne 12. 1. 2009 (N 7/52 SbNU 73); nález sp. zn. IV. ÚS 260/05 ze dne 17. 5. 2007 (N 86/45 SbNU 259); veškerá citovaná judikatura Ústavního soudu je dostupná též na http://nalus.usoud.cz]. Veřejný zájem na zjištění viny a na uložení trestu působícího jako individuální i generální prevence legitimuje omezení osobní svobody jen při řádné aplikaci hmotného i procesního trestního práva. Z hlediska materiálněprávního musí takové zakázané jednání představovat dostatečně závažnou hrozbu pro společnost jako celek a jeho jednotlivé znaky musejí být jednoznačně stanoveny zákonem. Z hlediska procesněprávního pak musí být jednoznačně zjištěno a prokázáno, že se skutek, který je předmětem obžaloby, objektivně stal, že představuje skutečně závažnou hrozbu pro společnost jako celek a že odsouzená osoba je skutečně tou, která toto jednání spáchala nebo se na jeho páchání podílela [nález sp. zn. II. ÚS 4266/16 ze dne 27. 3. 2017 (N 52/84 SbNU 603); nález sp. zn. I. ÚS 3741/11 ze dne 28. 6. 2012 (N 127/65 SbNU 645); nález sp. zn. IV. ÚS 335/05 ze dne 6. 6. 2006 (N 116/41 SbNU 453)].

16. K principům spravedlivého procesu patří i princip presumpce neviny, dle kterého je každý, proti němuž je vedeno trestní řízení, považován za nevinného, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu nebyla vyslovena jeho vina (čl. 40 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 2 Úmluvy). Právní význam presumpce neviny spočívá v první řadě v povinnosti orgánů činných v trestním řízení hledět na toho, proti komu je vedeno trestní řízení, jako na nevinného, přičemž tato povinnost trvá až do vydání pravomocného odsuzujícího rozsudku. Jde o jednu z nejvýznamnějších ústavních záruk spravedlivého procesu v trestním řízení. Ústavní soud se v minulosti opakovaně vyjádřil, že princip presumpce neviny a z něj vyvěrající zásady a subprincipy (včetně zásady *in dubio pro reo*) vyžadují, aby to byl stát, kdo v trestním řízení nese důkazní břemeno a kdo je povinen prokázat obviněnému vinu. S výše uvedeným je nerozlučně spojena myšlenka, že existují-li jakékoliv důvodné pochybnosti právní nebo skutkové povahy, je nezbytné rozhodnout ve prospěch obviněného.

17. Podstatou principu *in dubio pro reo* je, že přetrvávají-li po provedeném dokazování důvodné pochybnosti o existenci relevantních skutkových okolností (např. o skutku, osobě pachatele nebo zavinění), jež nelze odstranit ani provedením dalšího důkazu, orgány činné v trestním řízení jsou povinny rozhodnout ve prospěch obviněného [nález sp. zn. III. ÚS 1624/09 ze dne 5. 3. 2010 (N 43/56 SbNU 479); nález sp. zn. II. ÚS 1975/08 (uvedený výše); nález sp. zn. I. ÚS 733/01 ze dne 24. 2. 2004 (N 26/32 SbNU 239)]. Aplikace uvedeného principu je namístě především tehdy, lze-li rozumně dospět k vícerým verzím skutkového děje nebo není možné jednoznačně se přiklonit k žádné ze skupiny odporujících si důkazů [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 137/05 ze dne 22. 3. 2006 (N 66/40 SbNU 655)]. Jakkoli vysoký stupeň podezření není sám o sobě s to vytvořit zákonný podklad pro odsuzující výrok [viz nález sp. zn. IV. ÚS 36/98 ze dne 13. 5. 1998 (N 54/11 SbNU 43)]. S ohledem na shora uvedené je v trestním řízení vyžadováno, aby obecné soudy dosáhly nejvyššího možného stupně jistoty, jenž lze od lidského poznání požadovat, a to přinejmenším na úrovni pravidla prokázání trestného činu bez důvodných pochybností.

18. Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) to shrnuje slovy, že princip presumpce neviny a z něho plynoucí zásada *in dubio pro reo* vyžadují, aby soudci „nevycházeli z předem pojatého přesvědčení, že obžalovaný spáchal čin, který je mu kladen za vinu, aby důkazní břemeno spočívalo na obžalobě a aby případné pochybnosti byly využity ve prospěch

obžalovaného“. Případná předpojatost soudu může být přitom dovozena nejen z výslovných vyjádření na adresu obviněného, nýbrž i ze způsobu, jakým jsou napadená rozhodnutí odůvodněna (rozsudek ESLP ve věci *Lavents proti Litvě* ze dne 28. 11. 2002 č. 58442/00, § 125 až 126; rozsudek ESLP ve věci *Melich a Beck proti České republice* ze dne 24. 7. 2008 č. 35450/04, § 49). Pakliže soudy těmto požadavkům nedostojí, poruší stěžovatelovo právo podle čl. 6 odst. 2 Úmluvy.

19. Na jedné straně je proto nutno zdůraznit, že posouzení viny a vyměření spravedlivého trestu je věcí obecných soudů a Ústavnímu soudu nepřísluší tuto jejich činnost z hlediska „běžné“ zákonnosti a věcné správnosti hodnotit, ani kdyby se s jejich závěry neztotožňoval.

20. Na druhé straně je však nezbytné připomenout, že obecné soudy nemají při hodnocení důkazů a vyvozování skutkových zjištění absolutní, ničím neomezenou volnost. Její limity jsou vymezeny zejména základními právy dotčených osob (např. právem na spravedlivý proces nebo právem být omezen na svobodě pouze z důvodů a způsobem, který stanoví zákon) a principy vyplývajícími z ústavního pořádku (např. zákazem svévole). Dokazováním si totiž obecné soudy, resp. orgány činné v trestním řízení zajišťují skutkový podklad pro své rozhodnutí, pročež na tom, do jaké míry úplně a věrně se jim to podaří, závisí správnost a spravedlnost jejich rozhodnutí (srov. např. Fenyk, J., Císařová, D., Gřivna, T. a kol. Trestní právo procesní. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 344). Z toho důvodu musejí dodržet vysoký standard, i pokud jde o hodnocení vypovídací schopnosti a hodnověrnosti důkazů samotných, a jejich činnost podléhá, byť v značně omezené míře, ústavnímu přezkumu.

21. Ústavní soud tak opakovaně přistupuje ke kasaci rozhodnutí, v nichž nebyl důkazní postup pečlivě a úplně popsán a logicky a přesvědčivě odůvodněn [např. nález sp. zn. III. ÚS 463/2000 ze dne 30. 11. 2000 (N 181/20 SbNU 267); nález sp. zn. III. ÚS 181/2000 ze dne 23. 11. 2000 (N 175/20 SbNU 241)]. Obdobně Ústavní soud zasahuje v případech, kdy v soudním rozhodování byla učiněná skutková zjištění v extrémním rozporu s provedenými důkazy, takže výsledek dokazování se jeví jako naprosto nespravedlivý a věcně neudržitelný [např. nález sp. zn. III. ÚS 84/94 ze dne 20. 6. 1995 (N 34/3 SbNU 257); nález sp. zn. III. ÚS 166/95 ze dne 30. 11. 1995 (N 79/4 SbNU 255); usnesení sp. zn. III. ÚS 376/03 ze dne 14. 1. 2004 (U 1/32 SbNU 451)]. Onen extrémní rozpor je dán zejména tehdy, nemají-li skutková zjištění obecných soudů žádnou obsahovou spojitost s provedenými důkazy, nebo když hodnocení důkazů v napadeném rozhodnutí zcela schází [usnesení sp. zn. III. ÚS 359/05 ze dne 23. 9. 2005 (U 22/38 SbNU 579)]. S tím je úzce spojen také zákaz deformace důkazů, tedy zákaz vyvozování takových skutkových zjištění, která z provedených důkazů při jejich rozumném a logickém zhodnocení vyplývat nemohou [nález sp. zn. IV. ÚS 1291/12 ze dne 7. 5. 2013 (N 77/69 SbNU 311); výše uvedený nález sp. zn. I. ÚS 3741/11]. Ústavní soud zformuloval zásadu, že předpokladem náležitého a také ústavně souladného hodnocení důkazu je, aby informace z hodnoceného důkazu zůstala bez jakékoli deformace v procesu jeho hodnocení zachována a výlučně jen jako taková se promítla do vlastního vyhodnocení jako konečného úsudku soudu [výše uvedený nález sp. zn. IV. ÚS 260/05; nález sp. zn. III. ÚS 398/97 ze dne 4. 6. 1998 (N 64/11 SbNU 125)].

Otázka pachatelství stěžovatele ve vztahu k trestnému činu loupeže ze dne 1. 6. 2018

22. Stěžovatel byl uznán vinným trestným činem loupeže tím, že dne 1. 6. 2018 proti poškozenému J. K. užil násilí v úmyslu zmocnit se věcí poškozeného. Okresní soud a krajský soud svá rozhodnutí o stěžovatelově vině za tento skutek založily na výpovědi poškozeného, rekognici *in natura*, provedené dne 3. 6. 2018, kamerovém záznamu zachycujícím děj poblíž místa činu a na znaleckém zkoumání znalců, kteří se vyjádřili k věrohodnosti výpovědi a osobnosti poškozeného K. a k jeho zraněním. Jak vyplývá ze spisu a jak uvádí i krajský soud v napadeném usnesení (v bodě 15), mezi natipováním osoby podle fotografií a rekognicí uplynula pouze 1 hodina, z tohoto důvodu Nejvyšší soud shledal, že tímto postupem došlo

k porušení ustanovení § 104b odst. 2 tr. řádu. Proto Nejvyšší soud samotnou rekognici *in natura* posoudil jako nepřípustný důkaz, s ohledem na skutečnost, že poškozenému K. byla těsně před rekognicí předložena stěžovatelova fotografie v rámci tipování pachatele.

23. Za této situace, jak Nejvyšší soud sám správně uvádí v bodu 18 napadeného rozhodnutí, se musel jako dovolací soud vypořádat s tím, „zda důkazy provedené před soudem prvního stupně, aniž by byly vzaty v úvahu provedené rekognice, odůvodňují závěr, že žalované skutky se staly, tyto naplňují všechny znaky skutkové podstaty zločinu loupeže podle § 173 odst. 1 tr. zákoníku a zda lze najisto učinit závěr, že tohoto trestného činu se dopustil právě obviněný“. Pro zodpovězení této otázky Nejvyšší soud poukázal na skutečnost (bod 19 napadeného rozhodnutí dovolacího soudu), že rekognice provedené s poškozenými, které sice nelze použít, nemají za následek, že by soudy nemohly za důkaz považovat výpovědi poškozených, přičemž odkázal na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 6 Tdo 675/2016 a na něj navazující rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2858/16 ze dne 15. 11. 2016, sp. zn. II. ÚS 2915/16 ze dne 29. 11. 2016. Následně (v bodu 20 rozhodnutí dovolacího soudu) Nejvyšší soud konstatuje, že dospěl k závěru, že byl zjištěn takový skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, v rozsahu, který je nezbytný pro rozhodnutí. K odůvodnění tohoto závěru Nejvyšší soud (bod 20) uvádí: „Oba poškození nezávisle na sobě jak v přípravném řízení, tak v řízení před soudem prvního stupně, které proběhlo s časovým odstupem několika měsíců po provedené rekognici, shodně poznali a identifikovali obviněného jako osobu, která je přepadla. Soud prvního stupně se řádně zabýval i určitými nepřesnostmi ve výpovědi poškozených, kdy stran důvěryhodnosti výpovědi poškozeného K. byl vypracován znalecký posudek, kde původ a nejistota v určitých oblastech výpovědi tohoto poškozeného je spolehlivým způsobem vysvětlena, jak je ostatně v podrobnostech rozvedeno níže, a drobnými rozpory ve výpovědi poškozeného Š. (kdy v přípravném řízení uvedl, že poznává osobu obviněného na 70 % a následně u hlavního líčení již tato procenta opravil na 100), které jsou s ohledem na časový odstup v souvislosti s vývojem událostí zcela pochopitelné (viz str. 10 odůvodnění rozsudku soudu prvního stupně). Nutno podotknout, že výpovědi poškozených nezůstávají v rámci důkazů svědčících o vině obviněného osamoceny, ale jsou doplněny výpověďmi dalších osob (např. svědka S.), znaleckými posudky a kamerovým záznamem z místa napadení poškozeného K. [který samozřejmě musela rovněž obhajoba zpochybnit – viz níže] atd.“

24. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud měl pochybnosti o tom, zda ve stěžovatelově věci byla respektována zásada *in dubio pro reo*, zkoumal spisový materiál, z nějž zjistil, že na kamerovém záznamu (z altánu č. p. 459 na DVD uloženém na č. l. 421) „je zachycen běžící muž, oblečený do tmavších kalhot, světlého trika s dlouhým rukávem, kdy rukávy jsou vyhrnuty k předloktí a na nohou má světlé boty“. Ve spisu je rovněž na č. l. 403 založena fotografie stěžovatele, který byl dne 1. 6. kontrolován hlídkou policie. Na fotografii má světlé triko s dlouhým rukávem, světlé kalhoty a světlé boty – oděv tedy částečně odpovídá zachycenému záznamu, na jiné fotografii z dalšího dne (opět na č. l. 403) oděv stěžovatele na fotografii přesně odpovídá popisu, avšak ani tak nelze podle Ústavního soudu s jistotou dospět k závěru, že osobou na kamerovém záznamu (záznam je zachycen i na fotografiích na str. 420 trestního spisu) je právě stěžovatel. Orgánům činným v trestním řízení se přes snahu, kterou jim nelze upřít, nepodařilo prokázat shodu biologických vzorků poškozeného z oblečení stěžovatele (str. 319 trestního spisu), nasazení policejního psa bylo rovněž neúspěšné (str. 305). Ze znaleckých posudků ve věci (znalecký posudek týkající se osobnosti a věrohodnosti poškozeného K. – č. l. 719 a násl., znalecký posudek vztahující se k jeho zranění – č. l. 345 a násl.) rovněž nijak nevyplývá, že by se trestné činnosti dopustil stěžovatel.

25. Se závěry Nejvyššího soudu o tom, že výpověď poškozeného K. (jako usvědčující důkaz) nezůstala osamocena, se Ústavní soud neztotožnil, neboť Nejvyšší soud svůj závěr o existenci celé řady doplňujících důkazů opírá pouze o takové důkazy, které přímo proti stěžovateli nesvědčí: výpověď poškozeného je podepřena již jen videozáznamem, který

zachycuje pouze postavu běžící nedaleko místa přepadení, nikoliv tvář pachatele ani přepadení samotné. Ústavní soud dospěl rovněž k závěru, že ve stěžovatelově věci došlo k nesprávnému hodnocení důkazů, a to tím, že Nejvyšší soud konstatoval, že o vině stěžovatele svědčí výpovědi svědků, přičemž zmiňuje výslovně svědka S. Svědek S. však o stěžovateli vůbec nehovoří (vyjadřuje se k osobě svého známého poškozeného Š. a jeho výpověď představuje důkaz týkající se věrohodnosti výpovědi poškozeného). Dále si Ústavní soud ověřil, že další svědci, kteří ve věci vypovídali, se vyjadřovali k životním poměrům stěžovatele – k platbám za ubytovnu, výplatě stěžovatele, jeho finanční situaci, placení za občerstvení na diskotéce apod. – z výpovědí však nelze dovodit, že by pachatelem trestného činu loupeže byl stěžovatel. Předkládané svědecké výpovědi (mimo výpovědí poškozených) tak dle Ústavního soudu představují spíše indicie, vysvětlující potenciální motiv stěžovatele, nikoliv však důkazy, ze kterých by bylo v tomto stadiu objasněnosti věci možné ústavně souladným způsobem dovodit stěžovatelovu vinu.

26. Ústavní soud na základě výše uvedeného dospěl k dílčímu závěru, že Nejvyšší soud založil svůj závěr o tom, že pachatelem trestného činu loupeže ze dne 1. 6. 2018, uvedené pod skutkem č. 2 napadeného rozsudku okresního soudu, byl stěžovatel, na osamoceném důkazu – tvrzení poškozeného K., že při hlavním líčení v obžalovaném poznává pachatele na 100 % (agnoskace).

27. K tomu Ústavní soud dodává, že sice připustil možnost použití agnoskace (tj. ztotožnění svědkem v hlavním líčení) jako důkazního prostředku (srov. např. usnesení sp. zn. II. ÚS 2/03 ze dne 25. 2. 2003, sp. zn. IV. ÚS 1335/11 ze dne 30. 8. 2011 či sp. zn. I. ÚS 2414/13 ze dne 24. 3. 2014), zároveň ale zdůraznil, že agnoskace nemá „kvalitu důkazního prostředku rekognicí“ [nález ze dne 3. 4. 2018 sp. zn. III. ÚS 3579/17 (N 68/89 SbNU 69), usnesení ze dne 7. 3. 2006 sp. zn. III. ÚS 542/05], a proto je třeba jí přiznat tomu odpovídající důkazní sílu. Poznávající je totiž postaven do situace, v rámci které jsou účastníkům již přiřazeny určité role, přičemž nemá možnost volby z figurantů. Jestliže pak je agnoskace prováděna až poté, co jí předcházela rekognice, je její důkazní význam ještě výrazně omezenější, neboť paměťová stopa poznávajícího je v takové situaci ovlivněna dříve ukázanými osobami (či jejich fotografiemi). V posuzovaném případě je navíc třeba zohlednit, že agnoskace u hlavního líčení proběhla poté, kdy byl stěžovatel poškozenému ukázán nikoliv jednou, ale hned dvakrát v rámci úkonů přípravného řízení (rekognice podle fotografií a rekognice *in natura*). Jak uvedl Ústavní soud i v nálezu ze dne 3. 4. 2018 sp. zn. III. ÚS 3579/17, taková skutečnost ještě více zeslabuje důkazní sílu agnoskace jakožto usvědčujícího důkazu. Ústavní soud tak dospěl k závěru, že Nejvyšší soud rozhodl ve stěžovatelově věci za nedostatečného objasnění skutkového stavu ohledně skutku, který byl stěžovateli kladen za vinu, přestože sám shledal, že klíčový důkaz ve věci je důkazem nepoužitelným. Tím porušil princip presumpce neviny, zakotvený v čl. 40 odst. 2 Listiny. Ústavní soud dodává, že v žádném případě nezpochybňuje závažnost trestné činnosti v posuzované trestní věci, zdůrazňuje však, že nelze než vyžadovat při rozhodování o vině, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro rozhodnutí (§ 2 odst. 5 trestního řádu), a při nedosažení tohoto zákonného požadavku je nutné shledat obviněného nevinným, jakkoli pravděpodobná se jeho vina může jevit. Napadeným rozhodnutím Nejvyššího soudu došlo také k porušení práva stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť v posuzované věci je dán extrémní nesoulad mezi skutkovými zjištěními uvedenými v odůvodnění jeho rozhodnutí a právními závěry z těchto zjištění vyvozenými. Za situace, kdy je závěr soudu o vině odsouzeného založen na takto oslabeném jediném důkazu, nemohl Ústavní soud aprobovat výsledek řízení a dospěl k závěru, že je na Nejvyšším soudu, aby opětovně posoudil stěžovatelovo dovolání.

Otázka pachatelství stěžovatele ve vztahu k trestnému činu loupeže ze dne 29. 4. 2018

28. Stěžovatel byl napadeným rozsudkem okresního soudu uznán vinným (skutek č. 1) trestným činem loupeže tím, že dne 29. 4. 2018 použil násilí proti poškozenému V. Š. s úmyslem zmocnit se jeho věcí. K tomu okresní soud uvádí, že s poškozeným Š. proběhla rekognice *in natura* dne 3. 7. 2018, přičemž poškozený uvádí, že si je jistý „tak na 70 %“ (str. 279 trestního spisu). Při následné agnoskaci při hlavním líčení uvádí, že si je zcela jist, že útočníkem byl stěžovatel. Dle Ústavního soudu přitom jde rovněž o osamocený důkaz o stěžovatelově vině – na místě činu se nenašly podle policejního orgánu žádné stopy, kamerový záznam z místa je podle policejního orgánu vzhledem ke špatné kvalitě jako důkaz nepoužitelný (str. 22 trestního spisu), o stěžovatelově vině nesvědčí žádný další důkaz. Byť Nejvyšší soud v odůvodnění napadeného rozhodnutí hovoří o dalším svědkovi (S.), který podle jeho názoru doplňuje výpověď poškozeného, Ústavní soud zdůrazňuje, že z výpovědi tohoto svědka plyne pouze to, že se mu poškozený svěřil (viz protokol o hlavním líčení – list 628 trestního spisu) s tím, že ho někdo přepadl, že „se to stalo v Zámeckém parku, byl sražen zezadu, pak zakleknut, útočník mu měl vzít peníze“. Dále se tento svědek vyjadřuje k tomu, jak často pije jeho známý (poškozený) alkohol a jak se chová i po požití značného množství alkoholu. Z výpovědi svědka S. tak vyplývá pouze skutečnost, že poškozený Š. pravidelně konzumuje alkohol a že je schopen pravidelně vypít i „8 piv a třeba i 5 panáků“, svědek se vyjadřuje pouze k osobě poškozeného a neuvádí nic o tom, že se trestného činu dopustil právě stěžovatel.

29. Na tomto místě je tak třeba zodpovědět otázku, zda v případě skutku loupeže ze dne 29. 4. 2018 – přepadení poškozeného Š. – byla porušena presumpce neviny, tedy zda byla vina stěžovatele skutečně dokázána mimo rozumnou pochybnost. Ohledně tohoto skutku byla vina stěžovatele prokázána v podstatě pouze jeho výpovědí a rekognicí *in natura*, která tak představovala rozhodující důkaz viny stěžovatele. Proto se Ústavní soud zaměřil na její důkazní sílu.

30. Ústavní soud ve své judikatuře již v minulosti uvedl, jaké požadavky jsou kladeny na správný průběh rekognice [viz nález ze dne 23. 10. 2014 sp. zn. I. ÚS 1677/13 (N 195/75 SbNU 197)] i ke zvýšení důkazní síly rekognice [nález ze dne 20. 6. 2017 sp. zn. I. ÚS 3709/16 (N 106/85 SbNU 739)]. Ústavní soud v posléze citovaném nálezu zdůraznil, že vlastní průběh úkonu má vždy v rukou orgán činný v trestním řízení. Především na něm spočívá požadavek na jeho řádné provedení a riziko snížení významu či zmaření jeho práce při případném následném konstatování nízké důkazní síly či nepoužitelnosti neopakovatelného důkazu obecným soudem. Ústavní soud si je vědom i obtíží, které mohou policii při zajišťování zákonem stanoveného (či zvýšeného) počtu vhodných figurantů či fotografií při specifických okolnostech některých případů provázet.

31. Ústavní soud ve výše citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 3709/16 a dále v nálezu ze dne 8. 10. 2020 sp. zn. II. ÚS 2016/20 (N 196/102 SbNU 235) formuloval opatření, která mohou, v případě, že je rekognice rozhodujícím důkazem, tak jako v této věci, zvýšit její důkazní sílu. Ústavní soud v těchto rozhodnutích uvedl, že ke zvýšení důkazní síly prováděné rekognice vedou následující kroky:

a) Při rekognici by měla být poznávána jen jedna osoba, která by se neměla odlišovat od figurantů ani v obecných, ani ve specifických (popsaných) znacích.

b) Před rekognicí by měla být poznávající osoba doložitelně upozorněna, že se pachatel nemusí nacházet mezi předváděnými osobami.

c) Je vhodné zvážit, zda by rekognici neměla provádět osoba, která nedisponuje informací o tom, které osoby jsou figuranti a která osoba je poznávaná.

d) Po provedení rekognice by měla být poznávající osoba vyslechnuta k tomu, jak si je jistá svými závěry. Je vhodné zvážit, zda by tento výslech neměla provádět osoba, která nedisponuje informací o tom, které osoby jsou figuranti a která osoba je poznávaná.

e) Důkazní sílu rekognice podpoří i vyšší počet poznávaných osob (fotografií).

f) Důkazní sílu rekognice podpoří i dokumentace jejího průběhu pořízením videozáznamu.

32. V projednávané věci z protokolu o rekognici osoby dle § 104b tr. řádu a fotografické dokumentace k rekognici (str. 482 trestního spisu) vyplývá, že předmětem poznávání byla jen jedna osoba (stěžovatel), která se od figurantů ani v obecných, ani ve specifických (popsaných) znacích neodlišovala. Figuranti byli zhruba stejně vysocí, podobní, měli všichni stejný i znak specifický – černou mikinu a nasazenou kapuci. Poškozený (poznávající osoba) při rekognici vyzval stěžovatele, aby si sundal kapuci a měl možnost si jej následně prohlédnout. Po provedení rekognice byl poškozený vyslechnut k tomu, jak si je jistý svými závěry, přičemž uvedl, že si je jistý na 70 %. Ústavní soud dospěl k závěru, že pečlivým výběrem podobných figurantů orgány činné v trestním řízení podpořily důkazní sílu předmětné rekognice a že se jedná o důkaz, který může v dalším trestním řízení obstát.

33. Ústavní soud však zároveň shledal, že obecnými soudy nebyla posuzována schopnost poškozeného V. Š. vnímat okolnosti, o nichž vypovídal, a jeho schopnost zapamatovat si je, a to především v důsledku jeho ovlivnění alkoholem.

34. Okresní soud v napadeném rozsudku konstatoval, že výpověď poškozeného nevykazovala žádné rozpory. K ovlivnění svědka alkoholem uvádí, že „znalec poukázal na fakt, že sice není znalcem v oboru alkoholémie. Je ale obecně známo, že hladinu alkoholu a její vliv na člověka nelze hodnotit v absolutních číslech, ale musí být zohledněn fakt, zda dotyčný pije pravidelně, jak alkohol toleruje“. Z protokolu o rekognici (č. l. 480) přitom plyne, že si poškozený Š. byl při rekognici jist jen na 70 %, v protokolu uvádí, že bylo špatné osvětlení, pachatel měl 30–50 let (věk stěžovatele byl o více než deset let mimo udané věkové rozmezí), uvádí, že byl pod vlivem alkoholu. Policejní hlídka poškozenému Š. naměřila těsně poté, co byl oloupen, 3,21 promile alkoholu, což představuje již vážnou otravu alkoholem. Nejvyšší soud k věrohodnosti poškozeného Š. v napadeném rozhodnutí (v bodě 25 uvedl): „V případě poškozeného Š. sice takový znalecký posudek nebyl vypracován, ale právě s ohledem na konzistentnost jeho výpovědi, jeho vystupování krátce po projednávaném protiprávním činu a obecné konstatování znalce o vlivu alkoholu v zátěžových situacích, výpověď svědka S. (shora bod 23), ani taková potřeba nevyvstala.“ Nelze však souhlasit se závěrem Nejvyššího soudu o tom, že ve výpovědi poškozeného nebyly žádné rozpory – sám poškozený uvádí v protokolu o rekognici (č. l. 480), že si je jist jen částečně, uvádí zcela odlišný věk pachatele. Zároveň měl soud přihlédnout k vysoké hodnotě naměřeného alkoholu. Tyto rozpory jsou významné z toho důvodu, že jde o jediný důkaz – Ústavní soud již v minulosti zdůraznil, že obecné soudy nemohou rezignovat na posouzení věrohodnosti výpovědi svědka, má-li taková výpověď stěžejní význam pro prokázání viny [nález ze dne 29. 4. 2008 sp. zn. I. ÚS 608/06 (N 79/49 SbNU 153) či obdobně nález ze dne 17. 12. 2007 sp. zn. I. ÚS 375/06 (N 225/47 SbNU 951)]. Skutečnost, že výpověď svědka Š. představuje jediný usvědčující důkaz označující stěžovatele jako pachatele trestné činnosti (loupežného přepadení z 29. 4. 2018) má význam pro posouzení nyní posuzované ústavní stížnosti – v souladu se zásadami spravedlivého procesu měly obecné soudy povinnost pečlivě zkoumat věrohodnost a pravdivost této klíčové svědecké výpovědi. V rámci toho měly soudy posuzovat mimo jiné a) okolnosti, které by mohly ovlivnit výpověď dotčeného svědka, b) jeho schopnost vnímat okolnosti, o nichž má vypovídat, tedy napadení poškozeného stěžovatelem, c) jeho schopnost zapamatovat si tyto okolnosti a d) jeho schopnost reprodukovat je (přiměřeně srov. Fenyk, J., Císařová, D., Gřivna, T. a kol. Trestní právo procesní. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 398). Úvahy soudů stran věrohodnosti a pravdivosti tohoto klíčového důkazu by pak měly být seznatelné z odůvodnění napadených rozhodnutí. Ústavní soud dospěl k závěru, že Nejvyšší soud v odůvodnění svého rozhodnutí nepřekonal uvedené rozpory ve výpovědi poškozeného a dostatečně neodůvodnil své závěry o jeho schopnosti vnímat okolnosti, o nichž má vypovídat, tedy napadení poškozeného stěžovatelem. Vzhledem k tomu, že výpověď poškozeného představuje jediný

důkaz o vině obžalovaného, došlo k nedostatečnému objasnění skutkového stavu ohledně skutku, který byl stěžovateli kladen za vinu. Tímto postupem porušil Nejvyšší soud v napadeném rozhodnutí princip presumpce neviny zakotvený v čl. 40 odst. 2 Listiny a v čl. 6 odst. 2 Úmluvy a z něj vyplývající princip rozhodování *in dubio pro reo*.

35. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl ústavní stížnosti v části směřující proti rozhodnutí dovolacího soudu a podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona napadené usnesení Nejvyššího soudu zrušil. Ve zbytku ústavní stížnost odmítl pro zjevnou neopodstatněnost podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

36. Na Nejvyšším soudu nyní bude, aby se znovu zabýval podaným dovoláním a při uvážení všech v řízení provedených a použitelných důkazů pečlivě posoudil, zda vůbec bylo bez důvodných pochybností (§ 2 odst. 5 trestního řádu), a tedy v souladu s principem presumpce neviny a zásadou *in dubio pro reo*, prokázáno, že se staly oba skutky, z nichž byl stěžovatel obecnými soudy uznán vinným, resp. jestliže se staly, zda pachatelem obou skutků je skutečně stěžovatel.

Č. 3
Povinnost soudu vypořádat se s uplatněnými námitkami; posouzení odpovědnosti za dílčí útoky trestného činu, na nichž se spolupachatel nepodílel (sp. zn. I. ÚS 1107/20 ze dne 6. ledna 2021)

Pokud se určitá osoba zapojí do pokračujícího trestného činu až poté, co ostatní spolupachatelé uskutečnili některé dílčí útoky takového činu, nemohou jí být tyto dřívější útoky přičítány a daná osoba bude trestně odpovědná jen za ty dílčí útoky pokračujícího trestného činu, do kterých se již zapojila. Obdobně nelze spolupachateli přičítat ty dílčí útoky, kterých se ostatní spolupachatelé dopustili až poté, co daný spolupachatel prokazatelně ukončil svou participaci na předmětné pokračující trestné činnosti.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka, soudců Jaromíra Jirsy a Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti M. B., t. č. ve výkonu trestu ve Věznici Pardubice, zastoupeného JUDr. Josefem Seifertem, advokátem, se sídlem Hradec Králové, Šimkova 1224, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 9. 2019 č. j. 3 Tdo 479/2019-3008, rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 6. 2018 č. j. 6 To 57/2017-2826 a rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 12. 5. 2017 č. j. 17 T 32/2015-2504, za účasti Nejvyššího soudu, Vrchního soudu v Praze a Krajského soudu v Českých Budějovicích jako účastníků řízení, takto:

I. Rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 6. 2018 č. j. 6 To 57/2017-2826 a usnesením Nejvyššího soudu ze dne 17. 9. 2019 č. j. 3 Tdo 479/2019-3008 bylo porušeno základní právo stěžovatele zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 6. 2018 č. j. 6 To 57/2017-2826 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 9. 2019 č. j. 3 Tdo 479/2019-3008 se ve vztahu ke stěžovateli ruší.

III. Ve zbývající části se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I.

1. Stěžovatel navrhuje, aby Ústavní soud zrušil v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále též jen „krajský soud“), kterým byl společně s dalšími spoluobžalovanými uznán vinným ze spáchání zvlášť závažného zločinu podvodu podle § 209 odst. 1, odst. 5 písm. a) trestního zákoníku, dílem dokonaného, dílem ve stadiu pokusu podle § 21 odst. 1 trestního zákoníku. Dále navrhuje zrušení označeného rozsudku Vrchního soudu v Praze (dále též jen „vrchní soud“), kterým byl rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích zrušen v celém rozsahu, stěžovatel byl nově uznán vinným z pokusu zvlášť závažného zločinu podvodu podle § 21 odst. 1, § 209 odst. 1, odst. 5 písm. a) trestního zákoníku,

za což (a za další sbíhající se trestnou činnost) mu byl uložen souhrnný trest odnětí svobody v trvání pěti let, pro jehož výkon byl zařazen do věznice s ostrahou, peněžitý trest v celkové výši 15 000 Kč a trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel všech druhů v trvání jednoho roku. Stěžovatel navrhuje rovněž zrušení usnesení Nejvyššího soudu, jímž bylo odmítnuto jeho dovolání.

2. Podle stěžovatele došlo vydáním napadených rozhodnutí k zásahu do jeho práv podle čl. 90 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

II.

3. Stěžovatel byl odsouzen za skutek, který sestával z 39 dílčích útoků spočívajících (stručně vyjádřeno) v tom, že stěžovatel a další spoluobžalovaní použili data klientů Penzijního fondu České pojišťovny, a. s., (dále jen „penzijní fond“), která spoluobžalovaný T. neoprávněně získal z elektronické databáze tohoto fondu, vyplnili žádosti o výplatu z penzijního připojištění, opatřili je nepravdivými údaji a zfalšovanými podpisy klientů a zaslali je penzijnímu fondu v úmyslu získat neoprávněný majetkový prospěch, přičemž fond provedl výplatu u tří těchto žádostí v celkové výši 1 411 458 Kč a k výplatě na základě dalších žádostí v celkové výši 12 927 250 Kč nedošlo.

4. Stěžovatel primárně brojí proti závěru trestních soudů, že jeho odpovědnost za popsaný skutek lze dovodit ze schůzky obžalovaných v pražské cukrárně, kdy byly ujednány kontury podvodu. Z provedených důkazů totiž podle něj vyplynulo, že tato schůzka proběhla až po výplatě peněz ze smlouvy p. H. (8. 11. 2012), takže i poté, kdy byla podána žádost o výplatu peněz ze smlouvy p. H. (29. 10. 2012). Podle něj je tedy zřejmé, že na uvedených útocích nemohl participovat, tudíž právní závěry trestních soudů o jeho účasti na útocích uvedených pod body 1 a 2 odsuzujícího rozsudku jsou v extrémním rozporu s provedenými důkazy i s vlastními skutkovými zjištěními trestních soudů. Odmítá, že by se na jeho případ dala vztahovat judikatura, na niž ve svém rozsudku odkazoval Vrchní soud v Praze, neboť ta se týká spolupachatelství, nikoli pokračujícího trestného činu.

5. Obdobná argumentace podle stěžovatele platí i pro dílčí útoky uvedené pod body 38 a 39, které měly být spáchány až v březnu 2013 a s předchozími útoky podle stěžovatele nejsou spojeny stejným nebo obdobným způsobem provedení ani blízkou časovou souvislostí, takže měly být posuzovány jako samostatný trestný čin. Jakákoli účast stěžovatele na těchto útocích podle něj neplyne ani z provedeného dokazování, ani ze skutkových závěrů soudů. Závěr Nejvyššího soudu, že posouzení některých útoků jako samostatný trestný čin by bylo pro stěžovatele nepříznivé, považuje za nelogický, neboť Nejvyšší soud pominul, že se stěžovatel do celé věci zapojil, až když byly první dva útoky dokonány, a přehlédl i absenci jakýchkoli důkazů spojujících stěžovatele s posledními dvěma útoky.

6. Stěžovatel dále poukazuje na některé další údajné rozpory mezi provedenými důkazy, zjištěným skutkovým stavem a právním hodnocením. Oporu v dokazování tak podle něj postrádá závěr vrchního soudu o nepřiměřenosti odměny 1 000 Kč pro stěžovatele za kompletní přípravu formuláře pro obžalovaného T. a o účasti stěžovatele na dohodě o trestné činnosti. Závěr soudu prvního stupně o nestandardnosti ručního vypisování formulářů považuje za rozporný s provedenými důkazy, stejně jako závěr, že stěžovatel musel mít minimálně pochyby, pokud se smlouvy vypisovaly předem bez přítomnosti klienta a stěžovatel jel z T. bytu pro falešná razítka.

III.

7. Krajský soud v Českých Budějovicích ve svém vyjádření k ústavní stížnosti pouze odkázal na argumentaci uvedenou v napadených rozhodnutích.

8. Vrchní soud ve svém vyjádření rovněž odkázal na odůvodnění napadených rozhodnutí, která jsou podle něj podrobná a výstižná. Má za to, že k porušení ústavně zaručených práv a svobod stěžovatele nedošlo, a proto navrhl odmítnutí nebo zamítnutí ústavní stížnosti.

9. Také Nejvyšší soud ve svém vyjádření primárně odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí. Doplnil, že argumentace stěžovatele ohledně rozdělení jednání obviněných na tři skutky je vystavěna na odlišných skutkových závěrech, než ze kterých vycházely trestní soudy. Stěžovatel podle závěrů nalézacího soudu byl přítomen na schůzce v pražské cukrárně, kde byly ujednány kontury podvodu. Poukázal na to, že spolupachatelství připouští dělbu úkolů, přičemž stěžovatel se podílel minimálně na domluvě mezi obviněnými, opatřování falešných razítek a odvážení vyplněných formulářů na poštu. Podle Nejvyššího soudu tak nelze přijmout předpoklad stěžovatele, že by v případě rozdělení jednání na více skutků odpovídal pouze za část vytýkaného jednání.

10. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat obdržená vyjádření stěžovateli k replice, neboť neobsahovala 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 zčásti vyhověl.

IV.

11. 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.

12. Ústavní soud na tomto místě podotýká, že stěžovatel udělil plnou moc k zastupování v řízení o ústavní stížnosti postupně dvěma advokátům – dne 6. 4. 2020 zmocnil k podání ústavní stížnosti a k zastupování v řízení před Ústavním soudem Mgr. Jana Alta, advokáta, se sídlem Kutná Hora, Havlíčkovo náměstí 512, a následně dne 5. 6. 2020 udělil plnou moc k zastupování v řízení o ústavní stížnosti před Ústavním soudem JUDr. Josefu Seifertovi, advokátovi, se sídlem Hradec Králové, Šimkova 1224. Protože podle § 29 zákona o Ústavním soudu může být účastník řízení před Ústavním soudem zastoupen pouze jedním právním zástupcem, byl stěžovatel vyzván k tomu, aby ve lhůtě deseti dnů sdělil, kterého právního zástupce si k zastupování vybral. Tato výzva byla stěžovateli doručena dne 17. 12. 2020, přičemž stěžovatel na ni doposud nijak nereagoval. Podle § 63 zákona o Ústavním soudu se na řízení před Ústavním soudem přiměřeně použijí ustanovení občanského soudního řádu, nestanoví-li zákon o Ústavním soudu jinak. Podle § 28 odst. 3 občanského soudního řádu pak v případě, kdy si účastník zvolí jiného zástupce, platí, že tím také vypověděl plnou moc dosavadnímu zástupci. Z tohoto důvodu Ústavní soud považuje za osobu oprávněnou k zastupování stěžovatele v řízení před Ústavním soudem JUDr. Josefa Seiferta, jemuž stěžovatel udělil plnou moc později.

V.

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

14. Ústavní soud předesílá, že posuzoval ústavní stížnost z hlediska kompetencí daných mu Ústavou, tj. z pozice soudního orgánu ochrany ústavnosti, který není další instancí

v systému všeobecného soudnictví, není soudem nadřízeným ostatním soudům ani jiným orgánům veřejné moci a jako takový je oprávněn do jejich rozhodovací pravomoci zasahovat pouze za předpokladu, že nepostupují v souladu s principy obsaženými v hlavě páté Listiny. Nepřísluší mu tedy přehodnocovat skutkové a právní závěry trestních soudů, a neposuzuje proto v zásadě ani jejich stanoviska a výklady ke konkrétním ustanovením zákonů, nejedná-li se o otázky ústavněprávního významu. Do rozhodovací činnosti trestních soudů je Ústavní soud oprávněn zasáhnout jen tehdy, pokud by postup těchto orgánů byl natolik extrémní, že by překročil meze ústavnosti [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 224/98 ze dne 8. 7. 1999 (N 98/15 SbNU 17)]; o takovou situaci jde i v posuzovaném případě.

15. Ústavněprávní judikaturou bylo mnohokrát konstatováno, že zjišťování a hodnocení skutkového stavu, jakož i výklad a aplikace podústavních právních předpisů jsou svěřeny primárně trestním soudům, nikoli soudu Ústavnímu. Ústavní soud se tak může zabývat pouze otázkou, zda mají skutková zjištění dostatečnou a racionální základnu, zda s nimi právní závěry trestních soudů nejsou v extrémním nesouladu a zda interpretace použitého práva je i ústavně konformní; její deficit se pak nezjevuje jinak než z poměření, zda soudy podaný výklad rozhodných právních norem je předvídatelný a rozumný, koresponduje-li fixovaným závěrům soudní praxe, není-li naopak výrazem interpretační svévole (libovůle), jemuž chybí smysluplné odůvodnění, případně zda nevybočuje z mezí všeobecně (konsensuálně) akceptovaného chápání dotčených právních institutů, resp. není v rozporu s obecně sdílenými zásadami spravedlnosti. Ústavněprávní požadavek též spočívá v tom, aby soudy vydaná rozhodnutí byla řádně, srozumitelně a logicky odůvodněna (srov. např. usnesení sp. zn. III. ÚS 1346/11 ze dne 31. 8. 2011).

16. V projednávaném případě Ústavní soud shledal důvody pro svůj kasační zásah, neboť zjistil, že trestní soudy v posuzované věci postupovaly v rozporu s ústavními pravidly.

17. Trestní soudy totiž v podstatě nereagovaly na stěžejní námitku stěžovatele, že se nijak nepodílel na prvních dvou útocích pokračujícího podvodu, za nějž byl odsouzen, byť ji stěžovatel zahrnul jak do svého odvolání proti rozsudku krajského soudu, tak do svého dovolání proti rozsudku vrchního soudu. Tato námitka přitom vycházela ze skutkových zjištění, ke kterým dospěly samotné trestní soudy. Ústavní soud odkazuje zejména na č. l. 15 rozsudku vrchního soudu, kde výslovně uvedl, že obžalovaný T. předal část získaných kontaktů klientů penzijního fondu svému známému, obžalovanému K., který nechal převést prostředky uvedené v bodu 1 výroku rozsudku vrchního soudu na účet své někdejší přítelkyně, a po tomto úspěšném „zkušebním vzorku“ se jmenovaní setkali s obžalovanými H. a B. (tj. se stěžovatelem). Tento závěr odpovídá obsahu výpovědi obviněného T. (srov. č. l. 10 rozsudku krajského soudu a č. l. 330 a 331 trestního spisu vedeného v předmětné věci).

18. Námitka stěžovatele se s ohledem na toto zjištění jeví jako logická: jak mohl participovat na prvních dvou útocích pokračujícího podvodu (uvedených pod body 1 a 2 rozsudku vrchního soudu) týkajících se klientů fondu Z. H. (útok č. 1) a P. H. (útok č. 2), když schůzka všech obžalovaných (včetně něj), která proběhla v pražské cukrárně a na kterou trestní soudy poukazovaly ve snaze prokázat jeho zapojení do podvodného jednání, proběhla až po výplatě výběru peněz z prvního útoku? Podle samotného výroku uvedeného odsuzujícího rozsudku k této výplatě totiž došlo 8. 11. 2012, přičemž k podání žádosti za klienta penzijního fondu pana H. došlo (opět podle výroku odsuzujícího rozsudku) ještě před tímto datem, konkrétně 29. 10. 2012. Jestliže tedy k předmětné schůzce došlo až po 8. 11. 2012, lze z ní dovozovat participaci stěžovatele na dalších útocích pokračujícího podvodu (tj. od útoku č. 3 dále), nikoli však zpětně, tj. k prvním dvěma útokům.

19. Ústavní soud zdůrazňuje, že nijak nepředjímá, zda o zapojení stěžovatele do prvních dvou útoků pokračujícího podvodu svědčí jiné skutečnosti a důkazy. Pokud tomu však tak je, musí je trestní soudy náležitě specifikovat. Z napadených rozhodnutí totiž není seznatelné,

z čeho jiného (než z účasti na schůzce v cukrárně) trestní soudy dovodily, že stěžovatel participoval i na prvních dvou dílčích útocích.

20. Trestní soudy se nevypořádaly ani s námitkou stěžovatele, že se nepodílel ani na posledních dvou dílčích útocích pokračujícího podvodu, tj. útocích uvedených pod čísly 38 a 39 odsuzujícího rozsudku vrchního soudu, když vůbec nebyl v kontaktu s obžalovaným T. Také tuto námitku stěžovatel zahrnul jak do odvolání, tak do dovolání. Z napadených rozhodnutí nelze vyčíst, na základě jakých okolností považovaly trestní soudy za prokázané, že se stěžovatel svým jednáním na těchto útocích podílel. Např. Nejvyšší soud na č. l. 8 svého usnesení pouze stroze uvedl, že danou námitku stěžovatele nebylo možno akceptovat, avšak nijak tento svůj závěr nevysvětlil, a to ani formou odkazu na příslušnou pasáž odůvodnění soudů nižších stupňů.

21. Obstát nemůže ani argumentace vrchního soudu, který s odkazem na judikaturu zdůrazňoval, že skutek byl spáchán ve spolupachatelství, tudíž není třeba, aby se každý z obžalovaných na jeho spáchání podílel stejnou měrou, naplněním všech znaků skutkové podstaty ve vztahu ke každému jednotlivému útoku, ale postačí jeho zapojení (byť i ne zcela v prvopočátku) do řetězce konání, jež vyústí v zamýšlený následek, resp. pokus o něj. Je sice samozřejmě možné, aby se spolupachatel zapojil již do probíhající trestné činnosti páchané jinými osobami, to však neznamená, že je mu možno přičítat následky, jež byly ostatními spolupachateli způsobeny tímto činem před tím, než se daný spolupachatel do trestné činnosti zapojil, anebo po té, co svou participaci na trestné činnosti ukončil. Jiný závěr by byl v příkrém rozporu se zásadou individuální odpovědnosti a kolidoval by rovněž s uznávanými principy posuzování spolupachatelství. Lze např. připomenout obecně přijímanou skutečnost, že spolupachatel neodpovídá za exces, tedy za vybočení z mezí původní dohody o spáchání trestného činu, kterého se dopustil jiný spolupachatel. Tím spíše pak spolupachatel nemůže odpovídat za ty části trestného činu, na nichž se svým jednáním vůbec nepodílel. Pokud se tedy určitá osoba zapojí do pokračujícího trestného činu až poté, co ostatní spolupachatelé uskutečnili některé dílčí útoky takového činu, nemohou mu být tyto dřívější útoky přičítány. Daná osoba bude trestně odpovědná jen za ty dílčí útoky pokračujícího trestného činu, do kterých se již zapojila. Obdobně nelze spolupachateli přičítat ty dílčí útoky, kterých se ostatní spolupachatelé dopustili až poté, co daný spolupachatel prokazatelně ukončil svou participaci na předmětné pokračující trestné činnosti.

22. Nepřípadná se Ústavnímu soudu rovněž jeví argumentace Nejvyššího soudu, že rozdělení jednání, jež tvořilo základ skutku, za nějž byl stěžovatel a další spoluobžalovaní odsouzeni, na více trestných činů by představovalo postup, který by byl v neprospěch stěžovatele. Stěžovatel totiž (jak již bylo uvedeno) tvrdí, že se na prvních dvou a posledních dvou dílčích útocích pokračujícího podvodu vůbec nepodílel, takže jednoznačně šlo o námitku, která směřovala k rozhodnutí v jeho prospěch.

23. Ústavní soud v této souvislosti ovšem podotýká, že z argumentace předložené stěžovatelem nelze dovodit, že by všech 39 dílčích útoků, z nichž podle odsuzujícího rozsudku sestával pokračující zvlášť závažný zločin podvodu, nemohlo představovat jediný pokračující trestný čin. Nelze totiž zejména přisvědčit stěžovateli, že 38. a 39. dílčí útoky nebyly provedeny stejným či obdobným způsobem a nebyly spojeny s útoky předešlými blízkou časovou souvislostí. Jistě totiž nelze hovořit o zcela odlišném způsobu spáchání jen proto, že v rámci uvedených dvou dílčích útoků byly žádosti o výplatu z penzijního připojištění ověřeny prodejcem České pojišťovny, a. s., zatímco v předchozích případech tomu tak nebylo. Od zaslání žádosti o výplatu z penzijního připojištění v rámci dílčích útoků uvedených pod body 34 až 37 odsuzujícího rozsudku vrchního soudu a stejného úkonu obžalovaných v rámci 38. dílčího útoku uplynula doba necelých čtyř měsíců. S ohledem na celkový vysoký počet dílčích útoků pokračujícího podvodu a vysokou škodu, jež tímto činem byla, resp. měla být způsobena, to nelze považovat za překážku pro závěr, že i tyto útoky představují součást pokračujícího

trestného činu, neboť v obdobných případech může časový rozestup mezi jednotlivými dílčími útoky činit i několik měsíců (srov. č. 32/2004-I. Sb. rozh. tr.).

24. Bez důsledného vypořádání ze strany odvolacího a dovolacího soudu zůstala i námitka stěžovatele týkající se skutkového závěru nalézacího soudu, že stěžovatel jel z bytu spoluobžalovaného T. pro falešná razítka. Stěžovatel v této souvislosti jak v odvolání, tak v dovolání upozornil na skutečnost, že podle odsuzujícího rozsudku měly být notářským razítkem od zesnulého notáře JUDr. Václava Kouby opatřeny i žádosti o výplatu z penzijního připojištění v rámci prvních dvou útoků pokračujícího podvodu (u nichž, jak již bylo uvedeno, nebylo doposud přesvědčivě odůvodněno, že na nich stěžovatel participoval). Poukázal také na některé další pochybnosti o tom, že svým spoluobžalovaným poskytl uvedená razítka. Z odůvodnění rozsudku vrchního soudu ani z odůvodnění usnesení Nejvyššího soudu přitom není patrné, zda a z jakých důvodů lze tyto námitky považovat za vyvrácené.

25. Za opodstatněné oproti tomu nepovažuje Ústavní soud některé námitky směřující proti úvahám trestních soudů, na jejichž základě byl dovozen jeho úmysl zapojit se do podvodného jednání. V tomto případě je to naopak stěžovatel, kdo nereaguje na hlavní body argumentace obsažené v odůvodnění napadených rozhodnutí. Ohledně nepřiměřenosti tvrzené odměny za vyplňování formulářů a nestandardnosti ručního vypisování formulářů tak Ústavní soud odkazuje na logické úvahy uvedené na č. l. 20–21 rozsudku krajského soudu, ve vztahu k vypisování smluv bez přítomnosti klienta na neméně logické úvahy uvedené na č. l. 16–17 rozsudku vrchního soudu.

26. Ústavní soud uzavírá, že vrchní soud ani Nejvyšší soud v napadených rozhodnutích nereagovaly na podstatné námitky stěžovatele proti skutkovým a právním závěrům, k nimž dospěl nalézací soud a které se týkaly participace stěžovatele na útocích uvedených pod body 1, 2, 38 a 39 odsuzujícího rozsudku. Tím soudy porušily stěžovatelovo ústavně zaručené právo na spravedlivý (řádný) proces, které zahrnuje také povinnost obecných soudů svá rozhodnutí řádně odůvodnit a v tomto rámci se adekvátně, co do myšlenkových konstrukcí racionálně a logickým způsobem vypořádat s argumentačními tvrzeními uplatněnými účastníky řízení [srov. např. nálezy sp. zn. I. ÚS 113/02 ze dne 4. 9. 2002 (N 109/27 SbNU 213), sp. zn. III. ÚS 521/05 ze dne 23. 3. 2006 (N 70/40 SbNU 691), sp. zn. III. ÚS 151/06 ze dne 12. 7. 2006 (N 132/42 SbNU 57), sp. zn. III. ÚS 677/07 ze dne 1. 11. 2007 (N 179/47 SbNU 371), sp. zn. I. ÚS 3184/07 ze dne 17. 4. 2008 (N 71/49 SbNU 61), sp. zn. III. ÚS 961/09 ze dne 22. 9. 2009 (N 207/54 SbNU 565), sp. zn. I. ÚS 2002/19 ze dne 18. 2. 2020 (N 29/98 SbNU 334) a sp. zn. I. ÚS 1408/20 ze dne 18. 8. 2020 (N 165/101 SbNU 149)]. Ústavní soud proto přikročil ke zrušení rozsudku vrchního soudu a usnesení Nejvyššího soudu. V následujícím řízení tak bude povinností vrchního soudu posoudit, zda je účast stěžovatele na uvedených čtyřech dílčích útocích pokračujícího podvodu skutečně spolehlivě prokazatelná. Pokud tomu tak bude, musí takový svůj závěr náležitě odůvodnit a důsledně se vypořádat s výše popsanými námitkami stěžovatele. V opačném případě přichází v úvahu uznat stěžovatele vinným pouze z části pokračujícího zločinu podvodu, tedy v rozsahu příslušných dílčích útoků, na nichž bude jeho účast bez důvodných pochybností prokázána.

27. Ústavní soud nepřikročil ke zrušení rozsudku krajského soudu, a to na základě principu minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti obecných soudů [srov. nález sp. zn. III. ÚS 148/97 ze dne 25. 9. 1997 (N 113/9 SbNU 65)]. Tento princip se projevuje i v subsidiaritě ústavní stížnosti (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu), která je zásadně (srov. § 75 odst. 2 zákona o Ústavním soudu) až posledním prostředkem ochrany základních práv a svobod. Z principu minimalizace zásahů a subsidiarity ústavní stížnosti Ústavní soud dovodil své oprávnění odmítnout část ústavní stížnosti pro nepřípustnost [§ 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu] v situacích, kdy zrušením jen jednoho (nebo části) z napadených rozhodnutí je znovu vytvořen obecným soudům dostatečný prostor pro to, aby samy poskytly ochranu základním právům a svobodám [srov. např. nálezy sp. zn. I. ÚS

74/06 ze dne 3. 10. 2006 (N 175/43 SbNU 17), sp. zn. I. ÚS 2859/09 ze dne 8. 6. 2010 (N 122/57 SbNU 525), sp. zn. II. ÚS 200/13 ze dne 16. 7. 2013 (N 123/70 SbNU 127), sp. zn. III. ÚS 2428/13 ze dne 13. 6. 2014 (N 123/73 SbNU 869)]. Je na uvážení Ústavního soudu, jak rozsáhlý zásah do rozhodování obecných soudů považuje v konkrétním případě za nezbytný pro nápravu zjištěného porušení základních práv či svobod. Rozhodne-li Ústavní soud o nepřípustnosti části ústavní stížnosti z tohoto důvodu, jde o výsledek jeho uvážení, který nemá žádnou spojitost se skutečným vyčerpáním opravných prostředků stěžovatelem.

28. V projednávaném případě Ústavní soud dospěl k závěru, že k tomu, aby došlo k nápravě zjištěného porušení základních práv stěžovatele, dostačuje zrušení rozsudku vrchního soudu a usnesení Nejvyššího soudu, neboť z výše uvedeného vyplývá, že stěžejní nedostatek v postupu trestních soudů v předmětném trestním řízení spočíval v absenci, byť i jen stručného vypořádání zásadních námitek, které stěžovatel zahrnul do svého odvolání a dovolání. Část ústavní stížnosti směřující proti rozsudku krajského soudu proto Ústavní soud odmítl pro nepřípustnost.

29. Na základě výše uvedeného Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a), § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku nálezu uvedeno.

Č. 4
Výše finanční náhrady při výkladu a použití zákona o půdě (ústavnost § 16 odst. 1 zákona o půdě) (sp. zn. Pl. ÚS 21/19 ze dne 12. ledna 2021; 81/2021 Sb.)

I. Ustanovení § 16 odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o půdě“) ve slovech „stanovené podle § 28a“ (dále jen „napadené ustanovení“) umožňuje ústavně souladný výklad, a je proto v souladu s ústavním pořádkem. Při určování výše finanční náhrady za nemovitosti nevydané v restitučních řízeních není z ústavního hlediska přijatelné oceňovat nemovitosti v režimu zákona o půdě pouze podle doslovného výkladu § 16 odst. 1 a § 28a zákona o půdě. Takový výklad by vedl k neústavnímu přiznávání výše náhrad v historických cenách podle vyhlášky č. 182/1988 Sb., o cenách staveb, pozemků, trvalých porostů, úhradách za zřízení práva osobního užívání pozemků a náhradách za dočasné užívání pozemků, ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb.

II. V souladu s čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky musí být určování výše finanční náhrady při výkladu a použití zákona o půdě vedeno hledisky podle nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2017 sp. zn. II. ÚS 4139/16 (N 129/86 SbNU 205). Ústavně souladným je jen takový výklad § 16 odst. 1 a § 28a zákona o půdě, jímž je upřednostněn jasný a nepochybný účel zákona nad jeho doslovným zněním. Skutečnost, že znění napadeného ustanovení je jednoznačné, avšak vedoucí k absurdním důsledkům, neústavnost nezpůsobuje. V souladu se svou konstantní judikaturou proto Ústavní soud napadené ustanovení nezrušil, nýbrž upřednostnil jeho ústavně souladný výklad zcela podle smyslu a účelu zákona – zmírnění alespoň některých majetkových křivd oprávněných osob.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 21/19 dne 12. ledna 2021 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, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu Nejvyššího soudu na zrušení § 16 odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „stanovené podle § 28a“, za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Dne 22. 10. 2019 byl Ústavnímu soudu doručen návrh Nejvyššího soudu, za nějž jedná předseda senátu 28 Cdo JUDr. Jan Eliáš, Ph.D., (dále též jen „navrhovatel“) na zrušení § 16 odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o půdě“), a to ve slovech „stanovené podle § 28a“ (dále též jen „napadené ustanovení“). Nejvyšší soud vede pod sp. zn. 28 Cdo 3772/2018 řízení o dovolání proti části I. výroku rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 3. 11. 2017 č. j. 69 Co 279/2017-103, jímž byl potvrzen I. výrok rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 3 (dále jen „obvodní soud“) ze dne 3. 3. 2017 č. j. 4 C 100/2016-64, kterým bylo uloženo České republice – Státnímu pozemkovému úřadu (dále též jen „úřad“), v procesním postavení žalované, zaplatit žalobci Ing. Zdeňku Bartoškovi (dále jen „žalobce“) částku ve výši 44 083 680 Kč s příslušenstvím jako finanční náhradu za odňaté a nevydané pozemky podle § 16 zákona o půdě; ve zbytku byla žaloba zamítnuta.

2. Obvodní soud dospěl k závěru, že žalobce je nositelem restitučního nároku podle zákona o půdě, za nějž již obdržel částečné plnění v podobě náhradních pozemků. Rozsah dosud neuspokojené části tohoto nároku určil soud na základě předpokladu, že všechny pozemky odňaté právním předchůdcům žalobce měly v době přechodu na stát stavební charakter. Při vyčíslení jejich hodnoty se soud odchýlil od vyhlášky č. 182/1988 Sb., o cenách staveb, pozemků, trvalých porostů, úhradách za zřízení práva osobního užívání pozemků a náhradách za dočasné užívání pozemků, ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb. (vyhláška č. 182/1988 Sb., ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb., dále jen „vyhláška“), podle níž stanovuje vyčíslení § 28a zákona o půdě, neboť v duchu recentní judikatury Ústavního soudu pokládal náhradu stanovenou podle tohoto předpisu za nepřiměřeně nízkou. Soud proto vyšel ze současné hodnoty pozemků oceněných znalcem na základě vyhlášky č. 441/2013 Sb., k provedení zákona o oceňování majetku (oceňovací vyhláška), ve znění účinném v době rozhodování soudu. Vycházel-li zákonodárce při tvorbě zákona o půdě z tehdy účinného cenového předpisu, mělo být logické opřít se při určení náhrady, jejíž výše byla oproti textu příslušné právní úpravy modifikována s ohledem na změnu poměrů, o oceňovací vyhlášku.

3. Po aprobaci postupu obvodního soudu městským soudem předložil úřad v dovolání Nejvyššímu soudu otázku možnosti odchýlení se od textu § 16 odst. 1 a § 28a zákona o půdě, v souladu s nímž za pozemky, které se podle tohoto zákona nevydávají a za něž nelze poskytnout jiný pozemek, náleží peněžitá náhrada v cenách podle vyhlášky.

4. Nejvyšší soud stojí před otázkou, jak řešit situaci, v níž podle judikatury Ústavního soudu je výklad zákona o půdě, podle něhož je určení výše náhrady pouze podle vyhlášky porušením čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), nicméně sám text zákona nedává prostor pro stanovení výše náhrady přesahující vyčíslení podle vyhlášky.

II. Znění relevantních ustanovení zákona o půdě, včetně napadeného ustanovení

5. Nejvyšší soud dospěl k závěru, že ústavně souladným postupem řešení výše uvedené situace by bylo zrušení té části § 16 odst. 1 zákona o půdě, která odkazuje na stanovení výše náhrady podle § 28a téhož zákona, a tedy na vyčíslení podle vyhlášky. Klíčová ustanovení zákona o půdě (přičemž napadené ustanovení je vyznačeno tučně) znějí:

„§ 16

(1) Za pozemky, které se podle tohoto zákona nevydávají a za které nelze poskytnout jiný pozemek, náleží peněžitá náhrada ve výši ceny odňatého pozemku **stanovené podle § 28a**, pokud tento zákon nestanoví jinak (§ 14 odst. 8). […]

§ 28a

Pokud tento zákon nestanoví jinak, poskytují se náhrady podle tohoto zákona v cenách platných ke dni 24. června 1991, a to u věcí nemovitých v cenách podle vyhlášky č. 182/1988 Sb., ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb., a u věcí movitých v zůstatkových účetních cenách, u věcí movitých s nulovou zůstatkovou cenou ve výši 10 % pořizovací ceny.“

III. Argumentace navrhovatele

6. Dospěl-li Ústavní soud v nálezu ze dne 18. 7. 2017 sp. zn. II. ÚS 4139/16 (N 129/86 SbNU 205) k závěru, že finanční náhrada vyplácená podle zákona o půdě může být podle okolností přiměřeně zvýšena, nastolil tím podle Nejvyššího soudu dosud neřešené otázky, zejména: jakým způsobem přiměřenosti náhrady dosáhnout; zda se má stát základem jejího určení jiný cenový předpis; zda není založeno nerovné postavení mezi oprávněnými osobami, které obdržely náhradu podle doslovného výkladu § 28a zákona o půdě, a těmi, jimž by měla náležet náhrada podle cen aktuálních.

7. Nejvyšší soud má předně za to, že prosté znění výše citovaných ustanovení zákona o půdě neumožňuje dovodit závěr o nároku na peněžitou náhradu ve výši přesahující ocenění stanovené podle vyhlášky. Dovození práva na náhradu přesahující ocenění ke dni účinnosti zákona o půdě je možné nikoli výkladem, nýbrž soudcovským dotvořením právní úpravy, konkrétně použitím analogie, tedy konstruováním normy zakládající nárok na peněžité plnění *praeter legem* („vedle zákona“). Nejvyšší soud si je vědom, že moderní právní metodologie obecně připouští takový postup soudcovského dotvoření právní normy. A proto přestože nemá dovození nároku na náhradu v ústavně souladné výši oporu ve znění § 16 odst. 1 a § 28a zákona o půdě ani při jejich nejširším možném jazykovém výkladu, není to nepřekonatelnou překážkou dotvoření relevantních norem v zájmu ústavně chráněných hodnot.

8. Dle Nejvyššího soudu však nelze přehlédnout, že soudní uvážení je u výše peněžité náhrady příliš široké. Nedostatečná právní determinovanost výpočtu spravedlivé náhrady má za následek, že ji soudní praxe při přiznávání částek oprávněným osobám znatelně variuje. Nejvyšší soud připouští, že postupem času snad bude judikatura vrcholných soudů schopna rámcově vymezit žádoucí interval, v němž by se přiznávané náhrady měly pohybovat. Je však přesvědčen, že takové vymezení nenáleží moci soudní, nýbrž zákonodárné. Realizace majetkových restitucí je sice dobrodiním státu, ale soudy se při oceňování nároků jdoucích nad rámec § 28a zákona o půdě ocitají v prostoru mimoprávním (politickém) a nemají k řešení otázky spolehlivé právní nástroje vedoucí k dostatečně určitému výsledku. Zrušení napadeného ustanovení by sice obtíž plynoucí z ocitnutí se v mimoprávním prostoru neodstranilo, ale mohlo by být impulzem pro zákonodárce, aby se pokusil řešenou problematiku uchopit novým, ústavně souladným způsobem.

9. K návrhu na zrušení napadeného ustanovení vedla Nejvyšší soud snaha o zachování konzistence judikatury v restitučních věcech. Vytváření restitučních skutkových podstat, stanovování míry vydávání majetku a poskytování náhrady za majetek nevydaný mají být výsostnými úkoly moci zákonodárné (případně výkonné), nikoli soudní, jíž nepřísluší překračovat zákonem stanovené hranice zmírnění majetkových křivd, měnit rozsah vydávaného majetku a uzpůsobovat politickou reprezentací zvolené pojetí nápravy majetkových křivd vlastním představám o žádoucí míře kompenzace. Výše naznačený postup dotvoření v tomto případě rozhodné normy je v rozporu se zásadou důsledného respektu soudů k zákonným mezím restitučního procesu. V případě zrušení napadeného ustanovení by oprávněným osobám náleželo právo na náhradu ve výši „ceny odňatého pozemku“ bez omezení částkami vyplývajícími z cenových předpisů účinných k 24. 6. 1991.

10. Dále byl Nejvyšší soud veden k návrhu skutečností konstatovanou i v nálezu ze dne 19. 6. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 35/17 (N 112/89 SbNU 655; 135/2018 Sb.), a sice, že nebude-li

k judikaturou prosazovanému postupu oceňování pozemků úřad nucen vykonatelným soudním rozhodnutím, bude mít patrně při platném znění § 28a zákona o půdě za to, že není oprávněn poskytovat oprávněným osobám „dobrovolně“ adekvátní finanční náhradu. Jakkoli může být striktní postup podle platného znění napadeného ustanovení a § 28a zákona o půdě shledáván ústavněprávně neudržitelným, vcelku pochopitelně vyplývá z jeho textu. Ačkoli je situace, v níž úřad poskytuje náhrady v ústavně souladné výši až po pravomocném soudním rozhodnutí k tomuto plnění na jednu stranu pochopitelná, je současně nespravedlivá vůči oprávněným osobám, které nutí vynakládat čas a prostředky na vedení sporu se státem, jehož se bylo možné vyvarovat. Situace taktéž zatěžuje soudní soustavu velkým množstvím případů, jež by při ústavně konformním znění právní úpravy mohly být řešeny mimosoudně.

IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

11. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 ve spojení s § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zaslal návrh k vyjádření komorám Parlamentu a dále vládě a Veřejné ochránkyni práv jako orgánům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci, a vzhledem k předmětu řízení také úřadu.

IV.a Vyjádření Poslanecké sněmovny

12. Poslanecká sněmovna se ve vyjádření omezila na stručné shrnutí zákonodárného procesu přijetí a novelizací napadeného ustanovení (viz níže bod 44).

IV.b Vyjádření Senátu

13. Senát ve vyjádření konstatoval, že v době vzniku zákona o půdě i v době jeho pro věc relevantní novelizace nebyl ještě ustaven, pročež nemůže informovat o průběhu zákonodárného procesu. Výše peněžité náhrady za pozemky, které se podle zákona o půdě nevydávají a za které nelze poskytnout jiný pozemek, byla nicméně na půdě Senátu diskutována v souvislosti s tzv. druhou restituční tečkou, která byla do zákona o půdě vložena zákonem č. 185/2016 Sb.

14. K této problematice vyslovila v obecné rozpravě senátorka Veronika Vrecionová pochopení pro potřebu tzv. restituční tečky, odmítla však, aby k ní došlo za situace, kdy jsou pozemky oceňovány v cenách za rok 1990. Senátorka uvedla, že dosud neuspokojeným oprávněným osobám by měla být raději poskytnuta náhrada v dnešních cenách. A to přestože, jak poukázal tehdejší ministr zemědělství Marian Jurečka, by valorizace peněžitých náhrad k současným tržním hodnotám pozemků vedla k nerovnosti mezi novými restituenty a restituenty, jimž byla peněžitá náhrada vyplácena v minulosti podle cen stanovených k roku 1991.

15. Senátorka JUDr. Eliška Wagnerová, Ph.D., označila záměr vyplácet za pozemky, které nebyly kompenzovány náhradními pozemky, peněžitou náhradu vypočítanou podle cen z roku 1991 za nehoráznost. Odkázala v této souvislosti na rozpor tohoto záměru s judikaturou Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) a připomněla, že na vyhlášku zákon o půdě odkázal, protože v té době nebyly žádné tržní ceny. Jelikož dnes trh existuje, není jediný důvod, proč by se neměly ceny za odňaté pozemky blížit tržním cenám.

16. Závěrem Senát uvedl, že „je zcela na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost návrhem napadených ustanovení“.

IV.c Vyjádření vedlejší účastnice

17. Vláda jako vedlejší účastnice řízení se prostřednictvím ministryně spravedlnosti Mgr. Marie Benešové vyjádřila tak, že návrh na zrušení napadeného ustanovení by měl být zamítnut, zejména pro nutnost upřednostnit jeho ústavně souladný výklad, a to i *praeter legem*. Vláda připomněla některé části nálezu sp. zn. II. ÚS 4139/16, na jejichž základě dospěla

k závěru, že nemůže obstát tvrzený důvod pro zrušení napadeného ustanovení – jazykové limity napadené úpravy, vylučující ústavně souladný výklad. Tento výklad podle vlády nepředstavuje překročení zákonem stanovené hranice zmírnění majetkových křivd ani modifikaci rozsahu vydávaného majetku, ani přizpůsobení zákonodárcem zvoleného pojetí nápravy majetkových křivd vlastním představám o žádoucí míře kompenzace. Nejsou konstruovány nové, zákonem nepředvídané restituční skutkové podstaty, nýbrž toliko vykládána zákonná pravidla.

18. Podle vlády konstatoval Ústavní soud v nálezu ze dne 23. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 33/10 (N 62/69 SbNU 177; 154/2013 Sb.), jímž zamítl návrh na zrušení § 11 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, že soudní moc rozšiřujícím výkladem vyplnila mezery a nejasnosti v zákoně bez nutnosti zásahu zákonodárce. K zachování jednotnosti judikatury není nutná změna zákona o půdě, neboť Ústavní soud již vytyčil prostor pro individuální přístup soudů k posuzování nároků restituentů formou peněžité náhrady. Individuální přístup má umožnit zohlednění okolností případu, včetně postupu restituenta. Oproti libovolnému navyšování náhrad, příp. jejich určování podle tržní ceny, se z hlediska nákladů na vypořádání zbývajících nároků jeví méně zatěžujícím pro státní rozpočet.

19. Dále vláda poukázala na to, že po hypotetické derogaci by pro použití § 16 odst. 1 zákona o půdě bylo klíčové určení „výše ceny odňatého pozemku“. Nebylo by ale zřejmé, k jakému okamžiku má být cena posuzována – zda ke dni přechodu na stát, přiznání restitučního nároku nebo uplatnění nároku na finanční náhradu u úřadu, anebo rozhodnutí soudu. Proto by ani nebyla zřejmá sama výše náhrady. Byly by odstraněny výchozí hodnoty náhrady, pročež by její přizpůsobení rozumným a spravedlivým poměrům nebylo možné navázat na konkrétní výchozí výši. Ani případným zrušením napadeného ustanovení by nedošlo ke stanovení zřetelných vodítek pro určování výše náhrad, které by bylo ponecháno na vůli toho, kdo bude o náhradě rozhodovat. Byť by plenární rozhodnutí Ústavního soudu nebo navazující nálezy mohly upřesnit další kritéria určení výše náhrad, nedošlo by k zásadní změně současného stavu, který je charakterizován právě z judikatury odvozenými vodítky. Vláda nesouhlasí s navrhovatelem, že zrušením napadeného ustanovení by byl rozsah soudní diskrece zúžen, neboť relativně přesná vodítka pro určování výše náhrady by nadále scházela. Zásada úplného výčtu veřejnoprávních pravomocí vyžaduje, aby zákon stanovoval hlediska pro rozhodování a aby soud jen v zákonem stanovených výjimečných případech uplatňoval uvážení. Stěží by naplnila tento princip v podstatě blanketní právní norma přenechávající určení relevantních hledisek pro rozhodování na orgánech exekutivy (úřadu) nebo soudech. Podle vlády nelze opomenout, že napětí mezi zákonnými pravidly pro určování výše náhrad podle zákona o půdě a judikaturou Ústavního soudu je dostatečně zřejmé, přesto zákonodárce nereagoval, ačkoli mohl.

20. Z obecné povahy § 28a zákona o půdě podle vlády plyne, že i bez výslovného odkazu na něj by náhrada podle § 16 téhož zákona byla poskytována ve výši podle vyhlášky, neboť samotné napadené ani jiné ustanovení zákona pro tyto případy nestanoví jinak. Případné zrušení napadeného ustanovení je bezpředmětné bez návrhu na zrušení § 28a zákona o půdě.

21. Vláda se též domnívá, že adekvátní náhradou za nevydané pozemky podle zákona o půdě je míněna náhrada odvozená z cen podle vyhlášky, zvýšená odpovídajícím způsobem s ohledem na určitá kritéria. Ovšem tato kritéria odvozená z judikatury Ústavního soudu nemohou poskytnout spolehlivé obecně použitelné vodítko, neboť jejich naplnění je věcí úvahy obecného soudu (případně v první fázi řízení je věcí úvahy úřadu). I po derogačním zásahu Ústavního soudu by zůstalo nejisté, jak výši náhrady určit. Šlo by uvažovat o aktuální ceně obvyklé (tržní), která však podle judikatury Ústavního soudu nezbytně poskytnuta být nemusí.

22. Dopad případného vyhovění návrhu by byl podle vlády vzhledem k počtu dosud nevypořádaných restitučních nároků oproti celkovému počtu restituentů minimální. Neskončená soudní řízení se údajně týkají nejvýše stovek osob. Oprávněné osoby, jejichž dosud nevypořádaný nárok činí více než 1 milion Kč (v roce 2018 mělo jít o 97 osob), se nezřídka

domáhají u soudu převodu lukrativního pozemku (proto se ani neúčastní veřejných nabídek). Celkový počet restituentů zahrnuje 139 279 osob, z nichž u naprosté většiny byly nároky vypořádány. Potenciální derogační zásah Ústavního soudu by podle vlády založil nerovné postavení oprávněných osob, které obdržely náhradu podle doslovného výkladu § 28a zákona o půdě nebo podle nynějšího soudního výkladu, a těch, jimž by měla náležet náhrada ve výši cen aktuálních. Paradoxně by byli zvýhodněni např. ti, kdo se z vlastního rozhodnutí neúčastnili veřejných nabídek. Vláda poukázala na názor ESLP, podle něhož předchozí křivdy je nutno zmírňovat bez způsobení nových nepřiměřených křivd. Pokud by však zrušením napadeného ustanovení byla ve svém důsledku určitá, byť minimální část oprávněných osob zvýhodněna, restituenti, jejichž nároky byly vypořádány podle dosavadní právní úpravy, by právem mohli pociťovat další neoprávněnou křivdu. Případné zrušení odkazu na § 28a zákona o půdě by nevedlo ke snížení soudního nápadu restitučních věcí, neboť ani úřadu, ani soudům by nebyla poskytnuta zřetelnější vodítka pro určování výše náhrady. Naopak by hrozil nárůst sporů o navýšení dosud poskytnuté náhrady podle nových pravidel.

23. Vláda poukázala na to, že restitučními zákony by měly být nejen stanoveny podmínky částečného odstranění minulé újmy na právech jednotlivců, ale rovněž by měla být zohledněna existence dalších v kolizi stojících zájmů. K tomu poukázala na judikaturu ESLP, podle níž v případech týkajících se odnětí majetku musí být každý, kdo byl zbaven svého majetku, v zásadě schopen získat náhradu rozumně odpovídající jeho hodnotě, avšak legitimní cíle veřejného zájmu mohou vyžadovat méně než úhradu plné tržní ceny (bod 53 odůvodnění rozsudku ze dne 5. 11. 2002 ve věci *Pincová a Pinc proti České republice*, č. 36548/97). Zrušení napadeného ustanovení by směřovalo proti tomuto veřejnému zájmu a k neúměrnému zatížení státního rozpočtu, potažmo by mohlo dlouhodobě ovlivnit zadluženost a hospodaření České republiky, neboť právní úprava by v případě vyhovění návrhu umožňovala téměř bezbřehé finanční vypořádání.

24. Dále vláda upozornila, že z důvodu propojení právních úprav zákona o půdě a zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o mimosoudních rehabilitacích“) [zejména v návaznosti na nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2015 sp. zn. III. ÚS 130/14 (N 144/78 SbNU 235)] by se eventuální derogační zásah Ústavního soudu analogicky promítl i do zákona o mimosoudních rehabilitacích. V odkazovaném nálezu Ústavní soud aproboval posouzení věci Nejvyšším soudem v řízení, ve kterém šlo o určení náhrady za nemovitost nevydanou oprávněné osobě podle § 13 zákona o mimosoudních rehabilitacích v důsledku překážek pro její vydání. Nejvyšší soud podle vlády aproboval závěr nižších soudů určujících náhradu v cenách „(v podstatě) aktuálně tržních“. Ústavní soud ústavní stížnost České republiky – Ministerstva financí zamítl.

IV.d Sdělení Veřejné ochránkyně práv

25. Veřejná ochránkyně práv Ústavnímu soudu sdělila, že do řízení nevstoupí.

IV.e Vyjádření Státního pozemkového úřadu

26. Úřad navrhl odmítnutí návrhu. Kromě vyjádření shodných s vládou se především domnívá, že Nejvyšší soud k podání návrhu s největší pravděpodobností přistoupil z důvodu zvyšujícího se počtu žalob na určení výše finanční náhrady za nevydané pozemky a nejednotného postupu obecných soudů při jejím určování a zároveň ve snaze odstranit odklon obecných soudů od právní úpravy řešící způsob určení výše finanční náhrady za nevydané pozemky. Obecné soudy, které se při rozhodování o tomto typu žalob odklánějí od zákonné úpravy, odkazují na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 4139/16, kterým jsou ve své činnosti vázány. Ústavní soud v tomto nálezu však zaujal jen obecný názor na postup vedoucí k určení výše finančního plnění jako náhrady přiměřené a rozumné, čímž vytvořil prostor pro volný výklad obecným soudům.

27. Podle úřadu obecné soudy rezignovaly na posouzení přiměřenosti a rozumnosti výše finanční náhrady a obvykle vycházejí zejména z návrhů oprávněných osob, které mechanismus určení výše náhrady dovozují především z vlastních zájmů, nikoli s ohledem na ekonomickou únosnost a přiměřenou zátěž pro společnost. Odvolací soudy následně volí zvýšení zákonné finanční náhrady, které sice vychází z cenových předpisů, ale už nevychází ze dne účinnosti zákona jako rozhodného data pro užití cenového předpisu. Odvolací soudy jej volně posouvají k datu splatnosti finanční náhrady, která však byla odvozena od vůle oprávněné osoby. Úřad má za to, že soudy dosud neřešily otázku podoby mechanismu pro určení přiměřené a rozumné finanční náhrady podle § 16 odst. 1 a § 28a zákona o půdě. Přestože jsou soudy povinny přihlédnout k okolnostem projednávaných případů, je namístě nastavit takový způsob přiměřeného zvýšení náhrady, který by nebyl diskriminační a byl použitelný při splnění podmínek pro všechny restituenty. Budou-li i v dalších případech shledány důvody pro úvahy o přiměřeném zvyšování finanční náhrady, pak by podle úřadu měl být zvolen způsob opakovatelný ve všech obdobných případech, který bude nediskriminační, spravedlivý, předvídatelný a nebude představovat neúnosnou zátěž pro státní rozpočet.

28. Další otázku úřad spatřuje v tom, zda má být náhrada navyšována plošně, či nikoli a na základě jakých kritérií mají být případně individuálně navyšovány zákonné náhrady. Pro posouzení této věci je stěžejní určení rozhodného znění oceňovacího předpisu, které by mělo být stanoveno zásadně shodně ve všech případech. Dosud byly všechny finanční náhrady vypláceny restituentům v cenách vyčíslovaných k 24. 6. 1991. Zákonodárce neuvažoval o zohlednění délky restitučního procesu, dokonce ani doby dospívání pohledávky až k její splatnosti, ani doby, po kterou restituent pasivně zvažuje nebo se aktivně pokouší o uspokojení své pohledávky jinou formou. Přijatelnou se podle úřadu zdá vazba rozhodného okamžiku na právní moc „restitučního“ rozhodnutí (případně rozsudku nahrazujícího správní rozhodnutí). Ta zohledňuje růst cen nemovitostí v průběhu správního procesu, jehož rychlost běžně není závislá na oprávněné osobě a zdá se být relativně spravedlivá i vůči těm, kteří finanční náhradu obdrželi v historických cenách už v raných 90. letech.

29. Úřad namítá, že dříve odškodněné oprávněné osoby by po zrušení napadeného ustanovení přihlížely tomu, jak se právě uspokojovaní restituenti domáhají násobně vyšších náhrad, tj. v aktuálních cenách. Zatímco v současné době vyplácí úřad finanční náhrady v administrativních historických cenách (protože je vázán nejen zákonem o půdě, ale i zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů), ti, kteří se mohou a chtějí soudně domáhat nároku, budou odškodňováni v cenách aktuálních, které podle úřadu mohou být vyšší o desetinásobky. Na takové zvýšení nároku nelze pohlížet jako na spravedlivé a nediskriminační. Smyslem restitučního zákonodárství by mělo být, aby se všem dostalo plnění, jehož výše byla odvozena podle shodných a předvídatelných pravidel.

30. Podle úřadu v důsledku plynutí času došlo ke zvýšení tržní hodnoty pozemků, a tím ke snížení reálné hodnoty relutárního plnění, což by obecně mohlo být důvodem zvýšení náhrady. Nicméně namítá, že pouhé plynutí času nemůže ospravedlnit odlišný přístup k restituentům, kteří jsou odškodňováni pozemkovým úřadem v historických cenách, a k těm, kteří se obrátí na soud žalobou na přiměřené zvýšení nároku. Všem totiž plyne čas stejně, a všem by se tak mělo dostat totožného plnění. Úřad je přesvědčen, že zvyšování restitučních náhrad způsobem zvoleným odvolacími soudy k naplnění cíle zákonodárce nevede a nepovede ani k druhému cíli – pomoci obnovit drobné podnikání v oblasti zemědělství; je obecně známo, že k tomuto cíli nevedly ani naturální restituce. Úřad se naopak domnívá, že zvolený způsob odškodnění může významně zasáhnout státní rozpočet a ovlivnit zadluženost České republiky a její hospodaření na dlouhou dobu. Z dosud pravomocných rozhodnutí soudů ve věci poskytnutí přiměřené a rozumné peněžité náhrady podle nálezu sp. zn. II. ÚS 4139/16 došlo k navýšení hodnoty náhrady v rozpětí od osminásobku až po třicetisedminásobek hodnoty

nároku stanovené pro naturální restituci. Úřad zdůrazňuje, že budou-li se zbývající nároky navyšovat v cenách ke dni jejich splatnosti, vzrostou tyto nároky mnohonásobně a jejich celkový objem může představovat extrémní zátěž pro státní rozpočet.

IV.f Replika navrhovatele

31. Soudce zpravodaj zaslal vyjádření účastníků, vedlejší účastnice i úřadu navrhovateli na vědomí a k případné replice.

32. Nejvyšší soud po obdržení zaslaných vyjádření setrval na svém návrhu. V replice zejména uvedl, že argumentace úřadu částečně podporuje úvahy v návrhu na zrušení napadeného ustanovení. Namítá-li úřad nerovnost mezi oprávněnými osobami uspokojovanými mimosoudně a těmi, jež jsou ochotny domáhat se nároku před soudem, mohla by být při vyhovění návrhu na zrušení napadeného ustanovení dosud neuspokojeným restituentům mimosoudně vyplácena přiměřená náhrada reflektující vývoj tržních poměrů.

33. Nejvyšší soud neupírá opodstatněnost tvrzení, že by zrušení odkazu na § 28a zákona o půdě zcela neřešilo problém nutnosti určovat finanční náhradu v cenách podle vyhlášky. Nejvyšší soud zvažoval navrhnout též zrušení § 28a zákona o půdě, nepokládal to však za vhodné, protože nachází uplatnění v jiných případech, zejména při vydávání náhradních pozemků, kde je fixace ceny těchto pozemků k 24. 6. 1991 vysoce racionální. Zrušení § 28a zákona o půdě bez nepřiměřeného narušení jiných funkcí, jež toto ustanovení plní, by bylo podle Nejvyššího soudu jen obtížně proveditelné. Případné zrušení napadeného ustanovení považuje Nejvyšší soud za dostačující. Lze mít za to, že vyhověl-li by Ústavní soud návrhu, byla by poskytnuta argumentační opora závěru, že § 16 odst. 1 zákona o půdě, ve znění po derogaci odkazu na § 28a téhož zákona, představuje ustanovení speciální vůči § 28a; tedy že právě v § 16 odst. 1 zákon „stanoví jinak“ a omezení cenami z června 1991 by se nepoužilo.

34. Důraz vlády na individuální přístup k uspokojování nároků restituentů peněžitou náhradou a zohlednění okolností případu se Nejvyššímu soudu jeví „poněkud licoměrný“, vyjádřil-li se úřad, že „v současné době vyplácí finanční náhrady v administrativních historických cenách“, protože „je vázán zákonem o půdě“. Z toho plyne, že mimo soudní řízení k individuálnímu zkoumání jednotlivých případů nedochází a jsou paušálně vypláceny náhrady podle vyhlášky. Akceptovala-li vláda, jak se zdá, že poskytování náhrady v cenách podle vyhlášky není ústavně souladné, předpokládá Nejvyšší soud, že v tomto duchu usměrní postup úřadu, jenž je podřízen Ministerstvu zemědělství. A to tak, aby se rozumné a přiměřené náhrady dostávalo i těm, kteří své právo na náhradu uplatňují u úřadu, nikoli jen těm, kdo jsou ochotni je uplatňovat soudně.

35. Nejvyšší soud od navrhovaného zrušení napadeného ustanovení neočekává odstranění výkladových nejasností; ty by byly soudy nuceny vyřešit. Především by se měly iniciativy chopit zákonodárná a výkonná moc. Podle Nejvyššího soudu v minulosti Ústavní soud vícekrát přistoupil ke zrušení určité právní úpravy, aby zákonodárce přiměl danou materii nově upravit, přestože sama derogace nevedla k odstranění protiústavního stavu [nejvýznamněji se tak mělo stát v nálezu ze dne 27. 6. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (N 96/22 SbNU 329; 276/2001 Sb.)].

36. Námitka o potenciální nerovnosti oprávněných osob v případě zrušení napadeného ustanovení není podle Nejvyššího soudu přesvědčivá, neboť nerovnost již existuje a vyplývá z dovozené možnosti zvýšení finanční náhrady oproti ocenění podle vyhlášky. Zrušení napadeného ustanovení by nerovnost neprohloubilo, nýbrž by ji umožnilo alespoň částečně odstranit tím, že by se vyplácení náhrad ve „vyhláškové“ výši stalo nepřípustným. Nejvyšší soud podotýká, že ti, kdo se domohli vypořádání restitučního nároku např. již v 90. letech, a ti, kdo na poskytnutí náhrad stále čekají, nejsou ve stejném postavení. Peněžitá náhrada ve výši podle vyhlášky nebyla v 90. letech v zásadním rozporu s hodnotou odňatých statků, zatímco nyní už je. Lichá má být též námitka vlády, že by zrušením napadeného ustanovení mohli být zvýhodněni ti, kdo se neúčastnili veřejných nabídek. Ve veřejných nabídkách jsou oprávněným

osobám poskytovány pozemky mající reálnou tržní hodnotu, jsou však „podhodnocovány“ oceněním podle vyhlášky, podle níž se oceňují restituční nároky (odňaté nemovitosti i náhradní pozemky jsou tak ohodnocovány podle stejných cenových měřítek).

IV.g Ústní jednání

37. Podle § 44 zákona o Ústavním soudu 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

38. Podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu 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. nálezy ze dne 3. 11. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 10/17 (N 202/103 SbNU 9; 552/2020 Sb.) a ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18 (N 134/95 SbNU 124; 225/2019 Sb.)].

39. Nejvyšší soud podal návrh na zrušení napadeného ustanovení, neboť má za to, že má být použito v dovolacím řízení vedeném u něj pod sp. zn. 28 Cdo 3772/2018. Ústavní soud přezkoumal, zda Nejvyšší soud splňuje podmínku aktivní legitimace, tj. zda má být napadené ustanovení skutečně použito v řízení, které tento soud vede.

40. Součástí přezkumu v řízení před Nejvyšším soudem je mimo jiné posouzení přípustnosti dovolání, jímž byl úřadem napaden rozsudek městského soudu, kterým byl potvrzen rozsudek obvodního soudu. Posledně uvedeným rozsudkem byla úřadu uložena povinnost zaplatit oprávněné osobě finanční náhradu za odňaté a nevydané pozemky podle zákona o půdě, a to ve výši stanovené nikoli podle vyhlášky, nýbrž v duchu recentní judikatury Ústavního soudu (blíže viz rubriku I tohoto nálezu). Úřad spatřoval přípustnost dovolání v rozporu napadeného rozsudku městského soudu s některými rozhodnutími Nejvyššího soudu, podle nichž měla být finanční náhrada za odňaté a nevydané pozemky podle zákona o půdě určena podle vyhlášky. Nejvyšší soud by tudíž měl též přezkoumat soulad řešené otázky určení výše finanční náhrady s jeho rozhodovací praxí, přičemž zákonným východiskem tohoto určení je mimo jiné § 16 odst. 1 zákona o půdě. Prizmatem tohoto ustanovení by tedy Nejvyšší soud posuzoval právní posouzení věci městským soudem.

41. V případě neústavnosti napadeného ustanovení by odpadl zvláštní předpoklad oceňování pozemků podle vyhlášky, neboť by platnosti pozbyla rozhodná právní norma, na základě jejíhož výkladu v dnešní době oceňování probíhá. Posouzení otázky způsobu určení finanční náhrady za odňaté pozemky (přinejmenším co do souladu s judikaturou Nejvyššího soudu) tak bylo v okamžiku podání návrhu nevyhnutelné a bezprostředně závislé na použití napadeného ustanovení, od něhož se praxe výpočtu náhrady odvíjí. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že Nejvyšší soud je aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení napadeného ustanovení.

42. Návrh podaný Ústavnímu soudu v nadepsané věci obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti, není nepřípustný 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 proto návrh posoudil ve věci samé.

VI. Posouzení kompetence a ústavní souladnosti procedury přijetí napadeného ustanovení

43. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., sestává posouzení souladu 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.

44. Do § 16 odst. 1 zákona o půdě byla nejdříve zákonem č. 183/1993 Sb. vložena slova „a to v cenách podle § 28a“. Posléze byl § 16 odst. 1 novelizován zákonem č. 178/2006 Sb. tak, že uvedená formulace zní „stanovené podle § 28a“. Ústavní soud v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., nejprve posuzoval, zda zákony č. 183/1993 Sb. a č. 178/2006 Sb., kterými bylo napadené ustanovení vloženo do zákona o půdě, byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. V posuzovaném případě Ústavní soud z vyjádření účastníků řízení a z veřejně dostupných sněmovních a senátních informací (https://www.psp.cz a https://www.senat.cz) zjistil, a pro stručnost pouze konstatuje [srov. např. nález ze dne 24. 11. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 24/19 (N 214/103 SbNU 203; 7/2021 Sb.)], že tyto zákony byly přijaty v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. V tomto ohledu ostatně nebyly navrhovatelem ani jiným účastníkem nebo vedlejší účastnicí řízení vzneseny žádné námitky.

VII. Vlastní přezkum

VII.a Obecná východiska

45. Napadené ustanovení bylo i v souvislosti s § 28a zákona o půdě ústavněprávně vyloženo v nálezu sp. zn. II. ÚS 4139/16. Smyslem nynějšího přezkumu napadeného ustanovení proto není opětovně vyložit napadené ustanovení, nýbrž posoudit, zda se jeho výklad již nenachází mimo ústavněprávní meze, tedy zda není potřeba se od něj odchýlit, příp. zda vůbec postačuje a není nutné jej pro neústavnost napadeného ustanovení vyloučit. Jinak řečeno, setrvává-li dříve učiněný výklad napadeného ustanovení v ústavních mezích a není-li jiných důvodů pro jeho změnu, tj. lze-li jej vzhledem ke všem okolnostem považovat za ústavně souladný, není ke zrušení napadeného ustanovení důvod. Dále je nutné vzít v potaz potenciální důsledky zrušení napadeného ustanovení, v případě jeho neústavnosti, pro současnou rozhodovací praxi, která napadené ustanovení vykládá a používá. Zejména příslušná judikatura vytvořila následováním výkladu napadeného ustanovení předpoklady jeho aplikace, tudíž založila i určitou míru očekávání způsobů jeho výkladu a použití.

46. V dalším přezkumu vychází Ústavní soud z již plausibilního názoru, že vyplácení finanční náhrady ve výši pouze podle vyhlášky, tedy podle doslovného výkladu napadeného ustanovení a § 28a zákona o půdě, je pouze základem pro výsledné určení výše náhrady. Zejména proto, že v současné době výše náhrady podle vyhlášky dosahuje zlomku současné hodnoty a má toliko symbolický význam. Ústavní soud proto dále nepočítá (v souladu s recentní judikaturou) s možností, že by mohl být upřednostněn doslovný výklad napadeného ustanovení, nýbrž posuzuje soulad dovozeného výkladu teleologického podle principu *e ratione legis* s ústavním pořádkem. A to především s ústavně zaručenými právy na soudní ochranu a na ochranu vlastnictví podle čl. 36 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny.

VII.a/1 Stěžejní teze relevantní judikatury

47. V nálezu sp. zn. II. ÚS 4139/16 dospěl Ústavní soud mimo jiné k závěru, že lpění na doslovném výkladu napadeného ustanovení je známkou přepjatého formalismu, který musí ustoupit smyslu a účelu finanční náhrady (viz bod 52 odůvodnění). V bodu 32 odůvodnění tohoto nálezu uvedl Ústavní soud s odkazem na nález ze dne 10. 12. 2008 sp. zn. I. ÚS 755/06 (N 219/51 SbNU 725), že „[…] legislativní ‚nedůslednosti‘ různého druhu, jakož

i nepředvídatelnost v postupu různých státních orgánů nebo osob jednajících v podstatě za stát nelze vykládat v neprospěch oprávněných osob, ale s ohledem na platné konstitutivní hodnoty a principy demokratického právního státu vyjádřené v ústavním pořádku“. Zásada výkladu práva vstřícně k oprávněným osobám má za následek v kontextu odůvodnění citovaného nálezu, že zvláštní – restituční – zákonodárství vyžaduje i s ohledem na měnící se vnější okolnosti citlivý a obezřetný přístup soudů též v otázkách určování výše finanční náhrady.

48. V bodu 46 odůvodnění citovaného nálezu bylo ke změně právního názoru Nejvyššího soudu, podle něhož by (tehdy nově) oprávněným osobám měly být vypláceny náhrady v analogické situaci nikoli striktně podle znění zákona o mimosoudních rehabilitacích, uvedeno, že „Ústavní soud považuje uvedený judikaturní odklon za ústavně konformní [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/10 (viz výše) nebo nález ze dne 29. května 2013 sp. zn. Pl. ÚS 10/13 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.), bod 265]. V nálezu sp. zn. III. ÚS 130/14 (viz výše) konstatoval, že předmětný výklad plně koresponduje se základními ústavněprávními východisky, jež se vztahují k výkladu a použití restitučních předpisů (bod 36 citovaného nálezu). Ústavní soud zde nemohl odhlédnout ani od důsledku, k němuž by – při změněných sociálních a ekonomických poměrech – mohlo vést setrvání obecných soudů na předchozím výkladu zákona. Tímto důsledkem by byla výrazná disproporce mezi oprávněnými osobami podle zákona o mimosoudních rehabilitacích, a to těmi, jimž mohl být odňatý majetek vrácen, a těmi, jimž navrácen být nemohl, a kterým tak vzniklo právo na poskytnutí finanční náhrady“.

49. Tenorem nálezu sp. zn. II. ÚS 4139/16 je zejména bod 48 odůvodnění, v němž „Ústavní soud konstatuje, že obecnými soudy provedený výklad § 16 odst. 1 a § 28a zákona o půdě neobstojí, neboť zcela přehlíží účel a smysl jimi stanovené finanční náhrady. […] Tato finanční náhrada nemusí být nezbytně ekvivalentem aktuální tržní ceny předmětné nemovitosti, má však umožnit, aby jejím poskytnutím došlo k odstranění či zmírnění křivd způsobených komunistickým režimem srovnatelným způsobem, jako by tomu bylo při vydání věci. […] Za situace, kdy se rozdíl mezi cenou platnou k 24. červnu 1991 a aktuální tržní cenou postupem času zvětšil natolik, že poskytnutí náhrady ve výši první z nich dnes již pro oprávněnou osobu nemá jiný než symbolický význam, ale nelze dále trvat na doslovném výkladu tohoto ustanovení. Ustanovení § 28a zákona o půdě je třeba vykládat tak, že stanoví základ finanční náhrady, která může být v závislosti na konkrétních okolnostech zvýšena […], aby byla s ohledem na účel restitučních zákonů přiměřená a rozumná“. Z citovaného jsou patrny jednak účel poskytování finanční náhrady, který odpovídá hlavnímu cíli restitučních zákonů (viz níže), jednak výše náhrady, která v obecné rovině nemusí dosahovat tržní ceny, nicméně je žádoucí, aby symbolická výše náhrady podle vyhlášky byla přiměřeně zvýšena.

50. Obdobně se Ústavní soud zabýval finanční náhradou, a to podle § 11 zákona o mimosoudních rehabilitacích, v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/10 (viz výše bod 18). Napadené ustanovení upravovalo nárok vlastníka nemovitosti vůči státu, pakliže od něj koupil nemovitost a posléze ji musel vydat osobě oprávněné podle restitučního zákona. Tento nárok byl v § 11 výslovně stanoven ve výši kupní ceny zaplacené při koupi věci. Kupní cena pochopitelně taktéž mohla v průběhu času ztrácet na hodnotě vzhledem k rostoucím cenám nemovitostí. Ústavní soud dospěl v návaznosti na relevantní rozhodnutí ESLP k závěru, že smysl restitučního zákona „nemůže spočívat ve vrácení časově neaktuální a v důsledku neadekvátní kupní ceny, ale – jak České republice připomněl štrasburský soud – v zaplacení takové částky státem, která je za odpovídajících (a výjimečných) restitučních okolností přiměřená a rozumná. Proto obstojí výklad, podle něhož lze pod pojem kupní ceny ve smyslu § 11 zákona č. 87/1991 Sb. zahrnout též jiné plnění vyjadřující hodnotu nemovitosti“. V citovaném nálezu Ústavní soud z podstatné části odkázal na další rozhodnutí svá, ESLP a Nejvyššího soudu; upřednostněním výkladu umožňujícího vyplácení vyšší než zákonem výslovně stanovené náhrady zamítl návrh na zrušení § 11 zákona o mimosoudních rehabilitacích.

51. V nálezu sp. zn. III. ÚS 130/14 se Ústavní soud v situaci analogické k nyní posuzované věci přiklonil k takovému výkladu § 13 odst. 4 zákona o mimosoudních rehabilitacích, ve znění zákona č. 115/1994 Sb., že nelze restituentům (opět návazně na závěry ESLP i Nejvyššího soudu) přiznávat finanční náhradu pouze v dobové výši podle prostého znění zákona. O tomto výkladu hovoří soudy jako o rozšiřujícím, přičemž znění § 13 odst. 4 zákona o mimosoudních rehabilitacích, ve znění zákona č. 115/1994 Sb., považoval Ústavní soud stejně jako úpravu finanční náhrady podle zákona o půdě za výše uvedenou „legislativní nedůslednost".

52. Připomenout hodno i rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2012 sp. zn. 28 Cdo 1603/2011, podle něhož „jestliže se ve výjimečných případech zhojuje neadekvátnost poskytnuté náhrady za kupní ceny těm osobám, které – jako povinné a kdysi zvýhodněné – nemovitosti v restituci pozbyly […], pak je tím spíše spravedlivé (*a minori ad maius*) postupovat obdobně v případech oprávněných restituentů, kterým nemovitosti nemohly být vráceny a musí jim být poskytnuta finanční náhrada".

53. Lze shrnout, že nedávná judikatura stojí na závěru, že finanční náhrada podle restitučních předpisů nemá být určována v historické výši, která dnes dosahuje zlomku ceny nemovitosti. Tento výklad považuje Ústavní soud za žádoucí a ve zbytku odkazuje na uvedená i související rozhodnutí zejména svá a ESLP (zejména rozsudek ze dne 5. 11. 2002 ve věci *Pincová a Pinc proti České republice*, č. 36548/97).

VII.a/2 Účel zákona a výklad práva *praeter legem* a *contra legem*

54. Za stěžejní považuje Ústavní soud námitku, podle níž není dovození práva na finanční náhradu přesahující ocenění ke dni účinnosti zákona o půdě výkladem, nýbrž soudcovským dotvořením právním normy – analogií zakládající nárok na peněžité plnění *praeter legem*. K tomu Nejvyšší soud dodal, že toto dotvoření je v zásadě možné, avšak není z výše rozvedených důvodů v tomto případě vhodné.

55. V řízení o kontrole norem postupuje Ústavní soud podle principu přednosti ústavně souladného výkladu před derogací. Podle tohoto principu v situaci, v níž určité ustanovení právního předpisu umožňuje dva různé výklady, přičemž jeden je v souladu s ústavním pořádkem a druhý je v rozporu, není dán důvod pro zrušení tohoto ustanovení. Tato metoda vychází z principu dělby moci a ze s ní spojeného principu zdrženlivosti, podle něhož, lze-li dodržení ústavních mezí dosáhnout alternativními prostředky, Ústavní soud volí ten, jenž zákonodárnou moc omezuje v míře nejnižší [viz např. nález ze dne 29. 1. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 69/06 (N 22/48 SbNU 243; 269/2008 Sb.)], přičemž ústavně souladnému výkladu může svědčit i výklad rozšiřující [viz např. nálezy ze dne 22. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 13/05 (N 127/37 SbNU 593; 283/2005 Sb.) nebo ze dne 7. 4. 2005 sp. zn. III. ÚS 609/04 (N 79/37 SbNU 97)].

56. Ústavní soud v minulosti vícekrát zdůraznil, že obecné soudy nejsou absolutně vázány doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí odchýlit, vyžadují-li to účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně souladném právním řádu jako významovém celku. Povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad [srov. kromě výše uvedených např. nálezy ze dne 4. 2. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.) a ze dne 7. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 34/09 (N 187/58 SbNU 647)]. Otázkou proto je, jak daleké může být odchýlení se od textu ustanovení právního předpisu v zájmu naplnění jeho účelu.

57. Ve stanovisku pléna ze dne 21. 5. 1996 sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96 (ST 1/9 SbNU 471) dospěl Ústavní soud k závěru, že „vázanost soudu zákonem neznamená bezpodmínečně nutnost doslovného výkladu aplikovaného ustanovení, nýbrž zároveň vázanost smyslem a účelem zákona. V případě konfliktu mezi doslovným zněním zákona a jeho smyslem a účelem je

důležité stanovit podmínky priority výkladu *e ratione legis* před výkladem jazykovým, podmínky, jež by měly představovat bariéru možné libovůle při aplikaci práva“. Dále Ústavní soud konstatoval, že i při „rozporu doslovného znění daného ustanovení s jeho smyslem a účelem, o jejichž jednoznačnosti a výlučnosti není jakákoli pochybnost, lze upřednostnit výklad *e ratione legis* před výkladem jazykovým“. V nálezu ze dne 4. 2. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.) Ústavní soud dále konstatoval, že v takovém případě je nutno se vyvarovat libovůle a příslušné rozhodnutí se musí zakládat na rozumné argumentaci. Obecně tedy lze upřednostnit výklad podle účelu zákona zcela nad jeho doslovným výkladem (jsou-li účel i jazyk jednoznačné), jde však o výjimečnou situaci, která musí být důkladně odůvodněna.

58. Nálezem ze dne 17. 12. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.) zaujal Ústavní soud stěžejní pozici: „Dalším naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“

59. Pro úplnost hodno dodat, že uvedené nalezlo odraz i v § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník: „Každé ustanovení soukromého práva lze vykládat jenom ve shodě s Listinou základních práv a svobod a ústavním pořádkem vůbec […], jakož i s trvalým zřetelem k hodnotám, které se tím chrání. Rozejde-li se výklad jednotlivého ustanovení pouze podle jeho slov s tímto příkazem, musí mu ustoupit. […] Zákonnému ustanovení nelze přikládat jiný význam, než jaký plyne z vlastního smyslu slov v jejich vzájemné souvislosti a z jasného úmyslu zákonodárce; nikdo se však nesmí dovolávat slov právního předpisu proti jeho smyslu.“

60. Ústavní soud nezpochybňuje význam jazykové metody výkladu práva, poukazuje pouze na kontury jejího možného vyloučení v odůvodněných případech. Takovým výjimečně nutným upřednostněním výkladu podle účelu normy je tzv. teleologická redukce; v případě množství výkladových alternativ je vyloučena ta, která vede z pohledu smyslu a účelu právní normy k nepřijatelným důsledkům [srov. např. nález ze dne 28. 1. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 41/02 (N 10/32 SbNU 61; 98/2004 Sb.)].

61. Z výše uvedeného je v souladu se závěry judikatury i odborné literatury patrné, že je ústavně souladné výkladové pravidlo přednosti, podle něhož lze aprobovat i výklad právní normy *contra verba legis*, tedy v rozporu s jejím textem (doslovným výkladem), jsou-li gramatický význam i účel normy nepochybné [viz nález ze dne 28. 7. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 9/09 (N 166/54 SbNU 117); srov. WINTR, J. Metody a zásady interpretace práva. 2. vyd. Praha, 2019, s. 231].

62. Účel napadeného ustanovení je dovozován z účelu zákona o půdě a jeho restituční podstaty. Podle preambule zákona o půdě byl zákon přijat mimo jiné ve snaze zmírnit následky některých majetkových křivd, k nimž došlo vůči vlastníkům zemědělského a lesního majetku v období let 1948 až 1989. Obdobný účel stanovují i další restituční předpisy a rozsáhle je aprobuje (též výše zmíněná) judikatura vrcholných soudů. Tímto účelem poměřoval Ústavní soud prosté znění napadeného a souvisejících ustanovení v nálezu sp. zn. II. ÚS 4139/16, v němž konstatoval, že oprávněná osoba má obdržet přiměřenou finanční náhradu, jejíž výše podle vyhlášky je pouze základem pro zvýšení náhrady, která má dnes toliko symbolický význam.

63. Na základě právě řečeného a v předchozí rubrice podaného lze dílem shrnout, že účel § 16 odst. 1 a § 28a zákona o půdě je nepochybný a odpovídá snaze o zmírnění některých majetkových křivd. Zmírnění, nikoli nutně plné odčinění, majetkové křivdy (které je i podle judikatury ESLP věcí zákonodárce) ústí v závěr, že finanční náhrady nemusejí nutně dosahovat

dnešní výše tržních cen nevydaných nemovitostí. Jinými slovy, z těchto plausibilních postulátů, v návaznosti zejména na nález sp. zn. II. ÚS 4139/16, nelze bez dalšího dovodit, že úmyslem (rozumného a konzistentního) zákonodárce bylo stanovit poskytování finanční náhrady ve výši tržních cen nemovitostí. To i proto, že § 28a odkazuje na ceny platné k 24. 6. 1991, a to oceněním podle vyhlášky účinné dnem 1. 1. 1989. Nicméně je taktéž zřejmé, že kýženému zmírnění křivdy o téměř 30 let později v zásadě neodpovídá z pohledu dnešních cen zlomková výše finanční náhrady určená podle vyhlášky.

VII.a/3 Změna okolností, legitimní očekávání a současná praxe

64. Jak vyplývá z návrhu, judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího soudu, soudní praxe je dnes již ustálena na závěru, že finanční náhrada za nevydané pozemky podle zákona o půdě by oprávněným osobám měla být vyplácena ve výši přesahující ocenění podle vyhlášky, nikoli nutně dosahující tržní ceny nemovitostí. A to tak, aby s ohledem na individuální okolnosti případu byla přiměřená a rozumná. S tím, že v případě předcházejícím návrhu Nejvyššího soudu na zrušení napadeného ustanovení byl východiskem určení výše finanční náhrady znalecký posudek podle oceňovací vyhlášky (účinné ke dni rozhodování soudu, viz výše).

65. V případě návrhu na zrušení ustanovení právního předpisu je samozřejmě nutno zvažovat, zda by i v případě, v němž se ústavnost příslušného ustanovení může jevit hraniční, takové zrušení vůbec mohlo vést k řešení tvrzených obtíží aplikační praxe. Tyto problémy vystupují zřetelně do popředí tehdy, je-li téměř 30 let vykládáno a používáno zákonné ustanovení téhož původního účelu, avšak společenské okolnosti, včetně cen nemovitostí a kupní síly, se rapidně změnily. V principu jde o kolizi zákonodárného vs. soudního řešení nepřiléhavosti relevantní části zákona k dnešní realitě. Přičemž stanovení podmínek, skutkových podstat a dalších předpokladů zmírňování křivd způsobených za minulého režimu je věcí zákonodárce. Jinými slovy, jde též o otázku, zda při nečinnosti zákonodárce již soudní moc nevyčerpala meze svých pravomocí k nalézání spravedlivých řešení případů při použití nezměněné zákonné normy.

66. Princip právní jistoty a jeho prvek v podobě předvídatelnosti aktů orgánů veřejné moci patří mezi principy demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy [srov. např. nález ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 31/03 (N 16/32 SbNU 143; 105/2004 Sb.)]. Jako jednu z náležitostí demokratického právního státu v sobě zejména zahrnuje požadavek zachování nabytých práv, jakož i ochrany důvěry každého v právo, což předpokládá i efektivní ochranu práv jednotlivců [srov. nález ze dne 13. 6. 2006 sp. zn. I. ÚS 50/03 (N 120/41 SbNU 499)].

67. Z uvedeného v souladu s nálezem sp. zn. II. ÚS 4139/16 plyne, že oprávněné osoby mají jak právo na adekvátní výši finanční náhrady a na ochranu svých nároků veřejnou mocí, tak na předvídatelný způsob rozhodování orgánů státu o restitučních nárocích. Současná rozhodovací činnost stojí na závěru, že restituentům náleží finanční náhrada v přiměřené a rozumné výši, přičemž její přesné určení je věcí individuálních případů. Po přiblížení mechanismu výpočtu výše náhrady volají jak navrhovatel, tak úřad; podle Nejvyššího soudu by zrušení napadeného ustanovení údajně napomohlo zachovat konzistenci judikatury, neboť soudy by nebyly omezeny vyhláškou.

68. Z vyjádření úřadu a příslušného poukazu Nejvyššího soudu však plyne, že praxe úřadu není zcela souladná se zdůrazňovanou judikaturou, podle níž soudy přiznávají oproti vyhlášce zvýšenou finanční náhradu, např. podle oceňovací vyhlášky. Nejvyšší soud uvedl, že úřad není přísně vzato povinen (slovy Nejvyššího soudu „oprávněn“) respektovat soudní výklad klíčových ustanovení zákona o půdě, a může tak poskytovat finanční náhradu v historické výši. Tuto praxi následně Nejvyšší soud v replice kritizoval. Oprávněným osobám nespokojeným s výší takové náhrady pak nezbývá než se obrátit na soud; takový postup je jednak časově náročný, jednak zatěžující státní aparát. Podle úřadu byly finanční náhrady dosud vypláceny v cenách roku 1991 a odvolací soudy fakticky finanční náhradu zvyšují. Úřad má též za to, že

soudy určené náhrady mohou být vyšší o desetinásobky. Důkazem je ostatně i řízení o určení výše finanční náhrady před obecnými soudy, z něhož návrh na zrušení napadeného ustanovení vzešel. Ústavní soud proto v dalším přezkumu vychází z předpokladu, že soudní praxe je jednotná v přístupu k určování výše náhrady nikoli pouze podle vyhlášky, avšak není zcela jednotná v konkrétním způsobu určení výše náhrady v jednotlivých případech. Naopak úřad se evidentně zdráhá poskytovat náhradu postupem, jakým tak činí soudy, a spíše se přiklání k určování náhrad podle vyhlášky, tedy v historických cenách (blíže viz jeho vyjádření výše).

VII.b Použití obecných východisek na posuzovanou věc

69. Ústavní soud dospěl na základě výše uvedených východisek k závěru, že výklad napadeného ustanovení provedený nálezem sp. zn. II. ÚS 4139/16 obstojí, neboť opačný výklad vede k nepřijatelným závěrům. Restituční předpisy byly přijaty za specifickým účelem a poté, co i bezmála po třiceti letech platnosti zákona o půdě nejsou některé nároky vypořádány, nelze předmětnou legislativní nedůslednost prizmatem zřetelného účelu restitučního zákona klást k tíži restituentům, přičemž určení výše náhrady v cenách z roku 1991 je nespravedlivé. V takovém případě je namístě upřednostnit teleologický výklad napadeného a souvisejících ustanovení a upozadit výklad doslovný vedoucí k nepřijatelným a neústavním důsledkům. Řešení otázky zrušení napadeného ustanovení spočívá ve vztahu zvoleného výkladu k právní jistotě a legitimnímu očekávání založenému soudobou praxí a v pravděpodobném vlivu na následnou rozhodovací činnost. Kdyby totiž ani takto koncipovaný výklad práva nepostačoval ke zmírnění některých majetkových křivd z doby nesvobody, nebylo by možné na předmětná ustanovení zákona o půdě pohlížet jako na ústavně souladná.

70. Stran možnosti výkladu práva *praeter legem* nebo *contra verba legis* souhlasí Ústavní soud s Nejvyšším soudem v tom, že takový výklad je v odůvodněných případech žádoucí a praxí i naukou obecně přijímaný. Ztotožnit už se však nemůže s důvody, pro které navrhovatel považuje současný výklad napadeného ustanovení celkově za neudržitelný. Ústavní soud má za to, že poukazované problémy, z nichž část bude patrně při rozhodování o restitučních nárocích stále přítomna z důvodu doby uplynulé od přijetí restitučních zákonů, by zrušení napadeného ustanovení nevyřešilo. Naopak by s sebou neslo další rizika spjatá s vyrovnáváním se rozhodovací praxe s použitím značně neurčité právní normy. V případě zrušení napadeného ustanovení by první věta § 16 odst. 1 zákona o půdě zněla: „Za pozemky, které se podle tohoto zákona nevydávají a za které nelze poskytnout jiný pozemek, náleží peněžitá náhrada ve výši ceny odňatého pozemku […], pokud tento zákon nestanoví jinak (§ 14 odst. 8).“ Fakticky by tak v případě derogace byl předmětem sporu okamžik určení ceny pozemku, o jehož nejednoznačnosti se vyjádřila vláda a jehož stanovení by bylo dalším úkolem státních orgánů. S tím, že již bylo (a nyní je opakovaně) dovozeno, že poskytování finanční náhrady „mechanicky“ v cenách podle vyhlášky není v souladu s ústavním pořádkem. Podle hypotetického znění § 16 odst. 1 věty první zákona o půdě by tak rozhodující orgán nebyl vázán žádným předpokladem pro určení alespoň základu výše finanční náhrady.

71. Jedním z motivů podání návrhu byl Nejvyššímu soudu impulz zákonodárci k přijetí jasné a spravedlivé úpravy určení výše finanční náhrady. Poté, co bylo nálezem sp. zn. II. ÚS 4139/16 ústavně souladně vyloženo napadené ustanovení, nepřistoupil zákonodárce ke změně příslušné právní úpravy. Přestože si patrně lze představit vhodnější znění zákona, vzhledem k pokročilosti rozhodování o restitučních nárocích, z nichž velká většina je již vypořádána, se nejeví příliš pravděpodobným, že by zákonodárce nově upravil předmětnou problematiku. Tato okrajová možnost ke zrušení napadeného ustanovení postačovat nemůže. Nyní posuzovaná věc je nesouměřitelná s problematikou řešenou v Nejvyšším soudem poukazovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/99, jímž Ústavní soud zrušil celou část pátou zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, upravující tzv. správní soudnictví. V uvedené věci zákonodárce upravil nově příslušnou oblast právního řádu neústavním způsobem, přičemž

z hlediska časového rozložení a objektivní nutnosti přijetí určité právní úpravy šlo o zcela odlišnou situaci.

72. Naopak by se při zrušení napadeného ustanovení otevřela možnost pro celou paletu výkladových alternativ § 16 odst. 1 věty první zákona o půdě. Rozhodovací praxe by patrně opět musela být sjednocena činností vrcholných soudů, potenciálně i provedením ústavně souladného výkladu. Tento výklad je již však orgánům veřejné moci k dispozici. Nadto vláda přiléhavě poukazuje, že při určování výše finanční náhrady je třeba vážit i v kolizi stojící zájmy, např. zátěž vyplácených náhrad pro státní rozpočet apod. Jakkoli nelze takový veřejný zájem *prima facie* upřednostnit před nároky jednotlivých restituentů, je třeba mu přiznat relevanci. Jsou-li již soudy sjednoceny na vyplácení finančních náhrad ve výši nikoli podle vyhlášky, ale ani tržních cen, otevřel by se zrušením napadeného ustanovení prostor pro přiznávání náhrad v celé této škále. Zákon by se základním východiskem pro určení základu náhrady ztratil i alespoň částečné (byť nevhodné) přiblížení časového okamžiku, k němuž se náhrady vztahují. Riziko nerovnosti při zmírňování majetkových křivd (případně vznik dalších křivd) by zrušením napadeného ustanovení nebylo nikterak vyloučeno.

73. Nejvyšší soud též dovodil, že v případě vyhovění návrhu by § 16 odst. 1 zákona o půdě bylo možno považovat za zvláštní ustanovení vůči § 28a téhož zákona; tzn., že by vzhledem k určování výše náhrad podle vyhlášky „stanovil jinak“. Avšak po hypotetickém zrušení napadeného ustanovení by i vzhledem k výše uvedenému zákon nijak speciálně nestanovoval. Ze samotného vypuštění odkazu na § 28a zákona o půdě by nebylo možné dovozovat, že zákon vylučuje určení výše náhrady nevydaných nemovitostí podle jejich historické ceny ani do jaké míry se případné výše náhrad mohou nebo mají blížit cenám tržním.

74. Další z námitek Nejvyššího soudu i úřadu představuje tvrzená nekonkrétnost žádoucího postupu určení výše finanční náhrady. Údajně není zřejmé, k jakému časovému okamžiku se má cena nemovitostí vztahovat ani jakým postupem má být určena přiměřená a rozumná výše finanční náhrady. Ústavní soud má za to, že určení výše náhrady je věcí individuálních případů na základě posouzení všech relevantních zvláštních okolností dané věci. Není úkolem Ústavního soudu, aby obecným soudům určoval konkrétní postup, jímž mají dospět k závěru o přiměřenosti výše náhrady. Tento postup z povahy věci nelze obecně definovat tak, aby byl přiléhavý v každém jednotlivém případě. Nadto je v pravomoci Ústavního soudu toliko posouzení ústavnosti napadeného ustanovení; součástí ústavně souladného výkladu však není podávání návodu k použití předmětného pravidla v každé hypotetické situaci. Ústavní soud uznává obtížnost určení okamžiku, k němuž má být cena nemovitosti ukotvena. V minulosti Ústavní soud rozhodl, že finanční náhrada nemusí být nutně ekvivalentem aktuální tržní ceny, nicméně má umožnit odčinění nebo zmírnění křivd tak, jako by tomu bylo při vydání věci. Touto myšlenkou vedené určování přiměřené a rozumné výše náhrady je prizmatem ústavního pořádku dostatečné pro vyloučení porušování ústavně zaručených práv jednotlivců. Bližší podoba určování výše náhrady závisí na zobecnění specifik jednotlivých případů, k němuž na úrovni běžného zákona není Ústavní soud povolán. Ostatně účastníci ani vedlejší účastnice řízení nepředložili Ústavnímu soudu příklady rozhodnutí, jimiž by bylo poukázáno na podstatně rozdílná určení výše nároků na základě různých rozhodných okamžiků pro ocenění nemovitostí.

75. Proto nemůže neústavnost napadeného ustanovení zapříčinit Nejvyšším soudem tvrzené otevření dalších otázek při určování výše náhrady obecnými soudy, způsobené údajně nálezem sp. zn. II. ÚS 4139/16. Měl-li Nejvyšší soud za to, že by měl Ústavní soud napadené ustanovení zrušit a současně rozhodnutím v řízení o kontrole norem podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy navrhnout konkrétní pravidla a předpoklady výpočtu výše náhrady, počínal by si Ústavní soud jako „pozitivní zákonodárce“ a ocitl by se mimo meze pravomocí svěřených mu Ústavou. Netřeba pak připomínat, že upřesňování obecných zákonných pravidel výkladem, případně vyplňování mezer v zákoně, je na podkladě jednotlivých případů na úrovni

obyčejného zákona úlohou obecných soudů. Výše byla vyvrácena námitka Nejvyššího soudu, podle níž je výklad napadeného ustanovení nepřípustným dotvořením právní normy, které má údajně za důsledek nedostatečnou determinovanost výpočtu spravedlivé náhrady. Nezasahuje-li provedený výklad neústavně do působnosti moci zákonodárné, je právě sjednocení způsobu použití napadeného ustanovení úkolem vrcholného orgánu ve věcech patřících do pravomoci soudů (čl. 92 Ústavy).

76. Zásadní nesouhlas Ústavní soud vyslovuje s tvrzenou neoprávněností úřadu rozhodovat o určení výše finanční náhrady podle soudního, ústavně souladného výkladu napadeného ustanovení, nýbrž podle výkladu doslovného. Sám úřad přiznává, že těm restituentům, kteří jsou ochotni bránit svůj nárok před soudy (které vykládají dotčená ustanovení zákona o půdě v souladu se shora podaným), jsou přiznávány řádově vyšší finanční náhrady. Nadto si je i vláda podle svého vyjádření vědoma žádoucího způsobu určování finanční náhrady ve výši nikoli pouze v historických cenách podle vyhlášky. Úřad je přitom podřízen Ministerstvu zemědělství (§ 1 odst. 4 zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů). Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby. Nálezem sp. zn. II. ÚS 4139/16 byl proveden ústavně souladný výklad pro tuto věc relevantních ustanovení zákona o půdě. Stejně jako v nyní posuzované věci jde o rozhodnutí ve věci samé, přičemž onen výklad je jednoznačně součástí podstaty obsahu tohoto nálezu. Stejně jako v nynějším nálezu pléna Ústavního soudu je *ratio decidendi* předchozího nálezu tvořena i tímto výkladem napadeného ustanovení, pročež není pochyb o její Ústavou stanovené závaznosti pro všechny orgány i osoby.

77. Neoprávněnost úřadu „dobrovolně“ poskytovat vyšší finanční náhrady dovozoval Nejvyšší soud z bodu 77 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/17. Nicméně Nejvyšším soudem odkazovaná pasáž pokračuje konstatováním Ústavního soudu, že takový výklad je ústavněprávně neudržitelný a že nelze přehlížet, že praxe úřadu je jedním z kritérií ústavněprávního přezkumu tzv. restituční tečky. Proto považuje Ústavní soud i v tomto případě praxi úřadu za nejrizikovější místo nynějšího přezkumu. Nicméně vzhledem k jednoznačnému důsledku čl. 89 odst. 2 Ústavy a ústavně souladně vyložitelnému obsahu napadeného ustanovení tato doposud nežádoucí praxe sama o sobě nemá mít za následek zrušení napadeného ustanovení. Je naopak povinností úřadu, vázaného nálezy Ústavního soudu, rozhodovat v souladu s Ústavou.

78. Nadto zdůraznil Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 4139/16 riziko, že výklad, podle něhož by se měly finanční náhrady poskytovat v cenách platných k 24. 6. 1991, by mohl vést k tomu, že „stát oprávněným osobám fakticky přestane nabízet adekvátní pozemky a místo toho bude jejich čtvrt století trvající nárok vypořádávat prostřednictvím bagatelních částek“. Dále bylo připomenuto, že stav, kdy úřad „dlouhodobě nevyhlašuje veřejné nabídky nebo tak činí v nedostatečném množství, není již řadu let nijak výjimečný“. Není proto případná argumentace úřadu, podle níž by byly oprávněným osobám soudy přiznány náhrady přetěžující státní rozpočet, a to v důsledku jejich údajné pasivity při možnosti uspokojit své nároky jinou formou. Stejně tak nemůže být restituentům kladeno k tíži hospodářsky zatěžující vyplácení finančních náhrad za nevydané nemovitosti.

79. Další z námitek představuje údajná nerovnost oprávněných osob, jejichž nároky byly, jsou, potažmo budou vypořádány v různých časových obdobích. Zmírňování některých majetkových křivd trvá již 30 let, a to na základě ne vždy zcela vhodné právní úpravy (což ale nelze vždy klást k tíži demokratickému zákonodárci). Podle Ústavního soudu nelze v praxi plně očekávat, že rozhodnutí o přiznání restitučních nároků budou v každém případě naprosto přesně odpovídat abstraktní zásadě rovnosti, jejíž porušení je obecně závažným ústavněprávním nedostatkem. Uvedené není schválením nahodilosti postupu státních orgánů, ale částečně důsledkem nesouměřitelnosti rychlosti tvorby zákonů a růstu cen nemovitostí. I vzhledem ke složitosti a časové náročnosti zákonodárného procesu, zvláště v citlivých restitučních otázkách,

nelze očekávat, že oprávněným osobám budou přiznány naprosto stejně adekvátní náhrady v roce 1991 i v roce 2021. Jakkoli je takové období dostatečně dlouhé pro přijetí alespoň částečně vhodnější zákonné úpravy, není v pravomoci soudů případné nedostatky plně nahradit. Nelze-li jednoznačně usoudit, že by zrušení napadeného ustanovení vedlo k odstranění nebo alespoň zmírnění těchto možných nerovností, a nelze-li po třiceti letech očekávat přijetí nové, praxi a rovnost restituentů jednoznačně zlepšující právní úpravy, není tato námitka dostatečným důvodem pro derogační zásah Ústavního soudu.

80. Vládě lze přisvědčit, že při věcné provázanosti projednávané věci s případy posuzovanými podle zákona o mimosoudních rehabilitacích by se případná nesourodost výkladu mohla přenést i do této další restituční oblasti (viz nálezy výše). V době k závěru se chýlícímu odčiňování křivd způsobených za minulého režimu by byl takový počin nepřiměřeným zásahem do právní jistoty a legitimních očekávání subjektů práva. Bez přičinění zákonodárce by nebyly ani po potenciálním zrušení napadeného ustanovení dány záruky zlepšení aktuální situace. Proto se Ústavní soud přiklání k zachování *statu quo*, který je už více než tři a půl roku postaven na v obecné rovině jednoznačném výkladu napadeného ustanovení.

VIII. Závěr

81. Ústavní soud neshledal důvody pro odchýlení se od již dovozeného závěru o ústavně souladném výkladu napadeného ustanovení, které by si žádaly jeho navržený derogační zásah. Ústavní soud dospěl k závěru, že v rozporu s ústavním pořádkem je pouze doslovný, byť jazykově jednoznačný výklad napadeného ustanovení, nikoli výklad zohledňující jeho účel, kterému tak musí být dána přednost. A to zejména proto, že v rozhodovací činnosti již panuje shoda na výkladu a použití napadeného ustanovení a každý hypotetický zásah do této praxe je z povahy věci výjimečný a musí být vážen obzvláště pečlivě. Tímto plenárním nálezem i dřívějšími nálezy Ústavního soudu, zejména sp. zn. II. ÚS 4139/16, jejichž esenciálním jádrem je výklad napadeného ustanovení podle jeho smyslu a účelu, jsou při použití § 16 odst. 1 a § 28a zákona o půdě vázány všechny orgány i osoby (čl. 89 odst. 2 Ústavy). Ústavní soud proto z výše uvedených důvodů podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu návrh Nejvyššího soudu zamítl.

Č. 5
Nemožnost úspěšně se domoci vlastnického práva žalobami na jeho určení pro včas neuplatněný restituční nárok podle zákona č. 128/1946 Sb. (sp. zn. III. ÚS 2171/17 ze dne 12. ledna 2021)

I. Neplatnost majetkových převodů a jakýchkoliv majetkově-právních jednání stanovená v § 1 odst. 1 dekretu prezidenta republiky č. 5/1945 Sb., o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o národní správě majetkových hodnot Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů a některých organizací a ústavů, ve znění pozdějších předpisů, není – vyjádřeno slovy dnešní právní terminologie – svou povahou absolutní, nýbrž bylo nutno se jí dovolat stanoveným způsobem a ve lhůtě podle zákona č. 128/1946 Sb., o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o nárocích z této neplatnosti a z jiných zásahů do majetku vzcházejících, ve znění pozdějších předpisů.

II. Ze stanoviska pléna Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2005 sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 (ST 21/39 SbNU 493; 477/2005 Sb.) vyplývá, že stát zcela dobrovolně umožnil bývalým vlastníkům dotčeného majetku usilovat o jeho navrácení, avšak pouze v omezeném množství případů, jejichž rozsah byl určen jednotlivými restitučními předpisy co do časové (tzv. rozhodné období vymezené od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990), věcné a osobní působnosti v podobě vymezení tzv. oprávněných osob (osoby s československým, resp. českým státním občanstvím). V případech, které nebylo možno podřadit pod rozsah restitučních předpisů, se podle stanoviska nelze domáhat ochrany vlastnického práva cestou žalob podle obecných občanskoprávních předpisů.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Jiřího Zemánka o ústavních stížnostech stěžovatelů 1. Geoffreyho Roberta Hogueta, 2. Nancy H. Tilghman Revocable Trust, sídlem 39 Caven Road, Ligonier, Pennsylvania, Spojené státy americké, 3. The 2009 Irrevocable Trust for Peter A. Looram, sídlem Glen Eagle Drive 280, Aspen, Colorado, Spojené státy americké, a 4. The 2009 Irrevocable Trust for Bettina L. Burr, sídlem One Dalton Street, Apt. 4201, Boston, Massachusetts, Spojené státy americké, zastoupených JUDr. Jarmilou Kolářovou, advokátkou, sídlem Vinohradská 403/17, Praha 2 – Vinohrady, proti usnesením Nejvyššího soudu ze dne 28. srpna 2018 č. j. 22 Cdo 5192/2016-653, ze dne 27. června 2017 č. j. 22 Cdo 5583/2016--563, č. j. 22 Cdo 4591/2016-406, č. j. 22 Cdo 4944/2016-451, č. j. 22 Cdo 4725/2016-422 a č. j. 22 Cdo 2136/2017-739, ze dne 23. května 2017 č. j. 22 Cdo 4726/2016-397 a č. j. 22 Cdo 5541/2016-497, ze dne 2. května 2017 č. j. 22 Cdo 5318/2016-413, č. j. 22 Cdo 4638/2016-536 a č. j. 22 Cdo 5113/2016-453 a ze dne 26. dubna 2017 č. j. 22 Cdo 4716/2016-506, rozsudkům Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. prosince 2016 č. j. 56 Co 322/2016-658, ze dne 13. července 2016 č. j. 56 Co 123/2016-510, ze dne 29. června 2016 č. j. 56 Co 112/2016-376, ze dne 25. května 2016 č. j. 56 Co 245/2015-388, ze dne 23. května 2016 č. j. 56 Co 247/2015--592, ze dne 17. května 2016 č. j. 56 Co 232/2015-436, č. j. 56 Co 229/2015-354 a č. j. 56 Co 223/2015-426, ze dne 13. května 2016 č. j. 56 Co 224/2015-347 a č. j. 56 Co 231/2015-335 a ze dne 21. dubna 2016 č. j. 56 Co 246/2015-459 a č. j. 56 Co 230/2015-367, rozsudkům Okresního

soudu v Opavě ze dne 24. září 2015 č. j. 7 C 142/2011-294 a č. j. 7 C 203/2008-438, ze dne 30. března 2015 č. j. 17 C 141/2011-196, ze dne 27. března 2015 č. j. 12 C 356/2008-401 a č. j. 12 C 142/2011-183, ze dne 20. března 2015 č. j. 12 C 141/2011-186, č. j. 10 C 141/2011-201, č. j. 12 C 353/2008-263 a č. j. 17 C 140/2011-236 a ze dne 19. března 2015 č. j. 10 C 353/2008--244 a č. j. 10 C 142/2011-173 a rozsudku Okresního soudu v Ostravě ze dne 14. dubna 2016 č. j. 61 C 383/2008-618, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Ostravě, Okresního soudu v Opavě a Okresního soudu v Ostravě jako účastníků řízení a 1. obce Šilheřovice, sídlem Střední 305, Šilheřovice, 2. obce Ludgeřovice, sídlem Markvartovická 52/48, Ludgeřovice, zastoupených JUDr. Milanem Čichoněm, advokátem, sídlem Kpt. Vajdy 3046/2, Ostrava, 3. statutárního města Ostravy, sídlem Prokešovo náměstí 1803/8, Ostrava, zastoupeného JUDr. Petrem Pyšným, advokátem, sídlem Občanská 1115/16, Ostrava, 4. České republiky – Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, sídlem Rašínovo nábřeží 390/42, Praha 2 – Nové Město, 5. spolku Tělovýchovná jednota Ostrava, sídlem Varenská 3098/40a, Ostrava, zastoupeného Mgr. Pavlem Vidurou, advokátem, sídlem Nádražní 1325/18, Ostrava, a 6. státního podniku Lesy České republiky, s. p., sídlem Přemyslova 1106/19, Hradec Králové, zastoupeného Mgr. Lukášem Eichingerem, MBA, advokátem, sídlem Veleslavínova 94/8, Praha 1 – Staré Město, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

Ústavní stížnosti se zamítají.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavními stížnostmi podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), doručenými Ústavnímu soudu dne 13. 7. 2017, 26. 7. 2017, 9. 8. 2017, 10. 8. 2017, 4. 9. 2017, 5. 9. 2017 a 21. 11. 2018 a doplněnými podáními stěžovatelů ze dne 10. 8. 2017, 21. 8. 2017, 10. 12. 2018, 29. 9. 2019, 26. 2. 2020, 7. 7. 2020, 10. 7. 2020 a 2. 11. 2020, jež byly nejprve vedeny pod samostatnými spisovými značkami sp. zn. III. ÚS 2171/17, sp. zn. I. ÚS 2328/17, sp. zn. III. ÚS 2329/17, sp. zn. II. ÚS 2519/17, sp. zn. III. ÚS 2520/17, sp. zn. I. ÚS 2536/17, sp. zn. IV. ÚS 2796/17, sp. zn. I. ÚS 2797/17, sp. zn. IV. ÚS 2812/17, sp. zn. III. ÚS 2813/17, sp. zn. I. ÚS 2814/17 a sp. zn. I. ÚS 3812/18 a které Ústavní soud v souladu s § 63 zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 112 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, usneseními ze dne 22. 8. 2017, ze dne 19. 9. 2017 a ze dne 26. 5. 2020 spojil ke společnému řízení, se stěžovatelé domáhali zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, a to pro jejich rozpor s čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 7 odst. 1, čl. 10 odst. 2, čl. 11 odst. 1, čl. 24, čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 1 odst. 1 Ústavy, čl. 6 odst. 1, čl. 8, 13 a 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě a čl. 5 Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 95/1974 Sb.). Stěžovatelé zároveň navrhli, aby jim byla přiznána náhrada nákladů řízení před Ústavním soudem.

2. V průběhu řízení dne 11. 4. 2020 zemřela původní druhá stěžovatelka Nancy Hoguet Tilghman, načež Ústavní soud rozhodl usnesením ze dne 31. 8. 2020 sp. zn. III. ÚS 2171/17, že v řízení bude dále pokračováno s jejím procesním nástupcem Nancy H. Tilghman Revocable Trust.

3. Z ústavních stížností a napadených rozhodnutí se podává, že stěžovatelé se svými žalobami domáhali – stručně řečeno – určení, že jejich právní předchůdce Dr. Alphonse Mayer

de Rothschild (dále též jen jako „zůstavitel“), zemřelý dne 1. 9. 1942, byl ke dni svého úmrtí výlučným vlastníkem nemovitostí specifikovaných v napadených rozhodnutích, případně že Clarice Adelaide de Rothschild, zemřelá dne 11. 2. 1967, byla ke dni svého úmrtí výlučnou vlastnicí těchto nemovitostí, jakož i určení, že stěžovatelé jsou vlastníky daných nemovitostí, každý v podílu ve výši ideální jedné čtvrtiny. Dále se domáhali toho, aby byla žalovaným vedlejším účastníkům uložena povinnost vyklidit předmětné nemovitosti.

4. Okresní soud v Opavě a v jednom případě Okresní soud v Ostravě (pro zjednodušení dále také jen „okresní soud“) žaloby stěžovatelů napadenými rozsudky zamítly; v několika případech zároveň okresní soud řízení z důvodu částečného zpětvzetí žaloby stěžovateli v příslušném rozsahu zastavil. Okresní soud vyšel předně ze zjištění, že zůstavitel převedl předmětné nemovitosti kupní smlouvou ze dne 6. 12. 1939 na Německou říši (pozn. Ústavního soudu: *de facto* nešlo o kupní smlouvu, ale o protokol, jenž obsahoval odevzdací smlouvu týkající se majetku bratrů Rothschildových, na jejímž základě došlo k převodu tohoto majetku bez jakékoliv náhrady). Jeho manželka Clarice Adelaide de Rothschild se následně nedovolala v souladu s dekretem prezidenta republiky č. 5/1945 Sb., o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o národní správě majetkových hodnot Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů a některých organizací a ústavů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „dekret č. 5/1945 Sb.“) a podle § 8 zákona č. 128/1946 Sb., o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o nárocích z této neplatnosti a z jiných zásahů do majetku vzcházejících, (dále jen „zákon č. 128/1946 Sb.“) ve tříleté prekluzivní lhůtě neplatnosti tohoto převodu. Na předmětné nemovitosti proto bylo nutno nahlížet jako na majetek Německé říše, na který se vztahoval dekret prezidenta republiky č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa, (dále jen „dekret č. 12/1945 Sb.“), případně dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy, (dále jen „dekret č. 108/1945 Sb.“), přičemž právním důvodem konfiskace předmětných nemovitostí byl samotný dekret. S odkazem na stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2005 sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 (ST 21/39 SbNU 493; 477/2005 Sb.) pak okresní soud uzavřel, že stěžovatelé neměli na požadovaném určení vlastnického práva naléhavý právní zájem. Jestliže totiž jejich právní předchůdci nevyužili možnosti domáhat se svého vlastnického práva, k jehož zániku došlo před 25. 2. 1948, postupem podle zákona č. 128/1946 Sb., nebylo možno se nyní jeho ochrany účinně domáhat žalobou na ochranu vlastnického práva, resp. touto žalobou obcházet smysl a účel restitučního zákonodárství.

5. K odvoláním stěžovatelů Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) napadenými rozsudky rozhodnutí okresního soudu ve výrocích o věci samé potvrdil. Pozbyl-li totiž zůstavitel vlastnické právo k nemovitostem v období nesvobody za podmínek uvedených v dekretu č. 5/1945 Sb. a zákoně č. 128/1946 Sb. a na jejich vydání neuplatnil, resp. uplatnil neúspěšně restituční nárok podle těchto předpisů, nejsou již nyní dědicové oprávněni uplatňovat své dědické nároky. Jelikož tedy Clarice Adelaide de Rothschild jako právní nástupkyně zůstavitele neuplatnila včas restituční nárok podle zákona č. 128/1946 Sb., nemohli se nyní stěžovatelé jako její právní nástupci úspěšně domoci vlastnického práva žalobami na jeho určení.

6. Dovolání stěžovatelů Nejvyšší soud odmítl rovněž napadenými usneseními dle § 243c odst. 1 občanského soudního řádu jako nepřípustná, neboť krajský soud posuzované právní otázky vyřešil v souladu s ustálenou rozhodovací praxí Nejvyššího soudu i Ústavního soudu, od níž nebylo důvodu se ani v nynějších věcech odchýlit.

II. Argumentace stěžovatelů

7. V obsáhlých ústavních stížnostech, jež byly po spojení ke společnému řízení doplněny neméně obsáhlým „shrnujícím vyjádřením“ ze dne 29. 10. 2019 a následně dalším „doplňujícím

podáním“ ze dne 26. 2. 2020, stěžovatelé předně podávají podrobný výklad týkající se vlastnických vztahů k předmětným nemovitostem před jejich zabráním Německou říší, důsledků neplatnosti majetkových převodů ve smyslu § 1 dekretu č. 5/1945 Sb., jakož i použití československých právních předpisů a jejich vztahu k dekretům prezidenta republiky a poválečnému restitučnímu zákonodárství. K napadeným rozhodnutím pak uplatňují množství námitek, které lze shrnout následovně:

a) není pravda, že právní předchůdkyně stěžovatelů restituční nárok podle zákona č. 128/1946 Sb. neuplatnila (resp. neuplatnila správným způsobem), neboť z dobových dokumentů naopak vyplynulo, že nárok uplatněn byl, avšak dokumentace o případném výsledku řízení, bylo-li vůbec ukončeno, se již nedochovala; právní předchůdkyně stěžovatelů navíc správně ani restituční nároky uplatňovat nemohla, neboť v dané době byl veškerý předmětný majetek ležící pozůstalostí a restituční nárok mohl uplatnit pouze její správce;

b) neplatnost majetkových převodů z doby nesvobody podle § 1 dekretu č. 5/1945 Sb. je svou povahou absolutní, nikoliv pouze relativní, jak nesprávně tvrdily obecné soudy; vlastnické právo právních předchůdců stěžovatelů (resp. stěžovatelů jako jejich právních nástupců) proto nikdy nezaniklo a je na něj nutno hledět jako na dosud nevypořádané dědictví po zůstaviteli; z téhož důvodu na posuzovanou věc nelze uplatnit ani stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05, neboť stěžovatelé se nedomáhají obnovení zaniklého vlastnického práva, ale potvrzení jejich existujícího nároku; přijetí opačného závěru, tedy že v důsledku zabrání majetku zůstavitele Německou říší skutečně došlo k zániku jeho vlastnického práva, by dle stěžovatelů znamenalo faktické uznání legality a legitimity aktů nacistické perzekuce a německého nacistického práva;

c) stát převzal předmětný majetek bez právního důvodu, a proto k němu nikdy nemohl nabýt vlastnické právo a následně je převádět na další subjekty (vedlejší účastníky řízení);

d) stěžovatelé svými žalobami neobcházeli restituční předpisy (zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů), jak nesprávně vyhodnotily soudy, neboť se na ně z důvodu absence československého státního občanství vůbec nevztahovaly, a stěžovatelé tak neměli jinou možnost než postupovat podle obecných předpisů [na podporu uvedeného stěžovatelé odkázali na nálezy ze dne 3. 8. 2011 sp. zn. I. ÚS 894/10 (N 137/62 SbNU 157) a ze dne 2. 8. 2016 sp. zn. I. ÚS 3943/14 (N 144/82 SbNU 287)];

e) „důvěrný výnos“ Ministerstva zemědělství ze dne 27. 12. 1949, jímž mělo být o konfiskaci dle dobové dokumentace zřejmě rozhodnuto, nelze považovat za nic jiného než za paakt (uvedený dokument se navíc nedochoval, a lze mít proto pochybnosti i o tom, zda byl vůbec vydán);

f) konfiskační proces byl dovršen až výměrem Okresního národního výboru v Hlučíně ze dne 3. 3. 1950 (resp. 4. 3. 1950), což svědčí o tom, že došlo ke zneužití dekretů prezidenta republiky totalitní mocí.

III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

8. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnosti byly podány včas k tomu oprávněnými stěžovateli, kteří byli účastníky řízení, v nichž byla vydána napadená rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejich projednání příslušný. Stěžovatelé jsou právně zastoupeni v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnosti jsou přípustné (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť stěžovatelé vyčerpali všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svých práv.

IV. Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení, replika stěžovatelů

9. Ústavní soud vyzval účastníky řízení, aby se vyjádřili k ústavním stížnostem. Vedlejší účastníky řízení vyzval, aby se vyjádřili k té ústavní stížnosti, která směřuje proti rozhodnutím vydaným v řízení, v němž měl ten který vedlejší účastník postavení účastníka řízení.

10. Nejvyšší soud plně odkázal na obsah napadených rozhodnutí a sdělil, že souhlasí s projednáním věci bez své účasti a že se blíže k ústavním stížnostem nebude vyjadřovat.

11. Krajský soud uvedl, že setrvává na stanoviscích vyjádřených v jednotlivých rozhodnutích, a navrhl zamítnutí všech ústavních stížností. Zdůraznil, že pro všechna rozhodnutí bylo právně významné zjištění, že poválečné restituční předpisy umožnily původním vlastníkům nemovitostí, kteří pozbyli vlastnické právo v době nesvobody, uplatnit navrácení majetku podle restitučních předpisů ve vymezených lhůtách. Právní předchůdce stěžovatelů nároky neuplatnil, případně je uplatnil neúspěšně. Určení existence vlastnického práva k datu jeho úmrtí bylo vyloučeno, stejně tak nebylo možno vyhovět požadavkům na určení vlastnictví právních nástupců a dědiců původního vlastníka, na které neexistující vlastnické právo nemohlo přejít.

12. Okresní soud v Ostravě zcela odkázal na skutková zjištění i právní závěry vyjádřené v napadeném rozsudku č. j. 61 C 383/2008-618.

13. Okresní soud v Opavě ve svých vyjádřeních rekapituloval, že svá rozhodnutí opřel o zjištění, že právní předchůdci stěžovatelů nevyužili možnosti uplatnit své nároky v režimu dekretu č. 5/1945 Sb., případně zákona č. 128/1946 Sb., respektive se pokusili tuto možnost využít, ale věc „nedotáhli“ do zdárného konce; tyto skutkové okolnosti vyplynuly již ze samotných žalobních tvrzení stěžovatelů, a soud proto o jejich správnosti neměl pochybnosti. Závěry přijaté v napadených rozhodnutích, na které okresní soud v podrobnostech odkázal, jsou plně v souladu též s dosavadní rozhodovací praxí Ústavního soudu. V dalších vyjádřeních pak doplnil, že předmětná smlouva zachycená v protokolu Okresního soudu v Hlučíně ze dne 6. 12. 1939 byla uzavřena právním předchůdcem stěžovatelů pod tlakem okupace a národní a rasové perzekuce a jako taková byla dekretem č. 5/1945 Sb. prohlášena za neplatnou. Tato neplatnost byla však pouze relativní, a bylo proto třeba se jí stanoveným postupem dovolat. Ačkoliv bylo zřejmé, že mezi právní předchůdkyní stěžovatelů a zemským národním výborem probíhala určitá korespondence, nic to nemohlo změnit na závěru, že u okresního soudu, který jediný byl oprávněn o nároku rozhodnout, daný nárok na vrácení majetku nikdy uplatněn nebyl (což ostatně sami stěžovatelé ve věci sp. zn. 17 C 140/2011 k výzvě soudu potvrdili) či to minimálně nebylo stěžovateli prokázáno. Okresní soud dále uvedl, že sami stěžovatelé v ústavní stížnosti uvádějí, že jejich právní předchůdkyně byla odkázána na postup podle poválečného restitučního zákonodárství a její žádosti o zrušení národní správy a vrácení majetku nebylo vyhověno. I fakticky proto věděla, jak má být postupováno. Namítají-li stěžovatelé, že dekrety prezidenta republiky se na předmětný majetek nevztahovaly, protože ho jejich právní předchůdce platně nepozbyl, a Německá říše se tak nikdy nestala jeho vlastníkem, nepovažuje okresní soud tuto argumentaci za správnou, neboť nic nemění na tom, že postup při obnovení vlastnického práva k nemovitostem na našem území byl určen dekrety prezidenta republiky, jestliže byly naplněny výchozí předpoklady jejich uplatnění. To platilo bez dalšího i ve věci stěžovatelů.

14. Obec Šilheřovice (vedlejší účastnice č. 1) a obec Ludgeřovice (vedlejší účastnice č. 2) ve společném vyjádření uvedly, že se plně ztotožňují se závěry obecných soudů a mají za to, že v řízení nedošlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatelů. Rovněž uvedly, že jejich vlastnické právo bylo a je zapsáno v příslušné evidenci u katastrálního úřadu. Obě vedlejší účastnice jsou obcemi a v souladu se stanoviskem pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 platí, že podle zásady legitimního očekávání musí být vlastníkovi dána možnost počítat s udržením určitého právního vztahu a musí mu být poskytnuta ochrana proti jakékoliv jeho změně, kterou nemohl rozumně očekávat. Vedlejší účastnice dále rekapitulovaly

jednotlivá zjištění soudů a navrhly, aby Ústavní soud ústavní stížnosti stěžovatelů odmítl jako zjevně neopodstatněné.

15. Statutární město Ostrava (vedlejší účastník č. 3) odkázalo na odůvodnění napadených rozhodnutí, se kterými se ztotožnilo. Předmětná majetkoprávní jednání byla sice neplatná podle § 1 odst. 1 dekretu č. 5/1945 Sb., tato neplatnost byla však pouze relativní; právní předchůdkyně stěžovatelů se jí nedovolala, a její restituční nárok proto zanikl. S ohledem na uvedené tak jsou další stěžovateli tvrzené skutkové i právní okolnosti věci právně bezvýznamné.

16. Podle vyjádření České republiky – Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových (vedlejší účastnice č. 4) je úspěšné domožení se ochrany tvrzeného vlastnického práva podle obecných předpisů vyloučeno výkladem účinků restitučních předpisů podaným ve stanovisku pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05. Připuštění opačné možnosti by v poměrech posuzované věci představovalo obcházení smyslu a účelu restitučních předpisů vydaných po roce 1989 a nerespektování vůle státu k vrácení majetku převzatého před datem 1. 1. 1990; nadto by takový postup byl v rozporu i s poválečnými restitučními předpisy. Ústavní stížnost by proto měla být odmítnuta jako zjevně neopodstatněná, případně zamítnuta.

17. Spolek Tělovýchovná jednota Ostrava (vedlejší účastník č. 5) ve svém vyjádření podrobně rekapituloval závěry, k nimž dospěly soudy v napadených rozhodnutích, a plně se s nimi ztotožnil. Nadto upozornil (stručně shrnuto), že je nutno zohlednit, že stěžovatelé neuplatňují své nároky vůči státu, ale vůči spolku, kterému musí být podle závěrů stanoviska sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 dána možnost počítat s udržením určitého právního stavu a musí mu být poskytnuta ochrana proti jakékoliv změně tohoto stavu, kterou nemohl rozumně očekávat. Závěry napadených rozhodnutí jsou navíc v souladu i s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, podle níž jednak ochrana vlastnického práva nemůže být vykládána tak, že by omezovala svobodu smluvních států při výběru podmínek, za kterých přistoupí k navrácení majetku, jednak nelze přiznat ochranu vlastnictví v případech, kdy jde toliko o naději, že „obživne“ dlouho „vyhaslé“ vlastnické právo, jež nemohlo být dlouhou dobu vykonáváno, případně bylo-li podmíněno uplatněním nároku, který zanikl nesplněním předepsaných podmínek.

18. Podle obsáhlého vyjádření státního podniku Lesy České republiky, s. p., (vedlejší účastník č. 6) jsou ústavní stížnosti stěžovatelů zjevně neopodstatněné, případně nedůvodné. Soudy rozhodující ve věci se se všemi námitkami stěžovatelů vypořádaly, což vedlejší účastník ilustruje na podrobné citaci příslušných částí odůvodnění napadených rozhodnutí. Stěžovatelé dle jeho názoru v ústavních stížnostech nepředkládají žádné pro Ústavní soud relevantní argumenty.

19. Zbývající osoby, jimž přísluší postavení vedlejšího účastníka řízení (příspěvková organizace Ředitelství silnic a dálnic České republiky, státní podnik Povodí Odry, Česká republika – Státní pozemkový úřad, Moravskoslezský kraj, příspěvková organizace Správa silnic Moravskoslezského kraje, Zemědělský podnik Razová, státní podnik v likvidaci), možnosti vyjádřit se k ústavní stížnosti, resp. ústavním stížnostem nevyužily, pročež se dle jim poskytnutého poučení má za to, že se postavení vedlejšího účastníka vzdaly.

20. Obdržená vyjádření zaslal Ústavní soud stěžovatelům k případné replice. Ti nejprve ve své (v pořadí první) žádosti o prodloužení lhůty k replice uvedli, že „velmi oceňují spolupráci ÚS se všemi účastníky řízení a evidentní důkladnost a pečlivost, kterou ÚS této velmi obtížné kauze věnuje“. V následné replice pak předně znovu odmítli výchozí tezi účastníků i vedlejších účastníků řízení o relativní neplatnosti smlouvy, resp. protokolu ze dne 6. 12. 1939. Opětovně popsali historické skutečnosti týkající se především stíhání nacistických válečných zločinů Mezinárodním vojenským soudním dvorem, kde byli stíháni mimo jiné představitelé nacistického válečného průmyslu, kteří se měli protiprávně zmocnit strojírenské továrny Roberta Rothschilda ve Francii. Ten odmítl „smluvně převést“ svůj majetek, v důsledku čehož byl uvězněn a deportován do Osvětimi, kde byl zabit. Na uvedeném stěžovatelé ilustrují, že

samotné vynucení zůstavitelova podpisu protokolu ze dne 6. 12. 1939 představovalo mezinárodní zločin, kdy jeho případné odmítnutí znamenalo jistou smrt. Tento protokol, jakož i další s ním spojené právní úkony je proto nutno považovat za neplatné od počátku. Stěžovatelé znovu namítají, že Clarice Adelaide de Rothschild nebyla oprávněna domáhat se následné restituce majetku, neboť toto příslušelo pouze samotné ležící pozůstalosti, resp. jejímu správci. Soudy však uvedené dostatečně nezohlednily a nevypořádaly se ani s mezinárodními závazky, jimiž je Česká republika vázána, neboť jinak by musely dospět k závěru, že předmětný převod majetku byl absolutně neplatný od samého počátku.

V. Posouzení důvodnosti ústavních stížností

21. Po přezkoumání napadených rozhodnutí z hlediska stěžovateli tvrzených porušení jejich základních práv a poté, co se seznámil s obsahem vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení a replikou stěžovatelů, dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnosti nejsou důvodné.

22. Ústavní soud předesílá, že není oprávněn zasahovat do rozhodovací pravomoci soudů, neboť není vrcholným článkem jejich soustavy, ale zvláštním soudním orgánem ochrany ústavnosti (srov. čl. 83, 90 až 92 Ústavy). Nepřísluší mu výkon přezkumného dohledu nad činností těchto soudů v rovině podústavního práva. Ústavní soud zároveň zdůrazňuje zásadu minimalizace svých zásahů a zásadu sebeomezení při využívání svých kasačních pravomocí. Kasační zásah Ústavního soudu vůči rozhodnutím obecných soudů z podnětu individuální ústavní stížnosti připadá v úvahu jen tehdy, pokud napadeným rozhodnutím skutečně došlo k porušení subjektivních základních práv a svobod konkrétního stěžovatele. K takovému pochybení soudů však v posuzované věci nedošlo.

23. Předně nutno shrnout, že veškeré námitky stěžovatelů vycházejí z jejich vlastní právní konstrukce, že s ohledem na neplatnost a nicotnost anexe Rakouska Německou říší (stěžovatelé zde odkazují především na Státní smlouvu o obnovení nezávislého a demokratického Rakouska, k níž s účinností ode dne 28. 9. 1955 přistoupilo i Československo) má Česká republika povinnost nepřikládat právní důsledky smlouvám mezi tehdejšími orgány nacistické okupační správy a rakouskými občany, kterými se Německá říše násilím či hrozbou bezprostředního násilí zmocnila majetku těchto občanů v rozporu s tehdejším vnitrostátním i mezinárodním právem, k čemuž došlo i v nynější věci. Jelikož tedy majetek, jenž je předmětem tohoto řízení, nebyl nikdy na Německou říši převeden, nemohlo dle stěžovatelů dojít ani k jeho následnému převodu na československý stát. Stěžovatelé jsou proto přesvědčeni, že zůstavitel byl ke dni svého úmrtí vlastníkem předmětných nemovitostí, a do dnešního dne je na ně proto nutno nahlížet jako na dosud nevypořádané dědictví po tomto zůstaviteli. Ačkoliv Ústavní soud připouští, že popsaná právní konstrukce se nemusí jevit *a priori* jako zcela nelogická, s ohledem na pro věc relevantní právní úpravu i na ustálenou judikaturu z ní vzešlou je zřejmé, že jí nelze přisvědčit.

24. Napadená rozhodnutí vycházejí ze zjištění, že právní předchůdci stěžovatelů neuplatnili svůj restituční nárok způsobem, jejž vyžadoval zákon č. 128/1946 Sb., když se ve tříleté prekluzivní lhůtě stanovené v § 8 tohoto zákona nedovolali neplatnosti převodu majetku zůstavitele na Německou říši. Po marném uplynutí této lhůty se proto dle obecných soudů již žádný z právních nástupců zůstavitele (tedy ani nynější stěžovatelé) nemohl účinně domáhat jakékoliv restituční náhrady. Rozporují-li stěžovatelé v ústavních stížnostech popsaný právní závěr tvrzením, že restituční nárok ve lhůtě uplatněn byl, nicméně dokumentace o případném výsledku řízení se nedochovala, představují tyto námitky toliko pokračující polemiku s názorem přijatým soudy, která však nemůže mít na posouzení věci jakýkoliv vliv. I v případě, že by se totiž stěžovatelům podařilo prokázat, že jejich právní předchůdkyně Clarice Adelaide de Rothschild restituční nárok podle zákona č. 128/1946 Sb. uplatnila, případně že ho měl namísto ní uplatnit správce ležící pozůstalosti, rozhodné pro posouzení jejich nynějších nároků

by bylo právě (a pouze) to, že nebylo prokázáno úspěšné dokončení tohoto řízení. I kdyby tedy bylo možno dát stěžovatelům za pravdu v tom, že jim byla způsobena křivda, ať již nejprve samotnou konfiskací zůstavitelova majetku, či případným nerozhodnutím o restitučním nároku jejich právní předchůdkyně, byl-li skutečně uplatněn, v obou případech by šlo o křivdu způsobenou před 25. 2. 1948, tedy před počátkem tzv. rozhodného období ve smyslu restitučních předpisů (viz § 1 odst. 1 zákona o mimosoudních rehabilitacích), na jejíž odčinění není právní nárok (srov. též stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou veřejně dostupná na http://nalus.usoud.cz).

25. K povaze lhůty stanovené v § 8 zákona č. 128/1946 Sb. lze pro úplnost doplnit, že navzdory znění uvedeného ustanovení, podle kterého se nárok „promlčuje ve třech letech ode dne, kdy tento zákon nabude účinnosti …“, je tato lhůta, jak bylo uvedeno již v předchozím bodě, chápána jako lhůta prekluzivní. Uvedený závěr je podpořen nejen dlouhodobou rozhodovací soudní praxí, která se na tomto výkladu ustálila, ale zejména § 1449 větou první zákona č. 946/1811 Sb. z. s., obecný zákoník občanský, a především pak jeho § 1451, dle kterého byla důsledkem promlčení „ztráta práva, jež nebylo vykonáno po čas určený zákonem“ (srov. též usnesení ze dne 30. 11. 1999 sp. zn. II. ÚS 223/96).

26. Odmítnout je nutno i další námitku stěžovatelů, že v § 1 dekretu č. 5/1945 Sb. zakotvená neplatnost tam uvedených majetkových převodů a majetkoprávních jednání, a tedy i neplatnost předmětné smlouvy, resp. protokolu ze dne 6. 12. 1939, byla – vyjádřeno slovy dnešní právní terminologie – svou povahou absolutní. Na podporu uvedeného závěru Ústavní soud odkazuje na argumentaci obsaženou např. již v rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 11. 1993 sp. zn. 6 Co 1055/93, dle kterého „[p]o skončení doby nesvobody Československý stát chtěje napravit takovéto křivdy jednoznačně dekretem prezidenta republiky č. 5/1945 Sb. již v ustanovení § 1 odst. 1 stanovil, že takováto majetkověprávní jednání jsou neplatná. Současně tento dekret stanovil, že způsob uplatnění nároků plynoucích z tohoto ustanovení budiž upraven zvláštním dekretem. Uváděný dekret č. 5 z roku 1945 toliko na uváděné nemovitosti zavedl národní správu, majetek takto zajištěný nebyl vrácen původnímu majiteli, případně dědicům a zůstal pod národní správou do nové zákonodárné úpravy. Nová zákonodárná úprava, na kterou citovaný dekret odkazuje, je úprava dekretu č. 128/1946 Sb. ve znění zákona č. 79/1948 Sb. I ustanovení § 1 tohoto dekretu stanoví neplatnost majetkových převodů z dob okupace. Stanoví však v ustanovení § 4, že nárok přísluší tomu, kdo neplatným převodem pozbyl práva, byla-li by však oprávněná osoba státně nespolehlivá, přísluší nárok státu jako majetek konfiskovaný podle dekretu prezidenta republiky č. 108/1945 Sb. Samotný nárok byl dále vázán na uplatnění u příslušného orgánu, případně soudu a byla stanovena lhůta k jeho uplatnění. Protože nikoliv každý a nikoliv v jakékoliv lhůtě mohl tuto neplatnost uplatňovat, nelze tuto neplatnost považovat za neplatnost absolutní v dnešním slova smyslu, tím méně považovat uváděné právní úkony z dob okupace pod tlakem za nicotné“.

27. Hodnocení obecných soudů, že neplatnosti předmětných majetkových převodů se bylo nutno stanoveným postupem dovolat, je dle Ústavního soudu zcela správné. Tento závěr ostatně vyplývá, jak bylo nastíněno již v předchozím bodě, i z § 1 odst. 2 dekretu č. 5/1945 Sb. ve spojení se zákonem č. 128/1946 Sb. Důvody, pro něž nebylo možno uvedené majetkové přesuny zkrátka prohlásit za neplatné či pro něž nebylo možno respektovat důsledky neplatnosti, které tu byly podle právních předpisů platných v době, kdy k převodu či přechodu majetku došlo, a pro které zákonodárce přijal restituční předpisy, jež jsou k obecným občanskoprávním normám ve vztahu *leges speciales*, jsou blíže rozvedeny v příslušných částech odůvodnění napadených rozhodnutí, a Ústavní soud na ně zde proto pro stručnost pouze odkazuje (viz kupř. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 2136/2017, str. 3, sp. zn. 22 Cdo 4716/2016, str. 4 a další). Neudržitelné je pak v této souvislosti tvrzení stěžovatelů, že přiznáním právních účinků smlouvě uzavřené mezi zůstavitelem a Německou říší došlo

k faktickému uznání legality a legitimity aktů nacistické perzekuce nynějšími českými státními orgány. Ačkoliv si je Ústavní soud vědom toho, že stěžovatelé mohou z osobního pohledu pociťovat uvedenou konstrukci relativní neplatnosti předmětných majetkových převodů jako nespravedlivou, nelze v ní v žádném případě spatřovat jimi tvrzené uznání legality a legitimity aktů zločinné politiky nacistického Německa. Je nutno ji naopak vnímat jako jeden z prostředků, jimiž se československý stát snažil v poválečné době vyrovnat s minulostí tak, aby byla umožněna náprava způsobených křivd v široké míře, zároveň však způsobem, jenž by byl pro další fungování tehdejších (nejen) majetkových právních vztahů udržitelný. Popsaný přístup státu není v rozporu ani se závazky plynoucími ze stěžovateli zmiňované Státní smlouvy o obnovení nezávislého a demokratického Rakouska, v níž Svaz sovětských socialistických republik, Spojené království Velké Británie a Severního Irska, Spojené státy americké a Francouzská republika, jakož i k této smlouvě přistoupivší státy, včetně tehdejšího Československa, vyjádřily svůj úmysl „vrátit rakouské majetky, práva a zájmy, jak jsou nyní na jejich územích“, případně „vydat výtěžek jejich likvidace, disposice jimi nebo jejich realisace …“ (čl. 27), neboť ani z ní nelze dovozovat nepřípustnost podmínění navrácení předmětných majetků předchozím splněním stanovených podmínek, nezbytných pro předejití či alespoň zmírnění chaosu v poválečných majetkových právních vztazích.

28. Domnívají-li se stěžovatelé v další části své stížnostní argumentace, že stát převzal majetek bez právního důvodu, v důsledku čehož k němu nikdy nemohl nabýt vlastnické právo a toto následně převést na vedlejší účastníky řízení, přehlíží, že, jak bylo mnohokrát konstatováno v judikatuře Nejvyššího soudu i Ústavního soudu a jak uvedly i soudy v napadených rozhodnutích, právním důvodem konfiskace majetku byl přímo ten který samotný dekret [srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2017 sp. zn. 22 Cdo 4716/2016 či ze dne 27. 6. 2017 sp. zn. 22 Cdo 5583/2016, příp. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997 sp. zn. II. ÚS 317/96 (N 166/9 SbNU 425), ze dne 13. 6. 2000 sp. zn. I. ÚS 129/99 (N 87/18 SbNU 243) a další] – v případě stěžovatelů tedy dekrety č. 12/1945 Sb. a č. 108/1945 Sb. Dnem účinnosti těchto dekretů se předmětné nemovitosti staly vlastnictvím československého státu.

29. Stěžovatelé dále namítají, že svými žalobami neobcházeli restituční předpisy, které se na ně z důvodu absence československého státního občanství nevztahovaly, a neměli naopak jinou možnost než postupovat podle obecných právních předpisů. Ačkoliv stěžovatelé ve svých ústavních stížnostech vyjadřují nesouhlas se stanoviskem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 a zejména s jeho použitím na nynější věc, Ústavní soud konstatuje, že právě v tomto stanovisku uvedené závěry jsou pro posouzení uplatněných nároků stěžovatelů rozhodující. Z uvedeného stanoviska vyplývá, že stát zcela dobrovolně umožnil bývalým vlastníkům dotčeného majetku usilovat o jeho navrácení, avšak pouze v omezeném množství případů, jejichž rozsah byl určen jednotlivými restitučními předpisy co do časové (tzv. rozhodné období vymezené od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990), věcné a osobní působnosti v podobě vymezení tzv. oprávněných osob (osoby s československým, resp. českým státním občanstvím). V případech, které nebylo možno podřadit pod rozsah restitučních předpisů, se podle stanoviska nelze domáhat ochrany vlastnického práva cestou žalob podle obecných občanskoprávních předpisů.

30. Ústavností podmínky státního občanství u restitucí se přitom Ústavní soud zabýval již v plenárním nálezu ze dne 4. 6. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/96 (N 67/8 SbNU 163; 185/1997 Sb.), v němž tuto podmínku (na rozdíl od podmínky trvalého pobytu, kterou již dříve pro protiústavnost zrušil) shledal ústavně souladnou. Učinil tak zejména s odkazem na čl. 11 odst. 2 Listiny, podle něhož zákon může stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České republice. Uvedeným ustanovením byl vytvořen pro zákonodárce ústavní prostor pro omezení okruhu oprávněných osob v restitučním zákonodárství, přičemž Ústavní soud v tomto kontextu znovu opakuje výchozí tezi, že nebylo

a není reálné restitučními předpisy odčinit veškeré křivdy, které byly v minulosti napáchány, a je tudíž nutné spokojit se s nápravou jen některých z nich.

31. Pro posuzovanou věc tak výklad účinků přijetí restitučních předpisů podaný v odkazovaném stanovisku vylučuje, aby se stěžovatelé mohli úspěšně domáhat ochrany tvrzeného vlastnického práva, ať již byly v případě jejich právních předchůdců skutkové okolnosti převzetí majetku československým státem jakékoliv. I v případě, že by stát převzal předmětné nemovitosti v rozhodném období, stěžovatelům nemohl vzniknout restituční nárok, neboť nesplňovali podmínku státního občanství. Skutečnost, že zákonodárce vyloučil z okruhu oprávněných osob cizí státní občany, pak za použití závěrů plynoucích ze stanoviska pléna Ústavního soudu znamená, že stěžovatelé se nemohou domáhat ochrany vlastnického práva ani v řízení podle obecných občanskoprávních předpisů (viz též usnesení ze dne 11. 11. 2010 sp. zn. II. ÚS 2636/10).

32. Odkazují-li stěžovatelé na podporu tvrzení, že podanými žalobami neobcházeli restituční předpisy, na nález sp. zn. I. ÚS 894/10, Ústavní soud ho nepovažuje pro nynější řízení za relevantní. Uvedená věc totiž byla specifická již v tom, že právním předchůdcům stěžovatelů bylo jejich vlastnické právo přiznáno již na základě dekretu č. 5/1945 Sb. a následně přešlo na stěžovatele; v důsledku vadného stavu zápisů pozemkového katastru však nebylo dědické řízení řádně dokončeno, a stěžovatelé proto podali restituční žalobu, kterou poté, co se dozvěděli o privatizaci předmětných nemovitostí, změnili na žalobu na určení vlastnického práva. Ústavní soud zde zohlednil především to, že soud prvního stupně stěžovatelům vyhověl, a ti tak měli legitimní očekávání svého druhu, že zvolený procesní postup není nesprávný. V tom byli – což bylo zcela zásadní – utvrzováni i tehdejší soudní judikaturou, která podání určovací žaloby, tím spíše v souběhu s restitučním návrhem, přinejmenším připouštěla. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že bylo příliš tvrdé požadovat po stěžovatelích, aby odhadli budoucí vývoj judikatury, která právě v době řešení jejich případu doznala významné změny v nazírání na možnost použít místo restitučních zákonů předpisů obecných (viz nález sp. zn. I. ÚS 894/10). Popsané jedinečné okolnosti věci, spočívající ve zmíněném judikaturním vývoji, jež byly důvodem vyhovění ústavní stížnosti, však v posuzované věci nebyly dány.

33. Ani druhý stěžovateli odkazovaný nález sp. zn. I. ÚS 3943/14, ve kterém Ústavní soud výjimečně připustil možnost uplatnění určovací žaloby, aniž by takový postup považoval za obcházení restitučních předpisů, nelze označit za přiléhavý. Předmětem dané věci totiž byly rovněž zcela výjimečné okolnosti, kdy se stěžovatel o samotné existenci majetku, jenž měl původně patřit jeho právním předchůdcům, kteří zahynuli v koncentračním táboře, dozvěděl až po uplynutí všech restitučních lhůt. V nynější věci však stěžovatelé netvrdili, že by se o předmětných nemovitostech dozvěděli až nyní, naopak bylo zjištěno, že k získání vlastnického práva činila určité kroky nejen jejich právní předchůdkyně Clarice Adelaide de Rothschild, ale též právní předchůdkyně třetího a čtvrtého stěžovatele Bettina Looram v řízení vedeném u Okresního soudu v Opavě pod sp. zn. 12 C 390/92, která však v jeho průběhu vzala svůj návrh na určení vlastnického práva zcela zpět, a řízení proto bylo zastaveno (viz str. 7 odůvodnění usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 4716/2016). Důležitý význam při rozhodování Ústavního soudu v odkazovaném nálezu měla též skutečnost, že stěžovatelem uplatňované nároky nezasahovaly do práv jiných osob, neboť předmětný majetek zůstal od konfiskace nepřetržitě ve vlastnictví státu; to však přinejmenším pro část nemovitostí, jež jsou předmětem nynější věci, neplatí.

34. Vliv na posouzení věci nemůže mít ani další námitka stěžovatelů o vadách rozhodnutí („důvěrného výnosu“) Ministerstva zemědělství ze dne 27. 12. 1949, kterým údajně bylo rozhodnuto o konfiskaci předmětného majetku, ani tvrzení, že lze mít pochybnosti o tom, zda byl uvedený dokument vůbec kdy vydán. Ústavní soud zde navazuje na svou argumentaci obsaženou shora v bodě 28 a doplňuje, že právním důvodem konfiskace majetku nejsou následně vydaná správní rozhodnutí, jež mají toliko deklaratorní povahu, nýbrž přímo příslušný

dekret prezidenta republiky. Z uvedeného důvodu proto tvrzení o vadách v konfiskačním řízení, v posuzované věci tvrzení o vadách „důvěrného výnosu“ Ministerstva zemědělství či vůbec rozporování existence tohoto dokumentu, není s to zpochybnit účinky konfiskace [v podrobnostech viz též stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05, nález ze dne 23. 6. 2020 sp. zn. IV. ÚS 2056/18 (N 132/100 SbNU 453) nebo usnesení ze dne 23. 7. 2020 sp. zn. II. ÚS 3296/19]. Dle zjištění obecných soudů (jež jsou navíc v tomto ohledu shodná s tvrzeními stěžovatelů) byl navíc konfiskační proces dovršen až vydáním výměru Okresního národního výboru v Hlučíně ze dne 3. 3. 1950 (resp. 4. 3. 1950).

35. Důvodnost ústavních stížností nemůže založit konečně ani námitka zneužití dekretů komunistickým režimem. Ústavní soud předně nepřehlédl, že z napadených rozhodnutí nevyplývá, že by stěžovatelé tuto námitku uplatnili v předchozím řízení. Vznášejí-li ji proto poprvé až nyní ve svých ústavních stížnostech, aniž by nejprve umožnili soudům náležitě ji posoudit, nezbývá Ústavnímu soudu než takovou námitku – v souladu se zásadou subsidiarity ústavní stížnosti a zásadou minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti obecných soudů – odmítnout jako materiálně nepřípustnou. Již pouze nad rámec Ústavní soud doplňuje, že stěžovatelé toto zcela obecně formulované tvrzení ani nijak blíže nerozvádí, přičemž z pouhého data vydání výměru okresním národním výborem, jež spadá oficiálně až do období po únoru 1948, nelze bez dalšího usuzovat na závěr o zneužití dekretů prezidenta republiky.

36. Ústavní soud neshledal, že by napadenými rozhodnutími byla porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody stěžovatelů, a proto jejich ústavní stížnosti podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl. Jelikož neprováděl dokazování a od ústního jednání nebylo možno očekávat další objasnění věci, učinil tak mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

37. Stěžovatelé v ústavních stížnostech navrhli, aby jim Ústavní soud přiznal podle § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu náhradu nákladů řízení před Ústavním soudem. Podle uvedeného ustanovení může Ústavní soud v odůvodněných případech podle výsledku řízení usnesením uložit některému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi, aby zcela nebo zčásti nahradil jinému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi jeho náklady řízení. V dané věci neshledal Ústavní soud důvod pro přiznání náhrady nákladů řízení již s ohledem na jeho výsledek.

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudce Jiřího Zemánka

Většinové stanovisko III. senátu k nálezu odůvodňuje zamítnutí ústavních stížností pouze převzetím tvrzení obecných soudů o neuplatnění předmětných nároků právní předchůdkyní stěžovatelů podle poválečných restitučních předpisů, aniž zkoumá, zda tuto právní skutečnost postavily najisto, a zejména pak z této teze dovozuje závěry směrem ke konfiskačním dekretům prezidenta republiky, jdoucí proti samotnému účelu těchto předpisů. Nevypořádává se přitom s řadou argumentů uváděných stěžovateli na podporu petitu ústavní stížnosti, jejichž reflexe v řízeních u obecných soudů měla naplňovat ústavně zaručené základní právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na řádný proces zaručené čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. První ústavní stížnost byla podána už před 3,5 roky a původní návrh soudce zpravodaje směřoval k poměrně stručnému odmítnutí usnesením pro zjevnou neopodstatněnost. Avšak ani zamítavý nález podpořit nemohu, konkrétně pak zejména z těchto důvodů:

Neplatnost majetkových převodů a majetkově-právních jednání, uzavřených v době nesvobody pod tlakem okupace nebo národní, rasové či politické perzekuce podle § 1 odst. 1 dekretu prezidenta republiky č. 5/1945 Sb., o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o národní správě majetkových hodnot Němců, Maďarů, zrádců

a kolaborantů a některých organizací a ústavů, ve znění pozdějších předpisů, a § 1 zákona č. 128/1946 Sb., o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o nárocích z této neplatnosti a z jiných zásahů do majetku vzcházejících, ve znění pozdějších předpisů, má konstitutivní účinky, nároky s nimiž spojené přísluší tomu, kdo utrpěl újmu v důsledku takových převodů či jednání (popř. jeho právním nástupcům), ledaže by šlo o osobu státně nespolehlivou, kdy – a jen tehdy – nárok přísluší státu jako majetek konfiskovaný podle dekretu prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy, (§ 4 odst. 1 zákona č. 128/1946 Sb.). Otázka „státní nespolehlivosti“ právní nástupkyně však předmětem původních soudních řízení, a tedy ani posouzení Ústavním soudem nebyla.

Nebyl-li nárok oprávněnou osobou řádně – v tříleté lhůtě – uplatněn, nezaniká, pouze se promlčuje (§ 8 téhož zákona). Oba poválečné restituční předpisy neobsahují žádný důvod pro zánik nároku oprávněné osoby. Tvrzení v bodě 25 odůvodnění nálezu, že tato lhůta je ustálenou soudní praxí chápána jako lhůta prekluzivní, jde *contra legem* a nezachrání ho ani odkaz na obecný zákoník občanský z roku 1811 v bodě 25.

Ani v případě marného uplynutí této lhůty by nedošlo k zpětnému obnovení vlastnických práv Německé říše, neboť nulitní a nicotné účinky převodu platí nepodmíněně *ipso iure*. Nikoliv řádné uplatnění individuálního nároku bude znamenat jen jeho promlčení (ztrátu uplatnitelnosti), které je třeba namítnout, nebude však mít sankční následky ve smyslu zániku jeho právního základu – objektivní neplatnosti majetkových převodů. Označovat požadavek na uplatnění nároku za znak pouhé „relativní“ neplatnosti předmětných majetkových převodů je ovšem zavádějící: tento postup sloužil k vypořádání případných, v dobré víře nabytých práv třetích osob, jak správně připomenul Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 11. 4. 2006 sp. zn. 22 Cdo 1363/2005, nikoliv ale ke zpochybnění neplatnosti majetkových převodů samotných.

Nesprávný je však závěr Nejvyššího soudu o „rekvalifikaci“ nároku v případě jeho včasného neuplatnění jako majetku nepřátelského, podléhajícího – bez dalšího – konfiskaci do vlastnictví státu. Tento závěr však většina III. senátu nekriticky převzala. Byla-li národní správa na tento majetek zavedena nikoliv jako na majetek osoby státně nespolehlivé (neměl reálného vlastníka), nýbrž z důvodů potřeby poválečného národního hospodářství, měl být jeho vlastnický status jako tzv. ležící pozůstalosti zachován do doby, kdy bude dědictví po původním vlastníkovi vypořádáno, popř. pominou důvody, pro které byla národní správa zavedena (§ 11 dekretu č. 5/1945 Sb.).

Nesdílím rovněž tvrzení o omezení nápravy křivd aplikací poválečných restitučních předpisů způsobem, „jenž by byl pro další fungování tehdejších (nejen) majetkových právních vztahů udržitelný“, resp. byl schopen „zabránit chaosu v majetkových vztazích“. Na bližší rozvedení důvodů tohoto omezení v napadených rozhodnutích obecných soudů nález „pro stručnost“ pouze odkazuje (bod 27), což jeho přesvědčivosti a přijatelnosti nepřidává. Toto zdůvodnění není než úlitbou prezidenta Beneše a spol. politickému tlaku některých frakcí ve vládě Národní fronty a z hlediska hodnot dnešního demokratického právního státu je třeba ho vykládat ústavně konformně. (Z obdobných důvodů si německá vláda vyhradila posouzení dopadů za nulitní prohlášené Mnichovské dohody z r. 1938 do soukromoprávní sféry svých občanů, což nakonec bylo z československé strany akceptováno.)

Následky nevypořádání restitučního nároku žádný z obou restitučních předpisů neupravuje. Zemřel-li původní vlastník, vypořádání tzv. ležící pozůstalosti podléhalo tehdy platným předpisům práva civilního. Na jejich použití v daném případě měl mít vliv výklad podaný obecnými soudy, konformní ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy se závazkem nepřikládat právní důsledky smlouvám mezi orgány nacistické okupační správy a rakouskými občany, vyplývajícími ze Státní smlouvy o obnovení nezávislého a demokratického Rakouska (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 39/1956 Sb.), jejíž smluvní stranou se stalo i Československo, které podle jejího čl. 27 deklarovalo svůj úmysl vrátit majetky, práva a zájmy rakouských

občanů (*sic* právních předchůdců stěžovatelů, resp. stěžovatelů samotných), nacházející se na jeho území. Tento závazek neoslabuje ani tvrzení nálezu v bodě 27, že z této smlouvy „nelze dovozovat nepřípustnost podmínění navrácení předmětných majetků předchozím splněním stanovených podmínek“.

V úvahu bylo třeba vzít i to, že doba k uplatnění restitučního nároku podle § 8 zákona č. 128/1946 Sb. uplynula v květnu 1949, tj. více než 14 měsíců po 25. únoru 1948, nástupu komunistického režimu k moci, kdy uplatňování restitučních nároků občany „kapitalistických“ států nemělo sebemenší naději na úspěch. Dnešní český stát, hlásící se k principům demokratického právního státu, by měl umět najít způsob, jakým naložit – v případě nejistoty ohledně uplatnění nároku podle poválečných restitučních předpisů, v duchu zásady *ex favore restitutionis* – po více než 75 letech od skončení 2. světové války s nápravou zjevné křivdy, kterou utrpěla v důsledku rasové a politické perzekuce tehdejší k majetkové restituci oprávněná osoba, jejíž nárok nepropadl v důsledku prekluze, ale byl pouze promlčen. K takové možnosti nápravy však většinové stanovisko III. senátu uzavírá cestu.

Mezinárodněprávní rozměr přezkumu rozhodnutí obecných soudů je velmi „mělký“, neboť tvrzení, že „stát zcela dobrovolně umožnil bývalým vlastníkům dotčeného majetku usilovat o jeho navrácení, avšak pouze v omezeném množství případů“, ignoruje prohlášení československé exilové vlády v Londýně, učiněné na bázi Mezispojenecké deklarace týkající se majetků na území okupovaném nebo kontrolovaném a neplatnosti jejich převodů v roce 1943 o tom, že „2) veškeré převody spadající do působnosti Deklarace se považují za neplatné od počátku“. Přitom klauzule, podle níž československá exilová vláda „3) vyhrazuje si právo upravit postup poskytování náležitého odškodnění a nápravu vlastnických vztahů“ nikterak nepodmiňuje tyto účinky neplatnosti uplatněním individuálních nároků z ní vyplývajících. Tomuto jednostrannému aktu československé exilové vlády učiněnému vůči spojencům rozhodně nelze upírat vnitrostátní následky ve vztahu k příslušným opatřením, včetně legislativních, směřujícím k jeho naplnění.

Nález trpí rovněž nekritickým postojem vůči absenci úvahy soudů o civilistických aspektech věci, uvedených s odkazem na obecný občanský zákoník rovněž v prohlášení československé exilové vlády, na něž stěžovatelé také poukazují, jako je neplatnost jednání provedených lstí, podvodem, zavedením nucených opatření, nátlakem, násilím, zneužitím tíživé situace, právní status věci, na niž nebyl uplatněn restituční nárok, jako věci opuštěné apod.

Náležitá pozornost měla být obecnými soudy věnována národní správě, k níž mělo dojít, jak bylo shora už uvedeno, nikoliv pro „státní nespolehlivost“ právní nástupkyně původního vlastníka nemovitostí, ale z důvodů hospodářských, jakož i dopadům tohoto institutu na aktivní legitimaci právní nástupkyně k uplatnění restitučního nároku. Přezkumnou funkci vůči postupu obecných soudů však většinový nález III. senátu ani v tomto směru nesplňuje.

Co však zaráží nejvíce, je nevypořádání se s vlastní judikaturou Ústavního soudu ke vztahu žaloby o určení vlastnického práva a restitučního zákonodárství. K zásahu státu do základních práv právních nástupců původního vlastníka nemovitostí Alphonse Rothschilda došlo v důsledku aplikace dekretu č. 108/1945 Sb. vůči majetku, původně náležejícímu jejich právnímu předchůdci, tedy před obdobím rozhodným pro použití „polistopadových“ restitučních předpisů. Proto relevance stanoviska Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 ze dne 1. 11. 2005 (ST 21/39 SbNU 493; 477/2005 Sb.), vycházejícího primárně z hodnocení takové otázky v kontextu nápravy křivd způsobených komunistickým režimem v tomto období, není v posuzovaném případě bezezbytku přiléhavá, včetně námitky absence českého státního občanství. Zcela mylným je pak – jako ospravedlnění omezení okruhu oprávněných osob v restitučním zákonodárství, v kontextu věci ahistorickým – odkaz na čl. 11 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož zákon může stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob (původně i se sídlem v České republice), jehož

ústavodárcem sledovaným smyslem je např. ochrana obecně prospěšných statků, přírodního bohatství apod., běžná i v řadě jiných vyspělých zemí.

Odůvodnění sice uvádí dva nálezy, které nepovažují uplatnění určovací žaloby podle obecné úpravy za obcházení restitučních předpisů jako *leges speciales*, s poukazem na „zcela výjimečné okolnosti" takových případů však nepokládá – i s odvoláním na vývoj judikatury – tyto nálezy za relevantní pro posuzovanou věc. Za takový označuje např. nález ze dne 2. 8. 2016 sp. zn. I. ÚS 3943/14 (N 144/82 SbNU 287), jenž připouští určovací žalobu při uplatnění nároků vůči státu na odčinění křivd způsobených Německou říší v letech 1938–1945, nezasahujících do práv jiných osob, která není obcházením restitučních předpisů, pokud stěžovatel tyto nároky „nemohl bez vlastní viny a pro vážnou překážku podle restitučních předpisů uplatnit včas a uplatňuje je bez zbytečného odkladu po odpadnutí této překážky". Dále pak uvádí: „Je nutné, aby všechny příslušné orgány veřejné moci v duchu snahy o zmírnění některých majetkových křivd interpretovaly zákonem stanovené okolnosti, v jejichž důsledku k přechodu majetku došlo, a aby přitom vycházely z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu, které jsou založeny na zjištěných skutkových okolnostech. Stát a jeho orgány jsou povinny postupovat v souladu se zákonnými zájmy osob, jejichž újma má být alespoň částečně kompenzována. Tyto nároky jsou do té míry mimořádnými, že to odůvodňuje i mimořádný postup soudů, co se poučení účastníků i jejich právních zástupců týče. Namístě je shora popsaná interpretace vycházející z hodnotových a principiálních hledisek současného ústavního státu, kterým musí být všechny právní předpisy poměřovány." Pro tuto pasáž, která v odůvodnění citována není, nelze uvedený nález označit za nepřiléhavý, jak se ale činí v bodě 33. Není co dodat.

Nemohla-li právní nástupkyně uplatnit svůj nárok z doby nesvobody ve lhůtě podle poválečných restitučních předpisů kvůli zaviněné nečinnosti národního správce, přičemž ze skutkových okolností je patrné, že o jeho uplatnění usilovala – což měly ale soudy spolehlivě zjistit, pak ve světle svých shora zmíněných mezinárodních deklarací vůle jí (jejím dědicům) stát neměl upírat přístup k možnosti domoci se nápravy náhradním způsobem, totiž žalobou o určení vlastnictví nemovitostí. Pokud by v případě úspěchu takové žaloby jejich vydání *in natura* dnes už možné nebylo např. s ohledem na ochranu práv aktuálního dobrověrného vlastníka, resp. kvalifikovaný veřejný zájem, pak měl vzniknout prostor pro uplatnění nároku na náhradu škody proti státu. Pokud by bylo možno na nárok skutečně hledět jako na uplatněný, ale výsledek správního řízení není už kvůli důkazní nouzi možno zjistit, pak nárok za promlčený považovat nelze. Vzhledem k nevymahatelnosti nároku v době vlády totalitního režimu může stát upustit od uplatňování námitky jeho promlčení. Prostor pro takové politické rozhodnutí však tento nález uzavírá. Nemovitosti původního vlastníka však nelze pokládat za nepřátelský majetek Německé říše, automaticky podléhající konfiskačnímu dekretu prezidenta republiky.

Č. 6
Povaha sporu o náhradu škody vedeného úpadcem vůči správci konkursní podstaty (sp. zn. I. ÚS 2079/19 ze dne 12. ledna 2021)

Spor o náhradu škody vedený žalobkyní (úpadcem) vůči žalovanému správci konkursní podstaty (stěžovateli), a to s důsledky pro přiznání náhrady nákladů řízení z tarifní hodnoty, není sporem vyvolaným konkursem (není tedy incidenčním sporem). Za této situace proto ani nelze přisvědčit argumentaci vrchního soudu, že úpravu obsaženou v § 9 odst. 4 písm. c) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, lze (analogicky) vztáhnout také na spor vyvolaný konkursním řízením, neboť by tím došlo k porušení základního práva stěžovatele na spravedlivý (řádný) proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka, soudců Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj) a Davida Uhlíře o ústavní stížnosti Mgr. Milana Chytila, se sídlem Česká 12, Brno, správce konkursní podstaty úpadce ICOM, a. s., se sídlem Rybná 716/24, Praha 1, zastoupeného Mgr. Evou Opluštilovou, advokátkou, se sídlem Česká 12, Brno, proti usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 19. 3. 2019 sp. zn. 6 Cmo 2/2019, za účasti Vrchního soudu v Olomouci jako účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Vrchního soudu v Olomouci ze dne 19. 3. 2019 sp. zn. 6 Cmo 2/2019 bylo porušeno základní právo stěžovatele na spravedlivý (řádný) proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 19. 3. 2019 sp. zn. 6 Cmo 2/2019 se ruší.

Odůvodnění

I.

1. Stěžovatel navrhl zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, neboť má za to, že jím došlo k porušení jeho ústavně zaručeného práva podle čl. 11 odst. 1, čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 90 Ústavy.

II.

2. Vrchní soud v Olomouci (dále též jen „vrchní soud“) napadeným usnesením změnil usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 3. 8. 2018 č. j. 4 Cm 15/2015-115 v odstavci II výroku tak, že žalobkyně ICOM, a. s., (dále jen „žalobkyně“) je povinna nahradit žalovanému Mgr. Milanu Chytilovi (dále jen „stěžovatel“) na nákladech řízení částku 8 228 Kč, a to do 3 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám právního zástupce stěžovatele. Odvolací soud

v prvé řadě k právnímu režimu souzené věci konstatoval, že se jedná o spor vyvolaný konkursem. Poukázal na to, že zákonem č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „insolvenční zákon“) byl sice s účinností od 1. 1. 2008 zrušen zákon č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, avšak s ohledem na § 432 odst. 1 insolvenčního zákona se pro konkursní a vyrovnávací řízení zahájená před účinností tohoto zákona použijí dosavadní právní předpisy, tedy i občanský soudní řád ve znění do 31. 12. 2007, a to bez zřetele k tomu, že řízení o tomto sporu bylo zahájeno žalobou podanou po 1. 1. 2008 (srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Cdo 3375/2010).

3. Vrchní soud připomněl, že soud prvního stupně zvážil všechny okolnosti případu a následně správně konstatoval, že prohlášení konkursu na majetek žalobkyně nemůže být samo o sobě důvodem pro aplikaci § 150 o. s. ř. Současně však poukázal na pochybení při výpočtu náhrady nákladů řízení, neboť soud pominul skutečnost, že částka 50 000 Kč je v souladu s § 9 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „advokátní tarif“) tarifní hodnotou ve věcech rozhodovaných v insolvenčním nebo obdobném řízení. Odvolací soud připomněl odkaz žalobkyně na usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 29 ICdo 79/2016, podle kterého spor o náhradu škody na majetkové podstatě vzniklé porušením povinnosti insolvenčním správcem je ve smyslu § 159 odst. 1 písm. e) insolvenčního zákona incidenčním sporem (srov. také usnesení Nejvyššího soudu sen. zn. 29 ICdo 43/2015). Soud posouzení uzavřel s tím, že úpravu obsaženou v § 9 odst. 4 advokátního tarifu lze vztáhnout také na spor o náhradu škody způsobené konkursním správcem.

4. Nejvyšší soud usnesením ze dne 25. 9. 2019 č. j. 29 Cdo 2800/2019-153 dovolání stěžovatele podle § 243c odst. 1 o. s. ř. jako objektivně nepřípustné odmítl, neboť nesměřovalo proti žádnému z usnesení uvedených v § 238a o. s. ř. Současně také poukázal na to, že posouzení podmínek přípustnosti dovolání podle § 237 o. s. ř. brání ustanovení § 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř., podle něhož dovolání podle § 237 o. s. ř. není přípustné rovněž proti rozhodnutím v části týkající se výroku o nákladech řízení. Dovolací soud konečně konstatoval, že přípustnost dovolání rovněž nezakládá ani nesprávné poučení odvolacího soudu o tom, že dovolání je (při splnění zákonem určených podmínek) přípustné; v této souvislosti připomněl judikaturu vlastní (srov. např. usnesení sp. zn. 29 Odo 425/2002) i Ústavního soudu [nález sp. zn. II. ÚS 323/07 ze dne 2. 12. 2008 (N 210/51 SbNU 627)].

III.

5. Stěžovatel v ústavní stížnosti poukázal na to, že byl sice v napadeném usnesení výslovně poučen, že proti němu lze – za tam uvedených podmínek – podat dovolání; má však za to, že toto poučení je v rozporu s § 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř. Stěžovatel přesto dovolání z důvodu procesní opatrnosti a v souladu s poučením podal. Současně si je vědom, že Ústavnímu soudu, který není součástí obecné soudní soustavy, standardně nepřísluší přezkoumávat rozhodnutí civilních soudů o nákladech řízení. Stěžovatel se domnívá, že odvolací soud nepřihlédl k jeho stanovisku, s jeho argumenty se nevypořádal, a uvedl, že posouzení věci odvolacím soudem je v rozporu s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu (konkrétně poukázal na jeho rozhodnutí sp. zn. 29 Cdo 1043/2012). Výklad a aplikace práva proto ze strany odvolacího soudu představují nepředvídatelnou interpretační libovůli, zasahují do jeho legitimního očekávání, do právní jistoty a principu rovnosti vůbec.

6. V doplnění ústavní stížnosti poukázal na citované odmítací usnesení Nejvyššího soudu a připomněl rozsudek vrchního soudu ze dne 16. 10. 2019 č. j. 9 Cmo 5/2019-465 (a také usnesení téhož soudu ze dne 9. 10. 2019 č. j. 9 Cmo 7/2019 251), ve kterých byla řešena otázka nákladů právního zastoupení mezi týmiž účastníky řízení v obdobném sporu. Zdůraznil, že vrchní soud v citovaném rozsudku výslovně konstatoval, že „rozhodl-li Vrchní soud

v Olomouci v (stěžovatelem napadeném) usnesení sp. zn. 6 Cmo 2/2019 o stanovení výše odměny v řízení o náhradu škody vedeném proti správci konkursní podstaty jako o odměně ve sporu obdobném řízení insolvenčnímu, znamená takové rozhodnutí odklon od konstantní judikatury, který nebyl přesvědčivě vysvětlen. Právní názor vyslovený v tomto rozhodnutí je v rozporu s ustanovením § 432 odst. 1 IZ a na odměnu advokáta ve sporu o náhradu škody správce konkursní podstaty na majetkové podstatě úpadce ustanovení § 9 odst. 4 vyhl. č. 177/1996 Sb. advokátního tarifu nelze aplikovat ani analogicky“. Přiznání nákladů řízení z tarifní hodnoty určené podle § 7 advokátního tarifu je proto správné a uvedl, že ústavní stížností napadené usnesení je zcela ojedinělé, vybočuje ze standardů dlouhodobě respektovaného výkladu a nemá oporu v soudní praxi.

IV.

7. Účastníkovi a vedlejšímu účastníkovi řízení byla v souladu s ustanovením § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) ústavní stížnost zaslána k vyjádření.

8. Vrchní soud vyslovil nesouhlas s důvody vyjádřenými v ústavní stížnosti a plně odkázal na odůvodnění napadeného usnesení, jakož i na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2019 č. j. 29 Cdo 2800/2019-153 a navrhl, aby ústavní stížnost byla odmítnuta. Vzhledem k tomu, že uvedené vyjádření neobsahovalo nic nového, Ústavní soud nepovažoval za nutné je zasílat stěžovateli k replice.

9. Vedlejší účastník se k zaslané ústavní stížnosti nevyjádřil.

V.

10. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 44 zákona o Ústavním soudu uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání, neboť by nijak nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil z obsahu spisu a z písemných úkonů stěžovatele a účastníků řízení. Nekonání ústního jednání odůvodňuje i skutečnost, že Ústavní soud nepovažoval ani za potřebné provádět dokazování.

VI.

11. Ústavní soud zvážil argumentaci stěžovatele, obsah napadeného rozhodnutí i příslušného spisu a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

12. Ústavní soud připomíná, že není součástí obecné soudní soustavy a nepřísluší mu právo dozoru nad rozhodovací činností ostatních soudů. Do rozhodovací činnosti těchto soudů je oprávněn zasáhnout pouze tehdy, byla-li pravomocným rozhodnutím porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody. Ústavní soud opakovaně judikuje, že postup v soudním řízení, včetně interpretace a aplikace právních předpisů a vyvození skutkových a právních závěrů, je primárně záležitostí ostatních soudů. Výjimku tvoří případy, kdy soudy na úkor stěžovatele vykročí z mezí daných rámcem ústavně zaručených základních práv, respektive ústavněprávních principů. Vznik takové situace Ústavní soud shledal v nyní projednávané věci.

13. Ústavní soud musí v prvé řadě poukázat na jasnou judikaturu civilních soudů, která zřetelně odlišuje spor o náhradu škody vedený úpadcem vůči správci konkursní podstaty [nebo úpadcem (či správcem jeho konkursní podstaty) vůči bývalému správci konkursní podstaty], jenž není sporem vyvolaným konkursem, od sporu o náhradu škody na majetkové podstatě vzniklé porušením povinnosti insolvenčního správce, která je podle § 159 odst. 1 písm. e) insolvenčního zákona incidenčním sporem. K tomu srov. nejen stěžovatelem výše připomínané rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Cdo 1043/2012, ale také jeho další rozhodnutí sp. zn. 29 Cdo 3375/2010 a v něm příkladmo uváděnou judikaturu včetně stanoviska občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. Opjn 8/2006 (uveřejněného pod č. 74/2007 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek); dále též srov. důvody rozsudků

Nejvyššího soudu uveřejněných pod čísly 74/2009, 86/2009, 114/2009, 20/2010, 42/2010, 63/2010 a také dalších uveřejněných též ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek. V této souvislosti Ústavní soud nemůže pominout ani usnesení Nejvyššího soudu sen. zn. 29 ICdo 43/2015 a 29 ICdo 79/2016, ve kterých jednoznačně poukázal na charakter sporu o náhradu škody na majetkové podstatě vzniklé porušením povinnosti insolvenčním správcem jako sporu incidenčního [§ 159 odst. 1 písm. e) insolvenčního zákona; současně srov. také usnesení Nejvyššího soudu sen. zn. 29 ICdo 79/2016]. Nejvyšší soud v něm také připomněl, že se jedná o spor ve věcech rozhodovaných v insolvenčním nebo obdobném řízení, u kterého se považuje za tarifní hodnotu částka 50 000 Kč [srov. § 9 odst. 4 písm. c) advokátního tarifu].

14. V souzené věci však Ústavní soud (stejně jako Nejvyšší soud a další civilní soudy) musí za rozhodnou považovat skutečnost, že spor o náhradu škody vedený žalobkyní (úpadcem) vůči stěžovateli, a to s důsledky pro přiznání náhrady nákladů řízení z tarifní hodnoty, není sporem vyvolaným konkursem (není tedy incidenčním sporem). Za této situace proto ani nemůže přisvědčit argumentaci vrchního soudu, že úpravu obsaženou v § 9 odst. 4 písm. c) advokátního tarifu lze (analogicky) vztáhnout také na spor vyvolaný konkursním řízením.

15. Na této skutečnosti nic nemění ani vrchním soudem ve vyjádření připomínané rozhodnutí Nejvyššího soudu č. j. 29 Cdo 2800/2019-153, ve kterém v souzené věci dovolací soud odmítl jako objektivně nepřípustné dovolání podané stěžovatelem z důvodu procesní opatrnosti (viz výše). Předmětnou otázkou přiznání náhrady nákladů řízení z tarifní hodnoty ve sporu, který není vyvolán konkursem, se dovolací soud tedy ani vůbec nezabýval a zabývat ani nemusel. Ústavní soud proto tuto argumentaci – či spíše odkaz vrchního soudu na citované usnesení Nejvyššího soudu považuje za lichý a zavádějící. Navíc nemůže přehlédnout skutečnost, že v předmětném řízení před vrchním soudem, jež se týká stejných či obdobných řízení mezi stejnými účastníky probíhajících či proběhlých před tímto soudem, došlo bez hlubší argumentace (srov. bod 10 napadeného usnesení) k nedůvodnému odchýlení se od dlouhodobé výkladové praxe. Ta navíc nebyla argumentačně podepřena ani v podaném vyjádření vrchního soudu (srov. výše). V tomto směru napadené usnesení v části argumentace týkající se přiznání náhrady nákladů z tarifní hodnoty ve sporu, který není vyvolán konkursem, nepřispívá k přesvědčení o předvídatelném soudním rozhodování stejných či obdobných věcí, a tedy k potřebné právní jistotě účastníků řízení.

16. Ústavní soud tak dospěl k závěru, že vrchní soud svým formalistickým postupem v předmětné věci z mezí práva na soudní ochranu vybočil, a odepřel tak stěžovateli právo na řádné posouzení napadené věci. Jedná se o důvody, které vedou Ústavní soud k závěru, že postupem odvolacího soudu došlo k porušení základního práva stěžovatele na spravedlivý (řádný) proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

17. Ústavní soud, jak již bylo naznačeno, sám neposuzuje okolnosti týkající se stanovení mimosmluvní odměny z tarifní hodnoty podle advokátního tarifu. Na základě zrušujícího nálezu proto bude ve věci nákladů řízení (dotčená výroková část) napadeného rozsudku opětovně rozhodovat odvolací soud.

18. Na základě výše uvedeného Ústavní soud shledal, že napadeným usnesením Vrchního soudu v Olomouci ze dne 19. 3. 2019 sp. zn. 6 Cmo 2/2019 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý (řádný) proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku nálezu uvedeno.

Č. 7
Rozsah a výše náhrady za majetek zanechaný na území Zakarpatské Ukrajiny
(sp. zn. III. ÚS 2325/19 ze dne 12. ledna 2021)

I. Při posuzování nároku na finanční náhradu za zanechané nemovitosti podle zákona č. 42/1958 Sb., o úpravě některých nároků a závazků souvisejících se sjednocením Zakarpatské Ukrajiny s Ukrajinskou sovětskou socialistickou republikou, ve znění pozdějších předpisů, a vyhlášky Ministerstva financí č. 159/1959 Ú. l., o vnitrostátním vypořádání některých nároků podle zákona č. 42/1958 Sb., týkajících se Zakarpatské Ukrajiny, (dále jen „vyhláška č. 159/1959 Ú. l.“) je ústavně souladným postup, v němž soudy ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2016 sp. zn. I. ÚS 3964/14 (N 108/81 SbNU 705) nepoužijí část § 3 písm. b) vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. (počínající slovy „avšak jen těm …“), avšak použijí zbylé části § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l., které nejsou v rozporu se zákazem diskriminace a rovnou ochranou vlastnictví.

II. V souladu s usnesením Ústavního soudu ze dne 26. 3. 2019 sp. zn. II. ÚS 4239/18 je ústavně přijatelným kompromisem určení výše finanční náhrady pomocí kombinace přepočtu podle § 4 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. (v poměru 5:1) a indexu podle § 7 odst. 2 zákona č. 212/2009 Sb., kterým se zmírňují majetkové křivdy občanům České republiky za nemovitý majetek, který zanechali na území Podkarpatské Rusi v souvislosti s jejím smluvním postoupením Svazu sovětských socialistických republik, (násobek 10), použitých na cenu uvedenou v přihlášce k nemovitostem zanechaným na Zakarpatské Ukrajině.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatelky Marie Vaškové, zastoupené JUDr. Kristinou Škampovou, advokátkou, sídlem Pellicova 29/8a, Brno, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. května 2019 č. j. 28 Cdo 1105/2019-829 a rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 15. listopadu 2018 č. j. 23 Co 127/2013-722, za účasti Nejvyššího soudu a Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích jako účastníků řízení a České republiky – Ministerstva financí, sídlem Letenská 525/15, Praha 1 – Malá Strana, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I. Rekapitulace předchozích řízení a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), doručenou Ústavnímu soudu dne 16. 7. 2019, se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, a to pro tvrzené porušení jejích práv zaručených v čl. 1, 3,

čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jakož i práv podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

2. Z obsahu spisu Okresního soudu v Chrudimi (dále jen „okresní soud“) sp. zn. 11 C 100/2010, který si Ústavní soud vyžádal, vyplývají následující skutečnosti. Dne 15. 3. 1947 byla Ministerstvu vnitra doručena přihláška, kterou se Antonín Pochobradský přihlásil podle vládního nařízení č. 8/1947 Sb., o soupisu československého majetku na Zakarpatské Ukrajině, ke svému majetku zanechanému na Zakarpatské Ukrajině (někdejší Podkarpatské Rusi). Po jeho smrti dne 8. 1. 1957 se jeho dědičkou stala právní předchůdkyně (matka) stěžovatelky. Dopisem ze dne 30. 3. 1962 č. j. 24-4189/62 Hš Ministerstvo financí oznámilo, že s ohledem na rozsah a hodnotu předmětného majetku nelze poskytnout náhradu podle zákona č. 42/1958 Sb., o úpravě některých nároků a závazků souvisejících se sjednocením Zakarpatské Ukrajiny s Ukrajinskou sovětskou socialistickou republikou, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 42/1958 Sb.“), neboť v přihlášce uvedený majetek neměl povahu osobního nebo drobného soukromého majetku, nýbrž šlo o velký výdělečný majetek. Nebyla tedy splněna podmínka přiznání náhrady podle prováděcího předpisu citovaného zákona – vyhlášky Ministerstva financí č. 159/1959 Ú. l., o vnitrostátním vypořádání některých nároků podle zákona č. 42/1958 Sb., týkajících se Zakarpatské Ukrajiny, (dále jen „vyhláška č. 159/1959 Ú. l.“), který v § 3 stanovil, že náhrada se poskytne za nemovitý majetek, pouze pokud měl povahu osobního nebo drobného dále definovaného soukromého vlastnictví. Stejným způsobem odůvodnilo Ministerstvo financí své rozhodnutí ze dne 6. 9. 2008 č. j. 908/31644/2008, kterým nevyhovělo opětovné žádosti právní předchůdkyně o poskytnutí náhrady, a výslovně uvedlo, že je vázáno stejnými předpisy jako v roce 1962. Rozklad proti tomuto rozhodnutí byl zamítnut rozhodnutím ministra financí ze dne 10. 11. 2008 č. j. 908/79637/2008.

3. Právní předchůdkyně stěžovatelky se následně domáhala přiznání finanční náhrady žalobou. Okresní soud rozsudkem ze dne 12. 10. 2012 č. j. 11 C 100/2010-299 uložil vedlejší účastnici povinnost zaplatit stěžovatelce částku ve výši 7 653 360 Kč s úrokem z prodlení ve výši 3 % ročně za dobu od 19. 3. 1992 do zaplacení, čímž nahradil rozhodnutí ministra financí ze dne 10. 11. 2008 č. j. 908/79637/2008 ve spojení s rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 6. 9. 2008 č. j. 908/31644/2008. Okresní soud uvedl, že ve správním řízení zahájeném v roce 1947 nebylo do roku 2008 věcně rozhodnuto, neboť korespondence Ministerstva financí nasvědčuje tomu, že věc byla vyřízena odložením. Pokud tedy správní řízení před rokem 2008 neskončilo, promlčecí lhůta pro uplatnění nároku nemohla uplynout. S ohledem na nutnost uplatnit při použití právních předpisů z roku 1958 a 1959 (zákon č. 42/1958 Sb. a vyhláška č. 159/1959 Ú. l.) zvláštní výkladová pravidla v souladu s dnešními hodnotami a principy demokratického právního státu, dospěl okresní soud k závěru, že diskriminační kritérium odškodnění obsažené v § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. odporuje čl. 11 odst. 1 Listiny, a rozhodovací důvody správního orgánu nemohly při nynějším rozhodování obstát. Soud proto postupoval podle vyhlášky č. 159/1959 Ú. l., avšak bez užití již zmíněného § 3 a nepoužil ani § 4, jenž ukládá cenu podle přihlášky krátit v poměru 5:1. Okresní soud od ceny uvedené v přihlášce odečetl břemena a dluhy zapsané v pozemkových knihách (§ 7 odst. 1 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l.) a dospěl k částce 1 530 672 Kč, kterou vynásobil koeficientem pěti, celková náhrada tedy činila 7 653 360 Kč. Okresní soud připustil, že koeficient pět je nižší než přepočítací koeficienty uvedené v expertních tabulkách předložených stěžovatelkou a zohledňujících míru znehodnocení (např. inflace a měnové změny) peněžního vyjádření majetku, jak je v upravené podobě převzal zákon č. 212/2009 Sb., kterým se zmírňují majetkové křivdy občanům České republiky za nemovitý majetek, který zanechali na území Podkarpatské Rusi v souvislosti s jejím smluvním postoupením Svazu sovětských socialistických republik, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 212/2009 Sb.“), soud však přihlédl ke

skutečnosti, že v případě odškodnění stěžovatelky jde o zmírnění nepříznivého následku, nikoli o plnou náhradu, přičemž taková náhrada je podle mínění soudu ještě přiměřená. Závěr o přiměřenosti a adekvátnosti vypočtené náhrady si soud ověřil i úvahou srovnatelnosti, podle níž vypočtená cena postačuje na pořízení malé zemědělské usedlosti a tomu odpovídajících pozemků.

4. Proti rozsudku okresního soudu podala vedlejší účastnice odvolání. Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) usnesením ze dne 22. 10. 2013 č. j. 23 Co 127/2013-391 zrušil rozsudek okresního soudu a současně rozhodl o zastavení řízení a postoupení věci Ministerstvu vnitra, do jehož pravomoci patří rozhodování o nároku na náhradu podle zákona č. 212/2009 Sb. Dovolání právní předchůdkyně stěžovatelky Nejvyšší soud usnesením ze dne 5. 6. 2014 č. j. 28 Cdo 1066/2014-432 odmítl.

5. Usnesení Nejvyššího soudu napadla právní předchůdkyně stěžovatelky ústavní stížností, které Ústavní soud nálezem sp. zn. II. ÚS 2610/14 ze dne 20. 1. 2015 (N 6/76 SbNU 99) vyhověl. Ústavní soud podrobil kritice postup Nejvyššího soudu a krajského soudu a vyslovil názor, že postoupením věci Ministerstvu vnitra k vydání rozhodnutí podle zákona č. 212/2009 Sb. bylo porušeno základní právo na soudní ochranu. Ústavní soud dospěl k závěru, že nynější hmotněprávní úprava nebrání tomu, aby obecné soudy v řízení podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, přezkoumaly a případně nahradily rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o žádosti o náhradu podle zákona č. 42/1958 Sb.

6. Rozsudkem ze dne 2. 7. 2015 č. j. 23 Co 127/2013-509 krajský soud změnil rozhodnutí okresního soudu tak, že vedlejší účastnice je povinna zaplatit stěžovatelce částku 2 000 000 Kč. Požadavek na zaplacení zbývajících 5 653 360 Kč s příslušenstvím byl zamítnut. Krajský soud se řídil právním názorem, jejž vyslovil Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 2610/14, tedy že uplatněný nárok je třeba posuzovat podle předchozí právní úpravy – zákona č. 42/1958 Sb., jakož i závěrem, že stěžovatelce se musí na základě tohoto zákona dostat náhrady za nemovitý majetek navzdory omezení podle § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. Krajský soud proto § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. nepoužil, stejně tak jako § 4 (přepočet ceny v přihlášce poměrem 5:1), jehož aplikace by podle něj vedla k poskytnutí nepřiměřeně nízkého odškodnění, jež by nemělo vztah k hodnotě zanechaného majetku a neodpovídalo by ani současným cenovým relacím. Postup okresního soudu při výpočtu náhrady krajský soud označil za logický a přesvědčivý, ovšem s tím, že při stanovení výše náhrady poskytované podle zákona č. 212/2009 Sb. se od náhrady odečítá odškodnění vyplacené oprávněné osobě podle dosavadních právních předpisů a náhrada je omezena částkou 2 000 000 Kč (§ 7 odst. 4 a 5 zákona č. 212/2009 Sb.), proto by neměla tuto částku přesáhnout ani náhrada podle zákona č. 42/1958 Sb.

7. Rozsudek krajského soudu byl napaden dovoláním jak právní předchůdkyní stěžovatelky, tak vedlejší účastnicí. Usnesením ze dne 23. 5. 2018 č. j. 28 Cdo 1482/2018-645 rozhodl Nejvyšší soud, že v řízení bude pokračováno se stěžovatelkou, neboť její právní předchůdkyně v průběhu dovolacího řízení zemřela. Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 27. 6. 2018 č. j. 28 Cdo 1482/2018-653 zrušil rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Krajský soud dle Nejvyššího soudu pochybil, neboť odmítl použít § 3 a 4 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. a postupoval v rozporu s tímto předpisem, přičemž pro určení náhrady použil aktuální restituční úpravu (zákon č. 212/2009 Sb.), dle níž však stěžovatelka není oprávněnou osobou.

8. Rozsudkem napadeným touto ústavní stížností krajský soud změnil rozsudek okresního soudu tak, že vedlejší účastnice je povinna stěžovatelce zaplatit částku 466 616 Kč. Návrh na zaplacení zbývajících 7 186 744 Kč s příslušenstvím byl zamítnut. Tím bylo nahrazeno rozhodnutí ministra financí ze dne 10. 11. 2008 č. j. 908/79637/2008 ve spojení s rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 6. 9. 2008 č. j. 908/31644/2008. Se zřetelem

k závěrům zrušovacího rozsudku Nejvyššího soudu posuzoval krajský soud stěžovatelkou uplatněné právo na náhradu za majetek zanechaný v rozhodné době na území Zakarpatské Ukrajiny prizmatem tehdy platných restitučních předpisů – zákona č. 42/1958 Sb. a vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. Na základě omezujících kritérií v § 3 a 5 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. krajský soud vyčlenil jen majetek, který měl povahu osobního nebo drobného soukromého majetku, například obytný dům, vepřinec či kurník; další části majetku (102 ha polí, 7 ha lesů, 4 deputátní obytné domy, stáj, sušárny tabáku či skladiště) zahrnuty nebyly, neboť neodpovídaly výše zmíněným omezujícím kritériím vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. Soud dospěl k závěru, že k náhradě přísluší nemovitosti v přihláškové ceně 233 308 Kčs a po použití § 4 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. jde o částku 46 661,60 Kč (přihlášková cena dělena pěti). Soud dále použil index 10 podle § 7 odst. 2 zákona č. 212/2009 Sb., ve výsledku tedy přiznal stěžovatelce náhradu ve výši 466 616 Kč.

9. Proti rozsudku krajského soudu podaly stěžovatelka i vedlejší účastnice dovolání, která Nejvyšší soud v záhlaví uvedeným usnesením odmítl jako nepřípustná. Podle Nejvyššího soudu nevylučují v dovolání stěžovatelkou citované nálezy použití § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l., neboť se v zásadě vyslovují toliko k otázce, zda lze podle části páté občanského soudního řádu projednat restituční nároky vyplývající ze zákona č. 42/1958 Sb. V situaci nabytí účinnosti zákona č. 212/2009 Sb. to platí i pro nález ze dne 13. 6. 2016 sp. zn. I. ÚS 3964/14 (N 108/81 SbNU 705), kterým nebylo použití § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. zcela vyloučeno, jestliže jím Ústavní soud reproboval použití části tohoto ustanovení o odškodnění „jen jisté skupiny osob“ (osob hospodařících jako členové jednotných zemědělských družstev nebo jako samostatní malí nebo střední zemědělci). Nejvyšší soud naopak zdůraznil judikaturu Ústavního soudu, dle níž konkrétní rozsah a podmínky restituce jsou věcí politického rozhodnutí zákonodárce. Jde-li o konkrétní výši indexu, kterým krajský soud násobil částku náhrady, aby nebyla toliko symbolická, může ji Nejvyšší soud přezkoumávat pouze v případě zcela zjevné nepřiměřenosti. Shledala-li stěžovatelka vhodnějším násobit výši náhrady podle aktuálního restitučního předpisu jiným koeficientem, nabídla toliko alternativní postup a její argumentace nemohla založit přípustnost dovolání, nevedl-li postup krajského soudu k nepřiměřenému závěru o výši náhrady. Nejvyšší soud poukázal i na usnesení ze dne 26. 3. 2019 sp. zn. II. ÚS 4239/18, v němž Ústavní soud aproboval výpočtový postup použitý i ve věci stěžovatelky.

II. Argumentace stěžovatelky

10. Stěžovatelka v ústavní stížnosti tvrdí, že Nejvyšší soud pochybil, když dospěl k závěru o možnosti použití § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l., neboť takový závěr je v rozporu s platnou právní úpravou, mezinárodními smlouvami i judikaturou Ústavního soudu. Konkrétně odkázala na nález sp. zn. I. ÚS 3964/14, v němž Ústavní soud ve vztahu k tomuto ustanovení zdůrazňuje důležitost konstitutivních hodnot, principů demokratického právního státu a teleologické metody výkladu práva namísto čistě dogmaticky gramatického výkladu. Z uvedeného dle stěžovatelky vyplývá, že § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. nelze vůbec použít. Dále se stěžovatelka vymezila proti způsobu výpočtu náhrady, neboť byl použit jak koeficient 5:1 (§ 4 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l.), tak index 10 (§ 7 odst. 2 zákona č. 212/2009 Sb.), přestože v indexu 10 podle zákona č. 212/2009 Sb. je již obsažena měnová reforma z roku 1953. Fakticky tím podle stěžovatelky došlo k přiznání částky, která odpovídá pouze dvojnásobku ceny uvedené v přihlášce za soudem vybrané nemovitosti a kterou nelze považovat za přiměřenou a rozumnou ve smyslu rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2018 č. j. 28 Cdo 1482/2018. Usnesení sp. zn. II. ÚS 4239/18, které zmiňoval v napadeném rozhodnutí Nejvyšší soud, považuje stěžovatelka za nesprávné a na podporu svých tvrzení ohledně výpočtu výše náhrady se odvolává na práci prof. Ing. Alberta Bradáče, DrSc., někdejšího ředitele Ústavu soudního inženýrství, a na časopis Soudní inženýrství (oceňovací

tabulky pro potřeby přepočtu cen platných v roce 1938 na aktuální cenovou úroveň reflektující i cenovou reformu provedenou k 1. 6. 1953).

III. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení, replika stěžovatelky

11. Ústavní soud 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 Nejvyššímu soudu, krajskému soudu a vedlejší účastnici řízení.

12. Nejvyšší soud ve svém vyjádření uvedl, že závěry krajského soudu jsou v souladu s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu i Ústavního soudu. Konstatoval rovněž, že obecné soudy vyložily § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. tak, že se oprávněným osobám poskytne náhrada majetku i bez ohledu na skutečnost, zda dotčená osoba (či její právní předchůdce) hospodařila jako člen jednotného zemědělského družstva, případně jako malý či střední zemědělec. V této souvislosti opět zdůraznil, že jakékoliv omezení v rozsahu majetku, za nějž se náhrada poskytuje, je na základě ustálené „polistopadové“ judikatury věcí zákonodárce. Co se týče výše náhrady, nespatřoval Nejvyšší soud ve skutkových zjištěních soudů nižších stupňů zjevnou nepřiměřenost. V podrobnostech odkázal Nejvyšší soud na důvody svého rozhodnutí a navrhl odmítnutí ústavní stížnosti jako zjevně neopodstatněné.

13. Krajský soud ve svém vyjádření zastává totéž stanovisko a dodal, že ústavní stížnost je založena na argumentech, které byly stěžovatelkou uplatněny již před obecnými soudy. Ve zbytku krajský soud odkázal na odůvodnění svého napadeného rozhodnutí.

14. Vedlejší účastnice vyjádřila přesvědčení, že z judikatury Ústavního soudu nevyplývá zákaz použití § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. a jeho obsah nepovažuje za diskriminující, nýbrž za stanovující rozsah restituce. K tomu odkazuje na několik rozhodnutí Ústavního soudu, dle nichž je samotná restituce, ale i rozsah nároků plynoucích z restitučních předpisů věcí úvahy demokraticky legitimovaného zákonodárce, nikoliv volné úvahy soudů. V otázce použití § 4 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l., tedy způsobu výpočtu náhrady, vedlejší účastnice odkazuje na usnesení sp. zn. II. ÚS 4239/18, kterým Ústavní soud shodný způsob výpočtu náhrady aproboval.

15. Vyjádření Nejvyššího soudu, krajského soudu a vedlejší účastnice zaslal Ústavní soud stěžovatelce na vědomí a k případné replice. K vyjádření Nejvyššího soudu stěžovatelka uvedla, že nerespektuje judikaturu Ústavního soudu, především nález sp. zn. I. ÚS 3964/14, v němž Ústavní soud řešil náhradu za pozemky, nikoliv stavby, a zabýval se tedy pouze tou částí § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l., která se týká náhrady za zemědělskou půdu. Stěžovatelka zdůraznila své stanovisko, že náhrada ve výši 466 416 Kč je náhradou pouze symbolickou. Vedlejší účastnicí zmíněné usnesení sp. zn. II. ÚS 4239/18 stěžovatelka opakovaně označila za nesprávné a vybočující z ustálené judikatury Ústavního soudu ohledně zásad, kterých je třeba dbát při výkladu a použití restitučních předpisů.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

16. Ústavní soud shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v nichž byla vydána soudní rozhodnutí napadená ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je zastoupena v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*).

V. Změna soudce zpravodaje

17. Ústavní stížnost byla dle rozvrhu práce přidělena soudci Jiřímu Zemánkovi jako soudci zpravodaji. Jeho návrh rozhodnutí při projednání věci ve III. senátu dne 15. 12. 2020 nezískal většinu hlasů. Proto byl téhož dne předsedou senátu Jiřím Zemánkem postupem podle

§ 55 zákona o Ústavním soudu určen soudcem, který vypracuje návrh rozhodnutí, soudce Radovan Suchánek.

VI. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

18. Ústavní soud posuzoval ústavní stížnost z hlediska kompetencí svěřených mu Ústavou jako soudnímu orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který není další instancí v systému obecného soudnictví (čl. 91 odst. 1 a čl. 92 Ústavy), není soudem nadřízeným obecným soudům a obdobně jiným orgánům veřejné moci a jako takový je oprávněn do jejich rozhodovací pravomoci zasahovat pouze za předpokladu, že nepostupují v souladu s právy obsaženými v hlavě páté Listiny [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. S ohledem na zjištěné skutečnosti Ústavní soud dospěl k závěru, že stěžovatelkou tvrzená porušení ústavně zaručených práv, opravňující zásah Ústavního soudu, napadenými rozhodnutími krajského soudu a Nejvyššího soudu nenastala.

19. Ustanovení § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. zní:

„Náhrada se poskytne za tento nemovitý majetek, pokud měl povahu osobního nebo drobného soukromého vlastnictví,

a) za rodinný domek,

b) za hospodářské budovy a půdu drobných zemědělců na Zakarpatské Ukrajině, avšak jen těm, kteří nyní hospodaří jako členové jednotných zemědělských družstev nebo jako samostatní malí nebo střední zemědělci,

c) za pozemek zastavěný rodinným domkem [písmeno a)] nejvýše však za výměru 800 m^2 a za pozemek zastavěný hospodářskými budovami [písmeno b)],

d) za budovy sloužící k provozu malé živnosti.“

20. Ustanovení § 5 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. zní:

„Za zemědělskou půdu bude poskytnuta žadateli náhrada jen v půdě, a to v rozsahu výměry jeho vlastních a jím obhospodařovaných pozemků na území Zakarpatské Ukrajiny, pokud tyto pozemky nepřevyšují výměru jeho vlastních pozemků, které vnesl do jednotného zemědělského družstva nebo sám obhospodařuje v tuzemsku; náhrada nesmí však převyšovat 13 ha.“

21. Pro posouzení věci je stěžejní použití § 5 a především § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. (případně jejich částí), se kterým stěžovatelka polemizuje. Jak plyne ze shora uvedeného, tato otázka byla vrcholnými soudy částečně řešena. V nálezu sp. zn. I. ÚS 3964/14 dospěl Ústavní soud u příslušné části § 3 písm. b) vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. (začínající slovy „avšak jen těm …“) k závěru, že představuje diskriminační kritérium poskytnutí náhrady, pročež by neměla být použita. Tento závěr opřel Ústavní soud především o hodnotové a teleologické úvahy a nutnost výkladu i starých právních norem v souladu s principy demokratického právního státu. V nyní posuzované věci by uvedený závěr znamenal, že by pro přiznání finanční náhrady neměla být v potaz brána kritéria, jež jsou založena na dobovém třídním přístupu k odškodňovaným osobám, který v duchu uvedeného nálezu „rozděloval občany protiprávně do nestejných kategorií“. Jinak řečeno, příslušná část § 3 písm. b) vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. je podle nálezu sp. zn. I. ÚS 3964/14 diskriminační a odporuje (dnes zaručené) rovné ochraně vlastnického práva proto, že se vztahuje „k odškodnění jen jisté skupiny osob“.

22. Na druhou stranu nelze ztratit ze zřetele, že i výklad práva a přizpůsobení jeho použití moderním demokratickým principům má své meze. Zejména nelze výkladem překračovat věcnou působnost rozhodných právních norem; nelze vytvářet nové skutkové podstaty obsahující podmínky vzniku práva subjektu na finanční náhradu – a to ani s přihlédnutím k zásadě *in favorem restitutionis* [viz nález Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2020 sp. zn. III. ÚS 4121/18 (N 130/100 SbNU 417)]. V obecné rovině je tedy pro posuzovanou věc rozhodné, do jaké míry lze klíčová ustanovení vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. vyložit ústavně souladným

způsobem tak, aby nebylo měněno jejich nejužší jádro – samotný věcný rozsah, případně za jakých okolností může být při zachování mezí ústavního pořádku jejich použití vyloučeno.

23. Krajský soud se přísně řídil Ústavním soudem dovozeným zákazem diskriminace podle části § 3 písm. b) vyhlášky č. 159/1959 Ú. l., a to právě s přihlédnutím k důvodům jejího nepoužití podle nálezu sp. zn. I. ÚS 3964/14 (viz výše). S příslušným odůvodněním však nevyloučil použití ostatních částí § 3 [tj. zbylé části písmena b) a dále písmen a), c) a d)], neboť nemožnost jejich ústavně souladného výkladu nebyla předchozí judikaturou dovozena ani na ně veskrze nedopadá výše naznačené stěžejní kritérium diskriminace – odškodnění jen určité kategorie osob. Stanoví-li právní předpis podmínky, za nichž může být subjektu práva přiznána finanční náhrada, bude vždy určitým způsobem rozdělovat adresáty daných norem do skupin podle toho, zda podmínky náhrady splňují, nebo nikoli. Avšak v tomto případě dochází v rozdělení osob do nestejných kategorií v rozporu s principem zákazu diskriminace pouze v části § 3 písm. b) vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. (viz výše), neboť ostatní části § 3 vymezují podmínky přiznání náhrady věcně, nikoli osobně (srov. znění daného ustanovení výše). Jinak řečeno, zatímco příslušná část § 3 písm. b) vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. vymezuje předmět i subjekt náhrady, jeho zbylá část spolu s § 3 písm. a), c) a d) upravují pouze její předmět – charakteristiky nemovitostí, za něž může být náhrada poskytnuta. V souladu s tímto posouzením rozhodl krajský soud, jak odůvodnil zejména v bodech 35 až 37 napadeného rozsudku.

24. Bylo-li již předchozími rozhodnutími Ústavního soudu dovozeno použití dobových právních předpisů, tj. zejména zákona č. 42/1958 Sb. a vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. (viz nález sp. zn. II. ÚS 2610/14), z nichž mohou být ve výjimečných případech činěny výjimky (tak jako např. v nálezu sp. zn. I. ÚS 3964/14), musí se i Ústavní soud vystříhat svévole a pečlivě vážit vyloučení použití dalších ustanovení vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. Právě tohoto vyloučení se stěžovatelka domáhá. Řešení zvolené krajským soudem není ani v rozporu se smyslem a účelem restitučního zákonodárství, jimiž není odčinění všech, nýbrž toliko zmírnění alespoň některých majetkových křivd, kterýžto způsob a rozsah odčinění jsou věcí zákonodárce [srov. nález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2020 sp. zn. IV. ÚS 2056/18 (N 132/100 SbNU 453) nebo rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. 7. 2001 ve věci *Malhous proti České republice* č. 33071/96 či ze dne 10. 7. 2002 ve věci *Gratzinger a Gratzingerová proti České republice* č. 39794/98]. Konkrétní rozsah zmírnění křivdy pak bude vždy věcí míry a logicky bude mnohdy vést k částečné nespokojenosti odškodňované osoby. Takto shrnul výstižně krajský soud v bodu 27 odůvodnění napadeného rozsudku, že „akty v minulosti nelze posuzovat současnými standardy dobrých mravů. Každý právní řád, pokud má být efektivní, a nikoliv ryze teoretický a neživotný, musí mít určitou hranici, za kterou určité otázky minulosti neřeší a její hodnocení přenechává soudu historickému. Tak uzavřel Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 8. 3. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 14/94“.

25. Akceptoval-li krajský soud v napadeném rozsudku závěry nálezu sp. zn. I. ÚS 3964/14 označující za diskriminační a nepoužitelnou část § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. týkající se odškodnění jen jisté skupiny osob [písmeno b)], postupoval podle zbylých částí § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. Za diskriminační nepovažoval postup, podle kterého právo na náhradu nemá osoba, která zanechala na Zakarpatské Ukrajině majetek ve větší míře, než jak je specifikován v § 3 písm. a), c) a d) a § 5 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. Krajský soud tak respektoval prejudikaturu Ústavního soudu a stanovený věcný rozsah nemovitostí a na jeho základě ze zanechaného majetku vyčleňoval majetek odpovídající uvedeným kritériím.

26. Krajskému soudu i vedlejší účastnici lze přisvědčit v tom, že je na zákonodárci, aby určil rozsah v restituci vydávaného majetku či majetku, za nějž je poskytována finanční náhrada. Byť podle nálezu sp. zn. I. ÚS 3964/14 nelze přijmout hledisko vyvěrající z přístupu, který rozděloval občany protiprávně do nestejných kategorií, nelze krajskému soudu vytýkat, že postupoval podle ustanovení, která takto občany nerozdělují, nýbrž stanovují objektivní

podmínky vymezující majetek, za nějž může být finanční náhrada přiznána. Jakkoli nelze ze zřetele ztratit politickou ideologii 50. let 20. století, není v pravomoci dnešních soudů měnit nebo vylučovat věcný rozsah (byť starých) restitučních předpisů, podle nichž orgány veřejné moci (dnes již plausibilně) rozhodují.

27. Vyložily-li a použily-li obecné soudy aplikovatelné části § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. v souladu s ústavním pořádkem, zbývá posoudit, zda si počínaly stejně při určení konkrétní výše náhrady. Způsob, kterým dospěl krajský soud k přiznání výše finanční náhrady, představuje „kombinaci“ § 4 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. s § 7 zákona č. 212/2009 Sb., tedy použití indexu 10 podle tohoto zákona tak, aby výsledná výše náhrady nebyla toliko symbolická.

28. Použitím § 4 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. se již Ústavní soud zabýval. V usnesení sp. zn. II. ÚS 4239/18 aproboval postup, jímž soudy zvýšily nepřiměřeně nízkou výši náhrady, která by jinak byla stěžovatelce přiznána podle právní úpravy platné a účinné v 50. letech 20. století. Takto soudy postupovaly přiměřeným použitím zákona č. 212/2009 Sb. za pomoci koeficientů v něm uvedených, neboť dospěly k závěru, že jde o právní úpravu, jejímž cílem je mimo jiné přiblížit výši odškodnění dnešním poměrům. Takto nastavená míra odškodnění je podle uvedeného usnesení ústavně přijatelným kompromisem mezi tím, že stěžovatelka sice není oprávněnou osobou podle zákona č. 212/2009 Sb., nicméně náhrada podle předpisů z 50. let by byla nepřiměřeně nízká. Nadto stojí za připomenutí, že ani zákon č. 212/2009 Sb. neumožňuje stanovit výši finanční náhrady neomezeně, neboť podle § 7 odst. 5 tohoto zákona výše vypořádání nesmí převýšit celkem částku 2 miliony Kč. Proto je tím spíše vhodné analogicky k tomuto omezení trvat na dodržování rozsahu finanční náhrady, jejíž úprava je věcí zákonodárce. Toto východisko přitom podle Ústavního soudu obstojí i při zohlednění znehodnocení způsobeného měnovou reformou z roku 1953, jelikož index dle § 7 odst. 2 zákona č. 212/2009 Sb. nebyl stanoven jen s ohledem na měnovou reformu z roku 1953, proto mezi ním a měnovou reformou (na rozdíl od koeficientů obsažených v právní úpravě z 50. let) není výlučná souvislost.

29. Stěžovatelka namítla, že krajský soud pokrátil částku uvedenou v přihlášce k soupisu majetku (a již sníženou s ohledem na omezení stanovená v § 3 a 5 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l.) nejdříve v poměru 5:1 a následně vynásobil indexem 10 podle zákona č. 212/2009 Sb., čímž fakticky přiznal částku, která odpovídá pouze dvojnásobku ceny uvedené v přihlášce. Ústavní soud zastává názor, že tato úvaha má jisté racionální jádro, neboť způsob výpočtu použitý krajským soudem vychází z kombinovaného použití dvou právních předpisů z různých období. Ústavní soud nicméně uvedený závěr již dříve aproboval jako ústavně souladný na základě úvah v parafrázovaném usnesení uvedených a neshledal ani v nyní posuzované věci důvod se od těchto závěrů odchýlit. Ve zbytku Ústavní soud odkazuje na dané usnesení, v němž byla přiměřenost tohoto postupu odůvodněna, stejně jako na výše uvedené nálezy týkající se obdobných případů a také na napadené usnesení Nejvyššího soudu, v němž byla srozumitelně vysvětlena podstatná část důvodů, pro které nelze ani nyní stěžovatelce vyhovět.

VII. Závěr

30. Ústavní soud uzavírá, že krajský soud i Nejvyšší soud postupovaly v souladu s ústavním pořádkem, když postupem podle § 3 písm. a), c) a d) a § 5 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. omezily rozsah majetku rozhodného pro přiznání finanční náhrady. Ústavní soud proto ústavní stížnost podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl. Takto rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudce Jiřího Zemánka

S většinovým stanoviskem III. senátu nesouhlasím, neboť nemohu podpořit omezení věcného rozsahu náhrad za majetek zanechaný na území Zakarpatské Ukrajiny po odstoupení tohoto území Sovětskému svazu a výpočtu jejich výše podle nálezem přijatého, ústavně nekonformního výkladu restitučního předpisu z 50. let [§ 3 písm. a), c), d), § 4 a 5 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l., o vnitrostátním vypořádání některých nároků podle zákona č. 42/1958 Sb., týkajících se Zakarpatské Ukrajiny, (dále jen „vyhláška č. 159/1959 Ú. l.“)].

Nález konstatuje, že krajský soud se přísně řídil Ústavním soudem dovozeným zákazem diskriminace podle § 3 písm. b) vyhlášky č. 159/1959 Ú. l., když přihlédl k důvodům nepoužití jeho části (náhrada se poskytne) „(a)však jen těm, kteří nyní hospodaří jako členové jednotných zemědělských družstev nebo jako samostatní malí nebo střední zemědělci“, vysloveným v nálezu sp. zn. I. ÚS 3964/14 ze dne 13. 6. 2016 (N 108/81 SbNU 705). Podle senátní většiny tím krajský soud nevyloučil použití ostatních částí § 3 [tj. zbylé části písmena b) a dále písmen a), c) a d)], na něž, jak uvedl, nedopadá v citovaném nálezu vyslovené stěžejní kritérium diskriminace – odškodnění jen určité kategorie osob.

S tímto názorem se nemohu ztotožnit. Ze shora uvedeného závěru Ústavního soudu, který se zabýval pouze ústavností § 3 písm. b) vyhlášky č. 159/1959 Ú. l., a veškerá jeho argumentace se proto vztahovala *ratione personae* ke shora uvedenému kritériu diskriminace – odškodnění jen určité kategorie osob, nelze automaticky dovodit, že by ostatní části tohoto ustanovení, na něž se toto kritérium diskriminace nevztahuje, byly *ratione materiae* ústavně souladné. Navíc závěr senátní většiny o tom, že v ostatních částech § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. nejde o diskriminaci založenou na odškodnění jen úzké kategorie osob, je nepřesný, neboť, jak bude pojednáno dále, vyhláška č. 159/1959 Ú. l. ve svém důsledku arbitrárně stanoví odlišný právní režim pro osoby, jimž náleží drobné či soukromé vlastnictví, na rozdíl od majitelů rozsáhlého, rozuměj „kapitalistického“ vlastnictví.

Ústavní soud v uvedeném nálezu poukázal na nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.), ve kterém nastavil obecné meze, které je nezbytné respektovat při výkladu právních předpisů, bez ohledu na dobu jejich přijetí. V tomto kontextu Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 3964/14 zdůraznil, že ačkoliv je dnešní demokratický právní stát vybudován na zásadě formální právní kontinuity s předchozími právními a politickými systémy, nelze při výkladu práva, jež má svůj historický původ, odhlížet od současných zásad materiálního právního státu. Uvedené Ústavní soud rozvedl například ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/02 ze dne 26. 3. 2003 (N 42/29 SbNU 389; 106/2003 Sb.), v němž stanovil, že výklad i sebestarších norem nemůže být proveden bez zřetele k dnes platným hodnotám a principům, konstituujícím demokratický právní stát, tak, jak jsou vyjádřeny v ústavním pořádku České republiky. Jen takto omezeně, hodnotově diskontinuálně, lze chápat kontinuitu se „starým právem“, jehož aplikace je předmětem nynějšího řízení.

Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 3964/14 taktéž uvedl, že v České republice je přípustný pouze takový výkon státní moci, který je v souladu s Ústavou a Listinou základních práv a svobod (dále též jen „Listina“), když ústavodárce po změně režimu z roku 1989 přikázal v ústavním zákoně č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, (dále jen „ústavní zákon č. 23/1991 Sb.“), že všechny zákony a jiné právní předpisy musí být uvedeny do souladu s Listinou nejpozději do 31. 12. 1991. Tímto dnem pozbyla účinnosti ustanovení, která s Listinou nejsou v souladu. Ústavní soud tedy konstatoval neaplikovatelnost neústavního ustanovení vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. [v daném případě šlo o diskriminační část § 3 písm. b), umožňující odškodnění jen jisté skupině osob] v důsledku pozbytí jeho účinnosti *ex constitutione* na základě čl. 6 odst. 1 ústavního zákona č. 23/1991 Sb.

Krajský soud v napadeném rozsudku sice akceptoval závěry nálezu sp. zn. I. ÚS 3964/14 označující za diskriminační a neaplikovatelnou část § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. vztahující se k odškodnění jen jisté skupiny osob [písmeno b)], avšak – bez reflexe k tímto nálezem konstatovaným výkladovým pravidlům – nekriticky postupoval podle zbylých částí § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. a za diskriminační nepovažoval majetkový census, podle kterého právo na náhradu nemá osoba, která zanechala na Zakarpatské Ukrajině majetek ve větší míře, než jak je specifikován v § 3 písm. a), c) a d) a § 5 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. Krajský soud tak respektoval v § 3 písm. a), c) a d) této vyhlášky stanovený věcný rozsah nemovitostí a na jeho základě ze zanechaného majetku vyčleňoval majetek odpovídající uvedeným kritériím, jimž vyhověl obytný dům s přihláškovou cenou 110 000 Kčs spolu s vepřincem za 4 800 Kčs a kurníkem za 3 500 Kčs, kdy obytný dům zjevně naplňuje podmínky pro bydlení rodiny, včetně zázemí – hospodářství drobného zemědělce. Z hlediska odškodnění za zanechané pozemky (§ 5 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l.) dle přesvědčení krajského soudu hospodaření drobného zemědělce odpovídá náhrada za 1 ha luk (10 819 Kčs), 2 ha zahrady (36 785 Kčs), 6 ha pastvin (19 266 Kčs) a 4 ha role (48 138 Kčs). Stěžovatelce naopak nebyla krajským soudem přiznána náhrada za 102 ha rolí (1 227 524 Kčs), 7 ha lesů (142 405 Kčs), čtyři obytné deputátní domy (přihlášková cena 66 000 Kčs), koňskou stáj (37 000 Kčs), hovězí stáj (66 000 Kčs), hladírnu tabáku a skladiště (66 000 Kčs), kolnu (18 000 Kčs), čtyři sušárny tabáku (145 600 Kčs), sušák kukuřice (600 Kčs), lednici okrouhlou (100 Kčs). Z celkové hodnoty majetku přihlášeného k soupisu ve výši 1 984 172 Kčs tak uznal krajský soud právo na náhradu za majetek v hodnotě 233 308 Kčs.

Takový postup krajského soudu nepovažuji za ústavně souladný, neboť omezení stanovená v § 3 písm. a), c) a d) a § 5 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l., v jejichž důsledku byl významně krácen majetek, za nějž stěžovatelce příslušela náhrada, nepochybně představují neústavní zásah do výše uvedených základních práv stěžovatelky. Nelze než mít za to, že také tato ustanovení pozbyla účinnosti *ex constitutione* na základě čl. 6 odst. 1 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., neboť stejně tak jako u omezení spočívajícího v poskytnutí náhrady za hospodářské budovy a půdu pouze těm zemědělcům, kteří hospodařili jako členové jednotných zemědělských družstev nebo jako samostatní malí nebo střední zemědělci [§ 3 písm. b) vyhlášky č. 159/1959 Ú. l.], omezení spočívající v přiznání náhrady za nemovitý majetek pouze v rozsahu stanoveném v § 3 písm. a), c) a d) a § 5 citované vyhlášky jsou nepochybně výrazem tzv. třídního chápání práva, které je diskriminační, neboť namísto rovného přístupu ke všem osobám užívá odlišný přístup na základě příslušnosti ke společenské třídě, resp. na základě rozsahu vlastněného majetku. Stejně tak jako u § 3 písm. b) přitom požadavek na omezení poskytnuté náhrady, jak byl posléze stanoven v § 3 písm. a), c) a d) a § 5 citované vyhlášky, nebyl zakotven ani v mezistátní smlouvě (Smlouva mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o Zakarpatské Ukrajině, sjednaná dne 29. 6. 1946, uveřejněná pod č. 186/1946 Sb., spolu s Dohodou mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o konečném vypořádání majetkových a finančních otázek, souvisejících se sjednocením Zakarpatské Ukrajiny s Ukrajinskou sovětskou socialistickou republikou sjednanou dne 6. 7. 1957 a uveřejněnou pod č. 1/1958 Sb.), ani v zákoně č. 42/1958 Sb.

Krajskému soudu i vedlejší účastnici lze přisvědčit v tom, že je na zákonodárci, aby určil rozsah v restituci vydávaného majetku či majetku, za nějž je poskytována finanční náhrada. Jak však uvedl v nálezu sp. zn. I. ÚS 3964/14 Ústavní soud, nelze přijmout hledisko vyvěrající z přístupu, který rozděloval občany protiprávně do nestejných kategorií. Podle § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. se náhrada poskytne za rodinný domek (nikoliv však např. za vilu nebo deputátní dům), za pozemek zastavěný rodinným domkem (nejvýše však za výměru 800 m^2), za budovy sloužící k provozu malé (nikoli rozsáhlejší) živnosti, za hospodářské budovy a půdu drobných zemědělců na Zakarpatské Ukrajině a za pozemek zastavěný těmito budovami, nebo

podle § 5 za zemědělskou půdu nepřevyšující výměru pozemků vnesených do jednotného zemědělského družstva či samostatně obhospodařovaných v maximální výměře 13 ha. Vyhláška č. 159/1959 Ú. l. tak stanoví odlišný právní režim pro navrácení drobného (osobního) soukromého vlastnictví, sloužícího pro uspokojování jen osobních potřeb hospodařícího rolníka a jeho rodiny, rozdílný od nikoli drobného vlastnictví, sloužícího k výdělečným účelům. Jak však uvedl v nálezu sp. zn. I. ÚS 3964/14 Ústavní soud, nelze akceptovat hledisko vyvěrající z marxistického třídního přístupu, který svévolně rozděloval občany do nestejných kategorií na základě majetkového kritéria. Nepochybně je projevem takového třídního přístupu myšlenka vydat odňatý majetek pouze v rozsahu osobního nebo drobného soukromého vlastnictví, zatímco majetek, který uvedenou kategorii jako „nadbytečný" překračuje, nevydat.

Uvedené se projevilo právě ve věci stěžovatelky, které nebyla přiznána náhrada např. za obytné domy, stáje, 102 ha rolí, 7 ha lesů, výrobní prostory, sklady apod. Není přitom pochyb o tom, že předmětný podzákonný předpis byl přijat pod vlivem tehdejšího politického režimu, jehož hodnotové a právní principy se se současnými principy demokratického právního státu neslučují. Jak však bylo konstatováno již v nálezu sp. zn. I. ÚS 3964/14, nelze pominout, že soudce není podzákonným předpisem vázán (čl. 95 odst. 1 Ústavy), nota bene, když takový předpis zakládá zřetelně diskriminační účinek ve vztahu k legitimnímu očekávání oprávněných osob.

V nálezu sp. zn. I. ÚS 3964/14 Ústavní soud poukázal na věc *Broniowski proti Polsku* (č. 31443/96), ve kterém Evropský soud pro lidská práva posuzoval případ týkající se majetku osob repatriovaných z východní části předválečného Polska, a konstatoval, že stát nesmí ukládáním různých omezení učinit jejich práva vlastně nevynutitelnými a prakticky je eliminovat. Lze se v posuzované věci shodně jako v citovaném nálezu domnívat, že v podobných případech je namístě zdůraznit i zvláštní postavení, které má justice jako garant hodnot právního státu. Účastníci řízení a tím spíše restituenti, u kterých má dojít k alespoň částečné nápravě křivd způsobených totalitním režimem, oprávněně očekávají, že soud bude nestranný a spravedlivý v každém ohledu a v každé fázi řízení. Jedná se o obecnou zásadu, mnohdy zdůrazňovanou i v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, podle které spravedlnost musí být nejen vykonána, ale musí být i vidět, že byla vykonána (justice must not only be done, it must also be seen to be done). Takto, majíc na zřeteli účel a smysl restitucí, je třeba vykládat i specialitu restitučních zákonů vůči obecným předpisům, a ne naopak, jak to v podstatě učinily obecné soudy a Ministerstvo financí, v jejichž použití § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. spatřuji porušení stěžovatelčiných ústavně zaručených práv, zejména na ochranu vlastnického práva a zákazu diskriminace.

Mám tedy za to, že krajský soud i Nejvyšší soud pochybily, když postupem podle § 3 písm. a), c) a d) a § 5 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. omezily rozsah majetku rozhodného pro přiznání náhrady, v důsledku čehož za obecnými soudy přiznanou částku 466 616 Kč nelze pořídit v dnešní době nemovitý majetek ani ve výrazně skromnějším rozsahu, než v jakém si poskytnutí náhrady představoval zákonodárce v roce 1958 (rodinný domek, hospodářské budovy, zastavěné pozemky a zemědělskou půdu do výměry 13 ha), natož v rozsahu, který by odpovídal účelu a smyslu právních předpisů dopadajících na věc stěžovatelky, jak o nich hovoří Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 3964/14.

Naopak okresní soud postupoval v posuzované věci správně, řídil-li se v citovaném nálezu uvedenými výkladovými pravidly (která mají obecný dopad a nevztahují se pouze k otázce osobní diskriminace, jak dovozuje stanovisko většiny), nebral v úvahu ani jedno z diskriminačních omezení obsažených v § 3 a 5 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. a postupoval podle jejího § 7 odst. 1, který náhradu poskytovanou za nemovitý majetek pouze snižuje o břemena a dluhy váznoucí na majetku, za který se náhrada poskytuje. Po použití jím zvoleného koeficientu 5 přistoupil k testu přiměřenosti vypočtené náhrady se zřetelem k tomu, jaký majetek, ve srovnání s majetkem zanechaným na území bývalé Zakarpatské Ukrajiny

(a uvedeným v přihlášce k náhradě podle § 2 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l.), je možno v současné době, tedy v době poskytnutí náhrady, pořídit.

Imperativu spravedlivé náhrady podle ústavně konformního výkladu restitučních předpisů pak neodpovídá ani způsob výpočtu výše náhrady, který stanovisko většiny s odkazem na usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 3. 2019 sp. zn. II. ÚS 4239/18 spatřuje v (jakožto „ústavně přijatelném kompromisu“) označovaném určení výše finanční náhrady pomocí kombinace přepočtu podle § 4 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. (v poměru 5:1) a indexu podle § 7 odst. 2 zákona č. 212/2009 Sb., kterým se zmírňují majetkové křivdy občanům České republiky za nemovitý majetek, který zanechali na území Podkarpatské Rusi v souvislosti s jejím smluvním postoupením Svazu sovětských socialistických republik (násobek 10), v poměru k uvedené ceně nemovitostí přihlášených k náhradě.

Namítá-li stěžovatelka v posuzované věci, že krajský soud pokrátil částku uvedenou v přihlášce k soupisu majetku (a již sníženou s ohledem na omezení stanovená v § 3 a 5 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l.) nejdříve v poměru 5 : 1 a následnou částku vynásobil koeficientem 10 podle zákona č. 212/2009 Sb., čímž fakticky přiznal částku, která odpovídá pouze dvojnásobku ceny uvedené v přihlášce, má její úvaha racionální jádro, neboť způsob výpočtu použitý krajským soudem je minimálně problematický s ohledem na kombinované použití dvou právních předpisů z různých období a politicko-historických kontextů. Každý z uvedených zákonů, který upravuje zmírnění majetkových křivd občanů České republiky za nemovitý majetek, který zanechali na území Podkarpatské Rusi, totiž stanovuje různé koeficienty pro výpočet náhrady, a to s ohledem na dobu přijetí toho kterého zákona. Zatímco dle zákona č. 42/1958 Sb. se základ pro výpočet náhrady dělí pěti, přičemž tento koeficient odráží vývoj ceny nemovitostí od roku 1938 do roku 1958 (zejména s přihlédnutím k měnové reformě z roku 1953), dle zákona č. 212/2009 Sb. se naopak užije koeficient desetinásobku, s ohledem na cenový vývoj na trhu nemovitostí od roku 1938 do roku 2009. Je tedy zjevné, nejen z pohledu ústavnosti, ale i prosté logiky, že s ohledem na odlišný okruh oprávněných osob, rozdílné vymezení majetku zakládajícího nárok na poskytnutí náhrady i diametrálně jiný způsob výpočtu náhrady samotné nelze oba koeficienty použít současně, jak učinil v napadeném rozsudku krajský soud.

Zůstává tedy na úvaze obecných soudů, jaký koeficient výpočtu náhrady v konkrétní věci použijí, a s ohledem na nemožnost použití § 4 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. musí postupovat na základě soudního uvážení tak, aby dospěly k výsledku, který bude znamenat poskytnutí spravedlivé náhrady. Na tomto místě je třeba poukázat na závěry nálezu sp. zn. II. ÚS 1135/14 ze dne 30. 6. 2015 (N 124/77 SbNU 899), ve kterém se uvádí, že „úprava podle části páté o. s. ř. umožňuje soudu ve věcech občanských práv a závazků v pojetí článku 6 Úmluvy [o ochraně lidských práv a základních svobod] svým rozhodnutím nahradit i rozhodnutí správního orgánu věcně vadné, tedy nejen rozhodnutí nezákonné, a rovněž nahradit správní uvážení závislého správního orgánu nezávislým soudcovským uvážením (viz David, L.; Ištvánek, F.; Javůrková, N.; Kasíková, M.; Lavický, P. a kol. Občanský soudní řád: Komentář. II. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009, s. 1357)“.

Jsem přesvědčen, že napadený rozsudek krajského soudu, stejně tak jako usnesení Nejvyššího soudu, ve kterých obecné soudy zdůraznily doslovné znění § 3, 4 a 5 vyhlášky č. 159/1959 Ú. l., představující politickou vůli vlády z doby jejího přijetí, aniž by respektovaly zásady obecné spravedlnosti a především výkladová pravidla uvedená v nálezu sp. zn. I. ÚS 3964/14, z výše uvedených důvodů představují porušení čl. 3 odst. 1, čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

Odvoláváním se na nemožnost odčinění všech majetkových křivd minulosti a zbavováním se – poukazem na možnost zmírnění jen některých z nich – odpovědnosti za co možná nejspravedlivější nápravu, aniž by se vypořádal s okolnostmi namítanými v tomto

odlišném stanovisku, většinový názor III. senátu nedostál úloze Ústavního soudu jako soudního orgánu ochrany ústavnosti podle čl. 83 Ústavy České republiky.

Č. 8
Nabytí, resp. nenabytí vlastnického práva obcí k pozemku, jehož vlastníkem před rozhodným obdobím nebyl stát (sp. zn. IV. ÚS 2719/20 ze dne 12. ledna 2021)

Nabyla-li fyzická osoba kupní smlouvou ze dne 14. 5. 2003 od oprávněného vlastníka pozemek, ke kterému lze dohledat předchozí převody a přechody jeho vlastnictví přinejmenším až do roku 1926, v důsledku čehož byl příslušným katastrálním úřadem povolen a zapsán vklad práva, nemůže na jejím vlastnictví nic změnit ani duplicitní zápis ve prospěch obce, jestliže na list vlastnictví a seznam veřejného statku nebyl původně ve prospěch státu předmětný pozemek zapsán právem, ale jen v důsledku sloučení při technickohospodářském mapování s jiným pozemkem, jenž byl v tzv. užívání socialistické organizace.

Nebyl-li stát vlastníkem předmětného pozemku v období, které bezprostředně předcházelo rozhodnému dni 24. 5. 1991, nemohla se k uvedenému termínu stát vlastníkem obec podle § 1 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí.

Z hlediska případného vydržení vlastnického práva k předmětnému pozemku a dobré víry k němu se vztahující lze (z hlediska § 130 odst. 1 a § 134 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013) po obci jako veřejnoprávní korporaci požadovat, aby k termínu 24. 5. 1991 (od kterého odvozovala své vlastnické právo, eventuálně běh vydržecí doby) ověřila s dostatečnou mírou kvalifikované (právní) pečlivosti, zda státu svědčí vlastnické právo k předmětnému pozemku. Při takovém kvalifikovaném ověření bylo nutno, a to i s ohledem na obecné povědomí o minimálním respektu státu k vlastnickým právům občanů („fyzických osob“) v období před koncem roku 1989, vycházet ze základních historických dokumentů, které měly vlastnické právo státu k předmětnému pozemku osvědčovat a jež jí byly dostupné, zvláště když při minimální (kvalifikované) pozornosti, která by byla věnována obsahu takových dokumentů, by přitom nezbytně u obce musela vyvstat důvodná pochybnost o nabývacím titulu státu. Pozemek byl totiž ve veřejném seznamu jako vlastnictví fyzické osoby zapsán a byl i předmětem dědických rozhodnutí ze strany státu a také kupních smluv státem řádně do veřejného seznamu zapsaných. Samotná údržba předmětného pozemku, je-li na něm umístěna komunikace, nepředstavovala důkaz dobré víry. Obec proto nemohla vydržet vlastnické právo k předmětnému pozemku.

Ústavní soud proto neshledal, že by napadenými rozhodnutími došlo k porušení práva obce na ochranu majetku podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s právem na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Pavla Šámala (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Jana Filipa o ústavní stížnosti stěžovatele hlavního města Prahy, sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1 – Staré Město, zastoupeného JUDr. Ing. Světlanou Semrádovou Zvolánkovou, advokátkou, sídlem Karlovo náměstí 287/18, Praha 2 – Nové Město, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. června 2020 č. j. 22 Cdo 1559/2020-180, rozsudku

Městského soudu v Praze ze dne 20. března 2018 č. j. 23 Co 28/2019-134, ve znění opravného usnesení ze dne 20. dubna 2020 č. j. 23 Co 28/2019-173, a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 9 ze dne 14. září 2018 č. j. 7 C 102/2017-100, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 9 jako účastníků řízení a Aleše Valenty jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, přičemž tvrdí, že jimi došlo k porušení čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z ústavní stížnosti a z napadených rozhodnutí se podává, že Obvodní soud pro Prahu 9 (dále jen „obvodní soud“) v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl žalobu stěžovatele jako žalobce na určení, že „žalobce je výlučným vlastníkem pozemku parc. č. X1 o výměře 310 m^2, zapsaného na LV č. X2 v katastrálním území Újezd nad Lesy“ (výrok I), dále určil, že vedlejší účastník jako žalovaný je vlastníkem tohoto pozemku (výrok II), a uložil stěžovateli povinnost zaplatit vedlejšímu účastníkovi na náhradě nákladů řízení částku 95 508 Kč (výrok III). Takto obvodní soud rozhodl o žalobě stěžovatele a vzájemném návrhu vedlejšího účastníka – naléhavý právní zájem na požadovaném určení obě procesní strany dovozovaly ze skutečnosti, že k předmětnému pozemku (aktuálně parc. č. X1) je na příslušném listu vlastnictví (dále jen „LV“) č. X2 vedeném pro obec Praha, katastrální území Újezd nad Lesy, vyznačen duplicitní zápis vlastnictví ve prospěch stěžovatele i vedlejšího účastníka, a to od roku 2011. Obvodní soud dovodil, že předmětný pozemek (parc. č. PK X3) nikdy nepřešel do vlastnictví státu, neboť byl mezi fyzickými osobami převáděn do jejich vlastnictví. To, že dotčený pozemek byl v tzv. užívání socialistické organizace, případně že na základě technickohospodářského mapování (dále jen „THM“) byl pozemek veden jako součást nového pozemku parc. č. PK X4 (a posléze parc. č. X5), pak podle obvodního soudu nemůže nic změnit na vlastnictví fyzických osob. Obvodní soud odmítl úvahy stěžovatele z „pohledu restitučního“ s tím, že je zřejmé, že stát (potažmo obec) se vlastníkem předmětného pozemku nikdy nemohl stát a ani nestal, protože THM bylo prováděno „jen“ pro potřeby národního hospodářství. Obvodní soud dovodil, že na LV č. X6 a na seznam veřejného statku nebyl předmětný pozemek zapsán právem, a nemohlo tak dojít k nabytí vlastnického práva stěžovatelem podle zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 172/1991 Sb.“). K argumentaci stěžovatele, že předmětný pozemek (nestal-li se jeho vlastníkem již podle § 1 zákona č. 172/1991 Sb.) stěžovatel vydržel, obvodní soud (s odkazem na § 129 odst. 1, § 130 odst. 1 a § 134 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013) konstatoval, že stěžovatel nemohl předmětný pozemek vydržet, neboť nemohl být „se zřetelem ke všem okolnostem“ v dobré víře, že se stal vlastníkem takového pozemku, a proto údajný omyl stěžovatele o tom, že Česká republika byla vlastníkem dotčeného pozemku, je neomluvitelný.

3. Proti rozsudku obvodního soudu podal stěžovatel odvolání. Napadeným rozsudkem Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) byl rozsudek obvodního soudu v zamítavém výroku I o věci samé, jakož i ve vyhovujícím výroku II o věci samé potvrzen (výrok I). Výrokem II byl rozsudek obvodního soudu ve III. výroku o náhradě nákladů řízení

ve vztahu mezi účastníky změněn jen ve výši náhrady, která činí 70 340 Kč, jinak byl v tomto výroku potvrzen a ve III. výroku bylo rozhodnuto, že stěžovatel je povinen zaplatit vedlejšímu účastníkovi na náhradě nákladů odvolacího řízení částku 13 068 Kč. Městský soud ve shodě s důvody uvedenými obvodním soudem zaprvé shledal, že zatímco vedlejší účastník prokázal existenci právně relevantního nabývacího titulu na své straně – kupní smlouvy ze dne 14. 5. 2003, na jejímž podkladě byl učiněn korespondující vklad vlastnického práva k předmětnému pozemku do katastru nemovitostí ve prospěch vedlejšího účastníka, tak vlastnické právo stěžovatele k dotčenému pozemku bylo na podkladě provedeného dokazování vyloučeno, neboť jen ze samotné skutečnosti, že na LV č. X6 byl po uzavření pozemkových knih v roce 1977 přepsán původní pozemek parc. č. PK X4 pro „Čs. stát – Místní národní výbor Újezd nad Lesy“, nelze vlastnictví státu k předmětnému pozemku dovodit. Z provedených důkazů je zřejmé, že předmětný pozemek, označený v té době (1978 až 1980) parc. č. PK X3, byl do pozemku parc. č. PK X4 sloučen pouze v důsledku THM, které bylo zaměřeno na uživatelské hranice, a nikoli v důsledku změny vlastnických vztahů. Zadruhé k námitce vydržení městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2017 sp. zn. 22 Cdo 3652/2016, ve kterém se uvádí, že byla-li držitelem obec, která disponovala kvalifikovanými zaměstnanci s právnickým vzděláním, není vyloučeno, aby k této okolnosti při posuzování její dobré víry soud přihlédl. Městský soud zdůraznil, že po stěžovateli jako největší obci v České republice bylo namístě (z hlediska § 130 odst. 1 a § 134 odst. 1 občanského zákoníku) požadovat, aby k termínu 24. 5. 1991 (od kterého odvozoval své vlastnické právo, eventuálně běh vydržecí doby) ověřil s dostatečnou mírou kvalifikované (právní) pečlivosti, zda státu svědčí vlastnické právo k předmětnému pozemku. Při takovém kvalifikovaném ověření bylo rovněž namístě, a to i s ohledem na obecné povědomí o minimálním respektu státu k vlastnickým právům občanů („fyzických osob“) v období před koncem roku 1989, vycházet ze základních historických dokumentů, které měly vlastnické právo státu k předmětnému pozemku osvědčovat a které konečně byly stěžovatelem v dané souvislosti připojeny i k jeho žalobě, tedy z LV a evidenčních listů z roku 1978. Po rozboru těchto listin soud uzavřel, že při minimální (kvalifikované) pozornosti, která by byla věnována obsahu právě citovaných dokumentů, by přitom nezbytně u stěžovatele musela vyvstat důvodná pochybnost o nabývacím titulu státu. Městský soud dále uvedl, že samotná údržba předmětného pozemku, je-li tvořen komunikací, by s ohledem na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2017 sp. zn. 22 Cdo 3652/2016 nepředstavovala důkaz dobré víry.

4. Proti rozsudku městského soudu podal stěžovatel dovolání, jehož přípustnost vymezil tak, že napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného práva, při jejímž řešení se městský soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu. Stěžovatel uplatnil dovolací důvod uvedený v § 241a odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „o. s. ř.“). Nejvyšší soud napadeným usnesením dovolání stěžovatele podle § 243c odst. 1 o. s. ř. odmítl (výrok I) a dále rozhodl, že stěžovatel je povinen zaplatit vedlejšímu účastníkovi na náhradě nákladů dovolacího řízení 13 068 Kč (výrok II). Nejvyšší soud dospěl k závěru, že rozhodnutí městského soudu není v rozporu s judikaturou Nejvyššího soudu, a dovolání proto není přípustné.

II. Argumentace stěžovatele

5. V ústavní stížnosti stěžovatel namítá, že soudy přehlédly skutečnost, která byla v řízení nesporná, že stěžovatel byl jako výlučný vlastník evidován ve veřejném seznamu. Stěžovatel poukazuje na to, že po celou dobu až do roku 2011, tj. do doby, kdy byl u sporného pozemku vyznačen duplicitní zápis vlastnictví, nebyl nikým v držbě sporného pozemku rušen, nikdo – tedy ani vedlejší účastník či jeho právní předchůdci neměli vůči držbě sporného pozemku stěžovatelem výhrady. Stěžovatel považuje posouzení vydržení soudy za nepřiměřené a excesivní, když soudy odmítly, že by stěžovatel byl držitelem sporného pozemku a rovněž to,

že by byl v dobré víře. Zjistily-li soudy, že se stát v době minulé dopustil protiprávního jednání či že se místní národní výbor podílel na určitých zmatcích, pak toto nemůže vyústit v závěr, že stěžovatel není v dobré víře či že na tom má svůj díl viny. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem soudů, že nemohl být v dobré víře při držbě sporného pozemku, neboť je personálně vybaven tak, aby si mohl historickou genezi nemovitostí, které na něj přešly v intencích zákona č. 172/1991 Sb., prověřit, a neudělal-li to, pak to automaticky vylučuje úvahy o možné dobré víře stěžovatele. Stěžovatel nesouhlasí s posouzením soudů, že byl pouze nedobrověrným držitelem a že nedošlo k vydržení. Závěry soudů považuje za extrémně nespravedlivé a nemající oporu v právních předpisech. Stěžovatel je přesvědčen, že nepochybil, neprováděl-li historické zkoumání listin osvědčujících vlastnické právo státu ke spornému pozemku. Soudy v rozporu se zákonem na stěžovatele kladly přísná a nesplnitelná kritéria týkající se posouzení vydržení, a to zejména držby a dobré víry. Tímto výkladem institutu vydržení by bylo vyloučeno, aby stěžovatel jako veřejnoprávní korporace se mohl dovolávat institutu vydržení, neboť v posuzované věci soudy nastolily taková kritéria, která vylučují vydržení ve prospěch obce, tj. hlavního města Prahy. Stěžovatel má za to, že postupem obecných soudů byla porušena ochrana jeho vlastnického práva ke spornému pozemku, a to zejména v důsledku nesprávného posouzení předpokladů pro vydržení sporného pozemku stěžovatelem.

III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

6. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, jenž byl účastníkem řízení, v němž byla vydána napadená rozhodnutí. 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, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

IV. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

7. Ústavní soud není součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nepřísluší mu oprávnění vykonávat dozor nad rozhodovací činností obecných soudů. 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.

8. Z ustálené judikatury Ústavního soudu plyne, že postup v soudním řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad podústavního práva a jeho použití jsou při řešení konkrétního případu v zásadě záležitostí obecných soudů a Ústavní soud jakožto soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) není možno považovat za „superrevizní“ instanci v systému obecného soudnictví, jejímž úkolem je přezkum celkové zákonnosti či věcné správnosti vydaných rozhodnutí. Ingerence Ústavního soudu do této činnosti, konkrétně jde-li o výklad a použití běžného zákona, připadá v úvahu, vycházely-li obecné soudy v daném hodnotícím procesu ze zásadně nesprávného posouzení dopadu ústavně zaručených práv, jichž se stěžovatel dovolává, na posuzovaný případ, eventuálně kdyby v něm byl obsažen prvek libovůle či dokonce svévole, např. v podobě nerespektování jednoznačné kogentní normy či přepjatého formalismu [srov. nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 1999 sp. zn. III. ÚS 224/98 (N 98/15 SbNU 17); všechna rozhodnutí jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz].

9. V ústavní stížnosti stěžovatel především namítá, že soudy přehlédly, že stěžovatel byl jako výlučný vlastník evidován ve veřejném seznamu, a z této skutečnosti pak dovozuje, že nabyl vlastnické právo k předmětnému pozemku parc. č. PK X3 na základě § 1 zákona č. 172/1991 Sb. dnem účinnosti tohoto zákona.

10. V posuzované věci vyšly obecné soudy ze zjištění, že pozemek parc. č. PK X3 je evidován přinejmenším od roku 1926. Z pozemkové knihy a vložky č. X7 pro katastrální obec Újezd nad Lesy bylo dále zjištěno, že jako vlastníci jsou zapsáni Antonín a Pavla Lindnerovi. Na základě kupní smlouvy ze dne 2. 7. 1973 byl předmětný pozemek parc. č. PK X3 prodán manželům Janu a Heleně Němcovým. Rozhodnutím státního notářství pro Prahu 8 sp. zn. 8 D 1663/78 a Státního notářství pro Prahu 9 sp. zn. 9 D 405/91 přešla předmětná nemovitost, která je výslovně v těchto rozhodnutích uvedena, na dceru jmenovaných Helenu Hrdinovou. Tato geneze vlastnictví pak koresponduje i s LV č. X8 pro Újezd nad Lesy. Helena Hrdinová prodala pozemek parc. č. PK X3 vedlejšímu účastníkovi kupní smlouvou ze dne 14. 5. 2003, Katastrálním úřadem Praha-město byl povolen vklad práva, zapsán 5. 9. 2003 s tím, že právní účinky vkladu vznikly 23. 5. 2003. V důsledku uvedeného je pak vedlejší účastník veden v katastru nemovitostí jako jeho vlastník (nyní duplicitní) a pozemek má nyní parc. č. X1.

11. Soudy dále vyšly ze zjištění, že předmětný pozemek původně označený jako č. PK X3 byl v roce 1973 zapsán na LV č. X8. Protože předmětný pozemek parc. č. PK X3 byl ve skutečnosti součástí veřejné komunikace, byl při THM sloučen do pozemku parc. č. PK X4, který byl ve vlastnictví státu; tímto administrativním opatřením však nebyly vlastnické vztahy k předmětnému pozemku parc. č. PK X4 a nakonec ani jeho evidence nijak dotčeny. Předmětný pozemek, označený v té době (1978 až 1980) jako č. PK X3, byl do pozemku parc. č. PK X4 sloučen pouze v důsledku THM, které bylo zaměřeno na uživatelské hranice, a nikoli v důsledku změny vlastnických vztahů. Pozemek parc. č. PK X4 se v roce 1983 stal součástí pozemku parc. č. X5, evidovaného jako vlastnictví státu, a ten byl později v roce 2011 rozdělen na pozemek parc. č. X1 (tedy pozemek, o jehož vlastnictví nyní jde) a pozemek parc. č. X10 ve vlastnictví státu. Důvodem pro sloučení pozemku parc. č. PK X3 do pozemku parc. č. PK X4 ve vlastnictví státu byla zřejmě okolnost, že na obou těchto pozemcích ležela pozemní komunikace; šlo však jen o evidenční opatření, vlastnické právo předchůdců vedlejšího účastníka zůstalo nedotčeno. Obvodní soud nepřisvědčil názoru stěžovatelky, že by pozemek parc. č. PK X3 zanikl a stal se součástí pozemku parc. č. PK X4; i nadále byl tento pozemek opakovaně předmětem dědění, koupě a prodeje. Nyní jde o pozemek parc. č. X1, u kterého je evidováno vlastnické právo obou stran sporu.

12. Na podkladě zjištěného skutkového stavu soudy dovodily, že předmětný pozemek s původním parc. č. PK X3 nikdy nepřešel do vlastnictví státu, neboť byl mezi fyzickými osobami převáděn do jejich vlastnictví. To, že tento pozemek byl v tzv. užívání socialistické organizace, případně že na základě THM byl veden jako součást nového pozemku parc. č. PK X4 (a posléze pozemku parc. č. X5), pak nemůže nic změnit na vlastnictví fyzických osob. Jelikož stát nebyl vlastníkem předmětného pozemku v období, které bezprostředně předcházelo rozhodnému dni 24. 5. 1991, nemohl se (již jen z uvedeného důvodu) k uvedenému termínu stát vlastníkem tohoto pozemku stěžovatel podle § 1 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb. Na LV č. X6 a seznam veřejného statku nebyl předmětný pozemek zapsán právem, a nemohlo tak dojít k nabytí vlastnického práva podle zákona č. 172/1991 Sb. Uvedeným závěrům obecných soudů nelze z hlediska ústavnosti nic vytknout.

13. V této souvislosti Ústavní soud pro úplnost poukazuje na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 11. 2013 sp. zn. 22 Cdo 4560/2011, ve kterém tento soud dovodil, že převzal-li stát nemovitost v rozhodném období bez právního důvodu, aniž by se její držby chopil, lze návrhu na určení vlastnického práva k ní, uplatněnému podle obecných předpisů, vyhovět. Převzetím věci státem bez právního důvodu ve smyslu restitučních předpisů se rozumí převzetí držby, a to i držby neoprávněné.

14. V nálezu ze dne 29. 12. 2009 sp. zn. IV. ÚS 42/09 (N 260/55 SbNU 509) Ústavní soud vyložil, že je nepřípustné, aby vlastnické právo stěžovatelů konajících v důvěře ve veřejnoprávní evidenci, za jejíž správnost odpovídá stát, a legitimně se domnívajících, že jsou vlastníky předmětných pozemků, bylo mnoho let po uplynutí lhůty k podání restitučního návrhu

zpochybněno soudy (tj. jinými státními orgány v jiném řízení) právě odkazem na údajnou možnost v minulosti dosáhnout restituce. Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2005 sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 (ST 21/39 SbNU 493; 477/2005 Sb.) nedopadá na situaci, v níž byla založena (a po velmi dlouhou dobu trvala) dobrá víra jednotlivců jednajících v důvěře ve správnost aktů veřejné moci, které ve lhůtě pro podání restitučního návrhu stvrzovaly existenci jejich vlastnického práva.

15. V této souvislosti Ústavní soud v uvedeném nálezu poukázal na nález ze dne 20. 10. 2009 sp. zn. I. ÚS 709/09 (N 222/55 SbNU 85), ve kterém se stěžovatel domáhal určení, že je vlastníkem pozemku. Obecné soudy však žalobu zamítly s odůvodněním, že stěžovatel neuplatnil restituční nárok ke sporným pozemkům, a šlo tedy o nepřípustné obcházení restitučního zákonodárství. Ústavní soud však poznamenal, že jeho stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 nelze aplikovat mechanicky bez přihlédnutí ke specifickým okolnostem každé věci. Přihlédl přitom ke skutečnosti, že důvodem neuplatnění nároku stěžovatele v restitučním řízení bylo to, že byl v katastru nemovitostí evidován jako vlastník, stát se k němu jako k vlastníku choval a nijak nezpochybňoval jeho vlastnické právo. Došlo-li teprve později, po uplynutí lhůty k podání restitučního návrhu, ke změně v katastru nemovitostí, nebylo podle Ústavního soudu z ústavněprávního hlediska možné jeho určovací žalobu zamítnout pro údajné obcházení účelu restitučního zákonodárství. Stěžovatel totiž oprávněně mohl cítit, že je orgány veřejné moci vmanipulován do situace, která nemá řešení; nárokoval-li by nemovitosti podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, byl by jeho návrh zamítnut s odkazem na to, že je v katastru nemovitostí zapsaným vlastníkem předmětné nemovitosti; poté, co byl zápis v katastru nemovitostí změněn, byla jeho žaloba zamítnuta s odůvodněním, že měl postupovat podle restitučních zákonů.

16. Ústavní soud současně konstatoval, že je nutné, aby všechny příslušné orgány veřejné moci vycházely ze speciální úpravy restitučních předpisů a aby zejména v duchu snahy o zmírnění některých majetkových křivd interpretovaly veškeré relevantní okolnosti konkrétního případu, tedy aby vycházely z individuálních rozměrů každé jednotlivé věci, které jsou založeny na zjištěných skutkových okolnostech. Účelem restitučních zákonů je zmírnění a odčinění následků některých majetkových a jiných křivd, k nimž došlo v období od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990 v rozporu se zásadami demokratické společnosti respektující základní lidská práva. Případné nedůslednosti různého druhu, jakož i nepředvídatelnost v postupu státních orgánů nelze podle přesvědčení Ústavního soudu vykládat v neprospěch oprávněných osob, ale vždy (ve vztahu ke konkrétní věci) s ohledem na platné konstitutivní hodnoty a principy demokratického právního státu tak, jak jsou vyjádřeny v ústavním pořádku České republiky. K restitucím nelze přistupovat formálně, ale je vždy třeba sledovat účel, jehož má být restitucí dosaženo, tedy odčinění majetkové křivdy akty dřívějšího totalitního státu, jež byly učiněny v rozporu se základními zásadami demokratické společnosti. Na této skutečnosti nemohou nic změnit ani argumenty obsažené ve stanovisku Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05, neboť to nedopadá na situaci, v níž byla založena (a po velmi dlouhou dobu trvala) dobrá víra jednotlivců jednajících v důvěře ve správnost aktů veřejné moci (srov. citovaný nález sp. zn. IV. ÚS 42/09 či nález sp. zn. I. ÚS 709/09).

17. V ústavní stížnosti stěžovatel soudům dále vytýká, že na něj v rozporu se zákonem kladly přísná a nesplnitelná kritéria týkající se posouzení vydržení, a to zejména existence držby a dobré víry.

18. Ústavní soud konstatuje, že ve věci jednající soudy se námitkou stěžovatele o existenci jeho dobré víry, jakož i případného vydržení předmětného pozemku stěžovatelem řádně zabývaly a přesvědčivým způsobem vysvětlily, proč stěžovatel nemohl být v dobré víře, jde-li o namítané vydržení předmětného pozemku. Městský soud přitom výstižně vycházel

z rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 3652/2016, který jeho závěr, že stěžovatel nemohl být v dobré víře, jde-li o jím namítané vydržení předmětného pozemku, potvrzuje.

19. Ústavní soud ve svých rozhodnutích uvedl, že závěr o neexistenci dobré víry musí být řádně odůvodněn, jinak dochází k porušení práva na soudní ochranu i práva vlastnického, které jsou zaručeny v čl. 36 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny [srov. nález Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2020 sp. zn. III. ÚS 3644/19 (N 160/101 SbNU 117)]. Tomuto požadavku v posuzované věci obecné soudy dostály. Závěry ve věci jednajících soudů nejsou v rozporu s nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2016 sp. zn. III. ÚS 1594/16 (N 205/83 SbNU 269) a ze dne 17. 4. 2014 sp. zn. I. ÚS 2219/12 (N 61/73 SbNU 163).

20. Ústavní soud dále konstatuje, že závěrům obecných soudů, že vlastnické právo vedlejšího účastníka, resp. jeho právních předchůdců do 23. 11. 1990 ke spornému pozemku nezaniklo a stát se nikdy nestal jeho vlastníkem, a proto nemohl pozemek přejít do vlastnictví obce podle § 1 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb., nelze z hlediska ústavnosti nic vytknout.

21. Z ústavní stížnosti je zjevné, že stěžovatel od Ústavního soudu očekává přehodnocení právních závěrů, k nimž dospěly obecné soudy při určení vlastnictví k předmětnému pozemku, resp. o případném vydržení předmětného pozemku stěžovatelem. Tím staví Ústavní soud do role další soudní instance, která mu, jak je uvedeno výše, nepřísluší. Ústavní stížnost je v této části pouhou polemikou se závěry obvodního soudu a městského soudu. Ústavní soud konstatuje, že okolnosti, pro které soudy rozhodly o věci samé rozhodnutími, s nimiž stěžovatel nesouhlasí, jsou v jejich odůvodnění v naprosto dostatečném rozsahu, přehledně a srozumitelně vysvětleny, proto Ústavní soud na tato rozhodnutí odkazuje.

22. Jde-li o napadené usnesení Nejvyššího soudu, Ústavní soud konstatuje, že Nejvyšší soud posoudil obsah dovolání stěžovatele v souladu s příslušnými ustanoveními občanského soudního řádu a správně dovodil, že dovolání není přípustné. Nejvyšší soud se v odůvodnění svého rozhodnutí dostatečným a přesvědčivým způsobem vypořádal s námitkami stěžovatele. Závěrům Nejvyššího soudu proto nelze z hlediska ústavnosti nic vytknout.

23. Ústavní soud konstatuje, že postup obecných soudů byl řádně odůvodněn a jejich rozhodnutí odpovídají zjištěnému skutkovému ději. Obecné soudy rozhodovaly v souladu s ustanoveními hlavy páté Listiny, jejich rozhodnutí nelze označit jako svévolná, neboť jsou výrazem nezávislého soudního rozhodování, jež nevybočilo z mezí ústavnosti. Ústavní soud neshledal, že by napadenými rozhodnutími došlo k porušení ústavně zaručených základních práv nebo svobod stěžovatele.

24. Vzhledem k tomu, že IV. senát Ústavního soudu při rozhodování nynější věci nedospěl podle § 43 odst. 2 písm. a) a § 19 odst. 2 zákona o Ústavním soudu k jednomyslnému závěru, nezbylo než ústavní stížnost zamítnout v celém rozsahu podle § 82 odst. 1 téhož zákona.

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudce Josefa Fialy

S nálezem Ústavního soudu ve věci sp. zn. IV. ÚS 2719/20 nesouhlasím a podávám vůči němu podle § 22 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, odlišné stanovisko. Zastávám názor, že ústavní stížnosti mělo být vyhověno, a to z níže uvedených důvodů.

V předmětné věci nešlo o „klasický“ spor na základě určovací žaloby, ve kterém se posuzuje, zda žalobci náleží vlastnické právo ke konkrétní věci, nebo nikoliv. Spor o určení vzniklý na základě duplicitního zápisu vlastnického práva v katastru nemovitostí musí vyústit v určení, že vlastníkem je žalobce, nebo žalovaný. Jde přitom o zjišťování, který z účastníků řízení má ke sporné nemovité věci silnější vlastnický titul. Po prostudování spisu Obvodního soudu pro Prahu 9 sp. zn. 7 C 102/2017 shledávám, že obecné soudy sice popisují vývoj vlastnických vztahů ke spornému pozemku, ve spise však absentují příslušné listiny, které by

tento vývoj dokládaly. Chybí doklady o způsobu evidence sporného pozemku jako pozemku ve vlastnictví právních předchůdců vedlejšího účastníka a o tom, že jako pozemek evidovaný ve zjednodušené evidenci byl (mohl být) předmětem převodů a přechodů vlastnického práva. Naopak, soudní spis obsahuje listiny, podle nichž došlo (byť bez právního důvodu) k evidování sporného pozemku jako pozemku ve vlastnictví státu. Z tohoto pohledu jsou rozhodnutí obecných soudů nepřezkoumatelná.

Č. 9
Vydání rozsudku pro uznání, ač pro to nebyly splněny podmínky
(sp. zn. III. ÚS 3207/20 ze dne 12. ledna 2021)

Ustanovení § 114b odst. 5 o. s. ř. upravuje právní fikci, jejímž důsledkem je vydání rozsudku pro uznání, ačkoliv žalovaný nárok fakticky neuznal. Již tato okolnost vyžaduje obezřetný přístup k použití rozsudku pro uznání, což odpovídá i tomu, že právní fikce je v právu nástroj výjimečný, striktně určený k dosažení právní jistoty. Shledání nedostatečné „kvalifikovanosti" vyjádření žalovaného a vydání rozsudku pro uznání lze proto akceptovat jen v případech nevyvolávajících pochybnosti o tom, že se žalovaný nehodlá řádně bránit nároku uplatněnému žalobou. Vydání rozsudku pro uznání je tak vyhrazeno jen těm případům, kdy žalovaný na výzvu nereaguje buď vůbec, nebo v reakci neuvede žádný věcný argument na svoji obranu (nepostačí jen prosté tvrzení, že žalovaný uplatněný nárok neuznává), případně soud na základě úvahy, kterou v rozsudku pro uznání přesvědčivě odůvodní, dospěje k závěru, že neúplné vyjádření žalovaného je v konkrétním případě vedeno jen snahou o oddálení rozhodnutí ve věci samé. Nerespektování tohoto výkladu může představovat porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, jehož součástí je i právo, aby se stěžovatelka jako účastník řízení mohla účastnit jednání před soudem a aby se k věci mohla vyjádřit (čl. 38 odst. 2 Listiny).

Nález

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků v senátu složeném z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky STYLE BOHEMIA, s. r. o., sídlem Zásada 207, zastoupené Martinou Nyklovou, advokátkou, se sídlem Horní Branná 25, proti výrokům II a III usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 2020 č. j. 32 Cdo 1186/2020-101, rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 30. 10. 2019 č. j. 35 Co 147/2019-70 a rozsudku Okresního soudu v Jablonci nad Nisou ze dne 4. 3. 2019 č. j. 112 C 26/2018-45, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci a Okresního soudu v Jablonci nad Nisou jako účastníků řízení, takto:

I. Výroky II a III usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 2020 č. j. 32 Cdo 1186/2020-101, rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 30. 10. 2019 č. j. 35 Co 147/2019-70 a rozsudkem Okresního soudu v Jablonci nad Nisou ze dne 4. 3. 2019 č. j. 112 C 26/2018-45 bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo, aby se stěžovatelka jako účastník řízení mohla účastnit jednání před soudem a aby se k věci mohla vyjádřit ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I. Průběh řízení před Ústavním soudem, podstatný obsah spisu a rekapitulace ústavní stížnosti

1. Ústavní stížností podanou podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a ustanovení § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví citovaných rozhodnutí, neboť má za to, že jimi bylo porušeno její právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jehož součástí je i právo, aby se stěžovatelka jako účastník řízení mohla účastnit jednání před soudem a aby se k věci mohla vyjádřit ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny.

2. Z ústavní stížnosti a z vyžádaného soudního spisu Okresního soudu v Jablonci nad Nisou (dále jen „okresní soud“) sp. zn. 112 C 26/2018 vyplývá, že jmenovaný soud vydal v záhlaví citovaný rozsudek pro uznání, jímž stěžovatelce uložil povinnost zaplatit žalobkyni (společnost Lobkowiczké zámecké vinařství Roudnice nad Labem, s. r. o.) částku ve výši 133 886,96 Kč s úrokem z prodlení a rozhodl o náhradě nákladů řízení.

3. Toto rozhodnutí odůvodnil tím, že platebním rozkazem ze dne 23. 10. 2018 č. j. 112 C 26/2018-33 uložil stěžovatelce jako žalované povinnost zaplatit žalovanou částku, nebo aby podala proti tomuto platebnímu rozkazu odpor a – pro tento případ – se k žalobě vyjádřila ve lhůtě 30 dnů.

4. Stěžovatelka podala dne 8. 11. 2018 proti citovanému platebnímu rozkazu odpor a současně sdělila, že se k tvrzením obsaženým v žalobě vyjádří. Následně stěžovatelka dne 10. 12. 2018 okresnímu soudu sdělila, že nárok uplatněný v žalobě neuznává a svoje tvrzení doloží následným vyjádřením ohledně skutkového stavu a příslušnými podklady v rámci nařízeného jednání. Stěžovatelka má zájem dodat obchodní a účetní listiny, které se však aktuálně nacházejí u daňové poradkyně, která v době vyjádření stěžovatelky čerpala dovolenou, a proto stěžovatelka požádala o prodloužení lhůty k vyjádření o 30 dnů (č. l. 40). Dne 25. 1. 2019 stěžovatelka zaslala okresnímu soudu vyjádření, ve kterém opětovně označila nárok žalobkyně za nedůvodný, a to i z toho důvodu, že smlouvu o dílo, na kterou žalobkyně odkazuje, nepovažuje za dostatečně sjednanou co do obsahu i formy. Jediné, na čem se smluvní strany shodly, byla totiž údajně cena za jednu láhev naplněného produktu a jeho přibližné množství. Z e-mailové korespondence, kterou stěžovatelka hodlala předložit v rámci soudního řízení, však není zřejmé, že si strany dohodly též to, na co nyní žalobkyně odkazuje, a v rámci dokazování je proto nutno skutečný obsah smlouvy o dílo prověřit (č. l. 43).

5. Okresní soud rozsudkem napadeným nyní projednávanou ústavní stížností žalobě zcela vyhověl, jelikož podle předmětné smlouvy o dílo měla stěžovatelka dodat 2 000 lahví a stočit do nich mošt převzatý od žalobkyně. Žalobkyně však od smlouvy o dílo po bezvýsledné reklamaci pro její podstatné porušení odstoupila, neboť mošt začal – zjednodušeně řečeno – plesnivět, a stěžovatelka tak plnila vadně. Protože se stěžovatelka k tvrzením žalobkyně nevyjádřila, rozhodl okresní soud rozsudkem pro uznání podle ustanovení § 153a odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „o. s. ř.“).

6. K odvolání stěžovatelky Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud“) rozsudek okresního soudu potvrdil a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení. Krajský soud odkázal zejména na § 114b odst. 1 o. s. ř., podle něhož platí, že vyžaduje-li to povaha věci, soud žalovanému usnesením uloží, aby se ve věci písemně vyjádřil a aby v případě, že uplatněný nárok v žalobě zcela neuznává, ve vyjádření vylíčil rozhodující skutečnosti, na nichž staví svoji obranu, a k vyjádření připojil listinné důkazy, jichž se dovolává. Jestliže ovšem žalovaný bez vážného důvodu na výzvu soudu podle § 114b odst. 1 o. s. ř. včas nereaguje a ani ve stanovené lhůtě soudu nesdělí, jaký vážný důvod mu v tom brání, má za to, že nárok, který je proti němu uplatňován, uznává. V souladu s tím okresní soud stěžovatelku

vyzval, aby se v případě podání odporu proti platebnímu rozkazu ve lhůtě 30 dnů písemně vyjádřila ve věci samé a aby vylíčila rozhodující skutečnosti, na nichž staví svoji obranu. Závěr okresního soudu, že se stěžovatelka zákonem požadovaným kvalifikovaným způsobem k žalobě ve stanovené lhůtě nevyjádřila, a nastala proto fikce uznání uplatněného nároku, označil krajský soud za správný. S marným uplynutím lhůty pro písemné vyjádření ve věci samé přitom zákon podle § 114b odst. 5 o. s. ř. spojuje fikci, že nárok, který byl uplatněn, žalovaný zcela uznává. Na tom, že fikce uznání nároku nastala, nemůže tedy podle krajského soudu nic změnit ani to, že stěžovatelka se opožděně (tzn. po uplynutí soudem určené třicetidenní lhůty) ve věci písemně vyjádřila a vylíčila rozhodující skutečnosti, na nichž staví svoji obranu – byť se tak stalo ještě před vydáním rozsudku pro uznání. S ohledem na nastalou fikci totiž k takovému opožděnému vyjádření okresní soud nesměl přihlédnout. Okresní soud tedy postupoval správně, když nepřihlédl ke druhému vyjádření stěžovatelky doručenému dne 25. 1. 2019, jestliže lhůta k podání vyjádření skončila již dne 10. 12. 2018. Lhůtu ke kvalifikovanému vyjádření prý nemohl okresní soud ani prodloužit, neboť prodloužení takové lhůty přichází do úvahy jedině tehdy, rozhodne-li o něm soud kladně a takové rozhodnutí doručí žalovanému ještě před uplynutím původní lhůty k podání písemného vyjádření ve věci samé. Pokud totiž tato lhůta uplyne dříve – jako k tomu došlo v právě posuzovaném případě – nastane fikce uznání nároku bez dalšího a lhůta již nemůže být prodloužena.

7. Proti rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka dovolání. Ve vztahu k rozsudku okresního soudu Nejvyšší soud dovolací řízení zastavil (výrok I), ve zbývajícím rozsahu dovolání stěžovatelky odmítl (výrok II) a rozhodl o náhradě nákladů dovolacího řízení (výrok III). Nejvyšší soud uvedl, že se krajský soud při posuzování otázky splnění předpokladů pro vydání rozsudku pro uznání neodchýlil od judikatury Nejvyššího soudu, na kterou stěžovatelka odkazuje. Pokud totiž krajský soud v posuzované věci dospěl k závěru, že byly naplněny předpoklady pro vydání rozsudku pro uznání, neboť stěžovatelka se k výzvě vydané podle ustanovení § 114b odst. 1 o. s. ř. kvalifikovaným způsobem nevyjádřila a v takovém vyjádření jí nebránil vážný důvod, je závěr krajského soudu ve shodě s ustálenou judikaturou Nejvyššího soudu. S ohledem na stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 ze dne 28. 11. 2017 (ST 45/87 SbNU 905; 460/2017 Sb., všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná pod http://nalus.usoud.cz) posoudil Nejvyšší soud přípustnost dovolání stěžovatelky ještě z pohledu ochrany základních práv a svobod, avšak ani z tohoto hlediska nezjistil, že by rozhodnutí krajského soudu odporovalo judikatuře Ústavního soudu. V této souvislosti Nejvyšší soud stručně rozebral skutkové okolnosti nálezu sp. zn. I. ÚS 1024/15 ze dne 1. 8. 2016 (N 139/82 SbNU 229), které se podle jeho názoru odlišovaly od nyní posuzované věci. Ani nález sp. zn. IV. ÚS 1252/16 ze dne 6. 9. 2016 (N 167/82 SbNU 623) na věc stěžovatelky nedopadá, neboť tehdejší stěžovatelka – na rozdíl od nynější stěžovatelky – podala nedostatečné vyjádření v první třetině stanovené lhůty, a soud prvního stupně tak měl dostatek prostoru pro to, aby ji na nedostatečnost jejího vyjádření upozornil. V právě posuzované věci však stěžovatelka otálela s vyjádřením a podala je až ve večerních hodinách posledního dne lhůty. Stěžovatelka rovněž okresnímu soudu nepředložila v jím stanovené lhůtě žádnou plnou moc pro právního zástupce, z čehož by šlo dovodit, že se hodlá žalobě skutečně bránit [srov. k tomu opačné okolnosti případu v nálezu sp. zn. II. ÚS 1298/17 ze dne 18. 8. 2017 (N 153/86 SbNU 553)]. Naopak stěžovatelka byla podle Nejvyššího soudu v přístupu k věci obstrukční a pasivní ve smyslu odmítavého usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2308/19 ze dne 22. 10. 2019.

8. Stěžovatelka v ústavní stížnosti uvádí, že pro použití institutu rozsudku pro uznání v její věci nebyly splněny podmínky tak, jak je vymezil Ústavní soud ve své judikatuře – srov. k tomu např. nález sp. zn. Pl. ÚS 13/15 ze dne 31. 5. 2016 (N 93/81 SbNU 513; 211/2016 Sb.) k ústavnosti zákonné úpravy rozsudku pro uznání nebo již odkazovaný nález sp. zn. I. ÚS 1024/15. Z těchto (a mnoha dalších) nálezů podle stěžovatelky vyplývá, že jediným důvodem

pro vydání rozsudku pro uznání je jen celková procesní obstrukce či pasivita žalovaného. Pokud naopak lze z chování žalovaného dovodit, že s žalobou nesouhlasí a hodlá se jí bránit, nelze vydat rozsudek pro uznání, neboť by tím byl dán rozpor se zásadami, na nichž stojí občanské soudní řízení. Účastníku řízení musí být podle stěžovatelky vytvořen prostor zaručující mu možnost účinně uplatňovat jeho námitky a argumenty v řízení před soudem. Obecné soudy v ústavní stížností napadených rozhodnutích argumentují pouze tím, že se stěžovatelka ve stanovené lhůtě kvalifikovaným způsobem nevyjádřila. Stěžovatelka, byť je právnickou osobou, je ovšem jen právním laikem a její vyjádření šlo nad rámec prostého nesouhlasu s uplatněným žalobním nárokem, neboť si hodlala opatřit účetní doklady a žádala o nařízení jednání před soudem, aby svůj postoj soudu mohla objasnit. Z toho proto nelze dovodit, že by se ve věci chovala obstrukčně nebo že by byla pasivní.

II. Vyjádření účastníků řízení

9. Nejvyšší soud ve vyjádření k ústavní stížnosti setrval na odůvodnění napadeného usnesení s tím, že podle jeho názoru vypořádal dostatečně všechny námitky stěžovatelky. Protože dovolání stěžovatelky nebylo přípustné, měla by být ústavní stížnost odmítnuta jako zjevně neopodstatněná, případně zamítnuta jako nedůvodná.

10. Rovněž krajský soud odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí. Stěžovatelka se podle krajského soudu nevyjádřila ve lhůtě stanovené okresním soudem k věci samé a nevylíčila rozhodující skutečnosti, na nichž staví svoji obranu. Skutečnost, že je právním laikem a v daném okamžiku neměla k dispozici účetní doklady, jí podle krajského soudu nebránila sdělit okresnímu soudu, jaká tvrzení žalobkyně rozporuje. V ústavní stížností napadených rozhodnutích je rovněž vysvětleno, proč nepřipadalo v úvahu prodloužení lhůty k vyjádření, resp. proč nebyla stěžovatelka vyzvána k doplnění vyjádření.

11. Okresní soud uvádí, že se napadeným rozhodnutím nedopustil přepjatého formalismu, neboť ve věci stěžovatelky nastala ve smyslu § 114b odst. 5 o. s. ř. fikce uznání uplatněného nároku. Rozsudek pro uznání jako následek nevyhovění kvalifikované výzvě k vyjádření k žalobě sleduje legitimní cíl zvýšení efektivity a zrychlení soudního řízení. Uvede--li přitom žalovaný ve svém vyjádření pouze povšechná tvrzení bez konkrétního vysvětlení, nelze takové vyjádření pokládat za splnění výzvy ve smyslu § 114b odst. 1 o. s. ř. Pokud se žalovaný včasně na výzvu vydanou podle § 114b odst. 1 o. s. ř. nevyjádří nebo se vyjádří nedostatečně, má soud povinnost, a nikoliv pouze možnost rozhodnout rozsudkem pro uznání, a to aniž by se zabýval materiální stránkou věci. Nevydání rozsudku pro uznání, ačkoliv pro takový postup byly splněny zákonné předpoklady, by sloužilo k důvodné námitce nedostatku spravedlivého procesu z pozice druhé strany řízení. Nad tento rámec okresní soud poznamenal, že i podle obsahu spisu byla stěžovatelka k nárokům žalobkyně i před podáním žaloby zcela pasivní.

12. Ústavní soud zaslal ústavní stížnost k vyjádření společnosti Lobkowiczké zámecké vinařství Roudnice nad Labem, s. r. o., (žalobkyně v původním řízení) s tím, že nevyjádří-li se ve stanovené lhůtě, bude mít Ústavní soud za to, že se vzdala postavení vedlejší účastnice řízení. Protože na tuto výzvu žalobkyně nijak nezareagovala, vycházel Ústavní soud z toho, že se uvedená společnost postavení vedlejší účastnice v řízení o ústavní stížnosti vzdala (§ 28 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

13. Vyjádření účastníků řízení Ústavní soud nezasílal stěžovatelce k případné replice, neboť tato zásadně nepřesahují rámec argumentace ústavní stížností napadených rozhodnutí a průběh dosavadního řízení.

III. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

14. Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby. Z tohoto ustanovení, stejně jako ze samotné povahy a smyslu

rozhodnutí Ústavního soudu, vyplývá, že zmíněná závaznost se vztahuje nejen na samotný výrok nálezu Ústavního soudu, nýbrž i na právní názor obsažený v odůvodnění rozhodnutí, který – má-li zobecňující potenciál – je závazný i při řešení procesně jiných, typově však shodných případů. Je tomu tak mj. proto, že jde ve svém důsledku o způsob sjednocování výkladu a aplikace ústavních norem. Vázanost obecných soudů právním názorem Ústavního soudu rezultuje rovněž z obecného principu rovnosti v právech podle čl. 1 věty první Listiny, neboť tato rovnost zakládá též právo na předvídatelné rozhodování v obdobných případech, čímž vylučuje libovůli při aplikaci práva. Za porušení principu rovnosti v právech je nutno v této souvislosti považovat zejména ty případy, kdy obecný soud neposkytne účastníkům ochranu jejich základních práv a svobod, ač již ve skutkově obdobných případech byla Ústavním soudem přiznána [srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 18. 3. 1997 sp. zn. I. ÚS 70/96 (N 29/7 SbNU 191); nález sp. zn. Pl. ÚS 41/02 ze dne 28. 1. 2004 (N 10/32 SbNU 61; 98/2004 Sb.) a další].

15. Rozhodnutí Ústavního soudu – vedle specifického řízení o kontrole norem – tedy z tohoto pohledu představují závazná interpretační vodítka pro rozhodování ve skutkově a právně obdobných věcech, od nichž je sice možné se odklonit, to ovšem pouze ve výjimečných a racionálně odůvodněných případech. Judikatura Ústavního soudu samozřejmě zavazuje rovněž samotný Ústavní soud, resp. jeho jednotlivé senáty, s výjimkou případu uvedeného v ustanovení § 23 zákona o Ústavním soudu, podle něhož dospěje-li senát v souvislosti se svou rozhodovací činností k právnímu názoru odchylnému od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu, předloží otázku k posouzení plénu; stanoviskem pléna je senát v dalším řízení vázán. Obecná východiska o závaznosti judikatury Ústavního soudu se plně uplatní i v právě posuzované věci.

16. Jak je zmíněno již shora, Ústavní soud se v minulosti zabýval ústavností zákonné úpravy rozsudku pro uznání, přičemž v plenárním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/15 ze dne 31. 5. 2016 (N 93/81 SbNU 513; 211/2016 Sb.) potvrdil ústavní konformitu ustanovení § 114b odst. 5 o. s. ř., tedy nástupu fikce uznání nároku uplatněného žalobou, vedoucí k vydání rozsudku pro uznání, v případě absence včasného vyjádření na kvalifikovanou výzvu soudu dle § 114b odst. 1 o. s. ř. Zdůraznil, že tímto způsobem, tedy fakticky prohrou žalovaného, je sankcionována procesní pasivita, a nedochází tudíž k omezení autonomie vůle (svobodné vůle) žalovaného. Dotčená právní úprava navíc sleduje významný legitimní cíl, a to projednání věci bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny) a posiluje rovněž zásadu rovnosti účastníků řízení (čl. 37 odst. 3 Listiny), v souladu s níž nemá žalovaný možnost pouhou svou pasivitou prodlužovat řízení.

17. Z citovaného plenárního nálezu je však zároveň patrné zdůraznění významných následků institutu rozsudku pro uznání, který podstatně redukuje možnost uplatnění procesních práv žalovaného a zejména jeho práva rozporovat žalovaný nárok či tvrzení žalobce. Proto jeho vydání musí být vázáno na řádné, nepochybné a prokazatelné naplnění zákonných podmínek dle § 153a o. s. ř. [srov. nález sp. zn. III. ÚS 454/04 ze dne 30. 3. 2006 (N 75/40 SbNU 755)]. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 2503/13 ze dne 1. 4. 2014 (N 49/73 SbNU 29) pak Ústavní soud doplnil, že dikce ustanovení § 114b odst. 5 ve spojení s § 153a odst. 3 o. s. ř. sice zdánlivě neposkytuje rozhodujícímu soudci prostor pro diskreci při jejich aplikaci, avšak obecná pravidla spravedlivého procesu musí být i v takovém případě aplikována tak, aby byla nejen zachována rovnost stran soudního sporu, ale i přístup k soudu.

18. V ustanovení § 114b odst. 5 o. s. ř. jde o právní fikci, jejímž důsledkem je vydání rozsudku pro uznání, ačkoliv žalovaný nárok fakticky neuznal. Již tato okolnost vyžaduje obezřetný přístup k použití rozsudku pro uznání, což nadto odpovídá i tomu, že právní fikce je v právu nástroj výjimečný, striktně určený k dosažení právní jistoty. Proto i relevantní komentářová literatura zmiňuje, že „[z]ákon v § 114b odst. 5 sankcionuje především nečinnost žalovaného a jeho neochotu přispět k tomu, aby bylo dosaženo účelu řízení, a nikoliv to,

v jakém rozsahu a jak kvalitně se ve věci vyjádřil“ [srov. k tomu Drápal, L., Bureš, J. a kol. Občanský soudní řád I. § 1 až 200za. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 794]. Obdobně i podle důvodové zprávy [srov. sněmovní tisk číslo 257/0, III. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (1998–2002). Důvodová zpráva. Zvláštní část. K části první – Změna občanského soudního řádu. K bodům 148 a 149 (§ 114 až 114b)], má dotčená právní úprava za cíl zabránit možnosti žalovaného prodlužovat soudní řízení svým záměrným jednáním: „[…] žalovaný, který nemá zájem na urychleném projednání věci, může opožděným podáním vyjádření k žalobě prodlužovat soudní řízení, popřípadě, nepodá-li vyjádření vůbec, znemožnit nebo alespoň ztížit řádnou přípravu jednání ze strany soudu. K odstranění těchto disproporcí v postavení žalobce a žalovaného se v novém § 114b navrhuje poskytnout předsedovi senátu oprávnění uložit […] žalovanému usnesením, aby se ve věci písemně vyjádřil […]“.

19. V již citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 1024/15 (srov. bod 28 odůvodnění) k těmto obecným východiskům Ústavní soud doplnil, že pokud žalovaný na kvalifikovanou výzvu soudu odpoví, že žalobcův nárok neuznává, a projeví zájem aktivně se účastnit projednání věci, avšak obecné soudy shledají jeho vyjádření nedostatečně kvalifikovaným (neuvádějícím dostatečné skutečnosti, jejichž prokázání by mohlo vést k úspěchu žalovaného ve sporu), pak není namístě postupovat stejně, jako by se žalovaný na výzvu nevyjádřil vůbec, a aplikovat fikci uznání, nýbrž je nezbytné realizovat poučovací povinnost soudu podle § 118a o. s. ř. Naopak shledání nedostatečné „kvalifikovanosti“ vyjádření žalovaného a vydání rozsudku pro uznání lze podle Ústavního soudu akceptovat jen v případech nevyvolávajících pochybnosti o tom, že se žalovaný nehodlá řádně bránit nároku uplatněnému žalobou.

20. Takto přitom Ústavní soud formuloval odůvodnění svého vyhovujícího nálezu při hodnocení skutkových okolností případu, kdy tehdejší stěžovatelka na elektronický platební rozkaz spojený s usnesením obsahujícím tzv. kvalifikovanou výzvu dle § 114b odst. 1 o. s. ř. reagovala odporem, v němž mimo jiné poukázala na své nepříznivé finanční i celkově osobní poměry a zdůraznila, že s uplatněným nárokem nesouhlasí, protože podle ní se jedná o dluh třetí osoby, která by tak k jeho splnění měla být zavázána. Následně tehdejší stěžovatelka okresnímu soudu adresovala další podání, v němž uvedla, že věří, že jí bude zasláno předvolání k jednání soudu, aby mohla svůj postoj objasnit.

21. Ačkoliv si Nejvyšší soud byl tohoto nálezu Ústavního soudu vědom, kdy nezohlednění jeho východisek v obdobných případech by indikovalo porušení základních práv a svobod dovolatele a zakládalo by za podmínek vymezených ve stanovisku pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 přípustnost dovolání, přesto se s nosnými důvody tohoto nálezu dopadajícími na nyní posuzovanou věc vypořádal neúplně. Přitom Ústavní soud nenachází – vázán nosnými důvody nálezu sp. zn. I. ÚS 1024/15 – přesvědčivé argumenty pro odlišení nyní posuzované ústavní stížnosti a okolností případu řešeného pod naposledy citovanou spisovou značkou Ústavního soudu. Jediným viditelným a podstatným rozdílem – byť jej důsledně žádný ze soudů uvedených v záhlaví tohoto nálezu sám neformuluje – je totiž pouhá okolnost, že stěžovatelka v nálezu sp. zn. I. ÚS 1024/15 na výzvu soudu reagovala před uplynutím poskytnuté třicetidenní lhůty, kdežto nynější stěžovatelka na výzvu reagovala těsně před jejím uplynutím. Vzhledem ale k tomu, za jak výjimečný nástroj plénum Ústavního soudu rozsudek pro uznání považuje (a jedině v intencích výjimečnosti jeho praktického uplatnění jej shledává ústavně konformním), pak ovšem nelze onu odlišující distinkci spatřovat ani v této okolnosti.

22. Rovněž v nyní projednávané věci se totiž stěžovatelka vyjádřila v soudem stanovené lhůtě a z jejího vyjádření je v obdobném rozsahu, jako tomu bylo ve věci rozhodované nálezem sp. zn. I. ÚS 1024/15, zřejmé, že se žalobě hodlala bránit. Ústavní soud v opakovaně zmiňovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/15 rovněž uvedl, že „v případě vážných důvodů, bránících žalovanému ve vyjádření, postačí k odvrácení (alespoň dočasnému) vydání rozsudku pro uznání tyto důvody soudu sdělit“ (bod 35). Právě to přitom stěžovatelka v nyní projednávané věci

učinila, když dne 10. 12. 2018 okresnímu soudu sdělila, že nárok uplatněný v žalobě neuznává a svoje tvrzení doloží obchodními a účetními listinami, které se však nacházely u daňové poradkyně, která v době vyjádření stěžovatelky čerpala dovolenou. Proto stěžovatelka požádala o prodloužení lhůty k vyjádření o 30 dnů, na což však okresní soud nijak nezareagoval a rozhodl rozsudkem pro uznání.

23. Okresní soud proto podle Ústavního soudu v nyní hodnocené věci pochybil, nenařídil-li jednání a zde stěžovatelku o případných nedostatcích jejího vyjádření a jejích tvrzení nepoučil; naopak nesprávně vydal rozsudek pro uznání, ač pro to nebyly splněny podmínky. Ani jeden ze soudů ostatně v nyní ústavní stížností napadených rozhodnutích šířeji nevysvětluje svůj závěr [který např. Nejvyšší soud formuluje vlastně jen velmi nepřímo letmým odkazem na bod 8 odůvodnění nálezu sp. zn. IV. ÚS 842/16 ze dne 19. 7. 2016 (N 134/82 SbNU 179)], že ze strany stěžovatelky jde jen o obstrukční taktiku (náznak odůvodnění je v tomto směru obsažen až ve vyjádření okresního soudu k ústavní stížnosti – srov. rekapitulaci shora – což však z hlediska posouzení ústavnosti rozhodnutí samotného nemůže být zcela dostačující). Krajský soud ani Nejvyšší soud přitom uvedené pochybení okresního soudu nenapravily. To za situace, kdy i do budoucna musí obecné soudy za vyjádření zabraňující vydání rozsudku pro uznání považovat každou reakci žalovaného, v níž uvede alespoň nějaký věcný argument na svou obranu proti žalobou uplatněnému nároku a projeví o řízení zájem.

24. Vydání rozsudku pro uznání tak zůstane ve shodě s předchozí závaznou judikaturou zdejšího soudu vyhrazeno jen těm případům, kdy žalovaný na výzvu nereaguje buď vůbec, nebo v reakci neuvede žádný věcný argument na svoji obranu (nepostačí tedy jen prosté tvrzení, že žalovaný uplatněný nárok neuznává), případně soud na základě úvahy, kterou v rozsudku pro uznání přesvědčivě odůvodní, dospěje k závěru, že neúplné vyjádření žalovaného je v konkrétním případě vedeno jen snahou o oddálení rozhodnutí ve věci samé.

25. Ústavnímu soudu pro důvody uvedené shora tedy nezbylo než výše uvedená rozhodnutí obecných soudů zrušit podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu, neboť jsou rozporná s judikaturou Ústavního soudu. Došlo tak k porušení práva stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, jehož součástí je i právo, aby se stěžovatelka jako účastník řízení mohla účastnit jednání před soudem a aby se k věci mohla vyjádřit ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny. 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).

26. Ústavní soud pro úplnost uvádí, že plénum svým nálezem sp. zn. Pl. ÚS 13/15 do textace právní úpravy rozsudku pro uznání nezasáhlo, podalo však její ústavně konformní výklad. V záhlaví citovaná rozhodnutí proto v konfrontaci se samotnou textací zákona obstojí, neobstojí však – a to je rozhodující – nahlížena výkladem, k němuž se plénum Ústavního soudu přiklonilo. Z principu imperativu ústavně konformního výkladu právních předpisů přitom plyne, že za situace, kdy jsou myslitelné víceré výklady gramatické dikce zákona, je nutno volit pouze výklad takový, který není protiústavní, tzn. nevede k protiústavním důsledkům. Právě k vymezení toho, který z možných výkladů je ústavně souladný, přitom slouží judikatura Ústavního soudu. V daném kontextu proto nemohou obstát odkazy okresního soudu na judikaturu Ústavního soudu (vydanou před citovaným plenárním nálezem Ústavního soudu), podle níž by nevydání rozsudku pro uznání, ačkoliv k tomu byly v dané věci splněny zákonem stanovené předpoklady, bylo porušením práva na spravedlivý proces.

Č. 10
Mylný výpočet lhůty pro podání stížnosti a právo na spravedlivý proces (sp. zn. II. ÚS 3330/20 ze dne 12. ledna 2021)

Mylný výpočet lhůty pro podání stížnosti proti usnesení o zahájení trestního stíhání dle § 160 odst. 1 trestního řádu dosahuje intenzity porušení práv jednotlivce na spravedlivý proces garantovaných čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť tak dochází k odepření věcného přezkumu důvodů pro zahájení trestního stíhání.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Ludvíka Davida a soudců Kateřiny Šimáčkové a Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatele J. M., zastoupeného JUDr. Natalií Navrátilovou, advokátkou, se sídlem Masarykova 12, Chropyně, proti usnesení Okresního státního zastupitelství v Přerově ze dne 10. listopadu 2020 č. j. 2 ZT 108/2020-45, za účasti Okresního státního zastupitelství v Přerově jako účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Okresního státního zastupitelství v Přerově ze dne 10. 11. 2020 č. j. 2 ZT 108/2020-45 bylo porušeno ústavně zaručené právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Okresního státního zastupitelství v Přerově ze dne 10. 11. 2020 č. j. 2 ZT 108/2020-45 se ve výroku II ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Ústavnímu soudu byla doručena ústavní stížnost 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“). Stěžovatel se touto stížností domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozhodnutí, kterým Okresní státní zastupitelství v Přerově dne 10. 11. 2020 č. j. 2 ZT 108/2020-45 odmítlo jeho stížnost proti zahájení trestního stíhání pro jeho opožděnost. Stěžovatel uvádí, že ve skutečnosti podal stížnost včas a tímto postupem došlo k porušení jeho práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

2. Stěžovatel je obviněný v trestní věci přečinu ublížení na zdraví podle § 146 odst. 1, odst. 2 písm. a) trestního zákoníku ve stadiu pokusu podle § 21 odst. 1 trestního zákoníku a přečinu porušování domovní svobody podle § 178 odst. 1 trestního zákoníku, spáchaných ve spolupachatelství podle § 23 trestního zákoníku. Usnesením policejního orgánu Policie České republiky, Územního odboru Přerov, 1. oddělení obecné kriminality, Přerov, ze dne 21. 10. 2020 č. j. KRPM-114735-77/TČ-2020-140871 bylo zahájeno trestní stíhání stěžovatele podle § 160 odst. 1 trestního řádu. Proti tomuto usnesení podal stěžovatel stížnost, kterou nyní napadeným rozhodnutím okresní státní zastupitelství ve výroku II zamítlo pro opožděnost.

II. Ústavní stížnost a vyjádření k ní

3. Stěžovatel ve své ústavní stížnosti namítá, že podal prostřednictvím své obhájkyně opravný prostředek v zákonné lhůtě tří dnů od doručení usnesení o zahájení trestního stíhání. Jelikož konec lhůty pro podání stížnosti připadal na víkend (sobota 24. 10. 2020), mělo být posledním dnem pro podání opravného prostředku pondělí 26. 10. 2020. Odmítnutím stížnosti pro opožděnost a jejím neprojednáním došlo podle stěžovatele k porušení jeho ústavně zaručených práv.

4. Okresní státní zastupitelství v Přerově ve svém vyjádření k ústavní stížnosti přisvědčilo námitce stěžovatele stran chybného výpočtu lhůty a dodalo, že pokud by stížnost stěžovatele byla bývala věcně projednána, nezbylo by než stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

III. Formální předpoklady projednání návrhu

5. Podmínky řízení byly splněny. Procesní postup podle trestního řádu umožňuje proti usnesení o zahájení trestního stíhání brojit stížností (§ 160 odst. 7 trestního řádu), přičemž rozhodnutí o stížnosti nelze dále napadnout zákonným opravným prostředkem, jde tedy o poslední procesní prostředek, který navrhovateli náležel. Ústavní soud shledal, že ústavní stížnost byla podána včas a splňuje ostatní náležitosti vyžadované zákonem [§ 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Ústavní stížnost je proto přípustná.

6. V souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu dospěl Ústavní soud k závěru, že ve věci není třeba konat ústní jednání, neboť se účastníci řízení na rozhodných okolnostech shodnou, a nařízené jednání by tak nijak nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil z vyžádaného spisu (resp. jeho potřebných částí) a z písemných úkonů stěžovatele a účastníka řízení.

IV. Vlastní posouzení

7. Před Ústavní soud se v nyní projednávaném případě dostala otázka odepření přezkumu usnesení o zahájení trestního stíhání pro namítané mylné posouzení lhůty k podání opravného prostředku. Toto namítané pochybení státního zastupitelství přitom není mezi procesními stranami řízení před Ústavním soudem sporné.

8. Ústavní soud si v typově obdobných případech zpravidla zachovává zdrženlivost zasahování do činnosti ostatních orgánů veřejné moci a ve své ustálené judikatuře setrvale zdůrazňuje zásadu subsidiarity přezkumu rozhodnutí či jiných zásahů orgánů veřejné moci ze strany Ústavního soudu. Především ve vztahu k přípravnému řízení trestnímu je Ústavní soud oprávněn korigovat pouze excesy a pochybení s intenzivními dopady do základních práv jednotlivců [srov. např. nález ze dne 16. 9. 2010 sp. zn. III. ÚS 3221/09 (N 197/58 SbNU 741)]. V nyní projednávané věci došlo mylným výpočtem lhůty k odepření práva stěžovatele na projednání jeho stížnosti proti usnesení o zahájení trestního stíhání dle § 160 odst. 7 trestního řádu. Jelikož není jiný nadřízený orgán, který by toto pochybení mohl napravit, musel v daném případě zasáhnout Ústavní soud.

9. Z vyžádaných částí spisu, jakož i shodných vyjádření účastníků řízení před Ústavním soudem plyne, že stěžovatel skutečně převzal usnesení o zahájení trestního stíhání dle dokladu o doručení ve středu dne 21. 10. 2020. Jelikož by třídenní lhůta pro podání stížnosti dle § 160 odst. 7 trestního řádu připadla na sobotu dne 24. 10. 2020, posledním dnem pro podání stížnosti byl následující pracovní den, tj. pondělí 26. 10. 2020. Právě tento den stěžovatel podal prostřednictvím obhájkyně stížnost. Z rekapitulovaných skutkových okolností proto Ústavní soud naznal, že jeho ingerence je důvodná, a přistoupil proto ke zrušení napadeného usnesení (ve výroku II). I mylný výpočet lhůty pro podání stížnosti proti usnesení o zahájení trestního stíhání dle § 160 odst. 1 trestního řádu dosahuje intenzity porušení práv jednotlivce na spravedlivý proces garantovaných čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť tak dochází k odepření věcného přezkumu důvodů pro zahájení trestního stíhání.

10. Tímto kasačním nálezem Ústavní soud nijak nepředesílá další vývoj trestního stíhání vedeného proti stěžovateli ani jakkoli nenaznačuje, jak by měly orgány činné v trestním řízení dále postupovat, neboť se věcně zabýval pouze otázkou odepření meritorního přezkumu. Posuzovat argumentaci státního zastupitelství, že v případě věcného posouzení stížnosti by bylo namístě ji zamítnout jako nedůvodnou, Ústavnímu soudu v tomto procesním stadiu nepřísluší.

11. Pouze na okraj Ústavní soud dodává, že rozhodování velkého množství trestních kauz vyžaduje nepochybně pečlivost a svědomitost státního zastupitelství, aby nedocházelo k nežádoucím zásahům do práv obviněných. V konečném důsledku je ale i tento systém vykonáván jednotlivými osobami, člověk není stroj a mylný výpočet lhůty v nyní projednávané věci není ničím jiným než přehlédnutím, které se v konečném důsledku podařilo v krátkém časovém úseku zvrátit a šetřit procesní práva obviněného, která mu náleží.

V. Závěr

12. Výrokem II usnesení Okresního státního zastupitelství v Přerově ze dne 10. 11. 2020 č. j. 2 ZT 108/2020-45 bylo porušeno ústavně zaručené právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud jej proto v uvedeném výroku zrušil. V dalším řízení bude účastník vázán právním názorem vysloveným v tomto nálezu a stížnost stěžovatele věcně projedná.

Č. 11
Odškodnění majetkové újmy v případě trestního řízení ukončeného zprošťujícím rozsudkem a příčinná souvislost mezi zahájením trestního stíhání a odstoupením z politické funkce (sp. zn. I. ÚS 4293/18 ze dne 14. ledna 2021)

Pokud stěžovatel naznal, že je v souladu s politickou kulturou, aby v případě zahájení jeho trestního stíhání rezignoval na výkon veřejné funkce, lze mu to jen stěží přičítat k tíži. Nejedná se o „pouhé" politické gesto. S ohledem na důvěru občanů v systém zastupitelské demokracie jde o gesto natolik zásadní, že by jej právo coby jeden z normativních systémů nemělo přehlížet. Pokud stěžovatel jednal v souladu se zásadami politické kultury, „neměl by být na svém jednání škodný", resp. neměl by se nacházet v horším postavení, než kdyby se těchto pravidel nedržel. Viděno z jiného úhlu pohledu, tímto přístupem by byl politikům poskytnut silný argument, proč mají (musí) ve své funkci setrvat i přesto, že je proti nim zahájeno trestní stíhání. Takový přístup k věci však považuje Ústavní soud, z pohledu zachování důvěry v základní demokratické hodnoty, za nežádoucí.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) a soudců Vladimíra Sládečka a Davida Uhlíře ve věci ústavní stížnosti stěžovatele J. P., zastoupeného JUDr. Vladimírem Dvořáčkem, advokátem, se sídlem Sokolovská 32/22, Praha 8, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 10. 2018 č. j. 30 Cdo 5687/2017-336, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2017 č. j. 70 Co 195/2017-310 – části výroku I, kterou byl potvrzen rozsudek soudu prvního stupně v napadených zamítavých výrocích IV a V, a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 27. 3. 2017 č. j. 43 C 94/2016, a to ve výroku IV a výroku V, v části nedotčené měnícím výrokem Městského soudu v Praze, za vedlejšího účastenství České republiky – Ministerstva spravedlnosti, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 24. 10. 2018 č. j. 30 Cdo 5687/2017-336, rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2017 č. j. 70 Co 195/2017-310 – částí výroku I, kterou byl potvrzen rozsudek soudu I. stupně v napadeném zamítavém výroku IV, a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 27. 3. 2017 č. j. 43 C 94/2016, a to výrokem IV, v části nedotčené měnícím výrokem Městského soudu v Praze, bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatele na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 a právo vlastnické zaručené čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 10. 2018 č. j. 30 Cdo 5687/2017-336, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2017 č. j. 70 Co 195/2017-310 – v části výroku I, kterou byl potvrzen rozsudek soudu I. stupně v napadeném zamítavém výroku IV, a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 27. 3. 2017 č. j. 43 C 94/2016, a to ve výroku IV, v části nedotčené měnícím výrokem Městského soudu v Praze, se ruší.

III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I.

1. Ústavnímu soudu byl dne 27. 12. 2018 doručen návrh na zahájení řízení o ústavní stížnosti ve smyslu § 72 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), prostřednictvím něhož se stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí obecných soudů, a to pro jejich rozpor s čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

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 na žalované (Česká republika – Ministerstvo spravedlnosti) náhrady škody majetkové i nemajetkové újmy, která mu vznikla v důsledku nezákonného trestního stíhání, vedeného před Městským soudem v Praze pod sp. zn. 43 T 9/2013, které skončilo rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 5. 2015 sp. zn. 1 To 30/2015, jímž byl zproštěn obžaloby z trestného činu zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 odst. 1 písm. a) zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, a z trestného činu porušování povinnosti při správě cizího majetku podle § 255 odst. 1 trestního zákona, jakož i zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. a), f) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

4. Stěžovatel konkrétně požadoval náhradu nákladů vynaložených na vlastní obhajobu ve výši 317 661 Kč. Dále náhradu majetkové újmy ve výši 2 331 566 Kč. Jednalo se zejména o ztrátu na výdělku za dobu 38 měsíců, protože druhý den po doručení usnesení o zahájení trestního stíhání stěžovatel rezignoval na funkci starosty městské části X. Na náhradě nemajetkové újmy za trestní stíhání trvající 38 měsíců se stěžovatel domáhal přiznání částky 3 800 000 Kč.

5. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 27. 3. 2017 č. j. 43 C 94/2016 bylo o žalobním návrhu stěžovatele rozhodnuto tak, že žalovaná je povinna mu zaplatit částku ve výši 66 588,70 Kč s příslušenstvím (výrok I), žalovaná je povinna zaplatit stěžovateli částku ve výši 171 000 Kč s příslušenstvím (výrok II), v části, ve které se stěžovatel domáhal zaplacení částky 66 322,10 s příslušenstvím, byla žaloba zamítnuta (výrok III), v části, v níž se stěžovatel domáhal zaplacení částky 2 331 566 Kč s příslušenstvím, byla zamítnuta (výrok IV), v části, v níž se stěžovatel domáhal zaplacení částky 3 572 000 Kč s příslušenstvím, byla zamítnuta (výrok V), výrokem VI bylo rozhodnuto o nákladech řízení. Na náhradě nemajetkové újmy přiznal obvodní soud stěžovateli částku 6 000 Kč za jeden měsíc trestního stíhání, a to na základě porovnání s odškodněním v jiných souzených případech.

6. K odvolání směřujícímu do výroků III, IV, V a VI rozhodl Městský soud v Praze tak, že rozsudek soudu prvního stupně ve výroku V změnil tak, že se žalované ukládá povinnost zaplatit stěžovateli ještě částku 152 000 Kč s příslušenstvím. Zvýšil tak odškodnění nemajetkové újmy o 4 000 Kč měsíčně. V ostatních napadených výrocích rozhodnutí soudu prvního stupně potvrdil a rozhodl o nákladech odvolacího řízení.

7. Proti rozsudku odvolacího soudu podal stěžovatel dovolání, a to proti výroku ad I v části, kterou byl potvrzen rozsudek soudu prvního stupně v napadených zamítavých výrocích ad IV a V. Ústavní stížností napadeným usnesením Nejvyššího soudu bylo dovolání stěžovatele odmítnuto.

8. Soud prvního stupně své rozhodnutí odůvodnil tím, že to byl sám stěžovatel, kdo rezignoval na funkci starosty, a k zániku funkce tak nedošlo v příčinné souvislosti

s nezákonným usnesením o zahájení trestního stíhání stěžovatele. Nepovažoval pak za relevantní, na základě jakých pohnutek stěžovatel na předmětnou funkci rezignoval. I při neexistenci nezákonného rozhodnutí mohl být stěžovatel z předmětné funkce kdykoliv zastupitelstvem odvolán, a to v souladu s ustanovením § 89 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 52 ve spojení s ustanovením § 87 odst. 2 citovaného zákona je odměna za výkon funkce člena zastupitelstva městské části, respektive starosty městské části, konstituována jako odměna za dlouhodobé uvolnění z pracovního poměru nebo jiné výdělečné činnosti. Předpokládá se tudíž, že po zániku funkce dojde k pokračování pracovního poměru nebo výdělečné činnosti. K obdobným závěrům pak dospěl též odvolací soud, který uzavřel, že k zániku funkce starosty a člena zastupitelstva nedošlo v přímé příčinné souvislosti se zahájením trestního stíhání, ale v důsledku rezignace stěžovatele. Podmínka příčinné souvislosti je obligatorním předpokladem pro existenci odpovědnosti státu za škodu. Stěžovateli nic nebránilo v tom, aby se i po rezignaci pracovně uplatnil.

9. Stěžovatel v ústavní stížnosti uvedl, že v důsledku zahájení trestního stíhání rezignoval v březnu 2012 na funkci starosty a člena městské rady městské části X. V únoru 2013 pak rezignoval též na post člena zastupitelstva. Výše uvedené rezignace byly podle něj vynuceny v důsledku zahájeného trestního stíhání. Stěžovatel nesouhlasí s výše uvedenými názory obecných soudů ohledně nedostatku příčinné souvislosti. Dále namítá, že nebyla náležitě hodnocena újma, která stěžovateli vznikla tím, že v důsledku trestního stíhání byl nucen rezignovat na funkci starosty a byl natrvalo vyřazen z možnosti plnohodnotné účasti na veřejném a politickém životě.

10. Stěžovatel je toho názoru, že v souvislosti s trestním stíháním mu byla způsobena jak majetková, tak i nemajetková újma. Ta mu byla sice částečně kompenzována, nicméně její výši považuje stěžovatel za nedostatečnou, a to s ohledem na intenzitu způsobeného zásahu v jeho životě. Stran způsobené majetkové újmy poukázal stěžovatel na to, že ve funkci starosty si po dobu trestního stíhání mohl vydělat částku přesahující dva milióny korun. Tato částka by mu byla na odměnách nepochybně vyplacena, pokud by nedošlo k jeho rezignaci v důsledku trestního stíhání. Stěžovatel konstatoval, že jeho „dobrovolná“ rezignace byla výrazem akceptace určité politické kultury. V případě, že by nedošlo k zahájení trestního stíhání, stěžovatel by o své rezignaci neuvažoval. Veřejné funkce přitom zastával od roku 1990.

III.

11. Nejvyšší soud ve svém vyjádření poukázal v souvislosti se vznikem majetkové újmy na základní předpoklady jejího vzniku. Vyzvedl přitom závěry obsažené v rozsudku jmenovaného soudu sp. zn. 30 Cdo 1930/2014, podle něhož je běžné, že se kauzálního děje účastní více skutečností, které vedou ke vzniku škody. Mezi takovými skutečnostmi je však třeba identifikovat právně relevantní příčinu vzniku škody. Z celého řetězce všeobecné příčinné souvislosti (v němž každý jev má svou příčinu, zároveň však je příčinou jiného jevu) je třeba sledovat jen ty příčiny, které jsou důležité pro odpovědnost za škodu. K přerušení příčinné souvislosti dochází, jestliže nová okolnost působila jako výlučná a samostatná příčina, která vyvolala vznik škody bez ohledu na původní škodní událost. Vzniklou škodu stěžovatel odvíjí od zahájení trestního stíhání. Má za to, že kdyby k němu nedošlo, dosáhl by jako zastupitel a starosta městské části na finanční ohodnocení v řádech milionů korun. V rámci provedeného dokazování vyplynulo, že na zastávané veřejné funkce stěžovatel sám dobrovolně rezignoval, a to krátce poté, co mu Policie České republiky sdělila obvinění ze spáchání trestného činu, resp. po vyhotovení obžaloby. Jakkoliv tedy postup orgánů činných v trestním řízení ovlivnil rozhodnutí stěžovatele opustit uvedené posty, ke škodě spočívající v ušlém zisku nedošlo v přímé souvislosti se zahájením trestního stíhání, tedy stěžovatel nebyl v jeho důsledku z funkcí odvolán či jinak mu nebylo zabráněno v jejich výkonu, ale byla následkem vlastního

rozhodnutí stěžovatele. Nejvyšší soud je toho názoru, že dobrovolné rozhodnutí stěžovatele určitým způsobem jednat lze považovat již za natolik významnou skutečnost, že byla způsobilá přerušit příčinnou souvislost mezi nesprávným úředním postupem a tvrzenou škodou.

12. Městský soud v Praze ve svém vyjádření k ústavní stížnosti odkázal na odůvodnění svého rozsudku.

13. Stěžovatel využil svého práva repliky a namítl, že přístup Nejvyššího soudu považuje za příliš formalistický. Rozhodnutí stěžovatele rezignovat na funkci starosty a člena zastupitelstva nelze hodnotit jako dobrovolné. Skutečnost, že postup soudů odpovídá plněním dle statistiky Ministerstva spravedlnosti, neznamená, že se jedná o postup správný či spravedlivý. Argumentace stěžovatele obsažená v ústavní stížnosti není založena na tom, že by se stěžovatel domáhal odškodnění represivní povahy, tedy že by jeho cílem bylo, aby byla státu uložena jakási sankce za jeho vadný postup. Stěžovatel je toho názoru, že odškodnění má být i omluvou, kterou by stát dal náležitě najevo stěžovateli i celé společnosti, že pochybil, čemuž musí odpovídat i výše přiměřeného zadostiučinění.

IV.

14. Ústavní stížnost je zčásti důvodná.

15. Ústavní soud považuje za jádro ústavní stížnosti především to, jak se obecné soudy vypořádaly s náhradou škody za způsobenou materiální a nemateriální újmu, jež měla být stěžovateli způsobena jeho trestním stíháním.

16. Obvodní soud ve svém rozsudku podrobně popsal, jakým způsobem se dobral k výši náhrady za způsobenou nemateriální újmu. Odvolací soud pak tuto náhradu ještě zvýšil. Napadená rozhodnutí jsou tak řádně odůvodněná a není úlohou Ústavního soudu, aby v tomto směru přehodnocoval závěry obecných soudů. Nejedná-li se o zřejmý exces, který však zde Ústavní soud neshledal. Přesto však nad rámec nezbytného odůvodnění považuje za potřebné zmínit svou pochybnost o dostatečné výši přiznávaných náhrad obecně. Jestliže stát zasáhne do života člověka nedůvodným trestním stíháním, poškodí či dokonce zničí jeho postavení ve společnosti a mnohdy i v rodině, musí výše odškodnění odpovídat takovému zásahu. Výše odškodnění nemateriální újmy totiž jistým způsobem vypovídá i o úctě státu k soukromému a veřejnému životu jednotlivých lidí. A mohlo by být výzvou pro obecné soudy, aby zvážily, zda již v minulosti přiznaná odškodnění, se kterými poměřují nově přiznávaná, byla opravdu dostatečná. A zda je správná cesta je stále následovat. Nicméně v této věci a v této části shledal Ústavní soud napadená rozhodnutí řádně odůvodněná, prostá libovůle, a proto ústavní stížnost týkající se nemateriální újmy odmítl jako zjevně neopodstatněnou [§ 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

17. V případě tvrzené materiální újmy, která měla být stěžovateli způsobena jeho rezignací vyvolanou zahájením trestního stíhání, však Ústavní soud shledal důvody pro svůj zásah.

18. Z rozhodnutí obecných soudů se podává, že tyto se při posuzování nároku stěžovatele zaměřily na zjištění, zda jsou naplněny tři základní podmínky pro přiznání náhrady škody – protiprávní jednání, existence škody a příčinná souvislost mezi předřečenými podmínkami. Obecné soudy přitom dospěly k závěru, že v projednávaném případu není dána příčinná souvislost, neboť stěžovatel nevyčkal, až bude z veřejné funkce odvolán, ale dobrovolně rezignoval.

19. Ohledně vztahu příčinné souvislosti vycházel Ústavní soud z výkladu zaujatého Nejvyšším soudem, který v usnesení ze dne 25. 5. 2004 sp. zn. 25 Cdo 1462/2003 uvedl, že „o vztah příčinné souvislosti se jedná, vznikla-li škoda následkem protiprávního úkonu škůdce, tedy je-li jeho jednání a škoda ve vzájemném poměru příčiny a následku, tudíž je-li doloženo, že nebýt protiprávního úkonu, ke škodě by nedošlo. Byla-li příčinou vzniku škody jiná skutečnost, odpovědnost za škodu nenastává; příčinou škody může být jen takové protiprávní

jednání, bez jehož existence by škodný následek nevznikl. Nemusí sice jít o příčinu jedinou, nýbrž i o jednu z příčin, která se podílí na nepříznivém následku, o jehož odškodnění jde, avšak musí jít o příčinu podstatnou. Je-li příčin více, působí z časového hlediska buď souběžně, anebo následně, aniž se časově překrývají; v takovém případě je pro existenci příčinné souvislosti nezbytné, aby řetězec postupně nastupujících příčin a následků byl ve vztahu ke vzniku škody natolik propojen (prvotní příčina bezprostředně vyvolala jako následek příčinu jinou a ta postupně případně příčinu další), že již z působení prvotní příčiny lze důvodně dovozovat věcnou souvislost se vznikem škodlivého následku“. V rozsudku ze dne 22. 1. 2014 sp. zn. 30 Cdo 237/2013 Nejvyšší soud vyložil, že „je běžné, že se kauzálního děje účastní více skutečností, které vedou ke vzniku škody. Mezi takovými skutečnostmi je však třeba identifikovat právně relevantní příčinu vzniku škody. Z celého řetězce všeobecné příčinné souvislosti (v němž každý jev má svou příčinu, zároveň však je příčinou jiného jevu) je třeba sledovat jen ty příčiny, které jsou důležité pro odpovědnost za škodu. Musí jít o skutečnosti podstatné, bez nichž by ke vzniku škody nedošlo. Pro existenci kausálního nexu je nezbytné, aby řetězec postupně nastupujících příčin a následků byl ve vztahu ke vzniku škody natolik propojen, že již z působení prvotní příčiny lze důvodně dovozovat věcnou souvislost se vznikem škodlivého následku. To znamená, aby prvotní příčina bezprostředně vyvolala jako následek příčinu jinou a ta případně příčinu další. K přerušení příčinné souvislosti dochází, jestliže nová okolnost působila jako výlučná a samostatná příčina, která vyvolala vznik škody bez ohledu na původní škodnou událost. Zůstala-li původní škodná událost tou skutečností, bez níž by k následku nedošlo, příčinná souvislost se nepřerušuje. Podle teorie adekvátní příčinné souvislosti je příčinná souvislost dána tehdy, jestliže je škoda podle obecné povahy, obvyklého chodu věcí a zkušeností adekvátním důsledkem protiprávního úkonu nebo škodní události. Současně se musí prokázat, že škoda by nebyla nastala bez této příčiny (*condicio sine qua non*) – srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2007 sp. zn. I. ÚS 312/05, uveřejněný pod č. 177/2007 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu [pozn. red.: (N 177/47 SbNU 353)], a v něm označené odkazy na literaturu k teorii adekvátní příčinné souvislosti“.

20. Ze shora uvedeného plyne, že obecné soudy by při zjišťování příčiny vzniku škody měly sledovat řetězec příčin a následků, a to až do doby, než se doberou příčiny prvotní. V projednávaném případě se obecné soudy přestaly jednotlivými články řetězce zabývat v okamžiku, kdy do tohoto procesu vstoupil projev vůle stěžovatele v podobě dobrovolné rezignace na funkci starosty městské části. Je pravda, že vlastní projev vůle může být a zpravidla také je, oním slabým článkem v řetězci, kterým dochází k přerušení příčin a následků, nicméně podle Ústavního soudu nelze jednotlivé články řetězu hodnotit jen a pouze z formálního hlediska, aniž by se přihlédlo k materiální podstatě věci.

21. Ústavní soud dospěl k závěru, že obecné soudy postupovaly při hodnocení otázky existence příčinné souvislosti mezi zahájením trestního stíhání a způsobenou škodou příliš formalisticky. Z formálněprávního hlediska byla příčinou ukončení výkonu politické funkce dobrovolná rezignace stěžovatele. Je však třeba se zabývat otázkou, do jaké míry byla tato rezignace dobrovolná a čím byla vyvolána. Stěžovatel jak v řízení před obecnými soudy, tak i před zdejším soudem tvrdil, že na výkon své funkce rezignoval z toho důvodu, aby dostál požadavkům politické kultury. Takové tvrzení podporuje provedené dokazování a již jen samotná skutečnost, že stěžovatel rezignoval na funkci starosty následující den po doručení usnesení o zahájení trestního stíhání. Žádný jiný důvod rezignace (např. důvody zdravotní, rodinné apod.) nikdo netvrdil. Naopak, nalézací soud v souvislosti s posuzováním vzniku nemateriální újmy uvedl, že „k ukončení politického života žalobce došlo v souvislosti s nezákonným trestním stíháním, přičemž návrat do tohoto života je značně ztížen“ (srov. str. 24 napadeného rozsudku). Není tedy pochyb o tom, že minimálně soud prvního stupně si byl vědom materiální souvislosti mezi zahájeným trestním stíháním a ukončením politické

činnosti stěžovatele, tedy jeho rezignací. Tato úvaha se však nijak nepromítla do posuzování příčinné souvislosti mezi nezákonným trestním stíháním a způsobenou materiální škodou.

22. Obecné soudy spatřovaly příčinu ukončení politické činnosti stěžovatele v jeho (dobrovolné) rezignaci na post starosty městské části, přičemž odhlédly od souvisejících okolností případu, které z takového jednání činí krok toliko formální. Podle Ústavního soudu jsou však zásadní okolnosti rezignace stěžovatele. Stěžovatel byl po více než dvacet let veřejně činnou osobou, v rozhodné době dokonce starostou městské části. Snad je možné stále konstatovat, že výkon politické funkce úzce souvisí s dodržováním určitých morálních a mravních pravidel. S důvěryhodností politika. Stát zahájením trestního stíhání zasáhl stěžovatele na místě pro něj nanejvýš citlivém, zpochybnil jeho důvěryhodnost. Ta je přitom rozhodná pro další působení ve veřejné funkci či obecně v politice. V takovém případě se však stát nemůže zprostit své odpovědnosti za vzniklou škodu, neboť zpětné nabytí důvěry bývá, když ne nemožné, tak přinejmenším velmi obtížné.

23. Vztah mezi politikem a občanem/voličem je do značné míry založen na důvěře, která jde ruku v ruce s morálními hodnotami, uplatňovanými v té které společnosti. Pokud dojde k zahájení trestního stíhání, je zpravidla morální apel na politika natolik intenzivní, že mu nezbývá než se výkonu veřejné funkce vzdát, a to aniž by musel být odvolán. Ve své podstatě se jedná o akt vyvození osobní odpovědnosti, který plyne z obecného požadavku na to, aby veřejné funkce vykonávaly osoby s určitým morálním kreditem a nadané důvěrou občanů. A důvěra v demokratické instituce je vytvářena (mimo jiné) prostřednictvím osob, jež stojí v jejich čele. Nikoliv naopak. Jinými slovy řečeno, veřejná funkce zde není od toho, aby z ní politik čerpal svoji důvěryhodnost, ale je to právě osoba politika, kdo se značnou měrou podílí na důvěryhodnosti instituce jako takové. Z toho důvodu je více než žádoucí, aby v obdobných situacích, kdy dojde k trestnímu stíhání osoby zastávající veřejnou funkci, tato zvážila, už jen z respektu k dané instituci, své další setrvání ve funkci.

24. Pokud stěžovatel naznal, že je v souladu s politickou kulturou, aby v případě zahájení jeho trestního stíhání rezignoval na výkon veřejné funkce, lze mu to jen stěží přičítat k tíži. Nejedná se o „pouhé“ politické gesto. S ohledem na důvěru občanů v systém zastupitelské demokracie jde o gesto natolik zásadní, že by jej právo coby jeden z normativních systémů nemělo přehlížet. Pokud stěžovatel jednal v souladu se zásadami politické kultury, „neměl by být na svém jednání škodný“, resp. neměl by se nacházet v horším postavení, než kdyby se těchto pravidel nedržel. Viděno z jiného úhlu pohledu, tímto přístupem by byl politikům poskytnut silný argument, proč mají (musí) ve své funkci setrvat i přesto, že je proti nim zahájeno trestní stíhání. Takový přístup k věci však považuje Ústavní soud, z pohledu zachování důvěry v základní demokratické hodnoty, za nežádoucí.

25. V této souvislosti považuje Ústavní soud za potřebné zopakovat úryvek z rozhodnutí Nejvyššího soudu citovaného v bodu 19: „Je-li příčin více, působí z časového hlediska buď souběžně, anebo následně, aniž se časově překrývají; v takovém případě je pro existenci příčinné souvislosti nezbytné, aby řetězec postupně nastupujících příčin a následků byl ve vztahu ke vzniku škody natolik propojen (prvotní příčina bezprostředně vyvolala jako následek příčinu jinou a ta postupně případně příčinu další), že již z působení prvotní příčiny lze důvodně dovozovat věcnou souvislost se vznikem škodlivého následku.“ V této konkrétní věci stálo na počátku shora zmíněného řetězce nezákonné usnesení o zahájení trestního stíhání. Tedy prvotní příčina. Jediná prokázaná (a ostatně jediná tvrzená) příčina rezignace stěžovatele bylo doručení nezákonného usnesení o zahájení trestního stíhání. Prvotní příčina tak bezprostředně vyvolala jako následek příčinu jinou (rezignaci) a ta pak vedla k případné škodě. Závěr o nedostatku příčinné souvislosti je tak v extrémním nesouladu s provedenými důkazy a odporuje i judikatuře Nejvyššího soudu. Ten se v dovolacím řízení touto otázkou nezabýval s odůvodněním, že se jedná o závěr skutkový, a nikoli právní.

26. Z napadených rozhodnutí se podává, že obecné soudy v souvislosti se způsobenou škodou dospěly k závěru, že stěžovatel mohl i po skončení veřejné funkce pokračovat v pracovněprávním vztahu, z něhož byl pro výkon funkce uvolněn, či se věnovat jiné výdělečné činnosti. Tím by měl být z materiálního hlediska snížen dopad do právní sféry stěžovatele. Tomuto názoru není z ústavněprávního hlediska čeho vytknout. Více se však již vlastní výší případné škody nezabývaly, protože neshledaly podmínky odpovědnosti za škodu. Nyní, vázány právním názorem Ústavního soudu, mohou své úvahy v tomto směru případně rozvinout.

27. Obecné soudy svým závěrem o nedostatku příčinné souvislosti, učiněným v extrémním nesouladu s provedenými důkazy, zasáhly do práva stěžovatele na spravedlivý proces zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny. Toto porušení je přitom v konečném důsledku způsobilé zasáhnout i do majetkové sféry stěžovatele, která je rovněž na ústavněprávní úrovni chráněna (čl. 11 odst. 1 Listiny).

28. Na základě výše uvedeného Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku nálezu uvedeno.

Č. 12
Nárok na náhradní vozidlo po rozhodnutí pojišťovny o totální škodě; závaznost rozhodnutí Ústavního soudu (sp. zn. I. ÚS 2932/20 ze dne 14. ledna 2021)

Podstatou užívání náhradního vozidla je umožnit pojištěnci zachování určitého životního standardu v situaci, kdy dojde ať již k částečnému, nebo totálnímu poškození vozidla. Poskytnutím náhradního vozidla nebude poškozený ponechán v tísni a bude mu umožněno vést, co do kvality, obdobný život jako před dopravní nehodou. Podle náhledu Ústavního soudu není výše škody v obdobných případech dána jen hodnotou zničeného vozidla, ale též náklady, které by poškozený nemusel vynaložit v případě, že by ke škodě nedošlo. Ve své podstatě tak není důvodu, pro který by tyto náklady, jsou-li účelně vynaloženy, měl nést právě poškozený.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) a soudců Vladimíra Sládečka a Jaromíra Jirsy ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky Romek.car, s. r. o., Sokola Tůmy 1099/1, Ostrava – Hulváky, zastoupené Mgr. Faridem Alizeym, advokátem, se sídlem Stodolní 7, Ostrava – Moravská Ostrava, proti rozsudku Městského soudu v Brně ze dne 28. 7. 2020 č. j. 253 C 43/2019-50, za vedlejšího účastenství Direct pojišťovny, a. s., IČO 25073958, sídlem Nové sady 996/25, 602 00 Brno, zastoupené advokátem Mgr. Hynkem Růžičkou, LL.M., sídlem U Průhonu 1589/13a, 170 00, Praha 7, takto:

I. Rozsudkem Městského soudu v Brně ze dne 28. 7. 2020 č. j. 253 C 43/2019-50 bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i právo vlastnické, jež je stěžovatelce zaručeno čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 28. 7. 2020 č. j. 253 C 43/2019-50 se ruší.

Odůvodnění

I.

1. Ústavnímu soudu byl dne 14. 10. 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 uvedeného rozhodnutí městského soudu, a to pro jeho rozpor s čl. 11, 36 a 38 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Předtím, než se Ústavní soud začal věcí zabývat, přezkoumal podání po stránce formální a konstatoval, že podaná ústavní stížnost obsahuje veškeré náležitosti, jak je stanoví zákon o Ústavním soudu.

II.

3. Z ústavní stížnosti a napadeného rozhodnutí vyplývá, že stěžovatelka uzavřela s poškozeným smlouvu o postoupení pohledávky, na jejímž základě došlo k postoupení pohledávky z poškozeného Jiřího Holeše na stěžovatelku. Poškozenému vznikla v lednu 2019 škoda způsobená protiprávním jednáním viníka dopravní nehody, přičemž žalovaný (vedlejší účastnice) je pojistitelem viníka dopravní nehody. Poškozený z důvodu opravy automobilu byl nucen si pronajmout náhradní vozidlo v období od 10. 1. 2019 do 28. 1. 2019, tedy po dobu 19 dnů (denní sazba činila 700 Kč). Poškozený měl vůz půjčený od stěžovatelky, která mu za půjčení vozidla fakturovala částku 13 300 Kč. Vedlejší účastnice při likvidaci pojistné události uhradila za půjčení vozidla pouze částku 4 200 Kč, neboť akceptovala pouze zapůjčení náhradního vozidla do doby oznámení totální škody, tj. do 15. 1. 2019. Zbývající částka ve výši 9 100 Kč se stala předmětem sporu v řízení před Městským soudem v Brně. Ten v napadeném usnesení dospěl k závěru, že účelně vynaložené náklady na náhradní vozidlo lze poškozenému, resp. jeho právní nástupkyni, přiznat jen do 15. 1. 2019, neboť to je den, kdy bylo vedlejší účastnicí rozhodnuto o totální škodě. K vyplacení pojistného došlo dne 25. 1. 2019.

4. Stěžovatelka se závěry městského soudu nesouhlasila, přičemž ve své argumentaci vyšla z nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3831/17 ze dne 24. 7. 2018 (N 127/90 SbNU 121), který ve skutkově obdobném případu poukázal na účel poskytování náhradního vozidla. K tomu stěžovatelka mimo jiné uvedla, že plnění od vedlejší účastnice bylo poškozenému připsáno na účet 25. 1. 2019, což byl pátek, 26. a 27. 1. tudíž připadlo na sobotu a neděli a v pondělí 28. 1., tedy v nejbližší možný termín, poškozený náhradní vůz vrátil. Podle stěžovatelky napadené rozhodnutí městského soudu nereflektuje rozhodné skutečnosti tvrzené stěžovatelkou a nijak nezohledňuje shora citovaný nález Ústavního soudu.

III.

5. Vedlejší účastnice řízení ve svém vyjádření k ústavní stížnosti konstatovala, že zapůjčení náhradního vozidla považuje zčásti za neúčelné, neboť již 15. 1. 2019 byl poškozený vyrozuměn o totální škodě vozidla. Podle vedlejší účastnice nelze shora citovaný nález Ústavního soudu vykládat tak, že by pojistitel byl povinen vždy automaticky hradit veškeré poškozeným uplatněné náklady na náhradní vozidlo až do doby výplaty pojistného plnění, či dokonce do obstarání vozidla nového. I ve světle uvedeného nálezu sp. zn. I. ÚS 3831/17 se ode dne prohlášení o totální škodě stává pronájem vozidla zásadně neúčelným, nevyplývá-li z konkrétních okolností daného případu, tedy především majetkových a osobních poměrů poškozeného opak. Stěžovatelka v průběhu soudního řízení nenavrhla žádné důkazy stran majetkových a osobních poměrů poškozeného. Soud nebyl povinen činit cokoliv nad rámec za účelem zjištění majetkových a osobních poměrů poškozeného. Nebylo-li v řízení prokázáno, že majetkové a osobní poměry poškozeného odůvodňovaly zapůjčení náhradního vozidla po dobu 19 dní, nezbývalo soudu než vycházet z obecné a opakovaně judikované premisy, že po sdělení o totální škodě je zapůjčení náhradního vozidla zásadně neúčelné. Vedlejší účastnice má za to, že předmětem sporu je bagatelní částka, a tudíž nejsou splněny předpoklady pro věcné projednání ústavní stížnosti Ústavním soudem.

6. Městský soud v Brně svého práva na vyjádření se k ústavní stížnosti nevyužil.

IV.

7. Ústavní soud přezkoumal napadené rozhodnutí z pohledu tvrzeného porušení ústavně zaručených práv a shledal, že předmětná ústavní stížnost je důvodná.

8. Ústavní soud předně konstatuje, že k tzv. bagatelním věcem, tj. věcem, u nichž peněžité plnění nepřevyšuje částku 10 000 Kč, přistupuje zásadně zdrženlivě, a již v minulosti mnohokrát judikoval, že způsobilost porušit základní práva a svobody je třeba posuzovat rovněž

materiálně v kontextu aktuálních sociálních a ekonomických poměrů ve společnosti [srov. např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2538/09 ze dne 7. 10. 2009 (v SbNU nepublikováno, dostupné na http://nalus.usoud.cz)]. Nicméně současně platí, že ani u bagatelních věcí nelze slevit ze základních principů, na nichž je založen spravedlivý proces [srov. nález sp. zn. II. ÚS 3679/12 ze dne 16. 4. 2013 (N 57/69 SbNU 109), dostupný též na http://nalus.usoud.cz].

9. V projednávané věci považuje Ústavní soud za sporný postup Městského soudu v Brně, který se ve své argumentaci nijak nevypořádal s nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3831/17. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 2503/18 ze dne 12. 6. 2019 (N 112/94 SbNU 341) Ústavní soud přitom konstatoval, že nenásleduje-li obecný soud nosné důvody nálezu Ústavního soudu, aniž by pro to poskytl adekvátní odůvodnění, porušuje právo účastníka řízení na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

10. V nálezu sp. zn. I. ÚS 3831/17 Ústavní soud konstatoval: „Podstatou užívání náhradního vozidla je umožnit pojištěnci zachování určitého životního standardu v situaci, kdy dojde ať již k částečnému, nebo totálnímu poškození vozidla. Poskytnutím náhradního vozidla nebude poškozený ponechán v tísni a bude mu umožněno vést, co do kvality, obdobný život jako před dopravní nehodou. Podle náhledu Ústavního soudu není výše škody v obdobných případech dána jen hodnotou zničeného vozidla, ale též náklady, které by poškozený nemusel vynaložit v případě, že by ke škodě nedošlo. Ve své podstatě tak není důvodu, pro který by tyto náklady, jsou-li účelně vynaloženy, měl nést právě poškozený.“

11. S výše uvedenou argumentací se Městský soud v Brně prakticky nijak nevypořádal. I nadále tak není zřejmé, jaká je povaha či účel platby, kterou je nucen platit poškozený za náhradní vozidlo v době od rozhodnutí pojišťovny o totální škodě do doby, kdy je mu náhrada za způsobenou škodu připsána na účet. Městský soud k této otázce pouze konstatoval, že náklady na zapůjčení vozidla za dobu od prohlášení pojišťovny o totální škodě do 28. 1. 2019 nelze považovat za skutečnou škodu vzniklou v příčinné souvislosti s dopravní nehodou ze dne 9. 1. 2019. Nicméně z uvedeného není zřejmé, proč tyto náklady nesouvisí se zmíněnou dopravní nehodou. Městský soud by se tak měl blíže vypořádat s tím, jaký vliv má samotné prohlášení pojišťovny o škodě na faktickou životní situaci poškozeného, tj. na to, že v důsledku dopravní nehody nemůže užívat pojištěné vozidlo.

12. Ve shora zmíněném nálezu poukázal Ústavní soud též na skutečnost, že není důvod, pro který by se poškozený, jehož vozidlo bylo poškozeno jen částečně, měl nacházet v lepším postavení než ten, jehož vozidlo bylo zničeno totálně. Oba dva poškození se nacházejí ve stejné životní situaci, a to, že z důvodu dopravní nehody nemohou užívat vozidlo vlastní, a proto používají vozidlo cizí, resp. náhradní. Obrazně řečeno, poškozený, jehož vozidlo bylo poškozeno jen částečně, přestoupí z náhradního vozidla do vozidla opraveného, zatímco poškozený, jehož vozidlo bylo poškozeno totálně, vystoupí po rozhodnutí pojišťovny o totální škodě z náhradního vozidla a bude čekat, než mu pojišťovna zašle pojistné plnění, aby si mohl zakoupit vůz nový. Z časového hlediska přitom není vyloučeno, aby oprava vozidla trvala déle než koupě vozidla nového. Městský soud by se tak měl blíže vypořádat s tím, z jakého důvodu zvýhodňuje při poskytování náhradního vozidla toho poškozeného, jehož vůz je poškozen jen částečně.

13. Poukazuje-li vedlejší účastnice na tu část nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3831/17, v níž jsou zmíněny majetkové poměry poškozeného, jednalo se pouze o premisu toho, kdy by obecný soud nemusel poškozenému, jehož vozidlo bylo zničeno totálně, přiznat náklady na náhradní vozidlo po rozhodnutí pojišťovny o typu škody.

14. Ústavní soud je toho názoru, že Městský soud v Brně se při řešení předmětného případu odchýlil od předchozí judikatury Ústavního soudu, aniž by tento svůj postup blíže vysvětlil. Z toho důvodu jeho odůvodnění nelze považovat za řádné ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Stejně tak městský soud pochybil, když se nezabýval rozsahem skutečně způsobené škody, čímž zasáhl do vlastnického práva stěžovatelky, jež je jí garantováno čl. 11 odst. 1

Listiny. Ústavní soud přitom v souvislosti s právem poškozeného na náhradu škody ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 2221/07 ze dne 19. 3. 2008 (N 58/48 SbNU 857) konstatoval, že „smyslem a účelem ustanovení, přiznávajícího poškozenému právo na náhradu škody, je zajistit, aby mu v plné míře byla kompenzována majetková újma“.

15. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 28. 7. 2020 č. j. 253 C 43/2019-50 zrušil.

Č. 13
Nesprávný výpočet odměny advokáta jakožto zmocněnce poškozených (sp. zn. III. ÚS 3315/20 ze dne 19. ledna 2021)

Porušením kogentního znění ustanovení právního předpisu [zde: § 7 položky 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů], v jehož důsledku je advokátovi odepřena odměna za zastupování v nezanedbatelné částce, může dojít k porušení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) ve smyslu legitimního očekávání jeho nabývání, práva získávat prostředky pro své životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 3 Listiny a také práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, dopustí-li se tohoto porušení samotný soud.

Nález

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků v senátu složeném z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka ve věci ústavní stížnosti stěžovatele Mgr. Bc. Jaroslava Luxe, advokáta, se sídlem Poděbradova 1243/7, Ostrava, proti usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 23. 9. 2020 č. j. 3 To 134/2019-939, za účasti Vrchního soudu v Olomouci jako účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Vrchního soudu v Olomouci ze dne 23. 9. 2020 č. j. 3 To 134/2019-939 bylo porušeno stěžovatelovo vlastnické právo, právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací a právo na soudní ochranu podle čl. 11 odst. 1, čl. 26 odst. 3 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto usnesení se proto ruší.

Odůvodnění

I. Průběh předchozího řízení a podstatný obsah ústavní stížnosti

1. Ústavnímu soudu byla doručena ústavní stížnost 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“). Stěžovatel se ústavní stížností domáhá zrušení výše označeného rozhodnutí, neboť má za to, že jím bylo porušeno jeho právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), vlastnické právo podle čl. 11 odst. 1 Listiny, právo na legitimní očekávání nabývání majetku podle čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, právo na spravedlivou odměnu za vykonanou práci garantované čl. 28 Listiny ve spojení s čl. 26 odst. 3 Listiny, právo na právní pomoc vyplývající z čl. 37 odst. 2 Listiny a zásada rovnosti zakotvená v čl. 37 odst. 3 Listiny.

2. Napadeným usnesením Vrchního soudu v Olomouci (dále jen „vrchní soud“) bylo vyhověno stížnosti stěžovatele proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 5. 2019 č. j. 30 T 8/2018-830 a bylo rozhodnuto o tom, že se stěžovateli jakožto zmocněnci poškozených přiznává odměna a náhrada hotových výdajů v celkové sumě 227 162 Kč

vč. DPH. Vrchní soud takto rozhodl na podkladě nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2020 sp. zn. I. ÚS 146/20 (N 128/100 SbNU 405), vydaného v téže věci.

3. Stěžovatel přípisem ze dne 25. 9. 2020 požádal vrchní soud o opravu zjevné nesprávnosti i v tomto výše nadepsaném usnesení vrchního soudu (v pořadí již druhém), spočívající v chybném výpočtu sazby odměny stěžovatele u poškozené J. G. V napadeném usnesení totiž vrchní soud vyčíslil sazbu odměny dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „advokátní tarif“) na částku 960 Kč. Uvedená sazba je však zcela zjevně nesprávná, neboť sazba odměny má činit 4 000 Kč – obdobně, jako vrchní soud vypočetl u ostatních poškozených (viz str. 3 napadeného usnesení). Odstranění této vady inicioval stěžovatel návrhem na vydání opravného usnesení. Vrchní soud však přípisem ze dne 2. 10. 2020 odpověděl, že uvedený výpočet považuje za správný.

4. Stěžovatel v ústavní stížnosti namítá, že vrchní soud svévolně rozhodl o výši sazby u jedné z poškozených na částku 960 Kč, kdy tento výpočet je chybný a nemá oporu v advokátním tarifu. Takové rozhodnutí vrchního soudu bylo pro stěžovatele značně překvapivé. Podle § 7 položky 5 advokátního tarifu je totiž sazba za úkon v daném případě 9 100 Kč (při výši přiznané částky poškozené 200 000 Kč), redukovaná při aplikaci § 12a advokátního tarifu na 5 000 Kč a dále redukovaná postupem podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu na výsledných 4 000 Kč. Závěry soudu o částce 960 Kč za jeden právní úkon proto nenachází v advokátním tarifu ani v jiném právním předpise oporu. Takový postup obecného soudu, který neaplikuje ustanovení příslušného právního předpisu, který na daný případ jasně dopadá, bez přesvědčivého odůvodnění, je zcela svévolný a nemůže požívat právní ochrany. Stěžovatel zdůrazňuje, že se v jeho případě nejedná o tzv. bagatelní věc, která by nepodléhala přezkumu Ústavního soudu, neboť rozdíl mezi uplatněným nárokem na odměnu a přiznanou odměnou činí více než 74 000 Kč. I s ohledem na výši této sporné částky tak stěžovatel zdůrazňuje intenzitu zásahu do jeho základních práv a žádá, aby Ústavní soud napadené usnesení vrchního soudu zrušil.

II. Vyjádření účastníka řízení

5. K ústavní stížnosti se vyjádřil vrchní soud, a to zejména k postupu, jak byla vypočtena sazba za jeden úkon právní služby ve vztahu k poškozené J. G. podle § 7 položky 5 advokátního tarifu, podle nějž má sazba mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby činit 1 500 Kč a 40 Kč za každých započatých 1 000 Kč, o které hodnota převyšuje 10 000 Kč.

6. Vrchní soud ve vyjádření uvádí, že ústavní stížnost je důvodná a je si vědom svého pochybení při výpočtu výše zmíněné sazby ve smyslu § 7 položky 5 advokátního tarifu ve vztahu k dané poškozené. Po zjištění tohoto nedostatku, k němuž došlo až po vyhotovení rozhodnutí, neměl vrchní soud žádnou možnost napravit tuto chybu. Proto dne 19. 10. 2020 zaslal ministryni spravedlnosti podnět ke stížnosti pro porušení zákona, v němž na toto své pochybení upozorňuje. K danému okamžiku však není vrchnímu soudu známo, jak s tímto podnětem bylo naloženo a zda byla stížnost pro porušení zákona podána, či nikoliv.

7. S ohledem na obsah citovaného vyjádření toto nebylo stěžovateli zasíláno k případné replice.

III. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

8. Ústavní soud přezkoumal napadené rozhodnutí i průběh řízení, který mu předcházel, a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

9. Ústavní soud již ve shora citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 146/20, vydaném ve stejné věci, připomenul, že k otázce náhrady nákladů řízení ve své rozhodovací praxi přistupuje rezervovaně, neboť 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, proto postupuje nanejvýš zdrženlivě a ke zrušení napadeného výroku o nákladech řízení přistupuje pouze výjimečně, zejména zjistí-li extrémní rozpor s principy spravedlnosti, anebo zasažení i jiného základního práva [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 653/03 ze dne 12. 5. 2004 (N 69/33 SbNU 189) či usnesení sp. zn. IV. ÚS 303/02 ze dne 5. 8. 2002 (U 25/27 SbNU 307) nebo sp. zn. II. ÚS 2135/12 ze dne 28. 6. 2012].

10. Právě to se stalo v nyní posuzovaném případě, v němž Ústavní soud zjistil zjevné porušení kogentního znění ustanovení právního předpisu (§ 7 položky 5 advokátního tarifu), svými dopady zasahující vlastnické právo stěžovatele a jeho právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací, což ostatně vrchní soud ve vyjádření k ústavní stížnosti uznal a sám považuje ústavní stížnost za důvodnou.

11. Nelze naopak přisvědčit stěžovateli ohledně tvrzeného porušení práva na právní pomoc a rovnosti účastníků v řízení (čl. 37 odst. 2 a 3 Listiny), jelikož v posuzované věci se nejednalo o právní pomoc poskytovanou stěžovateli a tento nebyl ani účastníkem předmětného soudního řízení, nýbrž pouze zástupcem poškozených. Podobně nepřípadná je argumentace čl. 28 Listiny, jelikož stěžovatel se přiznání požadované odměny nedomáhal v postavení zaměstnance, nýbrž podnikatele.

12. S ohledem na uvedenou nespornost pochybení vrchního soudu mezi oběma účastníky řízení proto Ústavní soud pouze pro větší přehlednost rekapituluje, že rozdílnost přiznaných částek za jeden úkon právní služby u konkrétní poškozené vyplývá z výše přiznaného odškodnění. Zatímco u zbylých dvou poškozených totiž výše přiznaného odškodnění přesahovala 200 000 Kč, což umožňovalo postup podle § 7 položky 6 advokátního tarifu, u poškozené J. G. vrchní soud správně vycházel z přiznané částky odškodného ve výši 200 000 Kč (viz § 7 položku 5 advokátního tarifu).

13. Sazba mimosmluvní odměny ve vztahu k poškozené J. G. však před snížením mimosmluvní odměny podle § 12a odst. 1 a § 12 odst. 4 advokátního tarifu (viz i dřívější nález Ústavního soudu v této věci ze dne 16. 6. 2020 sp. zn. I. ÚS 146/20) měla činit 9 100 Kč, nikoliv jen 1 500 Kč, jak v napadeném usnesení nesprávně dovodil vrchní soud, který si je však i dle svého vyjádření daného pochybení vědom. Podle § 7 položky 5 advokátního tarifu totiž činí sazba mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby z tarifní hodnoty přes 10 000 Kč do 200 000 Kč částku „1 500 Kč a 40 Kč za každých započatých 1 000 Kč, o které hodnota převyšuje 10 000 Kč“, což v daném případě činilo (před následnou redukcí podle § 12a a 12 advokátního tarifu) součet částek 1 500 a 7 600 Kč, tedy právě zmíněných 9 100 Kč. Vrchní soud tedy zjevně opomenul připočíst odpovídající násobek částky 40 Kč, a z tohoto důvodu se nedobral ke správné částce.

14. Z výše uvedeného důvodu proto Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona napadené usnesení zrušil.

15. Napadeným usnesením totiž vrchní soud porušil vlastnické právo stěžovatele podle čl. 11 odst. 1 Listiny ve smyslu legitimního očekávání jeho nabývání a právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 3 Listiny, neboť stěžovateli odepřel přiznat odměnu za zastupování v nikoliv nevýznamné částce. Tímto pochybením, kdy se samotný vrchní soud dopustil porušení těchto základních práv stěžovatele, bylo porušeno rovněž právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

16. Ústavní soud vyhověním ústavní stížnosti a zrušením napadeného usnesení vrchního soudu vytvořil procesní prostor pro vydání rozhodnutí nového, v jehož rámci bude vrchní soud moci své pochybení napravit, přičemž z přípisu ministryni spravedlnosti je i zjevné, že je k tomu připraven.

Č. 14
Interpretace atypického důvodu výluky z církevních restitucí a právo na soudní ochranu
(sp. zn. II. ÚS 1920/20 ze dne 25. ledna 2021)

Zákonodárce učinil dekrety prezidenta republiky č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa, a č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy, ve znění pozdějších předpisů, explicitními kritérii v rámci relevantních restitučních zákonů podruhé. Poprvé se tak stalo v § 2 odst. 1 zákona č. 243/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Jinak byly dekrety „nepřímým" a limitovaným restitučním titulem pro případy odnětí věci z důvodů politické perzekuce a postupu porušujícího obecně uznávaná lidská práva a svobody, a to skrze deklaratorní akty vydané od 25. 2. 1948 [§ 6 odst. 1 písm. r) zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů; § 2 odst. 3 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích]. Stala-li se nyní konfiskace podle těchto dekretů důvodem výluk z církevních restitucí, tj. hypotézou příslušné právní normy, pak vznikla v nyní posuzované věci otázka, zda se lze obejít bez posouzení obsahu a důsledků deklaratorních aktů vydaných již od účinnosti dekretu č. 12/1945 Sb., nebo ne. Pozemkový úřad a soud prvního stupně zvolily druhou variantu, zatímco odvolací a dovolací soud zastávají názor o nedotknutelnosti konfiskací, a to i z hlediska procesního (s výjimkou potenciálního zneužití deklaratorních aktů komunistickou mocí po 25. 2. 1948).

Vyjádření dovolací instance argumentuje, kromě vlastní judikatury níže citované, též odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2020 sp. zn. IV. ÚS 2056/18 (N 132/100 SbNU 453). V této věci se objevila – jako v nyní posuzovaném případě – potenciální kolize zestátnění nemovitostí na základě konfiskace podle dekretu č. 12/1945 Sb. a jejich odnětí podle zákona č. 142/1947 Sb., o revizi první pozemkové reformy, ve znění pozdějších předpisů, tedy podle tzv. revize první pozemkové reformy. Ústavní soud v tomto nálezu shrnul svůj přístup tak, že „podrobení nemovitostí postupu podle zákona č. 142/1947 Sb. (…) ničeho nemění na konfiskaci nemovitostí *ex lege*" podle dekretu č. 12/1945 Sb. I kdyby probíhaly dvě „paralelní konfiskace", nastoupivší nedemokratický režim si chtěl pouze „pojistit" přechod nemovitostí na stát (*scire* postupem podle zákona č. 142/1947 Sb.). Historická paralelní snaha o zabavení majetku nemůže mít za následek zneplatnění předchozí konfiskace; po důsledném zhodnocení vzájemné souvislosti obou titulů zestátnění majetku nebylo shledáno porušení čl. 36 odst. 1 Listiny.

Ústavní soud však uzavírá, že se oba případy, dovolacím soudem citovaný i nyní řešený, liší v podstatných znacích po stránce skutkové a v návaznosti na to i po stránce právní. Ve věci sp. zn. IV. ÚS 2056/18 byl východiskem posouzení deklaratorních aktů konfiskační výměr vydaný k zemědělskému majetku církevní právnické osoby dne 17. 5. 1946 Ministerstvem zemědělství. Proti výměru byla podána stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, poukazující na vady konfiskace včetně nedoručení výměru a absence označení nemovitostí. O stížnosti rozhodl Správní soud v Bratislavě dne 21. 11. 1951 tak, že ji zčásti zamítl a zčásti odmítl. Z odůvodnění přezkumného rozsudku nynějšího odvolacího soudu plyne, že se Ministerstvo zemědělství tehdy zabývalo otázkou působnosti zákona č. 142/1947 Sb. tak, že ji uzavřelo dvěma přípisy v roce 1949. V prvním

z nich ze dne 17. 1. 1949 konstatovalo konfiskaci majetku církevního subjektu výměrem ze 17. 5. 1946, ve druhém z 21. 3. 1949 dodalo, že „byl-li majetek řádu podroben revizi podle zákona č. 142/1947 Sb., bylo tak postupováno pro případ, že by konfiskace byla zrušena nebo nenastala-li by její právoplatnost“. V této věci tedy došlo k aprobování deklaratorního aktu konfiskace a k jejímu dovršení, včetně převzetí nemovitostí, podle dekretu č. 12/1945 Sb.

V nyní posuzované věci se postup při zestátnění nemovitostí vyvinul odlišně. Konfiskační vyhláška Okresní správní komise v Kaplici ze dne 18. 10. 1945 nebyla provedena; žádný důkaz nevypovídá o opaku. Oproti tomu proběhl v celé šíři postup podle zákona č. 142/1947 Sb. Stalo se tak navíc v období po 25. 2. 1948, pro něž jsou namístě úvahy o perzekuci církevního subjektu. Ministerstvo zemědělství označilo rozhodnutím ze dne 19. 3. 1948 předmětné nemovitosti za (ve vztahu k záboru podle zákona č. 215/1919 Sb., o zabrání velkého majetku pozemkového, ve znění pozdějších předpisů, o tzv. první pozemkové reformě) zabrané a vyvlastněné. Dopisem téhož ministerstva ze dne 14. 4. 1948 byla dána Prelatuře v Českém Krumlově výpověď z hospodaření na nemovitostech. Přídělovou listinou ze dne 23. 7. 1949 rozhodlo Ministerstvo zemědělství o přídělu pozemků Prelatury státnímu podniku určenému k hospodaření na nich. Krajský národní výbor v Českých Budějovicích pak výměrem z 10. 3. 1950 k odvolání Prelatury potvrdil platnost výkupu pozemků. V nyní posuzované věci tedy došlo k odnětí předmětných nemovitostí, včetně jejich převzetí státem, podle zákona č. 142/1947 Sb.

Se závěrem obou přezkumných soudů o naplnění výluky z restituce podle § 8 odst. 1 písm. h) 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), koliduje podstatná právní skutečnost. Majetek stěžovatelky byl po 25. 2. 1948 podroben správnímu řízení podle tzv. revize první pozemkové reformy, tedy podle zákona č. 142/1947 Sb. Tento fakt je v obecné rovině výslovně uveden, dokonce jako první z vypočtených restitučních titulů, v § 5 písm. a) zákona č. 428/2012 Sb. Stran vzniklé kolize restituční výluky a restitučního titulu je nutné zdůraznit, že konfiskační vyhláška nebyla podle dostupných důkazů provedena. Rozhodnutí pozemkového úřadu ze dne 20. 10. 2016 výslovně uvádí, že žádný dokument o konfiskaci nebyl nalezen. Totéž zjištění činí soud prvního stupně s poukazem na sdělení Národního archivu v Praze. Oproti tomu se podle důkazů předložených stěžovatelkou stal majetek Prelatury v Českém Krumlově předmětem dokončeného řízení o odnětí podle zákona č. 142/1947 Sb.

Osobě povinné nebylo odepřeno posouzení jejích tvrzení, že je dán důvod výluky z církevní restituce předmětných nemovitostí, neboť tyto měly být konfiskovány podle dekretu č. 12/1945 Sb. na základě konfiskační vyhlášky. Ani stěžovatelce jako osobě oprávněné tedy nelze odepřít řádný přezkum tvrzení, že konfiskace nebyla provedena a že jí jako osobě oprávněné svědčí restituční titul.

Stěžovatelka nemůže očekávat, že by mohly obecné soudy posoudit konfiskační vyhlášku Okresní správní komise v Kaplici ze dne 18. 10. 1945 samu o sobě jako nicotný právní akt, že by výslovně konstatovaly její obsahové vady nebo ji posoudily jako vydanou nepříslušným správním orgánem. Brání tomu doktrína zásadní nedotknutelnosti relevantních právních předpisů a správních aktů, jež byly vydány před rozhodným datem 25. 2. 1948. Tyto právní skutečnosti jsou dokonanými i za situace, kdy právní úprava restituční výluky podle § 8 odst. 1 písm. h) zákona č. 428/2012 Sb. směřuje svými časovými důsledky před hranici rozhodného období. Stěžovatelka však může oprávněně očekávat, že obecné soudy posoudí její tvrzení se zřetelem k tomu, zda – jak to vyslovil již Nejvyšší soud – byly předmětné nemovitosti „účinně konfiskovány“. Při vzniklé výjimečné kolizi

restituční výluky a restitučního titulu jsou pak obecné soudy povinovány respektem k restitučnímu titulu.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Ludvíka Davida (soudce zpravodaj), soudkyně Kateřiny Šimáčkové a soudce Davida Uhlíře o ústavní stížnosti stěžovatelky Římskokatolické farnosti – prelatury Český Krumlov, se sídlem v Českém Krumlově, Horní 156, zastoupené advokátem JUDr. Jakubem Křížem, Ph.D., se sídlem v Praze 6, Thákurova 676/3, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 4. 2020 č. j. 28 Cdo 1010/2020--334 a rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 12. 2019 č. j. 4 Co 133/2018-276, za účasti Nejvyššího soudu a Vrchního soudu v Praze jako účastníků řízení a Lesů České republiky, s. p., se sídlem v Hradci Králové, Přemyslova 1106/19, zastoupeného advokátem JUDr. Lukášem Eichingerem, MBA, se sídlem v Praze 1, Veleslavínova 8, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 21. 4. 2020 č. j. 28 Cdo 1010/2020-334 a rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 12. 2019 č. j. 4 Co 133/2018-276 bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se ruší.

Odůvodnění

I. Shrnutí průběhu řízení před obecnými soudy a obsahu ústavní stížnosti

1. Římskokatolická farnost – prelatura Český Krumlov (dále jen „stěžovatelka“) napadla ústavní stížností podanou dne 9. 7. 2020 usnesení Nejvyššího soudu (dále též „dovolací soud“) a rozsudek Vrchního soudu v Praze (dále též „odvolací soud“) pro tvrzené porušení ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a podle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jakož i práva na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

2. Obecné soudy projednávaly žalobu Lesů České republiky, s. p., (dále též „vedlejší účastník“) o nahrazení dvou rozhodnutí Státního pozemkového úřadu, Krajského pozemkového úřadu pro Jihočeský kraj (dále též jen „pozemkový úřad“) ze dnů 14. 10. a 20. 10. 2016, jimiž byly stěžovatelce vydány dva pozemky, a to parc. č. 368/40 v kat. úz. Záluží nad Vltavou a parc. č. 708/16 v kat. úz. Zátes (dále jen „předmětné nemovitosti“). Žalobní petit, s procesní oporou v § 244–250l hlavy první části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“), zněl na nahrazení obou rozhodnutí správního orgánu výrokem soudu, že se předmětné nemovitosti nevydávají. Stěžovatelka byla tzv. dalším účastníkem řízení, neboť byla účastníkem řízení před správním orgánem.

3. Krajský soud v Českých Budějovicích (dále též jen „soud prvního stupně“) rozhodl rozsudkem ze dne 29. 1. 2018 pod sp. zn. 11 C 143/2016, 11 C 144/2016-226 tak, že se žaloba zamítá.

4. Soud prvního stupně vzal za prokázané, že původním vlastníkem předmětných nemovitostí zemědělského charakteru i účelu hospodaření bylo Erzdechantei (Arciděkanství)

in Krumau, jak bylo zapsáno ve vložce č. 766 zemských desek pro katastrální území Český Krumlov. Po roce 1989 došlo ke sloučení čtyř církevních právnických osob a stěžovatelka se ke dni 26. 5. 2003 stala jejich právním nástupcem. V době rozhodné pro posouzení této věci (1945–1950) jednala se státem, jak je patrno i z předložených listin, Prelatura v Českém Krumlově (dále též jen „Prelatura“).

5. Z vyhlášky Okresní správní komise v Kaplici ze dne 18. 10. 1945 (dále též jen „konfiskační vyhláška“) soud prvního stupně zjistil, že tento orgán označil, a to s titulem konfiskace podle § 1 odst. 1 dekretu prezidenta republiky č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa, (dále převážně jen „dekret č. 12/1945 Sb.“), pod č. 69 seznamu konfiskovaných věcí „Děkanství Krumlov“ (přesněji Děkanství v kolonce Jméno a příjmení a Krumlov v kolonce Byt). Jiné údaje nejsou uvedeny; vyhláška byla vyvěšena a po uplynutí lhůty sejmuta podle tehdejší správní procedury. Obsahem zjištění soudu prvního stupně je též skutečnost, že Ministerstvo zemědělství dne 19. 3. 1948 svým rozhodnutím č. j. 7012/48-IX/R--12 zrušilo podle zákona č. 142/1947 Sb., o revizi první pozemkové reformy, (dále převážně jen „zákon č. 142/1947 Sb.“) dřívější rozhodnutí o propuštění nemovitostí Prelatury Český Krumlov ze záboru podle zákona č. 215/1919 Sb., o zabrání velkého majetku pozemkového, (tj. zákona upravujícího tzv. první pozemkovou reformu) a prohlásilo nemovitosti za opět zabrané a vyvlastněné. Dopisem téhož ministerstva ze 14. 4. 1948 byla dána Prelatuře v Českém Krumlově výpověď z hospodaření na nemovitostech a dopisem tohoto správního orgánu ze stejného dne bylo knihovní žádostí žádáno o poznamenání převzetí nemovitostí. Ministerstvo zemědělství posléze přídělovou listinou z 23. 7. 1949 rozhodlo o přídělu lesního majetku dosud velkostatku Prelatury (včetně předmětných nemovitostí) Československým státním lesům, národnímu podniku. Krajský národní výbor v Českých Budějovicích výměrem ze dne 10. 3. 1950 k odvolání Prelatury potvrdil výměr Okresního národního výboru v Českém Krumlově ze dne 9. 2. 1950, jímž se rozhodlo o výkupu téhož pozemkového vlastnictví podle zákona č. 46/1948 Sb., o nové pozemkové reformě (trvalé úpravě vlastnictví k zemědělské a lesní půdě).

6. Z provedených důkazů dospěl soud prvního stupně k závěru, že konfiskace zemědělského majetku Prelatury v Českém Krumlově podle dekretu č. 12/1945 Sb. nebyla prokázána. Jediný dokument, vyhláška Okresní správní komise v Kaplici ze dne 18. 10. 1945, trpí zásadní vadou – neurčitostí v označení subjektu, jehož se týká. Naopak je shromážděna celá řada důkazů svědčících pro závěr o postupu státu podle zákona č. 142/1947 Sb. Majetek byl pak Prelatuře odňat státem podle rozhodnutí provádějících zákon č. 142/1947 Sb. a stalo se tak v rozhodném období od 25. 2. 1948, což odpovídá restitučnímu titulu podle § 5 písm. a) 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) – dále převážně jen „ZMV“. Neuplatní se tedy výluka z konfiskace stanovená v § 8 odst. 1 písm. h) ZMV, podle níž se nevydávají věci konfiskované podle dekretů č. 12/1945 Sb. a č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy.

7. Soud prvního stupně dovodil nicotnost konfiskační vyhlášky a poznamenal, že byl podle rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1604/2016 [a obdobně podle rozhodnutí téhož soudu sp. zn. 22 Cdo 2148/2001, 28 Cdo 2020/2005, 28 Cdo 1473/2006, 28 Cdo 911/2010, jakož i podle nálezu sp. zn. II. ÚS 405/98 ze dne 20. 10. 1999 (N 146/16 SbNU 87)] oprávněn zkoumat toliko procesní aspekty konfiskační vyhlášky jako správního aktu. Tedy zda byla vydána v mezích pravomoci příslušného správního orgánu a zda je pravomocná a vykonatelná – jinak by šlo o paakt. O takový nicotný správní akt tu však jde, a to i přes názor restituční judikatury, že pro období do 25. 2. 1948 nebylo nutné v konfiskačních výměrech či vyhláškách jakkoli specifikovat zestátněný majetek, neboť dotčený subjekt byl již uvedením svého jména dostatečně kategorizován.

8. K odvolání vedlejšího účastníka odvolací soud rozsudkem ze dne 12. 12. 2019 č. j. 4 Co 133/2018-276 změnil ve výroku I rozsudek soudu prvního stupně tak, že se předmětné nemovitosti stěžovatelce nevydávají, čímž se obě rozhodnutí pozemkového úřadu nahrazují.

9. Odvolací soud konstatoval, že soudy nejsou v civilním řízení oprávněny přezkoumávat správnost správního aktu, což platí i pro restituční řízení. Soudy tedy nejsou oprávněny k přezkumu postupu a rozhodnutí správního orgánu v minulosti v řízení skončeném před 25. 2. 1948. Ústavní soud již dříve v nálezu ze dne 20. 2. 1997 sp. zn. III. ÚS 225/96 (N 18/7 SbNU 123) uvedl, že nynější soudy ani správní orgány nejsou „oprávněny k přímým zásahům a k rušení pravomocných rozhodnutí z minulého období (…) pokud jde o správní akty přijaté v tzv. rozhodném období, jsou uvedené orgány oprávněny v případech restitučních řízení posuzovat dopad těchto rozhodnutí z hlediska v úvahu přicházejících restitučních titulů, uvedených v restitučních předpisech“.

10. Konfiskační vyhláška ze dne 18. 10. 1945 byla vydána podle § 1 odst. 1 písm. a) dekretu č. 12/1945 Sb. a stalo se tak před počátkem rozhodného období, z čehož plyne, že právní předchůdce stěžovatelky byl považován za osobu německé národnosti, byť se jednalo o osobu právnickou. Dopad konfiskační vyhlášky ani její soulad s tehdy platnými právními předpisy přezkoumávat nelze (i když se odvolací soud zmínil též o judikatuře k nicotnosti správního aktu).

11. Stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 ze dne 1. 11. 2005 (ST 21/39 SbNU 493; 477/2005 Sb.) spojuje zákonné účinky konfiskací již s označením vlastníka i bez identifikace jeho majetku. V posuzované věci se tak podle odvolacího soudu stalo slovy Děkanství Krumlov, přičemž název „děkanství“ byl již od 17. století nahrazován názvem „vikariát“, což nyní značí, že akt konfiskace vůči děkanství dopadal na všechny jeho farnosti. Odnětím majetku státem na základě konfiskace podle dekretu č. 12/1945 Sb. nemohla být způsobena žádná majetková křivda a nebylo nutné je deklarovat cestou vyhlášek či výměrů okresních národních výborů (jejich správních komisí).

12. Upravuje-li zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi zákonnou překážku vydání věci v § 8 odst. 1 písm. h) tak, že se nevydává věc konfiskovaná na základě dekretů č. 12/1945 Sb. a č. 108/1945 Sb., pak se tato výluka musí vztahovat na majetek, jenž byl konfiskován ještě před rozhodným restitučním obdobím, tedy před datem 25. 2. 1948. Právní předchůdce stěžovatelky již tehdy pozbyl vlastnické právo k předmětným nemovitostem, tedy jsou bez významu jakákoliv tvrzení stěžovatelky o další dispozici s nemovitostmi – včetně rozhodnutí vydaných podle zákona o revizi první pozemkové reformy, neboť jejich účinkem mohlo být pouze to, že se vztahovala k majetku, který již právnímu předchůdci stěžovatelky v té době nepatřil.

13. Stěžovatelka podala dovolání k Nejvyššímu soudu, ten je však usnesením ze dne 21. 4. 2020 č. j. 28 Cdo 1010/2020-334 odmítl.

14. Důvody usnesení jsou postaveny především na závěru, že se účinky konfiskací podle dekretů č. 12/1945 Sb. i č. 108/1945 Sb. (dále již podrobněji jen k dekretu č. 12, o který se tu jedná) vázaly zásadně na datum nabytí jejich účinnosti (zde 23. 6. 1945). Konkrétní konfiskační rozhodnutí (vyhláška, výměr), byla-li vydána, měla jen deklaratorní povahu. Stran posuzování případných vad konfiskačního řízení odkázal dovolací soud na stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2005 sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 a na navazující vlastní judikaturu. Podle obojího jsou skutečnosti nastalé před 25. 2. 1948 „dokonanými jak z pohledu práva mezinárodního, tak i z pohledu práva vnitrostátního“. Obecné soudy jsou v restitučním řízení zcela výjimečně oprávněny posuzovat dopad správních aktů přijatých v rozhodném období z hlediska relevantních restitučních titulů, přičemž „došlo-li jimi k dokončení sporu, který započal před počátkem rozhodného období, jest za restituční důvod možno považovat zneužití dekretu prezidenta republiky“ [nález ze dne 31. 8. 1998 sp. zn. IV. ÚS 309/97 (N 91/11 SbNU 297)].

15. Předmětnou konfiskaci podle dekretu č. 12/1945 Sb. tedy již „nelze posuzovat z hlediska procesních vad či nicotnosti vydaného správního rozhodnutí“. Ostatně ke konfiskaci podle citovaného dekretu zpravidla docházelo přímo ze zákona (dekretu) bez správního řízení, byl-li vlastník věci jako osoba, jejíž majetek konfiskaci podléhal, státními orgány označen a sám nenavrhl, aby bylo rozhodnuto ve správním řízení (nebo vydání deklaratorního aktu neuznal za potřebné sám správní úřad). Tvrzení o vadách rozhodnutí vydaného v konfiskačním řízení není samo o sobě způsobilé účinky konfiskace zpochybnit.

16. Dovolací soud nepovažoval za správnou námitky stěžovatelky, že se odvolací soud patřičně nevypořádal s jejími tvrzeními o momentu přechodu nárokovaných pozemků na stát. Ani pozdější právní náhled státních orgánů na vlastnický režim majetku Prelatury v Českém Krumlově nemohl nic změnit na odnětí předmětných nemovitostí ještě před rozhodným obdobím. Jinak by tehdy stát rozhodoval o majetku, jenž mu již předtím vlastnicky náležel. Kritizuje-li dovolatelka právní posouzení věci odvolacím soudem, odkazujíc na interpretační pravidlo *ex favore restitutionis*, pak ani snaha o volbu interpretace vstřícné vůči potenciálně oprávněným osobám nemůže vést k tomu, aby soudy překračovaly zákonný režim majetkového vyrovnání s církvemi.

17. Usnesení dovolacího soudu a rozsudek odvolacího soudu napadla stěžovatelka ústavní stížností. V podrobně rozvedených stížnostních bodech vytkla obecným soudům ústavněprávní deficity, jež v jejich rozhodnutích spatřuje.

18. Usnesení dovolacího soudu má být vadné z hledisek a) neurčitého označení povinné osoby v konfiskační vyhlášce, b) odmítnutí posoudit konfiskaci z hlediska nicotnosti konfiskační vyhlášky, c) absence důkazních zjištění (a jejich posouzení) k odnětí předmětných nemovitostí podle zákona č. 142/1947 Sb., d) nerespektování restituční podstaty věci.

19. Při žádoucí odpovědi na otázku nicotnosti konfiskační vyhlášky se měl dovolací soud zabývat opakovaně tvrzenou absolutní věcnou nepříslušností okresní správní komise zahrnout předmětné nemovitosti do konfiskační vyhlášky. Podle § 1 dekretu č. 12/1945 Sb. nemohlo jít o příslušnost podle písmene a), neboť ta se vztahovala na fyzické osoby německé a maďarské národnosti. Kdyby měla stěžovatelka údajně náležet pod písmeno b), resp. c) téhož ustanovení (majetek zrádců a nepřátel republiky, majetek obchodních korporací), pak by o konfiskaci musel rozhodnout zemský národní výbor, případně Ministerstvo zemědělství spolu s ministrem vnitra.

20. Stěžovatelka nesouhlasí s názorem dovolacího soudu, podle něhož Ústavní soud nemohl dospět k závěru o nicotnosti správních aktů vydaných ke konfiskacím správními orgány před počátkem rozhodného restitučního období. Nebyl připuštěn přezkum věcných vad správních rozhodnutí takto vydaných, zatímco jejich procesní posouzení nebylo vyloučeno.

21. Stěžovatelka je dodnes bez přerušení vlastníkem předmětných nemovitostí vedených v pozemkové knize pod parcelními čísly, jež odpovídají označení pozemků ve vlastnictví ještě právního předchůdce Prelatury v dřívější knihovní vložce č. 766. Ač mělo údajně dojít ke konfiskaci, do knihovní vložky nebylo zasaženo.

22. Není důvodné argumentovat absencí obrany Prelatury v Českém Krumlově proti konfiskační vyhlášce. Stát ji totiž utvrzoval svým postojem v tom, že předmětné nemovitosti nepovažuje za konfiskované. Zahrnul je do pozemkové reformy podle zákona č. 142/1947 Sb. a až do skončení řízení podle tohoto zákona pozemky nepřevzal.

23. Stran aplikovatelnosti dekretu č. 12/1945 Sb. na církevní subjekty se stěžovatelka, kromě vlastních tvrzení, opírá o odborné posudky prof. Weyra a doc. Kopa z let 1946 a 1947, jež konstatují, že ustanovení dekretu č. 12/1945 Sb. na zemědělský majetek katolické církve nemohla dopadat. Též korespondence Prelatury v Českém Krumlově s Ministerstvem školství a osvěty, jakož i obecné stanovisko téhož ministerstva vyznívají kontroverzně vůči postupům správních orgánů při občasných konfiskacích církevního majetku, a to jak z hlediska věcného, tak i z hlediska jejich procesní příslušnosti. Stěžovatelka předložila obecným soudům

dokumenty ke konfiskaci zemědělského majetku kláštera premonstrátů v Teplé (sdělení Ministerstva zahraničních věcí, pokyn Zemského národního výboru v Praze Okresní správní komisi v Teplé, sdělení Ministerstva vnitra Ministerstvu zemědělství), z nichž se podává, že případná konfiskace neměla být s přímými následky dovršena na okresní úrovni, ale podle § 3 odst. 2 dekretu č. 12/1945 Sb. o ní měl rozhodovat v první instanci zemský národní výbor.

II. Vyjádření účastníků a vyžádané důkazy

24. Nejvyšší soud podal k ústavní stížnosti prostřednictvím předsedy senátu 28 Cdo vyjádření, v němž navrhuje ústavní stížnost odmítnout jako zjevně neopodstatněnou. Nesdílí přesvědčení stěžovatelky, že mělo dojít k zásahu do jejího vlastnického práva. Stran námitky stěžovatelky o porušení spravedlivosti procesu uvádí s podporou judikátů včetně stanoviska Pl. ÚS-st. 21/05, že již podle odvolacího soudu bylo označení právního předchůdce stěžovatelky v konfiskační vyhlášce dostatečně určité, a nemohl tedy nastat extrémní rozpor mezi provedeným důkazem a skutkovým zjištěním z něj učiněným. Ústavní soud navíc v nálezu ze dne 23. 6. 2020 sp. zn. IV. ÚS 2056/18 (N 132/100 SbNU 453) uvedl, že ani podrobení nemovitosti postupu podle zákona č. 142/1947 Sb., o revizi první pozemkové reformy, ničeho nemění na konfiskaci nemovitostí *ex lege* podle dekretu prezidenta republiky č. 12/1945 Sb. Bylo naopak logické, že si po 25. 2. 1948 chtěl nedemokratický režim „pojistit“ přechod nemovitostí na stát. Ani v případě, že probíhaly dvě paralelní konfiskace, nemělo pozdější řízení za následek anulaci dřívějšího (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 1. 2020 sp zn. 28 Cdo 2620/2019, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 1. 2019 sp. zn. 28 Cdo 4000/2018, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 10. 2017 sp. zn. 28 Cdo 3921/2017).

25. Vrchní soud v Praze ve vyjádření k věci setrval na svém právním názoru, dovodil, že ústavní garance nebyly dotčeny, a navrhl, aby byla ústavní stížnost odmítnuta.

26. Ve vyjádření Lesů České republiky, s. p., jako vedlejšího účastníka řízení se navrhuje ústavní stížnost jako nedůvodnou zamítnout. Vedlejší účastník zdůrazňuje správnost závěru přezkumných soudů ve vztahu ke konfiskační vyhlášce o předmětných nemovitostech. Uvádí s odkazem na judikaturu Nejvyššího soudu, že konfiskační správní akty nelze věcně přezkoumávat. Zásada *ex favore restitutionis* nemůže vést k překročení zákonem stanoveného režimu majetkového vyrovnání s církvemi. Podle vedlejšího účastníka nelze ani oprávněně dovodit, že by skutková zjištění uvedená v napadených rozhodnutích obecných soudů byla v rozporu s provedeným dokazováním. Stěžovatelkou položené právní otázky byly oběma soudy zodpovězeny.

27. Stěžovatelka v replice k vyjádřením předestřela svou verzi vzniku konfiskační vyhlášky, oproti tomu zdůraznila právní aspekty postupu podle zákona č. 142/1947 Sb. a opětovně nesouhlasila s interpretací zejména stanoviska Pl. ÚS-st. 21/05 oběma soudy. Dekret č. 12/1945 Sb. byl podle ní použit v minulosti nesprávně a nynějším přístupem odvolacího i dovolacího soudu k jeho aplikaci vznikla stěžovatelce další majetková křivda, v rozporu s účelem restitučního zákonodárství.

28. Ústavní soud si vyžádal od Krajského soudu v Českých Budějovicích nalézací spis, vedený ve spojených věcech obou pozemků pod sp. zn. 11 C 143/2016, 11 C 144/2016, a učinil předmětem svého posouzení též jeho obsah včetně listinných příloh.

III. Předpoklady věcného projednání návrhu

29. 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 v otevřené lhůtě (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu) a splňuje i ostatní náležitosti vyžadované zákonem [§ 30 odst. 1, § 34, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Poněvadž Ústavní soud neshledal důvody pro odmítnutí ústavní stížnosti pro nepřípustnost či zjevnou neopodstatněnost návrhu ve smyslu § 43 citovaného zákona, přikročil k meritornímu

posouzení věci, aniž by považoval za nezbytné současně nařídit jednání (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

IV. Meritorní posouzení věci

IV. a/ Zásada *in favorem restitutionis*

30. Zásada *in favorem* (*ex favore, favor*) *restitutionis* zazněla silně zejména v odůvodnění nálezu ze dne 29. 5. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 10/13 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.). Citovaný nález ji však převzal již z dřívějška – postačí zmínit nález ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. I. ÚS 1703/09 (N 196/67 SbNU 531) nebo nález ze dne 12. 1. 2006 sp. zn. I. ÚS 437/03 (N 11/40 SbNU 91). Po orgánech státu se žádá respekt k hodnotovým základům církevních restitucí v případech, jež vyžadují posouzení individuálních skutkových okolností.

31. Přístup k uvedené zásadě Ústavní soud postupně dotváří. Má to svůj význam, neboť prvek individuální spravedlnosti při existenci jedinečných skutkových okolností je přítomen prakticky v každé projednávané restituční věci. V nálezu ze dne 22. 6. 2020 sp. zn. III. ÚS 4121/18 (N 130/100 SbNU 417) Ústavní soud vcelku zdrženlivě v bodech 25, 26 podotkl, že výklad konkrétní restituční normy musí vzít v úvahu, že zásada *in favorem restitutionis* není sama o sobě ústavněprávním požadavkem, nýbrž podpůrným kritériem posouzení uplatněného restitučního nároku. Neopomněl však dodat, že uplatnění této zásady je z podstaty věci intenzivnější, je-li výklad rozhodné právní normy obtížnější. Jiným příkladem aplikace citované zásady v právním prostředí zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi je usnesení ze dne 13. 9. 2019 sp. zn. II. ÚS 2426/19. Z jeho bodu 14 se podává, že zásada *in favorem restitutionis* působí v rámci teleologického výkladu, přičemž nelze odhlížet ani od jiných obecně akceptovaných interpretačních metod. Vysoký stupeň obecnosti této zásady spolupůsobí při použití teleologické interpretace ve směru náležitého zkoumání smyslu vykládaného ustanovení.

32. Všechny předestřené aspekty aplikace zásady *in favorem restitutionis* mají své místo při posouzení této restituční věci.

IV. b/ Přezkum deklaratorních správních aktů

33. Účinky dekretu č. 12/1945 Sb. nastaly 23. 6. 1945, tedy dnem jeho vyhlášení. Jeho § 1 odst. 3 ve větě druhé stanovil, že „[p]ochybné případy předloží okresní národní výbor zemskému národnímu výboru, který je se svým dobrozdáním postoupí ke konečnému rozhodnutí ministerstvu zemědělství, které rozhodne v dohodě s ministrem vnitra“. Kromě toho § 3 odst. 1 citovaného dekretu definoval zrádce a nepřátele republiky, tedy ty fyzické i právnické osoby (předtím jsou v § 1 zmíněny akciové a jiné společnosti a korporace), které záměrně a aktivně, kolektivně či individuálně sloužily způsoby tamtéž popsanými okupační moci. O tom, zda fyzická nebo právnická osoba spadá pod osobní rozsah dekretu, rozhodoval podle § 3 odst. 2 dekretu zemský národní výbor (příslušný podle obvodu, v němž dotčená nemovitost leží) na návrh příslušného okresního národního výboru. Pochybné případy měly být i zde předloženy zemským národním výborem ke konečnému rozhodnutí Ministerstvu zemědělství v dohodě s ministrem vnitra. Vládní nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů, pak v § 6 stanovilo, že v obcích nebo okresech s převážnou většinou státně nespolehlivého obyvatelstva budou jmenovány pro dočasnou správu (s pravomocemi národních výborů včetně rozhodovací) správní komise, jež přiberou ke spolupráci zástupce státně spolehlivého obyvatelstva. V konfiskačních věcech výše popsaných bylo rozhodováno formou výměrů nebo vyhlášek.

34. Podle usnesení ze dne 10. 11. 1994 sp. zn. IV. ÚS 89/94 (U 20/2 SbNU 251) došlo-li k vydání rozhodnutí podle § 3 odst. 2 dekretu č. 12/1945 Sb., pak postačilo, byl-li původní vlastník konfiskovaných nemovitostí „kategorizován“. I tam, kde tato rozhodnutí, „ve vztahu

k určité části majetku“, nebyla vydána, nebo nebyla zapsána v pozemkové knize, byl nepochybně i v těchto případech dán průchod účinkům přechodu konfiskovaného majetku *ex lege*.

35. Nález ze dne 9. 11. 1995 sp. zn. IV. ÚS 32/95 (N 76/4 SbNU 231) dovodil, že v restitučním řízení nejsou sice soudy oprávněny „k přímým zásahům a k rušení pravomocných rozhodnutí z minulého období, pokud však jde o správní akty přijaté v tzv. rozhodném období, jsou oprávněny posuzovat jejich dopad z hlediska v úvahu přicházejících restitučních titulů“, a to „i v případech, kdy ke ztrátě majetku došlo před rozhodným obdobím“.

36. Zde je nutno zmínit kontroverzní nález ze dne 20. 10. 1999 sp. zn. II. ÚS 405/98 (N 146/16 SbNU 87), jenž generalizoval skutečnost, že v daném případě byl jako správní deklaratorní akt vydán konfiskační výměr, a v podstatě obecně dovodil, že teprve konfiskačním výměrem je konfiskace majetku dovršena. Na spornosti tohoto názoru ničeho nemění následující jinak korektní závěry nálezu, podle nichž při přechodu majetku na stát *ex lege* účinností dekretu č. 12/1945 Sb., ač v konkrétním případě nebyly naplněny hmotněprávní podmínky konfiskace, lze na správní akt (konfiskační výměr), vydaný ve vztahu k tomuto majetku po 25. 2. 1948, pohlížet jako na akt politické perzekuce vydaný v rozporu s tehdy platnými právními předpisy.

37. Ke správním aktům, jimiž bylo deklarováno splnění podmínek konfiskace (dále převážně jen „deklaratorní akty“) se vyslovilo stanovisko Pl. ÚS-st. 21/05 v části III. Stvrzuje se, že skutečnosti nastalé před datem 25. 2. 1948 a jejich právní následky, nebyly-li dotčeny zvláštním zákonem č. 243/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, v taxativně stanovených případech (navrácení státního občanství, po předchozí konfiskaci majetku tamtéž vyjmenovanými zákony, v důsledku čehož nabývá nyní občan v restituci status oprávněné osoby), jsou skutečnostmi dokonanými z pohledu práva mezinárodního i vnitrostátního. Ani správní orgány, ani soudy tedy nyní nejsou, ve shodě s restituční prejudikaturou, „oprávněny k přímým zásahům a k rušení pravomocných rozhodnutí z minulého období. Výjimečně však, ve věcech restitučních, Ústavní soud vyslovil názor, že pokud jde o správní akty přijaté v tzv. rozhodném období, jsou uvedené orgány oprávněny posuzovat dopad těchto rozhodnutí z hlediska v úvahu připadajících restitučních titulů uvedených v restitučních předpisech“.

38. Nejvyšší soud dospěl ve dvou věcech restituční povahy, v nichž přezkoumával správní rozhodnutí (nikoli přímo deklaratorní akty se vztahem ke konfiskacím) vydaná po 25. 2. 1948, k závěrům o rozsahu přezkumu těchto minulých rozhodnutí. V prvním svém rozsudku dovodil, že mimo rámec správního soudnictví jsou obecné soudy oprávněny posuzovat takové správní akty jen se zřetelem k tomu, zda jde o akty nicotné (nulitní). U kategorií aktů věcně vadných i nezákonných platí presumpce jejich správnosti. Ve druhém rozsudku pak připojil, že kromě nulity je nutné vždy přezkoumat, zda je správní akt vydán v mezích pravomoci příslušného správního orgánu a zda je pravomocný nebo vykonatelný. Jde o rozsudek ze dne 26. 11. 1997 sp. zn. 2 Cdon 1393/97 (Rc č. 9/1999 Sbírky rozhodnutí a stanovisek) a rozsudek ze dne 17. 12. 1998 sp. zn. 3 Cdon 1091/96 (Rc č. 11/2000 téže Sbírky).

IV. c/ Interpretace výluky podle § 8 odst. 1 písm. h) zákona č. 428/2012 Sb.

39. Podle § 8 odst. 1 písm. h) ZMV věc nelze vydat v případě, že se jedná o „věc konfiskovanou na základě dekretu prezidenta republiky č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa, nebo dekretu prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy“.

40. Zatímco restituční tituly (důvody) jsou v zákoně popsány jako skutečnosti vedoucí k majetkovým křivdám a vážící se k rozhodnému období od 25. 2. 1948, výluky z restitucí

(z vydání věci, § 8 ZMV) již tak těsně s rozhodným obdobím z povahy věci svázány být nemohou. V některých případech je toto spojení užší, konkrétně u nemožnosti vydat církevní matriky, jež přešly do majetku státu podle § 27 zákona č. 268/1949 Sb., o matrikách, [§ 8 odst. 1 písm. c) ZMV]. V několika dalších případech je výluka z vydání věcí dána časovým odstupem mezi odnětím věci a restitučním procesem – v mezidobí mohl být pozemek zastavěn, tvoří území vojenského újezdu, národního parku, přírodní rezervace či je aktuálně užíván k jiným v zákoně o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi vypočteným veřejně prospěšným účelům [§ 8 písm. a), b), d), e), f), g) ZMV].

41. Zařazení věcí konfiskovaných podle dekretů č. 12/1945 Sb. a č. 108/1945 Sb. přímo a výslovně mezi výluky z církevních restitucí však nastolilo výkladové otázky, a to zejména z hlediska časové působnosti zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi vůči období do 25. 2. 1948 a oproti tomu od tohoto rozhodného restitučního data. Jde přitom o politické řešení, které Ústavní soud již akceptoval s tím, že nezakládá protiústavnost (nález sp. zn. Pl. ÚS 10/13, bod 211).

42. Konstantou interpretace zůstává teze, že skutečnosti nastalé před datem 25. 2. 1948, včetně právních následků jimi vyvolaných, jsou skutečnostmi dokonanými a nelze je rušit (body 14, 37). K samotné výluce z církevních restitucí podle § 8 odst. 1 písm. h) ZMV se Ústavní soud vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 jen z pohledu argumentace vůči návrhu na zrušení zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi. Uvedl v bodě 208, že ke konfiskaci podle dekretu č. 12/1945 Sb. docházelo s okamžitou platností a bez náhrady, takže právním důvodem konfiskace je samotný dekret, nikoli až následné správní rozhodnutí. V tomtéž bodě však také doplnil, že při posouzení otázky, zda v tzv. rozhodném období došlo k majetkové křivdě, je třeba vyjít z toho, kdy bylo o splnění podmínek podle dekretu prezidenta republiky rozhodnuto a zda byly splněny.

43. Zákonodárce učinil dekrety č. 12/1945 Sb. a č. 108/1945 Sb. explicitními kritérii v rámci relevantních restitučních zákonů podruhé. Poprvé se tak stalo v § 2 odst. 1 zákona č. 243/1992 Sb. (bod 37). Jinak byly dekrety „nepřímým“ a limitovaným restitučním titulem pro případy odnětí věci z důvodů politické perzekuce a postupu porušujícího obecně uznávaná lidská práva a svobody, a to skrze deklaratorní akty vydané od 25. 2. 1948 [§ 6 odst. 1 písm. r) zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů; § 2 odst. 3 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích]. Stala-li se nyní konfiskace podle těchto dekretů důvodem výluk z církevních restitucí, tj. hypotézou příslušné právní normy, pak vznikla v nyní posuzované věci otázka, zda se lze obejít bez posouzení obsahu a důsledků deklaratorních aktů vydaných již od účinnosti dekretu č. 12/1945 Sb., nebo ne. Pozemkový úřad a soud prvního stupně zvolily druhou variantu, zatímco odvolací a dovolací soud zastávají názor o nedotknutelnosti konfiskací, a to i z hlediska procesního (s výjimkou potenciálního zneužití deklaratorních aktů komunistickou mocí po 25. 2. 1948).

44. Nejvyšší soud, jak je patrno vedle nynějšího odmítavého usnesení (bod 14) z jeho již konstantní judikatury k zákonu o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, opakuje zásadu, že konfiskaci podle dekretů č. 12/1945 Sb. a č. 108/1945 Sb. nelze posuzovat z hledisek procesních vad, nicotnosti, věcné nesprávnosti či dokonce rušení deklaratorních aktů. Konfiskace majetku nabyly účinnost *ex lege* a dokonanými právními skutečnostmi jsou i navazující deklaratorní akty, přičemž zákon nestanoví opak (srov. z poslední doby rozsudek ze dne 1. 7. 2020 sp. zn. 28 Cdo 2620/2019, usnesení ze dne 13. 10. 2020 sp. zn. 28 Cdo 2970/2020).

45. Judikaturně se také upevňuje interpretace, podle níž platí výluka podle obou citovaných dekretů nejen pro období od 25. 2. 1948, ale současně i pro období od účinnosti dekretů do zmíněného data. Plyne to ostatně již z logiky věci, neboť dekrety nabyly účinnost v roce 1945 a podstatná část deklaratorních aktů byla vydána ještě před počátkem běhu

rozhodného restitučního období. Konkrétně pak kupříkladu rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2620/2019 (citován již výše) rozlišuje v relaci k nárokovanému majetku církevního subjektu konfiskační vyhlášky vydané ve dnech 11. 10. 1945 a 5. 4. 1948. Zatímco první z nich představuje pro dovolací soud dokonanou skutečnost již samu o sobě překážející vydání věci, u druhé vyhlášky dochází soud k závěru, že ač byla vydána v rozhodném restitučním období, nepředstavovala mocenské zneužití konfiskace komunistickým režimem, ale zakončení průběžně realizované konfiskace majetku.

IV. d/ Vyjádření Nejvyššího soudu ve světle vztahu mezi konfiskací podle dekretu č. 12/1945 Sb. a odnětím věci podle zákona č. 142/1947 Sb.; recentní judikát Ústavního soudu

46. Ve vyjádření k ústavní stížnosti (bod 24) citoval Nejvyšší soud více svých rozhodnutí zasluhujících pozornost. V usnesení ze dne 26. 10. 2017 Nejvyšší soud opakovaně upozornil dovolatelku, že se podle § 16 odst. 1 písm. b) zákona č. 142/1947 Sb. ustanovení tohoto zákona nevztahují na půdu konfiskovanou podle dekretu č. 12/1945 Sb. V dané věci se stala spornou interpretace právního titulu vydání přídělové listiny; dovolací soud i na základě posledně citovaného ustanovení uzavřel, že nemohlo jít o příděl podle zákona č. 142/1947 Sb., ale muselo jít o příděl na základě konfiskace, jejíž účinky nastaly již *ex lege* podle dekretu č. 12/1945 Sb.

47. Dalším rozhodnutím, a to kasačním rozsudkem ze dne 9. 1. 2019 sp. zn. 28 Cdo 4000/2018, řešil Nejvyšší soud skutkově a právně již hraniční situaci kolize dekretu č. 12/1945 Sb. a zákona č. 142/1947 Sb. – tedy kolize výlukového důvodu a restitučního titulu.

48. Dovolací soud v rozsudku konstatoval, že tvrzení žalované dovolatelky (Česká republika – Státní pozemkový úřad) o odnětí sporných nemovitostí již na základě dekretů č. 12/1945 Sb. a č. 108/1945 Sb. „vykazuje ‚zřetelné napětí' vůči závěru odvolacího soudu o odnětí nemovitostí až na základě zákona č. 142/1947 Sb. Pokud by platilo, že nemovitosti byly ‚účinně konfiskovány už dříve', tedy před počátkem rozhodného období, žalující církevní subjekt by nebyl oprávněnou osobou podle § 3 a § 5 ZMV".

49. V odůvodnění rozsudku dovolací soud též porovnává dvojí alternativu. První je odnětí nemovitostí postupem podle zákona č. 142/1947 Sb., jež by založilo majetkovou křivdu reparovatelnou v režimu zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi. Druhou možností je nabytí vlastnictví státem již před počátkem běhu rozhodného období (*scire* podle konfiskačního dekretu), jež může znamenat, že následné správní akty podle zákona č. 142/1947 Sb. nevyvolají právní účinky podle tzv. revize první pozemkové reformy, neboť nemovitosti již předtím přešly do vlastnictví státu. Odvolacímu soudu se ukládá, aby tyto možnosti náležitě přezkoumal.

50. Vyjádření dovolací instance argumentuje, kromě vlastní judikatury nyní citované, též odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2020 sp. zn. IV. ÚS 2056/18. V této věci se objevila – jako v nyní posuzovaném případě – potenciální kolize zestátnění nemovitostí na základě konfiskace podle dekretu č. 12/1945 Sb. a jejich odnětí podle zákona č. 142/1947 Sb., tedy podle tzv. revize první pozemkové reformy. Ústavní soud v tomto nálezu shrnul svůj přístup v bodě 34 tak, že „podrobení nemovitostí postupu podle zákona č. 142/1947 Sb. (…) ničeho nemění na konfiskaci nemovitostí *ex lege*" podle dekretu č. 12/1945 Sb. I kdyby probíhaly dvě „paralelní konfiskace", nastoupivší nedemokratický režim si chtěl pouze „pojistit" přechod nemovitostí na stát (*scire* postupem podle zákona č. 142/1947 Sb.). Historická paralelní snaha o zabavení majetku nemůže mít za následek zneplatnění předchozí konfiskace; po důsledném zhodnocení vzájemné souvislosti obou titulů zestátnění majetku nebylo shledáno porušení čl. 36 odst. 1 Listiny.

51. Ústavní soud však uzavírá, že se oba případy, dovolacím soudem citovaný i nyní řešený, liší v podstatných znacích po stránce skutkové a v návaznosti na to i po stránce právní.

52. Ve věci sp. zn. IV. ÚS 2056/18 byl východiskem posouzení deklaratorních aktů konfiskační výměr vydaný k zemědělskému majetku církevní právnické osoby dne 17. 5. 1946 Ministerstvem zemědělství. Proti výměru byla podána stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, poukazující na vady konfiskace včetně nedoručení výměru a absence označení nemovitostí. O stížnosti rozhodl Správní soud v Bratislavě dne 21. 11. 1951 tak, že ji zčásti zamítl a zčásti odmítl. Z odůvodnění přezkumného rozsudku nynějšího odvolacího soudu plyne, že se Ministerstvo zemědělství tehdy zabývalo otázkou působnosti zákona č. 142/1947 Sb. tak, že ji uzavřelo dvěma přípisy v roce 1949. V prvním z nich ze dne 17. 1. 1949 konstatovalo konfiskaci majetku církevního subjektu výměrem ze 17. 5. 1946, ve druhém z 21. 3. 1949 dodalo, že „byl--li majetek řádu podroben revizi podle zákona č. 142/1947 Sb., bylo tak postupováno pro případ, že by konfiskace byla zrušena nebo nenastala-li by její právoplatnost“. V této věci tedy došlo k aprobování deklaratorního aktu konfiskace a k jejímu dovršení, včetně převzetí nemovitostí, podle dekretu č. 12/1945 Sb.

53. V nyní posuzované věci se postup při zestátnění nemovitostí vyvinul odlišně. Konfiskační vyhláška Okresní správní komise v Kaplici ze dne 18. 10. 1945 nebyla provedena; žádný důkaz nevypovídá o opaku. Oproti tomu proběhl v celé šíři postup podle zákona č. 142/1947 Sb. Stalo se tak navíc v období po 25. 2. 1948, pro něž jsou namístě úvahy o perzekuci církevního subjektu. Ministerstvo zemědělství označilo rozhodnutím ze dne 19. 3. 1948 předmětné nemovitosti za (ve vztahu k záboru podle zákona č. 215/1919 Sb. o tzv. první pozemkové reformě) zabrané a vyvlastněné. Dopisem téhož ministerstva ze 14. 4. 1948 byla dána Prelatuře v Českém Krumlově výpověď z hospodaření na nemovitostech. Přídělovou listinou ze dne 23. 7. 1949 rozhodlo Ministerstvo zemědělství o přídělu pozemků Prelatury státnímu podniku určenému k hospodaření na nich. Krajský národní výbor v Českých Budějovicích pak výměrem z 10. 3. 1950 k odvolání Prelatury potvrdil platnost výkupu pozemků. V nyní posuzované věci tedy došlo k odnětí předmětných nemovitostí, včetně jejich převzetí státem, podle zákona č. 142/1947 Sb.

IV. e/ *Ratio decidendi*

54. Posuzovaný případ spadá do kontroverzního období československých dějin. Také z listin předložených účastníky sporu a čtených k důkazu je patrné napětí panující v bezprostředně poválečném období mezi exekutivními složkami státu, konkrétně při rozhodování o personálních i majetkových otázkách nastolených prezidentskými dekrety i řadou dalších právních předpisů. Únorový převrat v roce 1948 pak způsobil, že neuzavřené procedury řešení těchto otázek byly zhusta zastaveny, deformovány či zneužity komunistickou mocí k perzekučním účelům s masivním porušováním lidských práv. Do obou těchto časovým úseků spadají právní skutečnosti, jež se staly rozhodnými v tomto případě, který lze řadit mezi výjimečné.

55. Stěžovatelka tvrdí, že existují právní důvody, pro něž měly obecné soudy po zhodnocení minulých skutkových i právních dějů dát přednost takovému řešení, které jí po křivdě minulé nezpůsobí křivdu další. Má za to, že je oprávněnou osobou na základě naplněných požadavků restitučního titulu podle § 5 písm. a) zákona č. 428/2012 Sb. Jestliže odvolací soud i dovolací soud zastavily svůj přezkum obou rozhodnutí pozemkového úřadu již v důsledku svého závěru o dané výluce z restituce v podobě konfiskační vyhlášky [§ 8 odst. 1 písm. h) zákona č. 428/2012 Sb.], pak pochybily, neboť pro účely církevní restituce – podle stěžovatelky – byla konfiskační vyhláška správním aktem obsahově i procesně vadným, a proto nicotným (paktem). Nezakládala tedy žádné právní účinky. Ke skutečnému odnětí předmětných nemovitostí došlo až aplikací zákona o revizi první pozemkové reformy č. 142/1947 Sb., a to správními rozhodnutími (spolu s převzetím nemovitostí) vydanými v rozhodném období – tedy na základě restitučního titulu.

56. Zákonnou úpravu výluky z církevních restitucí podle § 8 odst. 1 písm. h) zákona č. 428/2012 Sb. lze označit za nesystémovou. Z dekretů č. 12/1945 Sb. a č. 108/1945 Sb. jako dřívějšího základu pro závěr o zneužití deklaratorního aktu (vydaného od 25. 2. 1948), a tedy restituci se stala restituční výluka, působící též pro období před 25. 2. 1948. Spornými se tak mohou jevit i potenciálně perzekuční deklaratorní akty vydané již v době nesvobody. Konkrétně pak v této věci – měla-li by existence deklaratorního aktu na základě dekretu č. 12/1945 Sb. znamenat nevyhovění restitučnímu nároku, muselo by být posouzení okolností spojených s vydáním takového aktu úplné a přesvědčivé. A to i s ohledem na námitky vyslovené proti němu stěžovatelkou. Přezkumné obecné soudy nebyly oprávněny uzavřít posouzení rozhodnutí pozemkového úřadu, jimiž byly nemovitosti vydány v restituci, kusým závěrem o naplnění výluky vyvozeným z jediné listiny, i když její obsah tomu *prima facie* snad mohl nasvědčovat. Jejich povinností bylo posoudit právní a skutkový dopad konfiskační vyhlášky, tedy i účinnost konfiskace z hlediska jejího provedení, což se evidentně nestalo.

57. Se závěrem obou přezkumných soudů o naplnění výluky z restituce podle § 8 odst. 1 písm. h) zákona č. 428/2012 Sb. koliduje podstatná právní skutečnost. Majetek stěžovatelky byl po 25. 2. 1948 podroben správnímu řízení podle tzv. revize první pozemkové reformy, tedy podle zákona č. 142/1947 Sb. Tento fakt je v obecné rovině výslovně uveden, dokonce jako první z vypočtených restitučních titulů, v § 5 písm. a) zákona č. 428/2012 Sb. Stran vzniklé kolize restituční výluky a restitučního titulu je nutné zdůraznit, že konfiskační vyhláška nebyla podle dostupných důkazů provedena. Rozhodnutí pozemkového úřadu ze dne 20. 10. 2016 výslovně uvádí, že žádný dokument o konfiskaci nebyl nalezen. Totéž zjištění činí soud prvního stupně s poukazem na sdělení Národního archivu v Praze (bod 17 rozsudku). Oproti tomu se podle důkazů předložených stěžovatelkou stal majetek Prelatury v Českém Krumlově předmětem dokončeného řízení o odnětí podle zákona č. 142/1947 Sb.

58. Osobě povinné (Lesy České republiky, s. p.) nebylo odepřeno posouzení jejích tvrzení, že je dán důvod výluky z církevní restituce předmětných nemovitostí, neboť tyto měly být konfiskovány podle dekretu č. 12/1945 Sb. na základě konfiskační vyhlášky. Ani stěžovatelce jako osobě oprávněné tedy nelze odepřít řádný přezkum tvrzení, že konfiskace nebyla provedena a že jí jako osobě oprávněné svědčí restituční titul.

59. Stěžovatelka nemůže očekávat, že by mohly obecné soudy posoudit konfiskační vyhlášku Okresní správní komise v Kaplici ze dne 18. 10. 1945 samu o sobě jako nicotný právní akt, že by výslovně konstatovaly její obsahové vady nebo ji posoudily jako vydanou nepříslušným správním orgánem. Brání tomu doktrína zásadní nedotknutelnosti relevantních právních předpisů a správních aktů, jež byly vydány před rozhodným datem 25. 2. 1948. Tyto právní skutečnosti jsou dokonanými i za situace, kdy právní úprava restituční výluky podle § 8 odst. 1 písm. h) zákona č. 428/2012 Sb. směřuje svými časovými důsledky před hranici rozhodného období. Stěžovatelka však může oprávněně očekávat, že obecné soudy posoudí její tvrzení se zřetelem k tomu, zda – jak to vyslovil (bod 48) již Nejvyšší soud – byly předmětné nemovitosti „účinně konfiskovány“. Při vzniklé výjimečné kolizi restituční výluky a restitučního titulu jsou pak obecné soudy povinovány respektem k restitučnímu titulu.

V. Závěry

60. Při opakovaných úvahách o vymezení hranice mezi ústavním a podústavním právem již popsal Ústavní soud situace, za nichž má nesprávná aplikace podústavního práva za následek porušení základního práva či svobody. Jde mimo jiné o porušení normy podústavního práva, kvalifikované jako svévole (např. nerespektování kogentní normy), nebo o interpretaci, jež se dostane do extrémního rozporu s principy spravedlnosti [nález ze dne 2. 3. 2000 sp. zn. III. ÚS 269/99 (N 33/17 SbNU 235), nález ze dne 24. 11. 2004 sp. zn. III. ÚS 351/04 (N 178/35 SbNU 375) a řada dalších].

61. Předmětem řízení před Ústavním soudem byl nepochybně obtížný případ, v němž přezkumné soudy řešily otázky aplikace a interpretace atypického důvodu výluky z církevních restitucí podle § 8 odst. 1 písm. h) zákona č. 428/2012 Sb. Postup odvolacího a dovolacího soudu měl však za následek, že zastavením algoritmu přezkumu u důvodu výluky z restituce nedošlo k posouzení restitučního titulu samotného, včetně jeho zákonných podmínek. Přitom se jednalo o vlastní předmět řízení o přezkoumání rozhodnutí jiného orgánu podle části páté hlavy první o. s. ř. Zjištěná vysoká intenzita porušení práva oprávněné osoby na vydání věci podle § 5 písm. a) zákona č. 428/2012 Sb. vede k závěru, že oběma napadenými rozhodnutími obecných soudů bylo, v rámci práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, porušeno právo na spravedlivý proces.

62. Ústavní soud tedy konstatuje, že Nejvyšší soud a Vrchní soud v Praze porušily právo stěžovatelky na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny, a to v komponentu spravedlivého projednání věci. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a), odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a obě napadená rozhodnutí zrušil. V dalším průběhu řízení jsou obecné soudy vázány nosnými důvody nálezu Ústavního soudu (čl. 89 odst. 2 Ústavy).

Č. 15
Možnost účastníka řízení vyjádřit se k nákladům exekuce v souvislosti s právem na rovnost účastníků řízení
(sp. zn. II. ÚS 3395/20 ze dne 25. ledna 2021)

I v případě, že soud rozhoduje toliko o výši nákladů exekuce, je třeba zajistit kontradiktorní povahu řízení. Účastník řízení tak musí být informován, že řízení, které již pravomocně skončilo, v důsledku zrušení pravomocného rozhodnutí dále pokračuje, a musí dostat prostor na takto vzniklou procesní situaci reagovat.

Pokud obecný soud neinformuje účastníka o zrušení pravomocného rozhodnutí a o pokračování v řízení pravomocně skončeném, porušuje tímto postupem zejména právo stěžovatele na rovné zacházení v řízení garantované čl. 37 odst. 3 Listiny, a to i když jde „pouze" o řízení o nákladech exekuce.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové a soudce Davida Uhlíře o ústavní stížnosti společnosti VOP 014, s. r. o., se sídlem Předbranská 415, Uherský Brod, zastoupené Mgr. Michalem Sedlářem, advokátem, se sídlem Údolní 5, Brno, proti výroku I usnesení Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně ze dne 1. 10. 2020 č. j. 60 Co 340/2018-278, takto:

I. Výrokem I usnesení Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně ze dne 1. 10. 2020 č. j. 60 Co 340/2018-278 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. Tento výrok se proto ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Stěžovatelka se domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně (dále také „odvolací soud"), protože jím mělo být porušeno její právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a princip rovnosti účastníků v řízení ve smyslu čl. 37 odst. 3 Listiny, a v důsledku toho i vlastnické právo stěžovatelky ve smyslu čl. 11 Listiny.

2. Ústavní soud z ústavní stížnosti, napadeného rozhodnutí a vyžádaného spisu Okresního soudu v Uherském Hradišti sp. zn. 11 EXE 755/2013 zjistil následující. V roce 2008 byla uzavřena úvěrová smlouva mezi věřitelkou Volksbank CZ, a. s., a dlužníkem Ing. Jozefem Rosinou – ROTRADE ve výši 20 000 000 Kč s příslušenstvím, její plnění bylo zajištěno zástavním právem na nemovitostech stěžovatelky. Dlužník včas nesplnil, proto mělo dojít k uhrazení dluhu z prodeje zástavy (nemovitostí stěžovatelky). Prodejem zástavy (vedením

exekuce) byl v roce 2014 soudně pověřen Mgr. Jan Krejsta, soudní exekutor Exekutorského úřadu Brno-město, se sídlem Horní 32, Brno, (dále jen „soudní exekutor“).

3. Po zahájení exekuce došlo k postoupení pohledávky a novou věřitelkou (oprávněnou v exekučním řízení) se stala WF Group, s. r. o.; s touto oprávněnou se koncem roku 2014 stěžovatelka písemně dohodla, že pohledávka bude splněna „jiným způsobem než vymožením v exekuci“ a oprávněná podá návrh na zastavení exekuce (dohoda na listu č. 24 vyžádaného spisu). Později, ke konci roku 2015, opět došlo k postoupení pohledávky a novou věřitelkou (oprávněnou) se stala sama stěžovatelka (došlo tedy ke splynutí osoby věřitele a zástavního dlužníka, viz smlouvu na listu č. 161 a její legalizaci na listu následujícím). Po zahájení exekuce bylo podáno několik návrhů na její zastavení.

4. První návrh na zastavení exekuce podala v prosinci roku 2014 na základě dohody se stěžovatelkou (viz předchozí bod nálezu) oprávněná WF Group, s. r. o.; tento návrh byl úspěšný jen zčásti, neboť byl odvolacím soudem povolen prodej zástavy za účelem vymožení nákladů exekuce. Ty soudní exekutor vyčíslil na 666 092,69 Kč. Námitky stěžovatelky proti příkazu soudního exekutora k úhradě těchto nákladů byly soudem prvního stupně zamítnuty. Proti příkazu soudního exekutora a rozhodnutí soudu prvního stupně podala stěžovatelka ústavní stížnost, kterou Ústavní soud usnesením sp. zn. IV. ÚS 1776/16 ze dne 13. 12. 2016 odmítl jako zjevně neopodstatněnou. Ústavní soud tehdy neshledal důvod, aby „z ústavního hlediska zpochybňoval závěry soudu o adekvátnosti výše vyčíslených nákladů“.

5. Druhý návrh na zastavení exekuce podala stěžovatelka v dubnu roku 2016, přičemž oprávněná WF Group, s. r. o., s ním souhlasila. Tento návrh, odůvodněný nepřípustností prodeje zástavy přes nesouhlas zástavního věřitele, byl odvolacím soudem zamítnut.

6. Třetí návrh na zastavení exekuce podala stěžovatelka v listopadu roku 2017 a odůvodnila jej zánikem pohledávky v důsledku splynutí osoby věřitele a zástavního dlužníka (k němuž došlo ale již ke konci roku 2015, aniž by bylo soudnímu exekutorovi oznámeno). Tento návrh byl úspěšný. Odvolací soud rozhodl, že se exekuce zastavuje (výrok I) a že stěžovatelka je povinna soudnímu exekutorovi uhradit náklady exekuce ve výši 17 569 Kč (výrok II). Dovolání soudního exekutora Nejvyšší soud odmítl. Na základě ústavní stížnosti soudního exekutora se pak věcí zabýval Ústavní soud. Ten v nálezu sp. zn. I. ÚS 905/19 ze dne 14. 1. 2020 (N 4/98 SbNU 28) označil ústavní stížnost jako částečně důvodnou a zrušil výrok II, neboť při vyčíslení nákladů soudního exekutora odvolací soud „neposoudil věc v jejím celém kontextu s přihlédnutím k předchozímu procesnímu vývoji“. Ze spisu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 905/19 bylo zjištěno, že ústavní stížnost byla tehdy zaslána k vyjádření toliko WF Group, s. r. o., (která svého oprávnění nevyužila), a nikoliv stěžovatelce, a stěžovatelce nebylo tedy zasláno ani rozhodnutí. Ze spisu Okresního soudu v Uherském Hradišti bylo zjištěno, že soud prvního stupně po obdržení rozhodnutí Ústavního soudu dal pokyn k založení spisu do spisovny bez dalšího, k rozhodnutí jej odvolacímu soudu předal až k jeho urgenci (následující po dotazu soudního exekutora) a rozhodnutí Ústavního soudu nebylo ani soudem prvního stupně, ani odvolacím soudem nikomu zasíláno.

7. Odvolací soud následně rozhodl touto ústavní stížností napadeným usnesením, že je stěžovatelka povinna soudnímu exekutorovi uhradit náklady exekuce ve výši 669 722,90 Kč. Do odůvodnění svého rozhodnutí odvolací soud zcela převzal odůvodnění vyčíslení nákladů exekuce, které provedl soudní exekutor (viz bod 4 tohoto nálezu; výsledná částka se mírně liší, neboť soudní exekutor v tehdejším příkazu zohledňoval to, že již dříve vydal jiný příkaz částečně vyčíslující náklady exekuce).

II. Argumentace účastníků řízení

8. Stěžovatelka v ústavní stížnosti zejména zdůrazňuje, že jí nebylo známo, že soudní exekutor podal k Ústavnímu soudu ústavní stížnost a že tato byla úspěšná a vedla ke zrušení nákladového výroku v již pravomocném rozhodnutí odvolacího soudu. Možnost reagovat na

tuto situaci nedostala ani v řízení, z nějž vzešlo touto ústavní stížností napadené rozhodnutí. Stěžovatelka poukazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 936/07 ze dne 6. 9. 2007 (N 137/46 SbNU 295), dle nějž je porušením práva na rovné zacházení a na spravedlivé řízení, není-li účastník řízení vyrozuměn o tom, že řízení, které bylo pravomocně skončeno, v důsledku nálezu Ústavního soudu pokračuje, byť jen v rozsahu rozhodování o náhradě nákladů řízení. Stěžovatelka dále polemizuje s právními závěry odvolacího soudu. Především má za to, že je neudržitelný výklad, podle nějž lze v exekučním řízení vydat rozhodnutí zavazující zástavního dlužníka k plnění z veškerého majetku (nikoliv jen zástavy). Za absurdní dále označuje výpočet odměny exekutora na základě stupně (fáze) provedení exekuce. Konečně pak má stěžovatelka za to, že odvolací soud dostatečně neodůvodnil, proč by měl exekutor, který ničeho nevymohl, za ryze rutinní úkony obdržet tak vysokou odměnu.

9. Stěžovatelka navrhla, aby Ústavní soud odložil vykonatelnost napadeného rozhodnutí do doby skončení řízení o ústavní stížnosti.

10. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřil Krajský soud v Brně – pobočka ve Zlíně, který však ve svém vyjádření toliko odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Toto jeho vyjádření proto ani nebylo stěžovatelce zasíláno k replice.

11. O vyjádření byli požádáni i účastníci řízení před odvolacím soudem, tedy WF Group, s. r. o., a soudní exekutor. WF Group, s. r. o., se ztotožnila s argumentací stěžovatelky, a proto stěžovatelce její vyjádření nebylo zasláno k replice. Soudní exekutor ve svém vyjádření uvedl, že dle jeho názoru (založeného na textu rozhodnutí Ústavního soudu) byla jeho ústavní stížnost stěžovatelce zaslána a že výši nákladů (respektive způsob jejího výpočtu) již jednou Ústavní soud označil za ústavně konformní. Proto soudní exekutor navrhl ústavní stížnost odmítnout jako zjevně neopodstatněnou. Vyjádření soudního exekutora nebylo stěžovatelce zasláno k replice, neboť polemika stran (ne)informování stěžovatelky o pokračování v minulosti již pravomocně skončeného řízení by byla ve světle zjištění učiněných studiem relevantních spisů Okresního soudu v Uherském Hradišti a Ústavního soudu bezpředmětná a jinými argumenty soudního exekutora se Ústavní soud při svém rozhodování nezabýval (viz dále).

III. Hodnocení Ústavního soudu

12. Ústavní stížnost je důvodná.

13. 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 ochrany 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 chráněná 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 odvolacím soudem dodrženy nebyly a napadeným rozhodnutím tohoto soudu došlo k porušení ústavně zaručeného práva stěžovatelky na spravedlivý proces a principu rovnosti účastníků řízení, odůvodňujícímu kasační zásah Ústavního soudu.

14. 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.

15. V projednávaném případě stěžovatelka namítá porušení principu rovnosti zbraní v důsledku toho, že jí nebyl doručen nález Ústavního soudu, jímž se na základě ústavní stížnosti soudního exekutora ruší nákladový výrok již pravomocného rozhodnutí odvolacího soudu,

přičemž o tomto nálezu či o pokračování řízení před odvolacím soudem nebyla informována ani jinak.

16. Je třeba připomenout, že Ústavní soud postupuje při posuzování problematiky nákladů řízení, tj. problematiky ve vztahu k předmětu řízení před obecnými soudy jednoznačně podružné, nanejvýš zdrženlivě a ke zrušení rozhodnutí o náhradě nákladů řízení se uchyluje jen zcela výjimečně. Činí tak například, když zjistí, že došlo k porušení práva na spravedlivý proces extrémním způsobem [viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 259/05 ze dne 21. 3. 2006 (N 65/40 SbNU 647)]. Ústavní soud dále již v minulosti konstatoval, že i řízení o nákladech řízení je svou povahou kontradiktorní. Z principu rovnosti účastníků v kontradiktorním soudním řízení, respektive z principu rovnosti zbraní, pak vyplývá například povinnost soudu doručit odvolání podané do výroku o nákladech řízení ostatním účastníkům, aby měli stejnou možnost k uplatnění svých práv [srov. nález sp. zn. III. ÚS 202/03 ze dne 13. 11. 2003 (N 134/31 SbNU 193)].

17. Závěry týkající se rozhodování o nákladech soudního řízení shrnuté v předchozím bodě lze vztáhnout i na rozhodování o nákladech soudem nařízené exekuce [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1398/12 ze dne 1. 7. 2014 (N 133/74 SbNU 25)]. I v případě, že je odvolací řízení vedeno pouze v rozsahu rozhodování o výši nákladů exekuce, je tedy třeba zajistit jeho kontradiktorní povahu. Rozhodnutí v takovém řízení vydané pak Ústavní soud zruší, nebyla-li kontradiktornost řízení zajištěna. K takové situaci (absenci rovnosti mezi účastníky) přitom může dojít i v důsledku toho, že účastník řízení nebyl informován, že řízení, které již pravomocně skončilo, v důsledku zrušení pravomocného rozhodnutí dále pokračuje [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 936/07 ze dne 6. 9. 2007 (N 137/46 SbNU 295)].

18. Jak bylo již výše uvedeno (viz bod 6 nálezu), Ústavní soud zjistil, že stěžovatelka nebyla, v rozporu s § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, vyzvána, aby se vyjádřila k ústavní stížnosti soudního exekutora vedené pod sp. zn. I. ÚS 905/19. Bylo jí tedy upřeno právo vystupovat v řízení před Ústavním soudem jako vedlejší účastník, a v důsledku toho jí ani nebylo Ústavním soudem doručeno rozhodnutí o dané ústavní stížnosti. Za této situace bylo namístě, aby Krajský soud v Brně – pobočka ve Zlíně stěžovatelku o pokračování odvolacího řízení informoval a dal jí prostor se k věci ve světle nové procesní situace vyjádřit. Tím, že tak neučinil, porušil základní právo stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a princip rovnosti účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny.

19. 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 Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně pro porušení stěžovatelčina práva na spravedlivý proces a principu rovnosti účastníků řízení. Ústavní soud ve věci rozhodl bezodkladně, nerozhodoval proto již samostatně o návrhu na odklad vykonatelnosti napadeného rozhodnutí.

20. Krajský soud v Brně – pobočka ve Zlíně je při rozhodování ve věci stěžovatelky vázán právním názorem Ústavního soudu vysloveným v tomto nálezu. Je tedy zejména povinen stěžovatelce umožnit, aby se vyjádřila k otázce vyčíslení nákladů exekuce. Ústavní soud nicméně nijak nepředjímá rozhodnutí odvolacího soudu o konkrétní výši těchto nákladů, toliko připomíná, že je při jejím stanovení odvolací soud povinen (i tentokrát) zohlednit rozhodnutí Ústavního soudu ve věci již dříve vydaná, a to usnesení sp. zn. IV. ÚS 1776/16 ze dne 13. 12. 2016 a nález sp. zn. I. ÚS 905/19 ze dne 14. 1. 2020.

Č. 16
Omezení účasti tzv. ekologických spolků ve správních řízeních (sp. zn. Pl. ÚS 22/17 ze dne 26. ledna 2021; 124/2021 Sb.)

I. Ústavní soud považuje za zásadní a nepřekročitelnou ústavní kautelu, že podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Co se však týče účastenství ve správních řízeních jakožto řízení „u jiného orgánu“, toho se nelze dle čl. 36 odst. 1 Listiny domáhat vždy, ale pouze ve „stanovených případech“. V jiných případech je to pak nezávislý a nestranný soud, u něhož se lze postupem stanoveným procesními předpisy domáhat svého ústavně zaručeného práva podle Listiny. Právo podle čl. 36 odst. 1 Listiny je nutno vykládat rovněž systematicky ve vazbě na čl. 38 odst. 2 Listiny, který se vztahuje na osoby, o jejichž právech a povinnostech má být v řízení jednáno. Je přitom potřeba odlišovat právo, kterému má být v řízení poskytnuta ochrana, od pouhého – byť právem kvalifikovaného – zájmu.

II. Z ústavního pořádku ani z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, nelze dovodit povinnost státu zajistit spolkům, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, účastenství ve všech správních řízeních.

III. Právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny je právem s relativním obsahem a lze se ho domáhat pouze v rámci zákonů, které ho provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny). Ústavnost zásahu do tohoto základního práva je třeba posuzovat nikoliv testem proporcionality, ale testem racionality. Za podstatu tohoto práva lze považovat závazek státu k ochraně proti zásahu do životního prostředí, dosahuje-li zásah takové míry, že znemožňuje realizaci základních životních potřeb člověka. Ustanovení § 70 odst. 3 věty první zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., ve slovech „podle tohoto zákona“ do podstaty tohoto práva nezasahuje, neboť pouze zužuje procesní aspekt jeho uplatňování ve správním (nikoliv rovněž soudním) řízení. Je navíc vedeno zcela legitimní snahou o zrychlení územního a stavebního řízení. Toto ustanovení obstojí i z pohledu své racionality *sensu stricto*. Důvodem k jeho zrušení Ústavním soudem nemůže být skutečnost, že nemusí jít nutně o nejvhodnější a nejúčinnější možné řešení neúměrné délky některých správních řízení.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17 dne 26. ledna 2021 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 (soudce zpravodaj), Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů, zastoupené JUDr. Petrem Svobodou, Ph.D., sídlem Aranžérská 166, Praha 9, na zrušení § 70 odst. 3 věty první zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., ve slovech „podle tohoto zákona“ a § 4 odst. 9 až 11 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017 Sb., za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu jako účastníků řízení a vlády a Veřejné ochránkyně práv jako vedlejších účastníků řízení, takto:

I. Návrh na zrušení § 70 odst. 3 věty první zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., ve slovech „podle tohoto zákona“ se zamítá.

II. Řízení o návrhu na zrušení § 4 odst. 9, 10 a 11 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017 Sb., se zastavuje.

Odůvodnění

I. Předmět řízení

1. Skupina 17 senátorů se podáním došlým dne 22. 8. 2017, doplněným podáním doručeným dne 17. 10. 2017, obrátila dle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, na Ústavní soud s návrhem na zrušení § 70 odst. 3 věty první zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., ve slovech „podle tohoto zákona“ a § 4 odst. 9 až 11 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017 Sb.

2. Zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, (dále též „novelizující zákon“) zákonodárce novelizoval s účinností k 1. 1. 2018 více než čtyři desítky právních předpisů převážně na úseku stavební správy, ochrany životního prostředí a správy daní, mezi nimi rovněž zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“) a zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Konkrétně část šestá čl. VII bod 17 zákona č. 225/2017 Sb. novelizovala ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny tak, že slova „správního řízení“ nahradila slovy „řízení podle tohoto zákona“, čímž se omezil okruh těch řízení, v nichž je přiznáno účastenství spolkům založeným za účelem ochrany přírody a krajiny. Část první čl. I bod 12 novelizujícího zákona pak do § 4 stavebního zákona doplnila odstavce 9 až 11, které upravují problematiku přezkumu nezákonného závazného stanoviska dotčeného orgánu, a to do určité míry odlišně od obecné právní úpravy obsažené v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“).

3. Z důvodové zprávy k novelizujícímu zákonu, jakož i z vyjádření vlády coby vedlejší účastnice řízení vyplývá, že jedním z hlavních účelů novelizované právní úpravy jako celku má být mj. zkrácení délky a snížení komplikovanosti územního a stavebního řízení (resp. povolovacích procesů *sensu lato*). Těchto řízení se přitom v některých případech účastní rovněž spolky (slovy zákona o ochraně přírody a krajiny stále „občanská sdružení“), jejichž předmětem činnosti je podle stanov ochrana přírody a krajiny.

4. Navrhovatelka napadá novelizovaná ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny (§ 70 odst. 3) a stavebního zákona (§ 4 odst. 9 až 11), tj. ve znění po novelizaci provedené zákonem č. 225/2017 Sb. Tento svůj požadavek opírá v obecné rovině o tvrzení, že tato ustanovení porušují zejména právo domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu veřejné moci podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) ve spojení s právem na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny a vlastnickým právem podle čl. 11 odst. 1 Listiny, stejně tak i právem podle čl. 38 odst. 2 Listiny na to, aby věc každého byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti s možností vyjádřit se ke všem prováděných důkazům. Napadená právní úprava podle ní rovněž popírá ústavní příkaz

k dodržování závazků, které pro Českou republiku vyplývají z mezinárodního práva [čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“)].

5. Úlohou Ústavního soudu je v tomto řízení posoudit, zda jsou napadená ustanovení stavebního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny v rozporu s ústavním pořádkem, či nikoliv [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy]. Za tímto účelem Ústavní soud zkoumá jak zachování právotvorné kompetence v podobě dodržení ústavních mezí pro přijetí a vyhlášení zákona, tak i obsahové posouzení napadených ustanovení zákonů, a to toliko pohledem ústavního pořádku (srov. Filip, J. in Bahýľová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 1082). Ústavnímu soudu naopak nepřísluší zkoumat, zda zákonodárcem přijatá právní úprava představuje řešení nejlepší možné, resp. toto hledisko zásadně nemůže být důvodem pro zrušení napadených ustanovení zákona.

II. Argumentace navrhovatelky

6. Úvodem navrhovatelka přibližuje rozdíl v právní úpravě obsažené v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 225/2017 Sb., a po její účinnosti. Zatímco před účinností novelizujícího zákona bylo dotčené veřejnosti (spolkům) zaručeno účastenství ve všech správních řízeních, včetně územního řízení, stavebního řízení i řízení o dodatečném povolení stavby, za podmínky, že se mohou dotýkat zájmů na ochraně přírody a krajiny, napadená právní úprava toto právo omezila jen na řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Ze slov „řízení podle tohoto zákona“ obsažených v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny navrhovatelka za použití argumentu *a contrario* dovozuje, že žádných jiných řízení, než je řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, se ekologické spolky již nebudou moci účastnit. Navrhovatelce pak zejména vadí vyloučení účastenství těchto spolků z rozhodovacích procesů u tzv. „středně velkých záměrů“, které podle ní tvoří více než 90 % všech stavebních záměrů v České republice. Takto provedenou změnu právní úpravy pokládá navrhovatelka za neslučitelnou s čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny, čl. 38 odst. 2 větou první Listiny, čl. 4 odst. 4 Listiny, a to vše ve spojení s čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a zejména s čl. 35 odst. 1 Listiny zaručujícím právo na příznivé životní prostředí.

7. Z čl. 36 odst. 1 Listiny a navazujícího čl. 38 odst. 2 věty první Listiny navrhovatelka dovozuje ústavně zaručené „základní procesní právo na účastenství v řízení“, resp. „základní procesní právo být účastníkem řízení“. To podle ní *in concreto* znamená, že „pokud zákon zakládá určitému správnímu orgánu pravomoc rozhodovat o (subjektivních) právech osob, pak na základě čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 věty první Listiny musí nejen (i) upravit správní řízení jako takové, ale též (ii) zaručit každé osobě … dotčené osobě v ústavněprávním smyslu … postavení účastníka, které jí umožní domáhat se svého práva“.

8. Následně navrhovatelka vymezuje celkem pět kategorií osob, které podle ní mohou být realizací stavebního záměru potenciálně dotčeny na svých subjektivních právech. Zdůrazňuje, že kromě stavebníka, vlastníků (nejen) sousedních pozemků a osob majících věcná práva k těmto pozemkům, jde rovněž o osoby disponující jiným majetkovým právem, než je právo věcné, které se váže k pozemku, stavbě či jiné nemovité věci a může být dotčeno stavebním záměrem. Jde podle ní zejména o závazková užívací práva nebo užívací práva odvozená z rodinněprávních vztahů. Další skupinu pak tvoří všichni, kterým svědčí „ústavně zaručené základní právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny, a to v podobě a rozsahu, v jakém je v souladu s čl. 41 odst. 1 Listiny provedeno zákony. Sem patří zejména … zákonem zaručená práva týkající se obecného užívání přírodních veřejných statků …“, což navrhovatelka demonstruje na několika příkladech. Těmto posledním dvěma skupinám však podle ní není zaručeno účastenství v povolovacích řízeních *sensu lato*. To má být v rozporu

s čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, který pod pojem „majetek“ zahrnuje i závazková užívací práva k nemovitostem. Navrhovatelka rovněž poukazuje na to, že rovněž § 1044 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, přiznává nájemcům, uživatelům a detentorům „obdobná žalobní práva na ochranu svých majetkových práv k věci, jaká zaručuje vlastníkovi … Zaručuje-li proto zákon detentorům věcí samostatnou ochranu jejich majetkových práv v rovině soukromého práva, lze platnou ústavní a zákonnou úpravu jen stěží legitimně vykládat tak, že v rovině veřejného práva zaručena není“.

9. Navrhovatelka dále argumentuje právem na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny, které se podle ní překrývá s právem vlastnickým a jinými soukromými majetkovými právy. Současně odkazuje na nález ze dne 30. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 59/14 (N 111/73 SbNU 757), z něhož dovozuje, že fyzickým osobám sdruženým ve spolcích nelze upírat jejich právo na účastenství ve správních řízeních kvůli tomu, že svá práva delegovaly na spolek coby právnickou osobu. Závěrem uvádí, že výše uvedené argumenty nepřímo podporuje i čl. 1 odst. 1 rezoluce č. 77 Výboru ministrů Rady Evropy o ochraně jednotlivce ve vztahu k aktům správních orgánů.

10. Navrhovatelka má za to, že s ohledem na čl. 36 odst. 4 Listiny musí být podmínky a podrobnosti práva na stanovený postup před orgánem veřejné moci upraveny přímo zákonem, a to včetně okruhu účastníků řízení a jejich postavení. Žádná osoba pak nemůže být zákonem vyloučena z možnosti domáhat se ochrany svého práva. Právní úpravu obsaženou v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny navrhovatelka podrobuje testu proporcionality a dospívá k závěru, že předmětné ustanovení neobstojí v kritériu potřebnosti. Vymezuje se v rámci toho proti důvodové zprávě k novelizujícímu zákonu, resp. proti odůvodnění pozměňovacího návrhu poslanců Bc. Františka Adámka a Jaroslava Foldyny, podle nichž je cílem předmětného ustanovení zabránit nadměrným a nepodloženým blokacím výstavby a potenciálního ekonomického rozvoje. Podle navrhovatelky přitom neexistuje žádná odborná studie, z níž by vyplývalo, že ekologické spolky neoprávněně prodlužují správní řízení či se dopouštějí významných obstrukcí. Parlament podle jejího přesvědčení schválil předmětné ustanovení zákona vylučující účast spolků ve správních řízeních (a tudíž i dotčené veřejnosti v podobě nájemců, pachtýřů a dalších osob, jimž svědčí relativní majetkové právo k nemovitostem, jakož i všech majících právo na příznivé životní prostředí), a to nikoliv na základě objektivních a empiricky potvrzených údajů, ale toliko „na základě subjektivní předpojatosti“.

11. Podle navrhovatelky „v důsledku kombinace novelizace provedené zákonem č. 225/2017 Sb. a formy závazných stanovisek vydávaných podle zákona o ochraně přírody a krajiny tak bude veřejná správa rozhodovat řadu otázek dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny bez jakékoli účasti dotčené veřejnosti“. To je z jejího pohledu ústavně nepřijatelné. Navrhovatelka je toho názoru, že „zrušení účastenství dalších dotčených osob (ve formě spolků) ve správních řízeních o středně velkých záměrech podle stavebního zákona nemůže být účinně kompenzováno ani případným zachováním jejich práva na soudní ochranu zákonnosti rozhodnutí stavebního úřadu na základě žaloby podle čl. 36 odst. 2 Listiny a § 65 a násl. soudního řádu správního“. Důvodem je podle navrhovatelky zejména to, že tato soudní ochrana přichází až e*x post*, resp. až po právní moci správního rozhodnutí. Dále ve svém návrhu zdůrazňuje, že negativní důsledky zrušení účastenství spolků jsou ve správních řízeních umocněny institucionálním problémem spočívajícím v tzv. děleném (smíšeném) modelu, kdy je rozhodování o stavebních záměrech údajně ovlivněno finančním, personálním a zájmovým propojením regionálních podnikatelů s politiky, pod jejichž vlivem mají být stavební úřady (bod 62 návrhu). V důsledku novelizované právní úpravy proto dnes platí, že vydá-li „stavební úřad rozhodnutí o umístění nebo povolení stavby v rozporu s podkladovým rozhodnutím nebo závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody anebo dokonce bez něj, není kromě účastníků nikdo, kdo by jej z tohoto důvodu mohl ve správním řízení napadnout (řádným) opravným prostředkem“.

12. Podáním ze dne 16. 10. 2017 navrhovatelka doplnila odůvodnění svého návrhu a uvedla, že nejvýznamnějším přínosem účastenství spolků ve správních řízeních dotýkajících se ochrany přírody a krajiny je ochrana před nepřiměřenými stavebními a těžebními záměry, které by jinak, nebýt těchto spolků, veřejná správa povolila. To navrhovatelka demonstruje na příkladu „20 ekologických kauz v ČR“, u nichž aktivita spolku údajně přispěla k ochraně ústavně zaručeného práva na příznivé životní prostředí.

13. Pokud jde o návrh na zrušení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona, uvádí k němu navrhovatelka, že § 4 odst. 9 stavebního zákona zavádí zvláštní, restriktivní režim pro přezkum závazných stanovisek, když ta mohou být přezkoumána pouze na základě odvolání účastníka řízení proti navazujícímu správnímu rozhodnutí ve věci samé postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu (ve znění do 31. 12. 2017). Ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona však navrhovatelka zároveň chápe jako speciální vůči § 149 odst. 5 správního řádu (ve znění do 31. 12. 2017), což má za následek, že pro účely řízení podle stavebního zákona není možné z moci úřední přezkoumávat zákonnost závazných stanovisek vydaných dotčenými orgány. Navrhovatelka z toho dovozuje, že „přezkum závazného stanoviska tak je možný již jen na základě odvolání, tedy iniciativy účastníka řízení“, což je problematické, neboť v rámci odvolacího řízení může správní orgán „přezkoumat závazné stanovisko jen z hlediska zákonnosti, ale nikoliv též z hlediska (věcné) správnosti …“.

14. Preferenční zacházení se závaznými stanovisky sloužícími jako podklad pro vydání rozhodnutí podle stavebního zákona spatřuje navrhovatelka dále v tom, že důvodem pro obnovu řízení podle § 4 odst. 11 není „zrušení nebo změna závazného stanoviska správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu v případě, že rozhodnutí, které bylo podmíněno závazným stanoviskem dotčeného orgánu, o jehož zrušení nebo změně nadřízený správní orgán rozhodl a které současně založilo jeho adresátům právo podle tohoto zákona a již nabylo právní moci“.

15. K výše uvedenému „preferenčnímu zacházení“ však není podle navrhovatelky v právním státě žádný rozumný a legitimní důvod. Napadená ustanovení jsou tak v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy, jakož i s ústavním principem rovnosti, resp. čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť napadená právní úprava „neodůvodněně procesně privileguje účastníky v řízení podle stavebního zákona v porovnání s účastníky v řízeních podle všech ostatních zákonů“ (bod 78 návrhu).

16. Navrhovatelka rovněž namítá protiústavnost roční prekluzivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení ve vztahu k závaznému stanovisku, upravené v § 4 odst. 10 stavebního zákona. S ohledem na reálnou praxi v řízeních podle stavebního zákona to však v řadě případů znamená faktickou nepřezkoumatelnost zákonnosti závazných stanovisek vydávaných pro účely stavebního zákona, a to nejen v přezkumném řízení, ale dokonce i v řízení odvolacím. To však podle navrhovatelky podstatným způsobem bez legitimního důvodu znevýhodňuje ochranu práv účastníků v řízeních podle stavebního zákona v porovnání s ochranou práv účastníků v řízeních podle všech ostatních zákonů. I zde proto navrhovatelka spatřuje rozpor s čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny.

17. K tvrzené protiústavnosti § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona navrhovatelka jako podpůrný argument dodává, že napadená ustanovení jsou rovněž v rozporu s čl. 1 odst. 2 Ústavy ve spojení s čl. 1 odst. 1 (*sic* – pozn. red.; správně patrně odstavcem 2) písm. e) a čl. 11 odst. 1 a 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“). Z této unijní směrnice podle navrhovatelky vyplývá pro Českou republiku mezinárodněprávní závazek, aby správní řízení, v němž se přezkoumává zákonnost závazných stanovisek EIA, bylo vedeno „spravedlivě a nestranně“. Pokud je však tento přezkum ve správním řízení omezen či vyloučen, resp. neprobíhá-li stejným způsobem a za stejných podmínek jako přezkum ostatních závazných stanovisek v rámci režimu podle § 149 správního řádu, jen stěží může jít o „spravedlivé“ řízení ve smyslu čl. 11 odst. 4 směrnice EIA.

III. Průběh řízení před Ústavním soudem

18. Soudce zpravodaj zaslal v souladu s § 69 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, návrh Poslanecké sněmovně a Senátu jako účastníkům řízení a dále vládě a Veřejné ochránkyni práv jako orgánům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení.

III./a Vyjádření komor Parlamentu

19. Poslanecká sněmovna se ve vyjádření podepsaném jejím předsedou vyjádřila k průběhu legislativního procesu, který vedl k přijetí novelizujícího zákona. Vládní návrh zákona byl poslancům rozeslán jako sněmovní tisk č. 927 dne 3. 10. 2016. První čtení návrhu zákona se uskutečnilo dne 26. 10. 2016. Návrh zákona byl přikázán k projednání výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj (garanční výbor), výboru pro životní prostředí a hospodářskému výboru. Usnesení jednotlivých výborů bylo řádně doručeno poslancům. Druhé čtení návrhu zákona proběhlo dne 28. 2. 2017 a pozměňovací návrhy byly zapracovány jako tisk č. 927/5, který byl doručen poslancům dne 1. 3. 2017. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 5. 4. 2017, kdy byl návrh schválen Poslaneckou sněmovnou ve znění přijatých pozměňovacích návrhů usnesením č. 1609.

20. Dotčená ustanovení novelizujícího zákona byla předložena a schválena jako pozměňovací návrhy uvedené ve sněmovním tisku č. 927/5 pod označením F.3, v návrhu bod A), a A.5, v návrhu bod B). Ministerstvo pro místní rozvoj předložilo k oběma pozměňovacím návrhům souhlasné stanovisko, stanovisko Ministerstva životního prostředí vydané k pozměňovacímu návrhu F.3 bylo nesouhlasné.

21. Návrh zákona postoupila Poslanecká sněmovna Senátu dne 9. 5. 2017. Senát projednal návrh zákona dne 7. 6. 2017 jako senátní tisk č. 108 a usnesením č. 180 vrátil Poslanecké sněmovně návrh zákona s pozměňovacími návrhy. Poslanecká sněmovna o návrhu zákona vráceném Senátem jednala dne 27. 6. 2017, kdy usnesením č. 1714 setrvala na původním návrhu zákona podle sněmovního tisku č. 927/7. Zákon by podepsán prezidentem republiky dne 13. 7. 2017. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření závěrem konstatuje, že návrh zákona byl přijat ústavně předepsaným postupem.

22. Z vyjádření Senátu podepsaného jeho předsedou vyplývá, že po postoupení návrhu zákona Senátu byl tento návrh projednán výborem pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí jako výborem garančním a dále výborem pro hospodářství, zemědělství a dopravu a výborem ústavně-právním. Garanční výbor, který návrh zákona projednal dne 30. 5. 2017, k němu nepřijal žádné usnesení, neboť žádný z podaných návrhů nezískal potřebnou většinu. Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu svým usnesením ze dne 23. 5. 2017 navrhl zákonnou předlohu v předloženém znění schválit. Ústavně-právní výbor svým usnesením ze dne 17. 5. 2017 doporučil zamítnutí návrhu zákona.

23. Na plénu Senátu se nad návrhem zákona vedla takřka 8 hodin trvající rozprava, která vedla k předložení celkem 31 pozměňovacích návrhů. Pozměňovací návrhy se přitom týkaly jak vypuštění slov „podle tohoto zákona“ v navržené novelizaci zákona o ochraně přírody a krajiny, tak i modifikace speciálního režimu při přezkumu závazných stanovisek podle stavebního zákona. Z 31 pozměňovacích návrhů podaných na plénu bylo nakonec schváleno 19, včetně toho, který upravoval vypuštění zvláštních pravidel pro přezkum závazných stanovisek v režimu stavebního zákona.

III./b Vyjádření vlády

24. Dne 1. 11. 2017 obdržel Ústavní soud vyrozumění vlády, podepsané ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, že vláda svým usnesením č. 715 ze dne 11. 10. 2017 schválila svůj vstup do řízení a navrhuje, aby Ústavní soud návrh v plném rozsahu zamítl.

25. Na úvod vláda zdůrazňuje, že netvrdí, že by výlučnými problémy nepřiměřené délky a komplikovanosti územního a stavebního řízení byla jen široká možnost účastenství spolků a extenzivní a opakovaný přezkum závazných stanovisek. Vláda upozornila, že novelizace provedená zákonem č. 225/2017 Sb. byla podstatně širší a přinesla celou řadu dalších legislativních změn majících za cíl zrychlit a zjednodušit povolovací procesy. Současně však upozornila na to, že dřívější prakticky neomezená možnost účasti spolků v územních a stavebních řízeních byla jednou z příčin zdlouhavých a nehospodárných správních řízení. V mnoha případech navíc tyto spolky ani nepůsobily v místě realizace stavebního záměru, když se nezřídka vyskytovaly i případy zcela účelově založených spolků, které měly za cíl „vydírat stavebníka a žádat finanční náhradu za to, že svou účast a obstrukce ukončí“.

26. Navrhovatelka podle vlády zcela pomíjí legislativní kontext, v němž § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny existoval a nadále existuje. Práva na ochranu životního prostředí zakotveného v čl. 35 odst. 1 Listiny se lze totiž domáhat pouze v mezích zákonů, které toto právo provádějí. Současně vláda podotýká, že v praxi se právo na příznivé životní prostředí nejčastěji střetává s ústavně zaručeným vlastnickým právem podle čl. 11 Listiny, které je však na rozdíl od práva na příznivé životní prostředí právem přímo vymahatelným.

27. Dřívější právní úpravu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny vláda v komparativním pohledu označuje za určitou anomálii, která měla své místo v právním řádu snad krátce po pádu komunistického režimu. V současnosti však pro takto široce pojaté účastenství spolků ve správních řízeních neshledává racionální důvod. Z unijního ani mezinárodního práva nevyplývá pro Českou republiku žádný (nepřímo dovoditelný) závazek, aby stát zajistil účast veřejnosti ve formě spolků *en bloc* ve všech územních a stavebních řízeních, a to bez vazby na velikost záměru a jeho možný vliv na životní prostředí.

28. I po nabytí účinnosti novelizujícího zákona spolkům zůstala možnost účastnit se širokého spektra správních řízení, v nichž lze skutečně identifikovat možný vliv záměru na životní prostředí. V návaznosti na to vláda uvádí celou řadu správních řízení, jichž se mohou spolky i nadále účastnit. Jedná se zejména o územní řízení, stavební řízení a další řízení podle stavebního zákona a dalších zákonů definovaná jako navazující řízení podle § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších přepisů, (dále jen „zákon o EIA“), a to včetně tzv. podlimitních záměrů. Dále je účast těchto spolků zajištěna v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o integrované prevenci“), v řízeních podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „vodní zákon“), jakož i v celé řadě správních řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

29. Vláda současně namítá, že navrhovatelkou citovaná judikatura Ústavního soudu týkající se ústavněprávních východisek účastenství ve správním řízení se týká vždy výlučně osob, o jejichž subjektivním veřejném právu bylo v řízení rozhodováno. V případě (ne)účasti ekologických spolků ve správním řízení však k ničemu takovému nedochází. Účastenství ve správním řízení nemůže dle názoru vlády vznikat ani osobám, které jsou záměrem dotčeny hypoteticky a nepřímo, tj. při potenciálním užívání veřejných statků nebo užívání majetku v postavení nájemců apod., tedy nikoliv při užívání majetku vlastního. Tvrzená subjektivní práva rezidentů a nájemců nelze dovozovat z extenzivně pojaté definice pojmů příroda a krajina. Vláda je toho názoru, že podstatou užívacích práv je umožnění užívání určité věci, nikoliv umožnění rozhodování o jejím právním či faktickém osudu. Jelikož tyto osoby (typicky nájemce) nabývají svá práva výlučně skrze vlastníka, nedává žádný smysl, aby jim bylo umožněno zrovna v územním a stavebním řízení rozhodování o osudu věci bez ohledu na rozhodnutí vlastníka, popř. dokonce v rozporu s jeho vůlí.

30. K tvrzené nepřiměřenosti napadených ustanovení vláda uvádí, že nesprávná je již samotná premisa uplatnit na věc test proporcionality. S odkazem na dřívější judikaturu Ústavního soudu má vláda za to, že omezení práva na příznivé životní prostředí podléhá testu racionality, nikoliv testu proporcionality. Předmětnou novelou navíc nedošlo k zásahu do esenciálního obsahu práva, jelikož se pouze změnil rozsah práva na účastenství ve správních řízeních. Toto omezení je podle vlády rozumné, důvodné a v konečném důsledku díky němu dochází k „mnohem proporcionálnější ochraně práva přímo dotčených účastníků práva na spravedlivý proces v podobě zjednodušení a zrychlení řízení“. Odkazem na celou řadu rozhodnutí správních soudů pak vláda demonstruje obstrukční chování spolků. Stejně tak vláda uvádí, že systémové obstrukce ekologických spolků, včetně uplatňování námitek „systémové podjatosti“, překročily ještě před přijetím novelizujícího zákona takovou mez, že tuto otázku muselo na základě úkolu z usnesení vlády řešit Ministerstvo pro místní rozvoj.

31. V další části svého vyjádření vláda popírá, že by byla protiústavní ustanovení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona. Podle vlády nelze v našem právním řádu najít žádné jiné správní řízení, v němž by měla závazná stanoviska dotčených správních orgánů takový význam, jako je tomu právě v řízeních podle stavebního zákona. Přijetí několika zvláštních pravidel o přezkumu závazných stanovisek je proto zcela rozumné a plně v intencích judikatury citované navrhovatelkou. Tvrzené „preferenční zacházení“ je tedy „založeno na objektivních, racionálních a ospravedlnitelných důvodech“. Nejedná se navíc o první případ preferenčního omezení přezkumného řízení, což vláda uvádí na příkladu vyloučení přezkumného řízení ve vztahu k rozhodnutí, kterým byl povolen vklad k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí.

32. Vláda současně upozorňuje na nesprávný výklad § 4 odst. 9 stavebního zákona provedený navrhovatelkou. Podle názoru vlády je totiž § 4 odst. 9 stavebního zákona ve vztahu speciality pouze k § 149 odst. 5 (od 1. 1. 2018 odstavec 6) správního řádu, nikoliv však k § 149 odst. 4 (od 1. 1. 2018 odstavec 5). Platí přitom, že ve vztahu k postupu podle § 149 odst. 4 (od 1. 1. 2018 odstavec 5) správního řádu se neuplatní ani zvláštní pravidlo pro počítání roční objektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení. Proto je v souladu s obecným ustanovením § 96 odst. 1 správního řádu nutné počátek lhůty i nadále počítat od právní moci rozhodnutí.

33. Konečně pak § 4 odstavce 9 až 11 stavebního zákona nejsou podle přesvědčení vlády ani v rozporu se směrnicí EIA. Ta totiž zakotvuje požadavky minimálního standardu, který je vyžadován po členských státech, nikoliv však požadavek stejných pravidel pro přezkum všech závazných stanovisek napříč právním řádem členského státu. Novelizovaná právní úprava podle vlády dokonce lépe odpovídá požadavku včasnosti řízení, vyžadovanému směrnicí, neboť došlo k celkovému zkrácení lhůt pro zahájení přezkumu.

III./c Vyjádření Veřejné ochránkyně práv

34. Vyrozuměním ze dne 21. 9. 2017 vstoupila Veřejná ochránkyně práv do řízení jako vedlejší účastník. Dne 23. 10. 2017 pak Ústavní soud obdržel její vyjádření k návrhu. V něm navrhla, aby Ústavní soud návrhu na zrušení napadených ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny a stavebního zákona plně vyhověl.

35. Veřejná ochránkyně práv opakuje z větší části argumenty uplatněné navrhovatelkou, avšak s tím rozdílem, že na posouzení ústavnosti § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny nejprve uplatňuje test racionality. Dospívá přitom k závěru, že novelizované znění tohoto ustanovení zasahuje do esenciálního jádra práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny. Fakticky jediným významným typem řízení, v němž bude mít veřejnost možnost participovat na rozhodnutí orgánu veřejné moci, bude pouze proces posuzování vlivu na životní prostředí podle zákona o EIA. Tato ochrana je podle Veřejné ochránkyně práv z pohledu čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny nedostatečná a v zásadě rozporná s Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s., dále jen

„Aarhuská úmluva“). Z důvodu zásahu do jádra práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny přistupuje Veřejná ochránkyně práv k testu proporcionality. Má přitom za to, že napadená ustanovení zákona nejsou způsobilá dosáhnout cíle spočívajícího ve zrychlení povolovacích procesů. Dané ustanovení proto neprojde ani přes první kritérium testu proporcionality, z čehož Veřejná ochránkyně práv dovozuje jeho protiústavnost.

36. K návrhu na zrušení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona Veřejná ochránkyně práv pouze stručně uvádí, že v důsledku novelizované právní úpravy může snadno dojít k uplynutí roční prekluzivní lhůty v době odvolacího řízení, v důsledku čehož již nepůjde nezákonné závazné stanovisko změnit nebo zrušit. Současně Veřejná ochránkyně práv považuje za nežádoucí, že je zavedena další výjimka z obecné právní úpravy správního řízení podle správního řádu.

III./d Vyjádření prof. JUDr. Milana Damohorského, DrSc.

37. Dne 23. 1. 2018 obdržel Ústavní soud nevyžádané stručné vyjádření prof. JUDr. Milana Damohorského, DrSc., (vedoucího katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy) k posuzovanému návrhu, označené jako *amicus curiae brief*. Uvádí v něm, že si „jakožto jediný profesor v oboru práva životního prostředí v České republice“ dovoluje podat Ústavnímu soudu vyjádření, v němž vyjadřuje svou podporu návrhu na zrušení napadených ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny a stavebního zákona. Zdůrazňuje přitom, že „novelizace likviduje v ustanovení odst. 3 v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny to nejdůležitější, co bylo po 25 let jeho vlastním smyslem a účelem“. Pokud totiž omezila právo veřejnosti (potažmo spolků) již jen na účastenství ve správních řízeních vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny, zcela opomněla klíčový systémový aspekt, že řadu stěžejních otázek dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny posuzují orgány ochrany přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny nikoli ve správním řízení (formou rozhodnutí), ale ve zjednodušeném řízení formou (podkladových) závazných stanovisek. Tohoto zjednodušeného řízení se přitom nemůže účastnit nikdo, kdo nemá postavení účastníka v (navazujícím) správním řízení vedeném podle stavebního zákona, zejména v územním řízení. Jestliže tak spolky v důsledku novelizace nyní přijdou o účastenství ve správních řízeních podle stavebního zákona, přijdou i o možnost podílet se na vydávání (podkladových) závazných stanovisek orgánů ochrany přírody. Kvůli tomuto závažnému systémovému problému, na který poukazuje navrhovatelka, je po novelizaci podstata § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny do značné míry vyprázdněna. Dále poukázal na novelizaci zákona o EIA provedenou zákonem č. 326/2017 Sb., která od 1. 11. 2017 rovněž omezila účastenství veřejnosti ve správních řízeních.

III./e Vyjádření Hospodářské komory České republiky

38. Ústavnímu soudu bylo dne 29. 3. 2018 doručeno nevyžádané vyjádření Hospodářské komory České republiky (dále jen „Hospodářská komora“) sepsané v jejím zastoupení prof. JUDr. Alešem Gerlochem, CSc., označené jako „stanovisko *amicus curiae*“. Ta na základě právního rozboru dospěla k závěru, že novelizovaná právní úprava je ústavně souladná.

39. Návrh vytváří podle Hospodářské komory falešné zdání, že „zákon musí zaručit existenci jakéhosi privilegovaného postavení spolků, jejichž hlavní náplní činnosti je ochrana přírody a krajiny, přičemž tyto spolky musí být oprávněny ingerovat do jakéhokoliv správního řízení, v němž může být ochrana přírody a krajiny dotčena“. Hospodářská komora však považuje za evidentní, že novelizací § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny není ústavnost dotčena, neboť neexistuje žádné ústavně zaručené právo spolků na účast v určitých řízeních.

40. Samotný čl. 36 odst. 1 Listiny hovoří o právu domáhat se „svého práva“ u soudu nebo jiného orgánu. Spolky však takové určité hmotné subjektivní právo nemají. Navrhovatelka

dle názoru Hospodářské komory nesprávně považuje procesní práva spolků za autonomní, resp. existující bez ohledu na adekvátní hmotná práva, která mají být předmětem ochrany ve správním řízení. Argument navrhovatelky, že ochrana relativních majetkových práv má být realizována prostřednictvím zákona o ochraně přírody a krajiny, přehlíží věcnou působnost tohoto zákona. Navíc by bylo zcela iracionální, aby zákonodárce ochranu takových práv podmiňoval požadavkem na založení ekologického spolku. Navrhovatelka navíc ani nevysvětluje, jaký je vztah mezi spolky založenými za účelem ochrany přírody a krajiny (tedy nikoliv vlastnického nebo jiného práva) a ochranou vlastnických a užívacích práv.

41. Hospodářská komora upozorňuje, že práva na příznivé životní prostředí se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které toto právo provádějí. Je přitom evidentní, že právo na příznivé životní prostředí nebylo eliminováno, pouze došlo k omezení určitého procesního aspektu při jeho uplatňování. Pokud jde o tvrzený zásah do práva na příznivé životní prostředí v „zákonných formách“ demonstrovaných navrhovatelkou, není kupř. nijak vysvětleno, jak souvisí právo na přístup do krajiny (typicky lesa či užívání veřejné zeleně) s právem na příznivé životní prostředí, když do důsledku vzato by z pohledu ochrany životního prostředí bylo optimální volný vstup do krajiny zakázat. Konečně směřuje-li nakonec argumentace navrhovatelky k tvrzení o porušení práva na příznivé životní prostředí, je namístě připomenout, že u tohoto práva není zákonodárce omezen principem proporcionality, nýbrž racionality.

42. K návrhu na zrušení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona Hospodářská komora uvádí, že navrhovatelka nesprávně vychází z předpokladu obecné nezákonnosti závazných stanovisek. V obecné rovině podle Hospodářské komory není problém samotná protiústavnost předmětných ustanovení stavebního zákona, ale jejich výklad ze strany navrhovatelky. Ta totiž údajně nerespektuje princip přednosti ústavně souladného výkladu před zrušením zákona či jeho části. Ze stanoviska Hospodářské komory vyplývá, že odkaz obsažený v § 4 odst. 4 stavebního zákona směřující k § 149 odst. 4 (nyní odstavci 5) správního řádu nevylučuje postup podle § 149 odst. 6 správního řádu ve znění účinném od 1. 1. 2018. Navrhovatelka podle Hospodářské komory zřejmě přehlédla možnost účastníka řízení vyrozumět správní orgán vedoucí řízení podle stavebního zákona o existenci údajně nezákonného závazného stanoviska, což by mělo za následek postup podle § 149 odst. 5 ve spojení s § 94 a násl. správního řádu. Jde tak ve své podstatě o velmi specifickou formu koncentrace správního řízení, která brání tomu, aby byla námitka nezákonného závazného stanoviska vznášena až v odvolacím řízení (což však není *a priori* vyloučeno, nedojde-li ještě k uplynutí roční prekluzivní lhůty).

III./f Replika navrhovatelky

43. Soudce zpravodaj zaslal navrhovatelce k replice všechna výše uvedená vyjádření účastníků řízení, vedlejších účastníků, jakož i stanoviska *amicorum curiae*. Navrhovatelka svého práva repliky využila vůči vyjádření vlády a stanovisku Hospodářské komory.

44. V replice k vyjádření vlády se navrhovatelka vymezuje k jeho podstatné části, přičemž však zpravidla jinými slovy opakuje či dovysvětluje argumenty uplatněné již v návrhu. Na řadě míst pak tvrzení vlády pokládá za nesmyslná, selektivně hodnotící a vzniklá na základě překroucení jejích argumentů. V prvé řadě navrhovatelka uvádí, že vláda, Ministerstvo pro místní rozvoj ani nikdo jiný nedisponuje statistickými údaji o průměrné délce povolovacích řízení. Stejně tak nedisponují žádnou statistikou, natož studií, ze které by vyplývalo, že spolky neoprávněně prodlužují správní řízení, popř. se v něm dopouštějí obstrukcí. Tvrzení vlády o obstrukcích ekologických spolků ve správních řízeních je proto nekorektní, nepodložené a neověřitelné.

45. Navrhovatelka dále namítá, že není pravdivé tvrzení vlády, podle níž navrhovatelkou citovaná judikatura Ústavního soudu týkající se ústavněprávních východisek účastenství ve správním řízení se týká vždy výlučně osob, o jejichž subjektivním veřejném právu bylo v řízení rozhodováno. Vláda podle ní opomněla nález ze dne 16. 1. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 36/05 (N 8/44

SbNU 83; 57/2007 Sb.) týkající se postavení výrobců a distributorů léčivých přípravků při rozhodování o zařazení léčivých přípravků do seznamu léčiv hrazených z veřejného zdravotního pojištění.

46. V replice je zdůrazněno, že tzv. rezidenti jsou způsobilí tvrdit zkrácení na svých veřejných subjektivních právech na užívání přírodních statků, a vláda tak vůbec nepochopila argumentaci navrhovatelky. Stejně tak navrhovatelka připomíná, že svůj návrh neopírá o čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ale mimo jiné o čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny. Z toho důvodu je třeba považovat argumenty vlády poukazující na judikaturu k použitelnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy za bezbřehé.

47. Navrhovatelka opakuje, že nájemní a užívací právo je „vlastním majetkem“ a že tyto skupiny osob mohou být přímo (nikoliv jen hypoteticky) dotčeny stavebním záměrem. To vyplývá již ze skutečnosti, že péče o přístupnost krajiny je nedílným prvkem ochrany přírody a krajiny podle jejího vymezení obsaženého v § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. V replice navrhovatelka nově uvádí, že právo nájmu i pachtu má podle ní věcněprávní povahu. Vláda nemůže popřít logickou souvislost mezi samostatným žalobním právem nájemců, uživatelů a ostatních detentorů na ochranu svých práv k věci podle § 1044 občanského zákoníku v rovině soukromého práva a požadavkem na jejich přiměřenou ochranu zejména v územních řízeních v rovině práva veřejného.

48. Podstatou návrhu je podle navrhovatelky „tvrzení protiústavnosti omezení základního práva na spravedlivý proces“, přičemž návrh izolovaně netvrdí omezení práva na příznivé životní prostředí. Vláda údajně podsouvá navrhovatelce argumenty, které neuplatnila. Současně však na dalším místě repliky navrhovatelka připomíná, že v doplnění návrhu předložila Ústavnímu soudu seznam 20 ekologických kauz týkajících se „středně velkých záměrů“, u nichž účast spolků přispěla k záchraně přírodních hodnot determinujících kvalitu života občanů.

49. V dalších bodech repliky navrhovatelka upozorňuje na to, že právo na příznivé životní prostředí není v protikladu s vlastnickými právy, ale že se tato práva v konkrétních kauzách naopak zpravidla prolínají a překrývají. Dále opakuje svůj argument o rizicích systémové podjatosti stavební správy, kterou novelizovaná právní úprava ještě prohloubí. Problém námitek podjatosti je pak podle navrhovatelky obecný a nemůže být řešen tím, že se spolkům odejme právo na účastenství ve správních řízeních.

50. K vyjádření vlády podanému k návrhu na zrušení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona se navrhovatelka vyjadřuje pouze stručně. Uvádí, že argumentace vlády o výluce přezkumného řízení, kterou stanoví správní řád v § 94 odst. 2, se vůbec netýká obnovy řízení, závazných stanovisek ani některých druhů správních rozhodnutí.

51. V replice k vyjádření Hospodářské komory navrhovatelka z převážné většiny opakuje argumenty již uplatněné v návrhu a replice k vyjádření vlády. Podotýká, že podstatou návrhu je primárně tvrzení o protiústavním omezení práva na spravedlivý proces, a to jednak ve spojitosti s právem pokojného užívání majetku ve smyslu čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, jednak ve spojitosti s právem na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny. Právo na přístup do krajiny je podle ní součástí ochrany přírody a tím i součástí životního prostředí. Podle navrhovatelky je legitimní, aby členové ekologických spolků v rámci něj chránili i svá soukromá majetková práva, včetně práva užívacího, jsou-li v daném případě v souladu s veřejným zájmem na ochranu přírody a krajiny. Je nepřípustné, aby zákon tzv. rezidenty zcela a bezvýjimečně vyloučil z povolovacích procesů. Hospodářské komoře vytýká, že ta podle ní v zásadě nezná rozdíl mezi hlavními a vedlejšími účastníky řízení, což pokládá „za politováníhodné … pokud v roce 2018 převzala úlohu státem autorizovaného zákonotvůrce a píše návrh nového stavebního zákona“.

III./g Ústní jednání

52. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, a proto v souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl ve věci bez jeho nařízení.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

53. Podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu má právo podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení skupina nejméně 17 senátorů. Návrh v této věci podala skupina právě 17 senátorů, zastoupená advokátem, která k němu v souladu s § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, připojila podpisovou listinu podepsanou každým z těchto senátorů. Navrhovatelka je proto k podání tohoto návrhu aktivně legitimována.

54. Ústavní soud neshledal žádný důvod nepřípustnosti návrhu podle § 66 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., a – s výjimkou napadených ustanovení stavebního zákona (viz níže body 55 až 57) – ani důvod pro zastavení řízení podle § 67 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb. Ústavní soud konstatuje, že je podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy příslušný k projednání návrhu, který splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti.

55. V průběhu řízení před Ústavním soudem došlo k novelizaci všech napadených ustanovení stavebního zákona (§ 4 odst. 9 až 11). Částí dvacátou první zákona č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, (konkrétně jeho čl. XXIV bodem 5), účinnou od 1. 1. 2021 (čl. XXXII zákona), došlo k zásadní změně obsahu napadených ustanovení, resp. k jeho nahrazení obsahem jiným. Ten se nově dotýká prodloužení lhůty k vydání závazného stanoviska, zakotvuje fikci vydání souhlasného závazného stanoviska (§ 4 odst. 9 stavebního zákona) a na to navazující úpravu vydání nového závazného stanoviska (§ 4 odst. 10 stavebního zákona), přičemž tato ustanovení se nepoužijí na závazná stanoviska nově vymezená v § 4 odst. 12 stavebního zákona. V § 4 odst. 11 pak stavební zákon upravuje stanovení počátku běhu lhůty pro zahájení přezkumného řízení a zrušení nebo změnu závazného stanoviska v přezkumném řízení u závazného stanoviska podle § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. V něm je přitom lhůta pro zahájení přezkumného řízení stanovena zcela jiným způsobem, než tomu bylo v právní úpravě obsažené v § 4 odst. 10 stavebního zákona, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., tj. ve znění napadeném navrhovatelkou.

56. Ústavní soud shledal, že jde ve vztahu k námitkám navrhovatelky o novelizaci zásadní [srov. nález ze dne 6. 12. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 32/15 (N 232/83 SbNU 605; 40/2017 Sb.)], neboť ustanovení § 4 odst. 9 a 10 stavebního zákona, ve znění zákona č. 403/2020 Sb., upravují obsahově jinou materii, než která byla předmětem týchž ustanovení stavebního zákona ve znění napadeném navrhovatelkou. Pokud jde o § 4 odst. 11 stavebního zákona, ve znění zákona č. 403/2020 Sb., ten upravuje běh lhůty k zahájení přezkumného řízení odlišně od právní úpravy § 4 odst. 10 stavebního zákona ve znění napadeném navrhovatelkou. V důsledku takto podstatné novelizace napadených ustanovení stavebního zákona proto také argumentace navrhovatelky (pomine-li Ústavní soud její obecný nesouhlas se zakotvením procesních odchylek ve stavebním zákoně od obecné právní úpravy správního řádu) v této věci pozbyla významu.

57. Ustanovení § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu stanoví, že Ústavní soud řízení zastaví, jestliže zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbudou platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 32/15, nález ze dne 31. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 15/01 (N 164/24 SbNU 201; 424/2001 Sb.) a usnesení ze dne 26. 9. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 35/2000 (U 33/19 SbNU

297)], že pozbytím platnosti napadených ustanovení zákona ve smyslu § 67 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., je třeba rozumět i jejich výše popsanou novelizaci. Jelikož se navrhovatelka domáhá zrušení ustanovení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona, ve znění před jejich novelizací provedenou zákonem č. 403/2020 Sb., byly splněny podmínky částečného zastavení řízení dle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 32/15). Výrokem II nálezu proto Ústavní soud zastavil řízení o návrhu na zrušení § 4 odst. 9, 10 a 11 stavebního zákona, ve znění zákona č. 225/2017 Sb. Uvedený postup je projevem vázanosti Ústavního soudu petitem návrhu, z jehož hranic *(ultra petitum)* ve svém rozhodování nemůže vykročit [srov. nález ze dne 13. 12. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 8/95 (N 83/4 SbNU 279; 29/1996 Sb.)].

58. Ve zbývající části, tj. co do návrhu na zrušení § 70 odst. 3 věty první zákona o ochraně přírody a krajiny ve slovech „podle tohoto zákona“, jsou splněny všechny podmínky pro jeho věcné posouzení, když zde Ústavní soud neshledal důvod pro zastavení řízení podle § 67 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.

V. Ústavní konformita zákonodárného procesu

59. Ústavní soud se zabýval průběhem zákonodárného procesu a shledal, že údaje uvedené ve vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu odpovídají skutečnosti. Nad rámec těchto vyjádření si Ústavní soud ověřil, že o návrhu novelizujícího zákona bylo Poslaneckou sněmovnou dne 27. 6. 2017 v souladu s čl. 47 odst. 2 Ústavy nejprve hlasováno (hlasovací pořadové č. 35) ve znění schváleném Senátem, podle sněmovního tisku 927/8, a to tak, že návrh nebyl přijat, neboť z přítomných 143 poslanců bylo pro 17 poslanců, proti 54 a 72 poslanců se zdrželo hlasování.

60. Návrh změnového zákona byl následně schválen ve znění, ve kterém byl postoupen Senátu, podle sněmovního tisku 927/7, na témže jednání Poslanecké sněmovny (hlasování pořadové číslo 36) tak, že z přítomných 146 poslanců hlasovalo pro návrh 117 poslanců, proti 7 poslanců a 22 poslanců se hlasování zdrželo. Návrh zákona byl tak přijat kvalifikovanou nadpoloviční většinou všech poslanců (čl. 47 odst. 3 *in fine* Ústavy).

61. Údaje uvedené ve vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu spolu s dalšími údaji, které zjistil Ústavní soud z digitálního repozitáře Poslanecké sněmovny, dokládají, že novelizující zákon byl přijat v Ústavou stanovené kompetenci Parlamentu (čl. 15 odst. 1 Ústavy) a ústavně stanoveným způsobem. Tyto skutečnosti přitom nebyly zpochybněny ani navrhovatelkou.

VI. Znění napadeného ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny

62. Platné a účinné znění ustanovení § 70 odst. 3 věty první zákona o ochraně přírody a krajiny je následující, přičemž napadené ustanovení je vyznačeno tučně:

„(3) Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se řízení **podle tohoto zákona**, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení.“

VII. Věcné posouzení návrhu na zrušení napadeného ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny

VII./1 Obecná východiska

63. Listina v čl. 36 odst. 1 stanoví, že „každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“, přičemž podle čl. 38 odst. 2 věty první Listiny má každý „právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem

prováděným důkazům“. Právě porušení těchto dvou, do značné míry provázaných záruk poskytnutých Listinou je navrhovatelkou (vedle dotčení dalších práv) napadáno.

64. Ze systematického výkladu čl. 36 odst. 1 Listiny a slov „jiného orgánu“ vyplývá, že toto právo se vztahuje rovněž na správní řízení coby řízení vedené u správního orgánu, resp. orgánu veřejné moci odlišného od soudu. To platí ovšem pouze potud, jde-li o případ stanovený zákonem („ve stanovených případech“), přičemž Listina výslovně počítá s tím, že podmínky a podrobnosti výkonu tohoto práva upraví zákon (čl. 36 odst. 4 Listiny). Zásadně však platí, že z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny (čl. 36 odst. 2 *in fine* Listiny). V širším slova smyslu lze proto hovořit o právu každého na stanovený postup při domáhání se svých práv.

65. Z jazykového, jakož i z objektivně teleologického výkladu vyplývá, že elementární podmínkou pro přiznání tohoto ve své podstatě procesního práva je reálná existence vlastního práva, jemuž má být v řízení poskytnuta ochrana. Je přitom potřeba odlišovat subjektivní hmotné právo od pouhého, byť případně právem kvalifikovaného zájmu. Zatímco na první případ lze bezpochyby dovodit meritorní působnost čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny, resp. ústavní garanci tohoto práva, v případě druhém nikoliv, neboť u něj neexistuje žádné subjektivní právo náležející konkrétní osobě, kterému má být v řízení poskytnuta ochrana.

66. Konkrétně ve vztahu k účastenství spolků lze podle Ústavního soudu tento rozdíl do určité míry demonstrovat i na právní úpravě žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „s. ř. s.“). Ten jejich zvláštní žalobní legitimaci upravuje v samostatném ustanovení § 65 odst. 2, neboť tyto v obecné rovině nejsou subjekty, které by mohly být správním rozhodnutím dotčeny ve své právní sféře, na rozdíl od žalobců podle § 65 odst. 1 s. ř. s. V právní nauce se tato skupina žalobců často označuje tradičním pojmem „zájemníci“, jelikož „takové osoby v řízení před správním orgánem nemohou být dotčeny ve sféře svého hmotněprávního postavení …“ (Potěšil, L. in Potěšil, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 58). Jde tedy o osoby, které „mají určitý zájem na výsledku řízení (zpravidla daný jejich zájmem o věci veřejné, tj. i o dodržování práv a povinností jiných), avšak nelze najít žádné právo či povinnost v řízení dotčené, jež by svědčilo jim osobně“ (Šuránek, P. in Jemelka, M. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 507). Jako typický příklad těchto řízení bývá judikaturou i komentářovou literaturou uváděno právě účastenství spolků v oblasti ochrany přírody a krajiny podle zákona o ochraně přírody a krajiny, zákona o EIA, vodního zákona a zákona o integrované prevenci (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005 č. j. 6 A 25/2002-42; srov. Kühn, Z. in Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 526–527; Potěšil, L. in Potěšil, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 58). Podotýká se přitom, že je to právě koncept právní sféry, který zaručuje flexibilitu nezbytnou k tomu, aby nedošlo k vyloučení určitých kategorií úkonů a jimi dotčených osob z ústavně zaručené ochrany podle čl. 36 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy (viz Šuránek, P. in Jemelka, M. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 491). Dlužno podotknout, že zvláštní žalobní legitimací podle § 65 odst. 2 s. ř. s. není podle části recentní judikatury a nauky *a priori* vyloučena možnost žalobní legitimace spolků podle obecného § 65 odst. 1 téhož zákona. Z toho však nelze dovodit nutnost účastenství spolků ve všech správních řízeních, natož snad ústavní právo být účastníkem těchto správních řízení *en bloc* (blíže bod 79).

67. Právo podle čl. 36 odst. 1 Listiny je nutno vykládat rovněž systematicky ve vazbě na čl. 38 odst. 2 Listiny, jehož porušení navrhovatelka taktéž namítá. Ústavní soud přitom již v minulosti dovodil, že čl. 38 odst. 2 Listiny se vztahuje toliko na osoby, o jejichž právech a povinnostech má být v řízení jednáno – pouze ty mají ústavně zaručené právo se tohoto řízení

účastnit a vyjádřit se ke všem prováděným důkazům [nález ze dne 10. 1. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 30/95 (N 3/5 SbNU 17; 31/1996 Sb.)].

68. Problematikou účastenství ve správních řízeních se Ústavní soud při abstraktní kontrole ústavnosti zabýval zejména v nálezu ze dne 22. 3. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 2/99 (N 42/17 SbNU 295; 95/2000 Sb.), v němž zrušil § 78 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v tehdy účinném znění, kterým tehdejší zákonodárce vyloučil vlastníka pozemků, na kterých byla realizována cizí stavba, z kolaudačního řízení. Ústavní soud v tomto nálezu (o který svou argumentaci opírá rovněž navrhovatelka) uvedl, že „se vyloučením z kolaudačního řízení vlastník pozemků ocitá v nerovnoprávném postavení, když bez rozumných důvodů je mu přiznáno méně práv než stavebníkovi. Znamená to, že vlastník pozemků, který vyhoví požadavkům stavebníka a souhlasí se stavbou (neboť bez tohoto souhlasu by stavba zahájena být nemohla) ztrácí možnost účastnit se řízení, ve kterém, mimo jiné, má být orgánem státu kvalifikovaně posouzeno, zda stavba byla provedena v souladu s dokumentací. Taková úprava navíc znamená, že majitel pozemku je vyloučen též z práva domáhat se soudní ochrany, neboť není-li účastníkem správního řízení, není ani aktivně legitimován k podání správní žaloby (§ 250 odst. 2 občanského soudního řádu) … Uvedené nepříznivé postavení některých subjektů je pak umocněno vymezením subjektů aktivně legitimovaných k podání správní žaloby podle § 250 odst. 2 o. s. ř.“. „Jinak řečeno, to že vlastník pozemků je vyloučen z řízení správního a v důsledku toho též z práva na soudní ochranu, považuje Ústavní soud za pochybení zákonodárce, které má ústavní rozměr.“

69. K problematice účasti tzv. ekologických spolků v soudních řízeních, zejména pak ve vazbě na právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny, se Ústavní soud vyjádřil v několika svých rozhodnutích, přičemž jeho rozhodovací činnost prošla jistým vývojem. V usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97 (U 2/10 SbNU 339) dospěl Ústavní soud k závěru, že „právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnické osoby vztahovat nelze. Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které – na rozdíl od právnických osob – podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí. Tomu ostatně odpovídá i charakteristika životního prostředí, jak ji provedl zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí“. V usnesení ze dne 21. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 1791/07 (v SbNU nepublikováno, dostupné na http://nalus.usoud.cz) pak Ústavní soud zdůraznil, že stěžovatel jako právnická osoba je bezpochyby subjektem základního procesního práva na soudní ochranu, ovšem pouze tehdy, byla-li předmětem rozhodování orgánu veřejné moci jeho hmotná základní práva a svobody.

70. V pozdějším rozhodnutí, na které rovněž odkazuje navrhovatelka, Ústavní soud uvedl, že „zkrácení na právech nelze vykládat v neprospěch spolkových subjektů založených za účelem ochrany přírody a krajiny tak restriktivně, jak to činí Nejvyšší správní soud. Zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či, jinak řečeno, na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace opatření obecné povahy … Pro tento případ je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují. Také v tomto směru je třeba, s průmětem do českého právního prostředí, interpretovat pasáže Aarhuské úmluvy, které našly své vyjádření v § 70 odst. 1 a souvisejících zákona … o ochraně přírody a krajiny …“ [nález Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015 sp. zn. IV. ÚS 3572/14 (N 185/79 SbNU 97)]. V nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 pak Ústavní soud konstatoval, že neobstojí paušální závěr, podle něhož občanským sdružením (nyní spolkům) založeným za účelem ochrany přírody, krajiny a životního prostředí nesvědčí aktivní procesní legitimace podle § 101a odst. 1 s. ř. s. k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu). Věcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se zakládá

na podmínce oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením, vydaným správním orgánem, zkrácen. Již na tomto místě však Ústavní soud zdůrazňuje, že šlo o senátní rozhodnutí dotýkající se ve své podstatě nutnosti ústavně souladného výkladu ustanovení soudního řádu správního, a to toliko v řízení o zrušení opatření obecné povahy (územního plánu) nebo jeho části.

71. Pokud jde o právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny, jehož porušení je v konečném důsledku navrhovatelkou namítáno, již dříve Ústavní soud judikoval, že jde o právo s relativním obsahem [nález ze dne 25. 10. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 17/95 (N 67/4 SbNU 157; 271/1995 Sb.)]. Zároveň je třeba připomenout, že jde o právo spadající pod působnost čl. 41 odst. 1 Listiny, tj. takové, kterého se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které ho provádějí. Právo na příznivé životní prostředí zakotvené v čl. 35 odst. 1 Listiny a systematicky spadající pod hlavu čtvrtou Listiny označenou jako „Hospodářská, sociální a kulturní práva“ tedy nepůsobí bezprostředně ve vztahu k jednotlivcům. Z toho ve světle nálezu ze dne 30. 5. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 3/15 (N 89/85 SbNU 503; 231/2017 Sb.) vyplývá, že je to až „podústavní právní úprava, která ve skutečnosti dává odpověď na otázku, čeho a za jakých podmínek se může jednotlivec na základě tohoto základního práva domáhat, tedy jaké jsou meze tohoto základního práva“.

72. U zákonů, které se dotýkají hospodářských, sociálních a kulturních práv, přistupuje Ústavní soud při věcném přezkoumání jejich ústavnosti k tzv. testu racionality [nálezy ze dne 20. 5. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.), ze dne 27. 1. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 16/14 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.) nebo ze dne 26. 2. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 37/16 (N 31/92 SbNU 324; 119/2019 Sb.)]. Zákon o ochraně přírody a krajiny se práva na příznivé životní prostředí nepochybně úzce dotýká, což je patrné už z ustanovení § 1 tohoto zákona, který stanovuje, že „účelem zákona je … přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji a vytvořit v souladu s právem Evropských společenství v České republice soustavu Natura 2000. Přitom je nutno zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry“. Porušení práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny je rovněž namítáno samotnou navrhovatelkou (byť jak sama zdůrazňuje ve své replice, tak nikoliv izolovaně), resp. porušení dalších ústavně zaručených práv je spojeno právě s porušením práva na příznivé životní prostředí.

73. Test racionality (rozumnosti) Ústavní soud použil v poměrně nedávné době rovněž při posuzování ústavnosti omezení práva dotčené veřejnosti účastnit se procesu posuzování vlivů na životní prostředí u tzv. prioritních dopravních záměrů, kdy zamítl návrh na zrušení ustanovení § 23a zákona o EIA [nález ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18 (N 134/95 SbNU 124; 225/2019 Sb.)]. I zde přitom navrhovatel namítal porušení čl. 36 Listiny, resp. porušení práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny dokonce (na rozdíl od navrhovatelky v současném řízení) nenamítal vůbec.

74. Ve světle výše uvedených nálezů se test racionality skládá z následujících kroků: 1. vymezení esenciálního obsahu (jádra) daného práva z hlediska jeho podstaty a smyslu; 2. posouzení, zda požadovaný nárok zasahuje do esenciálního obsahu (jádra) tohoto práva; 3. posouzení, jsou-li zájmy stojící proti požadovanému nároku legitimní, resp. zda nejde o svévolné zásadní snížení celkového standardu ochrany ústavně zaručených práv (posouzení, zda právní úprava sleduje legitimní cíl), a 4. posouzení, zda je právní úprava s ohledem na protichůdné zájmy rozumná (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Současně platí, že „teprve při případném zjištění v kroku 2, totiž že zákon svým obsahem zasahuje do samotného esenciálního obsahu základního práva, by měl přijít na řadu test proporcionality, který by mimo jiné zhodnotil, zda zásah do esenciálního obsahu práva je odůvodněn naprostou výjimečností aktuální situace, která by takový zásah ospravedlňovala“ (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/08).

75. Žádnou právní normu nelze vykládat izolovaně bez vazeb na další ustanovení zákona, popř. právní řád jako celek. Ústavní soud vzal proto na zřetel rovněž účel právní úpravy účastenství spolků dovoditelný ze samotného § 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ten stanovuje, že „ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů“. Podle § 70 odst. 2 téhož zákona se pak tímto občanským sdružením (terminologií občanského zákoníku spolkem) rozumí „občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny“. Posláním těchto spolků evidentně nebylo a není, resp. nemá být ochrana relativních majetkových (zejména pak užívacích) práv jejich členů ve správním řízení. Současně je podle názoru Ústavního soudu nutné vycházet z toho, že ani právní úprava před účinností novelizujícího zákona (k níž by se navrhovatelka ráda vrátila) nepřiznávala oprávněným z užívacích práv účastenství v územních a stavebních řízeních z tohoto titulu.

VII./2 Uplatnění obecných východisek ústavněprávního přezkumu na napadené ustanovení

76. Ústavní soud se v prvé řadě zabýval námitkou navrhovatelky, že napadené ustanovení je v rozporu s čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny. Po posouzení učiněném ve světle výše uvedených obecných východisek dospěl k závěru, že napadené ustanovení z ústavněprávního hlediska obstojí.

77. Tvrzení o neústavnosti omezení účastenství spolků ve správních řízeních navrhovatelka zakládá na představě jakéhosi obecného „základního procesního práva na účastenství v řízení“. Ústavní soud považuje za zcela zásadní a nepřekročitelnou ústavní kautelu, že z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny (čl. 36 odst. 2 Listiny). Co se však týče účastenství ve správních řízeních jakožto slovy Listiny řízení „u jiného orgánu“, nelze přehlédnout, že toho se nelze podle čl. 36 odst. 1 Listiny domáhat vždy, ale pouze ve „stanovených případech“. V jiných případech je to pak nezávislý a nestranný soud, u něhož se lze procesními předpisy stanoveným postupem domáhat svého ústavně zaručeného práva podle Listiny. Zákonodárce pak v zákoně o ochraně přírody a krajiny, jakož i v jiných zákonech (jmenovitě v zákoně o EIA, zákoně o integrované prevenci nebo vodním zákoně) stanovil případy, kdy spolky mohou jako účastníci vstupovat do příslušných správních řízení.

78. Navrhovatelka, patrně si vědoma, že čl. 36 odst. 1 Listiny slouží k ochraně práv, a nikoliv pouhých zájmů, které spolky sledují, přináší konstrukci, podle níž spolky chrání užívací práva rezidentů, zejména pak nájemců, jakož i právo na příznivé životní prostředí realizované především formou zákonem přiznaného práva na volný vstup do lesů či užívání veřejné zeleně. Z judikatury citované výše v bodu 70 pak dovozuje nutnost přiznat spolkům účastenství *en bloc* ve správních řízeních. Takovýto závěr však z výše citované judikatury dovodit nelze. Již v uvedeném bodu upozornil Ústavní soud na to, že se tato judikatura (nikoliv navíc dotýkající se abstraktní kontroly ústavnosti) ve své podstatě týká výkladu ustanovení soudního řádu správního v řízení o zrušení opatření obecné povahy (územního plánu). Jejím smyslem je to, aby osoby, které se sdružily ve spolku za účelem ochrany svých, zejména ústavně zaručených vlastnických práv, nebyly pouze na základě této skutečnosti poškozeny. Byť se tyto nálezy týkají toliko otázky legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy, judikaturou správních soudů i odbornou literaturou byly jejich závěry v zásadě vztaženy i na žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (blíže Kühn, Z. in Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 527; Vomáčka, V. Ekologické spolky v pozici žalobců aneb s čím se potýkají české správní soudy. Soudní rozhledy. 2018, č. 6, s. 182–187).

79. Závěry Ústavního soudu dovozené v nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 týkající se roviny žalobní legitimace podle soudního řádu správního však není možné přenést na účastenství spolků ve správních řízeních, když podmínky účasti v těchto řízeních jsou zákonodárcem jasně vymezeny (shodně viz Vomáčka, V. Ekologické spolky v pozici žalobců aneb s čím se potýkají české správní soudy. Soudní rozhledy. 2018, č. 6, s. 182). Ústavnímu soudu je znám rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016 č. j. 1 As 182/2016-28, který závěry vyplývající z judikatury Ústavního soudu citované v bodu 70 v zásadě bez dalšího přenesl i na podmínky účasti spolků v řízení podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Již ve své době byl tento přístup podroben kritice v odborné literatuře, podle níž tento závěr, který rovněž přebírá navrhovatelka, se „nejeví jako příliš šťastný, neboť zákonodárce podmínky účasti v řízení jasně vymezil, navíc se nastíněným výkladem otevírá řada nezamýšlených problémů …“ (Vomáčka, V. Ekologické spolky v pozici žalobců aneb s čím se potýkají české správní soudy. Soudní rozhledy. 2018, č. 6, s. 182). Tento zcela ojedinělý rozsudek, resp. závěr v něm obsažený, byl koneckonců pozdější judikaturou překonán, když Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 5. 10. 2017 č. j. 7 As 303/2016-42 (srov. zejména bod 68 jeho odůvodnění) k závěru přesně opačnému, v němž zdůraznil, že východiska předkládaná navrhovatelkou nelze vztáhnout na řízení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny.

80. V námitce o dotčení majetkových, zejména užívacích práv oprávněných osob, která musejí být ve správním řízení chráněna, pak nelze nevidět účelovost a nepřiléhavost navrhovatelčiny argumentace. Ta totiž vyvozuje, že tato práva mají být chráněna právě prostřednictvím spolků na ochranu přírody a krajiny. Požadavek, aby tato užívací práva byla ve správním řízení chráněna právě skrze občanská sdružení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, je však zjevně nerozumný. Lze přisvědčit argumentu Hospodářské komory, že je zcela nedůvodné, aby dotčené osoby musely za účelem ochrany svého vlastnického či užívacího práva zakládat spolek, tím spíše s účelem vymezeným ve stanovách jako „ochrana přírody a krajiny“.

81. Právní úprava účastenství v územním řízení, jakož i stavebním řízení, na které podle navrhovatelky dopadá novelizovaná právní úprava omezující účastenství spolků nejvíce negativně, je podle názoru Ústavního soudu dostatečně komplexní a zaručuje ochranu vlastnického práva a jiných věcných práv, která mohou být záměrem přímo dotčena (srov. § 85 odst. 2 stavebního zákona v případě územního řízení, § 109 stavebního zákona v případě stavebního řízení). Nad rámec toho navrhovatelka ještě požaduje přiznání účastenství oprávněným z relativních majetkových práv (zejména pak užívacích), avšak toliko prostřednictvím spolků na ochranu přírody a krajiny. Podle Ústavního soudu přitom není jasné, jak tito oprávnění z relativních majetkových práv mají být právě z tohoto titulu dotčeni na svých ústavně zaručených právech a svobodách. Nic na tom nemění ani šíře pojmu majetek ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, u něhož si je Ústavní soud dobře vědom, že je autonomním pojmem. I zde se navrhovatelka dopustila určitého zjednodušení, neboť ne vždy je možné nájem považovat za „majetek“ nájemce (srov. rozhodnutí ESLP ve věci *JLS proti Španělsku* ze dne 27. 4. 1999 č. 41917/98). Ústavní soud rovněž připomíná, že Úmluva podle judikatury samotného Evropského soudu pro lidská práva slouží toliko k ochraně „praktického a účinného práva“, nikoliv práv „teoretických či iluzorních“ (rozhodnutí ESLP ze dne 22. 6. 2006 ve věci *Bianchi proti Švýcarsku* č. 7548/04).

82. Argumentaci navrhovatelky lze navíc spatřovat jako nedůslednou, když ani předcházející právní úprava, pro jejíž návrat navrhovatelka pléduje, nepřiznávala účastenství oprávněným ze všech možných relativních majetkových práv (zejména pak užívacích). *Argumentum ad absurdum* by poté zákonodárce musel přiznat účastenství ve správních řízeních (zejména pak územním a stavebním) třeba i oprávněným ze smlouvy o ubytování, uživatelům služeb typu „Airbnb“ apod., neboť mohou být po dobu svého pobytu rušeni realizací stavebního záměru. To je závěr zjevně nesmyslný, odhlédnuto od toho, že by okruh účastníků správního

řízení v zásadě nemohl být ani stanoven (nejen) pro absenci veřejného seznamu o těchto právech. Koneckonců ani navrhovatelkou zdůrazňovaný nájem zpravidla do katastru nemovitostí zapisován není, a v tomto případě tudíž nemá věcněprávní účinky, pročež nemůže být zpravidla subsumován pod žádné z práv podle § 85 odst. 2 či § 109 stavebního zákona.

83. Ústavně zaručené právo na účastenství výše uvedené skupiny osob (tím spíše, má-li k němu dojít prostřednictvím spolku na ochranu přírody a krajiny) nelze v žádném případě, a to ani nepřímo, dovozovat ze soukromoprávní úpravy občanského zákoníku, který stanovuje, že „má-li někdo věc u sebe, aniž mu svědčí domněnka podle § 1043, může uplatnit právo náležející vlastníku na ochranu svým vlastním jménem“. Je totiž čistě na úvaze zákonodárce, zda přizná právo podání reivindikační a negatorní žaloby nejen vlastníkům, ale i pouhým detentorům, a to svým vlastním jménem. Nelze přitom ani při použití analogie, tím méně pak z ústavního pořádku, dovodit povinnost státu zaručit pouhým detentorům (nájemcům) účastenství ve správních řízeních. To platí tím spíše, pokud by v něm mohli vystupovat i v rozporu se zájmy vlastníka nemovitosti. To je konstrukt, který koneckonců ani občanský zákoník neumožňuje, neboť „žalobu podle § 1044 nemůže detentor úspěšně uplatnit proti vlastníkovi ani proti poctivému držiteli, který mu věc na základě smlouvy má předat do detence …“ (Spáčil, J. in Spáčil, J. a kol. Občanský zákoník III. Věcná práva. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 252).

84. Kdyby se i přes výše uvedené argumenty cítily spolky, jakož i další osoby, kterým právní úprava nepřiznává účastenství v některých správních řízeních, dotčeny na svých právech a svobodách rozhodnutím správního orgánu (typicky rozhodnutím o umístění stavby či povolení stavby), mohou se v souladu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny obrátit na správní soud. Přezkum správních rozhodnutí správním soudem není vyloučen, přičemž procesní (žalobní) legitimace je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. založena již na prostém tvrzení o zkrácení na svých právech správním rozhodnutím, a to ať už přímo, či v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Podmínkou pro procesní legitimaci k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. tedy není účastenství ve správním řízení. To, zda ke zkrácení práv žalobce správním rozhodnutím došlo, nebo ne, není otázkou procesní legitimace, ale legitimace věcné, resp. otázkou důvodnosti správní žaloby. Tyto závěry jsou v souladu nejen s názory právní nauky, ale rovněž s přístupem Nejvyššího správního soudu, podle něhož ve vztahu k § 65 odst. 1 s. ř. s. „aktivní žalobní legitimace ve správním soudnictví … není podmíněna účastenstvím stěžovatelky v předcházejícím správním řízení, resp. řízení, jehož výsledkem bylo právě napadené rozhodnutí žalovaného“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014 č. j. 7 As 30/2014-26). Osoby, které mají za to, že byly na svých právech dotčeny rozhodnutím správního orgánu, jsou tak procesně legitimovány k podání správní žaloby (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), byť nebyly účastníky předcházejícího správního řízení, neboť nešlo slovy čl. 36 odst. 1 Listiny o „stanovený případ“, kdy mohly vystupovat jako účastníci „u jiného orgánu“.

85. V nyní přezkoumávané právní úpravě s ohledem na výše uvedené nelze spatřovat shodné či podobné prvky, jaké byly obsaženy v právní úpravě dřívějšího stavebního zákona, jehož ustanovení nepřiznávající účastenství v kolaudačním řízení vlastníku pozemku bylo zrušeno nálezem sp. zn. Pl. ÚS 2/99. Právě o tento nález navrhovatelka opírá svou argumentaci. Pomine-li Ústavní soud, že v předmětné věci došlo k vyloučení účastenství osoby ve správním řízení, jíž svědčí přímo vykonatelné právo podle čl. 11 odst. 1 Listiny (ne tedy jen právo užívací či nepřímo vykonatelné právo na příznivé životní prostředí), tak zejména toto vyloučení z okruhu účastníků mělo za následek nemožnost domáhat se svého práva u soudu. To vyplývalo z tehdejší, později rovněž zrušené právní úpravy obsažené v části páté občanského soudního řádu (§ 250 odst. 2). Ta totiž přiznávala žalobní legitimaci jen účastníkům řízení před správním orgánem. Jak však Ústavní soud upozornil v předchozích bodech, nyní je žalobní legitimace dána prostým tvrzením o zkrácení na svých právech a není podmíněna účastenstvím v předcházejícím správním řízení. V nyní posuzované věci tedy zásadně nedochází k vyloučení

ústavně zaručeného práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Argumentace navrhovatelky, že soudní přezkum následuje až *ex post*, výše uvedené nevyvrátí. Napadenému správnímu rozhodnutí lze totiž na návrh žalobce přiznat odkladný účinek (§ 73 s. ř. s.).

86. Ústavní soud nespatřuje obdobné prvky nyní projednávané věci ani v nálezu ze dne 16. 1. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 36/05, jehož se navrhovatelka rovněž dovolává. Jeho podstatou totiž bylo to, že rozhodnutí o úhradách léčiv v České republice nebyla založena na objektivních kritériích, nebyla odůvodněna a současně nepodléhají soudnímu přezkumu, přičemž absence možnosti soudního přezkumu vedoucí k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny není v nyní projednávané věci dána. Ústavním soudem zrušená právní úprava navíc popírala princip rovnosti, resp. narušovala svobodnou soutěž na trhu humánních léčiv.

87. Jen pro úplnost Ústavní soud uvádí, že povinnost státu zajistit účastenství spolků *en bloc* ve všech správních řízeních nevyplývá ani z další judikatury Ústavního soudu, kterou navrhovatelka cituje, zejména z nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14. Byl to již Nejvyšší správní soud, který v rozsudku ze dne 15. 7. 2015 č. j. 2 As 30/2015-38 správně uvedl, že odkazovaný nález Ústavního soudu „nelze interpretovat tak, že by umožňoval environmentálním spolkům domáhat se ochrany práva na příznivé prostředí nebo dalších práv, která svědčí jeho členům, v každém řízení, kterého se takový spolek zúčastní … Proto v dané věci není stěžovatel oprávněn namítat rozpor umísťované stavby s územním plánem bez dalšího, ale pouze v rozsahu, ve kterém se týká přírody a krajiny“.

88. Pokud jde o tvrzený zásah do práva na příznivé životní prostředí, vysvětlil Ústavní soud výše v bodech 72 až 74, z jakého důvodu se rozhodl přistoupit k použití testu racionality.

89. V prvním kroku testu racionality se Ústavní soud nejprve zabýval vymezením podstatného obsahu tohoto práva. Podpůrně přitom vyšel z § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o životním prostředí“), podle něhož je životním prostředím „vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie“. Samotný esenciální obsah tohoto práva byl pak doposud vymezen zejména právní naukou, která za něj v jeho hmotněprávní složce (existující vedle práva získat informace o životním prostředí) spatřuje „povinnost státu zajistit, aby do žádné složky životního prostředí nebylo zasahováno v takové míře, která by znamenala nemožnost realizace základních životních potřeb člověka. Stát tedy musí stanovit takové limity pro znečištění … aby jednotlivci mohli v míře potřebné pro zachování zdraví uspokojovat své základní životní potřeby“ (Tomozsková, V., Tomozsek, M. in Müllerová, H. a kol. Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 140). Ve shodě s výše uvedeným a ve světle nálezu ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18 lze tedy za podstatu práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny považovat závazek státu k ochraně proti zásahu do životního prostředí, dosahuje-li zásah takové míry, že znemožňuje realizaci základních životních potřeb člověka.

90. Následně Ústavní soud posuzoval, zda právní úpravou obsaženou v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve slovech „podle tohoto zákona“, ve znění novelizujícího zákona, došlo k zásahu do esenciálního obsahu (jádra) práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny. Dospěl přitom k závěru, že nikoliv, neboť dotčenými ustanoveními se pouze zúžil (tj. nikoliv vyloučil) procesní aspekt uplatňování tohoto práva ve správním (nikoliv rovněž soudním) řízení. Ekologické spolky se navíc i nadále mohou účastnit správních řízení, a to těch, v nichž lze skutečně identifikovat možnost reálného a vážného dotčení ochrany přírody a krajiny. Zejména jde (vedle řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny) o řízení a postupy v režimu zákona o integrované prevenci, zákona o EIA a vodního zákona. Samotná podstata práva na příznivé životní prostředí, jak byla vymezena v předchozím bodě, však eliminována nebyla. Proto také nebyl důvod, aby následně Ústavní soud uplatnil přísnější test proporcionality (viz bod 74).

91. Právní úpravu obsaženou v napadeném ustanovení Ústavní soud současně považuje za legitimní, tím spíše, je-li vedena snahou o zrychlení územního a stavebního řízení. Namítá-li ve vazbě na porušení práva na příznivé životní prostředí navrhovatelka rovněž porušení práva podle čl. 38 odst. 2 Listiny, nelze pominout, že toto ustanovení rovněž zakotvuje právo na projednání věci „bez zbytečných průtahů". Z vyjádření vlády plyne, že cílem novelizace zákona o ochraně přírody a krajiny bylo právě zamezení průtahům a nepřiměřené délce řízení, resp. povolovacích procesů ve stavebním právu. Navrhovatelka vychází v zásadě z toho, že neexistuje žádná studie, která by prokázala, že za průtahy v územním a stavebním řízení může právě široce vymezené účastenství spolků v těchto řízeních. Z ústavního pořádku však nelze dovodit povinnost předkladatele návrhu zákona (či pozměňovacího návrhu k němu), aby byl takový návrh podpořen kvalifikovanou studií, z níž by pramenily statisticky ověřené údaje, které by odůvodňovaly navrhovanou právní úpravu. Dlužno podotknout, že stejně tak zřejmě neexistuje ani studie potvrzující závěr opačný, s nímž operuje navrhovatelka. Vláda jako vedlejší účastník řízení ve svém vyjádření naopak odkázala hned na několik pravomocných rozhodnutí správních soudů, které praktiky některých tzv. ekologických spolků ve správních řízeních označily za obstrukční jednání. Přestože nejspíše neexistuje studie komplexně posuzující délku všech jednotlivých povolovacích procesů v České republice ani příčiny údajné neúměrné délky některých z nich, lze vyslovit premisu, že s rozšiřujícím se okruhem účastníků řízení se délka těchto procesů v obecné rovině může prodlužovat. Čím je totiž okruh účastníků širší, tím více jednotlivých procesních úkonů je v souhrnu provedeno, což v konečném důsledku může prodloužit celkovou délku řízení. Při posuzování legitimity napadené právní úpravy Ústavní soud rovněž zohlednil svůj nález ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18 týkající se návrhu na zrušení ustanovení zákona o EIA. V tomto svém nálezu Ústavní soud dospěl k závěru, že „zájem na urychlení povolovacího procesu prioritních dopravních záměrů a na jejich následné realizaci má odraz i v legitimním očekávání společnosti na přijetí takových opatření, která vedou ke snížení negativních důsledků zejména tranzitní silniční dopravy na zdraví obyvatel a ke zlepšení stavu životního prostředí". To lze přiměřeně vztáhnout i na řízení o tzv. středně velkých záměrech.

92. V posledním kroku testu racionality je úlohou Ústavního soudu posoudit napadené ustanovení zákona z pohledu jeho racionality (rozumnosti) *sensu stricto*. V nálezu ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18 Ústavní soud dovodil, že „musí být s respektem k dělbě moci a při posuzování kroku rozumnosti v rámci testu racionality zdrženlivý ve vztahu k legislativním volbám, které učinil o možných jiných řešeních informovanější zákonodárce. Nemůže, obzvláště při chybějící argumentaci navrhovatele, domýšlet alternativy zákonodárcem zvoleného řešení a hodnotit, zda by dosáhly sledovaných legitimních cílů na obdobné úrovni". Rovněž v nyní posuzované věci navrhovatelka zpochybňuje spíše kritérium vhodnosti a potřebnosti v rámci testu proporcionality (když test racionality navrhovatelka na rozdíl nejen od vlády a Hospodářské komory, ale i Veřejné ochránkyně práv neprovedla). Byť si lze jistě představit řadu, možná i vhodnějších a účinnějších způsobů, jak předcházet průtahům v některých správních řízeních, nehodnotí Ústavní soud ani v posledním kroku testu racionality napadenou právní úpravu jako protiústavní. Omezení účastenství spolků v některých správních řízeních navíc nebylo jedinou změnou mající vést k efektivnímu a rychlejšímu územnímu a stavebnímu řízení, nýbrž šlo o součást velkého množství doprovodných změn v předpisech v oblasti stavebního práva a práva životního prostředí (viz bod 2).

93. Ústavní soud nad rámec námitek navrhovatelky konstatuje, že napadenou právní úpravu neshledává rozpornou ani s čl. 7 Ústavy, podle něhož stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. I kdyby totiž Ústavní soud připustil, že k ochraně přírodního bohatství zásadní měrou přispívají právě tzv. ekologické spolky, nelze v samotném omezení jejich účastenství v některých správních řízeních spatřovat porušení čl. 7 Ústavy, který se v prvé řadě týká samotné činnosti státu. To platí tím spíše, když se tyto spolky

mohou nadále účastnit správních řízení, v nichž lze identifikovat možnost dotčení přírody a krajiny (viz bod 90), a tudíž i přírodních zdrojů, resp. přírodního bohatství. Preventivní funkci ochrany životního prostředí a přírodního bohatství podle čl. 7 Ústavy plní zejména zákon o životním prostředí, zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o EIA a zákon o integrované prevenci [srov. Syllová, J. Čl. 7 (Ochrana přírody). In: Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J. Ústava České republiky. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 92). Účastenství spolků ve správních řízeních podle těchto zákonů však nebylo zákonem č. 225/2017 Sb. vyloučeno ani zúženo.

94. V návaznosti na předchozí bod Ústavní soud podotýká, že neshledal ani rozpor napadeného ustanovení s čl. 35 odst. 2 Listiny, který zaručuje právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Napadené ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny se totiž práva na informace o životním prostředí, které je na zákonné úrovni upraveno v samostatném zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o právu na informace o životním prostředí“), nikterak nedotýká. Na tomto místě je třeba zdůraznit, že spolek coby právnická osoba je způsobilým žadatelem [§ 2 písm. c) zákona o právu na informace o životním prostředí] o informace o životním prostředí a že toto právo na informace není spojeno s účastenstvím spolků ve správních řízeních. Žadatel (spolek) svou žádost o informace o životním prostředí dokonce nemusí ani odůvodňovat (§ 3 zákona o právu na informace o životním prostředí), což představuje transpozici čl. 3 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS, podle něhož žadatel nemusí prokazovat svůj oprávněný zájem na získání informací o životním prostředí (viz Jelínková, J. in Jelínková, J., Tuháček, M. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, s. 29 a násl.).

95. Jde-li o námitku směřující k porušení mezinárodněprávních závazků České republiky, ani tu Ústavní soud nepokládá za důvodnou. Navrhovatelka dovozuje ústavní právo na účast spolků ve správních řízeních *en bloc* toliko z jednoho článku rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy č. 77 (31). Jak sama uvádí, toto právo dovozuje nepřímo, a to navíc bez jakékoliv bližší argumentace. Argumentace touto rezolucí, z níž navíc podle Ústavního soudu žádné takovéto právo nevyplývá, má nulovou ústavněprávní relevanci, neboť z důvodu její nezávazné povahy nemůže tato rezoluce omezovat zákonodárce při přijímání právní úpravy.

96. Opět nad rámec námitek navrhovatelky Ústavní soud podotýká, že napadené ustanovení zákona nepovažuje za neslučitelné ani s tzv. Aarhuskou úmluvou. Veřejná ochránkyně práv opomněla, že ani ta nezaručuje účast tzv. dotčené veřejnosti (spolků) ve všech rozhodovacích procesech, ale pouze při „rozhodování o specifických činnostech“ (čl. 6 Aarhuské úmluvy). Podle čl. 6 odst. 1 písm. a) Aarhuské úmluvy pak každá smluvní strana bude zejména „uplatňovat ustanovení tohoto článku vzhledem k rozhodnutím o tom, zda povolit navrhované činnosti uvedené v příloze I“. Z tohoto seznamu činností pak vychází vnitrostátní předpisy, zejména zákon o integrované prevenci. Podle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o integrované prevenci přitom platí, že účastníky řízení o vydání integrovaného povolení jsou vždy mimo jiné občanská sdružení (spolky), jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů. Obdobně je účast tzv. ekologických spolků zaručena v řízeních podle vodního zákona (§ 115 odst. 7), popř. zákona o EIA, který tzv. dotčené veřejnosti poskytuje řadu procesních práv. Rovněž čl. 9 odst. 2 písm. b) Aarhuské úmluvy (přístup k právní ochraně) omezuje tam uvedené povinnosti na činnosti podle čl. 6, tj. nikoliv na všechny záměry a všechna řízení, ale pouze na ta vybraná, u nichž skutečně reálně hrozí závažný zásah do práva na příznivé životní prostředí. Lze proto konstatovat, že závazkům plynoucím z Aarhuské úmluvy napadená právní úprava dostojí. Nezávisle na tomto závěru je třeba dále upozornit na to, že z textu Aarhuské úmluvy „nelze dovodit, že by tato úmluva byla přímým pramenem jakýchkoliv občanských práv či závazků,

natož práv či svobod základních“ (usnesení ze dne 21. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 1791/07). Ustanovení Aarhuské úmluvy týkající se účastenství veřejnosti na některých rozhodovacích procesech nemají povahu *self-executing* (k vymezení např. Mlsna, P. in Rychetský, P. a kol. Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 109), pročež nemají přímý účinek (nález ze dne 30. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 19 ve spojení s bodem 5). I pokud by se tedy čl. 6 Aarhuské úmluvy vztahoval na jakékoliv stavební (či jiné) záměry, nelze z něj dovodit bezprostředně použitelné právo kohokoliv na účastenství v řízení o tomto záměru. V návaznosti na to lze zmínit i názor zastávaný v právní nauce, podle níž „mezinárodní smlouva, která není samovykonatelná, nemůže založit derogační pravomoc jakéhokoliv soudu“ (Mlsna, P., Kněžínek, J. Mezinárodní smlouvy v českém právu: Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlašování a aplikace. Praha: Linde, 2009, s. 184).

VIII. Závěr

97. O návrhu na zrušení § 70 odst. 3 věty první zákona o ochraně přírody a krajiny ve slovech „podle tohoto zákona“ Ústavní soud z uvedených důvodů rozhodl tak, že se návrh zamítá.

98. Jelikož napadená ustanovení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., byla zásadním způsobem novelizována, a pozbyla tak v průběhu řízení před Ústavním soudem platnosti (body 55 až 57), Ústavní soud řízení o návrhu na jejich zrušení zastavil.

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudců Ludvíka Davida, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka k výroku I i k jeho odůvodnění

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

2. Domníváme se, že přijaté omezení účastenství ekologických spolků ve správním řízení není racionální, neboť nevede k naplnění svého deklarovaného cíle. Navíc je nepřijatelným zásahem do koncepce správního soudnictví a tím i do principu dělby mocí jako součásti demokratického právního státu. Z těchto důvodů vede napadená úprava k porušení práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny v jeho procedurální ochraně podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a k porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy garantujícího právní stát a dělbu mocí.

A. Nerozumnost napadeného omezení účastenství ekologických spolků ve správním řízení

3. Úpravou zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) stát plní podobně jako úprava obsažená v dalších složkových předpisech ochrany životního prostředí závazek chránit přírodní bohatství vyjádřený v čl. 7 Ústavy, na který zakotvení práva na příznivé životní prostředí přímo navazuje [viz nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 30/15 (N 42/80 SbNU 517; 239/2016 Sb.), bod 21]. Zákon o ochraně přírody a krajiny navíc provádí právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny.

4. Ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny stanoví jako nepřekročitelnou ústavní podmínku, že z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Vyloučení účastenství ve správních řízeních však může být v některých případech ústavně souladným zásahem do základních práv. Již dříve Ústavní soud

dovodil, že vyloučení dotčené osoby ze správního řízení, jež se týká jejích základních práv a svobod, lze v zásadě zhojit dvěma způsoby. Buď tím, že dotčené osobě bude přiznána legitimace k podání správní žaloby, nebo že bude zrušeno konkrétní hmotněprávní ustanovení předpisu veřejného práva, ve kterém je účastenství vymezeno způsobem rozporným s výše uvedeným závěrem. Ústavní soud shledal jako racionálnější postup spočívající v derogaci konkrétního ustanovení hmotného veřejného práva, která umožní ochranu základních práv již v řízení správním. Podle prejudikatury Ústavního soudu je nicméně vždy třeba najít takové řešení, které by bylo bližší zásadě slušnosti a rozumnosti [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/99 ze dne 22. 3. 2000 (N 42/17 SbNU 295; 95/2000 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001 (N 96/22 SbNU 329; 276/2001 Sb.)]. Z uvedeného vyplývá, že omezení účastenských práv spolků podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je třeba posuzovat zejména v souvislosti se zachováním jejich přístupu k soudní ochraně. Vedle samotného přístupu k soudní ochraně je však podstatná i efektivita soudního přezkumu.

5. Podle čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s.), který se vztahuje i na případy přezkumu rozhodnutí v oblasti ochrany přírody a krajiny, musí soudní ochrana zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, včetně právně přikázaných úlev ve vhodných případech, a musí být čestná, spravedlivá, včasná a neměla by vyžadovat vysoké náklady. V případě, že by vyloučení ekologických spolků z některých řízení natolik zhoršilo jejich přístup k soudní ochraně, mohlo by se napadené ustanovení dostat do rozporu s citovanými požadavky [viz např. případ Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy ACCC/C/2004/6 (Kazachstán)]. Stejné požadavky je možné dovodit i z unijního práva, a to jak ve vztahu k účinnosti soudního přezkumu [viz např. rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) ze dne 15. 1. 2013, Križan, C-416/10, body 108–109], tak i např. k přiměřenosti nákladů soudního řízení (viz např. rozsudek SDEU ze dne 11. 4. 2013, Edwards a Pallikaropoulos, C-260/11). Aarhuská úmluva není přímo účinná a přímý účinek postrádají rovněž ustanovení unijního práva, která čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy provádějí (viz rozsudek SDEU ze dne 17. 10. 2018, Klohn, C-167/17). To však nic nemění na požadavku, že je-li možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy [srov. k této otázce nález sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008 (N 198/51 SbNU 409), nález sp. zn. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009 (N 57/52 SbNU 267) či nálezy sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014 (N 111/73 SbNU 757), bod 19, nebo sp. zn. II. ÚS 1685/17 ze dne 18. 12. 2018 (N 204/91 SbNU 597), bod 26].

6. Souhlasíme s většinou v tom, že k věcnému přezkumu ústavnosti napadeného ustanovení je třeba přistoupit prostřednictvím testu racionality. Jsme však na rozdíl od většiny přesvědčeni o tom, že napadená právní úprava nenaplňuje čtvrtý krok testu racionality. I kdyby totiž bylo možno připustit, že sleduje legitimní cíl rychlého a hospodárného územního a stavebního řízení, je zřejmé, že tohoto cíle uspokojivě nedosahuje, a proto je právní úpravou nerozumnou.

7. Zákonodárci nelze upřít možnost optimalizace povolovacích řízení včetně stanovení okruhu účastníků a podmínek účasti na rozhodování, které se vláda dovolává. K dosažení deklarovaných cílů je však možné využít celou řadu možností, například posílit integraci povolovacích řízení, která by omezila opakované uplatňování námitek souvisejících s ochranou přírody a krajiny, nebo stanovit podmínky účastenství a případně i přístupu k soudní ochraně po vzoru podmínek účasti dotčené veřejnosti v řízeních navazujících na proces EIA, případně jiným způsobem, který by omezil možné zneužití účastenských práv. Takový postup ostatně předpokládá i čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, když hovoří o členech veřejnosti, „kteří splňují kritéria, pokud jsou nějaká stanovena“.

8. Napadená právní úprava nicméně směřuje k dosažení svého cíle urychlit územní a stavební řízení způsobem, který se jeví jako nerozumný. Ústavně zaručeným právem ekologických spolků totiž je možnost proti vydaným rozhodnutím brojit žalobou z pozice

dotčených neúčastníků. Pro stavebníky tudíž vyloučení spolků z účasti v řízení představuje pouze zdánlivé zlepšení dosavadního stavu. Odborná literatura k tomu uvádí: „Proklamované posílení pozice stavebníka vyloučením účastenství ekologických spolků se tak jeví spíše jako nedomyšlené a pro stavebníky v důsledku kontraproduktivní, neboť přesouvá těžiště nápravy pochybení správního orgánu do fáze soudního přezkumu, přičemž soudům nesvědčí jiný prostředek nápravy nezákonného rozhodnutí než jeho zrušení. Tím se paradoxně může doba nutná pro realizaci stavebního záměru namísto žádoucího zkrácení výrazně prodloužit.“ (Vomáčka, V., Židek, D. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. České právo životního prostředí, 2017, č. 45, s. 36).

9. Je-li smyslem účasti ekologických spolků ve správních řízeních upozornit správní orgány na skutečnosti, které jim nemusí být z úřední povinnosti známé, pak se námitky, které se k těmto skutečnostem vztahují, v případech, v nichž bylo vyloučeno účastenství spolků ze správního řízení, objeví prvně až v soudním řízení. Pokud navíc může v důsledku výkonu rozhodnutí dojít k ohrožení, nebo dokonce k nevratnému zásahu do životního prostředí, jedná se o důvod přiznání odkladného účinku žalobě nebo kasační stížnosti. I relativně marginální vady správního rozhodnutí, kterým bylo možné předejít již v průběhu správního řízení nebo bylo možné je odstranit v řízení o odvolání, tak mohou být důvodem, proč se fáze před realizací záměru zbytečně protáhne o dobu řízení před soudem. Navíc v takovém případě hrozí případné opakování celého povolovacího řízení, které bude důsledkem faktu, že některé otázky nebyly správním orgánům známy v původním řízení; teprve poté pak bude případně následovat další soudní řízení před správními soudy.

10. Jak ve svém vyjádření potvrdila vláda, přijetí napadených ustanovení nebylo podloženo analýzou, která by dokládala, že právě účast ekologických spolků představuje zásadní zátěž pro řízení, ve kterých se posuzuje možné dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny. Tyto závěry není možné dovodit ani z rozhodovací činnosti správních soudů, které se s případy navazujícími na účast spolků v řízení podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny setkávají setrvale. Proklamovaného vedlejšího účelu posuzované úpravy, kterým je odbřemenění správních orgánů, může být dosaženo na úkor zátěže správních soudů, která se nejeví jako přiměřená. Naopak se může stát, že se řízení jako celek stanou náročnějšími na finanční i lidské prostředky, pokud budou soudy opakovaně rušit a vracet přezkoumávaná rozhodnutí na základě námitek uplatněných ekologickými spolky poprvé v žalobě proti vydanému rozhodnutí.

B. Zásah do koncepce správního soudnictví a tím i do principu dělby mocí jako součásti demokratického právního státu

11. Jedním z principů, na nichž je vybudován ústavní pořádek České republiky, je dělba moci. Tento koncept se prolíná celou systematikou ústavního pořádku. Jeho základem je dělba (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] nebo respektem k vymezení kompetencí jednotlivých mocí [nález sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.)]

12. Jak vyplývá z výše uvedeného, důsledkem napadené právní úpravy je, že žalobci – ekologické spolky uplatňují argumenty či námitky proti správním rozhodnutím až před správními soudy, aniž by právní úprava umožňovala, aby tyto argumenty a námitky byly předloženy již v řízení správním. Ve vztahu k námitkám ekologických spolků, o kterých se veřejná správa v příslušném správním řízení nedozví, tudíž správní soudnictví nebude provádět soudní přezkum závěrů veřejné správy, ale prvotní hodnocení dané otázky, což je krajně

nežádoucí. Napadená právní úprava tak posouvá prvotní hodnocení námitek ekologických spolků až do soudního řízení a celou tíhu rozhodování o nich nesystematicky přesouvá ze správních orgánů na správní soudy. V případě relevantních věcných argumentů před správními soudy pak bude zpravidla nezbytné zrušit napadené správní rozhodnutí, protože v soudním řízení neobstojí. Navíc na rozdíl od soudního řádu správního stanoví § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zásadu materiální pravdy a správní orgán jako strážce a ochránce veřejného zájmu bude povinen věc znovu posuzovat, jak již bylo vysvětleno výše. Systém správního soudnictví je totiž podle soudního řádu správního v České republice založen na tzv. kasačním principu a na přezkumu zákonnosti rozhodnutí správních orgánů před správními soudy. Takováto koncepce je udržitelná jen v případě, že správní orgány nejprve vydají správní rozhodnutí při zohlednění všech argumentů a skutkových závěrů, a to v rámci zpravidla dvoustupňového správního řízení, a teprve až poté přistoupí k přezkumu zákonnosti napadených správních rozhodnutí správní soud. V této koncepci není možné, aby soudy zasahovaly do pravomoci správního orgánu posoudit nejprve všechny okolnosti věci a vydat správné a zákonné rozhodnutí.

13. Narušení souslednosti správního a soudního řízení pak v konečném důsledku nerespektuje ústavně vyžadovanou dělbu moci mezi výkonnou a soudní mocí. Soudní moc totiž v případech vyloučení ekologických spolků ze správního řízení napadeným ustanovením musí suplovat činnost správních orgánů a současně vstupuje do jejich kompetence vydat správní rozhodnutí až po posouzení všech právních a skutkových argumentů. To však správní orgány za současného stavu zčásti činí jako účastníci řízení nejdříve až v průběhu řízení soudního.

14. Napadeným ustanovením tedy zákonodárce nesystematicky zasáhl do koncepce správního soudnictví ve velkém množství případů. Možnost účasti ekologických spolků ve správním řízení byla typově vyloučena v řízeních týkajících se např. povolování činností, které zasahují do krajinného rázu, do územního systému ekologické stability nebo do významných krajinných prvků. Soudy by se jako první měly zabývat také námitkami ekologických spolků proti kácení dřevin rostoucích mimo les pro účely výstavby (viz § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny), výjimkami z ochrany ohrožených druhů rostlin a živočichů, jejichž výskyt je zjištěn až po zahájení řízení podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, (§ 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny) nebo prováděním některých činností ve zvláště chráněných územích (ve smyslu § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny). Spektrum uvedených případů je velmi široké, což je dáno například již tím, že významnými krajinnými prvky jsou ze zákona všechny lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera či údolní nivy [viz § 3 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny]. Navíc se nejedná o uzavřený výčet, neboť k podřazení řízení pod působnost § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny vede i nepřímá vazba na chráněné zájmy. Omezení spolků se tedy vztahuje i na řízení, která se týkají např. provozu zdrojů znečištění ovzduší, pokud lze dovodit možný vliv na některou z chráněných částí přírody a krajiny.

15. Konečně nelze přehlížet, že úprava řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu sice počítá s aktivní legitimací osob, které nebyly účastníky správního řízení (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), ovšem tuto výjimečnou situaci nereflektuje dostatečným způsobem zbývající úprava řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Například není jasně upraveno, v jaké lhůtě mohou ekologické spolky z pozice neúčastníků správního řízení žalobu podat. Počítání lhůty pro podání žaloby se totiž podle § 72 odst. 1 s. ř. s. odvíjí od oznámení rozhodnutí žalobci „doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou“.

16. I tato nejasnost poukazuje na to, že zákonodárce nevzal v napadené úpravě v potaz ani práva účastníků řízení, ani veřejný zájem na efektivitě soudní moci, ani dosavadní koncepci správního soudnictví a nastavení kompetencí správních orgánů a soudů. V rámci této koncepce správního soudnictví pak plošné vyloučení ekologických spolků z některých správních řízení

není z výše popsaného pohledu ochrany dělby moci přípustné; to by bylo možné jen v případě, že by se jednalo o komplexní, vyváženou změnu právní úpravy ve vztahu k činnosti správních orgánů a fungování soudní moci, nikoli o dílčí nepromyšlený zásah nabourávající dosavadní koncepci vztahu mezi správním soudnictvím a správními orgány.

17. Dalším negativním zásahem do principu právního státu je pak v případě závěru správních soudů o nutnosti zrušit již vydaná a pravomocná správní rozhodnutí z důvodů ochrany práva na příznivé životní prostředí, ale třeba i z důvodů ochrany veřejného zájmu, též narušení právní jistoty všech osob (tedy i některých stavebníků) ve vztahu k pravomocným rozhodnutím správních orgánů, což je rozporné s principem právní jistoty jako důležité součásti právního státu zaručeného čl. 1 odst. 1 Ústavy.

18. Z důvodů výše uvedených jsme přesvědčeni, že napadená úprava vylučující ekologické spolky z některých správních řízení neobstojí, a měla být tedy Ústavním soudem zrušena, neboť nesměřuje racionálně k naplnění účelu, k němuž bylo toto opatření přijato, čímž dochází k zásahu do čl. 35 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. V řadě případů totiž může dojít k prodloužení, nikoli zkrácení příslušných řízení. Navíc přijatá úprava vede k tomu, že jsou uplatňovány námitky a argumenty ekologických spolků až před správními soudy jako nova, čímž je neústrojně narušovaná koncepce správního soudnictví, což následně vede k zásahu do dělby moci, čímž dochází k porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy.

Č. 17
Legitimní očekávání spravedlivého ocenění ve světle práva na soudní ochranu
(sp. zn. II. ÚS 560/20 ze dne 26. ledna 2021)

V případech, kdy je dotčeným majetkem (ať v případě zrušení spoluvlastnictví, nebo jiného zákonného zbavení majetku) statek sloužící k podnikání, se nelze při stanovení přiměřené náhrady spokojit s mechanickým oceněním věci; je také nutné přihlédnout k ostatním prvkům majícím vliv na tržní hodnotu. Jiný postup při stanovení přiměřené náhrady je v rozporu s ústavním pořádkem zaručeným právem vlastnit majetek, jak vyplývá z čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudkyně Kateřiny Šimáčkové a soudce zpravodaje Davida Uhlíře o ústavní stížnosti Štěpána Palounka, zastoupeného JUDr. Jakubem Vozábem, Ph.D., sídlem Na Květnici 713/7, Praha 4, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. listopadu 2019 č. j. 22 Cdo 2293/2019-609, rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 5. února 2019 č. j. 20 Co 331/2018-581 a rozsudku Okresního soudu v Semilech ze dne 26. července 2018 č. j. 8 C 192/2014-539, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Hradci Králové a Okresního soudu v Semilech jako účastníků řízení a Romana Škramovského, zastoupeného JUDr. Štěpánem Maškem, advokátem, sídlem Komenského 939/21a, Jablonec nad Nisou, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 2019 č. j. 22 Cdo 2293/2019-609, rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 5. 2. 2019 č. j. 20 Co 331/2018-581 a rozsudkem Okresního soudu v Semilech ze dne 26. 7. 2018 č. j. 8 C 192/2014-539 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý (řádný) proces chráněné čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, právo na ochranu majetku podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod a právo na ochranu majetku podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 2019 č. j. 22 Cdo 2293/2019-609, rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 5. 2. 2019 č. j. 20 Co 331/2018-581 a rozsudek Okresního soudu v Semilech ze dne 26. 7. 2018 č. j. 8 C 192/2014-539 se ruší.

III. Návrh vedlejšího účastníka řízení na přiznání nákladů jeho právního zastoupení se zamítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených 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 v záhlaví uvedených rozhodnutí. Stěžovatel namítal, že napadenými rozhodnutími bylo porušeno jeho základní právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo na vlastnictví a ochranu majetku podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

2. Z obsahu ústavní stížnosti, jakož i z napadených rozhodnutí a vyžádaného spisu Okresního soudu v Semilech (dále jen „okresní soud“) sp. zn. 8 C 192/2014 vyplývá, že žalobou ze dne 13. 11. 2014 se Roman Škramovský (dále jen „vedlejší účastník řízení“) domáhal zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví podle § 1143 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, po žalovaném stěžovateli a Michalu Palounkovi. Předmětem řízení bylo vypořádání podílového spoluvlastnictví k souboru nemovitostí, které včetně jejich technologického zařízení slouží k užívání jako malá vodní elektrárna v katastrálním území Turnov a Bukovina u Turnova (dále též jen „MVE“). Tato MVE byla zbudována na místě původního mlýna ve 20. letech 20. století rodinou Votrubcových a po roce 1948 byla znárodněna. V rámci nápravy majetkových křivd byl v roce 1995 celý soubor předmětných nemovitostí včetně technologie MVE vydán bratrům Ing. Emilovi a Pribinovi Votrubcovým jakožto dědicům původních vlastníků, přičemž bratři Votrubcovi byli podílovými spoluvlastníky MVE každý se spoluvlastnickým podílem o velikosti 1/2. Pribin Votrubec svůj spoluvlastnický podíl prodal otci vedlejšího účastníka řízení JUDr. Zdeňku Škramovskému. Ing. Emil Votrubec spolu s JUDr. Zdeňkem Škramovským k zajišťování provozu MVE založili dne 12. 7. 1995 společnost VODNÍ ELEKTRÁRNA EMIL VOTRUBEC, spol. s r. o., (nyní po změně společnost MVE Turnov, s. r. o.), ve které byli společníky každý s obchodním podílem o velikosti 50 %. Tato společnost byla a je až do současnosti též držitelkou licence k provozu MVE.

3. JUDr. Zdeněk Škramovský v roce 1997 převedl svůj spoluvlastnický podíl na předmětných nemovitostech o velikosti id. 1/2 na své děti tak, že ideální spoluvlastnický podíl o velikosti id. 1/4 daroval vedlejšímu účastníkovi řízení a zbývající id. 1/4 sestře vedlejšího účastníka řízení. Ta svůj spoluvlastnický podíl darovala vedlejšímu účastníkovi řízení v roce 2014.

4. Ing. Emil Votrubec v rámci předkupního práva nabízel prodej svého spoluvlastnického podílu o velikosti id. 1/2 vedlejšímu účastníkovi řízení, ten však o nabytí tohoto podílu za požadovanou cenu neměl zájem a odmítl jej. Proto Ing. Emil Votrubec svůj ideální spoluvlastnický podíl o velikosti id. 1/2 prodal na základě kupní smlouvy ze dne 25. 2. 2013 stěžovateli a jeho bratrovi Michalu Palounkovi za kupní cenu 15 500 000 Kč. Následně bratr stěžovatele svůj spoluvlastnický podíl na nemovitostech o velikosti id. 1/4 daroval stěžovateli.

5. Pokud jde o účast stěžovatele ve společnosti provozující MVE, tato mu byla znemožněna. Vzhledem k tomu stěžovatel opakovaně žádal vedlejšího účastníka řízení o součinnost při vypovězení nájemních smluv s MVE Turnov, s. r. o., jíž je vedlejší účastník jediným společníkem, a ten to odmítl, nemovitosti zůstaly v nájmu společnosti MVE Turnov, s. r. o., a naprostá většina zisku z nemovitostí plynula ve prospěch této společnosti.

6. Vedlejší účastník řízení se žalobou ze dne 13. 11. 2014 domáhal zrušení podílového spoluvlastnictví a přikázání veškerých nemovitostí do jeho výlučného vlastnictví.

7. Okresní soud po provedeném řízení rozsudkem ze dne 26. 7. 2018 č. j. 8 C 192/2014--539 podílové spoluvlastnictví k předmětným nemovitostem zrušil, předmětné nemovitosti přikázal do výlučného vlastnictví vedlejšího účastníka řízení s tím, že tento má stěžovateli zaplatit vypořádací podíl ve výši 2 887 580 Kč, a dále rozhodl o zaplacení nákladů řízení.

8. Proti rozsudku okresního soudu podal stěžovatel odvolání. Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 5. 2. 2019 č. j. 20 Co 331/2018-581 rozsudek soudu prvního stupně potvrdil.

9. Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu dovoláním. Nejvyšší soud usnesením ze dne 26. 11. 2019 č. j. 22 Cdo 2293/2019-609 podané dovolání odmítl, neboť je neshledal přípustným.

II. Argumentace stěžovatele

10. Stěžovatel v ústavní stížnosti namítal, že o přikázání nemovitostí do výlučného vlastnictví měli zájem oba spoluvlastníci, přičemž stěžovatel nabízel zaplatit vedlejšímu účastníkovi řízení na vypořádacím podílu částku 15 000 000 Kč, zatímco vedlejší účastník řízení nabízel zaplatit stěžovateli na vypořádacím podílu částku několikanásobně nižší, a to 2 100 000 Kč.

11. Podle názoru stěžovatele ve věci rozhodující soudy nedostatečně zohlednily ekonomickou užitnou hodnotu předmětných nemovitostí, přestože se jedná o výrobní objekty sloužící k podnikání a generování zisku, a dále stěžovatel namítal finanční nevyváženost, neboť nemovitosti nabyl za 15 500 000 Kč a jako vypořádací podíl obdržel pouze částku cca 2,8 milionu Kč. Stěžovatel rovněž zpochybnil kritérium údržby nemovitostí, které okresní soud přičetl k dobru vedlejšímu účastníkovi, protože údržba je prováděna pouze prostřednictvím společnosti MVE Turnov, s. r. o., přičemž je to tato společnost, resp. vedlejší účastník řízení jako její společník, který z provozu MVE inkasuje dlouhodobě zisk, zatímco stěžovateli plyne pouze nepřiměřeně nízké nájemné.

12. Stěžovatel vyjádřil nesouhlas i se závěrem okresního soudu, že pokud by nemovitosti byly přikázány do vlastnictví stěžovatele, stěžovatel by pravděpodobně vypověděl nájemní smlouvu společnosti MVE Turnov, s. r. o., a ta by tak ztratila důvod své existence. Dále stěžovatel namítal, že žádný ze spoluvlastníků není zakladatelem ani původním majitelem nemovitostí, nedá se proto říci, že by některý z nich měl větší „morální právo“ na přikázání spoluvlastnického podílu než jiný.

13. Rozdíl mezi vypořádacími podíly nabízenými stěžovatelem a vedlejším účastníkem je podle tvrzení stěžovatele natolik extrémní, že se s ním nelze vypořádat pouze s odkazem na závěry judikatury, podle které není výše vypořádacího podílu rozhodující pro otázku, kterému ze spoluvlastníků bude věc přikázána. Kritéria pro přikázání nemovitostí přitom svědčící ve prospěch jednotlivých spoluvlastníků byla hodnocena nikoli co do jejich váhy, ale pouze co do jejich počtu. V předmětné věci se tak dle názoru stěžovatele jedná nejen o porušení podústavního práva, konkrétně pravidel pro vypořádání spoluvlastnictví stanovených zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, ale o porušení práva vlastnit majetek a práva na jeho ochranu, resp. práva na ochranu před nuceným odejmutím vlastnického práva bez adekvátní náhrady.

14. Stěžovatel má za to, že ústavní stížností napadenými rozhodnutími bylo stěžovateli odepřeno právo na vlastnictví majetku a jeho ochranu a fakticky byl stěžovatelův majetek „vyvlastněn“ bez adekvátní náhrady. Přestože nalézací soudy hodnotily ve shodě se znaleckými posudky stav nemovitostí jako špatný a údržbu zanedbanou, a z tohoto důvodu stanovily cenu nemovitostí v částce cca 5,7 mil. Kč, nebránilo jim to přičítat vedlejšímu účastníkovi řízení k dobru to, že společnost MVE Turnov, s. r. o., provádí občasnou údržbu nemovitostí a investuje do nich.

15. Porušení práva na spravedlivý proces stěžovatel spatřuje zejména v tom, že ve věci rozhodující soudy při svém rozhodování ztotožňovaly vedlejšího účastníka řízení se společností MVE Turnov, s. r. o., přestože jde o zcela odlišné subjekty. Vedlejší účastník sám není držitelem licence k výrobě elektřiny ani sám nikdy neinvestoval do údržby a oprav nemovitostí,

přesto dovolací soud ve shodě s předchozími rozhodnutími přičítá toto kritérium ve prospěch vedlejšího účastníka.

III. Vyjádření k ústavní stížnosti a replika stěžovatele

16. Ústavní soud vyzval ve věci rozhodující soudy a vedlejšího účastníka řízení, aby se k ústavní stížnosti vyjádřili.

17. Okresní soud ve vyjádření ze dne 23. 3. 2020 uvedl, že nepovažuje stížnost stěžovatele za důvodnou. Stěžovatel spatřuje porušení svých ústavních práv především ve skutečnosti, že soud nerozhodl o přikázání společné nemovitosti do jeho výlučného vlastnictví, přestože nabízel vypořádací podíl podstatně převyšující zjištěnou obvyklou cenu nemovitostí. Okresní soud se celou věcí řádně zabýval, včetně uvedeného argumentu a dalšími kritérii podle § 1147 občanského zákoníku. Náhradu, jíž se stěžovateli dostalo za jeho spoluvlastnický podíl, považuje okresní soud za adekvátní. Soud vycházel z obvyklé ceny nemovitostí, přičemž stěžovatelem dobrovolně a v rámci smluvní volnosti zaplacená cena za spoluvlastnický podíl, která byla zjevně nadhodnocená, nemůže být pro určení vypořádacího podílu rozhodující. Stěžovatel v tomto nese jisté investiční riziko. Okresní soud také ve svém rozhodnutí vysvětlil, proč nebyla použita oceňovací metoda výnosová a nijak nezaměňoval vedlejšího účastníka jako fyzickou osobu se společností MVE Turnov, s. r. o., a byl si této formální odlišnosti vědom. K dalším argumentům okresní soud odkázal na odůvodnění napadených rozhodnutí.

18. Krajský soud ve vyjádření ze dne 13. 3. 2020 konstatoval, že přestože stěžovatel vytýká obecným soudům porušení jeho práv na majetek a spravedlivý proces, tak jeho ústavní stížnost ve své podstatě obsahuje jen rozsáhlou skutkovou a právní polemiku se zákonnými ustanoveními nového občanského zákoníku a Nejvyšším soudem v jeho judikatuře vymezenými hledisky týkajícími se otázky zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví k nemovitostem. Z tohoto pohledu podle názoru krajského soudu žádná ústavně zaručená práva stěžovatele dotčena být nemohla a také nebyla. Těžiště ústavní stížnosti spočívá výlučně a jen v tom, že obecné soudy dostatečně nezohlednily skutečnost, že stěžovatel byl ochoten zaplatit na vypořádacím podílu podstatně, několikanásobně vyšší částku než druhý spoluvlastník, jemuž byly vypořádávané nemovitosti nakonec přikázány do výlučného vlastnictví. Obecné soudy se touto jeho námitkou předvídatelně, výslovně a podrobně zabývaly. Uvedly k ní, že se jedná jen o jedno z více zákonných hledisek při úvaze, kterému z podílových spoluvlastníků nemovitosti přikázat do výlučného vlastnictví, přičemž se v žádném případě nemůže jednat a nejedná o hledisko rozhodující a jediné. Závěrem svého vyjádření krajský soud navrhoval, aby ústavní stížnost byla odmítnuta jako zjevně neopodstatněná.

19. Nejvyšší soud ve vyjádření ze dne 26. 3. 2020 uvedl, že odmítavé rozhodnutí dovolacího soudu je založeno (vedle závěru o nepřípustnosti skutkových námitek) na závěru, že rozhodnutí nalézacích soudů ve věci jsou v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího soudu o vypořádání spoluvlastnictví přikázáním věci do výlučného vlastnictví některého ze spoluvlastníků. Nejvyšší soud se v napadeném rozhodnutí zabýval jednotlivými dovolacími námitkami a své úvahy podrobně vysvětlil. Vzhledem k tomu, že stěžovatel pouze opakuje své námitky uvedené v dovolání, případně je rozvíjí dále, odkázal Nejvyšší soud na odůvodnění napadeného rozhodnutí a má za to, že napadeným rozhodnutím práva stěžovatele neporušil, a ústavní stížnost považuje za neopodstatněnou.

20. Vedlejší účastník ve vyjádření k ústavní stížnosti ze dne 9. 3. 2020 uvedl, že stěžovatel námitky, které uvádí v ústavní stížnosti, namítal již v minulosti a soudy všech stupňů se s nimi řádně vypořádaly. Nova, která přináší (znemožnění nabytí obchodního podílu, výpovědi nájemních smluv apod.), jsou pro věc jednak nerozhodná, navíc ničím neprokazovaná a neodpovídající skutečnosti. Právní ochrany by podle názoru vedlejšího účastníka měl požívat i zájem na stabilitě vlastnických vztahů a z toho plynoucí řádné péči vlastníků, což svým historickým vývojem prokázal. Stačilo by, aby si stěžovatel o nemovitostech zjistil vše

potřebné, navázal s vedlejším účastníkem standardní kontakt a mohli při výrobě elektrické energie nadále kooperovat. Místo toho zvolil taktiku destrukční a kverulační. Vedlejší účastník má za to, že obecné soudy při vypořádání podílového spoluvlastnictví zcela respektovaly jak platnou právní úpravu, tak veškeré judikatorní závěry aprobované v minulosti Ústavním soudem. Podle tvrzení vedlejšího účastníka byl stěžovatel po celou dobu soudního řízení pasivní, k jednání soudu se ani jednou osobně nedostavil, místo toho, aby nabízel argumenty svědčící v jeho prospěch a přikázání nemovitostí do jeho výlučného vlastnictví, tak svůj procesní postup postavil toliko na zpochybňování tvrzení vedlejšího účastníka. Nemovitosti stěžovatel zakoupil ze spekulativních důvodů s dominantní ziskovou motivací. Nedlouho po zakoupení nemovitostí stěžovatel usiloval o prodej těchto nemovitostí a vedlejší účastník nemůže nést odpovědnost za to, že po finanční stránce je pro stěžovatele nákup MVE ztrátový a předmětný obchod se mu nezdařil. Závěrem vedlejší účastník uvedl, že obecné soudy nepochybily, pokud přijaly napadená rozhodnutí, a navrhoval, aby byla ústavní stížnost odmítnuta a aby byl stěžovatel uznán povinným nahradit mu náklady tohoto řízení.

21. Ústavní soud zaslal doručená vyjádření k ústavní stížnosti stěžovateli, který ve své replice ze dne 15. 8. 2020 se ohradil proti tomu, že se jej vedlejší účastník snaží vykreslit jako bezohledného spekulanta. Všechna kritéria, mimo nabídky vyššího vypořádacího podílu, která soudy v napadených rozhodnutích přičítaly ve prospěch vedlejšího účastníka, nebyl stěžovatel schopen bez své viny naplnit, a to právě i kvůli tomu, jak jednal vedlejší účastník. Jednalo se zejména o skutečnost, že stěžovatel nebyl schopen získat licenci na výrobu elektřiny k této konkrétní MVE, protože na jeden výrobní objekt může být podle platné právní úpravy vydána pouze jedna licence a držitelem licence je společnost MVE Turnov, s. r. o. Dále otec vedlejšího účastníka zabránil, aby stěžovatel získal podíl ve společnosti provozující MVE. Společnost MVE Turnov, s. r. o., je přitom nájemcem předmětných nemovitostí, za jejich užívání platí roční nájemné celkem 191 700 Kč, přičemž tržby z prodeje elektřiny podle znaleckého posudku Ing. Drbohlava za období roku 2012 – do roku 2016 činily průměrně 2 180 000 Kč ročně. Přestože stěžovatel nemá na zisku žádný podíl, obecné soudy přičetly vedlejšímu účastníkovi k dobru údržbu MVE, přičemž je ze stavu nemovitostí i technologického vybavení MVE zřejmé, že MVE je v silně zanedbaném stavu a vedlejší účastník ani není ochoten investovat částku 80 000 Kč potřebnou podle znaleckého posudku Ing. Hanuše ke zprovoznění nefunkční turbíny. Uvedené skutečnosti nejsou žádná nova, která by stěžovatel uplatňoval až v rámci ústavní stížnosti, jak tvrdí vedlejší účastník. Stěžovatel trvá na tom, že nepřihlédnutím ke kritériu výše vypořádacího podílu a jeho bagatelizací ve spojení s chybným hodnocením kritérií přičtených ve prospěch vedlejšího účastníka bylo závažně porušeno ústavně zaručené právo stěžovatele na vlastnictví a jeho ochranu.

IV. Procesní podmínky řízení

22. Ústavní soud nejprve zkoumal splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas, oprávněným stěžovatelem a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 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 zákona o Ústavním soudu).

23. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 44 zákona o Ústavním soudu uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání, neboť by nijak nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil z vyžádaného spisu a z písemných úkonů stěžovatele, účastníků a vedlejšího účastníka řízení.

V. Právní východiska

24. 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 jednoduchým 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 vlastníkovi poskytla ochranu v případě, kdy by 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 spoluvlastnictví velmi úzce navazuje na ochranu vlastnického práva, poskytovanou zejména podle čl. 11 Listiny, která je zaručována všem vlastníkům se stejným zákonným obsahem [srov. nález ze dne 21. 10. 2008 sp. zn. IV. ÚS 1735/07 (N 177/51 SbNU 195)].

25. 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. nález ze dne 4. 12. 2008 sp. zn. I. ÚS 428/06 (N 215/51 SbNU 673)]. Ústavní soud ve své konstantní judikatuře rovněž již mnohokrát 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. nález sp. zn. II. ÚS 2048/09 ze dne 2. 11. 2009 (N 232/55 SbNU 181)].

26. Ústavní soud opakovaně připomíná, že není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti obecných soudů, neboť není vrcholem jejich soustavy (srov. čl. 81 a 90 Ústavy). Pokud soudy postupují v souladu s obsahem hlavy páté Listiny, nemůže na sebe atrahovat právo přezkumného dohledu nad jejich činností (čl. 83 Ústavy). Řečené znamená, že Ústavní soud zpravidla neposuzuje ani interpretaci a aplikaci podústavního práva provedené obecnými soudy. Výjimku z této zásady tvoří případy, kdy interpretace podústavního práva, již obecné soudy zvolily, založila porušení některého základního práva stěžovatele, případně ve střetu dvou výkladových alternativ byl pominut možný výklad jiný, ústavně konformní, anebo je výrazem flagrantního ignorování příslušné kogentní normy nebo zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů právního výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, a představuje tím nepředvídatelnou interpretační libovůli, resp. je v rozporu s obecně sdílenými zásadami spravedlnosti. V mezích takto limitovaného přezkumu Ústavní soud zvážil obsah napadených rozhodnutí a dospěl k závěru, že návrh je částečně důvodný.

VI. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

27. V předmětném řízení jde z ústavněprávního pohledu o střet vlastnického práva stěžovatele jako podílového spoluvlastníka předmětných nemovitostí ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) s právem druhého spoluvlastníka, a to vedlejšího účastníka řízení a dále o právo stěžovatele na řádné ocenění jeho spoluvlastnického podílu na MVE.

28. Ústavní soud ověřil, že okresní soud provedl dokazování ke všem okolnostem významným pro rozhodnutí, kterému spoluvlastníku po zrušení podílového spoluvlastnictví nemovitosti přikázat za situace, kdy bylo prokázáno, že nemovitosti nelze reálně rozdělit, a dospěl k závěru, že byly splněny podmínky zrušení podílového spoluvlastnictví na

předmětných nemovitostech, a tyto nemovitosti přikázal do výlučného vlastnictví vedlejšího účastníka. V této části shledal Ústavní soud napadená rozhodnutí jako správná a řádně odůvodněná.

29. Právo na ochranu majetku zaručuje nejen čl. 11 Listiny, ale také čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Ochrana poskytovaná Dodatkovým protokolem k Úmluvě podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva sestává ze vzájemně propojených tří pravidel, zjednodušeně řečeno, a) práva na pokojné užívání majetku, b) práva nebýt zbaven majetku (s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva) a c) práva státu upravovat užívání majetku v souladu s obecným zájmem. Právem „nebýt zbaven majetku“ se rozumí ochrana nejen před vyvlastněním ve prospěch státu, ale i před nuceným převodem ve prospěch třetích osob. Sem patří též kupř. povinnost vydat věc v restituci původnímu vlastníkovi (viz rozsudek ESLP ve věci *Pincová a Pinc proti České republice* ze dne 5. 11. 2002 č. 36548/97). Obdobně je třeba hledět na rozhodnutí soudu o zrušení spoluvlastnictví a přikázání celé věci za přiměřenou náhradu jednomu nebo více spoluvlastníkům podle § 1147 občanského zákoníku. Je-li dán veřejný zájem na nekonfliktním a účelném využívání majetku (vlastnictví zavazuje), pak tento zájem opravňuje, aby jeden ze spoluvlastníků byl zbaven majetku. Oprávnění soudu přikázat věc za náhradu ostatním spoluvlastníkům či spoluvlastníkovi je také projevem práva státu upravovat užívání majetku v souladu s obecným zájmem a odrazem zásady, že nikdo nemůže být nucen ve spoluvlastnictví setrvat; spoluvlastnictví je institut postavený zásadně na dobrovolnosti. Podmínkou zbavení majetku je poskytnutí přiměřené náhrady. Ve výše zmíněném rozsudku *Pincová a Pinc proti České republice* ESLP vyslovil, že rovnováhy mezi zbavením majetku a náhradou „… je zpravidla dosaženo, pokud náhrada vyplacená vyvlastněnému je v rozumném poměru k ‚tržní‘ hodnotě majetku v době, kdy k odnětí vlastnictví došlo“. Zvláště v případech, kdy je dotčeným majetkem (ať v případě zrušení spoluvlastnictví, nebo jiného zákonného zbavení majetku) statek sloužící k podnikání, se nelze při stanovení přiměřené náhrady spokojit s mechanickým oceněním věci; je také nutné přihlédnout ke goodwillu a ostatním prvkům majícím vliv na tržní hodnotu, jako je kupř. s předmětným statkem spojená legální možnost využití energie vodního toku či jiná s ním spojená výhoda.

30. Proto nelze vyjádřit souhlas se závěry, ke kterým okresní soud dospěl při posouzení ceny předmětu vypořádání, tedy MVE. Ústavní soud konstatuje, že okresní soud ve shodě se znaleckými posudky posoudil stav nemovitostí jako špatný a údržbu zanedbanou s tím, že nelze garantovat minimálně tři roky řádného provozu při běžné údržbě, vedlejšímu účastníkovi oproti tomu přičetl k dobru to, že společnost MVE Turnov, s. r. o., provádí občasnou údržbu nemovitostí a provedla značné investice do opravy technologického zařízení. Na jedné straně je přitom konstatován neutěšený stav MVE, který brání provedení výnosové metody ocenění MVE, na druhé straně plyne ze závěrů učiněných znalcem Ing. Petrem Krouparem, že od generální opravy uplynulo již 20 let a životnost zařízení je v současné době na hraně (bod 33), znalcem Ing. Zbyňkem Hanušem, CSc., že hrubý odhad nákladů nutných pro uvedení do provozu TG1 činí 80 000–120 000 Kč a na zvýšení provozní spolehlivosti MVE (alespoň částečně bezpečnější provoz) činí 450 000–800 000 Kč bez záruky dalšího bezporuchového provozu (bod 34), či znalcem Ing. Ladislavem Drbohlavem, že oproti období 2007–2011 byla produkce elektřiny v období 2012–2016 pod polovinou původní produkce, což by ukazovalo na velkou odstávku nebo poškozenou technologii (bod 35).

31. Z uvedeného plyne, že okresní soud nevzal dostatečně v úvahu okolnosti konkrétního případu v jeho širším kontextu, zejména se nezabýval příčinami, z jakého důvodu nemohla být provedena výnosová metoda ocenění nemovitostí, když podle jeho závěru byly do nemovitostí sice vloženy značné investice, ale ze zjištění znaleckých posudků vyplývá, že bez investic vložených do technického zařízení ke zlepšení jeho stavu ani ke zvýšení produkce nemůže dojít. Okresní soud tudíž při ocenění MVE řádně nevyhodnotil kritérium údržby a stav MVE

s ohledem na tržby za elektřinu a (ne)péči vedlejšího účastníka, jež je jediným společníkem společnosti MVE Turnov, s. r. o., a tak řádně nezohlednil ekonomickou užitnou hodnotu MVE. Stejně tak provedené ocenění nemovitosti neodráží zásady vyložené výše v bodě 29. Pokud pak okresní soud konstatoval (bod 47), že žádný ze znaleckých posudků nebyl založen na srovnávací metodě pro absenci srovnatelných nemovitých věcí, bylo na okresním soudu, aby za situace, kdy ocenění MVE je specifickou záležitostí, vzal kupříkladu do úvahy *ad hoc* přibrání znalce z Cechu provozovatelů Malých vodních elektráren nebo jiného obdobného zájmového sdružení. Malé vodní elektrárny sice nejsou tak často obchodovanými věcmi jako rodinné domy, ale jsou předmětem koupě a prodeje, takže jejich tržní cenu s přihlédnutím k výše uvedeným zásadám určit lze.

32. Výsledek řízení před ve věci rozhodujícími soudy tak 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 okresní soud učinil závěr ohledně skutečnosti rozhodné pro výsledek svého rozhodování, aniž by vzal do úvahy veškeré okolnosti posuzované věci, 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. Ve věci rozhodující soudy při rozhodování dané věci zcela přehlédly existenci základního práva stěžovatele na legitimní očekávání spravedlivého ocenění MVE, jehož ochranu měly vážit, stejně jako zvažovaly ochranu vlastnického práva vedlejšího účastníka. Soudy tak vybočily z výše zmíněných mantinelů ústavnosti soudního rozhodování a jejich rozhodnutí nelze vnímat jako rozhodnutí, jež bylo učiněno v mezích ústavně akceptovatelné aplikace práva. V projednávané věci má Ústavní soud za to, že podmínky pro jeho kasační zásah, jak jsou nastíněny v předchozích odstavcích, byly splněny, neboť postupem ve věci rozhodujících soudů došlo k porušení práva stěžovatele na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny a v důsledku toho také k porušení ústavních garancí ochrany vlastnického práva dle čl. 11 Listiny a také práva na ochranu majetku podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

33. Ústavní soud proto ze shora uvedených důvodů ústavní stížnosti vyhověl podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a ústavní stížností napadená rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

34. O návrhu vedlejšího účastníka řízení, aby byl stěžovatel uznán povinným nahradit mu náklady tohoto řízení, Ústavní soud rozhodl s ohledem na výsledek řízení tak, že jej zamítl (§ 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu).

Č. 18
Absolutní neplatnost ujednání o nájmu na dobu určitou pro rozpor s dobrými mravy
(sp. zn. IV. ÚS 2103/20 ze dne 26. ledna 2021)

Ustanovení § 237 občanského soudního řádu ve spojení s čl. 4 a čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky vyžaduje, aby jako přípustné bylo posouzeno dovolání, závisí-li napadené rozhodnutí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva vztahující se k ochraně základních práv a svobod, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené judikatury Ústavního soudu [srov. stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2017 sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 (ST 45/87 SbNU 905; 460/2017 Sb.)]. Každá důvodná námitka porušení ústavních práv a svobod v rámci vymezené otázky hmotného nebo procesního práva je tedy podkladem pro zrušení napadeného rozhodnutí v řízení o dovolání. Nejvyšší soud je povinen v řízení o dovolání k takové důvodné námitce posoudit, zda nebyla v předchozích fázích řízení porušena základní práva a svobody dovolatele (stěžovatele), včetně jeho práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a to i ve vztahu k uplatnění dobrých mravů s přihlédnutím k autonomii vůle a svobodnému individuálnímu jednání, jež jsou na ústavní úrovni garantovány čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, a proto je v této fázi řízení povinen při posuzování přípustnosti dovolání uvedené pravidlo uplatňovat bezvýjimečně a nepřenášet tuto odpovědnost na Ústavní soud.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Pavla Šámala (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Jana Filipa o ústavní stížnosti stěžovatele A. H., zastoupeného Mgr. Petrem Škopkem, advokátem, sídlem Dukelských hrdinů 59, Rakovník, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. července 2020 č. j. 26 Cdo 1409/2020-250, rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 11. prosince 2019 č. j. 26 Co 197/2019-175 a rozsudku Okresního soudu v Rakovníku ze dne 29. srpna 2019 č. j. 6 C 51/2018-128, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Praze a Okresního soudu v Rakovníku jako účastníků řízení a Mgr. Tomáše Engelthalera, zastoupeného JUDr. Zitou Chvojanovou, advokátkou, sídlem Na Sekyře 164, Rakovník, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 1. července 2020 č. j. 26 Cdo 1409/2020-250, rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 11. prosince 2019 č. j. 26 Co 197/2019-175 a rozsudkem Okresního soudu v Rakovníku ze dne 29. srpna 2019 č. j. 6 C 51/2018-128 byla porušena práva stěžovatele podle čl. 2 odst. 3 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. července 2020 č. j. 26 Cdo 1409/2020-250, rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11. prosince 2019 č. j. 26 Co 197/2019-175 a rozsudek Okresního soudu v Rakovníku ze dne 29. srpna 2019 č. j. 6 C 51/2018-128 se zrušují.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, a to pro porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. V ústavní stížnosti stěžovatel dále navrhuje, aby Ústavní soud v souladu s § 79 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, odložil vykonatelnost výroků I všech napadených rozhodnutí.

3. Ústavní soud po posouzení obsahu ústavní stížnosti a napadených rozhodnutí dospěl k závěru, že v předmětné věci jsou podmínky podle § 79 odst. 2 zákona o Ústavním soudu splněny, a proto usnesením ze dne 12. 8. 2020 sp. zn. IV. ÚS 2103/20 (všechna rozhodnutí jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz) odložil vykonatelnost napadených rozhodnutí do právní moci rozhodnutí Ústavního soudu o ústavní stížnosti.

4. Z ústavní stížnosti, z napadených rozhodnutí a z vyžádaného spisu vedeného u Okresního soudu v Rakovníku (dále jen „okresní soud“) pod sp. zn. 6 C 51/2018 se podává, že okresní soud v záhlaví uvedeným rozsudkem rozhodl, že stěžovatel jako žalovaný je povinen vyklidit byt č. X1 o velikosti 1 + 1 s příslušenstvím ve II. podlaží domu č. p. X2, na st. par. č. X3, zapsaného na LV č. X4 v katastrálním území R., na adrese R. (dále jen „byt“, „předmětný byt“), spolu se členy nájemcovy domácnosti, do čtyř měsíců od právní moci tohoto rozsudku (výrok I). Výrokem II okresní soud uložil stěžovateli povinnost zaplatit vedlejšímu účastníkovi jako žalobci na náhradě nákladů řízení částku 15 800 Kč. Okresní soud na základě provedeného dokazování dovodil, že mezi účastníky došlo k uzavření nájemní smlouvy k předmětnému bytu (dále též „nájemní smlouva“), přičemž z článku XI bodu 1 vyplývá, že nájem bytu skončí uplynutím doby uvedené v článku III odst. 1 této smlouvy, tj. dne 31. 3. 2015, a podle článku III bodu 1 je nájem bytu uzavírán na dobu jednoho roku s tím, že v bodě 2 uvedeného článku je mezi stranami sjednána možnost prodloužení nájmu, které nastává automaticky, ledaže smluvní strana sdělí druhé smluvní straně do 31. 1. příslušného kalendářního roku, že na dalším pokračování nájmu bytu nemá zájem. Dále je ve smlouvě výslovně ujednáno, že výše uvedeným odstavcem nájemní smlouvy je vyloučena zákonná úprava prolongace nájmu bytu zakotvená v § 2285 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Okresní soud dospěl k závěru, že stěžovatel užívá předmětný byt neoprávněně, neboť nájemní vztah na základě nájemní smlouvy uzavřené mezi účastníky v souladu s článkem III této smlouvy skončil, když vedlejší účastník prostřednictvím své zástupkyně stěžovateli dopisem ze dne 12. 6. 2017 sdělil, že na dalším prodloužení nájemního vztahu nemá zájem, a doložil rovněž výzvu k vyklizení předmětného bytu. Ke shodnému závěru, že předmětná nájemní smlouva zněla na nájem na dobu určitou automaticky prodlužovanou vždy o 1 rok od 1. 4. příslušného kalendářního roku do 31. 3. následujícího kalendářního roku, dospěl okresní soud již v rozsudku ze dne 24. září 2018 č. j. 9 C 68/2018-111 (viz bod 12 odůvodnění tohoto rozsudku). Na platnosti uzavřené předmětné nájemní smlouvy pak podle názoru soudu nic nemění ani závažná onemocnění a zdravotní stav stěžovatele a jeho manželky, ani vnitřní výhrada stěžovatele spočívající v tom, že chtěl v předmětném domě č. p. X2 v R. v klidu dožít, ani okolnost, že vedlejší účastník mohl z dražební vyhlášky ze dne 4. 11. 2011 a z případných okolností soupisu dodatku k původní nájemní smlouvě vědět o tom, že stěžovatel měl dříve uzavřenou smlouvu o nájmu na dobu neurčitou. Podstatné pro posouzení předmětné věci bylo podle okresního soudu naopak to, že nebylo prokázáno, že by mezi účastníky byla uzavřena dohoda o tom, že nájem k předmětnému bytu bude sjednán na dobu neurčitou. Z těchto důvodů okresní soud uzavřel, že stěžovatel užívá předmětný byt neoprávněně, neboť nájemní vztah na základě nájemní smlouvy uzavřené mezi účastníky v souladu s článkem III této smlouvy skončil, jak již bylo shora uvedeno, tím, že

vedlejší účastník stěžovateli dopisem ze dne 12. 6. 2017 sdělil, že na dalším prodloužení nájemního vztahu nemá zájem, a doložil rovněž výzvu k vyklizení předmětného bytu. S ohledem na uvedené skutečnosti okresní soud uložil stěžovateli povinnost předmětný byt spolu s členy nájemcovy domácnosti vyklidit.

5. Proti rozsudku okresního soudu podal stěžovatel odvolání. Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) napadeným rozsudkem uvedený rozsudek okresního soudu v I. výroku změnil tak, že lhůta k vyklizení se stanovuje v délce šesti měsíců od právní moci tohoto rozsudku; jinak se v tomto výroku potvrzuje (výrok I), a dále rozhodl, že vedlejšímu účastníkovi se náhrada nákladů řízení před soudy obou stupňů nepřiznává (výrok II). Krajský soud shodně s okresním soudem uzavřel, že stěžovatel užívá byt ve vlastnictví vedlejšího účastníka bez právního důvodu, neboť jeho nájemní poměr skončil dne 31. 3. 2018. Nájemní smlouva ze dne 1. 4. 2014 o nájmu na dobu určitou byla uzavřena platně a nabyla účinnosti podpisem obou smluvních stran (stěžovatelem byla podepsána v červenci 2015). Případnou vnitřní výhradu stěžovatele k jeho projevu vůle uzavřít nájemní smlouvu shledal krajský soud z hlediska posuzování platnosti této smlouvy bez právního významu. Podle soudů nebylo prokázáno ani stěžovatelem tvrzeno namítané zneužití a nátlak vedlejšího účastníka. Krajský soud neshledal důvodnou námitku stěžovatele, že text článku III této smlouvy byl pro něj nesrozumitelný a že nebylo možné z něj pochopit, že jde o nájem na dobu určitou. Skutečnosti týkající se věku a zdravotního stavu stěžovatele a jeho manželky a poukaz na to, že v předmětném bytě prožil s rodinou větší část života, podle krajského soudu neodůvodňují, aby vedlejšímu účastníkovi byla za použití § 8 a § 2 odst. 3 občanského zákoníku odepřena ochrana jeho vlastnického práva a zároveň práva pronajímatele v podobě jeho nároku na vyklizení stěžovatele z předmětného bytu. Krajský soud změnil rozsudek okresního soudu v trvání lhůty k vyklizení, neboť na rozdíl od okresního soudu dospěl k závěru, že zjištěné poměry stěžovatele a jeho manželky, jakož i další okolnosti, zejména doba, po kterou v domě, v němž se předmětný byt nachází, bydleli, odůvodňují delší lhůtu k vyklizení, a to v délce šesti měsíců od právní moci tohoto rozsudku.

6. Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel dovolání. Nejvyšší soud napadeným usnesením ze dne 1. 7. 2020 č. j. 26 Cdo 1409/2020-250 dovolání stěžovatele podle § 243c odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „o. s. ř.“) odmítl (výrok I), protože neshledal důvod, aby rozhodné právní otázky byly posouzeny jinak, a dále rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů dovolacího řízení (výrok II). Nejvyšší soud dospěl k závěru, že dovolání stěžovatele není přípustné podle § 237 o. s. ř., neboť otázky nastolené k dovolacímu přezkumu byly již v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu vyřešeny a rozhodnutí Nejvyššího soudu je s ustáleným řešením těchto otázek v souladu. K námitce stěžovatele, že jednání vedlejšího účastníka je v rozporu s dobrými mravy, Nejvyšší soud dovodil, že shledal-li krajský soud po zvážení podstatných okolností případu s přihlédnutím ke konkrétnímu chování a poměrům obou účastníků, že uplatněný nárok na vyklizení bytu není v rozporu s dobrými mravy ani zneužitím práva, ale je namístě (zejména s ohledem na zdravotní stav a věk stěžovatele a jeho dlouhodobé bydlení v předmětném domě) stanovení delší než zákonem určené lhůty pro vyklizení, nelze jeho úvahu považovat za nepřiměřenou. Tento závěr podle názoru Nejvyššího soudu odpovídá i stěžovatelem zmíněnému stanovisku občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 14. 10. 2009 sp. zn. Cpjn 6/2009, uveřejněnému pod č. 6/2010 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek.

II. Argumentace stěžovatele

7. V ústavní stížnosti stěžovatel namítá, že okresní soud a krajský soud porušily jeho právo na soudní ochranu, neboť v rozporu s provedeným dokazováním nesprávně a neúplně zjistily skutkový stav a odmítly aplikovat § 8 občanského zákoníku, resp. § 2 odst. 3 občanského zákoníku. Nejvyšší soud porušil právo stěžovatele na přístup k soudu, protože úvahu krajského

soudu, že uplatněný nárok na vyklizení bytu není v rozporu s dobrými mravy ani zneužitím práva, nepovažoval za nepřiměřenou.

8. Podle stěžovatele soudy při rozhodování o možném použití § 8 občanského zákoníku, resp. § 2 odst. 3 občanského zákoníku nevzaly v úvahu všechny rozhodné skutečnosti. Zejména nezohlednily silné citové pouto stěžovatele a jeho manželky k předmětnému bytu a domu jako svému domovu, k přání stěžovatele dožít v domě, kde prožil většinu života, ale také celkový kontext uzavření nájemní smlouvy ze dne 1. 4. 2014, kdy způsob uzavření této nájemní smlouvy rovněž představoval zjevné zneužití práva vedlejším účastníkem. Odůvodnění rozsudků obou soudů považuje stěžovatel za nedostatečné, neboť neobsahuje podrobnější úvahu o poměrech účastníků a o dopadu rozhodnutí o vyklizení do jejich života.

9. Stěžovatel poukazuje na to, že z jeho jednání, jež předcházelo podpisu nájemní smlouvy ze dne 1. 4. 2014, ani z provedených důkazů nevyplývá, že by měl jinou vůli než v uvedeném domě strávit zbytek svého života. Stěžovatel v předmětném domě žil nepřetržitě od roku 1976 a neměl žádný důvod uzavírat nájemní smlouvu na dobu určitou, která by pro něj znamenala každoroční nejistotu, zda vedlejší účastník využije svého práva a ukončí nájemní vztah. Přistupoval-li by vedlejší účastník ke stěžovateli poctivě, v souladu s dobrými mravy, a vysvětlil mu, že mu u menšího bytu navrhuje uzavření nájemní smlouvy s nájmem na dobu určitou jednoho roku s možností prolongace, z dlouhodobého postoje stěžovatele je zřejmé, že by takový návrh neakceptoval. Stěžovatel namítá, že vedlejší účastník zneužil jeho tíživé situace, jeho věku, nepříznivého zdravotního stavu a také faktické situace, kdy stěžovatel již byl přestěhován do nového bytu. Vedlejší účastník jako podnikatel v oblasti realit měl kontrolu nad navrhovaným textem nájemní smlouvy, a navíc využil situace, kdy stěžovatel byl již přestěhován v témže domě do menšího bytu, aniž měl ve vztahu k němu podepsánu nájemní smlouvu, a vmanipuloval jej tak do situace, kdy musel uzavřít novou nájemní smlouvu.

10. Vedlejší účastník jako majitel všech bytů v předmětném domě a jejich pronajímatel zneužil svého práva již při jednání, které vedlo k přestěhování stěžovatele do nového bytu a uzavření nájemní smlouvy ze dne 1. 4. 2014. Úmysl stěžovatele uzavřít nájemní smlouvu na nový byt na dobu neurčitou byl vedlejšímu účastníkovi znám, resp. musel o takovém úmyslu stěžovatele vědět, a to právě s ohledem na obsah předchozí nájemní smlouvy uzavřené mezi právními předchůdci vedlejšího účastníka a stěžovatele a dále s ohledem na vysoký věk, nepříznivý zdravotní stav stěžovatele i jeho manželky, silné citové pouto k domu, zjevné přání stěžovatele dožít v domě, kde prožil většinu života. Stěžovatel namítá, že mu vedlejší účastník sdělil, že se bude stěhovat za obdobných podmínek, jaké měl u právních předchůdců vedlejšího účastníka. Stěžovatel neměl důvod si prostřednictvím nájemní smlouvy sjednat nájem na dobu určitou.

11. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že použité výrazy v čl. III nájemní smlouvy neumožňují jiný výklad než ten o každoroční možnosti ukončení nájmu. Podle stěžovatele je nutné nájemní smlouvu vykládat nikoli s důrazem na doslovné jazykové znění čl. III, ale s ohledem na praxi zavedenou mezi stranami v právním styku, s přihlédnutím k tomu, co právnímu jednání předcházelo, i k tomu, jak strany následně daly najevo, jaký obsah a význam právnímu jednání přikládají. Stěžovatel uvádí, že mu jako seniorovi v pokročilém věku a se zdravotními problémy (včetně problémů psychických) nemohl být čl. III odst. 2 nájemní smlouvy srozumitelný natolik, aby pochopil jeho skutečný význam, stěžovatel pravděpodobně spoléhal na matoucí výraz „automaticky se prodlužuje“.

12. Svůj nesouhlas s textem nájemní smlouvy stěžovatel vůči vedlejšímu účastníkovi dal najevo tím, že vedlejšímu účastníkovi žádný ze dvou originálů těchto textů nepředal. Oba originály stěžovatel podepsal pouze pro účely řízení před Úřadem práce v Rakovníku (dále jen „úřad práce“) a zachování nároku na příspěvek na bydlení (pod nátlakem úřednice úřadu práce, kdy hrozilo, že bude muset tento již vyplacený příspěvek za uplynulé období vrátit).

K poskytnutí fotokopie nájemní smlouvy vedlejšímu účastníkovi úřadem práce došlo bez souhlasu stěžovatele.

13. Podle stěžovatele je nesprávný také závěr krajského soudu, že čl. III nájemní smlouvy neumožňuje odůvodněný závěr, že by vzájemná plnění smluvních stran z této smlouvy byla v hrubém nepoměru podle § 1796 občanského zákoníku. Na základě nájemní smlouvy stěžovatel získal pouze nájem na dobu určitou s možností vedlejšího účastníka libovolně ukončit nájem každý rok, zatímco vedlejší účastník obdržel ke své volné dispozici původní (prostornější) byt stěžovatele, vůči němuž měl stěžovatel původně uzavřenou smlouvu s nájmem na dobu neurčitou.

14. Stěžovatel má za to, že krajský soud porušil jeho právo na soudní ochranu také tím, že neprovedl jím v odvolání navrhované důkazy ke zpochybnění věrohodnosti účastnické výpovědi vedlejšího účastníka, a to části, v níž uvedl, že upozornil stěžovatele na skutečnost, že nájem bude sjednán na dobu jednoho roku a že stěžovatel jej nikdy neupozornil, že mu nájemní smlouva předložená vedlejším účastníkem nevyhovuje. Krajský soud neodůvodnil, proč se těmito důkazními návrhy nezabýval. Okresní soud ani krajský soud rovněž přezkoumatelným způsobem nevysvětlily, proč nezohlednily odborný závěr lékaře specialisty o tom, že zdravotní stav stěžovatele neumožňuje stěhování.

15. Nejvyšší soud podle stěžovatele zasáhl do práva stěžovatele na přístup k soudu tím, že se těmito námitkami stěžovatele obsaženými v dovolání nezabýval.

III. Vyjádření účastníků řízení a vedlejšího účastníka řízení

16. Soudce zpravodaj zaslal podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu ústavní stížnost k vyjádření všem účastníkům řízení.

17. Okresní soud ve svém vyjádření uvedl, že při rozhodování přihlédl rovněž k okolnosti, že stěžovatel se léčil u MUDr. Petra Petráčka s diagnózou depresivního syndromu. Stěžovatel měl podle odůvodnění rozhodnutí soudu dostatečný čas, aby v klidu vyřešil své nové bydlení. Dále mu byla poskytnuta další dodatečná doba ke splnění uložené povinnosti předmětný byt vyklidit. Z obsahu protokolů o ústních jednáních je zřejmé, že stěžovatel se k soudu dostavoval, jednání se plnohodnotně účastnil, jeho duševní a tělesný zdravotní stav mu v tom nebránil. Soud rovněž výslovně v rozsudku podotkl, že stěžovateli mohou pomoci se stěhováním jeho příbuzní. Jde-li o uzavření nájemní smlouvy na dobu určitou, z odůvodnění rozhodnutí okresního soudu se podává, že soud vycházel ze závěrů, k nimž při přezkumu stejné problematiky dospěl soud ve věci vedené pod sp. zn. 9 C 68/2018, a na podkladě vlastního obsáhlého dokazování učinil shodný závěr, přičemž pro stručnost odkázal na podrobné odůvodnění napadeného rozsudku, včetně vypořádání se s námitkami stěžovatele k aplikaci § 8 občanského zákoníku.

18. Krajský soud ve svém vyjádření uvedl, že jeho rozhodovací činností a postupem v odvolacím řízení nebylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu. Krajský soud přezkoumal rozsudek okresního soudu, jakož i řízení, které mu předcházelo, v intencích příslušných ustanovení občanského soudního řádu. Shledal, že okresní soud provedl dokazování v dostatečném rozsahu pro učinění všech pro věc podstatných skutkových i právních závěrů. Tyto závěry posoudil jako správné, přičemž se dostatečným způsobem vypořádal i se všemi pro posouzení věci významnými odvolacími námitkami stěžovatele. V podrobnostech odkázal krajský soud na odůvodnění ústavní stížností napadeného rozsudku.

19. Nejvyšší soud ve svém vyjádření odkázal na písemné odůvodnění stížností napadeného rozhodnutí, v němž posuzoval otázku, zda je jednání vedlejšího účastníka v rozporu s dobrými mravy. V části dovolání, kterou stěžovatel brojil proti závěru krajského soudu o tom, že okolnosti zdravotního stavu stěžovatele a jeho manželky a poukaz na to, že v předmětném bytě prožil s rodinou větší část života, neodůvodňují, aby vedlejšímu účastníkovi byla za použití § 8 a § 2 odst. 3 občanského zákoníku odepřena ochrana jeho vlastnického práva a zároveň

práva pronajímatele v podobě jeho nároku na vyklizení stěžovatele z předmětného bytu, Nejvyšší soud dospěl k závěru, že hlediska, ze kterých krajský soud s přihlédnutím ke všem okolnostem souzeného případu vycházel, odpovídají ustálené judikatuře Nejvyššího soudu. Nejvyšší soud uvedl, že při posuzování dovolání postupoval plně v intencích procesních předpisů a ve svém odůvodnění podle § 243f odst. 3 o. s. ř. uvedl, proč je dovolání nepřípustné a proč je postup nižších soudů správný, a to vše s odkazem na patřičnou ustálenou judikaturu, načež uzavřel, že shledal-li krajský soud po zvážení podstatných okolností případu s přihlédnutím ke konkrétnímu chování účastníků, že uplatněný nárok není v rozporu s dobrými mravy ani zneužitím práva, nelze jeho úvahu považovat za nepřiměřenou. Zabýval se i obsahem uzavřené nájemní smlouvy. Z uvedených důvodů má za to, že je možné jeho rozhodnutí v projednávané věci pokládat za ústavně konformní, a proto navrhl, aby ústavní stížnost byla jako zjevně neopodstatněná odmítnuta, popřípadě jako nedůvodná zamítnuta.

20. Vedlejší účastník ve svém vyjádření k samotnému uzavření nájemní smlouvy poukázal na to, že stěžovatel smlouvu nerozporoval, nepředložil vlastní návrh vedlejšímu účastníkovi, což svědčí o tom, že podpisem smlouvy projevil svoji svobodnou vůli. Tvrzení stěžovatele, že se nemohl seznámit s nájemní smlouvou dopředu, nejsou pravdivá a důkazně je stěžovatel nikdy nepodložil, přestože byla u soudu projednávána. Společně s klíči od bytu dostal stěžovatel i vzor navrhované nájemní smlouvy. Teprve po poradě se svými syny stěžovatel potvrdil, že přestěhování do menšího opraveného a funkčního bytu využije. Proto smlouvy podepsané vedlejším účastníkem byly vhozeny do poštovní schránky s tím, aby jeden výtisk stěžovatel po podpisu zaslal vedlejšímu účastníkovi. I při výslechu stěžovatel uvedl, že si nepamatuje, zda mu vedlejší účastník slíbil, že bude v novém bytě bydlet na dobu neurčitou. Soudy se obsahem nájemní smlouvy podrobně zabývaly a dospěly k závěru, že použité výrazy v čl. III nájemní smlouvy neumožňují jiný výklad než výklad o každoroční možnosti ukončení nájmu. Nadto je v nájemní smlouvě v oddílu XI v bodě I uvedeno, že nájem bytu skončí uplynutím doby uvedené v čl. III odst. 1 této smlouvy 31. 3. 2015. Tvrzení, že nájemní smlouva měla být stěžovatelem údajně podepsána až v červenci 2015, nebyla u soudu důkazně podložena. Fyzické stěhování z většího bytu do menšího probíhalo přibližně rok, aniž by vedlejší účastník požadoval jakékoli finanční plnění za bydlení ve dvou bytových jednotkách. Teprve až když se situace stala neúnosnou a vedlejší účastník dopisem stěžovatele upozornil na to, že bude muset hradit nájemné i za druhý obývaný byt, bylo stěhování dokončeno. Vedlejší účastník poukázal na to, že slovní výraz „automaticky se prodlužuje“ není možno vykládat jinak, přičemž soudy dospěly ke stejnému závěru. K námitce stěžovatele, že vzájemná plnění smluvních stran z této smlouvy byla v hrubém nepoměru podle § 1796 občanského zákoníku, vedlejší účastník uvedl, že možnost ukončení nájmu každou ze stran je věcí vyváženou a projevit svobodnou vůli je možné z obou smluvních stran. Žádná ze stran není v tomto bodě zvýhodněna. Důvody, proč uzavřel stěžovatel novou nájemní smlouvu na menší a plně funkční opravený byt jsou ty, že velký byt není pro dvě osoby nutný, je finančně náročnější na provoz a tento byt byl dlouhodobým užíváním stěžovatelem naprosto zdevastovaný. Vedlejší účastník má za to, že stěžovatel neutrpěl žádnou újmu na svých právech, a proto navrhl, aby Ústavní soud ústavní stížnost zamítl a aby mu byly uhrazeny vynaložené náklady řízení.

IV. Replika stěžovatele

21. Po zaslání uvedených vyjádření stěžovatel v replice poukázal na to, že okresní soud se nevypořádal se stanoviskem odborného lékaře, psychiatra MUDr. Petra Petráčka, podle kterého zdravotní stav stěžovatele je natolik vážný, že neumožňuje stěhování. Stěžovatel se neztotožňuje s konstatováním okresního soudu, že se k ústním jednáním dostavoval, jednání se plnohodnotně účastnil a že jeho duševní a tělesný zdravotní stav mu v tom nebránil. K jednáním se sice dostavoval, ale se značnými problémy a jeho účast nemohla být vzhledem k jeho zdravotnímu stavu plnohodnotná. Stěžovatel zdůraznil, že je nelogické, aby uzavíral nájemní

smlouvu na jeden rok a vzdával se nájmu uzavřeného na dobu neurčitou. Stěžovatel trvá na svém závěru, že vedlejší účastník zneužil jeho tíživé situace, věku a nepříznivého stavu, přičemž z kontextu životní situace, ve které se stěžovatel nacházel, je zřejmé, že vedlejší účastník musel vědět, že stěžovatel by nechtěl uzavřít nájemní smlouvu pouze na dobu určitou jednoho roku s možností každoročního ukončení nájmu. Navíc stěžovatel obdržel návrh textu nájemní smlouvy až v říjnu 2014 poté, co již vedlejšímu účastníkovi v květnu 2014 vydal původní byt a v novém již byl nastěhován (přičemž nájemní smlouvu podepsal až v červenci 2015, a to jen pro účely řízení před úřadem práce a nesouhlasil s tím, aby fotokopii nájemní smlouvy úřednice úřadu práce předala vedlejšímu účastníkovi). Stěhování proběhlo narychlo během dvou dnů 24. 5. 2014 až 25. 5. 2014 v důsledku požadavku vedlejšího účastníka na výměnu oken v původním bytě. Podle stěžovatele je pro postavení vedlejšího účastníka jako silnější strany nájemního vztahu určující, že vedlejší účastník, jak bylo v průběhu řízení prokázáno, je majitelem několika činžovních domů, dalších bytů a nebytových prostor a od svých nájemníků má příjmy z nájemného.

22. Zaslaná replika stěžovatele neobsahovala žádné nové, pro posouzení věci významné skutečnosti, a proto ji Ústavní soud nezasílal ostatním účastníkům k vyjádření a při svém rozhodování k ní nepřihlédl.

V. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

23. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, jenž byl účastníkem řízení, v němž byla vydána napadená rozhodnutí. 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 (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

VI. Vlastní posouzení ústavní stížnosti

24. Ústavní soud není součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nepřísluší mu oprávnění vykonávat dozor nad rozhodovací činností obecných soudů. 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.

25. Po seznámení se s ústavní stížností a s vyjádřeními účastníků řízení a po prostudování vyžádaného spisu Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

A) Obecná východiska pro posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

26. Ústavní soud ustáleně judikuje, že jeho úkolem je v řízení o ústavní stížnosti ochrana ústavnosti, a nikoliv zákonnosti [čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. Jeho pravomoc je tak založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení toho, zda v řízení nebyla dotčena ústavně chráněná práva a svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé. Jak Ústavní soud opakovaně vymezil, základní práva a svobody působí jako regulativní ideje, na něž obsahově navazují komplexy norem podústavního práva; současně tyto ideje determinují výklad právních norem. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole, anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti, pak zakládá porušení základního práva a svobody [srov. např. nález ze dne 10. 3. 2020 sp. zn. I. ÚS 3302/19 (N 48/99 SbNU 106)].

27. 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)]. Je tomu tak tehdy, postihuje-li rozhodování obecných soudů nepřípustně

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 přiléhavého a rozumného vypořádání posuzovaného právního vztahu či v rozporu s obecně sdílenými zásadami spravedlnosti (např. uplatněním přepjatého formalismu při použití práva).

28. Pojem libovůle pak Ústavní soud setrvale interpretuje ve smyslu extrémního nesouladu právních závěrů s provedenými skutkovými a právními zjištěními, dále ve smyslu nerespektování kogentní normy, příp. interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. tzv. přepjatý formalismus), jakož i interpretace a aplikace zákonných pojmů v jiném než zákonem stanoveném a právním myšlením konsensuálně akceptovaném významu, a konečně ve smyslu rozhodování bez bližších kritérií či alespoň zásad odvozených z právní normy [viz např. nález ze dne 24. 11. 2004 sp. zn. III. ÚS 351/04 (N 178/35 SbNU 375) či nález ze dne 30. 9. 2014 sp. zn. II. ÚS 2121/14 (N 182/74 SbNU 591)].

29. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 28. 1. 2004 sp. zn. I. ÚS 546/03 (N 12/32 SbNU 107) konstatoval, že základní funkcí právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je ochrana základních práv jednotlivce, do nichž je státní moc oprávněna zasahovat pouze ve výjimečných případech zejména tehdy, zasahuje-li jednotlivec svými projevy (včetně projevů volních, které mají odraz v konkrétním jednání) do práv třetích osob nebo je-li takový zásah ospravedlněn určitým veřejným zájmem, který však musí vést v konkrétním případě k proporcionálnímu omezení příslušného základního práva. Jinými slovy, podmínkou fungování právního státu je respektování autonomní sféry jednotlivce (čl. 2 odst. 3 Listiny), která požívá ochrany ze strany státu tak, že na jedné straně stát zajišťuje takovou ochranu proti zásahům ze strany třetích osob, jednak sám vyvíjí pouze takovou aktivitu, kterou do této sféry sám nezasahuje, resp. zasahuje pouze v případech, které jsou odůvodněny určitým veřejným zájmem a kdy je takový zásah přiměřený s ohledem na cíle, jichž má být dosaženo. V takových případech musí státní moc takové projevy jednotlivců toliko respektovat, případně aprobovat, má-li toto jednání eventuálně vyvolávat další právní důsledky.

30. 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 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „občanský zákoník č. 40/1964 Sb.“) 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. Gesellschaftliche Bedarfsanalyse: Ein Ansatz zur Ermittlung der Bürger-Präferenzen für öffentliche Güter. Berlin: Duncker und Humblot, 1979, s. 27 a násl.). K tomu srovnej i nález Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2020 sp. zn. IV. ÚS 702/20 (N 205/103 SbNU 57).

31. 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).

32. 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)].

33. 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).

B) Aplikace obecných východisek na posuzovaný případ

34. V posuzované věci okresní soud po provedeném dokazování dovodil, že vedlejší účastník jako vlastník domu č. p. X2 v R. uzavřel platně se stěžovatelem nájemní smlouvu datovanou dnem 1. 4. 2014, jejímž předmětem je nájem předmětného bytu, a to na dobu určitou, tzn. na dobu jednoho roku s tím, že k prodloužení nájmu dochází automaticky vždy do 31. 3. příslušného kalendářního roku, neoznámí-li jedna ze smluvních stran druhé straně písemně do 31. 1. příslušného kalendářního roku, že na pokračování nájmu nemá zájem. Kontraktační proces probíhal tak, že vedlejší účastník předložil stěžovateli podepsaný návrh nájemní smlouvy tak, že stěžovatel ho měl k dispozici nejpozději od října 2014, kdy mu byl vhozen do domovní schránky. Stěžovatel tento návrh akceptoval svým podpisem v červenci 2015, kdy byl k podpisu nájemní smlouvy vyzván při jednání na úřadu práce v souvislosti s upozorněním pracovnice tohoto úřadu, že bez platné nájemní smlouvy nemůže obdržet příspěvek na bydlení. Při tomto jednání tato pracovnice dopsala do textu nájemní smlouvy poznámku „na neurčito" Takto podepsaný text nájemní smlouvy poté pracovnice úřadu práce předala vedlejšímu účastníkovi. Stěžovatel v předmětném bytě fakticky bydlel již od konce května 2014. K jeho nastěhování do předmětného bytu došlo tak, že již dříve se s vedlejším účastníkem dohodli na tom, že se do předmětného bytu přestěhuje z jiného, většího bytu v domě č. p. X2. K jeho přestěhování pak došlo v souvislosti s výzvou vedlejšího účastníka, aby stěžovatel tento větší byl uvolnil za účelem výměny oken.

35. Krajský soud konstatoval, že z hlediska procesu uzavírání nájemní smlouvy bylo v řízení prokázáno, že vedlejší účastník učinil stěžovateli písemný návrh k uzavření této smlouvy, přičemž vázanost tímto návrhem vyjádřil svým podpisem. Tento návrh předal stěžovateli vhozením do jeho domovní schránky. Stěžovatel projevil souhlas s tímto návrhem tím, že jej vlastnoručně podepsal (v červenci 2015), přičemž jak vyplývá z ujednání této smlouvy v článku XIV odst. 5, smlouva byla uzavřena a nabyla účinnosti okamžikem podpisu

obou smluvních stran, v daném případě tedy okamžikem, kdy svůj podpis k této smlouvě připojil i stěžovatel. Podle krajského soudu tedy bylo bez právního významu, kdy a za jakých okolností se vedlejší účastník posléze dověděl o tom, že smlouva byla uvedeným sjednaným způsobem účinně uzavřena. Byť by stěžovatel přijal svým podpisem návrh smlouvy opožděně, po uplynutí doby přibližně deseti měsíců od převzetí návrhu smlouvy, je na toto přijetí třeba pohlížet v souladu s § 1743 odst. 1 občanského zákoníku jako na včasné, za situace, kdy vedlejší účastník jako navrhovatel smlouvy se začal prokazatelně podle této smlouvy chovat, tedy umožnil stěžovateli užívat byt, který byl předmětem nájmu touto smlouvou založeného. Krajský soud konstatoval, že byla dodržena písemná forma této smlouvy (§ 2237 občanského zákoníku) a po obsahové stránce posuzovaná nájemní smlouva odpovídá § 2201 občanského zákoníku. Nebylo přitom prokázáno ani stěžovatelem tvrzeno namítané zneužití a nátlak vedlejšího účastníka.

36. V čl. III odst. 1 nájemní smlouvy se uvádí, že „nájem vzniká dnem 1. 4. 2014 a je uzavírán na dobu jednoho roku“. Podle odstavce 2 čl. III této nájemní smlouvy smluvní strany sjednaly, že prodloužení nájmu bytu je možné za podmínek dále uvedených, konkrétně „smluvní strany se dohodly, že nájem bytu se automaticky prodlužuje do dne 31. 3. příslušného kalendářního roku, a to i opakovaně, pokud smluvní strana nesdělí druhé smluvní straně svým písemným oznámením došlým druhé smluvní straně nejpozději ve dvouměsíčním předstihu, resp. do dne 31. 1. příslušného kalendářního roku, že na dalším pokračování nájmu bytu nemá zájem“. Dále je v uvedeném odstavci uvedeno, že „ustanovením tohoto odstavce smlouvy smluvní strany výslovně vylučují zákonnou úpravu prolongace nájmu bytu zakotvenou v ustanovení § 2285 nového občanského zákoníku“.

37. Podle § 2 odst. 3 občanského zákoníku výklad a použití právního předpisu nesmí být v rozporu s dobrými mravy a nesmí vést ke krutosti nebo bezohlednosti urážející obyčejné lidské cítění.

38. V § 8 občanského zákoníku se uvádí, že zjevné zneužití práva nepožívá právní ochrany.

39. Podle § 580 odst. 1 občanského zákoníku je neplatné právní jednání, které se příčí dobrým mravům, jakož i právní jednání, které odporuje zákonu, vyžaduje-li to smysl a účel zákona.

40. Podle § 588 věty první občanského zákoníku soud přihlédne i bez návrhu k neplatnosti právního jednání, které se zjevně příčí dobrým mravům.

41. V posuzované věci vedlejší účastník při uzavírání předmětné nájemní smlouvy zneužil toho, že stěžovatel je s ohledem na svůj vysoký věk a nepříznivý zdravotní stav svůj i jeho manželky, která s ním žije ve společné domácnosti, slabší smluvní stranou. Vedlejší účastník jako majitel několika domů pronajímá v nich byty, a má tedy zkušenosti v oblasti realit. Vedlejší účastník po sjednání a provedení výměny stěžovatelem původně obývaného většího bytu za menší byt předložil stěžovateli návrh nájemní smlouvy (vhozením do poštovní schránky stěžovatele a bez osobního jednání), který je pro stěžovatele nevýhodný, neboť namísto nájmu na dobu neurčitou, který měl stěžovatel sjednán v původním větším bytě, mu předložil nájemní smlouvu týkající se nového menšího bytu s nájmem na dobu určitou, a to na dobu jednoho roku, s tím, že nájem bytu se automaticky prodlužuje do dne 31. 3. příslušného kalendářního roku, a to i opakovaně, nesdělí-li smluvní strana druhé smluvní straně svým písemným oznámením došlým druhé smluvní straně nejpozději ve dvouměsíčním předstihu, resp. do dne 31. 1. příslušného kalendářního roku, že na dalším pokračování nájmu bytu nemá zájem. Vzhledem ke konkrétním okolnostem dané věci je zřejmé, že stěžovatel by se při vědomí, že v novém menším bytě bude navrhována smlouva s nájmem na dobu určitou za uvedených podmínek, do nového menšího bytu nepřestěhoval a takovou smlouvu by v té souvislosti při důkladné znalosti jejího obsahu nepodepsal, zvláště když měl být vedlejším účastníkem ubezpečován, že se bude stěhovat za obdobných podmínek, jaké měl u právních předchůdců vedlejšího účastníka,

přičemž ani neměl žádný důvod uzavírat smlouvu s nájmem na dobu určitou, která by pro něj znamenala každoroční nejistotu, zda vedlejší účastník využije svého práva a ukončí nájemní vztah. Stěžovatel opakovaně uvedl, že měl vůli v domě strávit zbytek života, neboť k němu měl citový vztah, protože v předmětném domě žil nepřetržitě od roku 1976. Tato skutečnost byla vedlejšímu účastníkovi známa, a proto musela být vedlejšímu účastníkovi známa i vůle stěžovatele uzavřít smlouvu na dobu neurčitou. Vedlejší účastník pohybující se v oblasti realit však stěžovateli, který se před tím, než mu byla předložena nová smlouva, přestěhoval (na návrh vedlejšího účastníka) s uvedeným úmyslem do nového bytu, obsah smlouvy nevysvětlil, přestože šlo i podle jeho vědomí o seniora v pokročilém věku a se zdravotními problémy (včetně problémů psychických), neupozornil ho na to, za jakých podmínek novou nájemní smlouvu uzavírá, že nájem se sjednává na dobu určitou, a to na dobu jednoho roku, s případnou možností uvedeného prodloužení nájmu (přitom i pracovnice úřadu práce, která po jednání se stěžovatelem nájemní smlouvu od něho po podpisu přejímala, si na ní poznamenala, že jde o smlouvu „na dobu neurčitou“, jak vyplývá z poznámky, kterou si na nájemní smlouvu napsala, a jak potvrdila i při své svědecké výpovědi u okresního soudu).

42. Dále je třeba poukázat na to, že nájemní smlouvu vedlejší účastník stěžovateli vhodil do jeho poštovní schránky až v říjnu 2014, tedy až několik měsíců poté, co se stěžovatel do nového menšího bytu přestěhoval (květen 2014), přičemž využil i toho, že stěžovatel ji podepsal s delším časovým odstupem a z jeho hlediska pouze pro zachování nároku na příspěvek na bydlení (pod „nátlakem“ úřednice úřadu práce spočívajícím v tom, že jinak nebude mít nárok na příspěvek na bydlení, a dokonce bude muset tento již vyplacený příspěvek za uplynulé období vrátit, což lze považovat s přihlédnutím k jeho zdravotnímu a psychickému stavu za „hrozbu“), přičemž k poskytnutí podepsané nájemní smlouvy vedlejšímu účastníkovi úřadem práce došlo mimo vlastní jednání stěžovatele. Takové jednání vedlejšího účastníka, při kterém zneužil tíživé situace stěžovatele, jeho věku, nepříznivého zdravotního stavu jeho a s ním žijící manželky a také faktické situace, kdy stěžovatel již byl přestěhován do nového bytu a hrozilo mu při nepodepsání nájemní smlouvy, že mu nebude poskytnut příspěvek na bydlení, a navíc bude muset již vyplacený příspěvek za uplynulé období vracet, je nutno posoudit jako jednání odporující dobrým mravům. Tomuto požadavku obecné soudy nedostály, neboť v jednání vedlejšího účastníka rozpor s dobrými mravy neshledaly a k neplatnosti právního jednání, které se zjevně příčí dobrým mravům, nepřihlédly. Přitom obecné soudy nerespektovaly ustálenou judikaturu Nejvyššího soudu (viz bod 33 shora).

43. Ústavní soud konstatuje, že se zřetelem k výše popsanému jednání vedlejšího účastníka, které odporuje dobrým mravům, jakož i s přihlédnutím k § 580 odst. 1 a § 588 větě první občanského zákoníku je nutno ujednání obsažené v předmětné nájemní smlouvě o tom, že se nájem sjednává na dobu určitou, považovat pro rozpor s dobrými mravy za absolutně neplatné, s tím, že se zde v důsledku této absolutní neplatnosti tohoto ujednání uplatní § 2204 odst. 1 občanského zákoníku, podle kterého, neujednají-li strany dobu trvání nebo den skončení nájmu, platí, že jde o nájem na dobu neurčitou.

44. Toto pochybení k dovolání stěžovatele nenapravil ani Nejvyšší soud, ač podle jeho rozsudku 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). K tomuto postupu Nejvyššího soudu Ústavní soud opětovně připomíná, že „dobré mravy“ 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. nález sp. zn. I. ÚS 643/04), a to *praeter legem,* či dokonce *contra legem* (viz bod 30 nálezu sp. zn. IV. ÚS 3500/18 či nález sp. zn. II. ÚS 2087/08).

45. Ústavní soud zdůrazňuje, že Nejvyšší soud musí interpretovat a aplikovat podmínky připuštění dovolání tak, aby dodržel maximy vymezené Listinou a Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), neboť je povinen v rámci formulované otázky hmotného nebo procesního práva vztahující se k ochraně základních práv a svobod, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené judikatury Ústavního soudu, v dovolání posoudit, zda nebyla v předchozích fázích řízení porušena základní práva stěžovatele (dovolatele), včetně jeho práva na soudní ochranu, resp. na spravedlivý proces. Je-li dovolání výjimečným opravným prostředkem, jehož účelem je vedle sjednocování judikatury i ochrana práv, zejména práv základních, pak ústavní stížnost, z hlediska svého ústavního vymezení, nemůže být postavena vedle dovolání s tím, že vady, které jsou výkladem vyloučeny z jakéhokoli přezkumu v rámci dovolacího řízení, mohou být zhojeny až v řízení o ústavní stížnosti. Naopak lze požadovat, aby Nejvyšší soud cestou interpretace ustanovení o dovolání zajistil naplnění obou zmíněných účelů řízení o dovolání. Jsou-li ve hře základní práva, musí být ochránitelná cestou všech opravných prostředků [srov. obdobně nález ze dne 18. 12. 2002 sp. zn. II. ÚS 369/01 (N 156/28 SbNU 401) či nález ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. I. ÚS 55/04 (N 114/34 SbNU 187)]. Ústavní stížnost je prostředkem ochrany práv, který je subsidiární k standardním „neústavním“ institutům. Především obecné soudy jsou povolány k ochraně práv fyzických a právnických osob, a teprve není-li dosaženo nápravy v rámci režimu obecného soudnictví, může se v rozsahu omezeném hledisky ústavnosti uplatnit ochrana základních práv a svobod poskytovaná přezkumem Ústavního soudu. Závaznými kompetenčními normami jsou i pro Nejvyšší soud čl. 4 a čl. 89 odst. 2 Ústavy zavazující soudní moc k ochraně základních práv. Především obecným soudům *a priori* je totiž adresován imperativ formulovaný v čl. 4 Ústavy. Ochrana ústavnosti v právním státě tak nemůže být pouze úkolem Ústavního soudu, nýbrž musí být úkolem celé justice. Ústavní stížnost tedy představuje prostředek *ultima ratio* [viz např. nález ze dne 13. 7. 2000 sp. zn. III. ÚS 117/2000 (N 111/19 SbNU 79)] a je nástrojem ochrany základních práv, nastupujícím po vyčerpání všech dostupných efektivních prostředků k ochraně práv uplatnitelných ve shodě se zákonem v systému orgánů veřejné moci (usnesení ze dne 3. 4. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2891/08).

46. Dovolací řízení se tak nemůže nacházet mimo ústavní rámec ochrany základních práv a ústavních kautel řádně vedeného soudního řízení vymezeného Listinou a Úmluvou. Ustanovení § 237 o. s. ř. ve spojení s čl. 4 a čl. 89 odst. 2 Ústavy vyžaduje, aby jako přípustné bylo posouzeno dovolání, závisí-li napadené rozhodnutí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva vztahující se k ochraně základních práv a svobod, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené judikatury Ústavního soudu [srov. stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2017 sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 (ST 45/87 SbNU 905; 460/2017 Sb.)]. Každá důvodná námitka porušení ústavních práv a svobod v rámci vymezené otázky hmotného nebo procesního práva je tedy podkladem pro zrušení napadeného rozhodnutí v řízení o dovolání. Nejvyšší soud je povinen v řízení o dovolání k takové důvodné námitce posoudit, zda nebyla v předchozích fázích řízení porušena základní práva a svobody dovolatele, včetně jeho práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, a to i ve vztahu k uplatnění dobrých mravů s přihlédnutím k autonomii vůle a svobodnému individuálnímu jednání, jež jsou na ústavní úrovni garantovány čl. 2 odst. 3 Listiny, a proto je v této fázi řízení povinen při posuzování přípustnosti dovolání uvedené pravidlo uplatňovat bezvýjimečně a nepřenášet tuto odpovědnost na Ústavní soud. Z těchto důvodů jeho postup, v němž dospěl k závěru, že dovolání stěžovatele není přípustné podle § 237 o. s. ř., neboť otázky nastolené k dovolacímu přezkumu byly již v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu vyřešeny, a „shledal-li krajský soud po zvážení podstatných okolností případu s přihlédnutím ke konkrétnímu chování a poměrům obou účastníků, že uplatněný nárok na vyklizení bytu není v rozporu s dobrými mravy ani zneužitím práva, ale je namístě (zejména s ohledem na zdravotní stav a věk stěžovatele a jeho dlouhodobé bydlení v předmětném domě) stanovení delší než zákonem určené lhůty pro vyklizení, nelze

jeho úvahu považovat za nepřiměřenou“, není možné považovat za souladný se shora citovanou judikaturou Ústavního soudu. Navíc ani neodpovídá judikatuře, na niž v té souvislosti odkázal a ze které vyplývá, že rozhodnutí o tom, zda jsou splněny podmínky pro použití „dobrých mravů“, je třeba učinit vždy po pečlivé úvaze, v jejímž rámci musí být zváženy všechny rozhodné okolnosti případu (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. 12. 2002 sp. zn. 21 Cdo 486/2002, uveřejněné pod č. 53/2003 v časopise Soudní judikatura, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 2. 2008 sp. zn. 26 Cdo 1165/2007 nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. 4. 2009 sp. zn. 26 Cdo 974/2008). Přitom tuto judikaturu původně vytvořenou při výkladu § 3 odst. 1 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. lze přiměřeně aplikovat i na výklad § 2 odst. 3 a § 8 nového občanského zákoníku (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 3. 2015 sp. zn. 22 Cdo 4065/2014, ze dne 5. 9. 2017 sp. zn. 26 Cdo 2539/2017 nebo ze dne 13. 12. 2017 sp. zn. 26 Cdo 4106/2017).

VII. Závěr

47. Z výše uvedených důvodů v posuzované věci obecné soudy nevzaly v úvahu všechny výše uvedené skutečnosti a jednání vedlejšího účastníka jako odporující dobrým mravům neshledaly. Vadnou interpretací a aplikací podústavního práva o dobrých mravech, jež jsou v extrémním rozporu s principy spravedlnosti a vykazují známky libovůle, tak porušily základní práva stěžovatele podle čl. 2 odst. 3 a čl. 36 odst. 1 Listiny.

48. Proto Ústavní soud ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) tohoto zákona napadená rozhodnutí zrušil (srov. stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16, bod 64).

49. 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).

50. Vedlejší účastník požádal Ústavní soud, aby mu byly uhrazeny náklady řízení. Ústavní soud neshledal podmínky pro postup podle § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu, a proto návrhu nevyhověl a náhradu nákladů řízení vedlejšímu účastníkovi nepřiznal.

Č. 19
Zákaz dvojího přičítání při rozhodování soudů o podmíněném propuštění (sp. zn. II. ÚS 1945/20 ze dne 29. ledna 2021)

Obecné soudy předně vycházely z předpokladu, že podmíněné propuštění z výkonu trestu je třeba považovat za „privilegium, kterého se nemůže dostat každému odsouzenému“ a „ani splnění podmínek podmíněného propuštění neznamená automatické vyhovění žádosti“. Soudcovskou limitovanou úvahu tak zaměnily za úvahu zcela volnou – o tom, komu lze přiznat „tento mimořádný benefit“, který „přísluší jen těm nejlepším odsouzeným“. Takové právní východisko je zcela v rozporu s judikaturou Ústavního soudu, která zdůrazňuje, že při splnění zákonných podmínek mají soudy povinnost žádostem o podmíněné propuštění vyhovět.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Ludvíka Davida (soudce zpravodaj), soudkyně Kateřiny Šimáčkové a soudce Davida Uhlíře ve věci ústavní stížnosti stěžovatele P. D., t. č. ve Věznici Rapotice, se sídlem Lesní Jakubov 44, Náměšť nad Oslavou, zastoupeného Mgr. Petrem Zapletalem, advokátem, se sídlem Luleč 323, proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 17. 3. 2020 č. j. 3 To 99/2020-32 a usnesení Okresního soudu v Třebíči ze dne 23. 1. 2020 č. j. 11 PP 275/2019-23, za účasti Krajského soudu v Brně a Okresního soudu v Třebíči, takto:

I. Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 17. 3. 2020 č. j. 3 To 99/2020-32 a usnesením Okresního soudu v Třebíči ze dne 23. 1. 2020 č. j. 11 PP 275/2019-23 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a zákaz dvojího přičítání zaručený čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 17. 3. 2020 č. j. 3 To 99/2020-32 a usnesení Okresního soudu v Třebíči ze dne 23. 1. 2020 č. j. 11 PP 275/2019-23 se ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Stěžovatel se ústavní stížností domáhá zrušení v záhlaví označených 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 zákaz dvojího přičítání zaručený čl. 40 odst. 5 Listiny.

2. Jak vyplynulo z ústavní stížnosti, připojených rozhodnutí a vyžádaného soudního spisu, stěžovatel byl dne 25. 4. 2017 pravomocně odsouzen za zvlášť závažný zločin podvodu podle § 209 odst. 1, odst. 5 písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, za což byl odsouzen k trestu odnětí svobody v délce osmi let a šesti měsíců. Dne 16. 12. 2019 podal žádost o podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody. Okresní

soud v Třebíči usnesením ze dne 23. 1. 2020 č. j. 11 PP 275/2019-23 stěžovatelovu žádost zamítl. Krajský soud v Brně usnesením ze dne 17. 3. 2020 č. j. 3 To 99/2020-32 rozhodnutí soudu prvního stupně potvrdil. Obecné soudy shodně konstatovaly, že nebyla splněna třetí zákonná podmínka podmíněného propuštění z výkonu trestu, tedy prognóza, že stěžovatel povede v budoucnu řádný život, neboť vykonává poměrně dlouhý trest, dle opisu z evidence Rejstříku trestů má sklony k páchání trestné činnosti (nepodmíněný trest je vyústěním jeho trestní minulosti) a škodlivé jednání způsobilo škodu v řádu milionů korun, kterou stěžovatel zatím ani částečně neuhradil. Vzhledem k délce uloženého trestu není proces resocializace stěžovatele ukončen, a je proto potřeba v něm nadále pokračovat, propuštění z výkonu trestu považují obecné soudy za předčasné. Pokud stěžovatel vytrvá ve svém snažení a skutečně zásadně přehodnotí svůj dosavadní život, je velice pravděpodobné, že podmínky podmíněného propuštění splní. Závěrem obecné soudy uvedly, že na podmíněné propuštění není zákonný nárok, jedná se o mimořádný benefit, který přísluší jen těm nejlepším odsouzeným, a ani splnění zákonných podmínek neznamená automatické vyhovění žádosti.

II. Argumentace stěžovatele

3. V podané ústavní stížnosti stěžovatel brojí proti závěru obecných soudů, že nesplňuje podmínku pozitivní prognózy budoucího chování ve smyslu § 88 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku (podmínku výkonu potřebné části trestu a podmínku řádného chování a plnění svých povinností stěžovatel naplnil). Poukazuje na to, že nesplnění třetí zákonné podmínky soudy dovodily ze skutečnosti, že stěžovatel má osm záznamů v Rejstříku trestů, z výše uloženého trestu a z výše způsobené škody (na kterou doposud nebylo nic uhrazeno), což jsou všechno okolnosti vztahující se k jeho odsouzení a nestanoví nic o míře stěžovatelovy resocializace. Obecné soudy dle stěžovatele porušily nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 482/18 ze dne 28. 11. 2018 (N 195/91 SbNU 411), neboť stěžovatel naplňuje všechny podmínky, které Ústavní soud vymezil pro podmíněné propuštění odsouzeného z výkonu trestu, jeho žádosti však nebylo vyhověno.

4. Stěžovatel dále poukazuje na svou osobní situaci, která dle jeho přesvědčení dokládá odůvodněnost jeho žádosti o podmíněné propuštění z výkonu trestu: ve všech věznicích, ve kterých pobýval, se choval řádně, plnil veškeré povinnosti a zapojoval se do programu zacházení; v době nouzového stavu se přihlásil jako dobrovolník a dva měsíce šil roušky bez nároku na mzdu; nebyl nikdy kázeňsky trestán, naopak byl třináctkrát kázeňsky odměněn; podal 16 žádostí o práci, po 38 měsících mu bylo vězeňskou službou vyhověno a nyní pracuje jako obsluha čističky odpadních vod, což je nestřežené pracoviště mimo areál věznice; čas ve vězení využívá k samostudiu a díky tomu mu společnost FASPRO, s. r. o., nabídla ihned po propuštění zaměstnání, čímž by mohl vydělat peníze na uhrazení způsobené škody; a konečně stěžovatel je v blízkém kontaktu s celou svou rodinou a rád by se po propuštění staral o své staré rodiče.

III. Vyjádření účastníků řízení

5. Ústavní soud vyzval podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) účastníky řízení, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti.

6. Soud prvního stupně ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že při posuzování žádosti stěžovatele byly v souladu s vnitřním přesvědčením soudce pečlivě hodnoceny všechny okolnosti posuzovaného případu jednotlivě i v jejich souhrnu. Odvolací soud svého práva vyjádřit se k ústavní stížnosti nevyužil.

IV. Procesní podmínky řízení

7. 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 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

8. 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

9. Ústavní soud předně konstatuje, že jako orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) není součástí soustavy obecných soudů (srov. čl. 83, 90 a čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nepřísluší mu právo dozoru nad rozhodovací činností obecných soudů. K zásahu je Ústavní soud oprávněn pouze za situace, kdy obecné soudy svými rozhodnutími (či řízením, které jejich vydání předcházelo) zasahují do ústavně zaručených základních práv a svobod jednotlivce a nerespektují hodnotový základ právního řádu daný zejména ústavním pořádkem České republiky.

10. Podstatou ústavní stížnosti je nesouhlas stěžovatele s výkladem a aplikací třetí zákonné podmínky podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody podle § 88 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku, tj. podmínky očekávání vedení řádného života v budoucnu.

11. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu neexistuje ústavně zaručené právo na to, aby bylo vyhověno žádosti odsouzeného o podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody. Posouzení splnění zákonných podmínek je věcí soudcovské úvahy. Je tedy na obecných soudech, aby zkoumaly a posoudily, zda podmínky pro aplikaci tohoto institutu jsou dány, a aby své úvahy v tomto směru přiměřeným způsobem odůvodnily. Ústavní soud zásadně respektuje takové nezávislé rozhodnutí obecných soudů; nicméně je povolán zasáhnout, pokud výklad obecných soudů vybočuje ze zásad spravedlivého procesu [srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 599/14 ze dne 5. 11. 2015 (N 194/79 SbNU 207) či sp. zn. I. ÚS 2201/16 ze dne 3. 1. 2017 (N 4/84 SbNU 69), dostupné tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Ústavního soudu na https://nalus.usoud.cz]. Za takový exces lze považovat například rozhodování na základě zcela nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci a opření rozhodnutí toliko o informace z doby odsouzení stěžovatele [nález sp. zn. III. ÚS 611/2000 ze dne 22. 3. 2001 (N 51/21 SbNU 439)], posouzení zákonné podmínky prognózy vedení řádného života na svobodě na základě minulého chování stěžovatele, respektive okolností vztahujících se k povaze a závažnosti spáchaného trestného činu [nález sp. zn. III. ÚS 1735/10 ze dne 12. 5. 2011 (N 90/61 SbNU 405)] či porušení principu kontradiktornosti řízení a rovnosti zbraní [nález sp. zn. II. ÚS 2503/16 ze dne 4. 10. 2016 (N 185/83 SbNU 37)].

12. Nelze též pominout souvislost rozhodování o podmíněném propuštění odsouzeného s právem na osobní svobodu zaručeným čl. 8 Listiny, které je spolu s právem na život, právem na fyzickou integritu a soukromí a právem nebýt mučen či podroben krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení řazeno mezi nejdůležitější základní práva garantovaná českým ústavním pořádkem [nález sp. zn. II. ÚS 599/01 ze dne 18. 2. 2003 (N 19/29 SbNU 159)]. Zásahy do tohoto základního práva musí být činěny citlivě a přiměřeně a musí být řádně odůvodněné [nález sp. zn. III. ÚS 2987/19 ze dne 14. 7. 2020 (N 148/101 SbNU 42)].

13. V naznačeném rozsahu Ústavní soud posoudil ústavní stížností napadená rozhodnutí a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná, neboť jimi bylo porušeno stěžovatelovo právo na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny a zákaz dvojího přičítání zaručený čl. 40 odst. 5 Listiny.

V. a/ Právo na soudní ochranu a požadavky na rozhodování o podmíněném propuštění z výkonu trestu odnětí svobody

14. Podmíněné propuštění z výkonu trestu je koncipováno jako mimořádný zákonný institut (nález sp. zn. III. ÚS 599/14). Mimořádnost podmíněného propuštění ovšem neznamená, že by snad soudy měly možnost libovolného rozhodování či že by se na toto rozhodování nevztahovala povinnost rozhodovat předvídatelně a přesvědčivě. V nálezu sp. zn. II. ÚS 482/18 ze dne 28. 11. 2018 (N 195/91 SbNU 411) Ústavní soud zdůraznil, že mimořádným je institut podmíněného propuštění pouze v tom, že benevolencí státu odsouzený za určitých podmínek nemusí vykonat uložený trest celý. Mimořádnost daného institutu naopak nespočívá v tom, že by soud měl možnost zamítnout žádost odsouzeného o podmíněné propuštění, pokud odsouzený naplnil zákonná kritéria. Z požadavku právního státu vyplývá povinnost obecného soudu odsouzeného podmíněně propustit, pokud odsouzený splnil všechny zákonné podmínky (bod 12).

15. Požadavek řádného odůvodnění soudního rozhodnutí slouží k omezení či vyloučení libovůle [nález sp. zn. III. ÚS 84/94 ze dne 20. 6. 1995 (N 34/3 SbNU 257)] a k seznámení účastníků řízení s důvody, na kterých soud založil své rozhodnutí, a tedy zvýšení přesvědčivosti rozhodnutí [nález sp. zn. I. ÚS 3755/17 ze dne 15. 8. 2018 (N 135/90 SbNU 227)]. Požadavek náležitého odůvodnění soudního rozhodnutí je dále úzce spojen i s principy právní jistoty a předvídatelnosti práva; pouze kvalitně odůvodňovaná rozhodnutí omezují prostor pro případnou svévoli a zajišťují i podobné posuzování obdobných případů [nález sp. zn. II. ÚS 1189/15 ze dne 13. 12. 2016 (N 240/83 SbNU 739)].

16. I v řízení o žádosti odsouzeného o podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody jsou soudy povinny svá rozhodnutí řádně, přesvědčivě a logicky odůvodnit. Jak Ústavní soud připomněl již v nálezu sp. zn. III. ÚS 611/2000, v řízení je nezbytné opatřit dostatek aktuálních skutkových podkladů, z nichž je možno s co nejvyšší mírou pravděpodobnosti usoudit, zda a případně nakolik dosavadní výkon trestu splnil u odsouzeného svůj předpokládaný účel, byť vzhledem k povaze věci bude úsudek soudu v tomto ohledu vždy ohrožen jistým stupněm rizika nesprávnosti. Mimo jiné si tedy nelze vystačit pouze s informacemi o trestní minulosti odsouzeného, a to především při hodnocení podmínky očekávání vedení řádného života v budoucnu. Naopak zásadně je třeba zjistit a zohlednit též aktuální poznatky k osobnosti odsouzeného, stavu jeho nápravy a jeho možné vnitřní proměně (srov. nález sp. zn. I. ÚS 2201/16 ze dne 3. 1. 2017). Opatřené podklady soudy musí řádně zhodnotit; přitom jejich úvaha musí být věrohodná, logická a s dostatečnou oporou mimo jiné i v návrzích a podáních účastníků řízení [nález sp. zn. III. ÚS 290/06 ze dne 28. 6. 2007 (N 108/45 SbNU 459)]. Odůvodnění rozhodnutí musí účastníkům řízení umožňovat seznatelnost těch úvah soudu, jež byly relevantní pro výsledek řízení, a tím přezkoumatelnost soudního rozhodnutí z hlediska zákonnosti i věcné správnosti (nález sp. zn. I. ÚS 3755/17 ze dne 15. 8. 2018). Pokud obecné soudy uvedené povinnosti nesplní či pokud zjištěné relevantní skutečnosti řádně nezohlední, mohou porušit právo odsouzeného na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny (srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 611/2000, sp. zn. II. ÚS 2503/16, sp. zn. I. ÚS 2201/16).

V. b/ Ústavně konformní interpretace podmínek podmíněného propuštění

17. Podle § 88 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku „[s]oud může odsouzeného podmíněně propustit na svobodu, jestliže odsouzený po právní moci rozsudku, zejména ve výkonu trestu svým chováním a plněním svých povinností prokázal polepšení a může se od něho očekávat, že v budoucnu povede řádný život nebo soud přijme záruku za dovršení nápravy odsouzeného, a odsouzený vykonal alespoň polovinu uloženého nebo podle rozhodnutí prezidenta České republiky zmírněného trestu odnětí svobody“. Uvedené ustanovení tedy stanoví tři kumulativní podmínky, při jejichž splnění soud odsouzeného podmíněně propustí na svobodu. První,

objektivně lehce zjistitelnou, podmínkou je, že odsouzený vykonal alespoň polovinu uloženého trestu. Druhá a třetí podmínka se vztahují k osobě odsouzeného: Ten má prokázat, že se v důsledku výkonu trestu odnětí svobody polepšil (druhá podmínka) a že v budoucnu povede řádný život (třetí podmínka). Ustanovení § 88 odst. 3 trestního zákoníku přidává k těmto třem základním (obligatorním) podmínkám tři další faktory, které by měl soud vzít v úvahu v případě osob odsouzených za zločin: zda odsouzený včas nastoupil do výkonu trestu, zda se pokusil odčinit následky svého činu a jak přistupoval k výkonu ochranného léčení, pokud jej vykonával.

18. Smysl institutu podmíněného propuštění spočívá v motivování odsouzeného, aby svým chováním a plněním svých povinností ve výkonu trestu prokázal polepšení. Bylo-li dosud odpykanou částí trestu již dosaženo účelu trestem sledovaného, je další výkon trestu nepotřebný a také neodůvodněný (nález sp. zn. II. ÚS 2503/16). Podmíněné propuštění v sobě navíc obsahuje nástroje pro pokračování procesu resocializace, protože je spojeno se stanovením zkušební doby, eventuálně též s vyslovením dohledu a s uložením přiměřených omezení a povinností (srov. § 89 odst. 2 trestního zákoníku). Hrozící „Damoklův meč“ nařízení výkonu zbytku trestu dále snižuje riziko potenciální recidivy (nález sp. zn. III. ÚS 1735/10). Podmíněné propuštění ve správný čas, kdy již byl u odsouzených naplněn účel trestu a ještě nepřevážilo negativní působení věžeňského prostředí a pobytu v něm, tedy napomáhá skutečnému cíli výkonu trestu, jímž je náprava odsouzeného (nález sp. zn. I. ÚS 2201/16).

19. Obdobně je účel podmíněného propuštění vyjádřen v odborné literatuře. „Smyslem podmíněného propuštění je umožnit opustit brány věznice osobám, které během svého pobytu ve výkonu trestu odnětí svobody dokázaly analyzovat své protiprávní jednání, sebekriticky se k němu postavit, vyvodit z něj poučení a svým aktivním a kladným přístupem ve výkonu trestu odnětí svobody prokázat své polepšení.“ (VICHEREK, R. Současné trendy vývoje podmíněného propuštění. Trestněprávní revue. 2018, 1, str. 6 a násl.). Podmíněné propuštění „funguje jako motivační prvek u odsouzeného pachatele, aby se aktivně zapojil v rámci výkonu trestu do programů zacházení, které by měly mít nejen preventivní účinek z hlediska recidivy, ale též integrující a restorativní účinky“ (HULMÁKOVÁ, J. Podmíněné propuštění z pohledu aplikační praxe a vybraných evropských právních úprav. Trestněprávní revue. 2017, 2, str. 27 a násl.).

20. Podmínky podmíněného propuštění je vždy třeba interpretovat tak, že nelze judikaturně zcela vyloučit možnost podmíněného propuštění pro jakkoli definovanou skupinu odsouzených, a to ani u chronických recidivistů či pachatelů velmi závažné kriminality, pokud zákonodárce obecně připustil možnost podmíněného propuštění u všech odsouzených. Každý případ je třeba hodnotit individuálně a rozhodnutí o podmíněném propuštění je nutné odůvodnit vzhledem k osobě konkrétního odsouzeného a neopomíjet též jeho možný vývoj a nápravu v průběhu výkonu trestu odnětí svobody a další relevantní aktuální informace (nález sp. zn. I. ÚS 2201/16).

21. Problém v aplikaci posuzovaného zákonného ustanovení spočívá ve značné neurčitosti pojmů užívaných zákonnou úpravou u jednotlivých podmínek a z toho vyplývající nevyjasněnosti konkrétních podmínek a kritérií pro podmíněné propuštění. Ústavní soud proto v již citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 482/18 blíže rozpracoval kritéria, která by soudy měly zkoumat při posuzování naplnění podmínek pro podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody.

22. První podmínka, tedy výkon alespoň poloviny uloženého trestu, je oproti ostatním dvěma podmínkám jednoznačná a lehce zjistitelná. Pouze je třeba zdůraznit, že byly-li ostatní podmínky naplněny, soudy nesmí při splnění dalších podmínek vyžadovat výkon delšího trestu (bod 16 nálezu sp. zn. II. ÚS 482/18). Polepšení, tj. druhou zákonnou podmínku, může odsouzený prokázat svým chováním a plněním povinností. Polepšení může například nasvědčovat, pokud se odsouzený účastní programů určených k předcházení trestné činnosti, rozezná a reflektuje okolnosti, které v minulosti přispěly k tomu, že páchal trestnou činnost,

pracuje, přestože před nástupem nebyl dlouhodobě zaměstnán, zlepšuje své znalosti a schopnosti s cílem uplatnit se ve společnosti, získává náhled na svoji trestní minulost a upřímně lituje svého jednání. Udělené kázeňské tresty a odměny je třeba hodnotit obezřetně, primárně je třeba posoudit, za co mu byly kázeňské odměny či tresty uloženy, nikoli jen, kolik mu jich bylo uloženo (bod 33 nálezu sp. zn. II. ÚS 482/18).

23. Pro posuzovanou věc je nejdůležitější výklad třetí podmínky, tj. očekávání vedení řádného života v budoucnu. Podmínka prognózy řádného života je úzce svázána s podmínkou polepšení, neboť na ni navazuje. Očekávání vedení řádného života, respektive dovršení nápravy odsouzeného v budoucnu je ze své podstaty předpokladem pravděpodobnostním, není třeba stoprocentní přesvědčení soudce (bod 36 nálezu sp. zn. II. ÚS 482/18). Pojem „řádný život“ je třeba chápat jako minimální rámec, tedy jako předpoklad nepáchání další trestné činnosti. Soudy při rozhodování o podmíněném propuštění primárně zkoumají, zda bude mít odsouzený po případném propuštění zajištěné zaměstnání (či jiný zdroj příjmů) a ubytování, zda udržoval kontakt s rodinou či jinými blízkými a jaká je jeho širší trestní minulost, včetně možných předchozích propuštění na svobodu. Tyto okolnosti vztahující se k materiálnímu a sociálnímu zázemí odsouzeného ovlivňují možnost reintegrace odsouzeného do společnosti (bod 40 nálezu sp. zn. II. ÚS 482/18).

24. Obecně relevantním je samozřejmě též faktor trestní minulosti odsouzeného. Jak Ústavní soud vysvětlil v nálezu sp. zn. I. ÚS 2201/16 ze dne 3. 1. 2017 (bod 32), trestní minulost odsouzeného obecně představuje důležité hledisko při posuzování splnění podmínek podmíněného propuštění, nicméně prognóza vedení řádného života v budoucnu nesmí být založena především, nebo dokonce jen na ní. Naopak je nutné zohlednit i další, zejména aktuální poznatky k osobnosti odsouzeného, stavu jeho nápravy i prostředí, v němž by se ocitl po případném podmíněném propuštění na svobodu, a zabývat se též okolnostmi spáchané trestné činnosti při zaměření na míru překonání subjektivních příčin této trestné činnosti na straně odsouzeného. Trestní minulost nelze hodnotit formalisticky – tedy kolikrát již byl dotčený odsouzen, kolikrát vykonával nepodmíněný trest odnětí svobody či kolikrát porušil podmínky podmíněného propuštění. Je třeba vzít v potaz, před jak dlouhou dobou a z jakých důvodů došlo ke spáchání předchozích trestných činů a zda lze od odsouzeného na základě jeho (aktuálního) výkonu trestu očekávat, že povede řádný život (bod 47 nálezu sp. zn. II. ÚS 482/18).

25. Pokud by závěr soudu o nenaplnění podmínky očekávání budoucího řádného života odsouzeného byl založen primárně na okolnostech či důvodech, které hrály roli dříve při uložení samotného trestu odnětí svobody, došlo by k porušení zákazu dvojího přičítání vyplývajícího z principu *ne bis in idem* zakotveného v čl. 40 odst. 5 Listiny (srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 1735/10, sp. zn. II. ÚS 2503/16, sp. zn. I. ÚS 2201/16, sp. zn. II. ÚS 482/18).

V. c/ Aplikace obecných východisek na projednávanou věc

26. Výše uvedené principy je nutno aplikovat i na nyní posuzovaný případ. Obecné soudy sice shledaly, že stěžovatel kromě objektivně poznatelné podmínky vykonání stanovené délky trestu naplnil i podmínku polepšení, což dovodily z vyjádření vězeňské služby o chování stěžovatele ve výkonu trestu a jeho zapojení do všech dostupných aktivit včetně brigád, úklidových služeb či programu zacházení (viz blíže rekapitulaci soudu prvního stupně v bodu 3 napadeného usnesení či hodnocení stěžovatele ředitelem Věznice Rapotice na č. l. 9 spisu soudu prvního stupně). Naplnění podmínky třetí, tj. očekávání (prognózu) vedení řádného života v budoucnu, však obecné soudy vyloučily.

27. Obecné soudy (resp. soud prvního stupně, jehož posouzení odvolací soud bezvýhradně aproboval) předně vycházely z předpokladu, že podmíněné propuštění z výkonu trestu je třeba považovat za „privilegium, kterého se nemůže dostat každému odsouzenému“ a „ani splnění podmínek podmíněného propuštění neznamená automatické vyhovění žádosti“.

Soudcovskou limitovanou úvahu tak zaměnily za úvahu zcela volnou – o tom, komu lze přiznat „tento mimořádný benefit“, který „přísluší jen těm nejlepším odsouzeným“ (bod 9 napadeného usnesení). Takové právní východisko je zcela v rozporu s judikaturou Ústavního soudu, která zdůrazňuje, že při splnění zákonných podmínek mají soudy povinnost žádostem o podmíněné propuštění vyhovět. Stranou zůstává též reálná praxe využívání předmětného institutu – každoročně je podmíněně propouštěno několik tisíc odsouzených, tedy významná část vězeňské populace (srov. Statistickou ročenku Vězeňské stráže České republiky 2019, str. 118, dostupné na www.vscr.cz).

28. Úvaha obecných soudů stojí vlastně na „pocitu“, že ačkoli stěžovatel činí vše, co je pro naplnění podmínek podmíněného propuštění možné, výkon pouhé poloviny uloženého trestu není dostačující. Tím však obecné soudy svou úvahu nadřazují úvaze zákonodárce, který jasně vyslovil, že při splnění stanovených podmínek je výkon poloviny trestu dostačující. Zcela nepřijatelné je konstatování soudu prvního stupně, že „pokud má výkon trestu na odsouzeného pozitivní efekt, je dle názoru soudu třeba v tomto nadále pokračovat“. Smysl podmíněného propuštění spočívá právě v tom, že odsouzený je propuštěn v okamžiku, kdy již byl naplněn účel, ale ještě nepřeválilo negativní působení vězeňského prostředí. Zamítnutí žádosti o podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody za situace, kdy stěžovatel vyvinul značné úsilí, aby byl účel trestu naplněn, může mít naopak velmi negativní důsledky na jeho resocializační proces; pocit zmaru jej může v jeho úsilí tzv. zlomit a může se stát více náchylným vůči negativním vlivům vězeňského prostředí. Je rovněž třeba doplnit, že podmíněné propuštění lze spojit s vyslovením dohledu a s uložením přiměřených omezení a povinností (srov. § 89 odst. 2 trestního zákoníku), pomocí nichž lze snížit riziko recidivy. Obecné soudy však tuto možnost vůbec nezvážily.

29. Obecné soudy dále vůbec neodůvodnily, na základě jakých skutečností dospěly k závěru, že stěžovatel zatím skutečně nepřehodnotil svůj dosavadní život a že proces resocializace zatím nebyl ukončen (bod 8 napadeného usnesení soudu prvního stupně). Nijak se blíže nevyjádřily k aktivitám, které stěžovatel ve výkonu trestu absolvuje a které jsou určené právě k resocializaci odsouzených a změně jejich životních postojů a náhledu na spáchanou trestnou činnost. Nezkoumaly, do jaké míry je tvrzení stěžovatele, že své trestné činnosti lituje a že výkon trestu byl pro něj velkým ponaučením (viz protokol o veřejném zasedání, č. l. 18 spisu soudu prvního stupně), skutečné, zda identifikoval okolnosti, které ho k trestné činnosti vedly, a překonal subjektivní příčiny svého minulého závadného jednání. Obecné soudy se dokonce vůbec nevyjádřily k doložené informaci o zajištěném a kvalifikovaném zaměstnání v rámci hlavního pracovního poměru, do kterého by stěžovatel mohl ihned po propuštění z výkonu trestu nastoupit. Nezajímaly se blíže ani o aktuální rodinné zázemí stěžovatele, o jeho vazby s blízkými rodinnými příslušníky a jejich snahu být stěžovateli oporou při vedení řádného života na svobodě po případném podmíněném propuštění.

30. Jedinými konkrétními okolnostmi, které obecné soudy vzaly v úvahu, jsou předchozí trestní minulost stěžovatele a výše způsobené škody. Ústavní soud nepopírá, že předchozí trestní minulost je relevantním faktorem pro posouzení prognózy budoucího života odsouzeného, nemůže však být faktorem jediným. Nadto obecné soudy nijak nezohlednily, že současný výkon trestu je stěžovatelovým prvním nepodmíněným trestem odnětí svobody (předtím opakované osvědčení se a amnestie), a tedy první zkušeností s omezením osobní svobody ve vězení. Konstatování obecných soudů stran výše škody a jejího dosavadního neuhrazení považuje Ústavní soud za značně formalistické, neboť vzhledem k tomu, že stěžovatel byl stíhán vazebně a od svého odsouzení je omezen na svobodě, nemohl zatím potřebné finanční prostředky na náhradu škody nijak získat; ve své žádosti o podmíněné propuštění naopak uvedl, že díky zajištěnému zaměstnání bude moci začít způsobenou škodu věřitelům splácet.

31. Ústavní soud uzavírá, že z odůvodnění napadených rozhodnutí není zřejmé, co by reálně stěžovatel mohl učinit pro to, aby obecné soudy svá rozhodnutí změnily, pokud svůj závěr o nedostatku prognózy vedení řádného života založily v zásadní a téměř výlučné míře na předchozím jednání stěžovatele, které už nelze změnit. Navzdory jeho prokazovanému polepšení došly k závěru, že od něj nelze očekávat vedení řádného života v budoucnu, a to primárně vzhledem k jeho trestní minulosti – aniž se věnovaly aktuální situaci stěžovatele, jeho snaze o nápravu a změnu životního náhledu. Shledané nenaplnění podmínky očekávání vedení řádného života v budoucnu je co do argumentace obecné, nedostatečně odůvodněné, zčásti vnitřně rozporné a formalistické. Stranou zůstala judikatura Ústavního soudu o smyslu a účelu aplikovaného institutu, faktorů, které je třeba při posuzování žádostí o podmíněné propuštění zohlednit, a zejména o zákazu dvojího přičítání. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že napadenými usneseními bylo porušeno stěžovatelovo právo na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny a zákaz dvojího přičítání vyplývající z čl. 40 odst. 5 Listiny.

VI. Závěr

32. Z důvodů výše uvedených Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a napadená rozhodnutí zrušil [§ 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. V dalším řízení budou ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy obecné soudy vázány právními závěry vyslovenými v tomto nálezu.

Č. 20
Ústavnost volebního zákona (rovnost hlasů, rovnost volebního práva a rovnost šancí kandidujících volebních stran a koalic) (sp. zn. Pl. ÚS 44/17 ze dne 2. února 2021; 49/2021 Sb.)

1. Při hodnocení ústavnosti volebních zákonů je třeba vycházet nejen z ústavní úpravy voleb a volebního práva, nýbrž i z role, jaká je volbám a volebnímu právu přiřazena v rámci celkového systému organizace státu a jeho fungování, stejně jako z ústavního statusu občanů, neboť volby nejen předurčují podobu a fungování parlamentní demokracie, stranickopolitického systému, chování politiků, uplatňování jejich odpovědnosti, nýbrž jsou i součástí ústavního statusu občanů České republiky a nejvýznamnější součástí jejich práva podílet se na správě veřejných věcí podle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 2 odst. 1 Ústavy České republiky.

2. „Zásady poměrného zastoupení“ v čl. 18 odst. 1 Ústavy České republiky představují samostatný ústavní pojem, který je třeba vykládat z hlediska účelu voleb podle ústavních principů suverenity lidu a zastupitelské demokracie. Jeho obsah proto není určen volebním zákonem, nýbrž volební zákon musí respektovat ústavní rámec poměrného zastoupení tak, jak vyplývá z ústavního pořádku.

3. Právo na poměrné zastoupení v Poslanecké sněmovně jako celostátním reprezentativním orgánu má každá skupina voličů v poměru, který odpovídá velikosti jejího podílu na celkovém počtu voličů. Přitom tato skupina voličů se identifikuje v rámci celého státu, nikoli jako regionální reprezentace. Na rozdíl od voleb do Senátu má Poslanecká sněmovna vznikat jako poměrná reprezentace kandidujících politických stran, popř. jejich koalic. Voliči ve volební jednotce tak nerozhodují jen o společném reprezentantovi celého volebního kraje (obvodu), nýbrž o reprezentantech určité názorové skupiny (politické strany) v Poslanecké sněmovně.

4. Poměrné zastoupení je třeba vymezit jako soustavu prvků, kterými je zjišťován a zajišťován volební výsledek nikoli pouze ve volebním obvodu, nýbrž v podobě přepočtu hlasů pro kandidující volební strany na mandáty jimi obsazované v měřítku voleného orgánu (Poslanecké sněmovny). Ústavní princip zakotvený v čl. 18 odst. 1 Ústavy České republiky však požaduje, aby poměr mezi obdrženými hlasy a získanými mandáty nebyl dílem náhody (což je možné i ve volbách podle zásad většinového systému), nýbrž podle pravidel zakotvených v zákoně podle čl. 20 Ústavy České republiky.

5. Požadavek odlišení zásad poměrného zastoupení podle čl. 18 odst. 1 Ústavy České republiky a zásad většinového systému podle čl. 18 odst. 2 Ústavy České republiky je požadavkem ústavním (normativním), proto se nelze při přezkumu ústavnosti zákonné úpravy voleb do Poslanecké sněmovny spokojit pouze s rozdíly plynoucími z povahy věci, nýbrž je třeba klást důraz na zajištění poměrnosti v úpravě organizace voleb podle čl. 20 Ústavy České republiky.

6. Členění volebního území na různě velké volební kraje podle § 26 věty druhé zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 37/2002 Sb., není samo o sobě neústavní. Tím je až skutečnost, že spolu s jinými prvky volebního systému porušuje princip rovnosti hlasů voličů a rovnosti šancí kandidujících politických stran jako nositelů práva na poměrné zastoupení.

7. Z ústavního pořádku neplyne požadavek organizace voleb v jednom celostátním obvodu ani požadavek určité velikosti volebních jednotek, bude-li se volené území členit na více volebních krajů. Základní omezení zákonodárce pro „organizaci voleb“ (čl. 20

Ústavy České republiky) plyne nepřímo z čl. 18 odst. 1 Ústavy České republiky (zásady poměrného zastoupení) a čl. 21 odst. 3 (rovnost volebního práva) a čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (rovný přístup k voleným funkcím). Výpočet celostátního volebního výsledku podle zásad poměrného zastoupení proto nutně nevyžaduje existenci celostátních kandidátních listin, neboť je možný i na základě výsledku hlasování pro kandidátní listiny na úrovni volebních krajů.

8. Politický systém České republiky je podle čl. 5 Ústavy České republiky ve spojení s čl. 22 Listiny základních práv a svobod založen na volné (svobodné) soutěži politických stran. Ústavní pořádek tak předpokládá zprostředkování názoru voličů nejen svobodnou volbou svých zástupců (čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod *in fine*), nýbrž i formou výběru mezi programy a kandidáty politických stran. Z hlediska platného ústavního stavu jsou nositelem práva na poměrné zastoupení *de lege lata* kandidující politické strany, popř. jejich koalice (spolu s kandidáty na jejich kandidátních listinách). Na rozdíl od voleb podle zásad většinového systému do Senátu vzniká Poslanecká sněmovna jako reprezentace kandidujících politických stran, popř. jejich koalic. Voliči ve volební jednotce tak nemají rozhodovat o společném reprezentantovi celého volebního kraje, nýbrž o reprezentantech určité názorové skupiny (politické strany) v měřítku celého státu. Jejich prostřednictvím se mohou voliči názorově jednak „rozestoupit do stran", jednak se sjednotit v názoru na potřebu zastoupení a prosazení určitého volebního programu v činnosti Poslanecké sněmovny v nastávajícím volebním období (čl. 21 odst. 2 Listiny základních práv a svobod – volby jako periodická kontrola).

9. Pojem volné či svobodné soutěže nevylučuje hledání spojenců pro dosažení určitého cíle. Zatímco jsou politické strany chápány jako trvalá uskupení nejen pro volby, které se mají podle čl. 21 odst. 2 Listiny základních práv a svobod pravidelně opakovat, je naopak možné jejich volební spojenectví, a v dalších volbách již kandidovat společně nemusí. Jakkoli by bylo průhlednější i z hlediska volné (svobodné) soutěže podle čl. 5 Ústavy České republiky a čl. 22 Listiny základních práv a svobod, kdyby se jí účastnily politické strany se svými volebními programy a kandidáty samy za sebe, nelze to považovat za jediné ústavně konformní uspořádání. Jde tak o tu část právní úpravy voleb a volebního práva podle čl. 20 Ústavy České republiky, která upravena být může, ale nemusí.

10. Chce-li zákonodárce úpravou kandidování volebních koalic umožnit, aby se do Poslanecké sněmovny dostaly i volební strany, které nedosáhnou pěti procent platně odevzdaných hlasů, tak to musí zřetelně vyjádřit a umožnit to prokázat i za cenu značné komplikace a srozumitelnosti hlasování. Platná právní úprava postupu koalic do skrutinia podle § 49 odst. 1 písm. b) až d) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 204/2000 Sb., je jako celek nepřiměřená (neproporcionální), nedůsledná, diskriminující a umožňující propadnutí ústavně relevantního počtu odevzdaných hlasů voličů v rozporu s čl. 2 odst. 1 Ústavy České republiky a čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

11. Účelem voleb do Poslanecké sněmovny není pouze státem organizované závazné zjištění názorů voličů ochotných vyjádřit své preference vůči politickým stranám a kandidátům na jejich kandidátních listinách. Volby plní řadu ústavně předpokládaných funkcí v politickém systému. Jednou ze základních (nutnou, nezbytnou) funkcí voleb je ustavení Poslanecké sněmovny jako komory Parlamentu schopné plnit v průběhu volebního období všechny jí ústavním pořádkem a zákony svěřené úkoly v mezích jejích kompetencí. Současně se však tímto způsobem vytvářejí předpoklady reálné procedurální ochrany práv menšiny při politickém rozhodování, jak to předpokládá čl. 6 Ústavy České republiky.

12. Nežádoucím projevem zákonodárství ve vlastní věci [podle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. 2. 2020 (N 21/98 SbNU 163; 148/2020 Sb.)] je situace, kdy většina v zákonodárném sboru, které hrozí volební porážka, pozmění právní úpravu ve svůj prospěch. Zasáhne-li zákonodárce do volebního zákona z důvodu nutnosti reakce na vykonatelný nález Ústavního soudu ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky, nelze to proto považovat za neústavní projev libovůle zákonodárce, drží-li se v mezích výkladu provedeného ve vykonatelném nálezu Ústavního soudu.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 44/17 dne 2. února 2021 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a ze soudkyň a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa (soudce zpravodaj), Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky, za kterou jedná senátor Petr Holeček, právně zastoupené JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem, sídlem Řehenice 10, Pyšely, na zrušení § 26 věty druhé, § 48 až 51 a přílohy č. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády České republiky jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Ustanovení § 48, § 49 odst. 1 písm. b) až d), odst. 3 písm. b) až d) a odst. 4, § 50 odst. 1 až 3 a § 51 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se zrušují uplynutím dne vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

II. Ve zbývající části se návrh zamítá.

Odůvodnění

I. Předmět řízení a znění návrhem napadených ustanovení

1. Skupina senátorek a senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále též jen „navrhovatelka“) navrhuje, aby Ústavní soud v zákoně č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „ZVP“, popř. tam, kde není u čísla ustanovení uveden zákon, jde o ZVP) zrušil jeho v záhlaví uvedená ustanovení spolu s přílohou č. 2 k tomuto zákonu.

2. Napadená ustanovení ZVP znějí (napadená část je vyznačena):

„*§ 26*

Volby do Poslanecké sněmovny se konají podle zásady poměrného zastoupení ve volebních krajích na území České republiky. Volebními kraji jsou vyšší územní samosprávné celky vymezené zvláštním právním předpisem.[8a)]“

Znění poznámky pod čarou č. 8a v § 26: „*Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 176/2001 Sb.*“

„§ 48

(1) Na základě výsledků hlasování převzatých z volebních okrsků a zvláštních volebních okrsků u pověřených obecních úřadů podle § 43 zjistí Český statistický úřad celkový počet platných hlasů, které byly ve všech volebních krajích odevzdány pro všechny politické strany, politická hnutí a koalice, a vydělí ho počtem poslanců. Číslo takto vypočtené a zaokrouhlené na jednotky je republikovým mandátovým číslem.

(2) Republikovým mandátovým číslem dělí celkový počet platných hlasů odevzdaných v každém volebním kraji. Celé číslo takto vypočtené je počtem mandátů, které připadají jednotlivým volebním krajům.

(3) Nebyly-li takto rozděleny všechny mandáty, připadnou zbylé mandáty postupně volebním krajům, které vykazují největší zbytek dělení. Při rovnosti zbytků rozhoduje los.

§ 49

(1) Na podkladě zápisu o výsledku voleb v krajích Český statistický úřad zjistí, kolik platných hlasů celkem bylo odevzdáno pro každou politickou stranu, každé politické hnutí a každou koalici a dále,

a) které politické strany nebo politická hnutí získaly méně než 5 procent,

b) které koalice, složené ze 2 politických stran, popřípadě politických hnutí získaly méně než 10 procent,

c) které koalice, složené ze 3 politických stran, popřípadě politických hnutí získaly méně než 15 procent,

d) které koalice, složené z nejméně 4 a více politických stran, popřípadě politických hnutí získaly méně než 20 procent z celkového počtu platných hlasů.

(2) Při dalším zjišťování volebních výsledků a přidělování mandátů se již k těmto politickým stranám, politickým hnutím a koalicím a hlasům pro ně odevzdaným nepřihlíží.

(3) Zjistí-li Český statistický úřad, že do skrutinia nepostupují alespoň 2 koalice nebo 1 koalice a 1 politická strana nebo politické hnutí, anebo 2 politické strany nebo politická hnutí, sníží

a) u politických stran nebo politických hnutí hranici 5 procent na hranici 4 procent,

b) u koalice podle odstavce 1 písm. b) hranici 10 procent na hranici 6 procent,

c) u koalice podle odstavce 1 písm. c) hranici 15 procent na hranici 8 procent,

d) u koalice podle odstavce 1 písm. d) hranici 20 procent na hranici 10 procent.

Nebude-li ani poté dosaženo postupu do skrutinia podle tohoto odstavce, sníží Český statistický úřad hranici o další procento.

(4) Mandáty politickým stranám, politickým hnutím a koalicím, které postoupily do skrutinia, se rozdělují v rámci volebních krajů.

§ 50

(1) Počet platných hlasů pro každou z politických stran, politických hnutí a koalic, které postoupily do skrutinia, se v rámci každého volebního kraje postupně dělí čísly 1; 2; 3 a dále vždy číslem o 1 vyšším. Vypočte se tolik podílů, kolik kandidátů je uvedeno na hlasovacím lístku, nezapočítávají se však kandidáti, kteří se kandidatury po zaregistrování kandidátní listiny vzdali nebo byli odvoláni podle § 36. Hodnoty podílů se vypočítávají a uvádějí na 2 desetinná místa se zaokrouhlením nahoru.

(2) Všechny podíly vypočtené podle odstavce 1 se seřadí sestupně podle velikosti a uvede se seznam tolika podílů, kolik mandátů volebnímu kraji připadlo podle § 48. V případě rovnosti 2 a více podílů v této řadě je pro jeho pořadí rozhodující počet hlasů pro politickou stranu, politické hnutí nebo koalici ve volebním kraji, a je-li i tento shodný, rozhodne o pořadí podílu

los. Zároveň s velikostí podílu se uvede i označení politické strany, politického hnutí nebo koalice, která tohoto podílu dosáhla.

(3) Za každý podíl obsažený v seznamu podle odstavce 2 se politické straně, politickému hnutí nebo koalici přikáže 1 mandát.

(4) V rámci jednotlivých politických stran, politických hnutí a koalic obdrží mandáty straně přikázané kandidáti podle pořadí, jak jsou uvedeni na hlasovacím lístku.

(5) Jestliže však některý z kandidátů získal takový počet přednostních hlasů, který činí nejméně 5 procent z celkového počtu platných hlasů odevzdaných pro tuto politickou stranu, politické hnutí nebo koalici v rámci volebního kraje, připadne mandát přednostně tomuto kandidátovi.

(6) V případě, že více kandidátů splnilo podmínku podle odstavce 5 a politická strana, politické hnutí nebo koalice získala více mandátů, připadnou mandáty přednostně kandidátům, kteří splnili podmínku podle odstavce 5, a to postupně v pořadí podle nejvyššího počtu získaných přednostních hlasů; v případě rovnosti počtu přednostních hlasů je rozhodující pořadí kandidáta na hlasovacím lístku. Kandidátům, kteří nesplnili podmínku podle odstavce 5, připadnou mandáty v pořadí, jak jsou uvedeni na hlasovacím lístku.

(7) Nezvolení kandidáti politických stran, politických hnutí a koalic, které v rámci volebního kraje získaly alespoň 1 mandát, se stávají náhradníky. Pro stanovení pořadí náhradníků v rámci těchto politických stran, politických hnutí a koalic se postupuje obdobně podle odstavců 4 až 6.

§ 51

Pokud zjištěný celkový počet platných hlasů nebo počet platných hlasů ve volebním kraji pro politické strany, politická hnutí nebo koalice, postupující do skrutinia, neumožní provést

a) početní operaci podle § 48 odst. 2, zvětší Český statistický úřad republikové mandátové číslo vypočtené podle § 48 odst. 1 o jednu,

b) rozdělení mandátů podle § 48 odst. 3, odečte Český statistický úřad přebývající mandáty postupně volebním krajům, které vykazují nejmenší zbytky dělení, při rovnosti zbytků rozhodne los; pokud by nebylo rozdělení stanoveného počtu mandátů dosaženo ani tak, zbylé mandáty přidělí opakováním postupu podle § 48 odst. 3, nebo přebývající mandáty odebere opakováním postupu podle tohoto písmene.“

3. Rovněž ke zrušení navržená příloha č. 2 k ZVP navazuje na napadené ustanovení jeho § 26 věty druhé a obsahuje:

a) označení volebních krajů čísly 1 až 14,

b) jejich výčet v pořadí podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 176/2001 Sb., (dále jen „ústavní zákon č. 347/1997 Sb.“),

c) uvedení jejich sídel,

d) stanovení maximálního počtu kandidátů na kandidátní listině pro příslušný volební kraj.

4. Napadené ustanovení věty druhé § 26 bylo do ZVP vloženo zákonem č. 37/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb., nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákona č. 204/2000 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 64/2001 Sb., a zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 273/2001 Sb.

5. Napadené znění § 48 bylo do ZVP vloženo zákonem č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb. a nálezu Ústavního soudu

uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Následně byl jeho odstavec čtvrtý zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 (N 16/21 SbNU 113; 64/2001 Sb.).

6. Napadený § 49 byl do ZVP vložen zákonem č. 204/2000 Sb. V tomto znění napadené ustanovení platí beze změny.

7. Napadený § 50 byl do ZVP vložen zákonem č. 204/2000 Sb. Následně byl změněn zákonem č. 37/2002 Sb. (nové znění odstavců 1 až 3) a zákonem č. 480/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (v odstavci 5 bylo vloženo číslo „5“ místo čísla „7“).

8. Napadený § 51 byl do ZVP vložen zákonem č. 204/2000 Sb. V tomto znění platí napadené ustanovení beze změny.

9. Příloha č. 2 k ZVP byla do tohoto zákona vložena zákonem č. 37/2002 Sb. V tomto znění platí beze změny.

II. Argumentace navrhovatelky

10. Argumentace navrhovatelky směřuje proti dvěma základním složkám volebního systému do Poslanecké sněmovny. Nejdříve se obsáhle vymezuje vůči volební formuli zakotvené v § 50 odst. 1 až 3 ZVP (tzv. D’Hondtova formule) a proti jejímu uplatnění za pomoci rozdělení České republiky do čtrnácti volebních krajů o různé velikosti. Následně napadá ústavnost jednotlivých uzavíracích klauzulí zakotvených v § 49 odst. 1 písm. a) až d) pro v koalici kandidující politické strany a politická hnutí (dále též jen „politické strany“). Vzhledem ke skutečnosti, že Ústavní soud se v minulosti již zabýval řadou argumentů, které nyní navrhovatelka předestírá na podporu svého návrhu, navrhovatelka se nejdříve zaměřila na splnění podmínky přípustnosti obou částí své argumentace [viz sub II. a)] a následně předestřela své námitky k meritu věci, tedy k neústavnosti napadených ustanovení ZVP v obou jejich částech [viz sub II. b) a c)].

II. a) Odůvodnění přípustnosti návrhu

11. Navrhovatelka zdůrazňuje, že první část návrhu je přípustná, neboť současný volební systém nebyl předmětem abstraktní kontroly ústavnosti. Poukazuje pouze na to, že v usnesení ze dne 17. 4. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 57/06 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na https://nalus.usoud.cz) byla posuzována pouze určitá část současného volebního systému. Navrhovatelka připomíná, že uvedené usnesení vydal navíc pouze tříčlenný senát, a nikoliv plénum Ústavního soudu, přičemž důvodem pro odmítnutí bylo zejména to, že v tehdejší věci nebylo navrženo zrušení klíčového ustanovení § 26 ZVP. Nález ze dne 29. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 52/10 (N 56/60 SbNU 693) se pak týkal pouze podmínek pro rovnost hlasů v komunálních volbách v Praze.

12. V druhé části navrhovatelka požaduje, stručně řečeno, zrušení tzv. načítacího kvora pro koalice. Co se týče nálezu ze dne 2. 4. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 25/96 (N 37/7 SbNU 251; 88/1997 Sb.), šlo o posuzování tehdy platné právní úpravy, nikoli současného právního stavu. Nicméně navrhovatelka v této souvislosti uznává, že podstatná část argumentace tohoto nálezu je přiléhavá i v této věci, týká-li se ústavnosti uzavírací klauzule samotné, jejíž integrační funkcionalitu v politickém systému uznává. Ostatní rozhodnutí Ústavního soudu týkající se současného volebního systému byla vydána v řízeních o ústavních stížnostech, které byly všechny odmítnuty formou usnesení. Ústavní soud tedy o dané části doposud nerozhodoval nálezem, a podle navrhovatelky je tak návrh přípustný.

13. Ani ve druhé části své argumentace směřující proti tzv. načítací klauzuli nepovažuje navrhovatelka návrh za opakovaný, a tedy nepřípustný podle § 35 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Tato část ZVP byla předmětem přezkumu Ústavním soudem v nálezu ze dne 24. 1. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, přičemž s argumentací prezidenta republiky o neústavnosti této části se Ústavní soud neztotožnil. Přesto však navrhovatelka považuje svůj návrh za přípustný, neboť obsahuje novou argumentační linii, spočívající ve vyhodnocení praktických zkušeností s působením napadených ustanovení v politickém systému. Tuto argumentaci logicky návrh prezidenta republiky z roku 2000 obsahovat nemohl, a Ústavní soud tedy tyto reálné dopady nezvážil. Teprve jejich vyhodnocení s časovým odstupem jednoznačně svědčí o neústavnosti napadené úpravy. S ohledem na to jsou podle navrhovatelky splněny podmínky pro to, aby mohly být závěry dřívějšího plenárního nálezu překonány. Od přijetí nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 uplynula již významně dlouhá doba, během níž se ústavněprávní deficity napadené úpravy jen prohloubily, což lze nyní empiricky dokázat. Podle navrhovatelky je nutnou úlohou Ústavního soudu po určitém čase přezkoumat konformitu volebního systému v návaznosti na praktické zkušenosti s jeho fungováním. Část dříve vydaných názorů se může pod prizmatem času ukázat jako nepřiléhavá. Odpovědi na otázky ústavnosti napadených ustanovení nelze podle navrhovatelky chápat jako setrvalou danost, ale jak uvádí dokonce sám citovaný nález, „nutno jej chápat a vykládat ve spojitosti s nevyhnutelností procesu stálých změn, s oscilováním na různých dílcích plynulého kontinua“. Měl-li by být návrh označen na nepřípustný, jednalo by se podle navrhovatelky o omezení případného aktuálního většinového názoru v plénu Ústavního soudu. A to zvláště s přihlédnutím k tomu, že čtyři soudci uplatnili tzv. odlišné stanovisko k zamítnutí návrhu na zrušení napadených ustanovení již v roce 2001. Z uvedených důvodů je tak podle navrhovatelky plénum oprávněno věcně přezkoumat i tuto část jejího návrhu, jež brojí proti úpravě, která má na politickou soutěž srovnatelně významný dopad jako úprava napadená první částí návrhu.

II. b) Neústavnost rozdělení volebního území ve spojení s použitím tzv. D’Hondtovy volební formule

14. Neústavnost rozdělení České republiky do 14 volebních krajů a současného uplatnění tzv. D´Hondtovy volební formule, jak vyplývají z napadených ustanovení, spatřuje navrhovatelka především v porušení principu rovného volebního práva, resp. rovnosti hlasů a zásady poměrného zastoupení podle čl. 18 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), jak přesvědčivě dokazují výsledky voleb do Poslanecké sněmovny v letech 2006 a 2017. Popření uvedené zásady je patrné zejména v případě subjektů, které mají v celé zemi v zásadě stejnou regionální podporu okolo tzv. uzavírací klauzule. V menších volebních krajích jsou pak tyto subjekty diskriminovány a celý systém se v těchto krajích projevuje nahodile, prakticky nepředvídatelně a o (ne)přidělení mandátů rozhoduje nepříliš početná skupina voličů. V případě Karlovarského kraje a Libereckého kraje není podle navrhovatelky matematicky možné, aby uvedené subjekty dosáhly na mandát. Toto disproporční rozdělování mandátů, znevýhodňující menší politické strany, je pak podle navrhovatelky právě důsledkem vzájemného působení tzv. D´Hondtovy formule a různě velkých volebních krajů. Již samotná D´Hondtova formule podle navrhovatelky prospívá větším politickým stranám, avšak teprve v souhrnu s výrazně odlišně velkými volebními kraji dochází k vytvoření systému zcela nerovnoměrného přidělování mandátů, který je rozporný se zásadami poměrného zastoupení podle čl. 18 odst. 1 Ústavy. Jednoduše řečeno, takový systém napomáhá tomu, že vůle voličů se náležitě nepromítá do složení Poslanecké sněmovny. Zde se navrhovatelka odvolává na stále aktuální závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/96 k poměru mezi odevzdanými hlasy a jejich „přetavením“ na srovnatelné počty mandátů, což není při platné právní úpravě splněno. Odevzdané hlasy voličů volebních stran, které překročily tzv. uzavírací klauzuli, mají natolik významně odlišnou hodnotu, že to činí zákonnou úpravu neústavní. Zároveň jsou systémově

diskriminováni voliči menších volebních krajů, v nichž dochází k významnému nárůstu tzv. přirozeného prahu pro zisk mandátu. Pro ústavně konformní zachování současného rozdělení země na volební kraje by musel být volební systém obohacen o prvky, které by uvedené nedostatky kompenzovaly. Neústavnost úpravy tak navrhovatelka nedovozuje z žádného jednotlivého prvku volebního systému, ale z jejich kumulace.

15. Uvedená neústavnost není zřejmá například u tzv. krajských voleb, neboť v nich je přerozdělován významně větší počet mandátů v rámci jednoho volebního obvodu. Rozdělením podle krajů lze třídit volební kraje do tří různých skupin, a sice čtyři největší kraje (22 až 26 mandátů), šest středních krajů (11 až 13 mandátů) a čtyři nejmenší kraje (10 a méně mandátů). Z toho pak vyplývá, že menší strany s celorepublikovou podporou zhruba 5 % voličů (naplňující tedy požadavek integračního faktoru voleb podle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/96) získají 4 mandáty, ačkoliv podle zásad poměrného zastoupení by měly získat 10 mandátů. Celý systém je navíc v důsledku toho značně nepředvídatelný, což podle navrhovatelky odporuje principům demokratického právního státu. Přerozdělování mandátů totiž neodpovídá celostátním výsledkům jednotlivých politických stran. Taková volební soutěž fakticky nutí její účastníky, aby vyzývali své voliče ke „kočování“ se svým hlasem k nápravě těchto vad systému.

16. Tyto vady se tak projevily zejména ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2006 a 2017. Ve volbách v roce 2017 potřebovaly některé strany 2,3krát více hlasů na zisk jednoho mandátu než vítěz voleb (ANO 2011), který by v proporcionálním systému získal o 15 mandátů méně (63 místo 78). Rozdílně by se pak rozdělilo celkem 16 mandátů, což je 8 % z jejich celkového počtu. Obdobné závěry lze dovodit i u voleb v roce 2006, čímž se uvedené výhrady vůči volebnímu systému empiricky potvrzují na příkladu srovnání volebního zisku Strany zelených a KDU-ČSL. Že je tento systém „na samotné hraně ústavnosti“, charakterizoval i Nejvyšší správní soud např. v usnesení ze dne 29. 6. 2006 č. j. Vol 50/2006-53.

17. Z uvedeného je podle navrhovatelky zřejmé, že volební systém nesplňuje požadavek poměrnosti v celé republice, který vyplývá z čl. 18 odst. 1 Ústavy. Tento požadavek vyplývá i z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. Nový volební zákon (sc. jeho změna) byl pak přijat v rozporu s jeho závěry, neboť splňuje pouze požadavek poměrnosti v rámci jednotlivých krajů, nikoliv v rámci celé země. Závěry uvedeného nálezu považuje navrhovatelka za závazné, a tudíž změnitelné pouze kvalifikovanou většinou pléna Ústavního soudu.

18. Dále navrhovatelka poukazuje na matematický model, který přiložila k návrhu. Z něj vyplývá, že při nerovnoměrné voličské podpoře je možné, aby politická strana získala 5,19 % hlasů a přitom nedostala ani jediný mandát, zatímco jiná strana, která získá těsně nad 5 % hlasů, dostane 12 mandátů. To podle navrhovatelky jednoznačně dokládá, že systém nesplňuje požadavky ústavního pořádku. Systém kvůli této nepředvídatelnosti přitom může fungovat i proti vítězi voleb. Podle navrhovatelky neexistuje ústavně akceptovatelný důvod, pro který by měl počet získaných mandátů záviset na územním rozložení voličské podpory [např. při srovnání volebního výsledku a zisku mandátů v případě České pirátské strany a České strany sociálně demokratické (ČSSD) ve volbách v roce 2017] a mělo by navíc docházet ke zvýhodňování stran s nerovnoměrnou podporou. Za takové situace se rozdělení mandátů stává podle navrhovatelky zjevnou loterií, postrádající prvek racionality a předvídatelnosti. Porušuje tak legitimní očekávání, že větší počet získaných hlasů se projeví ve větším počtu získaných mandátů. Situaci, kdy větší počet získaných hlasů může vést k nižšímu počtu získaných mandátů, nelze rozumně zdůvodnit. To dále demonstruje na volebním zisku politického hnutí STAN, které v pěti volebních krajích získalo za 149 458 hlasů 6 mandátů (přičemž stačilo několik set hlasů, aby to byly jen čtyři mandáty) a ve zbývajících devíti krajích žádný, ačkoli tam mělo volební zisk 112 699 hlasů.

19. Z výše uvedených dat podle navrhovatelky vyplývá, že se český volební systém natolik vzdálil poměrnému zastoupení, že je třeba jej označit za nerozumný, nepřehledný a za rozporný s ústavním pořádkem. Uvedený systém dokonce odrazuje voliče od účasti na

hlasování, neboť je nepřímo nutí za hlasováním cestovat, nemá-li jejich hlas pozbýt velké části své váhy. Hájit uvedené nastavení nelze ani tvrzenou nutností integrace politického systému. Například v roce 2006 takto chybně nastavený systém přinesl spíše dezintegrační výsledek.

20. Vedle zásad poměrného zastoupení porušuje pak volební systém právo občanů na rovný přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"). V důsledku toho jde rovněž o zásah do aktivního i pasivního volebního práva. Stejně tak dochází k narušení principu volné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny a porušení principu ochrany menšin podle čl. 6 Ústavy. Napadenými zákony je fakticky Ústava měněna. Podle navrhovatelky může jít rovněž o porušení zákazu diskriminace podle čl. 3 odst. 1 Listiny. Podmínky se sice zdají být formálně rovné, v praxi však vedou ke značné nerovnosti, jak ukazují poslední volby do Poslanecké sněmovny. Ačkoliv se některým menším stranám podařilo získat mandáty, šlo o výjimky odůvodněné jejich stabilně velkou podporou v některých menších krajích. Navrhovatelka poukazuje na zkušenosti jednoho z úspěšných kandidátů hnutí STAROSTOVÉ a NEZÁVISLÍ (STAN), který při hovorech s občany opakovaně zaznamenal obavy z tzv. propadnutí hlasu, a to dokonce pro hejtmana menšího kraje. Navrhovatelka pokládá za nezbytné, aby Ústavní soud vyslechl čelné kandidáty menších politických stran z menších krajů kvůli seznámení se s těmito zkušenostmi. Navrhovatelka v tomto směru uzavírá, že považuje zásah Ústavního soudu za vhodnější cestu k řešení dané situace než využití prostředků v rámci volebního soudnictví a následně individuálních ústavních stížností, jež by ve svém důsledku mohly zbytečně vést ke zneplatnění volebních výsledků.

II. c) Neústavnost tzv. načítacího kvora pro koalice

21. U tzv. načítacího kvora pro koalice upozorňuje navrhovatelka na to, že pochybnosti ohledně jeho ústavnosti vyjádřil Ústavní soud již v roce 2001, ačkoliv v té době vyhodnotil uvedenou úpravu jako ústavně konformní. Jeho právní závěry jsou však podle navrhovatelky vyvráceny působením tohoto institutu v minulých volbách. Jeho existence vystupňovala tlak na rozpad dvou koalic, které byly utvořeny, ale nakonec společně nekandidovaly. V obou případech byl tlak uvedeného institutu dán jako důvod pro rozpad koalice. Navrhovatelka se ztotožňuje s tzv. disentním stanoviskem k uvedenému nálezu, podle něhož nejsou důvody takovéto úpravy zřejmé, a není tak opodstatněné jejich další působení na politický a volební systém. Následující volby nepotvrdily ani v uvedeném nálezu zdůrazňovanou integrační funkci takovýchto institutů, když ve volbách v roce 2013 vstoupilo do Poslanecké sněmovny 7 politických stran a v roce 2017 dokonce 9 politických stran. V takové situaci je namístě, aby Ústavní soud své starší závěry přehodnotil. Uvedený institut nenaplňuje žádný zamýšlený cíl. Nadto navrhovatelka upozorňuje, že do zákonné úpravy se dostal v závěru legislativního procesu, a to značně nestandardní cestou. Popsaná úprava tak podle navrhovatelky nepřípustně zasahuje volnou soutěž politických stran v rozporu s čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 20, 21 a 22 Listiny. Dále navrhovatelka poukazuje na to, že podobnou právní úpravu má z evropských zemí pouze Maďarská republika, jejíž volební systém je však předmětem kritiky ze strany tzv. Benátské komise, a v případě koalice dvou subjektů ještě Rumunská republika, kde je rovněž tato úprava předmětem kritiky. Dával-li Ústavní soud v minulosti implicitně najevo, že účastníky politické soutěže mají být primárně politické strany, a nikoliv tedy jejich koalice, ukázal se být tento závěr výrazně škodlivý.

22. Současně navrhovatelka požádala, aby Ústavní soud její návrh přednostně projednal. Napadená ustanovení považuje za klíčovou součást politického systému České republiky, a potvrdí-li se jejich neústavnost, je nezbytné, aby současný Parlament měl dostatek času pro nalezení nové, ústavně konformní právní úpravy příštích voleb. Obdobně urychleně postupoval Ústavní soud ve volebních věcech i v minulosti. Spolu s přednostním vyřízením návrhu by měl podle navrhovatelky rovněž Ústavní soud dát zákonodárci poměrně přesnou instrukci, jak

postupovat v zájmu dodržení všech ústavních kautel. Uvedená rizika jsou podle jejího tvrzení ještě větší v případě rizika předčasných voleb. Zde proto uvádí, že v takovém případě by prezident republiky neměl být oprávněn rozpustit první komoru do doby, než zákonodárce upraví volební systém podle nálezu Ústavního soudu. Proto též nenavrhuje Ústavnímu soudu konkrétní datum zrušení dotčených ustanovení ZVP, a nechává tak tuto otázku plně na posouzení plénu Ústavního soudu a citlivém zvážení případných variant derogačního nálezu.

III. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení

23. Poté, co byla vyřešena otázka přípustnosti návrhu (viz k tomu dále sub 38 a 39), soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 ve spojení s § 69 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zaslal návrh k vyjádření účastníkům řízení. Dále se podle § 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu obrátil na vládu a veřejnou ochránkyni práv s dotazem, zda využijí svého práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci.

24. Za Poslaneckou sněmovnu se vyjádřil její předseda Mgr. Radek Vondráček, který se ve svém vyjádření omezil na pouhý popis legislativního procesu přijetí napadených ustanovení. Závěrem konstatoval, že příslušné zákony byly přijaty ústavně předepsaným způsobem, podepsány příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášeny.

25. Za Senát se vyjádřil jeho tehdejší předseda Milan Štěch, který rovněž nejprve popsal legislativní proces, ve kterém se odrazila i snaha reagovat na výtky předchozí judikatury Ústavního soudu. Následně se s ohledem na jejich legislativní historii vyjádřil k jednotlivým ustanovením. Ustanovení § 26 věty první ZVP představuje základní charakteristiku volebního systému do Poslanecké sněmovny, který je v souladu s ústavním pořádkem charakterizován jako proporcionální. Uvedená formulace je součástí zákona od roku 1995. Úprava v § 48 využívá mechanismus republikového mandátového čísla. V materiálně identické podobě je tento mechanismus distribuce mandátů součástí zákona od roku 1995. Současná znění ustanovení § 49 a 51 byla do zákona přidána v rámci tzv. velké volební novely. Podoba § 50 byla přijata jako reakce na tzv. velký volební nález. Jeho závěry představují podle vyjádření hlavní limity, podle nichž je současný systém nastaven. Rozprava k této úpravě byla neutrální a nebyly v ní prezentovány ústavněprávní argumenty. Pouze dva senátoři se negativně vyjádřili k úpravě tzv. aditivní klauzule.

26. Veřejná ochránkyně práv přípisem ze dne 24. 4. 2018 informovala Ústavní soud o tom, že nevyužije práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastnice.

27. Vláda se rozhodla využít svého práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastnice a vyjádřením se k návrhu pověřila tehdejšího ministra spravedlnosti JUDr. Roberta Pelikána, Ph.D. Ve svém vyjádření vláda uvádí, že důvodem jejího vstupu do řízení je jednak setrvalá judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, ale rovněž potřeba upozornit na riziko vyplývající z unáhleného zrušení částí zákona bez politické shody nad alternativní úpravou. Argumentaci ohledně relevance delšího působení právní úpravy považuje vláda za lichou, neboť argumentačně není návrh podložen v zásadě ničím, co by nezaznělo v předchozích řízeních před Ústavním soudem. Jde zejména o výše zmíněné nálezy sp. zn. Pl. ÚS 25/96, Pl. ÚS 42/2000, Pl. ÚS 52/10 a usnesení sp. zn. Pl. ÚS 57/06, jakož i usnesení ze dne 12. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 76/06, ze dne 14. 5. 2008 sp. zn. II. ÚS 582/06, ze dne 13. 9. 2007 sp. zn. III. ÚS 663/06, ze dne 19. 8. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 2/14 a z poslední doby usnesení ze dne 17. 4. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 42/17, kde Ústavní soud sám konstatoval, že se ústavní konformitou napadených rozhodnutí již v minulosti zabýval. Navrhovatelka opomíjí, že podle stejného modelu se konaly volby v letech 2002, 2010 a 2013, na nichž však žádné ústavní deficity volebního výsledku nedokládá. S námitkou nahodilosti a nepředvídatelnosti volebního systému se Ústavní soud již vypořádal v bodě 23 usnesení sp. zn. Pl. ÚS 57/06. Volební kraje jsou stanoveny pevně, a jediná nepředvídatelnost tedy panuje v oblasti účasti

voličů. Ústavní konformitu tohoto systému potvrdil Ústavní soud rovněž v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 2/14. V něm se rovněž Ústavní soud vyslovil k existenci tzv. přirozených prahů. Zvláště se Ústavní soud zabýval i ústavní konformitou propojení D'Hondtovy volební formule s rozdělením volebního území do 14 krajů v současném volebním systému (usnesení sp. zn. II. ÚS 582/06 a jemu předcházející usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006 č. j. Vol 50/2006-53). Možnou spravedlností a přiměřeností volebního systému se Ústavní soud zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 52/10. K tvrzenému porušení anglosaské zásady „*one vote, one value*" se Ústavní soud vyslovil v nálezu ze dne 19. 5. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 14/14 (N 98/77 SbNU 429; 176/2015 Sb.). Podle vlády je namístě se od těchto názorů neodchylovat a podaný návrh zamítnout.

28. Ani u tzv. aditivní klauzule praktické zkušenosti nepotvrzují neústavnost tohoto institutu. V roce 2002 získala koalice dvou uskupení přes 10 % hlasů, a v Poslanecké sněmovně tak mandáty získala. Namítané „rozpuštění" koalice subjektů KDU-ČSL a STAN v roce 2017 bylo nepochybně způsobeno rovněž dalšími faktory než strachem z nepřekročení hranice 10 % (předvolební průzkumy jejímu překročení nasvědčovaly). Nevyužívání tohoto institutu nutně neznamená jeho neústavnost. Přítomnost devíti politických stran v Poslanecké sněmovně je pak důkazem toho, že volná soutěž politických stran není narušena. Jde o předvídaný projev postupného vývoje volebního systému. Podle názoru vlády nenastala ani v této části situace, která by odůvodňovala změnu právního názoru Ústavního soudu.

29. Závěrem vyjádření vláda vyjadřuje obavy z derogace napadených ustanovení bez existence náhradní pozitivní úpravy s širokou politickou podporou. Dosažení široké politické shody (napříč komorami Parlamentu) není jednoduchým cílem, neboť každý subjekt se snaží do úpravy vtělit jemu vyhovující prvky. Každé volby přinášejí nový úhel pohledu, a je tedy třeba se vyvarovat ukvapených rozhodnutí. Předmětná úprava musí přitom být jasná nejpozději s vyhlášením voleb. Pouhým zrušením napadených ustanovení by tak byly ohroženy samotný průběh a organizace voleb. Vláda proto již Poslanecké sněmovně předložila novelu volebních zákonů. Ačkoliv tedy současný volební systém není dokonalý, funguje (v souladu s ústavním pořádkem) již 17 let, a nelze tedy dovozovat jeho neústavnost. Určité prvky, které zvýhodňují buď větší, či menší politické subjekty, jsou nastaveny podle politické dohody a jejich změny by měly být možné jen na základě širokého konsensu obou komor Parlamentu. S ohledem na výše uvedené vláda navrhla, aby Ústavní soud návrh zamítl.

IV. Replika navrhovatelky

30. Soudce zpravodaj zaslal navrhovatelce výše uvedená vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení na vědomí a k případné replice.

31. Navrhovatelka této možnosti využila a ve své replice polemizuje s argumentem vlády, že vytýkané ústavní deficity volebního systému se v letech 2002, 2010 a 2013 neprojevily. To je však podle navrhovatelky irelevantní, naopak tato skutečnost potvrzuje „náhodnost" systému přerozdělování mandátů. Požadavek, aby systém byl vyhodnocen jako neústavní teprve tehdy, vykazuje-li deficitní výsledky u všech voleb, považuje navrhovatelka za neospravedlnitelný. Vláda nepřímo sama připouští, že u voleb v letech 2006 a 2017 došlo k ústavně relevantním deficitům, což potvrzuje i odborná literatura. Prvky náhodnosti představují v současném volebním systému velmi důležitou roli, což je v rozporu s principem právní jistoty. Podle navrhovatelky není v souladu s požadavkem předvídatelnosti, aby v tzv. poměrném systému strana s větším počtem hlasů získala menší počet mandátů. O přerozdělení mandátů mezi kraje rozhoduje jen malý počet hlasů, jak ukazují volby z roku 2017, což navíc doplňuje „ruleta" s hlasy ze zahraničí, jak dokládá příklad voleb z roku 2006. Vláda ve svém vyjádření tak nereaguje podle navrhovatelky na výtky ohledně empirických zkušeností s fungováním systému. Nepřípadně se též dovolává usnesení sp. zn. II. ÚS 582/06. Navrhovatelka připomíná, že Ústava (na rozdíl od vládou dovolávané zahraniční úpravy) nezapovídá přijetí systému

s jedním volebním obvodem. To však navrhovatelka ani nepožaduje. Vláda pak podle navrhovatelky nepřípustně bagatelizuje význam tzv. odlišných stanovisek v rozhodovací činnosti Ústavního soudu. Dále se navrhovatelka ohrazuje proti argumentaci, podle níž by rovnost volebního práva spočívala toliko ve formálně rovném přístupu k voleným funkcím. K této otázce navrhovatelka poukazuje na rozhodnutí bavorského Ústavního soudu ze dne 24. 4. 1992 č. j. Vf. 5-V-92. K rozdělení volebních obvodů podle krajů navrhovatelka předně namítá, že je zpochybnitelná legitimita takto vytvořených krajů před necelými dvaceti lety, o jejichž hranice se stále vedou spory. Poslanci přitom nezastupují „lid kraje“, nýbrž lid České republiky jako celek. Ústavní principy musí mít přitom přednost před praktickými výhodami a fungování systému ukazuje jejich porušování, a to zejména v kumulaci jeho jednotlivých prvků. Za stěžejní považuje navrhovatelka úplné rozdělení mandátů v rámci každého kraje, zohledňující pouze vzájemný poměr hlasů kandidujících stran v rámci volebního kraje.

32. K tzv. načítacímu kvoru navrhovatelka upozorňuje, že vláda dezinterpretuje výsledky voleb z roku 2002. Tehdejší situace ukazuje, že se z důvodu tlaku právní úpravy rozpadla čtyřčlenná koalice a zůstala jen dvojčlenná, která jako jediná v historii volebně uspěla. Volební systém od využívání koalic zcela jednoznačně odrazuje. O účelovosti stanovených hranic svědčí podle navrhovatelky odlišná úprava v § 49 odst. 3 ZVP. Volební systém není výsledkem nějakého samovolného vývoje nebo tendencí, nýbrž jeho nastavení velkými politickými stranami, proti němuž již v minulosti Ústavní soud jednou zasahoval. Absurdita dané úpravy pak vyplývá ze srovnání dvou kandidátních listin, z nichž jedna (koaliční) při zisku 19 % hlasů nezíská žádný mandát, avšak druhá (stranická) získá při totožném zisku hlasů 47 mandátů. Přitom ani nemusí jít o pevně uzavřenou stranu, její kandidátka může být doplněna „hosty“ z jiných stran či nestraníky. V praxi je pak vidět, že dokonce ani jisté výhody spojené s financováním koalic nevedou ke zvýšenému zájmu o jejich využití. Podle navrhovatelky je to pouze v důsledku nepříznivé volební úpravy.

33. Za nepřípadné považuje navrhovatelka rovněž výtky k absenci legislativní alternativy ke zrušené úpravě, neboť nemá žádnou povinnost takovou úpravu předložit. Navíc by podle navrhovatelky nebylo možné s takovou legislativou uspět, neboť ji blokovaly subjekty, jimž současná úprava vyhovuje. Snahu o snížení tzv. načítacího kvora vládní zákonodárci úspěšně blokují. Navrhovatelka uzavírá, že vyjádření vlády nerozptýlilo její názor o neústavnosti dané úpravy, pročež na svém návrhu setrvala.

V. Upuštění od ústního jednání a vypořádání návrhu na přednostní projednání

34. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, pročež od něj podle § 44 věty první zákona o Ústavním soudu upustil. Nevyhověl tak návrhu navrhovatelky na výslech jí navržených svědků, kteří měli prokázat skutečnost, že v malých volebních krajích při setkávání s voliči byly vyjadřovány obavy z hlasování pro kandidátní listiny jejich stran, neboť by mohly jejich hlasy propadnout. Z hlediska rozhodování Ústavního soudu dokazování existence takových obav a vlivu obou napadených složek volebního systému pro volby do Poslanecké sněmovny na případné rozhodování voličů nebylo shledáno potřebným, neboť se jedná z hlediska teorie a praxe voleb o notorietu (srov. § 49 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

35. Jak již bylo uvedeno, v odůvodnění svého návrhu (viz sub 22) navrhovatelka požádala, aby byl její návrh projednán přednostně. V době podání návrhu v prosinci 2017 pro to nebyly ani splněny procesní předpoklady, neboť zde byla procesní překážka potenciální litispendence podle § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, protože již předtím byl podán návrh s obdobným obsahem a petitem (viz blíže sub VI). Po jejím odpadnutí v roce 2018 byla problematika návrhu předmětem jednání Poslanecké sněmovny [viz k roli volebního zákonodárce sub VIII. a)].

36. I nyní je v Poslanecké sněmovně předložen (kromě řady dalších návrhů se vztahem k volebnímu zákonu) poslanecký návrh zákona, který se dotýká prakticky všech námitek navrhovatelky proti platné právní úpravě techniky volební reprezentace pro volby do Poslanecké sněmovny (viz níže sub 47). Tento návrh byl předložen Poslanecké sněmovně dne 13. 11. 2019 a po nesouhlasném vyjádření vlády (tisk 649/1 z 18. 12. 2019) byl v září 2020 zařazen na pořad jednání 58. schůze Poslanecké sněmovny jako bod 207 (neprojednáno), opětovně byl zařazen na pořad 62. schůze Poslanecké sněmovny v říjnu 2020 jako bod 213 (dosud neprojednáno) a z pozvánky na 79. schůzi Poslanecké sněmovny se podává, že je opět navrhováno jeho projednání v 1. čtení pod bodem 207.

VI. Průběh řízení před Ústavním soudem a jeho procesní předpoklady

37. Ústavní soud nejprve zkoumal, zda jsou naplněny procesní předpoklady řízení. Dříve však, než k tomu mohl přistoupit, bylo nutno vyčkat na to, jak bude rozhodnuto o ústavní stížnosti, která byla podána dříve (viz bod 39), přičemž k ní stěžovatel připojil téměř identický návrh na zrušení těch ustanovení ZVP, která navrhuje zrušit navrhovatelka.

38. Návrh byl podán aktivně legitimovanou navrhovatelkou, tj. skupinou 21 senátorek a senátorů v 11. funkčním období Senátu [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu] a Ústavní soud je k jeho projednání příslušný [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy]. Za navrhovatelku jednal senátor Mgr. Jiří Šesták, Ph.D. Dne 1. 9. 2020 právní zástupce navrhovatelky soudci zpravodaji sdělil, že v dalším průběhu řízení bude za navrhovatelku nadále jednat senátor Petr Holeček.

39. Navrhovatelka svůj návrh podala dne 13. 12. 2017, následně ještě jednou (s drobnou úpravou) dne 23. 12. 2017. Ještě dříve dne 8. 12. 2017 však Ústavní soud obdržel pod sp. zn. Pl. ÚS 42/17 ústavní stížnost směřující proti usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2017 č. j. Vol 47/2017-86 a proti sdělení Státní volební komise č. 352/2017 Sb., o vyhlášení a uveřejnění celkových výsledků voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konaných ve dnech 20. a 21. října 2017. K této ústavní stížnosti stěžovatel připojil podle § 74 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., akcesorický návrh na zrušení § 26, 48, § 50 odst. 1 až 3, případně též § 87 ZVP. Rovněž tato ústavní stížnost byla dále doplněna podáním stěžovatele ze dne 11. 12. 2017. Vznikla tak potenciální překážka litispendence podle § 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, kterou bylo možno vypořádat jen v řízení ve věci sp. zn. Pl. ÚS 42/17. Vzhledem k tomu, že zákon o Ústavním soudu výslovně procesní postup v takovém případě neupravuje, Ústavní soud rozhodl, že návrh navrhovatelky nebude odmítnut, nýbrž že bude vyčkáno do doby, než bude rozhodnuto podle § 68 odst. 1 zákona o Ústavním soudu o důvodnosti, resp. opodstatněnosti dříve podané ústavní stížnosti, a tím též o předmětném akcesorickém návrhu. To proto, že takovýto návrh sdílí podle ustálené judikatury Ústavního soudu „osud“ ústavní stížnosti samotné. Bylo tak třeba vyčkat, zda v případě dříve podaného návrhu bude splněna podmínka § 68 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Jinak by bylo nutno návrh navrhovatelky odmítnout jako nepřípustný s tím, že jí bude přiznáno postavení vedlejší účastnice v řízení o tomto akcesorickém návrhu. Protože však byla předmětná ústavní stížnost sp. zn. Pl. ÚS 42/17 usnesením ze dne 17. 4. 2018 spolu se s ní spojeným návrhem odmítnuta mimo ústní jednání a bez přítomnosti účastníků podle § 43 odst. 1 písm. e) a odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., zčásti jako návrh nepřípustný a zčásti jako návrh zjevně neopodstatněný, odpadla potenciální překážka litispendence. Následně bylo možno v zahájeném řízení pokračovat, aniž bylo třeba řešit otázku, jak v takovém případě naložit s návrhem později podaným a odmítnutým pro nepřípustnost.

40. Ústavní soud rovněž s výjimkou tzv. uzavírací klauzule pro samostatně kandidující politické strany podle § 49 odst. 1 písm. a) ZVP neshledal překážku věci rozhodnuté u návrhem napadených ustanovení. Kromě toho je třeba poukázat na okolnost, že zjišťování volebního

výsledku je upraveno souborem ustanovení, která představují systém vzájemně spjatých prvků, které je třeba chápat ve vzájemné souvislosti („ve svém úhrnu“ – viz nález sp. zn. Pl. ÚS 42/2000). Argumentace založená na nálezech, popř. i usneseních Ústavního soudu týkajících se právní úpravy techniky volební reprezentace před nabytím účinnosti zákona č. 37/2002 Sb. má proto jen relativní význam, protože se vztahuje k její jiné podobě (jiné volební kraje, jiná volební formule, systém dvou skrutinií). Jinak však Ústavní soud argumentaci navrhovatelky (viz sub 11 až 13) v tomto směru vzal plně v úvahu. Odpovídá to jeho judikatuře, podle které překážka věci rozhodnuté podle § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je dána vždy, kdy bylo nálezem věcně rozhodnuto o souladu právního předpisu nebo jeho ustanovení s ústavním pořádkem, avšak pouze ve vztahu k těm hlediskům ústavněprávního přezkumu, jimiž se Ústavní soud zabýval v odůvodnění tohoto nálezu (viz usnesení ze dne 28. 7. 2020 sp. zn. I. ÚS 375/20).

41. Ústavní soud proto (jak mu to v souladu se zásadou oficiality ukládá § 68 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) přikročil k posouzení, zda jsou napadená zákonná ustanovení v souladu s ústavním pořádkem, tedy zda: a) byla napadená právní úprava přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence, b) byl dodržen ústavně předepsaný způsob jejich přijetí, resp. vydání, a konečně c) je napadená právní úprava v souladu s ústavním pořádkem z hlediska obsahového (§ 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.).

VII. Přezkum procedury přijetí přezkoumávaných zákonných ustanovení

42. Jak bylo již shora uvedeno, napadená ustanovení ZVP byla do původního textu zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, vložena zákony č. 204/2000 Sb., č. 37/2002 Sb. a č. 480/2006 Sb. Samotný zákon č. 247/1995 Sb. byl z hlediska dodržení ústavní procedury přijetí předmětem přezkumu již v nálezu ze dne 15. 5. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 3/96 (N 39/5 SbNU 315; 161/1996 Sb.). Rovněž tak ústavnost procedury přijetí zákona č. 204/2000 Sb. byla konstatována v již zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000.

43. Zákon č. 37/2002 Sb. dosud předmětem meritorního přezkumu z uvedeného hlediska nebyl. Ústavní soud tak s přihlédnutím k vyjádřením předsedů obou komor Parlamentu (viz sub 24 a 25) a k údajům o parlamentním projednávání jeho návrhu (vládní návrh zákona tisk 969, Poslanecká sněmovna, III. vol. období – dostupné na https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=969) konstatuje, že tento návrh byl projednán Poslaneckou sněmovnou ve třech čteních a schválen 151 hlasy přítomných poslanců (9 hlasů proti). Senát postoupený návrh zákona schválil za přítomnosti 74 senátorů – z toho 52 pro, 8 proti a 14 zdrželo se. Návrh byl podepsán prezidentem republiky a vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 37/2002 Sb.

44. Zákon č. 480/2006 Sb. dosud předmětem přezkumu z uvedeného hlediska nebyl. Ústavní soud rovněž s přihlédnutím k vyjádřením předsedů obou komor Parlamentu (viz sub 24 a 25) a k údajům o parlamentním projednávání návrhu zákona (poslanecký návrh zákona tisk 952, Poslanecká sněmovna, IV. vol. období – dostupné na https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=952) konstatuje, že tento návrh byl projednán Poslaneckou sněmovnou ve třech čteních a schválen za přítomnosti 152 poslanců s výsledkem 89 pro, 34 proti. Senát postoupený návrh zákona schválil za přítomnosti 35 senátorů – z toho 25 pro, 0 proti a 10 se zdrželo. Návrh byl podepsán prezidentem republiky a vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 480/2006 Sb.

45. Z právě uvedeného se podává, že napadená ustanovení ZVP byla přijata ústavně konformním způsobem podle čl. 39 odst. 1 a 2 a čl. 40 Ústavy.

46. Do textu zákona č. 247/1995 Sb. bylo rovněž zasaženo již uvedeným nálezem sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. Tento derogační zásah s ohledem na § 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu však z povahy věci samé nespadá pod přezkum Ústavním soudem podle § 68 odst. 2

zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb. Ústavní soud je právním názorem v něm vyjádřeným vázán a překonat jej může jen postupem podle § 13 téhož zákona.

47. Ústavnímu soudu je známo, že v průběhu řízení o nynějším návrhu měla Poslanecká sněmovna několikrát na programu návrhy, které by v případě, že by byly přijaty, mohly alespoň směřovat ke změně nyní návrhem ústavně zpochybňovaných ustanovení ZVP. Jako příklad lze uvést pozměňovací návrhy poslanců Ferjenčíka a Výborného k tisku 137, popř. po jejich neúspěchu (viz stenoprotokol z jejich projednání ve 3. čtení na 19. schůzi Poslanecké sněmovny dne 14. 9. 2018 – dostupné na https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/019schuz/s019126.htm) na tento výsledek hlasování reagující návrh skupiny poslanců ze dne 13. 11. 2019 (tisk 649), kterým se mění ZVP. Navrhuje se v něm zrušení § 48 a nové znění § 49 až 51a ZVP. Tento návrh byl zařazen do prvého čtení již na program tří schůzí Poslanecké sněmovny (viz již sub 36), avšak dosud nebyl projednán. Stejně tak je Ústavnímu soudu známo negativní stanovisko vlády (viz tisk 649/1, Poslanecká sněmovna, VIII. vol. období) k tomuto návrhu. Na výsledek projednání tohoto návrhu již proto nebylo možno vyčkat, jakkoli Ústavní soud zastává názor, že by zásadně neměl vstupovat do probíhajícího zákonodárného procesu ve věci, která se bezprostředně týká návrhu, o kterém již zákonodárný sbor jedná. Vzhledem k tomu, že tzv. zákonodárství ve vlastní věci [viz níže sub VIII. b)] může mít i podobu nečinnosti zákonodárce tam, kde má jednat (jeden z případů legislativního opomenutí), nezbylo než dále nevyčkávat a ve věci rozhodnout.

48. Rovněž tak je Ústavnímu soudu známo, že na ministerské úrovni probíhá delší dobu příprava zákona o správě voleb, jehož obsah bez ohledu na titul tohoto pracovního návrhu se rovněž dotýká některých otázek volebního systému (způsob hlasování, organizace voleb), jehož právní úprava je nyní před Ústavním soudem napadena jako neústavní. Ústavní soud zde nehodlá zasahovat do probíhajících procesů v Poslanecké sněmovně, neboť jeho ústavně definovanou funkcí je podle čl. 83 Ústavy soudní ochrana ústavnosti, a to ústavnosti již platných právních předpisů, jak to vyžaduje § 67 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb. V nyní posuzované věci však musel Ústavní soud vzít v úvahu, že o návrhu je třeba rozhodnout vzhledem k tomu, že v říjnu 2021 proběhnou volby do Poslanecké sněmovny. Další okolností, kterou bylo třeba vzít v úvahu, byl výsledek hlasování na 19. schůzi Poslanecké sněmovny dne 14. 9. 2018, kdy byl vyjádřen převažující většinou nesouhlas se změnou či novou úpravou právních pravidel volebního systému.

49. Protože o podaném návrhu je Ústavní soud ze své funkce soudního orgánu ochrany ústavnosti povinen rozhodnout, nezbylo nic jiného než s ohledem na závěry, ke kterým dospěl z hlediska hodnocení ústavnosti napadené právní úpravy klíčových částí techniky volební reprezentace, a rovněž vzhledem k tomu, že jde o zájem na provedení voleb podle právní úpravy respektující ústavní východiska volebního zákonodárství, přistoupit k projednání návrhu a k rozhodnutí o něm tak, aby bylo možno rozhodnout o nové úpravě napadených ustanovení a aby nebylo nutno (v případě napadení výsledku voleb před Nejvyšším správním soudem) urychleně rozhodnout o ústavnosti napadených ustanovení volebního zákona dodatečně. Příslušným ústavním místům je známo, že návrh na zrušení těchto ustanovení podán byl, stejně jako byl podán návrh na novou právní úpravu. Vzhledem k tomu, že není patrný zájem věc řešit bez zásahu Ústavního soudu, bylo nutno vzhledem k uvedeným důvodům ve věci meritorně rozhodnout a déle již nevyčkávat, bez ohledu na to, že Ústavnímu soudu přísluší jen role tzv. negativního zákonodárce a že trvající nouzový stav na to vliv mít nemůže.

VIII. Meritorní posouzení návrhu. Obecná východiska

VIII. a)
Východiska konkretizace ústavních pravidel, zásad a principů voleb a volebního práva a prostor pro uvážení volebního zákonodárce podle čl. 20 Ústavy a čl. 21 Listiny

50. Ústavní soud si je při svém rozhodování vědom známého faktu, že potřeba či nutnost rozhodnout v určité věci může přesahovat možnosti toho, kdo rozhoduje, aby posoudil všechny následky svého rozhodnutí. Před takovým problémem však stojí především zákonodárce při přijímání zákonů, jejichž důsledky v budoucnosti nelze zcela dohlédnout. Má-li pak Ústavní soud přezkoumávat ústavnost takových zákonů, jakými jsou např. regulace v oblasti daní, sociálních věcí, důchodového pojištění, ochrany životního prostředí, očkování, evidence tržeb, podpory investic, směrů vzdělávaní apod., není povolán hodnotit to, co může takový zákon v budoucnosti přinést [to je věcí zákonodárce – viz podrobně Bickenbach, Ch. Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers Analyse einer Argumentationsfigur in der (Grundrechts-) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Tübingen: Mohr Siebeck, 2014], nýbrž pouze to, zda byly splněny požadavky na přijetí takové úpravy z hlediska kompetencí, procedury a obsahu, jak to vyžaduje § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.

51. Ústavní soud rozhoduje na základě určitých skutečností v situacích, kdy nejistota o dopadech zákona je současně nejistotou o jeho regulačním obsahu. Potom nemůže vyloučit možnost určité úpravy (např. výběr volební formule, volební jednotky, možností preferenčního hlasování) jen proto, že neví, jaké výsledky to přinese (citovaná práce sub 50 hovoří o prognostickém prostoru, prognostické události a prognózovaném výsledku – s. 38, 97, 114, 120, 131). Problémem je, jaký prostor je zde dán Ústavnímu soudu při použití testu proporcionality a hodnocení potřebnosti či vhodnosti zvoleného řešení (tamtéž, s. 324). Ústavní soud může hodnotit řešení zvolené zákonodárcem (zákonodárné uvážení) z hlediska toho, jak přitom byly respektovány ústavní kautely pro úpravy dané oblasti (zde voleb a volebního práva) v rovině podústavního práva. Nemáme západní Halič, kde by bylo možno volební pravidla ověřit jako na konci 18. století při přípravě kodifikace soukromého práva. Neústavním však by bylo nereagovat na negativní (neústavní, či dokonce protiústavní) výsledky nové právní úpravy voleb do Poslanecké sněmovny, což je právě po téměř dvaceti letech dostatečná doba, kdy již není dán prostor pro další toleranci neústavnosti sporných řešení z důvodu nejistého výsledku [srov. nález ze dne 1. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 9/07 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.) k nečekaným důsledkům působení blokačního paragrafu v případě církevních restitucí a pojem „zneústavnění“ (*Verfassungswidrigkeitswerden*) použitý v této souvislosti obdobně jako již předtím v případě hodnocení důsledků vadné právní úpravy regulace nájemného – nález ze dne 20. 11. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 8/02 (N 142/28 SbNU 237; 528/2002 Sb.)].

52. Proto i při hodnocení právní úpravy voleb je třeba respektovat judikaturní linii, kterou Ústavní soud stručně a jasně vyjádřil v nálezu ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18 (N 134/95 SbNU 124; 225/2019 Sb.), kde uvedl, že „musí být s respektem k dělbě moci a při posuzování kroku rozumnosti v rámci testu racionality zdrženlivý ve vztahu k legislativním volbám, které učinil o možných jiných řešeních informovanější zákonodárce. Nemůže, obzvláště při chybějící argumentaci navrhovatele, domýšlet alternativy zákonodárcem zvoleného řešení a hodnotit, zda by dosáhly sledovaných legitimních cílů na obdobné úrovni“ [obdobně též nález ze dne 26. 1. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 22/17 (N 16/104 SbNU 135; 124/2021 Sb.) k prognóze hodnocení dopadů nové úpravy účasti veřejnosti na rychlost řízení podle stavebního zákona].

53. V případě volebního zákonodárství jsou zde navíc referenční hlediska, ke kterým lze dojít až ústavně konformním výkladem ustanovení ústavního pořádku, ve kterých se nachází jejich *sedes materiae* právní úpravy voleb a volebního práva. To proto, aby bylo vůbec možno přezkum ústavnosti volebního zákonodárství provést, neboť používané pojmy jsou často

srozumitelnější z hlediska účelu, který je jimi sledován, než z hlediska jejich podstaty a obsahu, protože od doby, kdy vznikaly (na konci 18. a v 19. století), jsou již překryty množstvím institucionálních řešení. Volby jako základní institut zastupitelské demokracie a nástroj realizace suverenity lidu (čl. 2 odst. 1 Ústavy) je třeba hodnotit z hlediska jejich funkcí a účelu, kterým je v posuzované věci ustavení Poslanecké sněmovny, která má odrážet svým složením reprezentativní [viz níže sub VIII. d)] názorové směry a programy řízení státu a zajištění rozvoje společnosti.

VIII. b) Přezkum ústavnosti volebního zákonodárství jako rozhodování zákonodárce „ve vlastní věci“ a význam jeho relativní stability v čase (čl. 5 Ústavy, čl. 21 odst. 2 a čl. 22 Listiny)

54. Co bylo právě uvedeno z hlediska možností zákonodárce při přijímání zákonů (prognostická prerogativa zákonodárce), které mají působit do budoucnosti s nejistým výsledkem, má zvláštní podobu v případě volebního zákonodárství a přezkumu jeho ústavnosti. Zatímco v letech 1920 až 1938 platila stejná, jen drobně upravovaná zákonná úprava voleb do obou sněmoven „podle zásady poměrného zastoupení“, v letech 1948 až 1971 byl pro téměř každé volby zákonodárného orgánu přijímán nový volební zákon (1948, 1954, 1964), v období 1971 až 1989 zase platila právní úprava, která se prakticky neměnila (ovšem z jiných důvodů než „dokonalost“ právní úpravy). Neustálé změny právní úpravy voleb či neustálé pokusy o její změnu sice nelze považovat za neústavní postup, nicméně vytváří prostředí nestability a neumožňují soutěžícím politickým stranám a silám se pravidlům soutěže přizpůsobit.

55. Relativní stabilita právní úpravy organizace voleb, pravidel hlasování a techniky volební reprezentace má přitom v demokratickém právním státě značný význam i z hlediska vytváření pravidel (a pravidelnosti) svobodné soutěže politických stran a politických sil obecně (čl. 5 Ústavy, čl. 22 Listiny). Jinak regulační kapacita volebního zákonodárství pozbývá na významu a nepřispívá k vytváření pevnějších pravidel fungování politického systému demokratického právního státu. Rovněž tak se z počátku kritizovaným pravidlům dokáží přizpůsobit nejen soutěžící politické strany, nýbrž i voliči (tzv. psychologický aspekt volebních pravidel). Nicméně Ústavní soud zastává názor, že nelze připustit, aby to mohlo mít obdobný význam z hlediska hodnocení ústavnosti jako v případech, které byly uváděny výše sub 50. Volební výsledek musí platit zde a nyní, nemůže čekat na to, až se zákonodárce poučí a až se vše „usadí“.

56. Na tom nic nemění ani skutečnost, že další zásadní rozdíl při hodnocení ústavnosti volebního zákonodárství spočívá v tom, že oproti prognostickým řešením (např. v důchodových nebo daňových reformách) je zde požadavek periodického provádění voleb (čl. 21 odst. 2 Listiny), a tím možnosti změny poměrů hlasů mezi stranami. To, co je výhodné jednou pro jednu politickou stranu, může být naopak při následujících volbách výhodné pro druhou politickou stranu, která dosud ve volbách neuspěla. Proto musí Ústavní soud důsledně vycházet pouze z ústavních principů voleb bez ohledu na to, jaké výhody by daná úprava přinesla té které politické straně. Hodnocení různých podob jednotlivých prvků volebního systému a jejich vlivu na výsledek voleb je úkolem politologie a politické sociologie, ale i zde obecně je zastáván názor, že nelze tvrdit, že by v případě změny volebních pravidel dopadly právě tak, jak ukazují výpočty na základě výsledku voleb podle jiných pravidel (Šedo, J. in Havlík, V. a kol. Volby do Poslanecké sněmovny 2013. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 284). Politologie zde může definovat přednosti a nedostatky jednotlivých volebních systémů z hlediska jejich vlivu zejména na fungování státu a na stranickopolitický systém (stručně a výstižně shrnuje názory na působení poměrného zastoupení z tohoto hlediska např. Blais, A. The Debate over Electoral Systems. International Political Science Review, roč. 1991, č. 3, s. 243 a násl.), jejich hodnocení z hlediska zachování ústavních kautel

demokratického právního státu je však úkolem orgánů, kterým je svěřen přezkum ústavnosti volebních zákonů na základě ústavních východisek.

57. V nálezu ze dne 11. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 4/17 (N 21/98 SbNU 163; 148/2020 Sb.), zejména v bodě 95 a násl., poukázal Ústavní soud na význam zvláštní kategorie zákonů, ve kterých parlamenty (i náš) rozhodují tzv. ve vlastní věci. Mezi ně zcela nepochybně spadají volební zákony, což má zásadní význam i pro nároky kladené na přezkum jejich ústavnosti, neboť ty přímo plynou z již připomenutých ústavních kautel čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny (svobodná či volná soutěž podle férových pravidel). V obsáhlé odborné literatuře na toto téma se tento aspekt volebního zákonodárství a potřeby jeho náročného přezkumu označuje výstižně jako „podjatost volebního zákonodárce“ (viz Meyer, H. Demokratische Wahl und Wahlsystem. In: Handbuch des Staatsrechts. Sv. III. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2005, s. 540).

58. Ochrana politické soutěže a základních práv a svobod se zde projevuje ve třech rovinách. Ústavní soud musí respektovat zachování požadavků rovnosti (čl. 18 odst. 1 Ústavy, čl. 21 odst. 4 Listiny) a ochrany menšiny (čl. 6 Ústavy) v přístupu do zákonodárného sboru, jak to vyžaduje zásada poměrného zastoupení nejen z hlediska tzv. malých politických stran (zpravidla parlamentní opozice). Současně však je třeba vidět, že jinak proti sobě stojící politické strany v zákonodárném sboru (včetně v něm zastoupených tzv. malých politických stran) mohou mít i společný zájem na tom, aby omezily šance mimoparlamentních stran se do něj dostat (lze též označit jako problém jednání v tzv. zlé víře v ústavním právu – názorně novela ZVP provedená zákonem č. 204/2000 Sb.). Pouhá zkušenost, že z velkých stran se mohou stát strany malé (vláda na čas zejména podle čl. 21 odst. 2 Listiny), jak tím bylo argumentováno např. při přijetí novely ZVP provedené zákonem č. 204/2000 Sb., není právně přijatelnou zárukou toho, že se tak nebude dít, tedy že k takové manipulaci nebude docházet. Konečně třetím hlediskem (třecí plochou) je stanovení pravidel, která omezují svobodu výběru na straně voličů (přísně vázané kandidátní listiny, omezený počet preferenčních hlasů, nepřímo uzavírací klauzule, různá velikost volebních krajů, a tím i šancí voličů). Všechny tyto aspekty je nutno hodnotit v komplexu přezkumu ústavnosti ZVP ve spojení s ostatními požadavky na férovou úpravu voleb a volebního práva. S tím souvisejí i občasné námitky proti tomu, že se volební zákonodárství mění těsně před volbami. Zde Ústavní soud považuje za potřebné zdůraznit, že tento požadavek souvisí především s právě uvedenou problematikou „zákonodárství ve vlastní věci“, nikoli s nutností úprav volebního zákona v důsledku zjištěné neústavnosti. Nelze považovat za legitimní, pozmění-li většina v zákonodárném sboru, které hrozí volební porážka, právní úpravu ve svůj prospěch (pravidla kandidování, vedení volební kampaně, změna volební formule zejména z většinového volebního systému na poměrné zastoupení). Něco jiného je právě posuzovaný případ, kdy je změnu nutno (i když i bez ní by bylo možno zjistit ústavně konformně výsledek voleb a rozdělit mandáty mezi kandidující politické strany) provést z důvodu vnějšího zásahu, kdy zákonodárce musí respektovat podle čl. 89 odst. 2 Ústavy rozhodnutí Ústavního soudu nebo hrozí-li bezprostředně problémy pro zjišťování volebního výsledku (např. vadná úprava seznamů voličů – viz níže případ *Purcell versus Gonzales* v USA ve volbách v roce 2006 nebo rozhodování o přípustnosti kandidatury – rozhodnutí *Timmons versus Twin Cities Area New Party.* K tomu podrobně Lowenstein, D. H., Hasen, R. L. Election Law. Cases and Materials. 3. vyd. Durham, North Carolina: Carolina Academic Press, 2004, s. 558–569). V případě, že zákonodárce zasáhne do volebního zákona z důvodu reakce na vykonatelný nález Ústavního soudu, nelze to proto považovat za neústavní projev libovůle zákonodárce, drží-li se v mezích výkladu provedeného Ústavním soudem.

59. V nyní posuzované věci jde o napadení právní úpravy provádějící požadavky (viz výše) zásad poměrného zastoupení a principů volebního práva. Zde Parlament upravuje otázky svěřené zákonu (čl. 20 Ústavy, čl. 21 odst. 3 Listiny) a týkající se přímo složení Poslanecké sněmovny. Provedení těchto požadavků v rovině podústavního práva je z hlediska pravidel zákonodárného procesu v rukou většiny přítomných v obou komorách Parlamentu

podle čl. 39 odst. 1 a 2 Ústavy, nikoli většiny počítané ze všech členů komory Parlamentu, což je jen částečně vyvažováno požadavky čl. 40 Ústavy a § 2 zákona č. 300/2017 Sb., o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (stykový zákon).

60. Tím spíše je třeba zachovat všechny ústavní kautely [viz jako příklad ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, a jeho zrušení nálezem ze dne 10. 9. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.)] vyžadované při úpravě politické soutěže obecně a volební soutěže zvlášť, jak to v případě uplatnění politických práv vyžadují čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 3 odst. 1, čl. 21 a 22 Listiny tak, aby v této soutěži nebyly znevýhodňovány menší politické strany, popř. vyřazováni političtí konkurenti, jak to právě v posuzované věci namítá navrhovatelka. Je to o to závažnější, že v rámci politické soutěže jsou volby klíčovým prostředkem realizace suverenity lidu a práva na účast na správě veřejných věcí (čl. 2 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 1 Listiny). Právě sdružování se v politických stranách a politických hnutích slouží občanům k účasti na politickém životě společnosti a zejména na vytváření zákonodárných sborů (§ 1 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 117/1994 Sb.). Protože právě takováto sdružení jsou již z povahy věci nositeli práva na poměrné zastoupení v Poslanecké sněmovně podle čl. 18 odst. 1 Ústavy (zde dochází k subjektivizaci zásady volebního práva), princip rovnosti volebního práva zde musí být vztažen nejen na výkon volebního práva občanů, nýbrž i na účast politických stran ve volební soutěži v širším smyslu, tedy i v pravidlech pro účast v ní a pro zjištění volebního výsledku.

61. Vzhledem k tomu, že pravidlo vlády na čas podle čl. 21 odst. 2 Listiny se může reálně uplatnit jen při zachování těchto požadavků, je ochrana ústavnosti zákonné úpravy volebních pravidel zásadním problémem demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, neboť volební soutěž a zjištění jejího výsledku podle pravidel, která si nastaví většina ve svůj prospěch v rozporu s požadavky ústavního pořádku, je pouze fiktivní, zejména není-li volební zákonodárství též relativně stabilní. Ústavní soud ve své funkci soudního orgánu ochrany ústavnosti podle čl. 83 Ústavy je proto povolán v každé situaci nastavení a zachování těchto zásad a pravidel (spolu s ostatními součástmi soudní moci) ochránit, ukáže-li se – jako v nyní posuzované věci – že většina se otázkou právní úpravy, která by odstranila namítané ústavní vady volebního zákonodárství, odmítá zabývat (viz k tomu např. sub 47 až 49).

62. Na uvedeném nic nemění další specifikum přezkumu ústavnosti volebních zákonů, zejména pak ZVP. Ústavní soud zde posuzuje nejen procesní, kompetenční, obsahové a právní aspekty napadené právní úpravy, nýbrž nepřímo ovlivňuje i možnost jiných volebních výsledků než těch, které by byly dosaženy [bez ohledu na to, co je uvedeno sub VIII. c)] při platné právní úpravě. Jako nezávislý a nestranný arbitr volební soutěže (spolu s ostatními soudy – čl. 81 Ústavy) současně přezkoumává ústavnost jejich úpravy pod zorným úhlem skutečnosti, že tato úprava je právě oním „zákonodárstvím ve vlastní věci“. To je ovšem jen objektivní skutečnost (viz obsáhle na příkladu rozhodování o poslaneckých platech a náhradách Lang, H. Gesetzgebung in eigener Sache. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006, obecně zejm. s. 16–46 a v parlamentním rozhodování s. 275 a násl.). S tím se nutně pojí další hledisko, tj. hodnocení, zda zákonodárce (většina v zákonodárném sboru) nezneužil svou pozici a při úpravě voleb nejednal ve zlém úmyslu (zlé víře), ač svůj postup odůvodňoval legitimním cílem (viz na mnoha příkladech k možnostem soudního přezkumu Pozen, D. E. Constitutional Bad Faith. Harvard Law Review, sv. 129, č. 4, roč. 2016, s. 885–955, zejm. s. 905 a násl., s kritikou tolerance Nejvyššího soudu při jednání zákonodárce ve zlé víře). Není pochyb, že k takovému závěru došel Ústavní soud v případě přezkumu ústavnosti ZVP, ve znění zákona č. 204/2000 Sb., v roce 2001 v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, nicméně (stejně jako v USA) nešlo o samostatný důvod pro zrušení zákona. Jinak platí, že subjektivní pohnutky jednání aktérů politického života

jsou zpravidla zahrnuty pod pojmy sledování legitimního cíle, vhodnosti a potřebnosti v testu proporcionality zásahu veřejné moci, popř. při možném hodnocení hrubého porušení součástí ústavního pořádku.

63. Ústavní soud proto v rámci hodnocení ústavnosti napadených ustanovení ZVP v nynějším případě nemůže odhlédnout od právě uvedených hledisek s vědomím, že argumentace „zlou vírou“, snahou o zneužití postavení stávající většiny nemůže být samostatným důvodem pro jejich zrušení, nepřesáhne-li současně meze ústavního pořádku. A to ani v případě, kdy se zákonodárce jako v případě napadených ustanovení ZVP pokusil „obejít“ závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. Konečně jednání zákonodárce (vítěze voleb) ve zlé víře (byť jinak označené) se dostává i na pořad jednání Evropského soudu pro lidská práva či Soudního dvora Evropské unie zejména tam, kde tato většina rozhoduje na poli označovaném právě jako „zákonodárství ve vlastní věci“. Pro úplnost Ústavní soud považuje za potřebné dodat, že od právní úpravy je třeba odlišit problematiku zneužití jinak férové právní úpravy (podrobně k typologii zneužití a možnostem manipulace prvky volebního systému např. Birch, S. Electoral Malpractice. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 27, s. 52 a násl.).

VIII. c) Argumentace výsledky voleb a jejich náhodností při přezkumu ústavnosti

64. Právě uvedené s přihlédnutím k pojmům reprezentace, reprezentativnosti a proporcionality je východiskem pro přezkum ústavnosti volebního zákonodárství, kde nemůže jít o hodnocení předvídaného výsledku právní úpravy (srov. např. cíle a důsledky zavedení elektronické evidence tržeb, důchodové reformy jako tzv. generačního zákona, regulace léčiv, očkování, používání nových typů hnojiv apod.), nýbrž důraz musí být kladen na pravidla, podle kterých bude volební rozhodování voličů prováděno. Nelze proto argumentovat následky (ty určí svobodné hlasování ve volbách), nýbrž východisky. V této souvislosti Ústavní soud musí reagovat na argumentaci navrhovatelky a vlády volebními výsledky z let 2002 až 2017 jako měřítkem ústavnosti. Je namístě připomenout, že demokracie má stovky definic, přičemž jedna z nejvýstižnějších v kontextu posuzované věci zní tak, že je to systém, ve kterém politické strany prohrávají ve volbách (Przeworski, A. Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America. Cambridge Univ. Press, 1991, s. 10), či jinak řečeno, to, že politická strana ve volbách vyhrála, ještě neznačí, že systém je demokratický, stejně jako to, že porážka ve volbách neznačí neústavnost jejich výsledku, či dokonce jejich právní úpravy, jak občas můžeme zaznamenat.

65. Argumentace samotnými volebními výsledky proto nemůže při hodnocení ústavnosti volebních zákonů obstát a stát se jeho východiskem. To prokazuje již argumentace navrhovatelky výsledky voleb do Poslanecké sněmovny v letech 2006 a 2017, zatímco vláda poukazuje na to, že při volbách v letech 2002, 2010 a 2013 při použití stejné právní úpravy problémy nevznikly. To platí i pro argumentaci náhodností volebních výsledků, popř. jejich předvídatelností.

66. Musí však stále jít o poměrné zastoupení, nikoli o nepoměrné zastoupení. Toho nelze dosáhnout tím, že voliči budou muset čekat, zda se někomu podaří nebo nepodaří dosáhnout poměrného výsledku z hlediska zisku mandátů ve vztahu k zisku hlasů. Týž výsledek by tak mohl být z hlediska hlasování jednou ústavní, a podruhé nikoli.

67. Stejně tak politologické studie (obor „modelování výsledků voleb“) s rozborem variant výsledků různých technik volební reprezentace, jejichž argumentaci navrhovatelka využívá, neurčují, co je ústavní, nýbrž co je efektivní, co a jak působí nebo může působit, tedy jinak řečeno, co je funkcí určité zvolené techniky volební reprezentace a jejích proměnných. To, že např. je nějaká kandidátní listina v konečném výsledku podreprezentovaná, nemusí být důsledkem neústavní úpravy (to, že se úprava jednotlivých prvků volebního systému liší, neznačí, že je neústavní), nýbrž faktických okolností (počtu kandidujících politických stran,

volební účasti celkem a ve volebním kraji, výsledku losu pro započítání hlasů voličů ze zahraničí), a především okolností, že nezískala dostatečný počet hlasů.

68. Namítá-li tedy navrhovatelka náhodnost volebního výsledku (viz repliku sub 31) v podmínkách platného ZVP, pak je třeba uvést, že náhoda má místo jen tam, kde s ní ZVP počítá (viz případy losování čísel, volebního kraje pro započtení hlasů ze zahraničí, vysílacích časů ve volební kampani, řešení patových situací při výpočtu volebního výsledku), což však nelze považovat v uvedených případech za porušení principů voleb a volebního práva v demokratickém právním státě (srov. k tomu např. Depenheuer, O. Zufall als Rechtsprinzip? Losentscheid im Rechtsstaat. Juristen-Zeitung, roč. 1993, č. 4, zejm. s. 173–174). Sice nejde o jediné možné řešení [viz např. určení čísel pro kandidátní listiny podle § 26 odst. 5 až 7 zákona č. 123/1920 Sb., kterým vydává se řád volení do poslanecké sněmovny, ve znění zákona č. 58/1935 Sb., (dále též jen „zákon č. 123/1920 Sb.“)].

69. S tím souvisí i možnost vzniku tzv. volebních paradoxů, kdy větší počet hlasů pro jednu kandidátní listinu může naopak způsobit, že mandáty navíc získá jiná kandidátní listina, i když budou ústavní požadavky respektovány. Např. v roce 2013 by KSČM od voličů v zahraničí získala pětkrát méně hlasů než ODS. Kdyby však místo Středočeského kraje byl vylosován podle § 27 ZVP např. Jihomoravský kraj nebo Moravskoslezský kraj, získala by na úkor ODS mandát navíc (viz Šedo, J. in Havlík, V. a kol. Volby do Poslanecké sněmovny 2013. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 306–307). Obdobně by tomu bylo při jiném výsledku losování volebního kraje v roce 2010 (Jihočeský kraj) nebo 2017 (Středočeský kraj) např. mezi TOP 09 a SPD (viz Eibl, O., Gregor, M. a kol. Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2017. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 238). Může jít rovněž o situace, kdy vysoká účast voličů jedné strany zvýší počet obsazovaných mandátů v tomto volebním kraji, avšak tento mandát získá jiná politická strana, na kterou by se jinak nedostalo, kdyby část voličů strany, která zde získala poslední přidělovaný mandát ve volebním kraji, k volbám nepřišla (blíže k paradoxům zastoupení obvykle spojovaným s příkladem paradoxu poklesu počtu poslanců za Alabamu ve Sněmovně reprezentantů při zvýšení jejich počtu z 299 na 300 v roce 1880 a obecně viz zejm. Edelman, P. H. Getting the Math Right: Why California Has Too Many Seats in the House of Representatives. Vanderbilt Law Review, sv. 59, č. 2, roč. 2006, zvl. s. 341–343). Tyto výsledky proto samy o sobě nemohou být považovány na neústavní, protože jsou dílem náhody, resp. dílem souhry řady obvykle neopakovatelných okolností.

70. Další zvláštností přezkumu ústavnosti volebních předpisů je to, že ve srovnání s úpravou např. sociálních práv, kde má obvykle zákonodárce široký prostor pro uvážení (zejména práva spadající pod čl. 41 odst. 1 Listiny), v případě volebního zákonodárství ústavní pořádek na rozdíl od většiny vztahů regulovaných na úrovni zákona stanovuje řadu výslovných požadavků, které musí zákonodárce respektovat. Tedy nejenže nemůže zvážit, zda volební zákon přijme nebo ne, protože mu to ukládá obecně čl. 20 Ústavy, popř. v případě nálezu Ústavního soudu (jako v nynějším případě) rovněž čl. 89 odst. 2 Ústavy, ale současně musí stanovit i to, co v něm má být a v jakých hranicích se zákonodárce může pohybovat, neboť jde o konkretizaci takových podstatných náležitostí demokratického právního státu, jako jsou suverenita lidu (čl. 2 odst. 1 Ústavy), zastupitelská demokracie (čl. 2 odst. 1 Ústavy), vláda na čas (čl. 21 odst. 2 Listiny), ústavní principy účasti na správě veřejných věcí svobodnou volbou zástupců (čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny), ochrana menšiny (čl. 6 Ústavy), principy volebního práva v subjektivním smyslu (čl. 18 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 3 Listiny).

71. Pro hodnocení ústavnosti volebního zákonodárství je proto významné rozlišení materie, která v něm upravena být musí (instituty volebního práva, bez kterých v současnosti nelze volby provádět – seznamy voličů, zápisy, volební orgány, kandidátní listiny, hlasovací lístky apod.), co tam být může, ale nemusí (kdo může podávat kandidátní listiny, uzavírací klauzule, povaha volebních jednotek, náhrada volebních nákladů), a co tam být nesmí (volební cenzy, cenzura, zásady většinového systému pro volby do Poslanecké sněmovny, volební

formule automatického volebního čísla, diskriminace apod.). Rozhodování o tom je však podmíněno v podmínkách dělby moci návrhem na přezkum. Bez toho i protiústavní právní úprava nebo rozhodnutí mohou přetrvat (tzv. *Fehlerkalkül* v případě relativně neplatných právních aktů) v důsledku konstrukcí zaměřených na dosažení právní jistoty.

72. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti. Jeho zásah je vázán na to, jaký prostor je ústavně dán zákonodárci. Je proto rozdíl mezi právy spadajícími pod čl. 41 odst. 1 Listiny a právy, která takový prostor nedávají. Sem s ohledem na principy demokratického právního státu spadá především právní úprava mechanismu, kterým se realizuje ústavní zásada, podle které je lid zdrojem veškeré státní moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy) a volí Poslaneckou sněmovnu podle zásad poměrného zastoupení (čl. 18 odst. 1 Ústavy). Odhad volebních výsledků je věcí politologů a sociologů. Výsledky voleb musí určovat vůle voličů zjištěná ústavně konformním způsobem, jehož ústavní rámec musí volební zákonodárce respektovat. Ten závisí na pevných i proměnlivých prvcích právní úpravy volebního systému, jejichž významná část je právě navrhovatelkou napadena. Ústavní pořádek přitom zákonodárci ukládá, v jakém ústavním rámci se může pohybovat. Nechává však na jeho uvážení [viz sub VIII. a)], jakým konkrétním obsahem volební systém naplní, jakou budou mít konkrétní podobu jednotlivé fáze a stadia voleb, jak budou připravovány a organizovány, jakým postupem budou moci voliči projevit své volební rozhodnutí, jak bude zjištěn jeho výsledek atd.

VIII. d) Ústavní požadavek provedení voleb do Poslanecké sněmovny „podle zásad poměrného zastoupení“ a respektování čl. 5 Ústavy

73. Úkolem Ústavního soudu není hájit výhody toho či onoho volebního systému (viz k tomu stručně a přehledně Blais, A. citovaná práce, sub 56), nýbrž dohlížet na dodržení těch ústavních pravidel, zásad a principů, které jsou východiskem pro úpravu voleb a volebního práva. Není tedy třeba vysvětlovat, v čem je výhodnější systém poměrného zastoupení a jaké má nedostatky, nýbrž vyložit jako východisko pro rozhodnutí v posuzované věci, v čem se liší od většinového systému předepsaného pro volby do Senátu a jak se v zásadách poměrného zastoupení projevují a konkretizují principy všeobecnosti, rovnosti, přímosti volebního práva, tajnosti hlasování a svobodné volby. I zde by mělo platit stejně jako v soukromém právu v případě právních konstrukcí převzatých z římského práva a označovaných latinskými termíny, že bez toho nelze pochopit, co je podstatou a smyslem žalob či nároků. Obdobně u tzv. ustálených pojmů, které se používající k regulaci volebního chování již po staletí, je třeba postupovat podle osvědčeného vzoru soukromého práva (názorně Skřejpek, M. a kol. Římské právo v občanském zákoníku. Komentář a prameny. Věcná práva. Praha: Auditorium, 2017). Nezbývá tak než i v případě výkladu pojmu „poměrné zastoupení“ jít též *ad fontes*.

74. Je třeba uvést, že zásady poměrného zastoupení prostupují celým ZVP, nicméně jejich jádro je obsaženo v napadených ustanoveních § 26 věty druhé, § 48 až 51 a přílohy č. 2. Těm je věnována pozornost sub IX. a) až h). Nyní je třeba vyložit, jaký ústavní význam pro hodnocení koncepce volebního systému (a zejména techniky volební reprezentace) obsaženého v ZVP má právě požadavek „konání voleb do Poslanecké sněmovny podle zásad poměrného zastoupení“, tedy co je jeho podstatou, obsahem, jakou má normativní povahu a koho zavazuje, resp. opravňuje. Tento požadavek nesměřuje ke konkrétní volební formuli, povaze volební jednotky nebo pravidlům přidělování mandátů, nýbrž k podstatě způsobu, jakým se o mandáty soutěží, a jaký to má účel.

75. Společnost je složena z různých, často proti sobě stojících složek a volební systém demokratického právního státu by měl sociální diverzitu zohledňovat (blíže lid jako heterogenní veličina při právní regulaci demokracie – Morlok, M., Michael, L. Staatsorganisationsrecht. 5. vyd. Baden-Baden: Nomos, 2020, s. 82, sociální diverzita společnosti jako základ stranického systému – Moser, R. G., Scheiner, E., Stoll, H. Social diversity, electoral systems

and the party system. In Oxford Handbook of Electoral Systems. Oxford: Oxford University Press, 2018, s. 136 a násl.).

76. Pojem lidu je ústředním pojmem teorie reprezentativní demokracie. Je její výchozí ústavní konstrukcí pro formování obecného či veřejného zájmu. S realitou sociální diverzity je smiřován za pomoci ústavního institutu poměrného zastoupení, kterým se ústavodárce snaží v rámci volební sebeorganizace společnosti zajistit přítomnost relevantních složek politické společnosti v Poslanecké sněmovně. Poslanci vzájemným střetáváním názorů mají docházet k naplňování a formování veřejného či obecného zájmu a představ voličů vyjádřených ve volebním rozhodování o volebních programech a kandidátech. V Poslanecké sněmovně volené „podle zásad poměrného zastoupení“ (čl. 18 odst. 1 Ústavy) je potom cestou střetávání se nositelů různých zájmů a programů formován veřejný zájem, který pak zavazuje nositele výkonné a soudní moci při výkonu jejich funkcí (viz blíže nález sp. zn. Pl. ÚS 4/17, body 120, 121, 141 a násl.).

77. Pojem reprezentace byl původně spjat s většinovým systémem a představou, že zvolený poslanec je reprezentantem, přičemž rozhodnutí (i kdyby bylo přijato nejtěsnějším poměrem 51 : 49) platí jako rozhodnutí celku (koncepce *volonté générale*). To bylo ovšem bez problémů realizovatelné přibližně do poloviny 19. století, kdy voliči představovali několik procent nebo zlomek obyvatelstva a parlament byl chápán jako spolek *like-minded gentlemen*. S rozšiřováním volebního práva stále více do popředí vystupoval problém diverzifikace, ochrany menšiny a její reprezentace, přičemž nositelem zájmů takových skupin se postupně stávaly politické strany. Jako řešení nové situace bylo „vynalezeno“ poměrné zastoupení, které již není založeno na realizaci principu většiny, nýbrž principu ochrany menšiny. Je třeba ještě dodat, že pojem poměrného zastoupení z hlediska jeho základní myšlenky se liší od tzv. menšinového zastoupení, kde je prostředkem ochrany menšiny při pluralitní nebo majoritární volební formuli kumulace hlasů, tedy ve vícemandátovém obvodu má volič možno své hlasy soustředit na jednoho kandidáta (odevzdat všechny jednomu kandidátovi), nebo limitace počtu hlasů (volič má méně hlasů, než je voleno kandidátů, čímž je uměle oslabena možnost většiny získat všechny mandáty v obvodu).

78. Základní myšlenka poměrného zastoupení (*gouvernement représentatif*) byla formulována V. Considerantem v roce 1846 v brožuře adresované Velké ústavní radě Ženevy (označuje se v ní jako „*ingénieur social*“) tak, že principem rozhodování je většina, avšak principem zastoupení je proporcionalita [„*La majorité est le principe de la décision, la proportionalité est le principe de la représentation*“. Viz Braunias, K. Das parlamentarische Wahlrecht. 2. díl. Berlin und Leipzig, 1932, s. 193. Sur les origines de la revendication proportionnelle. Revue Française d'Histoire des Idées Politiques, č. 2, roč. 2013, s. 376]. Rozvinul ji E. Naville, podle kterého „v demokratickém státě má právo rozhodovat většina, ale právo na zastoupení musí patřit všem“ („*Dans un État démocratique, le droit de décision appartient à la majorité, mais le droit de représentation doit appartenir à tous*“). Následně se hledalo technické řešení těchto myšlenek. S ním přišli myslitelé, s jejichž jmény jsou dodnes spojována zejména označení volebních formulí umožňujících zjištění menšiny a jejího názoru a jeho následné převedení do rozdělení mandátů v zastupitelském sboru.

79. Protože jde jen o podstatu toho, co se rozumí poměrným zastoupením, je třeba tato východiska (obdobně jako ony zmíněné konstrukce římského práva – sub 73) připomenout (viz níže sub IX). Jeho základní myšlenku vyjádřil Thomas Hare, který spojil pojem menšiny z hlediska techniky volební reprezentace s volebním kvocientem (*a common quotient* – Hare, T. A Treatise on the Election of Representatives, Parliamentary and Municipal. London: Longman, Greeen, Longman, & Roberts, 1861, s. 30–31, 48 a násl., 68 a násl.), tedy číslem vyjadřujícím počet voličů, který je potřebný k získání jednoho křesla [tzv. Hareova formule – viz blíže sub IX. b)]. Voliči tak neměli být spoutáni tradičními územními obvody, které neumožňovaly realizovat myšlenku poměrného zastoupení, nýbrž měli možnost hledat si svého

zástupce v rámci nabídky všech kandidátů na celém území („*in all three kingdoms*“). Na základě obsáhlé kritiky většinového systému návrh Hareho zdokonalil pro praktické použití H. R. Droop (On Methods of Electing Representatives. Journal of the Statistical Society. Sv. 44, č. 2, roč. 1881) v podobě jednojmenného přenosného hlasování a zvláštní formule (Droopova kvóta, viz tamtéž, s. 173 a násl.).

80. Pro posuzovanou věc není podstatné, jak byly technické nedostatky této myšlenky následně řešeny (možnost jednojmenného přenosného hlasování, zavedení kandidátních listin, více skrutinií, zbytkové klauzule atd.). Rozhodující pro posouzení je, jak odpovídají napadená ustanovení ZVP podstatě poměrného zastoupení. Tou je myšlenka, že právo na zastoupení v parlamentu jako celostátním reprezentativním orgánu [ne pouze ve volebním kraji – viz k tomu sub IX. a)] má každá skupina voličů v poměru, který odpovídá velikosti jejího podílu na celkovém počtu voličů. Přitom tato skupina voličů se identifikuje v rámci celého státu, nikoli jako regionální reprezentace (oproti napadené úpravě ZVP).

81. Voliči tak podle původní představy již nemuseli být vázáni na malý územní obvod vysílající ze sebe reprezentanta právně za všechny, fakticky třeba jen za čtvrtinu voličů obvodu. Funkcí volební jednotky (byla-li vůbec potřebná, mohla se krýt s celým volebním územím) se stala identifikace (ztotožnění se) voličů podle jejich názorů, zájmů atd. formou hlasování, později zprostředkovaná za pomoci politických stran. Zcela se tak změnil pohled na techniku volební reprezentace; nerozhodovalo, kdo získá nejvíce hlasů (pluralitní systémy), kdo získá jejich nadpoloviční většinu (majoritní systémy), nýbrž kdo (ne jedinec, nýbrž skupina kandidátů na společné listině) zaujímá jaký podíl (početně procento) hlasů mezi všemi voliči. Ta v takovém případě nemůže být přehlasována jinou (větší „menšinou“ či většinou voličů). Cílem tak nebylo roztříštění voličů do malých skupin, ač se to tak mohlo jevit, nýbrž jejich identifikace, změření jejich početní síly a její následné promítnutí do složení parlamentu, přičemž své zástupce si tato názorová a programová skupina volí sama, aniž by mohla být někým jiným (který se ovšem rovněž voleb účastní) přehlasována. Některé ústavy proto nepoužívají obrat poměrné zastoupení, ale formulují jeho podstatu tak, že úkolem volebního systému je zajistit rovné zastoupení různých názorů voličstva (*to secure equal representation of the various opinions of the electorate* – § 31 odst. 2 Ústavy Dánského království) nebo reprezentaci menšin (čl. 95 odst. 5 Ústavy Kostarické republiky).

82. Zatímco jeden směr ochrany menšiny šel cestou jednojmenného přenosného hlasování (H. R. Droop), dnes označovaného též jako tzv. irský systém [viz názorně v podobě neúspěšného poslaneckého návrhu volební formule pro volby do Senátu. Poslanecká sněmovna, I. vol. období, tisk 1049 z 23. 6. 1994, popř. irský volební zákon – Electoral Act 1992 (stav 2017) v čl. 118 až 128], pro výklad pojmu „zásad poměrného zastoupení“ v čl. 18 odst. 1 Ústavy je významnější druhý směr vývoje zahájený ve švýcarských kantonech, kde bylo postupně zavedeno hlasování podle systému kandidátních listin (*Listenwahl, party-list system,* nejdříve přísně vázaných, později bylo umožněno i tzv. panašování).

83. Po 1. světové válce získalo poměrné zastoupení místo přímo v ústavách států střední Evropy. V podobě zásad bylo upraveno již v čl. 22 Výmarské ústavy v roce 1919 [„Poslanci jsou voleni v obecných, rovných, přímých a tajných volbách muži a ženami dosáhnuvšími dvaceti let a podle zásad poměrného zastoupení.“ (*Verhältnißwahl*)]. Není bez významu, že hned první významný komentář (Anschütz, G. Die Verfassung der Deutschen Reich. Berlin: Vyd. G. Stilke, 1921, s. 74) jej definuje jako systém, podle kterého se volí ve velkých volebních vícemandátových obvodech nikoli podle jednostranné vůle většiny voličů (která tak potlačí menšinu či menšiny), nýbrž podle poměru hlasů všech na volbách zúčastněných voličů. Vycházelo se přitom z pravé koncepce poměrného zastoupení, tedy zmapování vůle lidu, které vycházelo z lidu jako celku, takže volební obvody nebyly vázány na hranice spolkových zemí.

84. Podobnou formulaci zvolila poté i rakouská ústava z roku 1920 (BV-G 1920) v čl. 26 odst. 1, podle kterého je „Národní rada volena na základě rovného, přímého, tajného a osobního

volebního práva mužů a žen, kteří dosáhli před 1. lednem volebního roku dvacátý rok života, podle zásad poměrného zastoupení“. Ta však výslovně v čl. 26 odst. 2 upravila i členění volebního území na volební jednotky (navíc v hranicích zemí) současně s postupem výpočtu volebního výsledku. Toto rozčlenění území spolu s výpočtem cestou více skrutinií odůvodňuje první velký komentář k tehdejšímu znění čl. 26 jako způsob, jak zabránit porušení zásady rovnosti volebního práva tím, že bude území rozděleno na více nestejně velkých volebních obvodů (viz Kelsen, H. Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich. 5. díl. Wien und Leipzig, 1922, s. 94).

85. Tento vzor převzala i polská ústava z roku 1921, podle jejíhož čl. 11 je Sejm „složen z poslanců volených na pět let počínaje dnem jeho ustavení (od dnia otwarcia) v obecném, tajném, přímém, rovném a poměrném hlasování (*głosowaniu stosunkowem*)“. Volební zákon z roku 1922 pak tuto zásadu vyjádřil v podobě hlasování ve volebních obvodech (rozdělení 372 mandátů) s použitím D‘Hondtovy formule (tedy bez skrutinií a volebního kvocientu), což bylo kompenzováno možností spojení obvodních volebních listin s celostátní kandidátní listinou téže strany [celostátně rozdělováno zbylých 72 mandátů opět D’Hondtovou formulí vycházející z rozdělení mandátů ve volebních obvodech (viz Komarnicki, W. Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i systém. Vilnius, 1937, s. 44 a násl.; repr. Kraków, 2006)].

86. Na tomto základě si lze učinit představu, co sledovali tvůrci naší ústavní listiny z roku 1920 pod pojmem zásad poměrného zastoupení a proč je vyjádřili v řádu volení do poslanecké sněmovny (zákon č. 123/1920 Sb.) právě takovým způsobem. Stejně tak bylo v této linii pokračováno ještě při právní úpravě voleb v roce 1946.

87. Ta následovala formulaci čl. 22 Výmarské ústavy (sub 83) v § 8, podle kterého „Sněmovna poslanecká má 300 členů, kteří se volí podle všeobecného, rovného, přímého, tajného práva hlasovacího podle zásady poměrného zastoupení“. Není pochyb o tom, že uvedené zásady měly pro fungování nově vzniklého státu životní důležitost [viz blíže sub IX. a)]. Význam pro výklad tohoto ustanovení má rovněž zákonná úprava voleb do obou komor Národního shromáždění, protože probíhala společně s přípravou ústavní listiny z roku 1920, přičemž důraz na poměrnost se projevil v zakotvení dokonce tří skrutinií pro výpočet výsledku a pro přidělování mandátů. Proto nebylo o pojmu „zásad poměrného zastoupení“ prakticky diskutováno, protože již byla dosažena dohoda o jejich konkrétní podobě. Jak uvedl zpravodaj k řádu volení do poslanecké sněmovny (zpráva ústavního výboru, tisk 2374, na 125. schůzi revolučního Národního shromáždění dne 27. 2. 1920 – dostupné na https://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/stenprot/125schuz/s125007.htm) JUDr. Alfréd Meissner, v případě poměrného zastoupení šlo o eliminaci všech snah, aby se tímto systémem mohla určitá strana „ve svém významu zmenšiti, nebo naprosto znulifikovati, zůstali jsme na principu naprosto spravedlivém, na principu poměrného zastoupení menšin. Jak jednotlivé vrstvy a národnosti v republice jsou zastoupeny, tak mají býti zastoupeny také v zákonodárných sborech při projednávání ústavní listiny“.

88. Důvodová zpráva k tomuto zákonu (tisk 969) zdůraznila ještě jako základ poměrného zastoupení systém trojího skrutinia (blíže viz na https://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t0969_03.htm). To bylo významné zdokonalení metody poměrnosti, neboť – jak zdůraznila důvodová zpráva (tamtéž) – „Veškeré dosavadní methody, ať dle systému belgického, ať dle systému Hagenbach-Bischoffova, přihlížely toliko k poměru hlasů odevzdaných jednotlivým stranám v jediném okrese; přehlížejí však úplně, že kandiduje-li strana ve větším počtu okresů – a to jest případ pravidelný – že přebytek hlasů strany této v okresu jednom sečten jsa s přebytkem hlasů téže strany v okresech druhých, odůvodňuje nárok této strany na další mandát, eventuálně na další mandáty, o něž jest strana zkrácena právě proto, že se mandáty přikazují definitivně již při skrutiniu v samém volebním okresu.“ Tato konstatace má pro pochopení obratu „podle zásad poměrného zastoupení“ zcela zásadní

význam. Poukaz na toto československé (tehdy) originární pojetí a naplnění smyslu poměrného zastoupení je pro výklad čl. 18 odst. 1 Ústavy nenahraditelné i ve srovnání s častou argumentací zahraničními úpravami, ve kterých (na rozdíl od poválečného Československa) ještě přetrvává návaznost na tradiční teritoriální pojetí volební jednotky, ať již s volební formulí volebního kvocientu, nebo volebního dělitele (důvodová zpráva zde hovoří o „systému belgickém“ – viz citaci výše).

89. Zvláště významná pro vymezení podstaty poměrného zastoupení (sub 79) je uvedená zpravodajská zpráva (tisk 2374) z roku 1920 hájící systém více skrutinií a současně požadavek nezbytné určité redukce dokonalé poměrnosti v podobě dosažení zvláštního kvora v jednom volebním kraji: „Stačí, aby jeden jediný stav, který není dosti silný ani v jediném, a nota bene velmi velikém volebním kraji, a vůbec nemá možnosti, aby v národě tvořil stranu, postavil si kandidátky jednotné ve všech národech v celé republice a dosáhne – nebude-li kvora – při druhém skrutiniu poslance. Přivodilo by to nebezpečné tříštění sil. Bylo by tu i nebezpečí, že kdyby během doby přistěhovali se do republiky příslušníci nové národnosti, která tu není usedlou, a byli roztroušeni v celé republice, že by dosáhli mandátu jen proto, že jejich hlasy representují celkem tolik, kolik odpovídá volebnímu číslu ve druhém skrutiniu.“ Bylo to vyjádřeno v § 51 řádu volení do poslanecké sněmovny (zákon č. 123/1920 Sb.) tak, že při druhém skrutiniu přihlíží se toliko k hlasům stran, které alespoň v jednom volebním kraji dosáhly nejméně 20 000 hlasů nebo volebního čísla (§ 46), je-li nižší než 20 000, a ohlásily k druhému skrutiniu kandidátní listinu. V roce 1925 to byl požadavek zisku alespoň jednoho mandátu v prvním skrutiniu. Konečně v roce 1935 byl tento práh pro druhé skrutinium (§ 51 – ve znění zákona č. 58/1935 Sb.) zase změněn tak, že se v něm přihlíželo toliko k hlasům strany, jež dosáhla aspoň v jednom volebním kraji (krajů bylo celkem dvacet tři) nebo jeho části (volební kraj Praha měl část A a část B) nejméně 20 000 a v celém státě aspoň 120 000 platných hlasů.

90. Toto vyjádření lze považovat za shrnutí toho, co bylo považováno za podstatu a smysl poměrného zastoupení v § 8 ústavní listiny z roku 1920. Tomuto pojetí zůstala Československá republika věrná i po 2. světové válce v čl. 1 odst. 1 ústavního zákona č. 65/1946 Sb., o ústavodárném Národním shromáždění, podle kterého „Ústavodárnému Národnímu shromáždění, jež bude zvoleno podle všeobecného, rovného, přímého a tajného práva hlasovacího a podle zásady poměrného zastoupení, přísluší, aby Československé republice dalo novou ústavu“. Na tom nic nemění, že šlo o volby konstituanty, kde se používá poměrné zastoupení i při jinak používaném většinovém systému. Věrnost tomuto pojetí poměrného zastoupení dokládá i zákon č. 67/1946 Sb., o volbě ústavodárného Národního shromáždění, neboť s ohledem na provázanost s omezením všeobecnosti volebního práva (svou volbu nemohly vyjádřit osoby vyloučené z politických nebo národnostních důvodů – viz § 2, 3, 22 až 25 zákona č. 28/1946 Sb., o úpravě stálých seznamů voličských, ve znění pro volby v roce 1946) v poválečné době byla volba určitých politických programů (i stran) vyloučena, takže i odpadlo třetí skrutinium, jak je znal řád volení z roku 1920. Možnost vyjádřit svůj názor (nebo její omezení v rámci systému poměrného zastoupení) byla vyjádřena právě úpravou techniky volební reprezentace. Na tyto historické vzory bylo navázáno v roce 1990 převzetím obdobné techniky volební reprezentace v zákoně České národní rady č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon č. 54/1990 Sb.“), zejména pak v zákoně České národní rady č. 94/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady, ve znění zákonů České národní rady č. 221/1990 Sb. a č. 435/1991 Sb. Stejně jako v minulosti pak postupoval i ústavodárce v roce 1992. Nejde o nic jiného než o interpretační pravidlo, podle kterého lze obecné pojmy vykládat podle jejich konkretizace v jiných zákonech, které byly přijaty souběžně týmž normotvůrcem, popř. k provedení takových pojmů (názorně Marks, T. C. jr., Cooper, J. F. State constitutional

law. St. Paul, 1988, s. 22–25; u nás již Hoetzel, J. Meze nařizovací moci podle československé ústavní listiny. Právník, roč. 1923, č. 1, s. 32–33).

91. Z uvedeného plyne, že novelu ZVP provedenou zákonem č. 204/2000 Sb., stejně jako zákonem č. 37/2002 Sb., je třeba chápat jako výrazný krok zpět (a jako exemplární příklad tzv. *bad faith* – sub 62) oproti snahám o dosažení nejlepšího promítnutí poměru sil politických stran v rámci celého státu, nejen v rámci volebního kraje [viz k tomu sub IX. a)].

92. Poměrným zastoupením ovšem není to, co stanoví volební zákon, byť je tak občas i v odborné literatuře vykládán. Je to samostatný ústavní pojem, který je třeba vykládat z hlediska účelu voleb podle ústavních principů suverenity lidu a zastupitelské demokracie. Jeho obsah proto není určen volebním zákonem, nýbrž volební zákon musí respektovat ústavní rámec poměrného zastoupení tak, jak vyplývá z ústavního pořádku.

93. Uvedené přístupy k pojetí „zásad poměrného zastoupení“ (sub 75 až 92) mají podle názoru Ústavního soudu pro jejich výklad větší význam než použití jednotného či množného čísla (srov. § 1 odst. 2 a § 26 odst. 1 ZVP a čl. 18 odst. 1 Ústavy). Hovoří-li § 26 odst. 1 ZVP o „zásadě“, kdežto Ústava a § 1 ZVP o „zásadách“, z hlediska poměrného zastoupení jde o rozdíl v označení, tedy o obecné pojmenování nebo důraz na požadavek určitých „zásad“, bez kterých nelze o poměrném zastoupení hovořit. To platí bez ohledu na to, že důraz nebyl položen ústavodárcem na konkretizaci podoby poměrného zastoupení, jak to známe z čl. 26 rakouské ústavy, nýbrž na odlišení volebního systému do Poslanecké sněmovny od volebního systému do Senátu. Původně vládní návrh Ústavy (tisk 152) obsahoval formulaci společnou pro obě komory – „Volby do obou komor se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.“ Komplexní pozměňovací návrh v podobě společné zprávy výborů České národní rady (tisk 154) již do odstavce 1 vložil na závěr obrat „při použití odlišných zásad volebních systémů“. Nakonec na 10. schůzi České národní rady dne 16. 12. 1992 byl přijat pozměňovací návrh, který dosavadní čl. 18 odst. 1 rozdělil do dvou odstavců tak, že v každém byl způsob volby Poslanecké sněmovny (odstavec 1) a Senátu (odstavec 2) výslovně nejen odlišen, nýbrž i obecně označen – „podle zásady poměrného zastoupení“ a „většinovým systémem“ (dostupné na https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010001.htm). Množné číslo – „zásad“ se objevuje až v textu Ústavy vyhlášeném ve Sbírce zákonů.

94. Zásada poměrného zastoupení vyjadřuje celkovou povahu jednoho z typů technik volební reprezentace a pro vyjádření rozdílů oproti většinovému systému voleb do Senátu by byla dostačující. Podstatný je zde problém jiný – tím je možný dokonce protiústavní výklad § 26 (viz blíže sub 103 a násl.). Mezi těmito formulacemi je významový rozdíl, nicméně Ústavní soud je vázán čl. 88 odst. 1 Ústavy, takže poměrné zastoupení chápe nikoli jako obecný pojem (zásadu volení), nýbrž celou jejich řadu (zásady volení), přičemž ve výsledku musí být jejich prostřednictvím dosaženo toho, co požaduje Ústava, byť poměrné zastoupení výslovně nedefinuje. Poměrné zastoupení je třeba vymezit jako soustavu prvků, kterými je zjišťován a zajišťován volební výsledek nikoli pouze ve volebním obvodu (to se může v praxi stát spíše karikaturou poměrného zastoupení), nýbrž v podobě přepočtu hlasů pro kandidující volební strany na mandáty jimi obsazované v měřítku voleného orgánu (Poslanecké sněmovny). Nejde tak pouze o samotný volební výsledek, protože poměrného zastoupení v podobě rozložení mandátů odpovídajícího počtu hlasů, které politická strana celostátně získá, lze dosáhnout v praxi náhodně někdy i ve volbách s volebním systémem pluralitní většiny (relativní většina) i v systémech majoritních (absolutní většina). Ústavní princip zakotvený v čl. 18 odst. 1 Ústavy však požaduje, aby poměr mezi obdrženými hlasy a získanými mandáty nebyl dílem náhody, nýbrž pravidel zakotvených ve volebním zákoně podle čl. 20 Ústavy.

95. V případě, že by mělo jít o jednu zásadu, nebylo by možné přezkum ústavnosti provést již s ohledem na tento poznatek, i když jde o nahodilost (nakonec nahodilostí argumentují navrhovatelka i vláda jako vedlejší účastnice), zatímco naše Ústava vyžaduje, aby se ve

volebním výsledku zásady poměrného zastoupení uplatnily vždy. O tom však nemůže rozhodovat výsledek voleb (ve většinových formulích je navíc cílem dosažení právě většiny nebo nejvíce hlasů, nikoli dosažení poměrnosti). To je zásadní východisko pro hodnocení napadených ustanovení ZVP.

96. Z toho přesto plyne jeden významný interpretační závěr – ústavním požadavkem je zřetelné odlišení konkrétní podoby obou volebních systémů, což v praxi klade důraz především na právní úpravu techniky volební reprezentace pro volby do Poslanecké sněmovny, neboť tam se nabízí téměř nepřeberné množství variant, včetně použití „většinotvorných“ (nikoli většinových) prvků, což hrozí překročením hranice a příklonem k výsledkům na úrovni většinového systému (viz novelu ZVP zákonem č. 204/2000 Sb. a jejich zrušení nálezem sp. zn. Pl. ÚS 42/2000). Protože požadavek odlišení obou volebních systémů je požadavkem ústavním (normativním), nelze se při přezkumu ústavnosti ZVP spokojit pouze s rozdíly plynoucími z povahy věci, nýbrž je třeba se zaměřit na to, zda se především volební systém do Poslanecké sněmovny navzdory nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 nepřiklání k systému většinovému, jak to namítá navrhovatelka. Na rozdíl od zahraničních ústavních úprav volebního systému je tak v našem případě podstatný právě přímo vyjádřený záměr oba volební systémy pro komory Parlamentu od sebe důsledně odlišit. Že to neznamená nic jiného než položení důrazu na poměrnost pravidel organizace voleb podle čl. 20 Ústavy, není třeba ani nijak blíže rozvádět.

97. Proto je třeba před konkrétním hodnocením ústavnosti rovněž uvést, jaké složky (zásady) poměrné zastoupení zahrnuje. Současně to nepřímo určuje, co musí zákonodárce v zákoně předpokládaném v čl. 20 Ústavy a čl. 21 Listiny upravit, co upravit může a co upravit nesmí. Některé prvky poměrného zastoupení plynou z povahy věci.

98. Sem patří zejména požadavek, že jde o volbu kolegiálního orgánu a že je vyloučeno, aby volila pouze jedna osoba; nejenže by šlo právně o jmenování, ale především by se neuplatnila základní zásada – rozdělení mandátů podle podílu na hlasech voličů [viz sub IX. g) – nebylo by možné snížení prahu pro skrutinium, řešením by mohly být jedině tzv. „tiché“ volby jako např. podle § 27 zákona č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé]. První podmínka je zakotvena přímo v čl. 16 odst. 1 Ústavy (200 poslanců). Uvádí-li se, že nutnou součástí volebního systému není určení kvora účasti voličů, platí to s právě uvedenou výjimkou minimální účasti (byť jde jen o teoretickou možnost).

99. Z ústavního pořádku však neplyne požadavek organizace voleb v jednom celostátním obvodu ani požadavek určité velikosti volebních jednotek, bude-li se volené území členit na více volebních krajů. Základní omezení zákonodárce pro „organizaci voleb“ (čl. 20 Ústavy) plyne však nepřímo z čl. 18 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 3 (rovnost volebního práva) a čl. 21 odst. 4 Listiny (rovný přístup k voleným funkcím). Ústavním volebním kautelám v těchto ustanoveních proto musí dát volební zákonodárce průchod.

100. S tím souvisí čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny vymezující postavení politických stran (politických sil) v jejich volné (svobodné) soutěži, na které je založen náš politický systém. Z toho lze dovodit, že na rozdíl od myšlenek zakladatelů poměrného zastoupení je nyní jeho ústavní zásadou zprostředkování názoru voličů nejen svobodnou volbou svých zástupců (čl. 21 odst. 1 Listiny *in fine*), nýbrž i formou výběru mezi programy a kandidáty politických stran (pochopitelně v celostátním měřítku), což je provedeno v ZVP a v zákoně č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o politických stranách“) (též sub 60). Z hlediska platného ústavního stavu nelze proto než konstatovat, že nositelem práva na poměrné zastoupení jsou *de lege lata* kandidující politické strany, popř. jejich koalice (spolu s kandidáty na jejich kandidátních listinách) [k tomu ale blíže sub IX. f)]. Na rozdíl od voleb podle zásad většinového systému do Senátu tak Poslanecká sněmovna vzniká jako reprezentace kandidujících politických stran, popř. jejich

koalic. Voliči ve volební jednotce tak nerozhodují o společném reprezentantovi celého volebního kraje, nýbrž o reprezentantech určité názorové skupiny (politické strany).

101. Další nutnou součástí organizace voleb podle čl. 20 Ústavy ve spojení s čl. 18 odst. 1 Ústavy je stanovení způsobu, kterým se hlasy voličů promítnou do zjištění jejich poměrné síly a do následného vyjádření této poměrné síly ve složení Poslanecké sněmovny. Naše Ústava po vzoru ústavní listiny z roku 1920 oproti množství ústav jiných států (zde lze odkázat na stručný přehled, který podal Raabe, J. Principles of representation throughout the world: Constitutional provisions and electoral systems. International Political Science Review, č. 2, roč. 2015, zejm. s. 583) nechává pole pro zákonodárce v čl. 20 Ústavy sice otevřené, neboť technické řešení neobsahuje, ovšem je třeba upozornit na okolnosti, za kterých se tak v roce 1920 i 1992 stalo (viz sub 90 a 91). Tato okolnost spolu se záměrem odlišit oba volební systémy do obou komor Parlamentu má proto pro následující hodnocení ústavnosti zásadní význam.

102. Konečně další nutnou součástí zásad poměrného zastoupení je organizace voleb, a především hlasování podle kandidátních listin. V této souvislosti je třeba upozornit na důležitý aspekt, kterým je zažitá představa, že kandidátní listiny jsou spjaty se skrutinii, tedy ve smyslu § 50 ZVP s výpočtem rozdělení mandátů mezi kandidátní listiny podle jejich podílu na celkovém počtu odevzdaných hlasů. Je však rozdíl mezi formou kandidování a formou výpočtu volebního výsledku. Ten lze vypočítat ze všech odevzdaných platných hlasů v rámci volebního území tak, že se relativně poměrněji než ve volebních jednotkách zjistí podíl jednotlivých stran na odevzdaných hlasech a teprve následně se vypočte na základě podílu stranických kandidátek ve volebních jednotkách, kolik mandátů a kteří kandidáti je získají [podle pravidel poměrného zastoupení – menšina rozhoduje sama o sobě a uvnitř sebe o svém podílu a svých reprezentantech – viz podstatu poměrného zastoupení sub 80 a násl. a konkrétně sub IX. h)]. Tyto kandidátky dokonce nemusejí být ani listinné mnohojmenné (plurinominální). Jak ukázal návrh prezidenta Havla (Federální shromáždění, 6. vol. období, tisk 1125 z roku 1991), lze konat volby s poměrným zastoupením dokonce na základě jednojmenných volebních návrhů (to platí i pro účast nezávislých kandidátů v obecních volbách). Kandidátní listinu politické strany není třeba vůbec stanovovat, protože stačí určit pořadí nezvolených kandidátů na základě výsledku hlasování pro jednotlivé kandidáty v jednomandátových volebních obvodech v rámci celé České republiky nebo Slovenské republiky.

103. Možným (vhodným), nikoli však nutným prvkem systému poměrného zastoupení pak jsou volební jednotky tvořené na více úrovních, uzavírací klauzule, vázané nebo volné kandidátní listiny, možnost vytváření koalic (sjednocení kandidátních listin), možnost vytváření volebních bloků (spojování kandidátních listin), pravidla pro kandidování (kvóty) či požadavek na účast voličů.

104. Klíčovým požadavkem, který často uniká pozornosti kritiků uzavírací klauzule, je to, že nezakotvuje poměrné zastoupení obecně o sobě a pro sebe, nýbrž pro „volby do Poslanecké sněmovny“. Z toho plyne, že účelem takových voleb není pouze závazné státem organizované zjištění názorů voličů ochotných vyjádřit své preference vůči politickým stranám a kandidátům na jejich kandidátních listinách a jejich spočítání „na setinu přesně“, to by pak byly volby jen věcí matematiků. Volby však plní řadu funkcí v politickém systému, které jsou ústavně předpokládány. Jednou ze základních (nutnou, nezbytnou) funkcí voleb je zde ustavení Poslanecké sněmovny jako komory Parlamentu schopné plnit v průběhu volebního období všechny jí ústavním pořádkem a zákony svěřené úkoly v mezích jejích kompetencí. Současně nelze pominout, že tímto způsobem se vytvářejí předpoklady k reálné procedurální ochraně práv menšiny při politickém rozhodování, jak to předpokládá čl. 6 Ústavy. Protože tento aspekt čl. 18 odst. 1 ve spojení s čl. 6 Ústavy navrhovatelka neuplatňuje ani jím neargumentuje, je na něj pro úplnost výkladu pojmu poměrného zastoupení pouze upozorněno (viz komplexně Ingold, A. Das Recht der Oppositionen. Verfassungsbegriff. Verfassungsdogmatik. Verfasssungstheorie. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015, zejména s. 223 a násl., s. 359 a násl.).

105. To, co bylo právě uvedeno, představuje současně významný výkladový problém ústavnosti navrhovatelkou výslovně nenapadeného ustanovení § 26 ZVP *in principio*, podle kterého se „volby do Poslanecké sněmovny konají podle zásady poměrného zastoupení ve volebních krajích na území České republiky“. Toto ustanovení lze totiž vyložit právě tak, jak je provedeno v § 48 až 51 ZVP, tedy v ustanoveních, která považuje navrhovatelka za neústavní. Doslovným výkladem lze totiž podle názoru Ústavního soudu dospět k závěru, že jde dokonce z hlediska výše vymezené podstaty poměrného zastoupení o ustanovení protiústavní, protože z něj plyne, že v rozporu s tím, co stanoví čl. 18 odst. 1 Ústavy, stačí uplatnit zásadu (nikoli zásady) poměrnosti na úrovni volebního kraje, nikoli již v měřítku voleb do Poslanecké sněmovny [viz k tomu též sub IX. a)].

106. S tím, co bylo uvedeno sub 104 a 105, souvisí problém určení hranice „reprezentativnosti“ čili uznání způsobilosti nejen vyjadřovat názory voličů ve volbách, nýbrž též v průběhu volebního období i při rozhodování Poslanecké sněmovny. Jde o to, zda tato hranice bude plynout z povahy věci, tedy že každá skupina voličů (politická strana), která naplní svým počtem velikost ideálního mandátového čísla (volební kvocient podle T. Hareho – viz sub 79), popř. více čísel (tzv. základní mandáty), nebo zda to bude ústavně nebo zákonem určená procentní hranice (uzavírací klauzule, práh). Naše Ústava takový požadavek nestanoví, ačkoli je známo, že jedna z prvotních pracovních verzí z dubna 1991 obsahovala formulaci dnešního čl. 20 Ústavy v této podobě: „Další podmínky pro výkon volebního práva, způsob organizace a řízení voleb a zjišťování a kontroly jejich výsledků stanoví zákon; stanoví-li však jako podmínku pro přidělení mandátu dosažení určitého podílu hlasů, nesmí výše tohoto podílu činit více než pět procent platných hlasů.“ Tato formulace nakonec v roce 1992 přijata nebyla, což ale jen dokazuje propojení přípravy ústavního textu s tehdejší podobou § 42 odst. 2 zákona o volbách do České národní rady, ve znění zákona č. 94/1992 Sb., obsahující tzv. adiční uzavírací klauzuli pro kandidátní listiny koalic ve výši 7, 9 a 11 procent. I zde však byla bližší úprava (např. po vzoru čl. 62 odst. 2 Ústavy Belgického království – „Volby se konají podle systému poměrného zastoupení zakotveného zákonem.“) svěřena až volebnímu zákonodárci.

107. Konečně je třeba při výkladu obecných východisek přezkumu ústavnosti napadených ustanovení ZVP uvést, že nepřímo je ústavně vymezeno, jak některé složky poměrného zastoupení součástí techniky volební reprezentace být nesmějí, protože sice jsou samy o sobě ústavní, avšak v komplexu koherentně vykládaného obsahu Ústavy nemohou být přijatelné.

108. Vzhledem k tomu, že Ústava v čl. 16 odst. 1 stanoví pevný počet členů Poslanecké sněmovny, vylučuje tím použití volební formule tzv. automatického čísla (někdy označovaná jako bádenská podle § 25 Ústavy Bádenska z roku 1919 – poslanci do zemského sněmu byli voleni v obvodech, přičemž za každých 10 tisíc získaných hlasů, popř. za nevyužitých nejméně 7 500 hlasů, získala kandidátka jeden mandát). Obdobná metoda byla zvolena pro říšský volební zákon z roku 1920, podle kterého bylo automatickým volebním číslem 60 000 hlasů na úrovni obvodu, dále se nevyužité hlasy rozdělovaly podle svazků volebních obvodů (dva až tři) a konečně na celostátní úrovni. Volební zisk tak byl svázán s účastí voličů. Tato volební metoda je u nás tedy ústavně vyloučena, i když problém volební účasti je jistě závažný.

109. Nepřímo s požadavky na poměrné zastoupení souvisí rovněž požadavek na provádění změn v ústavním pořádku. Ustanovení čl. 39 odst. 4 Ústavy sice požaduje pouze třípětinovou většinu, nicméně právě s ohledem na zavedení zásad poměrného zastoupení již ústavní listina v roce 1920 snížila tradiční a ve světě nejčastější požadavek dvoutřetinové většiny (2 : 1) na většinu třípětinovou a historie ukázala, že v podmínkách poměrného zastoupení je toto řešení odpovídající.

VIII. e) Systémový charakter jednotlivých prvků volebního systému a jeho význam pro přezkum ústavnosti napadených ustanovení

110. Ústavní soud si je vědom složitosti a komplexnosti právní úpravy voleb „podle zásad poměrného zastoupení“ a vyjádřil to již při zrušení klíčových ustanovení obsažených v novelizaci (spíše však revizi) ZVP zákonem č. 204/2000 Sb. Nehodnotil jednotlivá napadená ustanovení odděleně, nýbrž jako celek. Dospěl k právnímu názoru (nález sp. zn. Pl. ÚS 42/2000), podle kterého „zvýšení počtu volebních krajů na 35 (§ 27 věta první), stanovení nejnižšího počtu mandátů v kraji na 4 (§ 48 odst. 4) a způsob výpočtu podílů a přikazování mandátu pomocí upravené D'Hondtovy formule (§ 50 odst. 1, 2, 3) představuje ve svém úhrnu takovou koncentraci integračních prvků, jež ve svých důsledcích vede již k opuštění kontinua ještě způsobilého zaznamenávat alespoň přivrácení k modelu poměrného zastoupení“.

111. Ústavní soud tak přistupuje k návrhu, aby posoudil, zda výsledek změn v ZVP v části, která má naplnit požadavky zejména čl. 18 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 1 odst. 1, čl. 5 a 6, čl. 16 odst. 1, čl. 20 Ústavy a čl. 2 odst. 1, čl. 21 a 22 Listiny, je ústavně konformní. K tomu je třeba poznamenat, že nemůže jít o posouzení ústavnosti napadených ustanovení ZVP vytržené z kontextu nejen celého ZVP, nýbrž i celé ústavní konstrukce demokratického právního státu. To ve svém důsledku znamená, že i samostatně vzaté napadené ustanovení může v přezkumu své ústavnosti obstát, přesto však bude z hlediska jeho působení v celém volebním systému nutno přistoupit k jeho zrušení z důvodu, že – stejně jako bylo judikováno v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 – neobstojí v přezkumu ústavnosti jako součást celkově neústavní konstrukce odporující ústavním požadavkům na naplnění zásad poměrného zastoupení.

112. Přezkum ústavnosti jednotlivých napadených ustanovení ZVP „v jejich úhrnu“ je proto východiskem pro uplatnění tzv. komplexního argumentu (též sub 40). To platí konečně obecně i pro jakoukoli systémovou analýzu. I když je např. systém relativní většiny (*plurality voting*) používán již po staletí, přesto je v něm výstižně konstatováno, že přes svou zdánlivou jednoduchost má stále schopnost překvapovat. Prokazuje se tak, že dosud není zcela pochopeno, jak jsou jeho pravidla komplexní a kolik vedlejších účinků (*component effects*) musí být změřeno, aby byl přesně popsán (Dunleavy, P., Margetts, H. The Electoral System. Parliamentary Affairs, roč. 2007, s. 733).

113. To, co bylo právě uvedeno, je proto východiskem pro hodnocení ústavnosti nejen devíti ustanovení ZVP, protože tento aspekt může být obsažen v převážné většině pravidel a zásad pro přípravu a organizaci voleb, pro hlasování i pro zjišťování jeho výsledků a jejich případný soudní přezkum. Přitom se to odlišuje od problematiky přezkumu volebního výsledku v podobě, jak je nyní zakotvena po novelizaci všech volebních zákonů zákonem č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony, (náhrada potenciality porušení důkazem fakticity porušení volebních pravidel).

114. Ústavní soud tak na základě uvedených obecných východisek i zvláštností ústavního přezkumu volebního zákonodárství konstatuje, že při hodnocení napadených ustanovení ZVP je třeba vycházet nejen z ústavní úpravy voleb a volebního práva, nýbrž i z role, jaká je volbám a volebnímu právu přiřazena v rámci celkového systému organizace státu a jeho fungování, stejně jako ústavního statusu občanů, neboť volby nejen předurčují podobu a fungování parlamentní demokracie, stranickopolitického systému, chování politiků, uplatňování jejich odpovědnosti, nýbrž jsou i součástí ústavního statusu občanů České republiky a nejvýznamnější součástí jejich práva podílet se na správě veřejných věcí.

115. Stejně tak není možné separovat od sebe hodnocení jednotlivých napadených ustanovení, nýbrž je třeba je brát jako součást systému, ve kterém hrají roli vzájemně propojených prvků, jejichž působení je v takovém systému na sobě vzájemně závislé. Proto je třeba i referenční kritéria (zejména rovnost obecně a rovnost volebního práva dostávají

v systému zásad poměrného zastoupení zcela jinou kvalitu než ve většinovém systému) vykládat v závislosti na systému, ve kterém se uplatňují. Jinak se jeví ve většinovém systému a jinak v poměrném zastoupení, jinak v politické soutěži s požadavkem rovností šancí atd. Volby nejsou závazným a oficiálním průzkumem politické stratifikace společnosti (politického lidu) nebo pouze takovým průzkumem, který by měl s matematickou přesností takovou stratifikaci vyjádřit. Nelze se tak ani tvářit. Účelem voleb je přece rovněž ustavení Poslanecké sněmovny, která bude moci realizovat své kompetence podle ústavního pořádku a zákonů, a to včetně ustavení stabilní vlády, výkonu zákonodárné a dalších funkcí, které jí podle Ústavy přísluší. Matematická přesnost „zrcadlového odrazu“ volebního rozhodnutí voličstva v situaci, kdy je třeba hledat nejen diferenciační, nýbrž i integrační nástroje za pomoci uzavírací klauzule, není ani realizovatelná. Důraz na integrační funkci voleb (viz k tomu nález sp. zn. Pl. ÚS 25/96) je nutný, a proto ústavně akceptovatelný z hlediska jednoho z legitimních cílů voleb. Lze uvést zkušenosti s použitím čistého poměrného zastoupení, kde index reprezentace (poměr získaných hlasů a získaných mandátů) se v předválečných volbách do Poslanecké sněmovny v roce 1935 téměř kryl, přičemž se voleb zúčastnilo 16 volebních stran (agrárníci za 14,3 % hlasů získali 45 mandátů, poslední strana Německý svaz zemědělců získala za 1,7 % odpovídajících 5 mandátů, další menšinové strany měly po dvou mandátech ve sboru 300 poslanců. V roce 1946 při účasti jen osmi volebních stran byl tento index téměř dokonalý (KSČ získala za 31,2 % hlasů přesně 93 mandátů, ale naprosto stejný poměr hlasů na mandát měla i druhá nejmenší Strana slobody s 0,9 %, která získala 3 mandáty). Je to jeden z mála rozdílů, ke kterému bylo třeba přihlédnout při výkladu pojmu „zásady poměrného zastoupení“ ve srovnání s § 8 ústavní listiny z roku 1920 a čl. 1 odst. 1 ústavního zákona č. 65/1946 Sb. To však nic na podstatě poměrného zastoupení nemění, jen vyžaduje přihlédnout k historickým negativním zkušenostem s fungováním zcela čistého poměrného zastoupení a jeho důsledkům, kdy jsou v zákonodárném sboru zastoupeny i politické strany, které nelze považovat za relevantní či reprezentativní [k tomu viz sub IX. e)], přičemž však mohou sehrát roli „jazýčku na váze“, nebo získat dokonce tzv. vyděračský potenciál.

116. Tento závěr je současně východiskem pro hodnocení ústavnosti jednotlivých napadených ustanovení ZVP. Ústavní soud bere v úvahu nejen abstraktní konstrukci zásad poměrného zastoupení, nýbrž i potřebu jejich konkrétního uplatnění v podmínkách místa a času, tedy v již vyhlášených volbách v České republice. Nemá před sebou „čistý stůl“ [to je výsadou zákonodárce – viz výše sub VIII. a)], nýbrž určité danosti nejen územního členění v podobě ústavního zákona č. 347/1997 Sb., popř. zákona č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů (zákon o územně správním členění státu). Pro „ideální“ řešení (taková však v praxi neexistují) by bylo třeba začít znova, tedy zrušením ZVP jako celku a rozhodnutí prezidenta republiky č. 611/2020 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Taková situace, která by si vyžádala zrušení již vyhlášených voleb (viz např. usnesení předsednictva Národního shromáždění č. 52/1968 Sb., o zrušení usnesení předsednictva Národního shromáždění o vyhlášení dne voleb do národních výborů a o volbě Ústřední volební komise Národní fronty pro volby do národních výborů, nebo nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/09, kterým bylo vysloveno pozbytí platnosti rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny), nyní nenastala a z hlediska sebeomezení Ústavního soudu bylo možné dosáhnout vyhovění důvodným argumentům navrhovatelky i šetrnějším způsobem s respektem k požadavku relativní stability volebního zákonodárství [sub VIII. b)].

117. Ústavní soud proto z hlediska ústavních kautel voleb do Poslanecké sněmovny podle zásad poměrného zastoupení, rovnosti volebního práva a rovnosti šancí politických stran v rámci volné politické soutěže přistoupil jak k hodnocení ústavnosti jednotlivých systémových prvků volebního systému, tak jejich vzájemné provázanosti s respektem k těmto kautelám. Své funkci soudního orgánu ochrany ústavnosti podle čl. 83 Ústavy zde mohl dostát vzhledem

k tomu, co bylo právě uvedeno, i tak, že ústavnost jednotlivých prvků volebního systému bude hodnocena z hlediska praktické potřeby jednoho „pevného bodu“ v tomto systému, s jehož pomocí lze „pohnout“ zbývajícími prvky a celým volebním systémem tak, aby byla napravena jemu vytýkaná neústavnost.

118. Bylo tedy třeba zvolit jeden takový pevný bod. Na rozdíl od D’Hondtovy volební formule nebo separovaných voleb v různě velkých volebních obvodech Ústavní soud shledal jako nejmírnější (přitom vhodné a potřebné) a současně důvodnosti argumentace stěžovatelky vyhovující řešení v závěru, že i při zachování různě velkých volebních krajů (viz k této možnosti již shora sub 102 a 103) lze dosáhnout respektování shora zmíněných ústavních kautel tím, že bude zrušen samotný výpočet volebního výsledku vycházející ze separovaných voleb v jednotlivých volebních krajích za pomoci D’Hondtovy volební formule [metoda největšího průměru či nejvyššího čísla – viz sub IX. i)]. Současně tím bude respektována v maximální míře stabilita organizace voleb založená na územním členění, kterému se přizpůsobila i organizace politického systému, jehož základem je právě svobodná soutěž politických stran, jak to vyžaduje čl. 5 Ústavy. Zde Ústavní soud považuje za potřebné uvést, že relativní stabilita volebního zákonodárství je požadavkem racionality (viz Code of good practice in electoral matters. Benátská komise. Opinion Nr. 190/2002), nikoli samotné ústavnosti [viz blíže VIII. b)], které musí být vždy (a také bývá v praxi) dána přednost.

IX. Meritorní posouzení návrhu. Vypořádání jednotlivých námitek

119. Na základě obecných východisek pro hodnocení námitek navrhovatelky lze nyní přistoupit k přezkumu ústavnosti napadených jednotlivých ustanovení ZVP. Jak již bylo uvedeno, technika volební reprezentace v nich obsažená dosud nebyla jako celek předmětem meritorního rozhodnutí. Podoba techniky volební reprezentace zakotvená v ZVP je sama jako zákonodárná konstrukce reakcí volebního zákonodárce na nález sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. Tímto nálezem byla zrušena podstatná část pokusu o revizi dosavadního směru vývoje volebního zákonodárství z důvodu jejího rozporu s řadou ustanovení ústavního pořádku. Na to zákonodárce reagoval zejména zákonem č. 37/2002 Sb. (k následným změnám ZVP viz podrobně sub VII), kterým však pokračoval v pokusu o zapracování do ZVP řady většinotvorných prvků, byť ve formě již ne tak hrubého porušení ústavního pořádku jako v zákoně č. 204/2000 Sb., ve vztahu ke kterému se každá změna musela jevit jako zlepšení právní úpravy. Přesto byl nadále měněn směr vývoje volebního zákonodárství od roku 1990 zachovávající v mezích ústavního pořádku základní východiska volebního zákonodárství po dobu desíti let v podobě zákona č. 54/1990 Sb. a od roku 1996 v podobě ZVP.

120. Navrhovatelka v petitu svého podání navrhuje, aby Ústavní soud zrušil v záhlaví uvedená ustanovení ZVP, přičemž je zběžně (aniž rozlišuje mezi jednotlivými napadenými ustanoveními) rozděluje do dvou základních skupin (blíže sub 10), přičemž:

a) první část její argumentace směřuje proti „rozdělení České republiky do volebních obvodů spolu s uplatněním volební formule D’Hondt“ a

b) druhá pak proti § 49 obsahujícímu „aditivní kvorum 10 % a více pro předvolební koalice více stran“.

Podle navrhovatelky tím napadená ustanovení porušují zejména čl. 18 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 4 Listiny, dále pak v Ústavě čl. 5 a 6, čl. 9 odst. 1, nepřímo i čl. 89 odst. 2, v Listině pak čl. 20 a 22.

121. Ve skutečnosti však v petitu, kterým je Ústavní soud vázán [srov. již nálezy ze dne 29. 11. 1994 sp. zn. I. ÚS 89/94 (N 58/2 SbNU 151) a ze dne 11. 7. 1996 sp. zn. II. ÚS 87/95 (N 66/5 SbNU 503)], napadá i řadu dalších ustanovení (celkem devět), která v popisu návrhu (sub 120), jeho označení a ani v základní argumentaci uvedena nejsou. V této souvislosti Ústavní soud opakovaně zdůrazňuje, že při posuzování rozporu zákona, příp. jeho jednotlivých ustanovení s ústavním pořádkem je vázán pouze petitem, a nikoli jeho odůvodněním [již nález

ze dne 24. 5. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.)]. Brojí-li navrhovatel proti obsahovému nesouladu zákona s ústavním pořádkem, pak pro účely ústavního přezkumu nepostačuje toliko označit zákon (příp. jeho jednotlivá ustanovení) navržený ke zrušení, nýbrž je nezbytné uvést i důvod namítané protiústavnosti. Neunese-li navrhovatel v řízení o kontrole norem břemeno tvrzení protiústavnosti, nelze než považovat takový návrh za rozporný s § 34 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, a tedy nezpůsobilý meritorního posouzení [viz nález ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)], a je nutno jej odmítnout pro zjevnou neopodstatněnost.

122. Zvláštní povaha napadených ustanovení v nyní posuzované věci však Ústavní soud nezbavuje povinnosti, aby se s napadením těchto „nevyargumentovaných“ ustanovení vypořádal. Je tomu tak již proto, že při přezkumu volebního systému jde o vzájemně provázaný systém (viz výše sub VIII), jehož prvky působí spolu navzájem a jeden na druhý. Nelze tak uplatnit tu část judikatury Ústavního soudu, která neodůvodněné nebo nedostatečně odůvodněné návrhy odmítá bez dalšího jako zjevně neopodstatněné.

123. Věcné námitky navrhovatelky jsou pak pro účely vypořádání argumentace podrobně vylíčeny sub 14 až 29 (návrh) a 31 až 33 (replika), takže na tyto body bude v dalších částech odůvodnění již jen odkazováno.

124. Pro přehledné a srozumitelné vypořádání lze napadená ustanovení rozčlenit, shrnout a zobecnit s přihlédnutím k jejich obsahu a místu v ZVP následujícím způsobem. Navrhovatelka konkrétně v petitu svého návrhu napadá:

a) Určení, že vyšší územní samosprávné celky o různé velikosti budou sloužit jako volební kraje pro volby do Poslanecké sněmovny (§ 26 věta druhá), a jejich další úpravu v příloze č. 2 ZVP,

b) výpočet republikového mandátového čísla (§ 48 odst. 1),

c) způsob určení počtu poslanců volených ve volebních krajích [§ 48 odst. 2, § 51 písm. a)],

d) použití metody tzv. největšího zbytku při rozdělení zbylých mandátů a metody losování (§ 48 odst. 3), případně metody tzv. nejmenšího zbytku a metody losování v případě, že se mandáty mezi volební kraje nepodaří rozdělit v případě nadbytku [§ 51 písm. b)],

e) stanovení tzv. umělé uzavírací klauzule pro samostatně kandidující politické strany ve výši 5 % [§ 49 odst. 1 písm. a)] a důsledků při jejím nedosažení (§ 49 odst. 2),

f) stanovení tzv. umělé adiční (sčítací) uzavírací klauzule ve výši 10 %, 15 % a 20 % hlasů pro politické strany kandidující společně ve dvoučlenných, tříčlenných a čtyř a vícečlenných koalicích [§ 49 odst. 3 písm. b) až d) ZVP],

g) stanovení možnosti snížení výše uzavírací klauzule (obou forem) v případě, že se do skrutinia dostane pouze jedna politická strana [§ 49 odst. 1 písm. a) až d) a odst. 3],

h) rozdělování mandátů v rámci volebních krajů (§ 49 odst. 4),

i) použití D’Hondtovy formule pro rozdělení mandátů v rámci volebních krajů mezi kandidující politické strany (§ 50 odst. 1 až 3),

j) pravidla pro přidělování získaných mandátů jednotlivým kandidátům (§ 50 odst. 4 až 6) a pravidla pro stanovení pořadí náhradníků (§ 50 odst. 7).

IX. a) Určení, že vyšší územní samosprávné celky o různé velikosti budou sloužit jako volební kraje pro volby do Poslanecké sněmovny (§ 26 věta druhá), a jejich další úprava v příloze č. 2 ZVP

125. Těžiště námitek navrhovatelky (sub 14 a násl.) směřuje především proti tomu, že volební zákonodárce určil za volební kraje pro volby do Poslanecké sněmovny vyšší územní samosprávné celky podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb. *Sedes materiae* je zde v § 26 větě druhé ZVP, na což navazuje příloha č. 2 ZVP. Odpověď na tuto otázku je klíčem k rozhodnutí o dalších částech návrhového žádání. Označuje-li politologie trvale členění volebního území za

nejdůležitější prostředek pro nastavení chodu volebního systému (Behnke, J., Grotz, F. a Hartmann, Ch. Wahlen und Wahlsysteme. De Gruyter Oldenbourg, 2017, s. 71, hovoří o „*Stellschraube*“) z hlediska jeho možné poměrnosti (lze o ní hovořit od desetimandátových a větších obvodů), pak z hlediska ústavnosti jde o klíčový problém rovnosti voličů a volebního práva, jakož i rovných šancí kandidujících politických stran.

126. Problém ústavnosti zde však nespočívá v odchylkách ve velikosti volebních krajů (ve volbách v roce 2017 se pohybovala od 5 do 26 přidělovaných mandátů), nýbrž v tom, jak jsou zakomponovány do celkového volebního systému. K tomu, co již bylo uvedeno v obecné části u východisek chápání poměrného zastoupení v § 8 ústavní listiny z roku 1920 a čl. 1 odst. 1 ústavního zákona č. 65/1946 Sb. (zejména sub 86 a násl.), je třeba připomenout závěr Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, podle kterého je zcela zřejmé, že čl. 18 odst. 1 Ústavy má na mysli „právě globální efekt modelů poměrného zastoupení, totiž volbu Poslanecké sněmovny podle zásad poměrného zastoupení jako celku. Pokud by zákonodárce měl na mysli odlišný efekt, musel by čl. 18 Ústavy formulovat nikoli globálně (‚volby do Poslanecké sněmovny se konají podle zásad poměrného zastoupení‘), ale musel by tento záměr výslovně stanovit“. Takovýto výklad však čl. 18 odst. 1 Ústavy neumožňuje, aniž by však členění volebního území – samozřejmě při zachování zásad poměrného zastoupení – vylučoval. Ústavodárce však v roce 1992 nemohl předpokládat současné řešení v § 26 ZVP (stejně jako za neústavní již prohlášené řešení podle zákona č. 204/2000 Sb. – 35 volebních krajů). Lze poukázat na španělskou ústavu (konsolidovaný text z roku 2011), která nyní v čl. 68 odst. 2 uvádí, že volebními obvody jsou provincie, přičemž každá má zaručen minimální počet poslanců [podle čl. 162 odst. 2 volebního zákona to jsou dva mandáty (viz i sub 133)] a zbytek se stanoví poměrně k počtu obyvatel [formulací, že se volby provádějí v každém (jednotlivém) volebním obvodu podle systému poměrného zastoupení]. Zde rovněž odkázal na rozsudek bavorského Ústavního soudu ze dne 24. 4. 1992 č. j. Vf. 5-V-92 (viz text např. Verteilung der Abgeordnetenmandate bei Landtagswahlen. Neue Verwaltungsrechtzeitschrift. Rechtsprechungsreport, roč. 1993, č. 3, s. 113–115). V tomto rozhodnutí je kromě zdůraznění zásad poměrného zastoupení výslovně zaujato stanovisko k samostatným volebním obvodům s tím, že provedení voleb v sedmi samostatných volebních obvodech lze akceptovat, je-li ve výsledku zachován cíl dosažení složení bavorského sněmu podle celostátní proporcionality. To vyžaduje zvolit takovou metodu výpočtu (byla používána D’Hondtova formule jako u nás), která nepovede k sedminásobnému zvýšení nevýhod pro malé strany v sedmi malých obvodech, a tudíž k výsledku neslučitelnému s rovností volebního práva. Ústavní soud přisvědčil argumentaci navrhovatelky (sub 31), že ani v podmínkách novelizovaného ZVP tato podmínka splněna není a k takové deformaci volebního výsledku může docházet. K jinému závěru nakonec v případě voleb v nestejně velkých separovaných volebních krajích ani nelze dojít, byť uvnitř těchto volebních krajů výsledek poměrný je, nicméně na úkor rovnosti volebního práva ve srovnání jednotlivých volebních krajů (projev *bad faith)* a v celkovém výsledku voleb do Poslanecké sněmovny. To tedy znamená, že nelze ústavně akceptovat ani rozdělení volebního území na 40 stejných pětimandátových volebních krajů s tím, že výsledek se bude počítat v každém z nich samostatně a s konečnou platností, jak se o to pokusil zákonodárce v zákoně č. 204/2000 Sb. (viz k tomu podrobně závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 k výši tzv. přirozeného prahu).

127. Prvním důvodem je již v obecné části (sub 105) rozvedený argument o ústavně vadné formulaci § 26 *in principio.* Je-li základem poměrného zastoupení vyjádření poměru voličské podpory jednotlivých kandidátních listin v rámci voleného zastupitelského orgánu (zde Poslanecké sněmovny), nelze volební území (na rozdíl od většinového systému) bez ústavní opory (ta v čl. 18 odst. 1 Ústavy chybí) rozdělit pouze na různě velké volební jednotky, které mají povahu samostatných volebních krajů, což může nakonec uplatnění poměrného zastoupení deformovat. Poslanecká sněmovna tak vzniká prostřednictvím čtrnácti samostatných

„krajských“ voleb, které nemohou splnit podmínku vyjádření podpory jednotlivých politických programů politických stran v měřítku celého státu. Již výše bylo upozorněno na to, že takový postup vyžaduje ústavní vyjádření, tedy připuštění, aby volby probíhaly pouze v rámci volebních krajů. I tak by však musela být zajištěna zásada poměrného zastoupení v měřítku celého volebního území pro volby do Poslanecké sněmovny.

128. Poměrnost zastoupení je třeba měřit podle výsledku voleb do Poslanecké sněmovny jako celku (volby do ní zná ZVP), nikoli jen podle volebních krajů, kde je sice poměrnost zajištěna, avšak v neprospěch menšiny v měřítku celostátních voleb, o jejichž právní úpravu (nikoli o volbu zastupitelů v kraji) nyní jde. Ustanovení čl. 18 odst. 1 Ústavy je třeba číst tak, že „volby do Poslanecké sněmovny se konají … na základě … rovného volebního práva“, tedy nikoli že volby se na základě rovného volebního práva konají podle krajů. Zde je opět namístě připomenout čl. 26 odst. 2 rakouské ústavy s argumentací Hanse Kelsena zdůrazňující ústavní potřebu rozdělení volebního území a kompenzaci možného narušení rovnosti šancí prostřednictvím více skrutinií (sub 84). Relativní rovnosti tak musí být dosaženo rovněž v rámci celé republiky z hlediska rovného přístupu k voleným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny, přičemž voliči v každém kraji musí mít možnost v přibližně stejné míře ovlivnit celkový výsledek volby. Volič politické strany s menším ziskem hlasů (avšak dosáhnuvší výše uzavírací klauzule) např. v Karlovarském kraji, kde se pravidelně obsazuje jen pět mandátů, ovlivní jen možnost této strany dosáhnout kvor stanovených v ZVP v rámci celostátním, nikoli však zvolení poslance, neboť v tomto směru jeho hlas propadne v rámci volebního kraje.

129. To značí, že různá velikost volebních krajů nehraje takovou negativní roli přímo, nýbrž až tím, že nevyužité hlasy na úrovni volebního kraje z hlediska účelu voleb (tedy zvolení poslanců) propadají bez dalšího vlivu na možnost zisku mandátu. Uplatní se jen z hlediska dosažení výše uzavírací klauzule podle § 49 ZVP (což ještě neznačí zisk mandátu), hranice pro příspěvek na úhradu volebních nákladů podle § 85 ZVP, popř. u státního financování politické strany. Politické strany jsou nositeli práv plynoucích ze zásad poměrného zastoupení (sub 100). Rovnost jejich šancí v podobě rovného přístupu k voleným funkcím je v důsledku rozdělení volebního území na nestejně velké volební kraje bez kompenzace v podobě více skrutinií v ZVP porušena.

130. Tzv. přirozený práh (viz obecný výklad pojmu u Lebeda, T. Přirozený práh poměrných systémů, teorie a realita. Politologický časopis, roč. 2001, č. 1, zejména s. 143 a násl.), tj. obvykle počet hlasů k zisku posledního přidělovaného mandátu, se v takto organizovaných volebních krajích výrazně liší. Navrhovatelka to dokládá ve svém návrhu přehledem výsledků voleb od roku 2002 do roku 2017 s uvedením procentuální velikosti tohoto prahu, dokládajícím, že v Karlovarském volebním kraji se pohybuje od 10 % do 14,8 %. Zde se tak nemohou naplnit požadavky nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 k přirozenému prahu stanovenému pro volby do Poslanecké sněmovny, kde Ústavní soud konstatoval, že teprve překročení desetiprocentní klauzule lze již považovat za takový zásah do proporcionálního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/96 pak Ústavní soud vyjádřil právní názor, podle kterého princip rovnosti v podmínkách poměrného zastoupení v sobě zahrnuje jednak kvantitativní rovnost, „aby při sčítání všechny hlasy platily stejně, tj. měly stejnou početní váhu a stejnou závažnost,“ jednak rovnost z hlediska demokratického principu, „tj. z hlediska nároku hlasů odevzdaných pro různé kandidátní listiny na takovou míru úspěchu, která je přiměřená početním hodnotám, jichž tyto listiny ve volbách dosáhly“. V této souvislosti Ústavní soud poznamenává, že pokus zavést pro volby do Poslanecké sněmovny 35 malých volebních krajů byl v některých úvahách spojen s možností zrušit zcela uzavírací klauzuli, protože hranice přirozeného prahu by ležela podstatně výše.

131. Argumentuje-li však navrhovatelka bez dalšího různou velikostí volebních krajů, je třeba dodat, že ta je určena nikoli jejich územím či počtem obyvatel, nýbrž důsledně v duchu

zásad poměrného zastoupení počtem platných hlasů v nich odevzdaných. Jde tak o výsledek určený hlasováním, nikoli samotným zlým úmyslem či vírou (tzv. *bad faith*) před volbami. Je však pravda, že z hlediska počtu mandátů přidělovaných podle § 48 ZVP jsou výsledky téměř beze změn, neboť mezi volebními kraji z hlediska průměrné účasti voličů k žádným přesunům nedochází. Významná inovace a podpora rovnosti hlasů v podmínkách poměrného zastoupení, kterou tímto způsobem přinesl § 34 zákona č. 67/1946 Sb., tak má v nynějším volebním systému podle ZVP, kde se volí v izolovaných volebních krajích bez skrutinií, jen symbolický význam. Nic to proto nemění na tom, že problém v důsledku celkové formulace § 26 ZVP spočívá nejen v různém počtu obsazovaných mandátů (velikosti) ve volebních krajích, nýbrž i v chybějícím promítnutí hlasování v nich do celkového výsledku voleb na úrovni celostátní (viz sub 128).

132. Dosažení poměrnosti pouze v rovině volebního kraje je tak v rozporu s čl. 18 odst. 1 ve spojení s čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 21 odst. 3 a 4 Listiny. Ústavní soud nevylučuje, že z hlediska principu přiměřenosti může existovat legitimní cíl pro zakotvení i malých volebních obvodů vedle velkých (např. zájem na reprezentaci tam žijící menšiny). Náš ústavní pořádek však pro to neskýtá oporu a neústavnost této úpravy je zesilována zapojením dalších většinotvorných faktorů (omezení výpočtu volebního výsledku na jediné skrutinium, použití D'Hondtovy formule).

133. Určení volebních krajů jako jediných a výlučných měřítek pro určení „poměrného" volebního výsledku v měřítku celého volebního území státu v této situaci nelze obhájit ani poznatky z teorie volebního práva o členění volebních jednotek na numerické a organické. Přihlédnutí k organické povaze, nikoli jen k počtu voličů na mandát, zde jde spíše opačným směrem z hlediska možnosti porušení rovnosti hlasů a rovnosti šancí. Prosazuje se tedy tam, kde je třeba zajistit zastoupení, i když zastoupená volební jednotka by pro to jinak nesplňovala podmínky, jako je tomu např. u federálních komor zákonodárných sborů ve federacích. Rovněž nelze pominout, že organická povaha vyšších územních samosprávných celků se projevuje i v tom, že v nich působí územní organizace politických stran, tak jak to odpovídá potřebám jejich účasti na politickém životě společnosti podle § 1 zákona o politických stranách. Jiným důvodem může být federativní uspořádání státu (viz čl. 149 odst. 3 švýcarské ústavy, ale i volby do Sněmovny národů Federálního shromáždění do roku 1992). Tuto povahu mají zčásti právě malé volební obvody ve Španělském království (viz již sub 126), kde se přihlíží k povaze některých území Španělska na území Afriky nebo ostrovů (viz čl. 161 volebního zákona *Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General*), jak na to poukázal Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. V případě existence různě velkých volebních krajů však takový důvod u Karlovarského volebního kraje (oproti předmnichovské Československé republice viz sub 136) shledán nebyl.

134. Ústavní soud proto konstatuje, že samotné stávající členění volebního území na různě velké volební kraje není samo o sobě neústavní. Tím je až skutečnost, že spolu s jinými prvky volebního systému porušuje shora uvedené ústavní kautely rovnosti hlasů a rovnosti šancí kandidujících politických stran jako nositelů práva na poměrné zastoupení. Odstraněním těchto neústavních prvků budou odklizeny i námitky neústavnosti ustanovení § 26 věty druhé ZVP, nepřímo však i věty první.

135. Totéž platí i pro posouzení důvodnosti návrhu na zrušení přílohy č. 2 k ZVP. Ta obsahuje jen nutné označení volebních krajů čísly 1 až 14, jejich výčet v pořadí podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb., uvedení jejich sídel a stanovení maximálního počtu kandidátů na kandidátní listině pro příslušný volební kraj. Není pochyb o tom, že využití jednoho z druhů členění území státu zakotveného v ústavním zákoně přináší stabilitu do volebního práva, stejně jako brání před výtkami manipulace s volebním územím (tzv. *malapportionment*). To však nic nemění na tom, že v kontextu volebního systému je toto řešení spojeno s možností porušení rovnosti volebního práva voličů v takto velikostí odlišných volebních jednotkách a porušení

rovnosti šancí v nich kandidujících politických stran. Stanovený maximální počet kandidátů na kandidátní listině podle § 32 odst. 3 ZVP, což (vedle číselného označení volebních krajů a stanovení jejich sídla) je prakticky jediný význam přílohy č. 2, vychází z počtu občanů krajů a sama navrhovatelka neuvádí žádný důvod, kterým by tento počet některou z kandidujících stran mohl zvýhodnit (na rozdíl od toho, kdyby se místo počtu platných hlasů vzal pro rozdělení mandátů mezi volební kraje počet jejich obyvatel, popř. počet voličů zaregistrovaných v seznamech voličů v těchto volebních krajích).

136. Na závěr této části Ústavní soud připomíná význam východisek poměrného zastoupení z roku 1920 a 1946 (sub 83 a násl.) pro výklad jejich pojmu, a to, že uvedené zásady měly nepochybně pro fungování nově vzniklého či obnoveného státu životní důležitost. Tehdejší (stejně jako současné) rozhodnutí pro zásady poměrného zastoupení a jejich vyjádření v řádu volení z roku 1920 či v zákoně č. 67/1946 Sb. zajišťovalo účast skupin voličů zastávajících stejný politický program svobodně vznikajících politických stran v obou komorách Národního shromáždění, popř. ústavodárného Národního shromáždění podle jejich početní síly v celém státě. Ač to nepatří k častým argumentačním prostředkům Ústavního soudu, je třeba zastánce názoru, že stačí dosáhnutí poměrnosti i v obvodu s pěti mandáty a jedním skrutiniem, jako je tomu nyní v ZVP, upozornit i na historickou zkušenost a význam výkladu pojmu poměrné zastoupení. Stačí si položit otázku, jak dlouho by se mohla v klidu vyvíjet Československá republika po první světové válce, kdyby se podle jejich představ deformujících (nejen v novele provedené zákonem č. 204/2000 Sb., nýbrž i v novele provedené zákonem č. 37/2002 Sb.) podstatu poměrného zastoupení volilo v tehdejších volebních krajích čtvrtém až devátém (Mladá Boleslav, Česká Lípa, Louny, Karlovy Vary, Plzeň, České Budějovice), navíc bez třetího skrutinia, kterým se politické strany národnostních menšin (§ 53 zákona č. 123/1920 Sb.) řadily do zvláštní I. skupiny pro účast v přidělování zbylých mandátů. Jak by asi vypadala politická situace po volbách v roce 1946, si lze s takovým systémem rovněž představit (viz skutečný index reprezentace na příkladech sub 115).

IX. b) Výpočet republikového mandátového čísla (§ 48 odst. 1 ZVP)

137. Co bylo uvedeno sub 133 pro členění volebního území, platí rovněž pro návrh na zrušení § 48 odst. 1 ZVP, podle kterého se postupuje při rozdělení všech dvou set mandátů mezi jednotlivé volební kraje (republikové mandátové číslo). Jak bylo uvedeno, jde o inovaci volebního zákonodárství, kterou přinesl po negativních zkušenostech s manipulací s volebním územím § 34 zákona č. 67/1946 Sb. Tímto postupem se volebním krajům přidělují mandáty nikoli předem, což by mohlo vést ke vzniku faktické nerovnosti hlasů v důsledku rozdílů v účasti voličů, nýbrž až podle skutečné účasti ve volbách.

138. Navrhovatelka ani žádné argumenty proti tomuto ustanovení neuvádí. Do úvahy by mohlo přicházet jen to, že se (ve srovnání s jinými státy) nevychází např. z počtu obyvatel volebního kraje k určitému datu nebo z počtu voličů zapsaných v seznamech voličů v tomto volebním kraji. Tyto odlišnosti mohou mít i v praxi určitý význam, avšak zvolené řešení nelze považovat za neústavní. Naopak vyhovuje požadavkům poměrného zastoupení ještě ve větší míře než právě uvedené postupy pro určení základu výpočtu, neboť nevychází z pouhé evidence obyvatel ani zápisů v seznamech voličů, nýbrž z platně vyjádřeného názoru voličů, kteří se dostavili k volbám. Poměrné zastoupení má právě vyjádřit podporu určitého politického směru, programu atd. Přihlédne-li se k tomu již při stanovení základních východisek pro výpočet volebního výsledku, tím lépe. Námitky, že počet obyvatel např. přispěje ke zvýhodnění volebních jednotek s rodinami s více dětmi, by mohly být zajímavé v případě voleb do zastupitelstev obcí a vytváření volebních obvodů v obcích, nikoli v rámci relativně velkých volebních krajů při volbách do Poslanecké sněmovny.

139. Ústavní soud tak konstatuje, že přikročil ke zrušení tohoto ustanovení jen s ohledem na to, že je součástí zvolené techniky volební reprezentace, která je v některých základních

částech (viz již výše) neústavní. To znamená, že tím není vyloučeno, aby zákonodárce toto ustanovení znovu použil v rámci jiného – ústavně konformního – řešení, jako tomu bylo např. ve volebních zákonech z roku 1990 a 1995 až do roku 2000. Stejně tak proto vzniká překážka *rei iudicatae* jen z hlediska nyní posuzované právní úpravy (podmínka *rebus sic stantibus)*. Při použití jiné techniky volební reprezentace však toto ustanovení nemusí být již vůbec použito.

IX. c) Určení počtu poslanců volených ve volebních krajích podle § 48 odst. 2, případně § 51 písm. a) ZVP

140. To, co bylo uvedeno sub IX. b), platí i v případě určení počtu zvolených poslanců volených ve volebních krajích za pomoci republikového mandátového čísla (např. pro volby v roce 2002 to bylo 23 840 a pro poslední volby v roce 2017 to bylo 25 304). Z hlediska shora vylíčených základů poměrného systému (sub 79) je to číslo, které – v případě jeho dosažení určitou skupinou voličů – mělo představovat její nárok na jednoho zástupce v zákonodárném sboru v rámci tzv. čistého poměrného zastoupení. To však předpokládá, že volební území se nečlení a tvoří jeden celek. Členění území na volební obvody je spojeno se zvýšením tzv. přirozeného prahu. Jsou-li volební kraje různě veliké a přitom se volí jako podle § 26 ve spojení s § 50 ZVP pouze v nich, dochází zpravidla k znevýhodnění menších stran v malých obvodech, jehož výše se však v rámci volebních krajů liší podle jejich velikosti (v malých výrazně přesahuje hranici 5 %). Navíc je však toto číslo zkresleno umělou uzavírací klauzulí podle § 49 ZVP (k její ústavnosti viz níže), takže je nelze srovnávat s kvocientem podle původních představ.

141. Volební území se podle § 26 ZVP dále dělí na volební kraje a teprve v nich a pouze v nich dochází k rozdělení mandátů. Je tak třeba tímto způsobem zjistit, kolik mandátů připadá na každý volební kraj. Tento počet mandátů přesně odpovídá principu rovnosti, protože ve volebním kraji se obsadí tolik mandátů, kolikrát je republikové mandátové číslo obsaženo v počtu platných hlasů odevzdaných v kraji. Jak již ale bylo uvedeno sub IX. a) a v obecné části, problém ústavnosti však spočívá v tom, že tyto volební kraje nejsou stejně velké. V malých krajích se (v kombinaci s D'Hondtovou volební formulí s jediným skrutiniem) dostávají kandidující politické strany do nepoměru se svým podílem na hlasech odevzdaných v rámci celého volebního území různě velkého, nicméně vždy do nepoměru, jak to dokládá navrhovatelka v odůvodnění svého návrhu. Rovněž tak lze poukázat na politologické studie a analýzy, které tuto skutečnost pro volby podle napadené právní úpravy od roku 2002 dokládají za pomoci tzv. indexu reprezentace (viz Eibl, O., Gregor, M. a kol., citované dílo, sub 69, s. 223, a je třeba to srovnat s výsledky voleb v roce 1935 a 1946, kdy byl použit systém více skrutinií a Hareovy a Hagenbach-Bischoffovy formule volebního kvocientu).

142. Problém deformace rovnosti zastoupení však není dán přímo postupem podle § 48 odst. 2 ZVP, nýbrž celkovým uspořádáním prvků volebního systému. To platí i pro postup podle § 51 písm. a) ZVP, podle kterého v případě, že se postupem nepodaří rozdělit všech 200 mandátů mezi volební kraje, použije se místo tzv. Hareovy formule volebního kvocientu její zdokonalená podoba spočívající v umělém zvyšování počtu mandátů, čímž se snižuje velikost republikového mandátového čísla, a umožňuje se tak rozdělení všech mandátů mezi kraje v kombinaci s metodou největšího zbytku [sub IX. d)].

143. I pro tento případ se uplatní závěr uvedený sub 139.

IX. d) Metody přidělování zbylých mandátů. Metoda největšího zbytku, metoda největšího přebytku a metoda losování [§ 48 odst. 3, § 51 písm. b) ZVP]

144. Přirozenou součástí všech variant metody volebního kvocientu je, že se jejím prostřednictvím v praxi nepodaří rozdělit všechny mandáty mezi volební kraje. Je to obdobný problém, jako když se v tomto systému nepodaří rozdělit mandáty mezi kandidující strany. Ústavní soud konstatuje, že praktický problém nerozdělení všech mandátů lze řešit celou řadou

způsobů, mezi které patří zejména metoda největšího absolutního zbytku, kdy nepřidělené mandáty připadnou postupně volebním krajům s největším počtem nevyužitých hlasů. Dalším řešením by byla metoda největšího průměru, kdy nepřidělené mandáty postupně získávají volební kraje, které by při jeho zisku měly na tento mandát nejvyšší průměr hlasů [tzv. D'Hondtova formule – viz blíže sub IX. i)]. Lze též uplatnit např. postup, kdy se zbylé mandáty rozdělí v poměru, v jakém jsou již rozdělené mandáty, což by zvýhodnilo největší volební kraje.

145. V ZVP je pro rozdělení mandátů mezi kraje zvolena metoda volebního čísla (kvocientu), takže je nutno určit, jak se vyřeší nutně vznikající problém nepřidělených mandátů. K tomu je určena podle § 48 odst. 3 ZVP metoda nejvyššího zbytku. Zvolené řešení samo o sobě nelze považovat za neústavní, neboť předem nelze bezpečně určit, zda zvýhodní nějaký volební kraj, a tím i v něm kandidující politické strany v důsledku pravidla – čím více mandátů, tím větší volební obvod a tím větší poměrnost. To rovněž platí pro metodu losování (viz již sub 68) a její použitelnost v podmínkách demokratického právního státu.

146. I pro tento případ se uplatní závěr uvedený sub 139 jen proto, aby měl zákonodárce možnost uvážení, jakým způsobem bude tento problém řešit v nové právní úpravě.

IX. e) Stanovení tzv. umělé uzavírací klauzule pro samostatně kandidující politické strany ve výši 5 % [§ 49 odst. 1 písm. a) ZVP] a důsledků při jejím nedosažení (§ 49 odst. 2 ZVP)

147. Sub 106 již bylo poukázáno na obecný problém pojmů reprezentace a zejména reprezentativnosti. Z hlediska funkcí voleb je proto rozdíl ve vyjádření názoru výběrem určité kandidátní listiny ztělesňující nějaký (volební) program a uznání takové volby za významnou z hlediska možnosti prosazování takového programu v Poslanecké sněmovně. Cílem poměrného zastoupení je možnost voličů vyjádřit své preference ztotožněním se s některým z nabízených programů, avšak bez toho, že by taková preference neměla reálný význam pro plnění funkcí Poslanecké sněmovny, lze podle právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/96 připustit použití prostředků, které omezí možnost provést myšlenku poměrného zastoupení do všech důsledků. Jinak řečeno, nárok na zastoupení nebude spojen s dosažením volebního čísla (kvocientu), tedy fakticky s překročením ideálního volebního prahu (v praxi lze v případě jediného velkého volebního obvodu získat mandát i při nižším zisku, závisí to i na počtu a rozptýlení hlasů voličů a počtu kandidujících stran), nýbrž až od určité hranice prokazující určitou kvalitu reprezentace, tedy reprezentativnost. Zde Ústavní soud uvedl, že jde-li o „rovnost v nároku na to, být přiměřeným (proporcionálním) způsobem vzat na zřetel při přidělování mandátů, je jisté omezení diferenciace při rozdělování mandátů nevyhnutelné, a proto přípustné. Je to především omezení, které vyplývá z praktické nemožnosti přesnou proporci adekvátně vyjádřit např. proto, že technika volební reprezentace neumožňuje ‚adekvátní' štěpení mandátů".

148. Reprezentativnost nelze srovnávat s volebním klíčem Národní fronty, určujícím předem, kolik dělníků, rolníků, členů Socialistického svazu mládeže, žen atd. (zrcadlo společnosti) má být zastoupeno v zastupitelských sborech. Způsob jejího zakotvení v § 49 odst. 1 písm. a) ZVP na základě podílu (dvacetiny) odevzdaných hlasů považuje Ústavní soud nadále za ústavně konformní jako číselný, a tudíž neutrální, tj. nikoho obsahově nebo názorově apod. nevylučující ze svobodné soutěže v mezích čl. 1 odst. 1, čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 22 Listiny. To neznamená, že by nebylo možné stanovit jiná kritéria (ochrana menšiny, zvláštní zásluhy – viz ústavní zákon č. 234/1920 Sb., o zastoupení sibiřských legionářů v poslanecké sněmovně), nikdy však zvýšením obecně stanoveného prahu pro postup do skrutinia či skrutinií.

149. Jinými slovy, jde o pověření zákonodárce k vymezení nikoli volebního čísla (jako v případě volebního kvocientu), nýbrž k vymezení reprezentativnosti jako vlastnosti či způsobilosti reprezentovat hlavní směry a programy řízení a rozvoje státu formou samoorganizace nositele státní moci podle čl. 2 odst. 1 Ústavy. Z pohledu politických stran,

které jsou nositelem práva na poměrné zastoupení (čl. 5 Ústavy, § 1 odst. 1 zákona o politických stranách), jde o stanovení požadavku na jejich podíl na hlasech voličů tak, aby mohlo být účelu reprezentace významných směrů a programů dosaženo. To nemůže stanovit demokratický zákonodárce jinak než tím, že to svěří rozhodnutí voličů. Ti rozhodnou, který program a jeho nositel (politická strana s kandidáty) má být zastoupen v Poslanecké sněmovně a rozhodovat o základních otázkách státu a společnosti.

150. Ústava tuto otázku neupravuje, ačkoli to zpočátku bylo možno považovat za ústavní materii. Je třeba připomenout, že původně jedna z verzí návrhu Ústavy České republiky z roku 1991 (nynější čl. 20) počítala s tím, že je možné (nikoli nutné) ji zakotvit, nejvýše však do 5 % [viz Filip, J. Příprava Ústavy ČR v období do voleb 1992. In: Jirásková, V., Suchánek, R. (usp.). Pocta prof. Václavu Pavlíčkovi k 70. narozeninám. Praha: Linde, 2004, s. 300]. Toto řešení se nakonec do konečné podoby textu Ústavy nedostalo (viz sub 106).

151. Tento z povahy věci samé plynoucí závěr (potřeba zaokrouhlení dosaženého podílu) je obecně uznáván. Současně však je třeba poukázat na další okolnost, která již byla zmíněna v obecné části sub 104, kde bylo zdůrazněno, že Ústava nezakotvuje poměrné zastoupení obecně o sobě a pro sebe, nýbrž za účelem konání voleb „do Poslanecké sněmovny“. Z toho plyne, že účelem takových voleb není pouze závazné státem organizované zjištění názorů voličů ochotných vyjádřit své preference vůči politickým stranám a kandidátům na jejich kandidátních listinách (slovy Honoré Gabriela Riqueti de Mirabeaua – v Národním shromáždění má být zrcadlo národa – *le miroir de la société*), nýbrž ustavení komory Parlamentu, která bude způsobilá plnit všechny funkce zákonodárného sboru v podmínkách parlamentní demokracie, tedy nejen funkci zákonodárnou, nýbrž i funkci orgánu, před kterým nese vláda odpovědnost za fungování výkonné moci. K tomu Ústavní soud v uvedeném nálezu v roce 1997 uvedl, že existují i „jiné závažné důvody, jež vyplývají z účelu a funkce voleb … protože je lid též vykonavatelem státní moci – především prostřednictvím parlamentu – a protože výkon státní moci předpokládá schopnost přijímat rozhodnutí, musí mít volby a volební systém na zřeteli i schopnost taková rozhodnutí na základě vůle většiny přijímat. Konsekventním proporcionálním obrazem výsledků hlasování ve skladbě sněmovny mohla by vzniknout politická reprezentace, rozštěpená do většího počtu malých skupin s rozmanitými zájmy, což by tvorbu většiny značně ztížilo nebo úplně znemožnilo“. Na tomto právním názoru Ústavní soud setrvává i přes námitky navrhovatelky.

152. Ústavně zde vzniká několik problémů, které většina států řeší podle svých podmínek od výslovného zákazu (např. čl. 152 odst. 1 Ústavy Portugalské republiky), přes stanovení možnosti (viz návrh znění čl. 20 Ústavy – sub 106) až po výslovné zakotvení (čl. 64 odst. 3 Ústavy Albánské republiky stanovil práh 2,5 % pro stranu a 4 % pro koalice; v platném znění to již zakotveno není). Jinak jde o věc přezkumu ústavními soudy, popř. i Evropským soudem pro lidská práva, který zde uznává, že vnitrostátní zákonodárce může při stanovení výše uzavírací klauzule přihlédnout k okolnostem a zvláštnostem situace daného státu zejména z hlediska zajištění stability moci vládní (rozsudek ze dne 30. 1. 2007 ve v*ěci Yumak a Sadak proti Turecku,* stížnost č. 10226/03, v němž uznal i klauzuli ve výši 10 %). Např. rakouský Ústavní soudní dvůr používá obrat o politických stranách „s početně relevantním významem“ (viz přehled Strejcek, G., Urban, G. Der Verfassungsgerichtshof als Wahlgericht. Wien: Verlag Österreich, 2008), problém je však v jeho konkretizaci, jak na to poukazuje komentářová literatura (např. Neisser, H., Handstanger, M., Schick, R. Das Bundeswahlrecht. Gesamtausgabe mit Erläuterungen und einer Sammlung der Judikatur. Wien: Verlag Österreich, 1994, s. 90–94).

153. Ústavní soud neshledal, že by se s ohledem na možnou změnu společenských poměrů mohla úprava samotné existence uzavírací klauzule v § 49 odst. 1 písm. a) ZVP „zneústavnit“ (tzv. *Verfassungwidrigkeitswerden* – viz sub 51), a neshledal ani důvod pro zjištění neústavnosti její výše. Nakonec ani z argumentace navrhovatelky nic podstatného

pro takový závěr neplyne. Ústavní soud jen považuje za potřebné připomenout, že podle volebního chování voličů nelze ani předpokládat, že by bylo třeba přezkoumávat ústavnost zakotvení kautel chránících svobodnou politickou či volnou soutěž podle čl. 5 Ústavy [viz k tomu sub IX. g)].

154. Rovněž „druhá strana mince“ uzavírací klauzule, tedy nebezpečí propadlých hlasů značné části voličů, se v praxi výrazněji neprojevuje. Jak ukazují výsledky voleb za posledních dvacet let, počet propadlých hlasů nikdy nepřekročil hranici jedné pětiny, když jde o počty v roce 1998 – 11,32 %, 2002 – 12,53 %, 2006 – 5,97 %, 2010 – 18,83 %, 2013 – 12,58 % a v roce 2017 – 6,29 %. Konkrétně jde o to, zda ZVP v § 49 nevykazuje ústavní deficit spočívající v tom, že nepočítá např. se situací, kdy se do Poslanecké sněmovny může dostat třeba i pět stran, ale se zisky těsně nad 5 % (viz výsledky voleb v letech 1925 až 1935), ale propadne např. více jak polovina odevzdaných hlasů. Výsledek takových voleb by nemohl být považován za legitimní, nicméně pro tento případ ZVP se snížením volebního prahu 5 % nepočítá. Je však charakteristické pro většinu volebních zákonů, že vycházejí z toho, co je třeba ve volbách získat, nikoli z toho, co se v nich nesmí ztratit.

155. V této části Ústavní soud návrhu nevyhověl a setrval na svém právě reprodukovaném názoru. Nepřistoupil však k jeho odmítnutí z důvodu překážky věci rozhodnuté podle § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, nýbrž ze shora uvedených důvodů. Návrh na zrušení § 49 odst. 1 písm. a) a odst. 2 ZVP proto zamítl meritorně, neboť systémový charakter prvků volebního systému vyžaduje, aby bylo i původní řešení, dostalo-li se do nově uspořádaného systému, znovu posouzeno z pohledu nových vazeb a funkcí nejen volebního systému, nýbrž i potřeb fungování mechanismu státní moci, ve kterém má Poslanecká sněmovna nezastupitelné místo. V tomto směru tato ustanovení nebyla shledána neústavními.

IX. f) Stanovení tzv. umělé adiční uzavírací klauzule ve výši 10 %, 15 % a 20 % hlasů pro politické strany kandidující společně ve dvoučlenných, tříčlenných a čtyř a vícečlenných koalicích [§ 49 odst. 1 písm. b) až d) ZVP]

156. Problematika společného kandidování více politických stran na jedné kandidátní listině nebo jiným způsobem (viz níže) je problémem nejen politiky, nýbrž i ústavnosti pravidel volné politické soutěže podle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny. Zákon o volbách do České národní rady jako předchůdce dnešního ZVP v roce 1990 stanovil pro účast na přidělování mandátů jednotnou hranici 5 %. S ohledem na zkušenosti s rozpadem politických stran po volbách a problémy s tím spojené v činnosti zákonodárných sborů došlo zákonem č. 94/1992 Sb. k novelizaci tehdejšího § 42 a byla nově stanovena adiční uzavírací klauzule ve výši 7 %, 9 % a 11 % pro dvou, tří a vícečlenné koalice. Pro snížení pak byly stanoveny hranice 3 % pro samostatně kandidující politické strany a 5 %, 7 % a 9 % pro koalice dvou, tří a více politických stran. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 94/1992 Sb. (tisk 572, Česká národní rada, 6. vol. období) uvádí pouze toto: „Pokud jde o nejnižší počet hlasů, který politická strana musí získat (volební klausule), návrh řeší tuto otázku rozdílně pro politické strany nebo politická hnutí a rozdílně pro koalice těchto stran nebo hnutí. Přitom diferencuje podle počtu členů koalice. Doplněno bylo i ustanovení upravující postup v případě, že by žádná ze stran nedosáhla předpokládaného minima pro to, aby mohla postoupit do prvého skrutinia. Postupným snižováním percentuální hranice by bylo dosaženo potřebného výsledku.“ Přitom jde o institut volebního práva, který se považuje za jednu z mála inovací volební techniky, která přichází z nových demokracií ve střední Evropě, jak dokládá přehled zpracovaný na žádost navrhovatelky Parlamentním institutem v říjnu 2017, ve které mají Albánie (3 % a 5 %), Litva (5 % a 7 %), Chorvatsko pro rok 1999 (5 %, 8 % a 11 %), Polsko (5 % a 8 %), Rumunsko (5 %, 8 %, 9 % a 10 %), Maďarsko (5 %, 10 % a 15 %), Slovensko (5 %, 7 %, 9 % a 10 %). V roce 1998 stanovila Slovenská republika stejné hranice adičních klauzulí, jako jsou nyní v § 49 odst. 2 ZVP.

157. V roce 1995 přijatý ZVP zachoval úpravu hranic pro postup do prvého skrutinia ve výši 5 %, 7 %, 9 % a 11 % jako dosud. U § 49 odst. 4 ZVP pak došlo v případě, že tuto hranici překročila pouze jedna politická strana, k jejich snížení na 4 %, 6 %, 8 % a 10 % s tím, že kdyby ani to nestačilo, bude hranice snížena o další procento. Ani v tomto případě neobsahovala důvodová zpráva k návrhu ZVP (tisk 1048) bližší zdůvodnění použití adiční klauzule. Obsahuje pouze nejasný text, podle kterého: „V ustanovení § 49 odst. 4 se na základě zkušeností z voleb v roce 1992 řeší případ, kdy kandidátní listinu podává politické hnutí, které se skládá z několika registrovaných politických stran a nebo hnutí."

158. Napadená úprava umělé načítací uzavírací klauzule pro koalice byla do ZVP vložena zákonem č. 204/2000 Sb. Ustanovení § 49 ZVP nebylo ve vládním návrhu zákona (tisk 585/0, Poslanecká sněmovna, 3. vol. období) obsaženo, pro koalice byly podle počtu jejich členů stanoveny stejné hranice 7 %, 9 % a 11 % jako v předchozím zákoně o volbách do České národní rady. V případě jejich snižování podle § 49 odst. 3 ZVP se počítalo se snížením na hranici 6 %, 8 %, a 10 %. V průběhu projednávání však byl na 26. schůzi Poslanecké sněmovny dne 19. 5. 2000 ve 2. čtení načten návrh na změnu těchto hranic pro koalice v dnešní podobě, což bylo následně přijato a platí beze změn.

159. Ústavnost této úpravy posuzoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 a dospěl k závěru, že toto řešení je sice účelové, nikoli však neústavní, když konstatoval, že o tvorbě koalic Ústava neobsahuje žádné výslovné ustanovení. V ZVP pak zákonodárce podle tohoto nálezu „při stanovení výše uzavírací klauzule pro koalice politických stran, popř. politických hnutí, v podstatě uplatňuje metodu součtu 5 procent připadajících na každou jednotlivou politickou stranu nebo politické hnutí, kterou opouští teprve v případě koalice více než 4 politických stran, popř. politických hnutí, neboť uzavírací klauzule pro 4 a více těchto stran či hnutí činí vždy nejvýše 20 procent z celkového počtu platných hlasů".

160. Při vlastním hodnocení ústavnosti úpravy volebních prahů pro koalice v § 49 odst. 1 a 3 ZVP dospěl Ústavní soud v uvedeném nálezu k právnímu názoru, podle kterého sice nelze „vyloučit možnost účelovosti tohoto ustanovení, neboť zákonodárce, pokud vůbec upravuje možnost uzavírat volební koalice, zpravidla by současně měl směřovat i k vytvoření podmínek pro jisté zmírnění hranice 5 % stranám schopným vstoupit do koalice s jinými – takže v tomto směru se jeví připuštění volebních koalicí v novele volebního zákona bez současného zmírnění podmínek pro jejich účast na rozdělování mandátů jako nefunkční". To však podle uvedeného nálezu „stěží může vést k závěru o jeho protiústavnosti". Bylo tak vyjádřeno, že původní úprava hranic ve výši 7 %, 9 % a 11 % sice vyhoví ústavnosti více, nicméně ani napadenou právní úpravu nelze zrušit jako neústavní. Tento právní názor nebyl sdílen jednotně, protože se proti němu vymezilo několik soudců v odlišných stanoviscích.

161. Při přijímání další novely ZVP provedené zákonem č. 37/2002 Sb. (tisk 969/0, Poslanecká sněmovna, 3. vol. období) byly podány rovněž návrhy (tamtéž, tisk 969/3) na vrácení hranice pro koalice do stavu před novelizací ZVP zákonem č. 204/2000 Sb., popř. alespoň na jejich zmírnění. Nebyly však přijaty.

162. Navrhovatelka směřuje svou argumentaci proti těmto ustanovením v druhé hlavní části svého návrhu. V ní poukazuje především na negativní zkušenosti s uplatňováním napadené úpravy adičních uzavíracích klauzulí v ZVP (sub 21). Napadá přitom nestandardní způsob vložení napadené úpravy do vládního návrhu zákona (viz k tomu sub 158), aniž to nějak blíže rozvádí. Dále pak tvrdí, že právní závěry Ústavního soudu z roku 2001 byly vyvráceny v praxi voleb od roku 2002 do současnosti. Připomíná jedno z odlišných stanovisek, ve kterém bylo poukázáno na odrazující účinek takové úpravy v případě sdružování se silnějších politických stran se slabšími, zejména mělo-li by jít o početnější koalici.

163. Ústavní soud konstatuje, že návrh navrhovatelky v této části je důvodný, její argumentace však jen zčásti.

164. Ústavnost procedury přijetí zákona č. 204/2000 Sb. již byla posouzena v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 a navrhovatelka nevznáší žádné nové argumenty proti jeho závěru, že procedura přijetí napadené právní úpravy byla ústavně konformní. Z hlediska referenčních kritérií rozhodování Ústavního soudu pohnutky vedoucí k přijetí napadené právní úpravy samy o sobě (viz k otázce tzv. *bad faith* sub 62 a 63) k závěru o neústavnosti vést nemohou, nepromítnou-li se do neústavní právní úpravy. Samotný podnět či záměr něco upravit, jak se to projevilo v období 1998 až 2002, v podobě např. Smlouvy o vytvoření stabilního politického prostředí mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou ze dne 9. 7. 1998 [k nepříslušnosti Ústavního soudu k přezkumu viz usnesení ze dne 14. 8. 1998 sp. zn. IV. ÚS 331/98 (U 48/11 SbNU 359)], popř. následující Dohody o základních parametrech změny volebního systému mezi týmiž stranami ze dne 26. 1. 2000, k tomu nestačí. Posléze uvedená Dohoda jako 2. část tzv. Tolerančního patentu se stala základem pro návrh zákona č. 204/2000 Sb. Posuzování ústavnosti politických dohod není v kompetenci Ústavního soudu; ten může hodnotit jen to, jak byl jejich cíl promítnut do obsahu ZVP.

165. Co se týče poukazu na zkušenosti s fungováním této úpravy, v podstatě jde o závěr, že se žádné relevantní koaliční kandidátní listiny (s výjimkou voleb v roce 2002) nepodávaly a že přes snahu kandidování formou koalic v posledních dvou volbách se dostalo do Poslanecké sněmovny sedm, resp. devět politických stran, takže cíl v podobě zamezení tříštění Poslanecké sněmovny se nezdařil. Co se však týče této okolnosti, Ústavnímu soudu nezbývá než odkázat na to, co již bylo obecně uvedeno pro celkové hodnocení argumentace navrhovatelky výsledky voleb – viz sub VIII. c). V takovém případě může jít o symptom neústavnosti, nikoli však o neústavnost samotnou.

166. Ústavní soud při přezkumu ústavnosti napadených ustanovení navazuje na argumentaci z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, současně však přihlíží jednak k obecným východiskům pro vymezení obratu „podle zásad poměrného zastoupení“ [viz zejména sub VIII. d)], jednak k ústavním principům úpravy voleb a volebního práva.

167. Jak bylo v obecné části uvedeno, ústavní pořádek při vymezení ústavních mantinelů pro úpravu voleb a volebního práva do Poslanecké sněmovny stanoví pravidla, které instituty v ZVP podle čl. 20 Ústavy a čl. 21 Listiny být musí a které tam jen být mohou, popř. být naopak nesmějí (sub 71). Ústavní soud tak shrnuje, že cílem voleb podle zásad poměrného zastoupení v čl. 18 odst. 1 Ústavy je umožnit voličům identifikovat se prostřednictvím svých volebních preferencí s volebními programy soutěžících (čl. 5 Ústavy) politických stran a v poměru celého volebního území (Poslanecké sněmovny). Tyto politické strany pak lze považovat za nositele práva na poměrné zastoupení, jejichž prostřednictvím se mohou voliči názorově jednak „rozestoupit do stran“, jednak se sjednotit v názoru na potřebu zastoupení a prosazení určitého volebního programu v činnosti Poslanecké sněmovny v nastávajícím volebním období (čl. 21 odst. 2 Listiny – volby jako periodická kontrola).

168. Činí-li tak politické strany formou koalice, vzniká zde řada problémů z hlediska kautel svobodných a demokratických voleb. Na prvém místě je otázka, zda se existence koalic vůbec s těmito kautelami, jako je zejména požadavek zachování volné či svobodné soutěže politických stran, slučuje. Snadným řešením celého problému v případě negativní odpovědi by bylo zrušení ustanovení § 31 odst. 1 ZVP *in fine*, kde je *sedes materiae* celého problému a ve kterém je založena možnost podávat koaliční kandidátní listiny, a promítnutí této derogace do celého textu ZVP.

169. Sub 167 uvedená ústavní ustanovení však hovoří o politických stranách, nikoli jen o programech. Pojem volné či svobodné soutěže tak přímo nevylučuje hledání spojenců pro dosažení určitého cíle, což je konečně obvyklý nástroj politického života. Zatímco pak jsou politické strany chápány jako trvalá uskupení pro volby, které se mají podle čl. 21 odst. 2 Listiny opakovat, je naopak možné spojenectví na volební období nejen v podobě povolební koalice při vytvoření vládní většiny, ale i opozičních bloků, neboť v dalších volbách již

kandidovat společně není povinností. Takové spojení má právní důsledky jen v rovině volebního práva (koalice má jen ta práva a povinnosti, jaké jí zákony výslovně přiznávající pro účel její existence), nikoli takové, s jakými se počítá v případě sloučení podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o politických stranách. Sice to může komplikovat uplatňování politické odpovědnosti vůči voličům, ale to není předmětem ústavní regulace. Jakkoli by bylo průhlednější i z hlediska uvedených ústavních ustanovení, kdyby se politické soutěže účastnily politické strany se svými volebními programy a kandidáty samy za sebe, nelze to považovat za jediné ústavně konformní uspořádání politické soutěže, jak na to konečně poukázal Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. Jde tak o tu část právní úpravy voleb a volebního práva podle čl. 20 Ústavy, která upravena být může, ale nemusí.

170. Tomu, co bylo právě uvedeno z hlediska „účasti" v politické volební soutěži, musejí odpovídat i pravidla „vedení" této soutěže. Napadená ustanovení § 49 odst. 1 ZVP, přísně vzato, vycházejí z myšlenky, že volební soutěže se mohou účastnit politické strany po splnění podmínek § 31 ZVP bez omezení. Avšak pro účast na přidělování mandátů (§ 50 ZVP to označuje jako skrutinium) musí splnit podmínku dosažení násobku 5 % hlasů „společně", jinak řečeno, spojit své síly mohou v koalici jen ke zvýšení zisku hlasů, nikoli k „podlezení" této hranice. To byl jeden z mála argumentů, které v roce 2000 zazněly. Předseda senátorského klubu Občanské demokratické strany tak v rozpravě uvedl: „Není přece možné, aby se strany spojily k tomu, že, obrazně řečeno, podlezou laťku, kterou jiní musí přeskočit. Koaliční praxe v České republice navíc prokázala, že takto vzniklá spojenectví měla obvykle pouze účelové a nikoli programové základy." (20. schůze Senátu 2. funkčního období, 23. 6. 2000).

171. Z hlediska Ústavního soudu se tento názor opírá o nepochybný požadavek rovnosti v přístupu k voleným funkcím a rovnosti šancí politických stran, kdy menší politická strana může být „vytažena" do Poslanecké sněmovny velkou stranou (viz volby z roku 1996). Z hlediska ústavního však tuto možnost (rovnost) může využít každá menší politická strana a i to je součástí politické soutěže. Tato argumentace však neobstojí v testu proporcionality zásahu do rovnosti šancí politických stran a legitimity volebního výsledku.

172. Tomuto názoru neodpovídá právní řešení zakotvené v ZVP, a i kdyby tomu tak bylo, nebylo by plně v souladu s pravidly svobodné či volné volební soutěže.

173. Na prvém místě by to znamenalo, že politické strany v koalici musejí každá za sebe prokázat zisk 5 % hlasů. V koalici však může být strana, která by získala např. 18 % hlasů, ale nemůže to prokázat, přičemž jde o zisk, kterého v meziválečné Československé republice, s výjimkou ČSSD v roce 1920 (25,7 %), nedosáhla žádná z demokratických stran vůbec. Mělo-li by pak jít jen o argument volby „jednoho" volebního programu, tak zisk 18 % hlasů (a jejich propadnutí) vede k pochybnostem o legitimitě takto vzniklé Poslanecké sněmovny (spolu s dalšími propadlými hlasy v důsledku použití uzavírací klauzule).

174. S ničím takovým však (a tady již jde o školní příklad neústavní „*bad faith*") však ZVP nepočítá a takovýto průkaz ani politickým stranám v koalici neumožňuje, neboť:

a) koaliční kandidátní listina je „sjednocená". Je to jeden celek, kterému se počítají hlasy jako celku, nikoli blok společně vzatých kandidátních listin (viz níže),

b) není umožněno, aby volič na hlasovacím lístku ukázal svou preferenci pro každou z koalovaných stran, neboť volí jejich koalici a jejich společný program,

c) voliči tohoto celku proto mohou využívat přednostních hlasů „napříč" kandidátní listinou, protože jsou voliči sjednocené listiny, nikoli listin společných v bloku, kde mohou voliči preferovat svými přednostními hlasy jen své kandidáty. Může se tak stát, že „malý" koaliční partner získá daleko více mandátů, než by mu v rámci poměru fakticky odevzdaných hlasů příslušelo,

d) pro koalice platí stejná pravidla jako pro samostatně kandidující politické strany. Na volební kolbiště mohou postavit tým o stejném počtu hráčů jako ostatní (příloha č. 2 k ZVP). I kdyby na lavičce sedělo dvacet dalších skvělých hráčů, nastoupit jich může jen stejný počet

jako v týmu, který dá sestavu s námahou vůbec dohromady, přičemž i férový stav utkání na začátku je nula ku nule,

e) napadené ustanovení však nebrání, aby do voleb šla např. koalice o deseti členech, aniž by se již za zbývajících šest členů (kteří to jsou, nelze zjistit) vyžadoval, byť jen jediný hlas. Přesto se však jejich kandidáti mohou díky pořadí na kandidátní listině dostat do Poslanecké sněmovny,

f) koalice může získat od voliče jen jeden hlas, nikoli tolik, kolik je v ní členů. Sice může získat více voličů, ale stejně jako ve farmakologii (synergický efekt podávání více léků současně může zvýšit léčivý účinek, ale i vést ke zhoršení stavu pacienta), tak ještě více v politice platí, že může nové voliče přitáhnout, stejně jako tradiční voliče určité strany odradit,

g) koalice může nominovat stejný počet členů okrskových volebních komisí jako ostatní strany,

h) ve volební kampani platí pravidlo rovnosti „kandidujících politických stran a koalic“, to však neplatí pro případný úspěch volební agitace (sc. volební výsledek), kdy se rozlišují na jedné straně kandidující politické strany a na druhé kandidující koalice,

i) koalice má stejný vysílací čas v Českém rozhlase a České televizi jako ostatní kandidující strany,

j) totéž platí pro plochu určenou v obci pro vylepování volebních plakátů,

k) koalice může na volební kampaň podle § 16c ZVP vydat stejnou částku jako samostatně kandidující politické strany,

l) koalice má nárok na stejnou náhradu za získané hlasy podle § 85 ZVP,

m) v případě § 49 odst. 3 písm. b) až d) ZVP se při snižování nepostupuje proporcionálně nejen vůči samostatně kandidujícím politickým stranám, nýbrž i mezi koalicemi navzájem, kdy je zjevně zvýhodněna čtyř a vícečlenná koalice.

175. Z hlediska testu přiměřenosti by bylo možné uvažovat o jiných řešeních než takových (připomínajících problém Shylocka a jeho nároku na libru masa bez prolití kapky krve), což však není úkolem Ústavního soudu, ačkoli je k tomu navrhovatelkou vyzýván.

176. Je jen možné upozornit na další porušení zásad proporcionality. Účelem voleb podle zásad poměrného zastoupení je zjistit podporu určitého volebního programu mezi voliči a číselně to promítnout do podílu ve složení Poslanecké sněmovny. Ačkoli by takový program mohl získat i 19,99 % hlasů, nebyl by v ní zastoupen, zatímco programy s podporou těsně nad 5 % ano. V případě více koalic by tak mohl vzniknout problém legitimnosti volebního výsledku nikoli v důsledku nezájmu voličů o účast na hlasování, nýbrž v důsledku vymazání významné názorové skupiny, která by mohla dokonce představovat relativně většinový názor. Znovu je zde třeba poukázat na zisky nejsilnějších politických stran ve volbách v letech 1925 až 1935, kde byl zisk nejúspěšnější politické strany nanejvýš kolem 15 % (Sudetoněmecká strana, Republikánská strana zemědělského a malorolnického lidu, tzv. agrárníci).

177. Z hlediska testu potřebnosti zásahu lze uvést, že v teorii volebního práva existují i prostředky mírnější k dosažení toho, co zamýšlely dosáhnout dvě tehdy volebně nejúspěšnější politické strany, které se v roce 2000 dohodly na obrácení směru vývoje volebního zákonodárství. V případě společného kandidování totiž nemusí jít jen o koalice – sjednocení politických stran na jedné společné kandidátní listině hodnocené stejně jako kandidátní listiny samostatně kandidujících politických stran.

178. Je to zejména možnost spojení (tzv. *apparentment*) kandidátních listin samostatně kandidujících politických stran (vytvoření volebního bloku). V takovém případě sice politické strany kandidují samostatně, avšak mohou sdělit volby řídícímu orgánu, že požadují, aby zisky jejich kandidátních listin byly brány společně. Tak je možné zjistit (na rozdíl od postupu podle § 41 ZVP), kolik každá z takto spojených stran získala hlasů a zda to bylo nejméně 5 %. Zisk celého bloku je pak určující pro výpočet získaných mandátů, který se rozděluje podle dalších pravidel mezi spojené politické strany, avšak jen ty, které splnily podmínku uzavírací klauzule.

Jako problém se může navenek jevit to, že voliči mají zdánlivě užší výběr oproti počtu stran, které se dostanou do zákonodárného sboru a tam již působí samostatně. I toto řešení má kladné i záporné stránky (k negativním zkušenostem viz Nohlen, D. Wahlrecht und Parteiensystem. 7. vyd. Opladen & Toronto: Verlag Barbara Budrich, 2014, s. 114). Ve Spolkové republice Německo byla tato možnost opuštěna (zrušení § 7 volebního zákona v roce 2011) a navíc bylo vyloučeno další řešení – možnost kandidování členů jiných politických stran, takže se jedná o čistou soutěž politických stran (hovoří se o „*einparteiiger Wahlvorschlag*“ – blíže Schreiber, W., Hahlen, J., Strelen, K.-L. BWahlG. Bundeswahlgesetz. Kommentar. 10., zcela přepracované vyd. Carl Heymanns Verlag, 2017, s. 528–529).

179. Způsob zjišťování volebního výsledku podle ZVP je v podstatě též v důsledku existence samostatných voleb v separovaných volebních krajích, kde jsou (a již nikde jinde) přikazovány mandáty pouze v nich, pouhou karikaturou vytváření bloku kandidátních listin téže strany nebo koalice v jednotlivých krajích. Navíc jde o blokování nikoli z vůle kandidujících stran, nýbrž *ex lege* (§ 48 odst. 1 ZVP), avšak bez možnosti voličů určit význam takové strany v měřítku celého státu, a stejně tak samotný krajský charakter voleb vylučuje poměrné rozdělení celostátního zisku mezi krajské kandidátní listiny. Ty jsou spojeny *ex lege* jen pro zjišťování postupu do skrutinia, příspěvek na úhradu volebních nákladů a na možné státní financování. I tyto okolnosti však mají význam pro hodnocení uzavíracích klauzulí, protože právní úprava voleb a financování politických stran umožňuje i politickým stranám, které sice práh nepřekročily, ale přesto dosáhly relativně významného počtu hlasů, aby získaly prostředky pro další pokračování v činnosti a mohly se pokusit uspět v následujících volbách. Další rozdíl oproti sdružení do koalice (jedna společná kandidátka) je v případě bloku v tom, že by politická strana v bloku, která nedosáhla 5 %, sice nezískala právo na přístup do skrutinia, avšak její hlasy (pro jednotný program, který ve volbách získal oněch nejméně 5 %) by nepropadly, nýbrž by zůstaly jako celkový zisk bloku, mezi jehož členy se ziskem nejméně 5 % by se poměrně rozdělily získané mandáty. Tento systém byl na určitou dobu vyzkoušen v Polsku v samosprávných volbách a prošel testem ústavnosti i z hlediska možnosti spojení kandidátních listin (rozsudek polského Ústavního tribunálu ze dne 3. 11. 2006 sp. zn. K 31/06). Tím se řeší ústavně konformně základní myšlenka poměrného zastoupení z hlediska programů a současně námitka „podlézání“ laťky. Šlo by tak o postup blízký myšlence jednojmenného přenosného hlasování (STV – *single transferable vote*) známý z Irska (sub 82). Voliči by sice v takovém případě propadl hlas pro politickou stranu, ale jeho programová politická preference by byla zachována. To je jen příklad z hlediska testu přiměřenosti toho, že v roce 2000 byl zvolen postup, který neobstojí nejen v komplexu volebního systému, nýbrž sám o sobě.

180. Ústavní soud zde jen poukazuje na to, že zvolené řešení napadené navrhovatelkou není jediným možným a současně ani tím nejproporcionálnějším. Je však věcí zákonodárce, jaké řešení z hlediska srozumitelnosti a průhlednosti zvolí. Zákonodárce se musí rozhodnout, zda připustí koalice, a jestliže ano, tak v jakém významu. Spojení dvou politických stran dohodnutých na stejném volebním programu může mít význam politický, nikoli ale právní. Chce-li tím zákonodárce umožnit, aby se do Poslanecké sněmovny dostaly i menší strany než se ziskem 5 %, tak to musí zřetelně vyjádřit a umožnit to prokázat i za cenu značné komplikace a srozumitelnosti hlasování. Platná právní úprava postupu koalic do skrutinia je nepřiměřená a nedůsledná. Důvody shora uvedené však vedou Ústavní soud k závěru, že je třeba podle § 13 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., změnit právní názor vyjádřený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 a napadená ustanovení ZVP zrušit. Tento závěr se vztahuje na platnou právní úpravu adiční uzavírací klauzule. Jeho předmětem nemohlo být hodnocení úpravy adičních klauzulí podle stavu, který platil podle původního znění § 49 ZVP z roku 1995, popř. podle § 42 zákona o volbách do České národní rady podle stavu v roce 1992.

IX. g) Stanovení možnosti snížení výše uzavírací klauzule (obou forem) v případě, že se do tzv. skrutinia dostane pouze jedna kandidátní listina (§ 49 odst. 3)

181. Možnost postupného snižování výše uzavírací klauzule je součástí problematiky klauzulí, jak o ní bylo pojednáno sub IX. e) a f). Ať se již bude jednat o jedinou postupující politickou stranu, nebo koalici, vždy bude potřeba zajistit zastoupení nejméně dvou politických stran či koalic v Poslanecké sněmovně, i když i tento postup nemusí být vždy řešením, neboť to nezaručuje efektivní fungování opozice, když dvě postoupivší strany mohou vládnout společně.

182. Jak bylo uvedeno (sub 154), spíše teoretickým je zde problém podílu propadlých hlasů na celkovém počtu odevzdaných hlasů. Na základě uvedeného kritéria § 49 odst. 3 ZVP je přípustné, aby byly v Poslanecké sněmovně i jen dvě politické strany, které dohromady získaly jen 9 %, což značí, že všechny zbývající hlasy propadají, protože žádná další kandidátní listina více jak 4 % hlasů nezískala. Naprostá většina voličů (ne pasivních), kteří vyjádřili svůj názor, tak bude legálně bez zastoupení. Bude sice dosaženo cíle, Poslanecká sněmovna nebude roztříštěná, ale současně nebude fakticky zastupovat lid, protože na rozdíl od principu reprezentace v pluralitních nebo majoritních systémech, kde platí právní domněnka, že vítěz reprezentuje všechny, v systému poměrného zastoupení to bude představovat problém reprezentativnosti, či jak to Ústavní soud vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/96: „Z hlediska principu reprezentativní demokracie je přípustné zabudovat do volebního mechanizmu samého určité integrační stimuly tam, kde pro to existují závažné důvody, zejména pak za předpokladu, že neomezenou proporcionální soustavou dojde k roztříštění hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému přemnožení politických stran, a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti, jakož i kontinuity parlamentního systému. Zvyšování hranice omezovací klauzule nesmí však ohrozit demokratickou substanci voleb.“

183. Jen pro úplnost se dodává, že dalším důvodem pro zrušení § 49 odst. 3 písm. b) až d) ZVP je nejen způsob jejího nastavení, nýbrž i to, jak se má postupovat v spíše teoreticky možném případě, kdy by stanovené hranice nedosáhla žádná nebo jen jedna politická strana nebo koalice. Na rozdíl od násobení požadavku na dosažení pětiprocentní hranice při jejím snižování toto pravidlo dodrženo není a nepostupuje se poměrně, tedy snížením vždy o 1 % za každou koaliční stranu. Zatímco násobek je pro každou koaliční stranu stejný, tedy 5 %, pro snižování hranice je to 3 % (dvoučlenné), 2,66 % (tříčlenné), popř. 2,5 % (čtyř a vícečlenné koalice). Vztaženo na samostatně kandidující strany by tomu měly odpovídat požadavky (v případě snížení na 4 % u samostatně kandidující strany) ve výši 8 %, 12 %, popř. 16 %. Zde již je opouštěna argumentace účelovostí, neboť by byla porušena zásada rovnosti v případě koalic s menším počtem členů než čtyři.

184. Vzhledem k tomu, že po zrušení hranic adiční uzavírací klauzule pro koalice ztratila tato ustanovení význam, bylo třeba přikročit rovněž, s ohledem na jejich provázanost, k jejich zrušení.

IX. h) Rozdělování mandátů pouze v rámci volebních krajů (§ 49 odst. 4)

185. Ani napadení tohoto ustanovení v petitu není navrhovatelkou odůvodněno. Jde však o důsledek celkově napadené právní úpravy výpočtu volebního výsledku a jeho promítnutí do přidělování mandátů. Navrhovatelka je napadá v rámci návrhu na odstranění současné úpravy techniky volební reprezentace jako systému. Samotná formulace napadeného ustanovení není zcela jednoznačná, v kontextu celkové úpravy je však zřejmé, že může jít jen o přikazování mandátů mezi kandidující politické strany na základě výsledku dosaženého v rámci každého samostatného volebního kraje odděleně, tzn. bez další možnosti započtení hlasů, které ve volebním kraji zůstaly nevyužity. Tuto možnost vylučuje nikoli napadené ustanovení, nýbrž jeho spojení s úpravou skrutinia na základě D’Hondtovy formule v § 50 ZVP (viz níže), která

v rámci jednoho výpočtu rozdělí všechny mandáty v rámci volebního kraje, aniž je třeba pracovat dále se zbytkem nevyužitých hlasů (viz níže).

186. V tomto kontextu nemůže toto ustanovení rovněž obstát, neboť přidělování mandátů na základě oddělených volebních krajů o různé velikosti (v praxi od 5 do 26 mandátů) bez vyrovnávacích prostředků zpravidla povede ke vzniku nerovnosti hlasů voličů v různých volebních krajích, stejně jako k porušení rovnosti šancí v nich kandidujících politických stran nebo koalic.

IX. i) Použití tzv. D'Hondtovy formule pro rozdělení mandátů v rámci volebních krajů mezi kandidující politické strany (§ 50 odst. 1 až 3)

187. Argumentace navrhovatelky proti použití D'Hondtovy formule pro výpočet volebního výsledku v oddělených volebních krajích je v návrhu na zrušení § 50 odst. 1 až 3 ZVP obsáhle vyložena a zdokumentována prostřednictvím množství tabulek a výpočtů. Její závěry odpovídají poznatkům politologie a psefologie o působení této metody na zjištění volebních výsledků v závislosti na velikosti volebních obvodů. Tuto skutečnost konečně pravidelně dokládají i výsledky voleb do krajských zastupitelstev, kde se používá výpočet, který nezačíná dělením číslem jedna, nýbrž 1,42, čímž je výrazně znevýhodněna každá strana, která by měla získat svůj první mandát a přitom o něj bude soutěžit se stranou se stejným počtem hlasů, která již mandát získala. To však má význam jen při malém počtu rozdělovaných mandátů. Protože v krajských volbách se rozděluje v jednom obvodu nejméně 45 mandátů, tato vlastnost metody volebního dělitele se prakticky nemůže projevit.

188. V tomto směru je možno argumentaci navrhovatelky přisvědčit. Jen je třeba dodat, že tento závěr platí právě pro použití D'Hondtovy formule čili systému volebního dělitele, resp. nejvyššího volebního průměru, jak se také tato metoda označuje. Její autor Victor D'Hondt ve své práci Systeme pratique et raisonné de représentation proportionnelle. Brusel: Libraire C. Muuquardt, 1882, s. 18 a násl., vyložil zásady hodně blízké volebnímu systému používanému od roku 1990 pro volby obecních zastupitelstev s tím, že jeho způsob výpočtu byl nahrazen metodou Sainte-Laguëho, kdy se nedělí řadou přirozených (1, 2, 3 atd.), nýbrž lichých čísel. Podstatou metody nejvyššího průměru je požadavek, aby se při postupném přidělování stanoveného počtu mandátů vždy nejdříve dostalo na kandidátní listinu, která má na tento mandát v případě jeho zisku nejvyšší průměr hlasů.

189. Sama o sobě tato zásada proto nemůže být zpochybněna. Může se tak stát v kontextu dalších prvků techniky volební reprezentace, kde je právě soubor napadených ustanovení ZVP názorným příkladem. Její podstata byla stručně a jasně vyjádřena E. Cahnem (podrobně k tomu Cahn, E. Das Verhältnisswahlsystem in den modernen Kulturstaaten. Berlin: Verlag von O. Häring, 1909, s. 15, 314 a násl.), který ji shrnul v definici, podle které „žádná skupina nemůže získat mandát nebo další mandát, dokud jej nezíská jiná skupina, které na mandát nebo další mandát připadne větší počet hlasů". Proto lze stěží nalézt rozhodnutí nějakého ústavního soudu, které by ji zpochybnilo (viz např. přehled rozsudků Spolkového ústavního soudu v této otázce u Maurer, H. Staatsrecht. I. Grundlagen. Verfassungsorgane. Verfassungsfunktionen. 6. vyd. München: C. H. Beck, 2010, s. 386–387, kde to platí pro všechny používané volební formule. Obdobné závěry učinil i rakouský Ústavní soudní dvůr – viz Schreiner, H. Art. 26. In: Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht. Wien: Verlag Österreich, 2017, s. 51 – vždy však s poukazem na spolupůsobení s dalšími prvky, kde zejména velikost obvodu může vést k porušení zásad poměrného zastoupení).

190. Ve velkých obvodech již použití různých formulí takový zásadní dopad nemá podle zásady, čím menší je volební obvod, tím menší je proporční efekt volebního systému, a tím menší jsou šance malých (byť relevantních) politických stran (viz názorně na výpočtech a grafech Nohlen, D. citovaná práce, sub 178, s. 91 a násl.; pro výsledky voleb v České republice viz pokusné výpočty na příkladech použití různých volebních formulí v různě

konstruovaných volebních obvodech či krajích např. již Klíma, M. Kvalita demokracie v České republice a volební inženýrství. Praha: Marshall s. r. o., 2001, s. 123–145; Šedo, J. Možnosti volebního inženýrství v ČR v kontextu voleb 2010. In: Balík, S. a kol. Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2010. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 235–262; Šedo, J. Možnosti volebního inženýrství v ČR v kontextu voleb 2013. In: Havlík, V. a kol. Volby do Poslanecké sněmovny 2013. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 283–313; Šedo, J. Možnosti volebního inženýrství v ČR v kontextu voleb 2017. In: Eibl, O., Gregor, M. a kol. Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2017. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 213–246). Problémem v praxi z hlediska rovnosti šancí je její použití v určitých podmínkách, tj. především ve středně velkých volebních obvodech. V malých obvodech se prosadí vždy větší strany podle tzv. efektu sv. Matouše označeného podle podobenství o rozsévači a hřivnách (kap. 13, verš 12 a kap. 26, verše 29, 30), podle kterých – „Každému, kdo má, totiž bude dáno, a bude mít hojnost, ale tomu, kdo nemá, bude vzato i to, co má. A kdo nemá, ten bude vyhnán do tmy, kde je pláč a skřípění zubů.“ Tento jev je znám nejen z voleb a je zkoumán v různých oblastech života společnosti a států (viz podrobně např. Lindefors, P. a kol. The Matthew effect in political science: head start and key reforms important for democratization. Humanities&Social Sciences Communications. 2020, sv. 7, článek č. 106, https://doi.org/10.1057/s41599-020-00596-7).

191. Jak na to poukazuje navrhovatelka, použití této metody však v malých volebních krajích výrazně znevýhodňuje menší politické strany, které sice mohou v celostátním měřítku překročit hranici uzavírací klauzule, avšak to zdaleka nedostačuje ani k zisku posledního rozdělovaného mandátu v malém volebním kraji. V kombinaci s ostatními napadenými ustanoveními, která stanoví, že volby se konají ve volebních krajích o nestejné velikosti a pouze v těchto krajích, aniž se mohou výsledky voleb do Poslanecké sněmovny promítnout do celostátního vyjádření podílu kandidujících stran [viz podrobně sub IX. a)], lze bez dalšího konstatovat, že napadená ustanovení § 50 odst. 1 až 3 ZVP výrazně přispívají k deformaci poměrnosti volebního výsledku.

192. Ústavní soud proto konstatuje, že návrh na zrušení napadených ustanovení § 50 odst. 1 až 3 ZVP, v kontextu jejich působení v samostatných nestejně velkých či, lépe řečeno, zčásti malých volebních krajích, je důvodný. V případě, že se zákonodárce rozhodne, že se vrátí k systému více skrutinií, je pak v prvním skrutiniu použití D'Hondtovy formule z povahy věci vyloučeno, neboť tato metoda by v něm rozdělila všechny mandáty. Znamenalo by to nerozdělovat všechny mandáty do Poslanecké sněmovny na úrovni volebních krajů a část mandátů rozdělovat na celostátní úrovni.

IX. j) Pravidla pro přidělování získaných mandátů jednotlivým kandidátům (§ 50 odst. 4 až 6 ZVP) a pravidla pro stanovení pořadí náhradníků (§ 50 odst. 7 ZVP)

193. Důvod pro zrušení této části napadených ustanovení není navrhovatelkou blíže rozveden. Na rozdíl od většiny takto nezdůvodněných návrhů na zrušení napadených ustanovení ZVP však v tomto případě nelze ani tvrdit, že tato ustanovení jsou neoddělitelnou částí volebního systému, kterou je třeba jako neústavní zrušit. Tato pravidla lze použít bez ohledu na to, jakým způsobem se k volebnímu výsledku došlo, podle jaké volební formule a v jakém typu volební jednotky.

194. Ústavní soud zde mohl spatřovat jako ústavní problém již zmíněnou možnost systémového propojení jiného druhu. Umožnění podávání koaličních kandidátních listin podle § 31 odst. 1 ZVP znamená, že na jedné kandidátní listině (a hlasovacím lístku) budou v dohodnutém pořadí uvedeni kandidáti koalice, tedy koaličních stran, a u každého z nich bude podle § 38 odst. 2 ZVP uvedeno, kterým členem koalice byl navržen. Podle § 39 ZVP mají voliči možnost provést preferenční volbu až u čtyř kandidátů. Při větší aktivitě v preferenčním hlasování u voličů jedné z koaličních stran tak může po snížení kvora pro uplatnění

preferenčního hlasování v § 50 odst. 5 a 6 ZVP na 5 % dojít k tomu, že za koalici získají mandáty většinou jen kandidáti této strany, a u další koaliční strany třeba dojde i k tzv. dekapitaci, tedy že její hlavní osoba nebude zásahem „koaličních“ voličů zvolena. Toto pravidlo je však předem známo a je věcí rozhodnutí každé politické strany, zda přesto koaliční smlouvu uzavře i s možností takového konečného výsledku.

195. Jiným problémem je zde fakticky různá síla preferenčního hlasu voliče v Karlovarském volebním kraji, ve kterém mohou preferovat téměř stejný počet kandidátů, jaký bude nakonec za tento kraj zvolen. Je to však důsledek působení jiných napadených ustanovení, navíc současně až důsledek počtu platně odevzdaných hlasů v kraji v poměru k počtu platně odevzdaných hlasů v celé republice.

196. S ohledem na tyto důvody neshledal Ústavní soud napadená ustanovení § 50 odst. 4 až 6 ZVP neústavními. Tím spíše to platí pro pravidlo pro nastupování náhradníků podle § 50 odst. 7 ZVP.

X. Závěrečné úvahy

197. Ústavní soud posoudil napadená ustanovení ZVP z hlediska dodržení ustanovení ústavního pořádku a testu přiměřenosti. Dospěl k závěru, že převážná část námitek navrhovatelky je důvodná, a to pro rozpor s ústavními kautelami voleb a volebního práva zakotvenými v čl. 18 odst. 1, čl. 5 a 6 Ústavy ve spojení s čl. 21 odst. 1, 3 a 4 a čl. 22 Listiny. Bližší odůvodnění je obsaženo sub IX.

198. Ústavní soud tento postup zvolil i tam, kde by napadená ustanovení sama o sobě a pro sebe nepředstavovala problém z hlediska ústavnosti. Vzhledem k systémové provázanosti jednotlivých prvků volebního systému proto bylo nutno použít tzv. komplexní argument a v důsledku kumulace vad právní úpravy volebního systému zrušit napadená ustanovení ZVP vzatá podle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 „v jejich úhrnu“. Východiskem pro to byl výklad pojmu „zásady poměrného zastoupení“ (čl. 18 odst. 1 Ústavy) rovněž za pomoci okolností jejich vzniku a představ ústavodárce (a současně zákonodárce) v letech 1920, 1946 a 1992.

199. Ve zbývající části Ústavní soud shledal, že tato část napadených ustanovení v testu ústavnosti obstojí a není důvod je odstranit ani proto, že by mohla tvořit překážku pro uvážení zákonodárce při nápravě neústavního stavu a že se ani „pasivně“ nemohou na vytváření ústavně pochybné právní úpravy volebního systému podílet, bude-li provedena systémová náprava techniky volební reprezentace.

200. Co se týče základních aspektů rovnosti volebního práva, tedy váhy hlasů voličů v systému poměrného zastoupení, která spočívá nejen ve stejném počtu hlasů (*one person, one vote)*, nýbrž i v jejich stejné váze (*one person, one value)*, a současně rovnosti šancí kandidujících politických stran, Ústavní soud dospěl k závěru, že funkcí voleb je mimo rozestoupení se voličů „do stran“ s různými názory rovněž funkce vytvoření fungující Poslanecké sněmovny, ve které jsou zastoupeny politické strany a jejich koalice s početně relevantním významem. Ústavní soud si je vědom toho, že tento význam, který označil jako vlastnost reprezentativnosti, se dá vyjádřit nejen číslem, nýbrž i jinou ústavně relevantní skutečností (zastoupení územního společenství, ochrana menšiny), bude-li zákonodárcem náležitě identifikována. Je věcí zákonodárce [viz tzv. rozhodovací prerogativa sub VIII. a)], aby našel hranici mezi předpoklady funkčnosti zákonodárného sboru a určením reprezentativnosti politické strany. Problém tak nebyl shledán ve výši uzavírací klauzule podle § 49 odst. 1 písm. a) ZVP, nýbrž v dalších prvcích techniky volební reprezentace, tj. zejména v konání voleb do Poslanecké sněmovny cestou čtrnácti separovaných voleb v samostatných volebních krajích bez vzájemného propojení výsledku voleb, což vede k disproporcím ve vyjádření proporcí podpory jednotlivých politických stran a jejich programů.

201. Ústavní soud nepředjímá postup volebního zákonodárce. Výklad výchozích ústavních požadavků na rovnost volebního práva, rovnost šancí kandidujících volebních stran

ve volné politické soutěži, jak byl proveden v nynějším nálezu, a především respektování ústavního požadavku voleb do Poslanecké sněmovny podle zásad poměrného zastoupení vyžaduje, aby volební výsledek každé kandidující strany respektoval, že jde o poměrné zastoupení ve vztahu ke složení Poslanecké sněmovny jako celku, nikoli k ústavně nepřepokládané separované krajské reprezentaci volebních krajů. Stejně tak je třeba zdůraznit, že zrušení ustanovení o použití D'Hondtovy volební formule podle § 50 odst. 1 až 3 ZVP nebrání jejímu opětovného využití tam, kde se výsledek voleb (nikoli přikazování jednotlivých mandátů krajským kandidátním listinám) zjišťuje v rámci tak velkého obvodu, že rozdíly v důsledcích jejího použití ve srovnání s jinými formulemi ztrácí na praktickém významu, jak to konečně dokazují výsledky voleb do krajských zastupitelstev zjišťované postupem podle § 43 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 222/2012 Sb., stejně jako výsledky voleb do Evropského parlamentu podle § 47 a 48 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 58/2014 Sb. Možný je i návrat k systému více skrutinií používanému do voleb v roce 1998, i když by to bylo spjato s potřebou adaptace na novou úpravu členění území státu; samozřejmě že v takovém případě by nebylo použití D'Hondtovy formule v prvním skrutiniu možné, neboť by došlo k rozdělení všech mandátů již na úrovni volebních krajů.

202. Z hlediska rovnosti volebního práva a rovnosti šancí kandidujících volebních stran v podmínkách poměrného zastoupení je třeba, aby každá volební strana získala odpovídající podíl na mandátech v Poslanecké sněmovně podle svého podílu na celkovém počtu odevzdaných platných hlasů a současně aby tento volební zisk (podpora určité názorové skupiny voličů vyjádřená podílem na mandátech) byl promítnut do přidělování mandátů v rámci jednotlivých krajských kandidátek takové volební strany.

203. Jak bylo sub IX. e) rozvedeno, Ústavní soud nezměnil svůj právní názor a nadále považuje za ústavně konformní zachování uzavírací klauzule ve výši 5 % podle § 49 odst. 1 písm. a) ZVP. Naopak však změnil svůj právní názor vůči zbývajícím ustanovením § 49 odst. 1 písm. b) až d) ZVP zakotvujícím tzv. adiční uzavírací klauzuli. Kromě toho však Ústavní soud připomněl ve vztahu k těmto klauzulím obecně, že je třeba přihlížet při jejich stanovení nejen k tomu, kterým volebním stranám se zabrání ve vstupu do Poslanecké sněmovny, nýbrž i k důsledkům, které může mít použití uzavírací klauzule na legitimitu voleb v případě, že by v důsledku roztříštění hlasů voličů měla propadnout více než polovina platných hlasů ve volbách. Není tak neústavní postup, který upozorňuje voliče na to (psychologický aspekt uzavírací klauzule), že má ve volbách do Poslanecké sněmovny nejen vyjádřit svou preferenci, nýbrž také přispět k ustavení komory Parlamentu, která v rámci konstrukce parlamentní demokracie vykonává kontrolu výkonné moci.

204. Současně je třeba uvést, že Ústavní soud nemůže dávat, jak to navrhovatelka požaduje, podrobné pokyny zákonodárci, jak má nějakou věc, a tím spíše tak složitý a po více jak století stále nedořešený problém reprezentace a poměrného zastoupení, vyřešit. Žádný volební systém není upraven definitivně (viz i v případě těch zdánlivě jednoduchých volebních systémů existujících v podobě právní úpravy již nejméně od roku 1429 – viz sub 112) a ani žádné soudní rozhodnutí na tomto faktu nic nezmění, čehož si je vědoma i odborná veřejnost (viz k tomu Nohlen, D. citované dílo, sub 178, s. 182, 390 a násl., a zejména Lang, H. Wahlrecht und Bundesverfassungsgericht. Eine Skizze aktueller wahlrechtlicher Entscheidungen und Probleme. Baden-Baden: Nomos, s. 52–76), která podrobuje stále další a další soudní rozhodnutí ve věcech voleb a volebního práva kritice. Rovněž uvedené shrnutí závěrů nálezu nelze chápat jako příkaz k tomu, co by měla budoucí úprava výpočtu volebního výsledku stanovit, jakkoli to představuje výklad ústavně konformního pojetí systému poměrného zastoupení (v původním významu toho slova). Ústavní pořádek, jehož interpretem Ústavní soud je, vymezuje (tedy stanoví meze) ústavní kautely voleb a volebního práva. Na rozdíl od řady jiných států však neurčuje ani podobu volební formule, ani další požadavky

pro organizaci voleb, neboť to je přenecháno podle čl. 20 Ústavy volebnímu zákonodárci. V této souvislosti Ústavní soud předpokládá, že pravidlo zakotvené v čl. 40 Ústavy bude rovněž dalším vodítkem pro Poslaneckou sněmovnu při usnášení se na novelizaci či revizi právě rušených ustanovení ZVP, neboť podle názoru Ústavního soudu tato procedura představuje jeden z mála prostředků působících jako zmírňující lék na neduhy zákonodárství ve vlastní věci, jak na ně bylo upozorněno sub VIII. b).

205. Úprava volebních otázek je proto vždy hledáním souladu mezi ústavními východisky a měnícími se společenskými vztahy [zde lze upozornit na to, že účinnosti nabyl zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů (zákon o územně správním členění státu)]. Ačkoli politologie či psefologie pracují i s matematickými vzorci, dokonalý systém zatím nenašly. Ústavní soud však vzal rovněž v úvahu, že v případě volebních stížností by mohl být postaven před problém rozhodovat o návrzích např. Nejvyššího správního soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy z důvodu, že by tento soud postup při zjištění volebního výsledku a pravidla pro jeho zjištění shledal neústavními a bránícími mu v konkrétní věci rozhodnout, což již nepřímo naznačil v roce 2006 (viz jeho usnesení ze dne 29. 6. 2006 č. j. Vol 50/2006-53). To by představovalo daleko závažnější komplikaci než dokončení toho, co bylo započato v roce 2008 (připravený soubor variant techniky volební reprezentace, nakonec v roce 2009 jako tisk 758, Poslanecká sněmovna, 5. vol. období), popř. v tomto volebním období Poslanecké sněmovny, kdy již podaný a na program zařazený uvedený poslanecký návrh může být rovněž využit k rychlému a zdárnému naplnění požadavků ústavního pořádku na ústavně konformní způsob zjištění volebního výsledku „podle zásad poměrného zastoupení“. Zde je třeba upozornit na kruciální rozdíly v důsledcích vyslovení neústavnosti úpravy zjišťování volebního výsledku v řízení o abstraktní kontrole zákonů z hlediska jejich dopadů na volební výsledek (§ 71 odst. 4 zákona o Ústavním soudu) a výsledku řízení o konkrétní kontrole její ústavnosti na návrh Nejvyššího správního soudu, který bude na základě odpovědi (tedy nálezu) Ústavního soudu o platnosti hlasování, voleb či zvolení nějakého kandidáta teprve rozhodovat, což ještě může být předmětem přezkumu Ústavním soudem podle oddílu čtvrtého hlavy druhé zákona o Ústavním soudu.

206. Ústavní soud jen připomíná svůj závěr, že není na překážku (naopak je to pro provedení voleb a přidělení mandátů nutné), jsou-li základem pro zjištění volebního výsledku hlasy voličů odevzdané nikoli pro nějaké celostátní kandidátky jako v některých státech, nýbrž pro kandidátní listiny ve volebních krajích vymezených ústavním zákonem, což zajišťuje jejich stabilitu.

207. Vzhledem k tomu, že výrok nynějšího nálezu nebrání přípravě a organizaci již vyhlášených voleb, nýbrž stanoví jen požadavek ústavně konformní úpravy zjištění jejich výsledku, nebylo ani vhodné zvažovat nejen odložení vyhlášení nynějšího nálezu až po volbách, ale ani odklad jeho vykonatelnosti. Ústavní soud sice předpokládá, že by i v případě odložení vykonatelnosti výroku tohoto nálezu zákonodárce přistoupil k nové úpravě § 48 až 51 ZVP, a to nejen vzhledem k možnému napadení výsledku voleb, nýbrž i s respektem k potřebě odstranit konečně po dlouhá léta neřešený problém ohrožující legitimitu výsledku každých voleb do Poslanecké sněmovny. Zkušenost sice ukazuje, že ne každý jejich výsledek může vyvolávat v praxi potřebu jeho napadení [viz sub VIII. c)] nicméně nelze vyloučit, že výsledek voleb bude napaden podle § 90 soudního řádu správního před Nejvyšším správním soudem, přičemž takový návrh může být založen právě na argumentech obsažených v nynějším nálezu.

208. Za těchto okolností Ústavní soud rozhodl o zrušení části napadených ustanovení ZVP dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů podle čl. 89 odst. 1 Ústavy; vykonatelnost svého derogačního nálezu na pozdější datum neodložil, neboť k takovému postupu neshledal žádný důvod. Odklad derogačního účinku nálezu je zásadně nežádoucí a lze k němu přistoupit jen výjimečně v případě, že by bezodkladná derogace, která je pravidlem obecným, sama o sobě způsobila svým vedlejším dopadem intenzivnější a závažnější porušení ústavnosti než zrušení

protiústavního zákona dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů. Žádné takové vedlejší dopady ani jejich riziko v tomto případě Ústavní soud neshledal.

209. To platí i přes skutečnost, že prezident republiky rozhodl dne 28. 12. 2020 pod č. 611/2020 Sb. o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny na 8. a 9. 10. 2021. Samozřejmě platí, že zásahy do volebních pravidel v době před volbami nejsou vhodné, neboť mohou vnést zmatek mezi voliče a volební orgány s rizikem zatemnění volebního výsledku – příkladem takových obav může být aplikace tzv. *Purcell principle* podle rozsudku Nejvyššího soudu USA ve věci *Purcell versus Gonzales,* 549 U.S. 1 (2006) (dostupného na https://supreme.justia.com/cases/federal/us/549/1) týkajícího se zásahů do pravidel registrace voličů těsně před volbami formou předběžných opatření, popř. i v době samotného hlasování. V odborné literatuře je popsán jako idea, podle které by soudy neměly vydávat příkazy (někdy si je navíc navzájem rušit) měnící volební pravidla v době těsně před hlasováním (*in the period just before the elections* – viz podrobně Hasen, R. L. Reining in the Purcell Principle. Florida State University Law Review, vol. 43, roč. 2016, č. 2, s. 428). Jde však o zásahy do volebních procesů před meritorním posouzením ústavnosti volebního pravidla v podobě předběžných opatření soudů vydaných bezprostředně před volbami, tj. v období dnů, maximálně několika týdnů před termínem voleb v situaci plně rozběhnutých volebních procesů, nebo dokonce již při probíhajícím hlasování. V případě nynějšího nálezu však nejde o zásahy do provedených volebněprávních úkonů, nýbrž o hodnocení ústavnosti výpočtu volebního výsledku v ZVP, který bude zjištěn teprve v říjnu 2021. Nejde ani o negativní projev judicializace volebního práva, kdy se rozhodování přenáší z orgánů moci zákonodárné a moci výkonné na soudy, které pak tyto problémy řeší podle pravidel soudního rozhodování [shrnutí problémů, významu, forem atd., viz u Vallinder, T. When the Court Go Marching In. In The Global Expansion of Judicial Power, ed. by Tate, C. N., Vallinder, T. New York: New York University Press, 1995, s. 14–26; viz k tomu též nález Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.) včetně odlišných stanovisek]. V posuzované věci jde „pouze" o posouzení ústavnosti napadených ustanovení, nikoli o projev soudního aktivismu, či dokonce zásah do techniky volební reprezentace v okamžiku, kdy se již rýsují možné volební výsledky v době horké volební kampaně, nikoli v okamžiku, kdy začínají vznikat obavy některých politických stran o jejich volební úspěch.

210. Nic takového v současné situaci nehrozí. Organizace a příprava voleb se odvíjí od termínu voleb (lhůty typu *dies ad quem*, určené datem, tzv. rozhodujícím dnem – *Stichtag, qualifying date*), nikoli od okamžiku, kdy jsou volby vyhlášeny (*dies a quo*, tedy stanoveným časovým úsekem). Volební orgány dosud žádné úkony, které by mohly být derogací zpochybněny, neučinily. Takovým úkonem není ani určení Ústeckého kraje krajem, kterému budou podřazeny všechny zvláštní volební okrsky v zahraničí, provedené losem Státní volební komise dne 7. 1. 2021, neboť organizace voleb podle volebních krajů není nálezem Ústavního soudu dotčena. Za relevantní okamžik, od nějž by bylo možno uvažovat o rizicích spojených se změnou volebního pravidla na poslední chvíli, lze uvažovat až okamžik uplynutí konce lhůty pro podávání kandidátních listin podle § 31 odst. 3 ZVP, který má nastat počátkem srpna 2021.

211. Ústavnímu soudu samozřejmě neuniká dění na politické scéně a zprávy o uvažovaných volebních koalicích, své rozhodování však musí stavět na skutečnostech právních, nikoli na volatilních úvahách, záměrech a strategiích politických sil, jež se hodlají zapojit do volební soutěže a jež mohou ještě svá rozhodnutí uplynutím uvedené lhůty pro podání kandidátních listin zvážit i změnit. Pro Ústavní soud tak není rozhodující, s jakým výsledkem volby skončí [viz sub VIII. a)].

212. Odklad vykonatelnosti nálezu Ústavního soudu až za termín vyhlášených voleb do Poslanecké sněmovny by naopak znamenal, že by výsledky hlasování byly zjištěny a vyhlášeny podle pravidel, jež jsou v rozporu s ústavním pořádkem. Legitimita takto zvolené Poslanecké sněmovny by byla neúnosně podkopána v míře, která by dále snížila důvěru

veřejnosti ve zvolenou politickou reprezentaci a vládu, která by se o důvěru takto zvolené Poslanecké sněmovny opírala. Nelze také opomenout, že by takový odklad nezabránil porušení ústavně garantovaného volebního práva voličů i volených kandidátů v jeho klíčovém aspektu rovnosti a vyvolal by tlak na volební soudnictví s rizikem retrospektivního zjištění neplatnosti hlasování, resp. voleb, a v konečném důsledku na Ústavní soud, který by pak rozhodoval o ústavních stížnostech nebo opravných prostředcích proti rozhodnutím volebního soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. d) a e) Ústavy.

213. Všem nastíněným negativním důsledkům lze čelit tím, že Ústavní soud setrvá i v tomto případě na standardním pravidlu vykonatelnosti derogačního nálezu dnem jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů, jak předpokládá v čl. 89 odst. 1 Ústavy, třebaže si je vědom zvýšené odpovědnosti současné politické reprezentace v obou komorách Parlamentu za schválení ústavně konformní úpravy voleb do Poslanecké sněmovny v čase, který je dán.

214. K tomu Ústavní soud nemůže uvést víc než konstatování, že před třiceti lety byla v České republice nastoupena cesta k ústavně konformní úpravě svobodných a demokratických voleb. V roce 2000 však zákonodárce učinil pokus tento směr změnit, a to rovněž cestou nové úpravy voleb, jejímž základním cílem bylo „nalezení volebního systému, který významně usnadní vznik funkční většinové vlády složené maximálně ze dvou politických subjektů“, přičemž bude zachováno poměrné zastoupení, avšak s většinovými prvky (Dohoda č. 2 o základních parametrech změny volebního systému uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou 26. 1. 2000). Tento pokus byl Ústavním soudem zrušen zejména nálezem sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, nicméně zákonodárce v této cestě pokračoval i v roce 2002. Vláda si sice po výsledku voleb v roce 2006 uvědomila potřebu změn, nicméně zůstalo jen u neuskutečněného záměru. Co zůstává, je potřeba naplnit čl. 18 odst. 1 Ústavy. Pokus učinit tak slovy právě uvedené dohody za pomoci „většinových prvků“ bude vždy protiústavní, zatímco naplnění tohoto principu většinotvornými prvky lze podle okolností a míry zásahu do poměrného zastoupení považovat za akceptovatelné, je-li to odůvodněno významným veřejným zájmem (v USA je definován jako zájem na „volební integritě“, „politické stabilitě“ – Emanuel, S. E. Constitutional law. 37. vyd. Wolters Kluwer, 2020, s. 493); jinak půjde o pokus neústavní.

215. S ohledem na vše, co bylo z hlediska obecných východisek přezkumu ústavnosti volebního zákonodárství i z hlediska jednotlivých složek techniky volební reprezentace vyloženo, nezbylo Ústavnímu soudu než podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., napadená ustanovení § 48, § 49 odst. 1 písm. b) až d), odst. 3 písm. b) až d) a odst. 4, § 50 odst. 1 až 3 a § 51 ZVP zrušit pro jejich rozpor s čl. 18 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 21 odst. 1, 3 a 4 a čl. 22 Listiny. Ve zbývající části návrh na zrušení ustanovení § 26 věty druhé, § 50 odst. 4 až 7 a přílohy č. 2 k ZVP zamítl. Ústavní soud tak respektuje pravidla, podle kterých se řídí zahájené volební řízení (bez ohledu na napadení rozhodnutí prezidenta republiky č. 611/2020 Sb.), jeho územně organizační základ, stejně jako nijak nezasahuje do pravidel vedení a hodnocení volební kampaně.

216. Ústavní soud přes právě uvedené zvažoval rovněž možnost stanovit vykonatelnost nynějšího nálezu ke dni jeho vyhlášení Ústavním soudem jako v případech některých volebních a mandátových věcí [viz nálezy ze dne 22. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 13/05 (N 127/37 SbNU 593; 283/2005 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 27/09]. Nakonec dospěl k závěru, že to není potřeba, vzhledem k tomu, že k použití nové právní úpravy výpočtu volebního výsledku může dojít po skončení vyhlášených voleb do Poslanecké sněmovny. Do té doby má podle čl. 89 odst. 2 Ústavy zákonodárce povinnost zrušenou právní úpravu výpočtu volebního výsledku v důsledku dohod z roku 2000 (viz sub 164 a 214) nahradit novou, ústavně konformní, aby nevznikl problém zpochybnění úpravy výpočtu volebního výsledku až po samotných volbách.

217. Je úkolem zákonodárce najít cestu. Ústavní soud může pouze hodnotit její cíl, směr, kterým se k němu zákonodárce vydal, jeho intenzitu a dodržení ústavních pravidel

pro zákonnou úpravu volebního systému, ať již bude zvolen návrat k metodám volebního kvocientu s více skrutinii, k počítání volebního výsledku nejdříve podle celostátního poměru hlasů a rozdělování mandátů v rámci volebních krajů, nebo jiným způsobem při zachování přibližně stejné váhy hlasu voliče a rovnosti šancí kandidujících stran.

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy a Radovana Suchánka

Nesouhlasíme s výrokem nálezu ani s jeho odůvodněním, pročež k němu zaujímáme podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, toto odlišné stanovisko:

I. Čas a způsob přijetí nálezu

Ústavní soud dnes zrušil podstatná ustanovení zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „volební zákon“ nebo „zákon o volbách do Parlamentu“), která stanoví způsob přepočtu hlasů na mandáty. Bez nich výsledky voleb do Poslanecké sněmovny nelze zjistit. Učinil tak více než tři roky poté, co mu byl návrh na zrušení těchto ustanovení předložen, a dokonce teprve poté, co byly volby již vyhlášeny rozhodnutím prezidenta republiky č. 611/2020 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, vydaným dle čl. 63 odst. 1 písm. f) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“).

Podle našeho názoru tím plenární většina významně zasáhla do procesu přípravy voleb jak na úrovni politických stran a politických hnutí, tak na úrovni volebních orgánů a vystavila občany – v době nouzového stavu – bezprecedentní nejistotě, zda se podaří během krátké doby v Parlamentu přijmout novou zákonnou úpravu pravidel pro volbu jeho první komory.

Jen pro srovnání: tzv. velký volební nález [sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001 (N 16/21 SbNU 113; 64/2001 Sb.)], jímž byla zrušena podstatná část volební reformy zavedené zákonem č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, byl přijat za půl roku po vstupu zákona v platnost, resp. po jeho napadení před Ústavním soudem, a přitom rok a téměř pět měsíců před volbami. Oproti tomu jsme dnes – nikoli vinou navrhovatelky – v situaci, kdy „čas vypršel“.

V této situaci se však Ústavní soud neocitl proto, že by se v plenárních diskusích podrobně zabýval předloženou zpravodajskou zprávou a pečlivě zvažoval argumenty svědčící pro či proti návrhu na zrušení napadených ustanovení. Plénu byl totiž návrh nálezu v nynější věci předložen soudcem zpravodajem teprve 19. ledna 2021, a to ještě jen jeho část (body 1 až 152), přičemž celý text jeho první verze byl dán soudcům k dispozici až ve čtvrtek 21. ledna. Plénum projednávalo návrh (spolu s dalšími pěti návrhy) hned v úterý dne 26. ledna t. r. a po přerušení jednání a rozeslání dvou doplněných verzí jej již dnes odpoledne schválilo, aby mohl být již zítra ráno vyhlášen. Soudce zpravodaj tak vystavil plénum neúměrnému časovému tlaku, zcela nepatřičnému vzhledem k významu i rozsahu zpravodajské zprávy. Přitom byl navrhovatelkou opakovaně dotazován na stav věci a upomínán, že „se krátí doba, kdy by Parlament ČR mohl do předpokládaného konce volebního období zareagovat na případný derogativní nález Ústavního soudu ČR“. Vrcholem arogance je pak vyhlášení nálezu pouhých 19 hodin po jeho přijetí (aniž by však bylo soudcům dáno k dispozici jeho konečné znění), snad aby nebyl poskytnut patřičný prostor disentujícím soudcům k sepsání odlišného stanoviska.

To vše dává značně ponurý obraz o způsobu rozhodování Ústavního soudu v této věci.

Několikaleté otálení soudce zpravodaje s předložením návrhu rozhodnutí plenární většina v nálezu přesto aprobovala podrobným vysvětlováním toho, jak Ústavní soud – údajně v duchu zásady zdrženlivosti – vyčkával na osud různých poslaneckých iniciativ z opozičních řad (body 36 a 47). Takto by snad bylo možno argumentovat, kdyby v komorách Parlamentu byl v pokročilých fázích projednávání návrh novely volebního zákona, jenž má reálnou naději na to stát se zákonem (viz i čl. 40 Ústavy – shodnout se musí obě komory). Skutečnost je však taková, že šlo o běžné poslanecké iniciativy jednotlivých stran, jež *prima facie* neměly bez širšího konsensu o změně tak podstatné materie, jakou je úprava voleb, valnou naději na úspěch. Stejně tak argumentace, že „na ministerské úrovni probíhá delší dobu příprava zákona o správě voleb“ (bod 48) a že neuspěly poslanecké pozměňovací návrhy předložené až ve 2. čtení k vládnímu návrhu zákona, jen dokládá příslovečný „tanec mezi vejci“. Vždyť již na základě dat obsažených v nálezu (viz i bod 47) si jeho čtenář položí např. otázku: A co dělal Ústavní soud mezi 14. 9. 2018 (hlasování o vládním návrhu zákona v Poslanecké sněmovně ve 3. čtení, tisk 137) a 13. 11. 2019 (předložení poslaneckého návrhu, tisk č. 649)? Zdůvodňování, že nyní Ústavnímu soudu již „nezbylo než dále nevyčkávat a ve věci rozhodnout“ (body 47 až 49), je chabou výmluvou, proč i přes návrh na přednostní projednání věci (plénem však neposouzený!) rozhodl až v době, kdy volby jsou již vyhlášeny a rozbíhá se jejich příprava.

Plénum si přitom bylo dobře vědomo vyjádření vlády, která sdělila, že „vyjadřuje obavy z derogace navrhovaných ustanovení zákona o volbách do Parlamentu bez existence náhradní pozitivní úpravy vyjednané na základě širokého politického konsensu … Zkušenosti z minulých let přitom ukazují, že dosažení politické shody napříč politickým spektrem, resp. alespoň v rámci politických stran a hnutí zastoupených v obou komorách Parlamentu, nad modelem voleb do Poslanecké sněmovny není snadno a rychle dosažitelným cílem, neboť logicky každý z dotčených subjektů se snaží do právní úpravy vtělit takové prvky, které mu za dané politické konstelace vyhovují, a tyto zájmy jsou v mnohém navzájem protichůdné (srov. např. neúspěšnou snahu o prosazení tzv. řecké varianty v letech 2008–2009)“.

Soudce zpravodaj promeškal dobu pro předložení vyhovujícího návrhu, a to bez ohledu na skutečnost, že volby byly již vyhlášeny. Je snad nesporné, že „zbourání“ volebního systému 8 měsíců před volbami vyvolá velké politické pnutí a nejistotu, zda se do nadcházejících voleb podaří přijmout novou zákonnou úpravu, což může – při neúspěšném výsledku zákonodárného procesu – podlomit důvěru občanů ve fungování demokratického systému. Od tohoto způsobu rozhodování Ústavního soudu a jeho případných neblahých dopadů na stabilitu ústavního systému se proto zcela distancujeme.

II. Překážka *rei iudicatae*

Nález v bodu 40 výslovně shledává překážku věci rozhodnuté v rozsahu návrhu na zrušení 5% tzv. uzavírací klauzule pro samostatně kandidující politické strany [§ 49 odst. 1 písm. a) a odst. 2 volebního zákona], přesto však tento institut podrobuje meritornímu přezkumu [část IX.e), bod 147 a násl.] s ohledem na plynutí času a „systémový charakter prvků volebního systému“ (bod 155). Přitom však argumentace navrhovatelky ani nález nepřinášejí pro nové věcné posouzení těchto napadených ustanovení nic zásadně nového. S tímto postupem proto nemůžeme souhlasit, neboť existuje-li překážka podle § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, nezbývá než v příslušném rozsahu návrh odmítnout pro jeho nepřípustnost.

Podobně procesní návrh vlády, aby byla odmítnuta pro překážku *rei iudicatae* část návrhu týkající se tzv. uzavírací klauzule pro koalice, nález vypořádává odkazem na pozměněnou podobu volebního systému (zákon č. 37/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb., nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákona č. 204/2000 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod

č. 64/2001 Sb., a zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 273/2001 Sb.) a na tzv. komplexní argument, tj. že napadená ustanovení představují „systém vzájemně spjatých prvků“ (bod 40).

Odmítnutí v této souvislosti relevance nálezů sp. zn. Pl. ÚS 25/96 ze dne 2. 4. 1997 (N 37/7 SbNU 251; 88/1997 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 tím, že „argumentace založená na nálezech, popř. i usneseních Ústavního soudu týkajících se právní úpravy techniky volební reprezentace před nabytím účinnosti zákona č. 37/2002 Sb. má proto jen relativní význam, protože se vztahuje k její jiné podobě (jiné volební kraje, jiná volební formule, systém dvou skrutinií)“ (bod 40) je nepřiléhavé přinejmenším již v tom, že Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 v roce 2001 posuzoval v zásadě již stávající volební systém, tj. již s formulí dle D’Hondta (byť počínající dělitelem 1,42) a jedním skrutiniem. Znamená to *pro futuro*, že budou-li postupně napadena a posuzována jednotlivá zákonná ustanovení samostatně a poté znovu všechna najednou, o překážku věci rozsouzené nepůjde?

V případě uzavíracích klauzulí přitom neshledáváme žádný závažný důvod k překonání právních názorů, k nimž dospěl Ústavní soud ve své předchozí nálezové judikatuře.

III. Volební systém dle zásad poměrného zastoupení

Těžiště věcné argumentace podporující vyhovující výrok se odvíjí od vymezení toho, co jsou „zásady poměrného zastoupení“ podle čl. 18 odst. 1 Ústavy, a to s logickým zdůrazněním odlišností od zastoupení většinového (část VIII.d). Nález přitom dává očividně najevo, že není vůbec snadné – při promítnutí hlasování do výsledku voleb, resp. přidělení mandátů volebním stranám – dosáhnout takovou „správnou poměrnost“, a uznává, že jde o „složitý a po více jak století stále nedořešený problém reprezentace“ (bod 204). Sám nález také hovoří o „pevných i proměnlivých prvcích právní úpravy volebního systému“, přičemž ústavní pořádek ponechává v jím stanoveném rámci na uvážení zákonodárce, „jakým konkrétním obsahem volební systém naplní“ (bod 72). Nález připouští i existenci tzv. volebních paradoxů, které však „samy o sobě nemohou být považovány za neústavní, protože jsou dílem náhody, resp. dílem souhry řady obvykle neopakovatelných okolností“ (bod 69). Proto se ústavnost či neústavnost volebního zákona jeví v různých volbách – po zjištění výsledků – jinak. Požadavek „poměrnosti“ je nadto oslabován uznanou politickou potřebou, aby z voleb vzešla akceschopná Poslanecká sněmovna a stabilní vláda (bod 115), čehož se ovšem dosahuje různými prostředky („které omezí možnost provést myšlenku poměrného zastoupení do všech důsledků“ – bod 147), aniž by musela nutně nastat jejich zásadní kolize s tímto volebním systémem. Proto se také naplnění tohoto systému zjevuje jen v určitých „zásadách“, z nichž se v soudobých demokratických státech pravidelně připouštějí jisté výjimky. Nakonec nález uznává i to, že „matematická přesnost ‚zrcadlového odrazu‘ volebního rozhodnutí voličstva v situaci, kdy je třeba hledat nejen diferenciační, nýbrž i integrační nástroje … není ani realizovatelná“ a že je třeba „přihlédnout k historickým negativním zkušenostem s fungováním zcela čistého poměrného zastoupení a jeho důsledkům“ (bod 115). S tím vším souhlasíme, tím méně pak ale rozumíme důvodům derogačního výroku.

Jinak řečeno, zákonodárce se nepohybuje v abstraktně identifikovaném prostoru a zjednodušeně lze říci, že nelze vytvořit než systém spíše více poměrný či naopak poměrný spíše méně. Vést ostrý řez mezi těmito polohami není samozřejmě snadné, a protiústavnost konkrétní volební úpravy lze deklarovat zřejmě až v pozici, kdy je tzv. „za hranou“. Otázkou je, kde se taková „hrana“ nachází. Tak v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 Ústavní soud přiléhavě uvedl, že „v politické praxi používaný model ‚poměrného zastoupení‘ proto může a také musí činit celou řadu koncesí principu integrace, tak se však může dít jen na určitém úseku kontinua, kdy ke svému ideálnímu typu zůstává ‚přivrácen‘, jinými slovy, kdy projevuje tendence se tomuto typu v jeho zásadních aspektech alespoň přibližovat“. V podobě volebního systému zavedeného zákonem č. 204/2000 Sb. (tzv. velká volební reforma) přitom shledal „existenci …

základní tendence k disfunkční a nepřípustné hypertrofii integračních prvků v systému poměrného zastoupení“, jimiž byly: 1. velké množství malých volebních krajů (celkem 35), 2. pevný nejnižší počet mandátů rozdělovaných v každém volebním kraji bez ohledu na volební účast (v každém kraji nejméně 4 mandáty) a 3. zavedení upraveného systému volebního dělitele, podle nějž dochází k dělení počtu hlasů získaných stranou ve volebním kraji nejprve číslem 1,42. Ústavní soud tedy v r. 2001 shledal, že podoba volebního systému zavedená v roce 2000 se na onom pomyslném kontinuu posunula do té pozice, že se poměrnému zastoupení již nepřibližuje „v jeho zásadních aspektech“, v „tendenci“, v níž k němu již nebyl „přivrácen“, a že jeho prvky představují „ve svém souhrnu již jakýsi hybrid“. Dá se však toto říci o podobě volebního systému zavedené v roce 2002 zákonem č. 37/2002 Sb., kterou Ústavní soud nyní přezkoumával?

Zákon č. 37/2002 Sb. totiž 1. namísto 35 umělých volebních krajů jich stanovil 14, a to totožných s vyššími územními samosprávnými celky, 2. nezavedl znovu minimální počet mandátů přidělovaných ve volebním kraji – ten je výlučně závislý na počtu platných hlasů, které jsou v kraji odevzdány, a 3. upravil D’Hondtovu řadu volebního dělitele tak, že začíná číslem 1. Klíčové „většinotvorné prvky“ tak byly buď opuštěny, nebo významně oslabeny. Nález sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 přitom neshledal jako neústavní ani sám institut rozdělení volebního území na volební kraje a přidělování mandátů v nich, ani omezení výpočtu volebního výsledku na jediné skrutinium, ani použití metody volebního dělitele jako takové (D’Hondtovy formule). Např. v usnesení sp. zn. II. ÚS 582/06 ze dne 14. 5. 2008 (dostupné na http://nalus.usoud.cz) se proto příléhavě uvádí: „Naopak integrační prvky obsažené v nyní platné právní úpravě, byť vedou k patrnému znevýhodnění malých politických subjektů, neznamenají ani zdaleka příklon k většinovému volebnímu modelu. Kontrast mezi právní úpravou zrušenou uvedeným nálezem a stávající napadenou podobou zákona o volbách tento závěr potvrzuje.“

Pro posouzení, zda lze volební systém považovat za ústavně souladný z hlediska požadavku voleb podle „zásad poměrného zastoupení“, přitom podle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 není rozhodný tzv. komplexní argument sám o sobě, jak se jeví z nálezu dnešního. Jde totiž o to, zda tato upravená (nyní posuzovaná) podoba volebního systému již představuje na onom kontinuu kýžené přivrácení (tendenci) v základních aspektech k proporcionálnímu systému, a to z hlediska globálního efektu volby Poslanecké sněmovny jako celku, anebo zda už je za touto „hranou“. Nejde tedy (jen) o to, zda v některých volebních krajích působí více poměrně než v jiných, ale zda celkově (z hlediska celkového výsledku voleb do Poslanecké sněmovny s ohledem na poměry hlasů odevzdaných jednotlivým stranám a koalicím) nevykazuje příklon k většinovému systému, popř. k „hybridu“, s nímž Ústava nepočítá. Na základě všech výsledků voleb, které podle něj proběhly (v letech 2002, 2006, 2010, 2013 i 2017), máme za to, že tomu tak není.

Jak se podává z dnešního nálezu, má být nyní kritickým určení volebních krajů, v nichž se rozděluje různý počet mandátů, a přitom volební výsledky nejsou mezi nimi prostupné. Zvláštní a konkrétní problém pak mají představovat Karlovarský kraj a Liberecký kraj, v nichž je tzv. volební práh (počet hlasů potřebný k zisku posledního přidělovaného mandátu) vyšší oproti krajům větším, v nichž se díky většímu počtu (hlasujících) voličů přiděluje mandátů více, což v celostátním výsledku poškozuje politické strany s menším ziskem hlasů.

V tomto „terénu“ ovšem máme za to, že spíše než z historizujících úvah nad vývojem meziválečného a poválečného volebního systému měl nález vyjít z pečlivé analýzy volebních dat z jednotlivých voleb, jež se dosud uskutečnily na základě platné úpravy, jakož i z dosavadní bohaté, přesvědčivé a setrvalé judikatury Ústavního soudu jí se týkající, jež vedla k závěrům opačným těm, co nyní podporují derogaci. Ani jedno, ani druhé však v nálezu nenacházíme.

IV. „Separované“ volební kraje

Přestože nález nakonec nezrušil volební kraje, jež jsou shodné s vyššími územními samosprávnými celky vymezenými ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (návrh na zrušení § 26 věty druhé volebního zákona byl zamítnut), došlo ke zrušení ustanovení § 49 odst. 4 volebního zákona, podle něhož „mandáty politickým stranám, politickým hnutím a koalicím, které postoupily do skrutinia, se rozdělují v rámci volebních krajů“. Plenární většina v tom shledává neústavní problém vzniku Poslanecké sněmovny „cestou čtrnácti separovaných voleb v samostatných volebních krajích bez vzájemného propojení výsledku voleb“ (bod 200). Přitom uvádí, že „samotné stávající členění volebního území na různě velké volební kraje není samo o sobě neústavní“, neboť takovým je až „spolu s jinými prvky volebního systému“ (bod 134), zároveň se ale domnívá, že „nelze volební území (na rozdíl od většinového systému) bez ústavní opory (ta v čl. 18 odst. 1 Ústavy chybí) rozdělit pouze na různě velké volební jednotky, které mají povahu samostatných volebních krajů“ (bod 127). To dokládá rozpaky nad tím, jaký mají mít volební kraje význam.

Máme ovšem za to, že s námitkou různě velkých volebních krajů a v nich různého počtu volených poslanců, jakož i rozdělování mandátů „v rámci volebních krajů“ stranám dle počtu hlasů v nich odevzdaných se Ústavní soud náležitě vyrovnal již v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 57/06 ze dne 17. 4. 2009, v němž posuzoval podobu stávajícího volebního systému do Poslanecké sněmovny (ostatně asistent tehdejšího soudce zpravodaje byl soudcem zpravodajem v nynější věci). Stačí citovat:

„17. Teritoriální princip reprezentace je používán po staletí a jako takový svou podstatou, na rozdíl od jiných principů reprezentace (např. národnostní, výrobní, stranickopolitický, profesní, univerzitní, stavovský, korporační, rasový, materiální, osobní, legionářský u nás v roce 1921 atd.), nevyvolává námitky. Členění na organické (podle různých kritérií) a numerické územní volební jednotky (již Hare, Th. A Treatise on the Election of Representatives, Parliamentary and Municipal. 2. vyd. London, 1861, s. 27–87), popř. na teritoriální a personální volební jednotky (Braunias, K. Das parlamentarische Wahlrecht. Berlin-Leipzig, 1932, s. 131) je konečně známo a diskutováno již od 18. století a je trvalou součástí teorie moderního volebního práva. Stejně tak je převažujícím rozdělení volebního území podle jeho členění z hlediska subjektů federace nebo subjektů práva na samosprávu, přičemž z povahy věci plyne, že takové jednotky nebudou zpravidla stejné velikosti …

18. … Konkrétní praktická podoba je však obvykle dána na uvážení zákonodárce, není-li výslovně předepsána v ústavním textu. Např. Ústava Rakouska naopak vylučuje, aby území celého státu bylo jedním volebním obvodem, přičemž se jedná právě o ústavu, odkud byl převzat obrat ‚podle zásad poměrného zastoupení‘ použitý v čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR …

19. Ústava ČR sice prohlašuje v čl. 5 volnou soutěž politických stran za základ politického systému, v žádném případě však z toho nelze dovodit, že by tato soutěž neměla probíhat na územním základě. Ten je sice podle pionýrských zastánců stranickopolitického systému (u nás již v roce 1906 Kunwald, G. Über den eigentlichen Grundgedanken des proportionalen Wahlsystems. Wien, 1906, s. 9) v rozporu s čistým poměrným zastoupením (hovoří o ‚volající zjevné nespravedlnosti‘). Celá konstrukce veřejné moci v Ústavě ČR je založena na zřízení obecním, krajském a státním, kterému je rovněž přizpůsobena organizační struktura politických stran jako základu politického systému. Proto spojení voleb s touto konstrukcí sice může vyvolat námitky z hlediska srovnání pozice různých kandidujících stran v různých volebních krajích (v podobě vyšších územních samosprávných celků), tyto námitky jsou zase vyvažovány právě tím, že místo numerických volebních jednotek jsou vytvářeny volební jednotky organické, které umožňují, aby se ve volbách promítla i názorová různost územních společenství občanů ve smyslu čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR. Je případné v této

souvislosti připomenout, že pokus o vytvoření stejně velkých numerických volebních jednotek byl odmítnut hned v roce 1990 Federálním shromážděním, kde poslanci požadovali, aby volební jednotky pro volby do parlamentů odpovídaly tehdejším krajům podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Rovněž tak byl v roce 1992 odmítnut návrh na zdvojnásobení počtu volebních krajů, stejně jako v roce 2001 v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 zařadil Ústavní soud počet 35 umělých (numerických) volebních krajů mezi prvky, které ve svém úhrnu vedou k popření vlastností systému poměrného zastoupení. Představa, že poslanec bude svůj mandát (byť reprezentativní povahy podle čl. 26 Ústavy ČR) prakticky vykonávat v rámci volebního kraje, kde byl zvolen …, a nikoli v nějaké abstraktní uměle vytvořené a jinak prakticky neexistující územní jednotce, je tak zakořeněnou součástí konstrukce základních prvků volebního systému v České republice.

20. … z ústavních pravidel a zásad poměrného zastoupení ve smyslu čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR neplyne požadavek propojených volebních jednotek. Je věcí volebního zákonodárce podle čl. 20 Ústavy ČR, aby rozhodl, zda zvolí tuto formu jako v letech 1990–1998, nebo zda uplatní metody uzavřených volebních obvodů, ze kterých se již výsledky dále nepřenášejí. Každý z nich je proto samostatnou volební jednotkou, která s výjimkou výpočtu tzv. uzavírací klauzule nezávisí na volebních výsledcích v jiných volebních jednotkách. V tom konečně spočívá přednost použití formule největšího volebního průměru, a nikoli formule volebního kvocientu. Namítané znevýhodnění menších politických stran je v takovémto uspořádání volebních jednotek pouze důsledkem toho, že voliči rozhodli, která kandidující strana je tzv. menší nebo tzv. větší. Jedná se o veličiny politické, a tedy proměnné (viz příklad ČSSD), nikoli sociologické, a tedy stálé, kde jsou ústavní kritéria nastavena jinak (např. ochrana náboženských a národnostních skupin). Srovnávání výsledků v různých volebních obvodech proto může sloužit jen jako argument pro návrat k dřívější volební formuli, k zavedení např. celostátního volebního obvodu, popř. každé další varianty poměrného zastoupení (s výjimkou automatického volebního čísla, které čl. 16 odst. 1 Ústavy ČR vylučuje), nikoli však jako argument proti stávajícímu rozdělení volebního území, kterému rovněž nelze upřít racionální základ …

21. Co se týče … rozdělení mandátů mezi kraje po použití D'Hondtovy formule, je třeba uvést, že rozdělení mandátů mezi volebními kraji nezávisí na volební formuli největšího průměru (D'Hondtova formule), dokonce nezávisí ani na systému volebního dělitele. Stejně tak může být použito v rámci systému volebního kvocientu, jak tomu bylo ve volbách v roce 1996 a 1998. Ustanovení § 48 odst. 1 až 3 jsou prakticky od roku 1995 beze změny a jsou přejata z volebního zákonodárství roku 1990 (popř. 1920 či 1946). Proto je námitka neústavnosti § 48 zákona o volbách do Parlamentu zjevně neopodstatněná. V návaznosti na to nelze přihlédnout ani k požadavku na zrušení § 51, neboť se jedná pouze o akcesorické ustanovení k řešení problémů při praktické aplikaci § 48 zákona o volbách do Parlamentu …

23. … O počtu mandátů přidělených volebním krajům rozhoduje účast voličů na volbách v těchto krajích. Počet mandátů pro volební jednotky tak není stanoven dopředu bez ohledu na volební účast nebo jen podle počtu občanů zapsaných v seznamech voličů, nebo dokonce podle počtu obyvatel. V tomto směru jsou v České republice prvky poměrnosti výrazně posíleny ve srovnání s jinými státy. O počtu mandátů, které ve volebním kraji získá konkrétní politická strana, rozhodne zase jen přízeň voličů pro tuto stranu, nikoli náhoda. Je přitom předvídatelné, kolik mandátů připadne jednotlivým krajům a jaký podíl hlasů bude muset v takovém případě politická strana získat, aby jí byl přidělen alespoň jeden mandát. Hlasy ve volbách odevzdávají voliči a i nejtěsnější rozdíl vedoucí k nepřidělení mandátů je matematicky zdůvodnitelný a plynoucí ze zákonitostí poměrného zastoupení. Považuje-li navrhovatel účast voličů a jejich rozhodování za náhodu, tak z hlediska ústavního jde o argument zcela nepřípadný (viz potřebný počet hlasů na zisk mandátu v Libereckém kraji …). Navrhovatel přitom pomíjí, že určité znevýhodnění menších stran v některých krajích může často vést

k určitému zvýhodnění v jiných volebních krajích, aniž uvádí, kolik by tedy takových volebních krajů mělo být (pokud by mělo být území vůbec děleno) a z čeho by se přitom mělo vycházet (příkladem takového volebního inženýrství byla např. Ústava Francie 1791).“

K tomu z hlediska ústavního netřeba ničeho dodávat. Snad jen to, že na rozdíl od plenární většiny neshledáváme nezbytným, aby Ústava v čl. 18 odst. 1 výslovně stanovila, že se volby do Poslanecké sněmovny konají ve volebních krajích a že mandáty se přidělují dle počtu hlasů v nich odevzdaných. Argument, že v některém státě tak ústava stanoví, postrádá na váze, když v jiných státech taková úprava v ústavě schází, a přesto se v nich mandáty přidělují dle výsledků hlasování v různém počtu vícemandátových volebních obvodů. Jak se podává i z výše uvedeného, tato domnělá „absence“ ústavní úpravy nemůže být vykládána jako záměrný pokyn k eliminaci významu výsledků hlasování v jednotlivých volebních krajích pro přepočet odevzdaných hlasů na mandáty.

Volební kraje totožné s vyššími územními samosprávnými celky v jejich významu vícemandátových volebních obvodů (nikoli tedy jakýchsi pouhých volebních jednotek sloužících jen k organizaci voleb a prvotnímu sečtení hlasů) považujeme současně i za významný nástroj politické decentralizace, která brání oligarchizaci moci v politických stranách, čímž přispívá k dělbě moci ve státě. Skutečnost, že jsou některé samosprávné kraje malé, je dáno rozhodnutím ústavodárce; toto rozhodnutí sice nemusí být nejlepší možné, nesnižuje však legitimitu, natož ústavnost politického rozhodnutí „obyčejného zákonodárce“, který dle nich vytvořil plnohodnotné kraje volební. Nepodloženou je přitom teze nálezu, že celkové volební výsledky generované na základě výsledků hlasování ve volebních krajích „nemohou splnit podmínku vyjádření podpory jednotlivých politických programů politických stran v měřítku celého státu“ (bod 127).

Považuje-li nález za určující navrhovatelčin argument, že v Karlovarském kraji představuje tzv. přirozený volební práh pro zisk alespoň jednoho mandátu 10 až 14,8 % hlasů (bod 130), dovolujeme si k tomu upozornit, že argumentace nálezu, jíž se tomuto argumentu přitakává („Zde se tak nemohou naplnit požadavky nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 k přirozenému prahu stanovenému pro volby do Poslanecké sněmovny, kde Ústavní soud konstatoval, že teprve překročení desetiprocentní klauzule lze již považovat za takový zásah do proporcionálního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci.“) je nepřiléhavá, neboť odkazovaná pasáž v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 se netýkala tzv. přirozeného volebního prahu, ale výše umělé celostátní omezovací klauzule pro jednotlivě kandidující strany.

Sluší se znovu připomenout, že je zcela v souladu s principem rovného volebního práva, když počet poslanců volených v jednotlivých volebních krajích (počet v nich rozdělovaných mandátů) je výlučně závislý na celkovém počtu platných hlasů odevzdaných v tom kterém volebním kraji, jak to stanoví § 48 volebního zákona, s jehož zrušením rovněž nesouhlasíme.

V. D’Hondtova metoda

Ani v uplatnění D’Hondtovy metody volebního dělitele – v kombinaci s jinými prvky stávajícího volebního systému – nespatřujeme žádnou neústavnost. Již citované usnesení, na něž poukazovala navrhovatelka i vláda, jež ale nestálo plenární většině za pozornost, uvádí:

„22. Navrhovatel konečně uvádí …, že neústavnost volebního zákona spočívá zejména v jeho § 50, který zakotvuje přepočet hlasů na mandáty podle D’Hondtovy metody. Ústavní soud zde připomíná, že v nálezu č. 64/2001 Sb. se vyjadřoval k ústavnosti této formule nikoli v podobě, jak je zakotvena v § 50 odst. 1 až 3 zákona o volbách do Parlamentu, nýbrž v podobě, která mohla vést k narušení rovnosti kandidátních listin … Samotné zpochybnění volební formule největšího průměru (označení této formule jménem V. D’Hondta je regionální, v USA stejný model formuloval T. Jefferson … o téměř sto let dříve – blíže k označování volebních formulí Filip, J. O účelovosti a věcných argumentech při novelizaci volebních předpisů. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2000, č. 2) pak nemůže obstát, neboť nevede k náhodným

výsledkům či volební loterii, jak to označuje navrhovatel. Tato formule je založena na matematické metodě, která je sama o sobě neutrální a působí rozdílně teprve ve spojení s různou velikostí volebního obvodu, popř. počtem kandidujících stran. To konečně názorně dokazují výsledky voleb do zastupitelstev krajů s volebními obvody od 45 do 65 mandátů. Samotná formule, jak ji formuloval její autor Victor D'Hondt (Systeme pratique et raisonné de représentation proportionnelle. Brusel, 1882), zní takto: ‚žádná skupina nemůže získat mandát nebo další mandát, dokud jej nezíská jiná skupina, které na mandát nebo další mandát připadne větší počet hlasů' (citováno dle Cahn, E. Das Verhältniswahlsystem in den modernen Kulturstaaten. Berlin, 1909, s. 315). Mandáty se proto v rámci volebních jednotek postupně přidělují v pořadí té kandidátní listině, které na právě přidělovaný mandát připadne největší průměr hlasů. V menších volebních obvodech proto může skutečně mírně zvýhodňovat větší politické strany. Kdo je však větší politickou stranou, o tom nerozhoduje tato formule či náhoda, nýbrž voliči. Na zdůrazněném příkladu Libereckého volebního kraje navrhovatel neprokázal, že by zde byla jiná kandidující strana, která by měla na poslední mandát menší průměr hlasů, než byl zisk Strany zelených. Poslední mandátový podíl ODS v pořadí představoval 20 911,75, zatímco Strana zelených by na tento mandát vykázala průměr 20 646 hlasů.

23. Neobstojí proto ani námitka porušení principu racionality a předvídatelnosti práva … Použití Hareovy formule volebního kvocientu pro rozdělení mandátů mezi volební kraje (§ 48), stejně jako D'Hondtovy formule největšího průměru pro přidělení mandátů kandidujícím politickým stranám, které dosáhly nejméně dvacetiny z celkového počtu platně odevzdaných hlasů (§ 50 odst. 1 až 3), jsou postupy založené nikoli na náhodné generaci výsledku jako např. při losování, nýbrž na přesném matematickém propočtu. Jejich použití je praktickým ztělesněním systému poměrného zastoupení, nikoli jeho překroucením či vyvrácením. Obě formule jsou přitom, historicky vzato, spjaty se samotnými základy tohoto systému."

Jestliže tedy nález uvádí, že „ústavní princip zakotvený v čl. 18 odst. 1 Ústavy však požaduje, aby poměr mezi obdrženými hlasy a získanými mandáty nebyl dílem náhody, nýbrž pravidel zakotvených ve volebním zákoně podle čl. 20 Ústavy" (bod 94), citovaná argumentace naplnění tohoto požadavku spolehlivě dokládá.

VI. K argumentaci ústavní listinou z roku 1920 a zákony vydanými za její platnosti

Jakkoli lze ocenit, že plenární většina šla v nálezu *ad fontes*, máme za to, že argumentace ústavní listinou z roku 1920 a řádem volení do poslanecké sněmovny z téhož roku (zákon č. 123/1920 Sb., kterým vydává se řád volení do poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů), popř. následnými ústavními či zákonnými úpravami (body 86 až 90, 136) není při zkoumání napadené úpravy právně relevantní ani přiléhavá. Československo bylo státem s jinými předchozími historickými zkušenostmi, s jinou strukturou území i obyvatelstva, s jinak utvářeným stranickopolitickým systémem atd., což se týká nejen tzv. první republiky, ale i poválečného období i posledních let československé federace. Totéž se ovšem týká i odkazů na ústavu tzv. Výmarské republiky (bod 83). Lze se vůbec při nynějším přezkumu dovolávat „historické zkušenosti" první Československé republiky s tehdejšími politickými stranami národnostních menšin či „politické situace po volbách v roce 1946" (bod 136)? Plenární většina si ani neujasnila, zda nyní neguje závěry uvedené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/96, v němž se uvádí, že:

„… je Ústavní soud nucen položit si nejprve otázku, zda ústavní formulace principu poměrného zastoupení, která neobsahuje žádné omezení tohoto principu, znamená pro prováděcí volební zákon závazek nepřipouštějící žádnou úpravu, která by poměrné zastoupení tím či oním způsobem omezila. Pokud jde o ústavu z roku 1920, lze z jejího textu sotva dovozovat závazné důsledky pro koncepci volebního zákona, který byl vydán na základě ústavy z roku 1993. Po první světové válce nastala totiž doba vítězného tažení poměrného zastoupení

napříč Evropou a evropské státy teprve později získávaly zkušenosti s vlastnostmi a funkcí poměrného zastoupení. V oné době nebyla omezovací klauzule ani teoreticky koncipována, ani prakticky prováděna. Proto formulace ústavy z roku 1920 o poměrném zastoupení je z tohoto hlediska neutrální a neobsahuje ‚per definitionem' apriorně ani omezovací klauzuli, ale ani její zákaz.

Teprve zkušenosti evropských parlamentů před druhou světovou válkou a po ní přispěly ke hledání způsobů, jimiž lze omezit přílišnou roztříštěnost politického spektra v parlamentu. Nebyly to pouze zkušenosti Říšského sněmu Výmarské republiky anebo první Československé republiky, ale zejména též zkušenosti francouzské, které zvláště výrazně ve čtvrté republice (1946–1958) potvrdily, že přílišná diverzifikace ve skladbě sněmovny a neomezené poměrné zastoupení se mohou stát nástrojem politické destabilizace a prvkem destrukce ústavního státu.

Teoretické přehodnocení principu poměrného zastoupení a změna politické praxe v současných státech reprezentativní demokracie odpovídají zcela převažujícímu názoru, že zavedení určitých závažnými důvody podmíněných omezujících opatření do principu poměrného zastoupení není v rozporu s charakteristikou volebního systému v ústavě či volebním zákonu jakožto poměrného zastoupení, jestliže a pokud tato opatření neomezují poměrné zastoupení podstatnou měrou …

Ústava v tomto směru nenavazuje na ústavu z roku 1920, ale na teoretický základ a institucionální řešení soudobých demokratických států, které praktikují poměrné zastoupení většinou v tak či onak limitované podobě. Proto také prosté srovnání obou textů ústav nevypovídá nic o konkrétní úpravě poměrného zastoupení. Ze dvou shodných ústavních textů, které však platily v rozdílných historických érách, při nikoli zcela adekvátních koncepcích reprezentativní demokracie a vlastně i ve dvou odlišných státech, nelze dovodit nezbytnost zcela shodné konkretizace zákonodárné úpravy volebního systému."

VII. Závěrem

Netvrdíme, že současná podoba volebního systému poměrného zastoupení, která – i po nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 – zachovává některé prvky tzv. velké volební reformy z roku 2000, je podobou ideální, nejspravedlivější, jedinou možnou, a tedy nezměnitelnou. Máme jen za to, že ve svém celkovém působení se nezpronevěřuje pokynům čl. 18 odst. 1 Ústavy, podle nějž se volby do Poslanecké sněmovny konají mj. na základě rovného volebního práva podle zásad poměrného zastoupení. Jistě lze mít za to, že těmto zásadám bude lépe odpovídat volební model jiný. Takový výběr ale dle našeho názoru již není věcí rozhodování Ústavního soudu a jeho momentální plenární většiny, ale záležitostí politické úvahy demokratického zákonodárce.

Č. 21
Možnost neodůvodnit rozhodnutí o upuštění od výkonu trestu odnětí svobody nebo jeho zbytku za současného vyhoštění podle § 327 odst. 1 písm. b) trestního řádu (sp. zn. III. ÚS 2921/20 ze dne 2. února 2021)

Zákonem stanovená možnost neodůvodnit soudní rozhodnutí o upuštění od výkonu trestu odnětí svobody nebo jeho zbytku za současného vyhoštění podle § 327 odst. 1 písm. b) trestního řádu musí být z pohledu práva na soudní ochranu zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod vykládána restriktivně. Tuto možnost lze využít v případech, kdy je žadateli vyhovováno, vznáší-li žadatel irelevantní argumenty nebo je-li jeho podání opakované či neodůvodněné. V takových případech je dostačující, když usnesení soudu odůvodnění neobsahuje, popř. odkáže-li soud jen na předchozí zamítavé usnesení, ve kterém se s námitkami žadatele vypořádal. Vznáší-li však žadatel relevantní argumenty odůvodňující upuštění od výkonu zbytku trestu za současného vyhoštění, soud se s nimi musí – byť stručně – vypořádat a žadateli odůvodnění svého rozhodnutí sdělit.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatele S. A. T., t. č. Věznice Plzeň, zastoupeného Mgr. Matějem Šedivým, advokátem, sídlem Václavské náměstí 831/21, Praha 1, proti usnesení Okresního soudu Plzeň-město ze dne 7. září 2020 č. j. 3 Nt 346/2020-28, za účasti Okresního soudu Plzeň-město jako účastníka řízení a Okresního státního zastupitelství Plzeň-město jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Okresního soudu Plzeň-město ze dne 7. září 2020 č. j. 3 Nt 346/2020--28 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Okresního soudu Plzeň-město č. j. 3 Nt 346/2020-28 ze dne 7. září 2020 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 v záhlaví označeného rozhodnutí s tvrzením, že jím byla porušena jeho ústavně zaručená práva zakotvená v 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 (dále jen „Úmluva“).

2. Jak vyplývá z ústavní stížnosti, jejích příloh a z vyžádaného spisu Okresního soudu Plzeň-město (dále jen „okresní soud“), stěžovatel byl rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 4

ze dne 20. 6. 2019 sp. zn. 1 T 33/2019, ve spojení s usnesením Městského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2019 sp. zn. 7 To 388/2019, odsouzen pro zločin těžkého ublížení na zdraví podle § 145 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, a to v souběhu s přečinem nebezpečného vyhrožování podle § 353 odst. 1 a odst. 2 písm. c) trestního zákoníku, za což mu byl uložen trest odnětí svobody v trvání tří let a dále trest vyhoštění z území České republiky, a to na dobu pěti let.

3. Stěžovatel podal žádost o upuštění od výkonu zbytku trestu odnětí svobody, o které rozhodl napadeným usnesením ze dne 7. 9. 2020 č. j. 3 Nt 346/2020-28 okresní soud tak, že stěžovatelovu žádost s odkazem na § 327 odst. 1 písm. b) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „tr. řád“) zamítl. Toto rozhodnutí okresního soudu obsahovalo výrok a poučení o tom, že v souladu s § 136 odst. 3 tr. řádu písemné vyhotovení tohoto usnesení neobsahuje odůvodnění. Uvedené rozhodnutí vydal senát okresního soudu v neveřejném zasedání, kterého stěžovatel nebyl účasten.

II. Argumentace stěžovatele

4. Stěžovatel namítá, že napadeným usnesením bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces garantované čl. 6 Úmluvy a právo na osobní účast a na vyjádření se ke všem prováděným důkazům zaručené v čl. 38 odst. 2 Listiny. Stěžovatel se ve své argumentaci opírá zejména o nález ze dne 1. 4. 2019 sp. zn. II. ÚS 3302/18 [(N 45/93 SbNU 131); dostupný též na http://nalus.usoud.cz], ve kterém Ústavní soud uvedl, že vznáší-li žadatel relevantní argumenty odůvodňující upuštění od výkonu zbytku trestu za současného vyhoštění, soud se s nimi musí – byť stručně – vypořádat a žadateli je sdělit. Stěžovatel dále uvedl, že nezná důvody postupu okresního soudu, a nemůže tak z jeho rozhodnutí vyvodit žádné závěry stran případného podání nové žádosti či načasování jejího podání, pročež totální absenci odůvodnění negativního rozhodnutí vnímá jakožto zásah do svých ústavně zaručených práv a svobod.

III. Vyjádření účastníka řízení

5. Ústavní soud zaslal ústavní stížnost účastníkovi a vedlejšímu účastníkovi řízení k vyjádření. Okresní soud ve vyjádření zdůraznil, že postupoval dle zákona, avšak zároveň připustil, že ve světle nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3302/18 napadené rozhodnutí patrně neobstojí, neboť si je vědom toho, že v citovaném nálezu byla řešena prakticky identická věc a Ústavním soudem bylo shledáno porušení práva na soudní ochranu zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny. Okresní soud dále uvedl, že by na citovaný nález Ústavního soudu mělo být reagováno zákonodárcem v tom směru, že by měla být změněna právní úprava ustanovení § 327 odst. 1 písm. b) tr. řádu.

6. Vedlejší účastník řízení se k ústavní stížnosti nevyjádřil.

7. Ústavní soud zaslal vyjádření okresního soudu stěžovateli k replice a vyžádal si doplnění ústavní stížnosti o žádost o upuštění od výkonu zbytku trestu odnětí svobody. Stěžovatel k vyjádření okresního soudu nic neuvedl, doplnil však ústavní stížnost o obsah žádosti o upuštění od výkonu zbytku trestu.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

8. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas, oprávněným stěžovatelem, jenž byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je zastoupen v souladu s požadavky kladenými § 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

9. Ústavní soud posoudil obsah ústavní stížnosti, napadeného rozhodnutí a vyjádření okresního soudu a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

10. Ústavní soud úvodem připomíná, že jeho úkolem je ochrana ústavnosti, nikoliv „běžné“ zákonnosti (čl. 83 Ústavy). Ústavní soud není součástí soustavy obecných soudů a do jejich rozhodovací činnosti může zasáhnout jen tehdy, shledá-li současně porušení základního práva nebo svobody. V nyní posuzované věci takové porušení shledal, neboť obecný soud nijak neodůvodnil – a to ani písemně, ani ústně – proč byla stěžovatelova žádost zamítnuta.

11. Ústavní soud nejprve věnoval pozornost příslušné právní úpravě a shledal, že trestní řád umožňuje dle § 136 odst. 3 vyhotovit zjednodušené usnesení, které neobsahuje odůvodnění, a v případě usnesení vyhotovovaného ve vykonávacím řízení tak může soud prvního stupně učinit i tehdy, není-li proti takovému usnesení přípustná stížnost. Toto ustanovení použil okresní soud při vydání napadeného rozhodnutí v projednávané věci. Z § 327 tr. řádu, na který okresní soud dále odkazoval, pak plyne, že soud může upustit od výkonu trestu odnětí svobody nebo jeho zbytku, jestliže odsouzený byl nebo má být vydán do cizího státu nebo předán cizímu státu podle části páté hlavy druhé zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, nebo vyhoštěn, přičemž proti tomuto rozhodnutí není přípustná stížnost.

12. Stěžovatel nebyl přítomen rozhodování soudu, neboť okresní soud v jeho věci rozhodoval v neveřejném zasedání podle § 240 tr. řádu – ten stanoví, že v neveřejném zasedání rozhoduje soud tam, kde není zákonem předepsáno, že se rozhoduje v hlavním líčení, veřejném zasedání nebo vazebním zasedání. Podle § 242 tr. řádu se neveřejné zasedání koná za stálé přítomnosti všech členů senátu a zapisovatele. Jiné osoby jsou z účasti na neveřejném zasedání vyloučeny.

13. Z formálního hlediska tedy okresní soud postupoval v souladu s ustanoveními trestního řádu. Jelikož rozhodoval v neveřejném zasedání, tak bylo plně opodstatněné, že stěžovatel nebyl přítomen jak samotnému jednání, tak vyhlášení usnesení. Při vyhotovování usnesení měl okresní soud možnost vydat zjednodušené usnesení s odůvodněním či bez něj, což umožňuje § 136 odst. 3 tr. řádu. Ústavní soud však uvádí, že nejde o pravidlo, podle kterého soudy mají postupovat bez výjimky; na to upozornil Ústavní soud v prakticky stejné věci již v nálezu sp. zn. II. ÚS 3302/18. V tomto nálezu se zdůrazňuje, že zákonem stanovená možnost neodůvodnit soudní rozhodnutí o upuštění od výkonu trestu odnětí svobody nebo jeho zbytku za současného vyhoštění podle § 327 odst. 1 písm. b) tr. řádu musí být z pohledu práva na soudní ochranu zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny interpretována restriktivně; tuto možnost lze využít v případech, pokud je žadateli vyhovováno, vznáší-li žadatel irelevantní argumenty nebo je-li jeho podání opakované či neodůvodněné. Dále Ústavní soud v citovaném nálezu uvedl, že pokud žadatel vznáší relevantní argumenty odůvodňující upuštění od výkonu zbytku trestu za současného vyhoštění, soud se s nimi musí – byť stručně – vypořádat a žadateli je sdělit. Již v uvedeném nálezu Ústavní soud poukázal na skutečnost, že je-li soudu přiznána velmi široká diskrece, aniž by zákonodárce poskytl alespoň základní principy, kterými by se soud měl nechat vést při rozhodování podle § 327 odst. 1 písm. b) tr. řádu, je přinejmenším zvláštní, nemusí-li takové rozhodnutí být vždy odůvodněno a není proti němu přípustná stížnost. Uvedl, že předmětná právní úprava tak vytváří široký prostor pro potenciální libovůli či nezákonný postup a není v plném souladu s principy právního státu.

14. Zákonem stanovená možnost neodůvodnit soudní rozhodnutí o upuštění od výkonu trestu odnětí svobody nebo jeho zbytku za současného vyhoštění podle § 327 odst. 1 písm. b) tr. řádu musí být z pohledu práva na soudní ochranu vykládána i v posuzované věci. Skutečnost, že stěžovateli nebyly ani ústně, ani písemně sděleny důvody zamítavého rozhodnutí o jeho žádosti o upuštění od výkonu zbytku trestu za současného vyhoštění, přestože relevantní důvody uváděl, vede Ústavní soud k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu a o porušení stěžovatelova práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Takové

rozhodnutí podle Ústavního soudu nenaplňuje požadavky na transparentnost a kontrolovatelnost soudních rozhodnutí, a naopak poskytuje prostor libovůli v soudním rozhodování. Uvedený postup má pro stěžovatele i důsledky v nejistotě, kdy se na soud dále obracet – jak v ústavní stížnosti uvádí, není pro něj zjevné, zda by bylo vhodné, aby podal žádost s určitým časovým odstupem znovu či zda může jiným způsobem přispět ke kladnému vyhovění v budoucnu.

15. Protože napadeným usnesením bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a podle § 82 odst. 3 písm. a) tohoto zákona napadené usnesení zrušil. Okresní soud bude muset nově rozhodnout o žádosti stěžovatele podle § 327 odst. 1 písm. b) tr. řádu a alespoň stručně odůvodnit své rozhodnutí.

Č. 22
Výrok prezidenta republiky z pohledu odpovědnosti státu za nesprávný úřední postup
(sp. zn. IV. ÚS 3076/20 ze dne 2. února 2021)

Výrok prezidenta republiky pronesený v televizním diskuzním pořadu, má-li souvislost s činností prezidenta, spadá pod výkon funkce prezidenta republiky podle čl. 54 odst. 3 Ústavy České republiky a představuje úřední postup ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Poruší-li prezident svým výrokem, který je úředním postupem, práva jiného, odpovídá za újmu způsobenou tímto výrokem stát podle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Naopak, nemá-li výrok souvislost s činností prezidenta, a nepředstavuje tak výkon funkce prezidenta ani jeho úřední postup, nebrání čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod ani čl. 54 odst. 3 Ústavy České republiky tomu, aby za svůj výrok nesl právní odpovědnost sám prezident jako soukromá osoba podle obecných soukromoprávních předpisů. Při hodnocení, zda výrok pronesený prezidentem takovou souvislost má, je třeba posuzovat časové kritérium (zda byl výrok pronesen ve funkčním období prezidenta), kritérium fóra (za jakých okolností a kde byl výrok pronesen) a kritérium obsahu výroku. Nezohlední-li obecné soudy, že výrok neměl souvislost s činností prezidenta, a rozhodnou o povinnosti státu odčinit újmu na osobnostních právech jiného způsobenou výrokem, za který prezident odpovídá sám jako soukromá osoba, poruší právo státu na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) ve spojení s čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, neboť státu ukládají učinit něco, co mu zákon neukládá, tj. odčinit újmu za jednání, za něž stát neodpovídá.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Pavla Šámala a soudců Josefa Fialy (soudce zpravodaj) a Jana Filipa o ústavní stížnosti stěžovatelky České republiky – Ministerstva financí, sídlem Letenská 525/15, Praha 1 – Malá Strana, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. srpna 2020 č. j. 30 Cdo 1877/2020-183, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. února 2020 č. j. 11 Co 369/2019-119 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 24. května 2019 č. j. 31 C 1/2018-85, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 1 jako účastníků řízení a PaedDr. Zdeňka Šarapatky, Ph.D., zastoupeného JUDr. Arturem Ostrým, advokátem, sídlem Arbesovo náměstí 257/7, Praha 5 – Smíchov, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 31. srpna 2020 č. j. 30 Cdo 1877/2020-183, rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 12. února 2020 č. j. 11 Co 369/2019-119 a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 24. května 2019 č. j. 31 C 1/2018-85 bylo porušeno stěžovatelčino právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. srpna 2020 č. j. 30 Cdo 1877/2020-183, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. února 2020 č. j. 11 Co 369/2019-119

a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 24. května 2019 č. j. 31 C 1/2018-85 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 stěžovatelka domáhá, aby byla zrušena rozhodnutí označená v záhlaví s tvrzením, že jimi byly porušeny její základní práva a svobody zaručené v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Obvodní soud pro Prahu 1 (dále jen „obvodní soud“) rozsudkem napadeným ústavní stížností rozhodl o povinnosti stěžovatelky zaslat vedlejšímu účastníkovi omluvu následujícího znění: „Dne 16. 11. 2017 uvedl prezident České republiky Ing. Miloš Zeman v rámci televizního pořadu s názvem ‚Týden s prezidentem‘ vysílaný na televizní stanici TV Barrandov následující tvrzení: ‚Zdeněk Šarapatka je člověk, který kdysi pracoval, teď nevím, jestli v Lidovém domě nebo Úřadu vlády, už je to hrozně dávno, ale vím, že jsem ho vyhodil pro neschopnost.‘ PaedDr. Zdeněk Šarapatka, Ph.D., nebyl Úřadem vlády České republiky vyhozen pro neschopnost, neboť jeho pracovní poměr byl v daném případě rozvázán dne 9. 10. 2000 dohodou uzavřenou mezi PaedDr. Zdeňkem Šarapatkou, Ph.D., a Úřadem vlády České republiky, a to z iniciativy PaedDr. Zdeňka Šarapatky, Ph.D. Česká republika se za tento dehonestující výrok omlouvá.“ Obvodní soud uvedl, že pořad Týden s prezidentem je prezentován jako exkluzivní rozhovor s prezidentem České republiky, který v něm promlouvá k veřejnosti. S výkonem funkce prezidenta je spojena realizace celé škály aktivit. S ohledem na ústavní zakotvení postavení prezidenta jako součásti moci výkonné je třeba realizaci i těchto úloh (s výjimkou případného excesu) hodnotit jako výkon pravomoci státního orgánu. Posuzovaný výrok vykazoval podle obvodního soudu místní, časový i věcný vztah k činnosti prezidenta. Pronesený výrok byl nepravdivý, neboť pracovní poměr vedlejšího účastníka na Úřadu vlády skončil v roce 2000 dohodou o jeho rozvázání. Posuzovaný výrok tak obvodní soud vyhodnotil jako nesprávný úřední postup ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“).

3. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) k odvolání stěžovatelky rozsudek obvodního soudu ve výroku o omluvě napadeným rozsudkem potvrdil. V odůvodnění uvedl, že kromě výkonu státní moci výslovně upraveného v Ústavě je s funkcí prezidenta spojena i realizace celé škály aktivit, jimiž je tato funkce dotvářena a jež je třeba posuzovat jako výkon jeho pravomoci, byť nemají přímý vliv na práva a povinnosti. I veřejný politický projev tak městský soud považoval za výkon pravomoci a za úřední postup zakládající odpovědnost podle § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., takže posuzované vystoupení prezidenta nebylo soukromým vystoupením Miloše Zemana.

4. Stěžovatelčino dovolání odmítl Nejvyšší soud usnesením, proti němuž směřuje ústavní stížnost. V odůvodnění uvedl, že stát podle § 3 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. odpovídá za újmu způsobenou státními orgány a jinými subjekty při výkonu jejich pravomoci a že odpovědnost za vzniklou újmu se přičítá státu tehdy, když „konkrétní jednající fyzická osoba jedná v rámci pověřením vymezené činnosti státního orgánu“, a naopak při excesu z tohoto rámce postihují občanskoprávní sankce přímo danou fyzickou osobou. Podle čl. 54 odst. 3 Ústavy není prezident republiky z výkonu své funkce odpovědný. To však neznamená, že by v soukromoprávních vztazích neexistoval subjekt odpovědný za újmu, kterou způsobil

prezident republiky při výkonu své funkce. S výkonem funkce prezidenta republiky je spojena i řada aktivit reprezentačního, ceremoniálního a protokolárního rázu, při nichž se sice nezakládají práva či povinnosti, přesto je Nejvyšší soud považuje za výkon pravomoci prezidenta. Nelze uvažovat o osobní odpovědnosti prezidenta republiky za jeho výroky pronesené v souvislosti s výkonem funkce. I projev prezidenta republiky je však úředním postupem, který může založit odpovědnost státu podle § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. Nejvyšší soud v dané souvislosti připomněl svůj rozsudek ze dne 23. 6. 2020 sp. zn. 30 Cdo 4704/2018, v němž uzavřel, že výroky pronesené místopředsedou vlády, které byly proneseny v diskuzním pořadu a které se týkají činnosti vlády, představují výkon státní moci, při němž se případně lze dopustit nesprávného úředního postupu. Nesprávným úředním postupem může být i situace, kdy osoba jednající za státní orgán veřejně podá nepravdivou informaci a způsobí tím újmu. V posuzované věci městský soud postupoval v souladu s tímto závěrem.

II. Argumentace stěžovatelky

5. Stěžovatelka namítá, že Nejvyšší soud porušil její právo na soudní ochranu tím, že jí odňal možnost vyjádřit se k jeho stěžejní argumentaci v rozsudku sp. zn. 30 Cdo 4704/2018, z nějž v ústavní stížností napadeném rozhodnutí vyšel. Na uvedený rozsudek stěžovatelka nemohla reagovat, neboť byl vydán až poté, co podala své dovolání, a byl vydán v řízení, jehož nebyla účastníkem. Ústavní stížností napadené usnesení Nejvyššího soudu tak stěžovatelka označila za překvapivé.

6. Na posuzovanou věc podle stěžovatelky nedopadá zákon č. 82/1998 Sb., neboť nešlo o výkon veřejné moci. Soudy pojem „výkon veřejné moci“ vykládaly ústavně nekonformně. Stěžovatelka do ústavní stížnosti převzala převážnou část odlišného stanoviska k usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 9/17 (U 2/89 SbNU 783; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z https://nalus.usoud.cz), v němž soudce Vladimír Sládeček objasnil, proč zastává názor, že o výkon funkce prezidenta republiky ve smyslu čl. 54 odst. 3 Ústavy nešlo v případě projevu při jmenování nových soudců, při dvou oficiálních setkáních prezidenta s občany, při rozhovoru pro rozhlas a v odpovědi prezidenta na dotaz čtenáře Parlamentních listů. Odlišné stanovisko popisuje, proč dané projevy představují akty, které prezident učinil jako soukromá osoba, a nikoli akty s charakterem výkonu veřejné moci. Stěžovatelka není spokojena s tím, jak se Nejvyšší soud vypořádal s tímto usnesením Ústavního soudu (Nejvyšší soud poznamenal, že se dané usnesení na posuzovanou věc nevztahuje, neboť se v něm Ústavní soud nezabýval problematikou odškodňovacího řízení). Podle stěžovatelky se v posuzované věci žádný z obecných soudů nevypořádal se soukromoprávním charakterem projevů prezidenta republiky, jak byly popsány ve zmíněném odlišném stanovisku.

III. Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka

7. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům řízení a vedlejšímu účastníkovi řízení.

8. Nejvyšší soud ve svém vyjádření zmínil, že neshledal stěžovatelkou vymezenou otázku za neřešenou toliko s odkazem na rozsudek sp. zn. 30 Cdo 4704/2018, nýbrž i další své rozsudky (ze dne 9. 5. 2018 sp. zn. 30 Cdo 5848/2016 a ze dne 28. 7. 2000 sp. zn. 30 Cdo 1526/2000). Nesouhlasí s tím, že by jeho rozhodnutí bylo překvapivé. Požadavek na předvídatelnost rozhodnutí nejde tak daleko, aby soud musel účastníka dopředu informovat o tom, jak bude ve věci rozhodnuto. V souladu s judikaturou Ústavního soudu považuje Nejvyšší soud dovolání za přípustné i tehdy, když se rozhodnutí odvolacího soudu odchyluje od ustálené judikatury Ústavního soudu. Stěžovatelka však ve svém dovolání neodkazovala na odůvodnění usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/17, ale na odlišné stanovisko k němu. Odlišné stanovisko nepředstavuje ustálenou judikaturu Ústavního soudu a odklon od názoru v odlišném stanovisku nemůže založit přípustnost dovolání. Důvody, proč Nejvyšší soud

vyhodnotil posuzované jednání prezidenta republiky jako výkon veřejné moci ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., vysvětlil ve svém usnesení napadeném ústavní stížností.

9. Městský soud ve vyjádření uvedl, že není nic, co by chtěl nad rámec odůvodnění svého rozhodnutí k věci dodat, proto na ně odkázal.

10. Obvodní soud se k ústavní stížnosti přes poskytnutou možnost nevyjádřil.

11. Vedlejší účastník ve svém vyjádření označil za nesprávnou stěžovatelčinu argumentaci, že nebyl-li v době od podání stěžovatelčina dovolání do rozhodnutí o něm vydán rozsudek sp. zn. 30 Cdo 4704/2018, pak by stěžovatelčino dovolání bylo nejen přípustné, ale i důvodné. Ještě před podáním stěžovatelčina dovolání Nejvyšší soud vydal rozsudek sp. zn. 30 Cdo 5848/2016, který se týkal řešené problematiky, na který odkazoval odvolací soud i soud prvního stupně a na nějž poukázal i Nejvyšší soud v napadeném usnesení. Vedlejší účastník je přesvědčen, že se Nejvyšší soud řádně vypořádal s argumenty v odlišném stanovisku k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/17, na které ve svém dovolání stěžovatelka poukazovala. Zmíněné usnesení Ústavního soudu na posuzovanou věc nedopadá a vedlejší účastník trvá na tom, že v posuzované věci prezident republiky vykonával veřejnou moc a nejednal jako soukromá osoba.

12. Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka zaslal Ústavní soud stěžovatelce a ostatním účastníkům na vědomí.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

13. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v nichž byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka nemá povinnost být v řízení o ústavní stížnosti zastoupena advokátem podle § 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, neboť pro vystupování státu jako účastníka řízení před Ústavním soudem platí zvláštní úprava v § 30 odst. 2 tohoto zákona, jejíž součástí je výhradně právo (nikoli povinnost) státu nechat se zastoupit advokátem. Ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

14. Vhodné je zmínit, že obecné soudy v ústavní stížností napadených rozhodnutích shledaly, že stěžovatelka je povinna písemnou omluvou odčinit vedlejšímu účastníkovi nemajetkovou újmu, která mu vznikla v důsledku nesprávného úředního postupu ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. Tato skutečnost však neznamená, že by stěžovatelka nebyla oprávněna podat ústavní stížnost [viz nález ze dne 8. 4. 2015 sp. zn. IV. ÚS 2278/14 (N 73/77 SbNU 103), bod 12; nález ze dne 6. 6. 2019 sp. zn. IV. ÚS 3277/18 (N 107/94 SbNU 305), bod 14; usnesení ze dne 3. 12. 2013 sp. zn. I. ÚS 3414/13, bod 7; a usnesení ze dne 5. 9. 2017 sp. zn. II. ÚS 1383/17, bod 9]. Při vydávání rozhodnutí či při úředním postupu stát sice vystupuje ve vrchnostenské roli, kde z povahy věci nemá základní práva. Jak Ústavní soud poznamenal v bodu 24 nálezu ze dne 28. 8. 2007 sp. zn. IV. ÚS 642/05 (N 133/46 SbNU 249), česká právní úprava odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem pojímá jako součást soukromého práva. Není ničím neobvyklým, že porušení norem veřejného práva může zakládat i soukromoprávní odpovědnost. Běžné je to např. ve vztahu mezi jednotlivci při porušení pravidel silničního provozu jakožto veřejnoprávní úpravy, došlo-li v důsledku jejich porušení ke vzniku škody; její náhradu již upravuje soukromé právo. Obdobně pak veřejné právo sice stanoví pravidla pro vydávání rozhodnutí a úřední postup, porušení těchto pravidel však může mít odpovědnostní dopady upravené soukromým právem. Při uplatňování takové soukromoprávní odpovědnosti stát v pozici povinného nevystupuje ve vrchnostenské roli. V soudním sporu o náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. má stát rovnoprávné postavení s druhou stranou sporu a v pozici žalovaného nevykonává žádná vrchnostenská oprávnění. Co se týče např. dokazování výše škody či příčinné souvislosti,

nevykazují takové spory významnější odchylky od jiných sporů, které mezi sebou jednotlivci vedou o náhradu škody. Z těchto důvodů se Ústavní soud přiklonil k závěru, že stěžovatelka je oprávněna ústavní stížnost podat, neboť ve sporu o náhradu újmy podle zákona č. 82/1998 Sb. nevystupovala ve vrchnostenské roli, v níž nemá základní práva.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

15. 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 stěžovatelky a zda řízení jako celek bylo spravedlivé.

V.A. Námitka odnětí práva vyjádřit se

16. Stěžovatelka namítá, že v napadeném usnesení Nejvyšší soud odkázal na rozsudek sp. zn. 30 Cdo 4704/2018, který byl vydán dne 23. 6. 2020, tj. až poté, co podala své dovolání (blanketní dovolání podala dne 11. 3. 2020 a doplnila jej 24. 4. 2020). Stěžovatelka namítá, že ji Nejvyšší soud neseznámil s tím, že v průběhu řízení o jejím dovolání v jiném řízení vydal zmíněný rozsudek sp. zn. 30 Cdo 4704/2018. Namítá, že se k němu nemohla vyjádřit a napadené usnesení Nejvyššího soudu považuje za překvapivé rozhodnutí. Ústavní soud však shledal, že daná námitka nesvědčí o porušení základních práv či svobod stěžovatelky.

17. O tzv. překvapivé rozhodnutí jde vždy, kdy v důsledku změny právního náhledu soudu rozhodujícího o opravném prostředku je účastníku řízení odňata možnost skutkově i právně argumentovat, což ve svém důsledku představuje porušení základního práva plynoucího z čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny [srov. nález ze dne 29. 8. 2017 sp. zn. I. ÚS 909/17 (N 158/86 SbNU 599), bod 21]. O překvapivé rozhodnutí tak např. šlo ve věci rozhodnuté nálezem ze dne 11. 11. 2009 sp. zn. IV. ÚS 560/08 (N 236/55 SbNU 283), na který stěžovatelka poukázala v ústavní stížnosti, neboť tehdy Nejvyšší soud založil své rozhodnutí na hodnocení právní otázky, jíž se nevěnoval ani soud prvního stupně, ani odvolací soud a ani v dovolání nebyla vznesena (ve věci rozhodnuté nálezem sp. zn. IV. ÚS 560/08 byl totiž pro soud prvního stupně rozhodující otázkou intabulační princip, v odvolacím řízení vydržení a teprve v dovolacím řízení byla klíčovou otázka splnění restitučních podmínek, k níž se dovolatel v dovolání nevyjadřoval, a postupem Nejvyššího soudu mu tak byla odejmuta možnost k ní v dovolacím řízení argumentovat). Zákaz překvapivých rozhodnutí však neznamená, že by účastníci řízení měli vždy znát závěry soudu ještě předtím, než soud vynese rozhodnutí [nález ze dne 21. 4. 2011 sp. zn. II. ÚS 2804/10 (N 81/61 SbNU 269)]. Znamená, že účastníci řízení musí mít možnost účinně argumentovat ke všem otázkám, na jejichž řešení bude rozhodnutí soudu spočívat, bez ohledu na to, zda jde o otázky právní nebo skutkové [nález ze dne 12. 4. 2016 sp. zn. I. ÚS 2315/15 (N 64/81 SbNU 99), bod 42]. V situaci, kdy soud hodlá založit své rozhodnutí na vyřešení otázky, již účastníci před tím vznesli ve svých podáních, není soud povinen účastníkům předem oznamovat, s jakým výsledkem a s jakým odůvodněním vznesenou otázku vyřeší.

18. Ústavní soud konstatuje, že v napadeném usnesení Nejvyšší soud odkázal na dva závěry z rozsudku sp. zn. 30 Cdo 4704/2018. Oba odkazované závěry přitom představují reakci na stěžovatelčinu argumentaci v dovolání. Nešlo tedy o hodnocení Nejvyššího soudu k otázkám, u nichž by byla stěžovatelka zbavena možnosti právně argumentovat. Naopak, šlo o vypořádání argumentace stěžovatelky, a nejde tedy o tzv. překvapivé rozhodnutí.

19. Konkrétně stěžovatelka v dovolání namítala, jednak že vyjádření prezidenta v televizním pořadu nepovažuje za výkon veřejné moci, jednak že nejsou stanovena žádná konkrétní zákonná pravidla pro výkon veřejné moci v podobě vystoupení prezidenta v televizním pořadu, a proto nemůže být založena její odpovědnost podle zákona

č. 82/1998 Sb., která je podle jejích tvrzení dána jen při porušení konkrétního pravidla daného pro výkon veřejné moci. Oba závěry z rozsudku sp. zn. 30 Cdo 4704/2018, na které Nejvyšší soud v napadeném usnesení odkazoval, jsou reakcí na tuto argumentaci stěžovatelky. Zaprvé šlo o hodnocení, že otázkou televizního vystoupení osoby reprezentující státní orgán z pohledu nesprávného úředního postupu se Nejvyšší soud zabýval, u čehož odkázal na závěr, že výroky týkající se činnosti vlády pronesené místopředsedou vlády v diskusním pořadu představují výkon státní moci a případný nesprávný úřední postup při výkonu této moci může založit odpovědnost státu podle zákona č. 82/1998 Sb. Zadruhé šlo o odkaz na závěr, že i v situaci, kdy neexistuje právní předpis, který by přímo stanovil, jak má představitel státního orgánu při informování veřejnosti postupovat, není možno připustit, aby i při informování veřejnosti porušoval práva jiných osob.

20. Z hlediska zachování práva na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny) a dodržení zákazu překvapivých rozhodnutí je rozhodné, že stěžovatelka měla možnost argumentovat k Nejvyšším soudem řešeným právním otázkám. Měla tedy plnou možnost předestřít svůj právní názor, čehož plně využila. Zákaz překvapivých rozhodnutí není natolik široký, aby z něj vyplývala povinnost Nejvyššího soudu upozorňovat účastníky na své rozsudky, které po podání dovolání vydal v jiné věci a které se týkají právních otázek otevřených v dovolání. Námitka odnětí práva vyjádřit se a námitka překvapivosti rozhodnutí není důvodná a v daném ohledu nebyla porušena stěžovatelčina základní práva či svobody.

V.B. Odpovědnost státu za posuzovaný výrok prezidenta republiky

21. Spor před obecnými soudy se vedl o to, zda je stát povinen se vedlejšímu účastníkovi omluvit za následující výrok, který pronesl prezident republiky dne 16. 11. 2017 v televizním pořadu Týden s prezidentem: „Zdeněk Šarapatka je člověk, který kdysi pracoval, teď nevím, jestli v Lidovém domě nebo Úřadu vlády, už je to hrozně dávno, ale vím, že jsem ho vyhodil pro neschopnost.“

22. Obvodní soud na základě dokazování vyhodnotil, že šlo o výrok nepravdivý. K části výroku, podle níž měl vedlejší účastník pracovat „v Lidovém domě nebo Úřadu vlády“, městský soud poznamenal, že v řízení nikdo netvrdil, že by vedlejší účastník pracoval v Lidovém domě. Bylo naopak prokázáno, že vedlejší účastník pracoval na Úřadu vlády. Obvodní soud zjistil, že vedlejší účastník byl v roce 1998 přijat do pracovního poměru jako ministerský rada na Úřadu vlády. Z dokazování vyplynulo, že k rozvázání jeho pracovního poměru ke dni 31. 10. 2000 došlo dohodou, kterou strany uzavřely poté, co se vedlejší účastník na vedoucího Úřadu vlády obrátil s dopisem, v němž navrhl tento způsob ukončení svého pracovního poměru. Obecné soudy dospěly k závěru, že výrok představoval zásah do osobní cti vedlejšího účastníka. Ústavní soud poznamenává, že závěr o nepravdivosti posuzovaného výroku ani závěr o tom, že daný výrok zasáhl do osobní cti vedlejšího účastníka, nejsou v ústavní stížnosti zpochybňovány, pravdivostí výroku či zásahu do osobní cti se tak nezabývá. Předmětem přezkumu Ústavním soudem je toliko otázka, zda obecné soudy neporušily základní práva či svobody stěžovatelky závěrem, že za posuzovaný výrok nese stát odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb.

V.B.1. Obecná ústavněprávní východiska

23. Smyslem čl. 54 odst. 3 Ústavy, podle něhož není prezident republiky z výkonu své funkce odpovědný, je ochrana úřadu prezidentu republiky a jeho nerušeného výkonu. Neodpovědnost prezidenta republiky je omezena na výkon jeho funkce, a proto na jednání prezidenta, které není výkonem jeho funkce, čl. 54 odst. 3 Ústavy nedopadá. Prezident republiky proto bude např. odpovídat podle soukromoprávních předpisů za škodu způsobenou mimo výkon své funkce, např. při dopravní nehodě, kterou jinému způsobil porušením dopravních předpisů při své cestě na dovolenou.

24. Neodpovědnost prezidenta republiky podle čl. 54 odst. 3 Ústavy pokrývá i oblast právní odpovědnosti. Podmnožinou této právní odpovědnosti je odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu jeho funkce porušením právních předpisů. Za takovou škodu prezident neodpovídá, což ovšem nepřekáží tomu, aby za ni za splnění dalších podmínek nesl odpovědnost stát. Při výkonu funkce prezidenta republiky přitom může docházet k vydávání rozhodnutí či úřednímu postupu, na které dopadá čl. 36 odst. 3 Listiny, podle něhož za nezákonné rozhodnutí prezidenta republiky nebo jeho nesprávný úřední postup nese odpovědnost stát.

25. Pojem „nesprávný úřední postup“ není v Listině definován. Ústavní soud nicméně konstatuje, že pod něj spadá i porušení právních norem, které dopadají na informování veřejnosti soudy, jinými státními orgány a orgány veřejné správy o jejich činnosti. Podle čl. 17 odst. 5 věty první Listiny jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Listina tedy pojímá informování o činnosti zmíněných orgánů jako integrální součást jejich úkolů. Je přitom zřejmé, že i při poskytování informací veřejnosti mohou orgány veřejné moci porušit celou řadu práv jednotlivců, včetně práv základních, např. práva na zachování osobní cti, dobré pověsti a ochrany jména (čl. 10 odst. 1 Listiny) či práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života (čl. 10 odst. 2 Listiny). Má-li být stát skutečně považován za materiální právní stát, musí nést objektivní odpovědnost za vrchnostenské a úřední jednání, kterým státní orgány přímo zasahují do základních práv jednotlivce [nález ze dne 17. 6. 2008 sp. zn. II. ÚS 590/08 (N 108/49 SbNU 567), bod 31]. Protože i při informování veřejnosti orgány veřejné moci o jejich činnosti může dojít k porušení práv a ke vzniku újmy, spadají i nezákonnosti při takovém informování, které jednotlivci způsobily škodu, pod nesprávný úřední postup podle čl. 36 odst. 3 Listiny. Souladný s čl. 36 odst. 3 Listiny je takový výklad zákona č. 82/1998 Sb., podle něhož nezákonnost při poskytování informací nebo zveřejňování zpráv orgánem veřejné moci je nesprávným úředním postupem, který může vést ke vzniku újmy a založení odpovědnosti podle § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. [viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2016 sp. zn. 30 Cdo 4118/2015 (č. 28/2018 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek)]. O své činnosti mohou státní orgány veřejnost informovat i v diskuzním televizním pořadu, jehož se účastní osoba reprezentující státní orgán a která zde tyto informace prezentuje. Ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny konvenuje i závěr, že výroky, které byly pronesené představitelem státního orgánu v diskusním pořadu a které se týkají činnosti tohoto orgánu, mohou představovat nesprávný úřední postup při výkonu veřejné moci a mohou založit odpovědnost státu podle § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. (srov. zmíněný rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 4704/2018, bod 31).

26. Pravidla pro informování veřejnosti orgány veřejné moci jsou v jednotlivých předpisech upravena s rozdílnou mírou podrobnosti. Pro určité oblasti je stanovena v zákoně podrobná právní úprava [srov. např. úpravu poskytování informací o trestním řízení v § 8a a násl. zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů; či poskytování informací na žádost podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů]. Jinde je zákonem oprávnění informovat veřejnost upraveno jen v základu [např. oprávnění veřejného ochránce práv informovat veřejnost o svých zjištěních podle § 20 odst. 2 písm. b) zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů]. Existují i oblasti poskytování informací státními orgány, jimž není věnována žádná zvláštní zákonná úprava (např. poskytování informací o činnosti prezidenta či vlády z vlastního podnětu těchto orgánů). I v těch případech, kdy se zákon nevěnuje určité oblasti informování veřejnosti o činnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy, platí, že rozhodnou-li se tyto orgány určitou informaci zveřejnit, nesmí tím porušit základní práva a svobody jednotlivců (musí tedy dbát na zachování práv mimo jiné v čl. 10 odst. 1 a 2 Listiny). Nesprávný úřední postup ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny tak může spočívat i v tom, že státní orgán při své činnosti zveřejněním určité informace poruší právo na zachování

osobní cti (čl. 10 odst. 1 Listiny). V daném ohledu tak Nejvyšší soud správně nepřiznal relevanci námitce stěžovatelky, která tvrdila, že o nesprávný úřední postup nemohlo jít ze samotného důvodu, že pro vystoupení prezidenta republiky v televizním pořadu nejsou stanovena žádná konkrétní zákonná pravidla.

27. Ústavní soud souhlasí s Nejvyšším soudem, že s výkonem funkce prezidenta republiky je spojena celá řada aktivit, jimiž je jeho funkce dotvářena např. na poli reprezentačním, protokolárním, ceremoniálním či v souladu s historicky zažitými náhledy na úlohu a postavení prezidenta republiky jako představitele státu. Do rámce činností, které dotváří výkon funkce prezidenta republiky, pak spadají i projevy prezidenta republiky určené veřejnosti. Jak poznamenal Ústavní soud České a Slovenské federativní republiky v usnesení ze dne 8. 7. 1992 sp. zn. II. ÚS 312/92 (usnesení č. 7 Sbírky usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR, Praha: Linde Praha, a. s., 2011 str. 25), činnost prezidenta se ubírá dvěma směry: jednak je to výkon jeho funkce, jednak jeho politická a veřejná činnost. Obě tyto oblasti se mohou podle konkrétních okolností případů překrývat, přičemž veřejná a politická činnost může tvořit součást výkonu jeho funkce. Ústavní soud se v obecné rovině ztotožňuje se závěrem, že i veřejný projev prezidenta republiky přenášený televizí může spadat pod pojem úřední postup prezidenta ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny.

28. Nutno zdůraznit, že aby šlo o veřejné projevy prezidenta republiky, jimiž je dotvářen výkon jeho funkce, musí být u nich, případně jejich částí, jsou-li oddělitelné, dána potřebná souvislost s výkonem jeho funkce. Půjde-li o projev, který vybočuje z rámce výkonu funkce prezidenta republiky (tj. půjde-li o projev mimo výkon funkce prezidenta ve smyslu čl. 54 odst. 3 Ústavy a mimo úřední postup prezidenta ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny), pak z pohledu ústavního práva není nic, co by bránilo tomu, aby za případnou újmu jím způsobenou odpovídal prezident jako soukromá osoba podle obecných předpisů soukromého práva. Stěžovatelka přitom převzetím argumentace z odlišného stanoviska k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 9/17 v ústavní stížnosti zpochybňuje, že by posuzovaný výrok byl pronesen při výkonu funkce prezidenta republiky.

V.B.2. Hodnocení, zda posuzovaný výrok představuje výkon funkce prezidenta či jeho úřední postup

29. Ve zmíněném usnesení sp. zn. II. ÚS 312/92 Ústavní soud České a Slovenské federativní republiky zmínil, že vzhledem k tomu, že náš právní řád nedává přesnou odpověď na to, co vše tvoří náplň funkce prezidenta, je nutno v těch případech, kdy vzniká pochybnost, vykládat jeho jednání tak, že je činí jakožto hlava státu. Na něj je totiž takto objektivně pohlíženo veřejností, on sám má větší odpovědnost politickou i morální a s ohledem na to je třeba mu poskytovat i zvýšenou ochranu. Tento závěr neplatí absolutně, nicméně měl-li by být v takových případech konstatován opačný závěr, tj. že prezident nejednal jako hlava státu, muselo by se to ze všech okolností případu spolehlivě dovodit.

30. Ústavní soud z níže vyložených důvodů vyhodnotil, že posuzovaný výrok nepředstavuje výkon funkce prezidenta či jeho úřední postup. Z tohoto důvodu čl. 54 odst. 3 Ústavy nepřekáží tomu, aby za výrok nesl odpovědnost prezident jako soukromá osoba, a z čl. 36 odst. 3 Listiny nevyplývalo vedlejšímu účastníkovi právo vůči státu na náhradu škody za posuzovaný výrok. Při svém hodnocení Ústavní soud vyšel ze tří kritérií: 1. časového kritéria, 2. kritéria fóra, na němž byl výrok pronesen, a 3. kritéria obsahu výroku.

31. Z hlediska časového kritéria je podstatné, že výrok Miloš Zeman pronesl v době (dne 16. 11. 2017), kdy zastával funkci prezidenta republiky. Ústava upravuje časový úsek, v němž konkrétní osoba vykonává úřad prezidenta republiky. Podle čl. 55 Ústavy se prezident republiky ujímá úřadu složením slibu, přičemž volební období (přesněji: funkční období) prezidenta republiky trvá pět let a začíná dnem složení slibu. V době před začátkem výkonu úřadu prezidenta republiky a v době po skončení jeho výkonu nejde o výkon funkce prezidenta

republiky a výroky pronesené před jeho začátkem nebo po jeho skončení není možno považovat za pronesené při výkonu funkce prezidenta republiky. O takový případ v posuzované věci nešlo, neboť výrok byl pronesen v době výkonu funkce prezidenta republiky. Vhodné je zdůraznit, že podle časového kritéria lze dospět k závěru, že projev nespadá pod výkon funkce prezidenta republiky, když byl pronesen před začátkem výkonu úřadu prezidenta republiky nebo po jeho skončení. Na druhou stranu však samotná okolnost pronesení výroku v době výkonu funkce prezidenta nepostačí ke zhodnocení, že spadá pod výkon funkce prezidenta. Případný závěr, že sem spadá, musí být odůvodněn i zbylými kritérii.

32. Při hodnocení kritéria fóra, na němž byl výrok pronesen, Ústavní soud přihlíží k tomu, za jakých okolností a kde byl výrok pronesen. I tyto skutečnosti mají vypovídací hodnotu při posouzení, zda prezident pronášel výrok jako soukromá osoba (čemuž může nasvědčovat např. to, že výrok pronesl při své vysokoškolské přednášce při příležitostné pedagogické činnosti či při osobním uvedení divadelní hry, k níž sepsal scénář, při soukromé oslavě narozenin apod.) nebo při plnění úlohy prezidenta (čemuž může nasvědčovat pronesení projevu např. při oficiální oslavě státního svátku či při projevu na schůzi komory Parlamentu, kde se prezidentovi podle čl. 64 odst. 1 Ústavy uděluje slovo, kdykoli o to požádá). Posuzovaný výrok prezident pronesl v televizním pořadu nazvaném „Týden s prezidentem“. Obvodní soud zjistil, že šlo o pořad, který televizní stanice Barrandov prezentovala jako exkluzivní rozhovor Jaromíra Soukupa s prezidentem republiky, v němž Miloš Zeman promlouvá k veřejnosti. Z tohoto zjištění obvodního soudu Ústavní soud vychází a konstatuje, že televizní diváci, jimž je pořad určen, mohli očekávat, že zde Miloš Zeman vystupuje jako prezident. Jak bylo výše uvedeno (bod 27), mezi činnosti, které dotváří výkon funkce prezidenta republiky, spadají i projevy prezidenta republiky určené veřejnosti. Současně však nelze pominout, že televizní rozhovor je formát, který umožňuje pokrýt širokou škálu témat. Ani zde tak nelze *a priori* vyloučit sdělení, která prezident činí jako soukromá osoba (např. odpověď na dotaz, jakou knihu z žánru beletrie četl naposledy).

33. V posuzované věci jako určující Ústavní soud vyhodnotil kritérium obsahu výroku, neboť svým obsahem neměl s výkonem funkce prezidenta žádnou souvislost. Výrok se týkal personálních otázek na Úřadu vlády či v Lidovém domě (je zřejmé, že Lidovým domem byl míněn zaměstnanecký poměr k České straně sociálně demokratické, která má sídlo právě v Lidovém domě v Praze). U personálních otázek zaměstnanců na Úřadu vlády, tím méně v Lidovém domě, nehraje z právního hlediska prezident žádnou roli. U části výroku o Lidovém domě nebylo před soudy ani tvrzeno, že by zde vedlejší účastník vůbec někdy pracoval. V posuzovaném výroku je zmíněno, že k rozvázání pracovního poměru vedlejšího účastníka mělo dojít před dlouhou dobou („už je to hrozně dávno“). Ze samotného výroku tak vyplývá, že se týká okolností z doby, kdy Miloš Zeman ještě nebyl prezidentem, což dále nasvědčuje závěru, že výrok neměl s výkonem funkce prezidenta žádnou souvislost. Posuzovaný výrok tudíž vyznívá tak, že Miloš Zeman popisuje svou aktivitu („vyhození“ vedlejšího účastníka z práce na Úřadu vlády či Lidovém domě) v době dávno v minulosti, tj. před svým ustavením do úřadu prezidenta, přičemž ani samotná tato aktivita nemá s výkonem prezidenta nic společného. Souvislost s činností prezidenta republiky tak dána není. K tomu lze nad rámec nutného odůvodnění dodat, že je obecně známou skutečností, že Miloš Zeman byl v minulosti předsedou vlády. Z dokazování před obvodním soudem vyplynulo, že k ukončení pracovního poměru vedlejšího účastníka na Úřadu vlády došlo v roce 2000, tj. právě v době, kdy byl Miloš Zeman předsedou vlády. Protože v době pronesení výroku (16. 11. 2017) nebyl Miloš Zeman předsedou vlády, nemohlo jít ani o nesprávný úřední postup předsedy vlády a ani tímto způsobem nebyla založena odpovědnost státu podle čl. 36 odst. 3 Listiny.

34. Ústavní soud konstatuje, že obsah posuzovaného výroku nemá s výkonem funkce prezidenta souvislost. Absenci obsahové souvislosti výroku s činností prezidenta Ústavní soud považuje za natolik zřetelnou, že převážila nad tím, že výrok byl pronesen v televizním pořadu,

kam byl Miloš Zeman pozván, aby jako prezident promluvil k veřejnosti. Z tohoto důvodu čl. 54 odst. 3 Ústavy nebrání, aby za výrok nesl odpovědnost Miloš Zeman jako soukromá osoba, neboť výrok nespadal pod výkon funkce prezidenta republiky. Obdobně pak pro chybějící souvislost s výkonem funkce prezidenta republiky výrok nepředstavoval ani úřední postup prezidenta republiky (tím méně jeho rozhodnutí) ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny. Podle tohoto ustanovení tak vedlejšímu účastníkovi nevzniklo právo na náhradu škody za nesprávný úřední postup či nezákonné rozhodnutí a stěžovatelce nevznikla podle čl. 36 odst. 3 Listiny tomu odpovídající povinnost.

35. Pro dokreslení lze poukázat na nález ze dne 11. 11. 2005 sp. zn. I. ÚS 453/03 (N 209/39 SbNU 215), v němž Ústavní soud poté, co dospěl k závěru, že za tehdy zkoumaný výrok pronesený předsedou vlády nelze s ohledem na jeho obsah přičítat odpovědnost vládě, resp. státu, zmínil, že za výrok odpovídá předseda vlády jako soukromá osoba a v případném sporu o ochranu osobnosti by byl sám jako fyzická osoba pasivně legitimován.

36. V posuzované věci obecné soudy podle zákona č. 82/1998 Sb. činily stěžovatelku odpovědnou za výroky Miloše Zemana, které nesouvisely s činností prezidenta republiky. Ústavní soud připomíná, že v minulosti ve své judikatuře Nejvyšší soud zmínil, že v případě, kdy počínání osoby v pozici státního orgánu, úřední osoby či územního celku v přenesené působnosti (§ 3 zákona č. 82/1998 Sb.) nelze vůbec považovat za jednání při výkonu veřejné moci, jde o tzv. exces. Za případnou újmu pak neodpovídá stát, ale sama osoba, která se excesivního postupu dopustí. Pro posouzení, zda o exces šlo, je rozhodující, zda jednání (či opomenutí) mělo vztah k činnosti (úkolům) osoby vykonávající veřejnou moc (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2020 sp. zn. 25 Cdo 705/2019 a dále rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2016 sp. zn. 30 Cdo 4118/2015, bod 33; či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 5. 2018 sp. zn. 30 Cdo 5848/2016, bod 83). Potřebnou souvislost s výkonem činnosti prezidenta posuzovaný výrok podle hodnocení Ústavního soudu neměl (viz výše, zejména bod 33). Stěžovatelka tak byla činěna odpovědnou za jednání jiné osoby, za které nese odpovědnost sama tato jednající osoba. V nezohlednění skutečnosti, že výrok neměl potřebnou souvislost s činností prezidenta, pak Ústavní soud spatřuje porušení stěžovatelčina základního práva na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny) ve spojení s čl. 2 odst. 3 Listiny, neboť stěžovatelka v důsledku napadených rozhodnutí byla nucena odčinit újmu (poskytnout omluvu) za jednání, za něž nenesla odpovědnost ona, nýbrž samotný původce výroku, tj. měla učinit to, co jí zákon neukládá.

VI. Závěr

37. Námitka odnětí práva vyjádřit se a námitka překvapivosti rozhodnutí není důvodná (část V. A.).

38. Co se týče zkoumaného výroku (část V. B.), v řízení o ústavní stížnosti nebyl zpochybněn závěr obecných soudů, že posuzovaný výrok Miloše Zemana byl nepravdivý a že zasáhl do osobní cti vedlejšího účastníka. Pravdivostí výroku či zásahem do osobní cti se tak Ústavní soud nezabýval, ale z hlediska zachování základních práv stěžovatelky posuzoval závěr obecných soudů, že za výrok nese odpovědnost stěžovatelka, nikoli samotný původce výroku. Ústavní soud přitom shledal, že výrok neměl potřebnou souvislost s výkonem funkce prezidenta republiky (výrok nespadal pod výkon funkce prezidenta republiky ve smyslu čl. 54 odst. 3 Ústavy ani úřední činnost prezidenta ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny) a pro tuto chybějící souvislost za něj nenesla odpovědnost stěžovatelka, nýbrž samotný prezident jako soukromá osoba. Ústavní soud tak dospěl k závěru, že napadenými rozhodnutími obecných soudů došlo k porušení základního práva stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 2 odst. 3 Listiny. Z tohoto důvodu ústavní stížnosti vyhověl a ústavní stížností napadená rozhodnutí zrušil podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Učinil tak

bez nařízení ústního jednání, neboť od něho nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Č. 23
Předběžné opatření v řízení ve věcech péče soudu o nezletilé (sp. zn. IV. ÚS 3200/20 ze dne 2. února 2021)

Rozhodne-li soud „obecným“ předběžným opatřením podle § 76 a násl. občanského soudního řádu i za situace, kdy jsou naplněny podmínky pro vydání předběžného opatření podle § 452 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, aniž jsou však dodrženy kogentní podmínky pro vydání takového zvláštního předběžného opatření podle § 459 odst. 1 a § 460 odst. 1 zákona o zvláštních řízeních soudních, jde o procesní postup neslučitelný s ústavními kautelami řízení ve věcech péče o dítě a zasahující práva dotčeného rodiče na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s právem dítěte podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Pavla Šámala a soudců Josefa Fialy a Jana Filipa (soudce zpravodaj) v řízení o ústavní stížnosti stěžovatelky L. B., zastoupené JUDr. Erikou Staškovou, advokátkou, sídlem Lidická 693/5a, Brno, proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. listopadu 2020 č. j. 13 Co 204/2019-495 a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14. září 2020 č. j. 13 Co 204/2019-428, za účasti Krajského soudu v Brně jako účastníka řízení a 1. nezletilého P. B. a 2. nezletilé P. B., zastoupených městem Rosice, sídlem Palackého náměstí 13, Rosice, a 3. J. B., zastoupeného Mgr. Ing. Martinem Matějkou, advokátem, sídlem náměstí 28. října 1898/9, Brno, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

I. Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 5. listopadu 2020 č. j. 13 Co 204/2019--495 a usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 14. září 2020 č. j. 13 Co 204/2019-428 bylo porušeno právo stěžovatelky, 1. vedlejšího účastníka a 2. vedlejší účastnice na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s právem 1. vedlejšího účastníka a 2. vedlejší účastnice podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

II. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. listopadu 2020 č. j. 13 Co 204/2019--495 a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14. září 2020 č. j. 13 Co 204/2019-428 se ruší.

III. Návrh stěžovatelky na přiznání náhrady nákladů řízení o ústavní stížnosti se zamítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Stěžovatelka (dále též „matka“) 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 uvedených soudních rozhodnutí s tvrzením, že jimi byla porušena základní práva zaručená podle čl. 10 odst. 2, čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen

„Listina“), podle čl. 6 odst. 1 a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a podle čl. 3 Úmluvy o právech dítěte.

2. S ohledem na okolnosti projednávaného případu stěžovatelka navrhla, aby Ústavní soud podle § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu uložil krajskému soudu, aby stěžovatelce nahradil náklady řízení. Napadená rozhodnutí představují výjimečně závažný protiústavní zásah obecného soudu do stěžovatelčina práva na rodinný život, a nadto byla stěžovatelce postupem krajského soudu odňata možnost bránit se proti nařízenému předběžnému opatření. Vzhledem k závažným pochybením krajského soudu se tak jeví spravedlivým, aby tento zásah alespoň částečně zmírnil tím, že ponese stěžovatelčiny náklady řízení před Ústavním soudem. Stěžovatelka též požádala o projednání věci mimo pořadí a bez zbytečného odkladu podle § 71d odst. 1 (sc. § 39) zákona o Ústavním soudu.

3. Z ústavní stížnosti a vyžádaného soudního spisu vedeného Okresním soudem Brno-venkov (dále jen „okresní soud“) se podává, že jeho rozsudkem ze dne 25. 6. 2019 č. j. Nc 148/2018-313 byli 1. vedlejší účastník (dále též „nezletilý P.“) a 2. vedlejší účastnice (dále též „nezletilá P.“) svěřeni pro dobu před rozvodem manželství rodičů a pro dobu po rozvodu manželství rodičů do péče matky (výrok I), 3. vedlejšímu účastníkovi (dále též „otec“) byla uložena povinnost platit výživné pro nezletilého P. v částce 8 000 Kč měsíčně s účinností od 1. 8. 2017 a od právní moci rozsudku o rozvodu manželství rodičů (výrok II), otci byla uložena povinnost platit výživné pro nezletilou P. v částce 6 000 Kč měsíčně s účinností od 1. 8. 2017 a od právní moci rozsudku o rozvodu manželství rodičů (výrok III), otci byla uložena povinnost zaplatit nedoplatek na výživném pro nezletilého P. za dobu od 1. 8. 2017 do 30. 6. 2019 v částce 7 782 Kč (výrok IV), bylo rozhodnuto o tom, že nedoplatek na výživném pro nezletilou P. za dobu od 1. 8. 2017 do 30. 6. 2019 otci nevznikl (výrok V), matce a otci byla uložena účast na párové terapii v Manželské a rodinné poradně v Brně každou středu v lichém kalendářním týdnu od 18.00 hod. do 19.00 hod. po dobu 12 měsíců od právní moci rozsudku okresního soudu (výrok VI), byl upraven styk otce s nezletilým P. formou asistovaného styku v krizovém centru za přítomnosti pracovníka uvedeného zařízení každou středu v lichém kalendářním týdnu od 17.00 hod. do 18.00 hod. (výrok VII), byl upraven styk otce s nezletilou P. formou asistovaného styku v krizovém centru za přítomnosti pracovníka uvedeného zařízení každou středu v sudém kalendářním týdnu od 17.00 hod. do 18.00 hod. (výrok VIII), matce byla uložena povinnost poskytovat otci písemné informace o zdravotním stavu nezletilého P. a nezletilé P., o jejich školních výsledcích, mimoškolních aktivitách a podávat mu zprávy o mimořádných podstatných záležitostech týkajících se obou nezletilých dětí, a to k 15. a 30. dni každého kalendářního měsíce (výrok IX), o náhradě nákladů státu bylo rozhodnuto tak, že základ nároku státu vůči matce je dán ve výši 50 % a vůči otci ve výši 50 % (výroky X a XI), a o náhradě nákladů řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok XII).

4. Proti výrokům II, III, IV, V, VI, VII, VIII, X, XI a XII rozsudku okresního soudu podala matka odvolání. O odvolání doposud nebylo rozhodnuto.

5. Okresní soud a Krajský soud v Brně přistoupily k využití celé řady prostředků, jimiž se snažily zmírnit a napravit rodičovský konflikt a napravit zpřetrhané vazby mezi nezletilými dětmi a otcem. Usnesením okresního soudu ze dne 15. 10. 2018 č. j. Nc 148/2018-132 byla matce a otci uložena účast na párové a rodinné terapii v Manželské a rodinné poradně Bethesda v Brně na dobu dvou měsíců. Usnesením okresního soudu ze dne 1. 8. 2018 č. j. Nc 148/2018-43, ve spojení s usnesením krajského soudu ze dne 5. 9. 2018 č. j. 13 Co 189/2018-120, bylo nařízeno předběžné opatření, kterým byl upraven asistovaný styk otce s nezletilým P. a nezletilou P. každou lichou středu po dobu jedné hodiny v krizovém centru. Usnesením krajského soudu ze dne 22. 1. 2020 č. j. 13 Co 204/2019-387, ve spojení s usnesením krajského soudu ze dne 24. 1. 2020 č. j. 13 Co 204/2019-394, bylo předchozí usnesení o nařízení předběžného opatření změněno tak, že byl upraven asistovaný styk otce s každým nezletilým

samostatně, a to s nezletilým P. každou lichou středu po dobu jedné hodiny a s nezletilou P. každé sudé úterý po dobu jedné hodiny. Současně bylo určeno, že obě děti jsou povinny absolvovat styk s otcem bez mobilního telefonu, jiného obdobného zařízení nebo jiných věcí (včetně oblečení s kapucí), které otci znemožňují aktivní verbální a neverbální kontakt s dětmi. Usnesením krajského soudu ze dne 22. 1. 2020 č. j. 13 Co 204/2019-387, ve spojení s usnesením krajského soudu ze dne 24. 1. 2020 č. j. 13 Co 204/2019-394, byla matce a otci uložena účast na rodinné terapii v krizovém centru, a to na dobu tří měsíců.

6. Napadeným usnesením krajského soudu ze dne 14. 9. 2020 č. j. 13 Co 204/2019-428 bylo rozhodnuto, že předběžné opatření nařízené usnesením okresního soudu ze dne 1. 8. 2018 č. j. Nc 148/2018-43, ve spojení s usneseními krajského soudu ze dne 5. 9. 2018 č. j. 13 Co 189/2018-120, ze dne 22. 1. 2020 č. j. 13 Co 204/2019-387 a ze dne 24. 1. 2020 č. j. 13 Co 204/2019-394, se zrušuje (výrok I). Krajský soud dále nařídil toto předběžné opatření: a) nezletilý P. a nezletilá P. se na dobu od 1. 10. 2020 do 31. 3. 2021 umísťují do péče Centra sociálních služeb, příspěvkové organizace, Krizového centra pro děti a dospívající, sídlem Hapalova 1642/4, Brno; b) matka je povinna dne 1. 10. 2020 odevzdat nezletilého P. a nezletilou P. do péče Krizového centra; c) Krizové centrum je povinno převzít nezletilého P. a nezletilou P. do péče; d) po dobu pobytu nezletilého P. a nezletilé P. v Krizovém centru platí tato úprava styku nezletilých s matkou a otcem: matka je oprávněna stýkat se s nezletilým P. každou středu lichého kalendářního týdne od 16.00 hod. do 17.00 hod., a to v Krizovém centru za přítomnosti pracovníka uvedeného zařízení; matka je oprávněna stýkat se s nezletilou P. každou středu lichého kalendářního týdne od 17.00 hod. do 18.00 hod., a to v Krizovém centru za přítomnosti pracovníka uvedeného zařízení; otec je oprávněn stýkat se s nezletilým P. každou středu sudého kalendářního týdne od 16.00 hod. do 17.00 hod., a to v Krizovém centru za přítomnosti pracovníka uvedeného zařízení; otec je oprávněn stýkat se s nezletilou P. každou středu sudého kalendářního týdne od 17.00 hod. do 18.00 hod., a to v Krizovém centru za přítomnosti pracovníka uvedeného zařízení; matce se zakazuje jakýmkoli způsobem kontaktovat nezletilého P. a nezletilou P. mimo dobu upraveného styku matky s nezletilým P. a nezletilou P.; otci se zakazuje jakýmkoli způsobem kontaktovat nezletilého P. a nezletilou P. mimo dobu upraveného styku otce s nezletilým P. a nezletilou P.; nezletilému P. se zakazuje jakýmkoli způsobem kontaktovat matku a otce mimo dobu upraveného styku matky a otce s nezletilým P.; nezletilému P. se zakazuje užívat telefon a jiná elektronická zařízení, která umožňují komunikaci na dálku; nezletilé P. se zakazuje jakýmkoli způsobem kontaktovat matku a otce mimo dobu upraveného styku matky a otce s nezletilou P.; nezletilé P. se zakazuje užívat telefon a jiná elektronická zařízení, která umožňují komunikaci na dálku (výrok II). Krajský soud uvedl, že cílem tohoto předběžného opatření je oddělení obou nezletilých od vlivu matky, aby bez jejího rušivého vlivu mohly být účinně uplatněny postupy, které mají nastolit adekvátní vztah k otci. Dobu trvání tohoto předběžného opatření krajský soud stanovil v délce 6 měsíců, jelikož při takto stanovené délce trvání předběžného opatření je větší pravděpodobnost, že se podaří dosáhnout kýžené pozitivní změny ve vztahu obou nezletilých k otci.

7. Napadeným usnesením krajského soudu ze dne 5. 11. 2020 č. j. 13 Co 204/2019-495 byl zamítnut návrh matky na zrušení předběžného opatření nařízeného usnesením krajského soudu ze dne 14. 9. 2020 č. j. 13 Co 204/2019-428. Krajský soud uvedl, že předběžné opatření bylo nařízeno podle § 211, § 102 odst. 1 a 3 a § 75c zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „o. s. ř.“), a nikoli podle § 452 až 465 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „z. ř. s.“), jak se matka mylně domnívá. Proto její argumentace (kterou odůvodňuje nesplnění předpokladů pro nařízení předběžného opatření a existenci důvodů pro zrušení předběžného opatření), jež vychází z úpravy obsažené v § 452 až 465 z. ř. s., není důvodná. Podle krajského soudu byly všechny zákonné předpoklady pro nařízení předběžného opatření splněny a potřeba

zatímní úpravy obou nezletilých byla v době nařízení předběžného opatření dána a tato potřeba stále trvá.

II. Argumentace stěžovatelky

8. Stěžovatelka ve své ústavní stížnosti namítá jednak absenci zákonného podkladu předběžného opatření, přičemž zejména tvrdí, že k ochraně zájmů dítěte, jimž je bezesporu nutné poskytnout vyšší míru ochrany než zájmům běžného účastníka sporného řízení, slouží speciální úprava vydávání předběžného opatření upravujícího poměry dítěte podle § 452 a násl. z. ř. s. Tato ochrana prvotně neslouží k úpravě poměrů mezi účastníky řízení, jak stanovuje občanský soudní řád pro běžné sporné řízení, ale má zajistit přijetí takových opatření, která vedou k zabezpečení základních zájmů dítěte. Přestože zákon o zvláštních řízeních soudních stanoví podpůrnou aplikaci občanského soudního řádu, a je tedy možné využít § 211 ve spojení s § 102 o. s. ř. pro vydání předběžného opatření po zahájení meritorního řízení, nelze účastníky řízení zbavit zvláštní ochrany, kterou ustanovení zákona o zvláštních řízeních soudních stanovují pro vydávání tohoto druhu předběžných opatření. Krajský soud tedy nepochopitelně opomíjí specifičnost řízení ve věcech péče soudu o nezletilé a porušuje tím ústavně chráněné zájmy nezletilých. Krajský soud tak napadené předběžné opatření, kterým umístil nezletilé na dobu šesti měsíců do péče krizového centra, vydal v rozporu s § 459 a 460 z. ř. s., což má i namítaný ústavněprávní přesah.

9. Stěžovatelka dále uvádí, že napadené předběžné opatření představuje zásadní zásah do práva jak rodiče, tak i nezletilých dětí na rodinný život. Napadené předběžné opatření je bezpochyby krajním řešením a zásadním zásahem do práva jak stěžovatelky, tak i nezletilých na rodinný život, což stěžovatelka obsáhle odůvodňuje. Nadto v napadených usneseních absentuje náležité odůvodnění tohoto zásahu.

10. Stěžovatelka konečně namítá též porušení práva na rovnost účastníků soudního řízení a porušení jejího práva na soudní ochranu. Krajský soud rozhodl o nařízení předběžného opatření v řízení o odvolání stěžovatelky proti rozsudku okresního soudu. Proti napadenému usnesení krajského soudu ze dne 14. 9. 2020 č. j. 13 Co 204/2019-428 tak stěžovatelka neměla žádnou možnost procesní obrany, neboť neměla k dispozici odvolání ani jiný procesní prostředek ochrany práva. Nadto neměla ani možnost vyjádřit se k nařízenému předběžnému opatření před vydáním tohoto napadeného usnesení. S ohledem na povahu předběžného opatření, jímž byli nezletilí odebráni stěžovatelce z osobní péče, je nemožnost obrany ani vyjádření se před vydáním tohoto napadeného usnesení zvláště citelným zásahem do práv stěžovatelky.

III. Vyjádření účastníka řízení, vedlejších účastníků řízení a replika stěžovatelky

11. Soudce zpravodaj postupem podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům a vedlejším účastníkům řízení.

12. Krajský soud ve svém vyjádření zopakoval odůvodnění uvedené v napadených usneseních, přičemž zdůraznil, že rozhodnutí o umístění nezletilých do neutrálního prostředí nemohlo být pro účastníky řízení překvapivé, neboť již v usnesení krajského soudu ze dne 22. 1. 2020 č. j. 13 Co 204/2019-387 byli účastníci upozorněni, že v případě neúspěchu asistovaných styků a rodinné terapie lze přistoupit k umístění obou nezletilých do neutrálního prostředí. Krajský soud je přesvědčen, že byly splněny všechny zákonné předpoklady pro nařízení předběžného opatření, tedy zákonný podklad, legitimní cíl a proporcionalita.

13. Město Rosice jako kolizní opatrovník nezletilých ve svém vyjádření uvedlo, že napadená usnesení nejsou v rozporu se zájmy nezletilých, což dále odůvodňuje. Nařízená předběžná opatřená jsou poslední zbývající možností o nápravu vztahů dětí k otci. Nevyužití této poslední možnosti by znamenalo rezignaci na právo dětí na oba rodiče, což je ve výrazném rozporu s nejlepším zájmem nezletilých.

14. Otec ve svém vyjádření uvedl, že ústavní stížnost je koncipována jako obecný diskurz o problematice práva na rodinný život, zájmech dětí oproti právu, resp. povinnosti soudu umístit nezletilé do ústavní péče. Ústavní stížnost patrně úmyslně vynechává konkrétní okolnosti daného případu, jeho genezi a důvody, proč nezbylo než nezletilé děti matce dočasně odejmout a umístit do neutrálního prostředí. Otec, stejně jako kolizní opatrovník, navrhoval umístění dětí do neutrálního prostředí, které by zamezilo manipulaci nezletilých matkou, již v řízení před okresním soudem. Rozhodnutí krajského soudu tak nebylo nečekané či nedůvodné. Naopak bylo vydáno v důsledku chování samotné matky, která dlouhodobě nerespektuje soudní rozhodnutí a všechny pokusy o nápravu vztahu otce s nezletilými sabotuje neúčastí na prakticky všech asistovaných kontaktech, rodinné terapii a dalších. Vydání napadeného předběžného opatření tak bylo pouze důsledkem ignorace předchozího rozhodnutí matkou, která úmyslně pokusům o nápravu vztahu otce s dětmi brání. Otec má za to, že ústavní stížnost matky je zjevně neopodstatněná.

15. Výše uvedená vyjádření byla stěžovatelce zaslána na vědomí a k případné replice, která v ní setrvala na své právní argumentaci uvedené v ústavní stížnosti a dodala, že během pobytu v krizovém centru došlo u nezletilé P. ke znatelnému zhoršení školních výsledků, v krizovém centru se vyskytují problémy při komunikaci s ošetřujícím personálem a nezletilí zcela odmítají komunikovat s otcem, za což jsou v krizovém centru trestáni zákazem vycházení. Především však došlo ke zhoršení jejich psychického a zdravotního stavu. V důsledku umístění v krizovém centru se stav nezletilého P. bohužel zhoršil natolik, že byl dne 4. 1. 2021 hospitalizován v Dětské nemocnici Brno pro pokus o sebevraždu. Následně byl nezletilý P. převezen k hospitalizaci na Dětské a dorostové oddělení Psychiatrické kliniky Fakultní nemocnice Brno, kde se nachází i nyní. Ze zaslaného vyjádření kolizního opatrovníka je patrné, že svoji funkci zásadním způsobem neplní, když jeho jediným zájmem je náprava vztahů nezletilých dětí k otci, a to bez ohledu na specifické okolnosti případu a dopad na psychiku nezletilé.

16. Ústavní soud dospěl k závěru, že není třeba nařizovat ústní jednání, jelikož od něj nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

17. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení. Dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, ve kterých byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a její ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť vyčerpala všechny zákonné prostředky k ochraně svého práva.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

18. 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. Proto vedení řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad podústavního práva a jeho aplikace na jednotlivý případ jsou v zásadě věcí obecných soudů a o zásahu Ústavního soudu do jejich rozhodovací činnosti lze uvažovat za situace, kdy je jejich rozhodování stiženo vadami, které mají za následek porušení ústavnosti (tzv. kvalifikované vady); o jaké vady přitom jde, lze zjistit z judikatury Ústavního soudu.

19. Proces interpretace a aplikace podústavního práva pak bývá stižen takovouto kvalifikovanou vadou zpravidla tehdy, nezohlední-li obecné soudy správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného základního práva (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, resp. který odpovídá všeobecně akceptovanému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů [nález ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471); tato i všechna dále uvedená rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz].

20. Ke způsobilosti předběžného opatření (jako opatření prozatímní povahy) zasáhnout do základních práv a svobod účastníků řízení se Ústavní soud v rozhodovací praxi vyjádřil tak, že tuto způsobilost obecně vyloučit nelze; je však třeba zdůraznit, že předběžná opatření zpravidla nedosahují takové intenzity, aby mohla zasáhnout do ústavně zaručených práv jedné či druhé strany, neboť při rozhodování o nařízení předběžného opatření 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 zatímní úprava práv a povinností, která nevylučuje, že ochrana práv dotčenému účastníku bude posléze poskytnuta konečným rozhodnutím ve věci [srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 14. 9. 1994 sp. zn. IV. ÚS 43/94 (N 41/2 SbNU 27), usnesení ze dne 29. 3. 2000 sp. zn. IV. ÚS 488/99, ze dne 8. 11. 2000 sp. zn. IV. ÚS 115/2000, ze dne 14. 6. 2007 sp. zn. II. ÚS 44/06 a mnohá další]. Ústavní soud se tedy zpravidla necítí oprávněn zasahovat do rozhodnutí o předběžných opatřeních, neboť jde o rozhodnutí, která do práv a povinností účastníků zasahují nikoli konečným způsobem, nýbrž jde o opatření, jejichž trvání je zásadně časově omezeno.

21. Ústavní soud vychází z názoru, že posouzení podmínek pro vydání předběžného opatření je věcí obecného soudu, neboť závisí na konkrétních okolnostech případu [srov. nálezy ze dne 10. 11. 1999 sp. zn. II. ÚS 221/98 (N 158/16 SbNU 171) nebo ze dne 21. 11. 2001 sp. zn. IV. ÚS 189/01 (N 178/24 SbNU 327), usnesení ze dne 3. 3. 2011 sp. zn. III. ÚS 3365/10, ze dne 28. 6. 2012 sp. zn. II. ÚS 2010/12 nebo ze dne 27. 3. 2014 sp. zn. III. ÚS 909/14]. Ústavnímu soudu tedy, z hlediska ústavněprávního, zásadně nepřísluší přehodnocovat názor obecných soudů stran důvodnosti návrhu na vydání předběžného opatření. Ústavní soud je povolán toliko ověřit, zda rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření mělo zákonný podklad (čl. 2 odst. 2 Listiny), bylo vydáno příslušným orgánem (čl. 38 odst. 1 Listiny) za dodržení zásad spravedlivého procesu a současně nebylo projevem svévole ve smyslu čl. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny [viz např. nález ze dne 10. 11. 1999 sp. zn. II. ÚS 221/98 (N 158/16 SbNU 171), usnesení ze dne 5. 2. 2013 sp. zn. III. ÚS 155/13 nebo ze dne 9. 3. 2015 sp. zn. I. ÚS 641/15].

22. Ústavní stížnost je mj. založena právě na nesouhlasu stěžovatelky s postupem krajského soudu při vydání napadeného předběžného opatření, neboť tvrdí, že vydání předběžného opatření nemělo zákonný podklad vyžadovaný podle čl. 2 odst. 2 Listiny, jelikož bylo vydáno neústavně podle příslušných ustanovení občanského soudního řádu, namísto § 452 až 465 z. ř. s. Nutno zdůraznit, že jak z obsahu napadených rozhodnutí, tak ze shodného vyjádření účastníků i též z vyžádaného soudního spisu tato tvrzená skutečnost o aplikaci výhradně příslušných ustanovení občanského soudního řádu při vydání napadeného předběžného opatření skutečně vyplývá.

23. Podle § 2 písm. t) z. ř. s. „tento zákon upravuje řízení ve věcech péče soudu o nezletilé“.

24. Podle § 1 odst. 3 z. ř. s. „nestanoví-li tento zákon jinak, použije se občanský soudní řád“. Podle § 1 odst. 4 z. ř. s. „nevyplývá-li z povahy jednotlivých ustanovení něco jiného, použijí se ustanovení tohoto zákona vedle občanského soudního řádu“.

25. Podle názorů vyjádřených doktrínou (srov. LAVICKÝ, Petr. Komentář k § 1. In: Lavický, Petr a kolektiv. Civilní proces. Řízení nesporné: zákon o zvláštních řízeních soudních; zákon o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. Praktický komentář. ISBN 978-80-7478-869-7) jsou nesporná řízení primárně regulována zákonem o zvláštních řízeních soudních. Aplikační přednost mají ustanovení zvláštní části, dopadající na daný druh řízení, před částí obecnou. Samostatná aplikace zákona o zvláštních řízeních soudních se použije tehdy, je-li určitá otázka vyčerpávajícím způsobem regulována v zákoně o zvláštních řízeních soudních. Oba předpisy se použijí tehdy, obsahují-li sice úpravu určité oblasti, avšak úprava v zákoně o zvláštních řízeních soudních je pouze kusá, a nevylučuje proto zcela aplikaci občanského soudního řádu. Byť to § 1 odst. 2 ani 3 z. ř. s. výslovně nestanovují, je nepochybné, že z občanského soudního řádu nelze použít ta pravidla a procesní postupy, které jsou neslučitelné s povahou zvláštních řízení upravených v zákoně o zvláštních řízeních soudních, a ta pravidla a procesní postupy, které takto nevhodné nejsou, bude nutno přiměřeně přizpůsobit povaze nesporného řízení.

26. Podle § 452 odst. 1 z. ř. s. „ocitlo-li se nezletilé dítě ve stavu nedostatku řádné péče bez ohledu na to, zda tu je či není osoba, která má právo o dítě pečovat, nebo je-li život dítěte, jeho normální vývoj nebo jiný důležitý zájem vážně ohrožen nebo byl-li narušen, soud předběžným opatřením upraví poměry dítěte na nezbytně nutnou dobu tak, že nařídí, aby dítě bylo umístěno ve vhodném prostředí, které v usnesení označí“.

27. Ústavní soud zdůrazňuje, že výše uvedené „speciální“ předběžné opatření podle § 452 z. ř. s. je institut výjimečný, spíše „krajní“, určený k řešení těch nejvážnějších situací týkajících se dítěte. Obecné soudy tedy samozřejmě mohou vydávat i tzv. „běžná“ předběžná opatření (podle § 76 a násl. o. s. ř.), což znamená mj. i to, že při rozhodování o návrzích na předběžné opatření ve věcech péče o nezletilé děti postupují obecné soudy jak podle občanského soudního řádu, tak i podle zákona o zvláštních řízeních soudních podle konkrétních okolností jimi posuzované věci.

28. Klíčovou otázkou pro posouzení ústavní stížnosti je tedy za prvé to, za jakých (skutkových a právních) okolností opatrovnický soud vydává „speciální“ předběžné opatření podle § 452 z. ř. s., a za druhé též to, je-li povinností opatrovnického soudu vydat toto „speciální“ předběžné opatření podle § 452 z. ř. s., jsou-li pro to splněny zákonné požadavky, nebo zda je na jeho volné úvaze, vydá-li toto „speciální“ předběžné opatření nebo „běžné“ předběžné opatření podle § 76 a násl. o. s. ř.

29. Jak Ústavní soud uvedl výše, tak „speciální“ předběžné opatření podle § 452 a násl. z. ř. s. je institut výjimečný. Předpoklady pro nařízení tohoto předběžného opatření jsou následující (nemusí být splněny kumulativně; stačí naplnění, byť i jediného z nich): dítě se ocitlo ve stavu nedostatku řádné péče; dítě je ohroženo na životě; je ohrožen (či již byl narušen) normální vývoj dítěte či je ohrožen (či již byl narušen) jiný důležitý zájem dítěte. První dva předpoklady nečiní větší výkladové problémy. U ostatních dvou případů Ústavní soud v souladu s doktrínou (srov. JIRSA, Jaromír. Komentář k § 452. In: Jirsa, Jaromír a kolektiv. Občanské soudní řízení. Soudcovský komentář. Kniha III. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2019. ISBN 978-80-7598-372-5.) konstatuje, že ohrožení a již existující narušení normálního vývoje dítěte může nastat například v situaci, kdy rodiče nejsou schopni zajistit, aby dítě plnilo povinnou školní docházku, nebo jde o dítě rodičů, kteří jej nutí k drobné pouliční kriminalitě či prostituci. Výjimečně by mohlo jít i o děti, u nichž rodiče rezignovali na výchovu, tolerují jejich naprostou závislost na počítačích, působí katastrofálními stravovacími návyky abnormální obezitu dítěte ohrožující jeho zdraví apod. Do kategorie ohrožení a již existujícího narušení důležitého zájmu dítěte mohou spadat (nebudou-li již spadat do kategorie předchozí) případy, kdy např. rezidentní rodič úmyslně izoluje dítě od rodiče nerezidentního, vyvolává v dítěti úzkostné stavy před stykem s druhým rodičem vedoucí až k duševní poruše. Může to být i případ dítěte, které již v útlém věku projevuje virtuózní nadání ke hře na hudební nástroj

nebo jiný mimořádný (sportovní či umělecký) talent, který jeho rodiče, na rozdíl od prarodičů, odmítají jakkoli podporovat. Ústavní soud pak opakovaně konstatoval, že pouze akutní ohrožení života, zdraví nebo příznivého vývoje dítěte může být důvodem pro nařízení tohoto „speciálního“ předběžného opatření [srov. např. nález ze dne 20. 7. 2010 sp. zn. IV. ÚS 2244/09 (N 146/58 SbNU 227)].

30. Ústavní soud uznává, že nalézt „hranici“ pro to, kdy je již namístě vydat „speciální“ předběžné opatření podle § 452 z. ř. s., může činit v praxi nemalých problémů a bude záležet vždy na skutkových okolnostech v dané opatrovnické věci. Opětovně s odkazem na doktrínu (srov. JIRSA, Jaromír. Komentář k § 452. Op. cit.) lze uvést příklad, že chodilo-li by dítě „za školu“, lze je odevzdat do péče jiné osoby, která na ně lépe dohlédne, a v tomto případě by bylo namístě použít předběžné opatření podle § 76 o. s. ř. Pokoušelo-li by se však dítě za školou v partě starších dětí o experimenty s tvrdými drogami, nepochybně by to byl důvod pro vydání „speciálního“ předběžného opatření podle § 452 z. ř. s. O výjimečnosti „speciálního“ předběžného opatření podle § 452 a násl. z. ř. s. svědčí též to, že toto předběžné opatření může soud nařídit jen na návrh orgánu sociálně-právní ochrany dětí (§ 454 odst. 1 z. ř. s.).

31. Lze tak shrnout, že vydání „speciálního“ předběžného opatření podle § 452 z. ř. s. je možné pouze v případě akutního ohrožení života, zdraví nebo příznivého vývoje dítěte či je ohrožen jiný důležitý zájem dítěte (viz výše uvedené kategorie tohoto „speciálního“ předběžného opatření), a to pouze na návrh orgánu sociálně-právní ochrany dětí za účelem umístění dítěte ve vhodném prostředí. Splnění těchto podmínek je nyní třeba posoudit.

32. Vydání „speciálního“ předběžného opatření podle § 452 z. ř. s. má však další významná omezení. Mezi to nejdůležitější patří to, že podle § 459 odst. 1 z. ř. s. toto předběžné opatření trvá po dobu 1 měsíce od jeho vykonatelnosti, přičemž podle § 460 odst. 1 z. ř. s. bylo-li před uplynutím doby podle § 459 odst. 1 z. ř. s. zahájeno řízení ve věci samé, může soud předběžné opatření na dobu nejvýše 1 měsíce opakovaně prodloužit tak, aby celková doba trvání předběžného opatření nepřesáhla 6 měsíců od jeho vykonatelnosti. Poté lze dobu trvání předběžného opatření výjimečně prodloužit jen tehdy, nebylo-li z vážných důvodů a objektivních příčin možné v této době skončit důkazní řízení ve věci samé.

33. Uvedené časové hledisko je významné pro zachování práv dítěte a má i ústavní přesah. Je-li orgán sociálně-právní ochrany dítěte přesvědčen, že i po uplynutí stanovené lhůty nadále existují důvody pro umístění dítěte do vhodného prostředí, musí podat návrh nový. K tomu srov. nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2244/09: „Prodloužením doby trvání předběžného opatření za situace, kdy zákon takový postup zjevně neumožňoval, se obvodní soud dopustil zřejmé svévole (nerespektování kogentní normy), v důsledku čehož bylo neoprávněně zasaženo do ústavně zaručeného práva stěžovatelky na soudní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Tentýž závěr je pak třeba vztáhnout i na všechna navazující usnesení o prodloužení doby trvání předběžného opatření, jež obvodní soud periodicky vydával, neboť nebylo možno platně prodlužovat trvání předběžného opatření, které již ze zákona zaniklo.“

34. To, co bylo právě uvedeno, je východiskem pro zodpovězení otázky, je-li povinností opatrovnického soudu vydat (při naplnění zákonných podmínek) toto „speciální“ předběžné opatření podle § 452 z. ř. s., nebo zda je na jeho volné úvaze, vydá-li toto „speciální“ předběžné opatření nebo „běžné“ předběžné opatření podle § 76 a násl. o. s. ř. Uvedené časové hledisko totiž chrání zejména dítě, aby nebylo umístěno ve vhodném (náhradním) prostředí příliš dlouhou dobu a aby bylo pravidelně (v měsíčních intervalech, avšak po dobu maximálně 6 měsíců) posuzováno, zda je toto předběžné opatření ještě nutné, a to i s posouzením toho, je-li toto předběžné opatření (stále) dostatečným důvodem pro zásah do rodičovských práv. Jinak řečeno, obecné soudy jsou povinny zajistit spravedlivou rovnováhu mezi zájmy dítěte a zájmy jeho rodiče, zvláštní pozornost však musí být věnována zájmu dítěte [srov. např. nález ze dne 20. 8. 2004 sp. zn. III. ÚS 459/03 (N 117/34 SbNU 223) či rozhodnutí Evropského soudu pro

lidská práva ze dne 27. 11. 1992 ve věci *Olsson proti Švédsku*, stížnost č. 13441/87], a to tak, aby bylo vždy umístěno pro něj v co nejlepším prostředí, a je-li v prostředí „náhradním“, aby tam bylo pouze pro naprosto nezbytně nutnou dobu.

35. Na základě uvedeného Ústavní soud shledal, že jako neústavní postup obecných soudů, zasahující do práv dítěte podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte a též do jeho práva nebo práva jeho rodiče na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, je nutno posoudit takovou situaci, rozhodne-li opatrovnický soud „běžným“ předběžným opatřením podle § 76 a násl. o. s. ř., i za situace, jsou-li splněny podmínky pro vydání „speciálního“ předběžného opatření podle § 452 z. ř. s., přičemž nejsou dodrženy kogentní podmínky vyplývající z § 459 odst. 1 a § 460 odst. 1 z. ř. s. Takovýto procesní postup obecných soudů je neslučitelný se samotnou povahou a podstatou řízení ve věcech péče o dítě (srov. též sub 24).

36. Při aplikaci výše uvedeného závěru na nyní posuzovanou věc musí Ústavní soud učinit závěr, že ústavní stížnost a námitky stěžovatelky uvedené výše jsou důvodné.

37. Na základě posouzení obsahu napadených rozhodnutí a vyžádaného soudního spisu Ústavní soud konstatuje, že v posuzované věci byly objektivně naplněny požadavky nutnosti vydání „speciálního“ předběžného opatření podle § 452 z. ř. s. Opatrovník nezletilých dětí dne 9. 9. 2020 navrhl, aby obě nezletilé děti byly umístěny do neutrálního prostředí, kde by je neměla matka možnost dále ovlivňovat, nezletilé děti by mohly podstoupit terapii se zaměřením na normalizaci jejich vnímání rodinných vazeb a pokusit se narovnat svůj vztah k otci. Současně opatrovník navrhl, aby byl oběma nezletilým dětem zakázán přístup k telefonu a jiným elektronickým zařízením umožňujícím komunikaci na dálku a aby jejich styk s matkou probíhal pouze formou asistovaných kontaktů. K tomuto závěru vedly opatrovníka prokázané skutečnosti, že nezletilý P. a nezletilá P. stále odmítají jakýkoli kontakt s otcem, a to mj. i v důsledku neochoty o nápravu vztahů nezletilých s otcem ze strany matky.

38. Nadto je nutno uvést, že z vyžádaného soudního spisu (zejména ze zprávy MUDr. Jany Najmanové) vyplývá, že nezletilý P. navštěvuje ambulanci dětské a dorostové psychiatrie v Brně, kde byla zjištěna porucha nálady – depresivní stavy, omezení zájmových aktivit, pocit nedostatečnosti, provázené pesimistickými výhledy, stavy apatie, smutku, zvýšená únavnost. Dále byla přítomna i emoční dysregulace – úzkostnost, ohavnost se střídala s afekty vzteku se slovní i brachiální agresí. Byly přítomny i výraznější poruchy spánku, měl potíže s usínáním a často se v noci budil. V klinickém obraze dominovala somatoformní symptomatika – bolest zad znemožňující delší sezení, což vedlo k častým školním absencím. Nezletilému P. byla nasazena medikace antidepresivy k úpravě afektivity, byla doporučena změna spánkového režimu a vhodná spánková hygiena. Zvýšená nemocnost a školní absence byly řešeny žádostí o opakování ročníku ze zdravotních důvodů. Pro nárůst tenze a afektivních záchvatů spojených se sebepoškozováním a vyhrožováním sebevraždou, byl nezletilý P. dokonce hospitalizován na Oddělení dětské a dorostové psychiatrie Psychiatrické kliniky Fakultní nemocnice Brno. V oblasti emotivity jsou u něj přítomny časté sebeobviňující myšlenky, pocity vlastní neschopnosti, obavy ze zvládání nároků běžného života. Stavy napětí, provázející tyto myšlenky, řešil záměrným sebepoškozováním. Během hospitalizace probíhala intenzivní komplexní léčba medikamentózní i psychoterapeutická. Psychický stav nezletilého P. ovlivňovala i ventilace dlouhodobě neprojevovaných negativních emocí, které se kumulovaly během konfliktního průběhu rozvodu rodičů. Ke konci hospitalizace se psychický stav zlepšil. Nezletilý P. byl motivován ke změnám v denním režimu a návratu domů. Po návratu domů k matce se u nezletilého P. opět zvýraznily poruchy spánku a emoční labilita. Poté matka s oběma nezletilými dětmi změnila bydliště a nezletilý P. nastoupil do nové školy. Trvaly stále obavy z asistovaných kontaktů s otcem, kterým opakovaně předchází nárůst tenze.

39. Na základě takto vymezeného skutkového stavu má Ústavní soud za to, že jsou naplněny výše vymezené podmínky § 452 z. ř. s. pro vydání „speciálního“ předběžného opatření, jelikož hrozí akutní ohrožení příznivého vývoje obou nezletilých, a dokonce v případě

nezletilého P. i ohrožení jeho zdraví (což se ostatně potvrdilo i následně jeho pokusem o sebevraždu dne 4. 1. 2021), a orgán sociálně-právní ochrany dětí navrhl umístění nezletilých do vhodného neutrálního prostředí (krizového centra). Se závěrem krajského soudu (o nutnosti umístit nezletilé do vhodného prostředí krizového centra) nelze než souhlasit a označit jej za ústavně konformní, jelikož jeho cílem byla ochrana práv nezletilých, a to mj. též práva na ochranu zdraví 1. vedlejšího účastníka podle čl. 31 Listiny, a šlo o zásah v demokratické společnosti nezbytný, přičemž vzhledem ke konkrétním okolnostem lze tento zásah do rodičovských práv stěžovatelky označit za odpovídající okolnostem případu a za ústavně konformní.

40. Krajský soud předběžným opatřením umístil nezletilé do krizového centra „rovnou“ na dobu celých šesti měsíců (tj. od 1. 10. 2020 do 31. 3. 2021). Vzhledem k výše uvedeným závěrům (sub 34) však musí Ústavní soud označit takový postup krajského soudu za neústavní.

41. Ústavně konformní by byl takový postup krajského soudu, kdyby v souladu s kogentním § 459 odst. 1 z. ř. s. stanovil délku předběžného opatření na měsíc, a poté ji, avšak vždy po zvážení všech relevantních okolností, prodlužoval v souladu s § 460 odst. 1 z. ř. s. Neučinil-li tak krajský soud, dopustil se neústavního zásahu zejména do práv nezletilých, ale též stěžovatelky. Ústavní soud si je vědom organizační i právní náročnosti, kterou zákon a výklad jeho předmětných ustanovení na obecné soudy klade. Ochrana dítěte sice leží primárně na rodičích, avšak je s ohledem na mezinárodněprávní a ústavněprávní rámec (jako pozitivní povinnost vyplývající z práva na rodinný život, chráněného čl. 10 odst. 2 Listiny a čl. 8 Úmluvy) svěřena též státu [srov. usnesení ze dne 29. 6. 2017 sp. zn. I. ÚS 1393/17 (U 14/85 SbNU 953)] tam, kde dojde ke střetu zájmů obou rodičů jako nositelů rodičovských práv podle čl. 32 odst. 4 Listiny.

42. Podle čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 9 odst. 1 a 3 Úmluvy o právech dítěte oddělení dítěte od jeho rodiče musí být až posledním prostředkem, kterého může být užito jen v případě ohrožení dítěte, nebo je-li to z jiného důvodu zcela nezbytné [srov. nález ze dne 20. 12. 2017 sp. zn. I. ÚS 3296/17 (N 238/87 SbNU 853)], a je povinností státu (zde prostřednictvím opatrovnického soudu), aby pravidelně zkoumal, zda je tento zásah do jejich práv (ve formě oddělení dítěte od pečujícího rodiče) stále nezbytný. K tomuto účelu pak slouží nutnost aplikace § 459 odst. 1 ve spojení s § 460 odst. 1 z. ř. s.

43. Tento závěr Ústavního soudu je pak v souladu s jeho předcházející rozhodovací praxí. Ústavní soud např. již ve svých usneseních ze dne 6. 9. 2016 sp. zn. II. ÚS 2872/16 a ze dne 29. 6. 2017 sp. zn. I. ÚS 1393/17 dovodil, že ústavní konformitu rozhodnutí o předběžných opatřeních je nezbytné hodnotit i prizmatem ústavněprávních kritérií, která vymezil ve své judikatuře týkající se přezkumu rozhodnutí obecných soudů k této problematice [srov. např. nálezy ze dne 23. 2. 2010 sp. zn. III. ÚS 1206/09 (N 32/56 SbNU 363), ze dne 18. 8. 2010 sp. zn. I. ÚS 266/10 (N 165/58 SbNU 421) či ze dne 12. 5. 2015 sp. zn. I. ÚS 2903/14 (N 94/77 SbNU 377)]. V rámci tohoto přezkumu Ústavní soud vždy posuzuje, zda řízení před soudy bylo konáno a přijatá opatření byla činěna v nejlepším zájmu nezletilého dítěte (podle čl. 3 Úmluvy o právech dítěte). To platí obzvláště tehdy, je-li důsledkem přijatého opatření významné narušení rodinných vazeb nezletilého a zásadní změna jeho výchovného prostředí v důsledku odnětí nezletilého z rodiny, což je právě případ nyní posuzované věci.

VI. Závěr

44. Ústavní soud tak konstatuje, že rozhodne-li obecný soud „obecným“ předběžným opatřením podle § 76 a násl. o. s. ř. i za situace, kdy jsou naplněny podmínky pro vydání „zvláštního“ předběžného opatření podle § 452 z. ř. s., aniž jsou však dodrženy kogentní podmínky pro vydání takového zvláštního předběžného opatření podle § 459 odst. 1 a § 460 odst. 1 z. ř. s., jde o procesní postup neslučitelný s ústavními kautelami řízení ve věcech péče o dítě a zasahující do práv dítěte podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte a též do jeho práva

nebo práva dotčeného rodiče na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Krajský soud napadenými usneseními porušil základní ústavně zaručené právo stěžovatelky (a ve spojení s ním i 1. vedlejšího účastníka a 2. vedlejší účastnice) na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, jakož i nejlepší zájem 1. vedlejšího účastníka a 2. vedlejší účastnice podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. Proto Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadená usnesení krajského soudu zrušil.

45. K návrhu stěžovatelky, aby jí Ústavní soud přiznal náhradu nákladů tohoto řízení, Ústavní soud shledává, že náklady řízení před Ústavním soudem, které vzniknou účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi, hradí účastník nebo vedlejší účastník, nestanoví-li zákon o Ústavním soudu jinak; v odůvodněných případech může Ústavní soud podle výsledku řízení usnesením uložit některému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi, aby zcela nebo zčásti nahradil jinému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi jeho náklady řízení (§ 62 odst. 3 a 4 zákona o Ústavním soudu). Přiznání náhrady nákladů řízení v řízení před Ústavním soudem je rozhodnutím mimořádným a výjimečným, například jako svého druhu sankce vůči tomu, kdo svým postupem zásah do ústavních práv vyvolal, a vzhledem k okolnostem by tedy měl tímto způsobem nést následky. Postup krajského soudu byl sice neústavní, ale nešlo o projev svévole nebo úmyslného nerespektování ústavních kautel, nýbrž o problematický výklad užitých zákonných ustanovení, který provedl až Ústavní soud. Ústavní soud neshledal důvod, aby stěžovatelce přiznal náhradu nákladů řízení. Ta nadto ani při této žádosti neosvědčila, že by byla nemajetnou, případně že by pro ni náklady spojené s ústavní stížností představovaly neúměrnou zátěž, dokonce tyto náklady ani nijak nevyčíslila. Proto ji Ústavní soud náhradu nákladů tohoto řízení nepřiznal.

46. Návrh na přednostní projednání věci nebylo třeba posuzovat, neboť mu Ústavní soud *de facto* vyhověl, když rozhodl ve věci meritorně tak rychle, jak to bylo podle pravidel zákona o Ústavním soudu možné.

Č. 24
Povinnost odsouzeného nahradit náklady státu vzniklé ustanovením zmocněnce poškozenému
(sp. zn. Pl. ÚS 86/20 ze dne 9. února 2021)

Rozhodnutím ustanovit poškozenému zmocněnce stát plní svoji povinnost chránit v trestním řízení práva těch, již je nemohou dostatečně sami hájit a ocitli se v řízení zpravidla pro protiprávní jednání jiné osoby.

Pokud je úmyslem zákonodárce zařadit mezi náklady, jejichž úhradu po jejich zaplacení ustanovenému zmocněnci může stát nárokovat po pravomocně odsouzeném, nestačí k tomu procesním ustanovením upravit proceduru rozhodování (§ 155 odst. 5 trestního řádu), nýbrž je nutné povinnost pravomocně odsouzeného vůči státu nahradit náklady vzniklé ustanovením zmocněnce výslovně zakotvit.

Postupem obecných soudů došlo k přenesení nákladů trestního řízení ze strany státu na odsouzenou bez zákonného podkladu. Interpretace zákonného textu, která takovou povinnost rozhodnutím soudu stanovila, tak zakládá dotčení vlastnického práva a práva na spravedlivý proces garantovaných čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatelky Š. V., zastoupené JUDr. Tomášem Plavcem, advokátem, se sídlem Široká 294, Chrudim, proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 25. září 2019 č. j. 14 To 300/2019-642 a usnesení Okresního soudu ve Svitavách ze dne 28. srpna 2019 č. j. 1 T 99/2018-632, za účasti Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích a Okresního soudu ve Svitavách jako účastníků řízení, takto:

I. Usnesením Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 25. 9. 2019 č. j. 14 To 300/2019-642 a usnesením Okresního soudu ve Svitavách ze dne 28. 8. 2019 č. j. 1 T 99/2018-632 byla porušena základní práva stěžovatelky zaručená čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 25. 9. 2019 č. j. 14 To 300/2019-642 a usnesení Okresního soudu ve Svitavách ze dne 28. 8. 2019 č. j. 1 T 99/2018-632 se ruší.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti věci a obsah napadených rozhodnutí

1. Stěžovatelka se ústavní stížností vycházející z ustanovení § 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 pro porušení svých ústavně zaručených práv.

2. Z ústavní stížnosti a vyžádaného spisového materiálu Ústavní soud zjistil, že na stěžovatelku byla dne 30. 4. 2018 podána u Okresního soudu ve Svitavách obžaloba, podle níž se měla dopustit zločinu týrání svěřené osoby podle § 198 odst. 1 a 2 trestního zákoníku. V této trestní věci byli poškozeným dvěma dětem ustanoveni ve smyslu § 51a odst. 4 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění účinném do 30. 9. 2020, (dále jen „trestní řád“) zmocněnci, a to poškozené nezletilé dívce advokát Mgr. Petr Carda a poškozenému nezletilému chlapci advokát JUDr. Pavel Barinka. Zmocněnci poškozených soudu předložili návrhy na přiznání odměny a náhrady hotových výdajů a soud usneseními ze dne 26. 6. 2019 č. j. 1 T 99/2018-626 a č. j. 1 T 99/2018-628 přiznal JUDr. Cardovi částku 81 647,17 Kč a Mgr. Barinkovi částku 47 788,22 Kč.

3. Stěžovatelka byla v této trestní věci uznána vinnou a byla pravomocně odsouzena za zločin týrání svěřené osoby (nezletilé dívky) podle § 198 odst. 1 a 2 trestního zákoníku. S ohledem na tuto skutečnost bylo rozhodnuto ve smyslu § 155 odst. 5 trestního řádu tak, že stěžovatelka má uhradit státu odměnu, kterou sám stát vyplatil ustanovenému zmocněnci Mgr. Cardovi ve výši 81 647 Kč. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nebyla shledána vinnou jednáním vůči poškozenému nezletilému chlapci, nebude soud po stěžovatelce požadovat náhradu vyplacenou zmocněnci tohoto poškozeného JUDr. Barinkovi.

4. Stížnost stěžovatelky krajský soud napadeným usnesením zamítl jako nedůvodnou. Povinnost odsouzené hradit náklady ustanoveného zmocněnce dovodil z § 154 a 155 trestního řádu. Odkázal na § 155 odst. 5 trestního řádu, v němž je přímo stanoveno, že o povinnosti odsouzeného hradit státu náklady vzniklé ustanovením zmocněnce poškozenému a o jejich výši rozhoduje po právní moci rozsudku předseda senátu prvního stupně i bez návrhu. Podle názoru stížnostního soudu se jedná o ustanovení, které navazuje na § 151 trestního řádu. V ustanovení § 151 odst. 3 trestního řádu je pak uvedeno, že o výši odměny a náhrady hotových výdajů rozhodne na návrh obhájce orgán činný v trestním řízení, který vedl řízení v době, kdy obhájci povinnost obhajovat skončila. Podle odstavce 6 téhož ustanovení se pak ustanovení odstavců 2 až 5 přiměřeně užijí na rozhodování i o výši odměny a náhradě hotových výdajů mimo jiné ustanoveného zmocněnce poškozeného. Postup soudu prvního stupně tak stížnostní soud hodnotil jako odpovídající citovaným ustanovením trestního řádu.

5. Dodal, že ustanovení § 155 odst. 5 trestního řádu obsahově navazuje na § 151 odst. 6 trestního řádu. Je přitom třeba dovodit, že postavení odsouzeného má být stejné bez ohledu na to, zda poškozený si sám zvolil zmocněnce a za podmínek uvedených v § 154 trestního řádu pak uplatnil nárok na náhradu nákladů, včetně nákladů vzniklých přibráním zmocněnce, nebo zda za poškozeného náklady na zmocněnce vynaložil stát, protože rozhodl o jeho ustanovení. Tyto závěry podporuje i komentářová literatura.

II. Argumentace stěžovatelky

6. K porušení stěžovatelčiných ústavně zaručených práv mělo dojít uložením povinnosti zaplatit státu vyplacenou odměnu ustanovenému zmocněnci bez opory v trestním řádu.

7. Jednou ze základních zásad trestního řízení je, že jeho náklady nese stát a na obžalovaného nesmí být vytvářen ekonomický tlak, který by ho nutil rezignovat na obhajobu. Proto zákonodárce tyto náklady stanovuje paušální částkou a přesně vyjmenovává, které náklady lze obžalovanému předepsat k úhradě. Náklady na ustanoveného zmocněnce jsou

jedním z mnoha nákladů trestního řízení, které nese stát, a není žádný důvod právě tyto náklady separovat a zvlášť ukládat odsouzenému k úhradě. Povinnost odsouzeného nést náhradu nákladů trestního řízení vymezuje ustanovení § 152 trestního řádu. Její rozšíření nelze dovodit výkladovými metodami, které použily obecné soudy.

III. Vyjádření účastníků řízení

8. Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ve vyjádření k ústavní stížnosti plně odkázal na napadené usnesení. Stěžovatelka v ústavní stížnosti pouze opakuje svou obhajobu, s níž se již obecné soudy vypořádaly. Domnívá se, že z jeho strany nedošlo k porušení jejích ústavně zaručených práv. Danou problematikou náhrady nákladů se zabývá § 154 a 155 trestního řádu. Ustanovení § 155 odst. 5 trestního řádu stanoví, že o povinnosti odsouzeného hradit státu náklady vzniklé ustanovením zmocněnce poškozenému a o jejich výši rozhoduje po právní moci rozsudku předseda senátu soudu prvního stupně i bez návrhu. Odkaz v § 151 odst. 6 trestního řádu na § 151 odst. 2 až 5 trestního řádu pak řeší problematiku související se stanovením výše odměny a náhrady hotových výdajů ustanoveného obhájce poté, kdy jeho povinnost obhajovat skončila, a dané ustanovení se analogicky použije právě i na stanovení výše odměny a náhrady hotových výdajů u ustanoveného zmocněnce poškozeného. K tomu lze odkázat na komentář k trestnímu řádu uvedený v napadeném usnesení krajského soudu. Z obsahu citovaných ustanovení nevyplývá možnost jakkoli dané náklady ustanoveného zmocněnce, které mu byly soudem pravomocně přiznány, modifikovat v rámci stanovení povinnosti odsouzeného k jejich úhradě, jako je tomu u nákladů u ustanoveného obhájce, kdy může odsouzený žádat o přiznání bezplatné obhajoby či obhajoby za sníženou odměnu. Jedinou modifikaci uplatněných nákladů lze uplatnit toliko v případě prvotního rozhodování o přiznání nákladů ustanoveného zmocněnce, pokud by nesouvisely s uplatněným nárokem na náhradu škody nebo nemajetkové újmy a hájením zájmů poškozeného, nebo by nebyly účelně vynaložené.

9. Okresní soud ve Svitavách ve svém vyjádření odkázal na odůvodnění napadených usnesení. Ústavní stížnost považuje za nedůvodnou, a navrhl proto její zamítnutí.

10. Vyjádření účastníků Ústavní soud zaslal stěžovatelce na vědomí.

IV. Splnění podmínek řízení

11. 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 byla vydána ústavní stížností napadená rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s § 29 až 31 zákona 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. Postoupení věci plénu

12. Podle čl. 1 odst. 1 písm. i) rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 25. 3. 2014 č. j. Org. 24/14 o atrahování působnosti platí, že si plénum Ústavního soudu podle ustanovení § 11 odst. 2 písm. k) zákona o Ústavním soudu vyhrazuje rozhodování o jiné věci, navrhne-li to jednomyslně senát příslušný k projednání a rozhodnutí věci.

13. V nyní projednávaném případě I. senát Ústavního soudu, příslušný k projednání a rozhodnutí této věci vedené pod sp. zn. I. ÚS 4005/19 s ohledem na závažnost věci (otázka, zda může stát nárokovat úhradu nákladů vyplacených ustanovenému zmocněnci poškozeného po pravomocně odsouzeném) a s přihlédnutím k tomu, že stejná právní otázka, relevantní pro rozhodnutí této věci, může být spornou i v dalších ústavních stížnostech, o nichž budou rozhodovat jiné senáty Ústavního soudu, a mohla by tak vzniknout nejednota judikatury,

rozhodl I. senát usnesením ze dne 23. 6. 2020 sp. zn. I. ÚS 4005/19 o postoupení této věci k projednání a rozhodnutí plénu Ústavního soudu.

VI. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

14. Subjekty hlavního trestněprocesního vztahu jsou obviněný a orgány činné v trestním řízení. Právní řád uznává bezprostřední zájem obviněného na výsledku řízení, a proto jej rovněž vybavuje řadou práv, která mu zajišťují potenciálně (bez ohledu na to, zda se tak prokážou i v každém individuálním případě) efektivní možnost ovlivnit výsledek řízení ve svůj prospěch.

15. Oproti tomu poškozený je subjektem vedlejších trestněprocesních vztahů vůči orgánům činným v trestním řízení a obviněnému. Vedle toho, že se jedná o významný pramen důkazů pro orgány činné v trestním řízení, trestní řád chrání i jeho primární zájem na vypořádání penězi ocenitelných nároků soukromoprávního charakteru, které poškozenému vznikly za obviněným v důsledku spáchání trestného činu (náhrada škody, nemajetkové újmy, vydání bezdůvodného obohacení).

16. Vývoj zákonodárství upravujícího postavení poškozeného v trestním řízení po roce 1989 směřuje k posílení a prohloubení jeho práv. Po podpoře možností ochrany poškozeného jakožto svědka (provedené novelami trestního řádu zákony č. 283/2004 Sb. a č. 41/2009 Sb.) došlo k rozšíření katalogu způsobilých adhezních nároků a posílení práva poškozeného na bezplatné zastupování či zastupování za sníženou odměnu novelou provedenou zákonem č. 181/2011 Sb. (doplnění o § 51a trestního řádu). Podle důvodové zprávy k zákonu č. 181/2011 Sb. rozhodnutím o povinnosti uhradit poškozenému škodu i nemajetkovou újmu způsobenou trestnou činností se nadto doplňuje preventivně výchovné působení uloženého trestu. Možnost rozhodovat o náhradě škody (jakož i nemajetkové újmy nebo vydání bezdůvodného obohacení) poškozenému v rámci trestního řízení je tak důležitým prvkem i z pohledu restorativní justice.

17. Zákon č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů), ve znění pozdějších předpisů, který novelizoval trestní řád, pak mimo jiné zavedl právo účasti zmocněnce poškozeného již na úkonech přípravného řízení, včetně možnosti klást otázky při výsleších. Poškozený, který je zároveň i obětí trestného činu a je-li zvlášť zranitelnou obětí či je-li mladší osmnácti let, má zásadně právo na bezplatné právní zastoupení, i kdyby nebyla splněna podmínka, že si je nemůže dovolit na svůj náklad (§ 51a odst. 2 trestního řádu). Pro poškozeného tak trestní řízení neskýtá pouze prostor pro usnadnění vyrovnání jeho majetkoprávních nároků vzniklých v souvislosti se spácháním trestného činu, ale při postupném prosazování práva na účinné vyšetřování i možnost realizace některých jeho základních práv a svobod [srov. nález ze dne 8. 8. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 32/16 ve znění opravného usnesení ze dne 21. 8. 2017 (N 139/86 SbNU 369; 345/2017 Sb.), nález ze dne 9. 8. 2016 sp. zn. III. ÚS 1716/16 (N 151/82 SbNU 385)].

18. Podle ustanovení § 51a odst. 2 trestního řádu tedy platí, že poškozený mladší osmnácti let a zvlášť zranitelná oběť mají nárok, nejde-li o trestný čin zanedbání povinné výživy, na právní pomoc poskytovanou zmocněncem bezplatně. V případě, že si ho nezvolí, ustanoví mu v řízení před soudem předseda senátu jako zmocněnce advokáta podle zákonem stanovené procedury výběru. Ustanovení § 51a odst. 4 v poslední větě výslovně uvádí, že náklady vzniklé přibráním takového zmocněnce hradí stát (ve znění trestního řádu účinném od 1. 10. 2020 je toto pravidlo uvedeno v § 51a odst. 7). Tomu zjevně odpovídá i závěr, že se jedná o náklad zabezpečující realizaci veřejného subjektivního práva poškozeného účastnit se na trestním řízení, což může samo o sobě i bez ohledu na úspěch případného nároku v adhezním řízení plnit pro poškozeného i jistou satisfakční funkci. Význam tohoto působení u zvlášť zranitelných obětí připomněl i nález Ústavního soudu ze dne 24. 11. 2020 sp. zn. III. ÚS 2842/20 (N 218/103 SbNU 239).

19. Obecně platí, že náklady trestního řízení zásadně nese stát. Výjimky, kdy tomu tak není, stanoví trestní řád (např. v § 151 odst. 1) nebo jiné předpisy (např. zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách). Některé z nákladů, které nese stát, na něj dopadají od samého počátku (např. náklady na doručování úředních písemností), jiné nejdříve vzniknou jednotlivým osobám, které vystoupily v určitém procesním postavení, a podle zákona jim stát vynaložené náklady, které dočasně nesou, nahradí (např. svědečné). V případě některých těchto nákladů, které nese stát, pak trestní řád upravuje regresní nárok státu vůči odsouzenému (§ 152 trestního řádu nebo např. podle § 153 odst. 1 trestního řádu vůči osobě, která podala bezvýsledně dovolání nebo návrh na obnovu řízení). Pokud zákon výslovně takovou výjimku neupravuje, platí obecné pravidlo, že náklady nese provždy stát.

20. Pro posuzovanou věc je tedy klíčová otázka, zda trestní řád upravuje nárok státu přenést jím nesené náklady na ustanoveného zmocněnce poškozeného na jiný subjekt, konkrétně na osobu odsouzenou.

21. Uplatňování nákladů ustanoveného obhájce i ustanoveného zmocněnce probíhá systematicky podle hlavy osmé nadepsané Náklady trestního řízení (§ 151–156 trestního řádu). Ustanovení § 151 trestního řádu, nadepsané Náklady trestního řízení, jež nese stát, upravuje postup, jaký musí dodržet ustanovený obhájce nebo zmocněnec, aby získal od státu odměnu a náhradu hotových výdajů (upravuje se zde lhůta, ve které je nutné nárok uplatnit a v jaké by měl příslušný orgán činný v trestním řízení o nároku rozhodnout a přiznanou částku vyplatit).

22. Otázce možného přenesení povinnosti nést náklady státu na jiný subjekt se věnuje část trestního řádu nadepsaná marginální rubrikou Povinnost k náhradě nákladů trestního řízení (§ 152 až 153 trestního řádu). V této části není o povinnosti odsouzeného nést náklady vynaložené státem na ustanoveného zmocněnce poškozeného ani zmínka. Výčet nákladů uvedených v § 152 odst. 1 trestního řádu, které nese pravomocně odsouzený, je zjevně taxativní. Svědčí o tom i znění položky nákladů uvedených pod písmenem e), které mluví o „paušální částce“ odpovídající „ostatním nákladům, jež nese stát“.

23. Ustanovení § 155 je nadepsáno Rozhodování o povinnosti k náhradě nákladů trestního řízení a o jejich výši a upravuje procesní postup pro předsedu senátu, který o povinnostech vyplývajících pro odsouzeného z § 152–153 trestního řádu rozhoduje. Účelem ustanovení § 155 trestního řádu je vymezit příslušnost předsedy senátu k rozhodování o nich, časové a další podmínky takového rozhodování a určit, kdy lze taková rozhodnutí napadnout stížností.

24. Je třeba zdůraznit, že závěry Ústavního soudu v tomto nálezu obsažené se vztahují na právní úpravu předmětných otázek, která byla účinná do 30. 9. 2020. Stížností napadená rozhodnutí byla totiž přijata Okresním soudem ve Svitavách a Krajským soudem v Hradci Králové – pobočkou v Pardubicích dne 28. 8. 2019, resp. dne 25. 9. 2019; I. senát Ústavního soudu za účinnosti stejné právní úpravy dne 23. 6. 2020 rozhodl o postoupení věci k projednání a rozhodnutí plénu Ústavního soudu maje za to, že v tehdejší době platná úprava povinnosti odsouzeného hradit náklady státu vzniklé ustanovením zmocněnce poškozenému neumožňuje obecným soudům ji aplikovat tak, jak obecně činí.

25. Na deficit právní úpravy v podobě absence výslovného zakotvení povinnosti odsouzeného hradit náklady státu vzniklé ustanovením zmocněnce poškozenému již zákonodárce odpovídajícím způsobem reagoval. Zákon č. 333/2020 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 některé další zákony, účinný od 1. 10. 2020, zakotvil povinnost odsouzeného hradit státu náklady vzniklé přibráním zmocněnce poškozeného, který má nárok na právní pomoc poskytovanou zmocněncem bezplatně nebo za sníženou odměnu, s výjimkou tam specifikovaných okolností. Došlo i k tomu odpovídající změně nadpisu § 154 trestního řádu (nově je nadepsán Povinnost k náhradě nákladů spojených s účastí poškozeného v trestním řízení) a ke změnám v § 51a odst. 4 a 7, § 151 odst. 6 a § 155

odst. 5. Z nového znění § 361a je zřejmé, že se při správě placení těchto pohledávek státu postupuje podle daňového řádu. Nově je zřejmé, že při rozhodování o povinnosti odsouzeného hradit státu náklady vzniklé ustanovením zmocněnce je namístě zohlednit případné spoluzavinění poškozeného, hraje zde roli i povaha trestného činu a otázka, zda se jedná o úmyslný či nedbalostní trestný čin, a osobní a majetkové poměry odsouzeného.

26. Podle právní úpravy účinné do 30. 9. 2020 se ustanovení § 155 odst. 1 trestního řádu věnovalo rozhodování o povinnosti odsouzeného uložené v § 152 odst. 1 písm. a), b) a c) trestního řádu, ustanovení § 155 odst. 2 se věnovalo povinnosti uložené v § 152 odst. 1 písm. d) trestního řádu, ustanovení § 155 odst. 3 se věnovalo povinnosti uložené v § 152 odst. 1 písm. c) trestního řádu u odsouzeného, který byl podmíněně propuštěn z výkonu trestu odnětí svobody, ustanovení § 155 odst. 4 se vztahovalo k § 154 trestního řádu, který se týká vztahu poškozeného a odsouzeného, nikoli tedy nákladů státu, a konečně ustanovení § 155 odst. 5 upravovalo proces rozhodování o povinnosti, kterou však podle výslovného znění trestního řádu nese stát. Povinnost odsouzeného i tyto náklady státu nést a upravenou procedurou je státu uhradit nebyla trestním řádem ve výše uvedeném znění do 30. 9. 2020 upravena.

27. Pro orgány činné v trestním řízení především platí, že státní moc jim svěřenou mohou vykonávat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy), resp. uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který stanoví zákon (srov. čl. 2 odst. 2 Listiny). Nikdo přitom nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (srov. čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3 Listiny). Orgány činné v trestním řízení musejí také respektovat práva a svobody zaručené Listinou a mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána (§ 2 odst. 4 trestního řádu).

28. Povinnost odsouzeného nést náklady vzniklé státu přibráním zmocněnce poškozeného nebylo možné dovodit z jiných ustanovení trestního řádu, jak to učinily obecné soudy v posuzované věci. Ať přistoupíme ke gramatickému, či systematickému výkladu odkazovaných ustanovení, nevyplývalo z nich, že odsouzený má povinnost náklady státu na ustanoveného zmocněnce hradit či že stát má nárok jejich úhradu po odsouzeném požadovat. Ustanovení § 151 odst. 6 trestního řádu se totiž výslovně i systematickým zařazením vztahuje k předchozí fázi uplatnění nároku na odměnu a hotové výdaje obhájcem či zmocněncem vůči státu a ustanovení § 154 trestního řádu zase upravuje zcela jiný vztah, totiž vztah poškozeného k odsouzenému, vůči kterému má poškozený za konkrétních okolností regresní nárok ohledně všech či části nákladů potřebných k účelnému uplatnění jeho nároku, včetně nákladů vzniklých přibráním zmocněnce.

29. Rozhodnutím ustanovit poškozenému zmocněnce stát plní svoji povinnost chránit v trestním řízení práva těch, již nemohou svá práva dostatečně sami hájit a ocitli se v řízení zpravidla pro protiprávní jednání jiné osoby. Ačkoli Ústavní soud rozumí úvaze, že je namístě uložit vyplacené náklady ustanoveného zmocněnce odsouzenému k úhradě, neboť právě v důsledku jednání pravomocně odsouzeného došlo k jejich vynaložení, bylo nutné, aby tento záměr zákonodárce výslovně vtělil do výčtu povinností, které odsouzený vůči státu má. Úvahami o obdobném postavení státu a poškozeného a oprávněnosti žádat po odsouzeném úhradu za stejných podmínek nebylo možné vytvořit neexistující zákonem neuloženou povinnost, navíc v situaci, kdy pozice poškozeného a státu nejsou srovnatelné. Postavení poškozeného (oběti), kterému stát v trestním řízení umožňuje realizovat jeho subjektivní veřejná práva, a státu, který realizuje svou trestní politiku, nelze bez dalšího stavět naroveň.

30. Na posuzovanou věc dopadá právní úprava účinná před novelou trestního řádu provedenou zákonem č. 333/2020 Sb. Postupem obecných soudů došlo k přenesení nákladů trestního řízení ze strany státu na stěžovatelku bez zákonného podkladu. Interpretace zákonného textu, která takovou povinnost stěžovatelky stanovila, tak zakládá dotčení vlastnického práva garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny a práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny. Takový postup Ústavní soud považuje za ústavně nekonformní. Ústavní soud proto

podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl ústavní stížnosti a napadená usnesení zrušil.

31. Nová úprava trestního řádu účinná od 1. 10. 2020 na posuzovaný případ nedopadá, neboť náklady státu mají svůj základ v době před její účinností. Povinnost stěžovatelky náklady státu vzniklé ustanovením zmocněnce hmotněprávní úprava účinná do 30. 9. 2020 nezakotvovala, a nemůže tedy vzniknout zpětně aplikací úpravy trestního řádu v novelizovaném znění.

Č. 25
Nouzový stav v době pandemie koronaviru (omezení maloobchodu a služeb) (sp. zn. Pl. ÚS 106/20 ze dne 9. února 2021; 123/2021 Sb.)

1. Ústavní soud nezpochybňuje existenci legitimního (tzn. ústavně aprobovaného) cíle, který napadené krizové opatření sleduje a kterým je zabránění či alespoň zmírnění šíření onemocnění COVID-19. Regulace práv a povinností jednotlivců, potažmo rozhodování o tom, které skupině obyvatel zůstanou práva zachována a která naopak ponese břemena spojená s jejich omezením, však nesmí být v moderním ústavním státě pouze projevem politické vůle. Zatímco totiž veřejnou moc lze uplatňovat jen v případech předvídaných právem, základním stavem jednotlivce je stav svobody. Státní moc je sice legitimována i ústavně zmocněna k tomu, aby do tohoto základního stavu zasáhla, povaha tohoto zásahu však musí respektovat text i smysl čl. 2 odst. 3 Listiny. Stát tudíž může jednotlivci ústavně předvídaným způsobem adresovat určitý příkaz či zákaz, nesmí však základní logiku vztahu mezi veřejnou mocí a jednotlivcem obrátit. Nelze tedy právním předpisem obecně a zcela neodůvodněně zakázat „vše“ a formou výjimek pak určité oblasti zasažené zákazem „zpětně povolit“ (opět bez jakéhokoliv odůvodnění). Regulace omezující základní práva a svobody musí být provedena formou relativně určitých příkazů či zákazů, jež budou odpovídajícím způsobem odůvodněny, a to i za nouzového stavu.

2. Každé krizové opatření je politickým rozhodnutím, které musí být založeno na odborných podkladech, nicméně odpovědnost za ně nese vláda, nikoliv její odborní poradci. Vláda proto musí zvažovat nejen konkrétní odborné podklady, kterými disponuje, nýbrž musí zohledňovat celkový kontext a dopady svých opatření i do dalších oblastí společenského života, a to v krátkodobém i dlouhodobém hledisku. Právě proto je nezbytné, aby byla schopna každé takové rozhodnutí racionálně odůvodnit a aby důvody těchto opatření byly navenek seznatelné. V opačném případě totiž postrádají odpovídající legitimitu.

3. Z pohledu plynutí doby je třeba klást na odůvodnění zásahů do základních práv vyšší nároky než na okamžitou reakci v počátku pandemie a s určitou mírou nadsázky lze dokonce hovořit o jistém vztahu úměry mezi intenzitou a odůvodněností zákazů a během času. Důvodem tohoto zpřísňujícího požadavku je jak skutečnost, že měla vláda mnohem více informací, praktických zkušeností a také času napadenou regulaci promyslet a systematicky odůvodnit, ale též okolnost, že dlouhodobý a opakovaný zásah do základního práva na podnikání je mnohem invazivnější a „bolestivější“ než krátkodobé a dočasné omezení.

4. Efektivní přezkum prováděný Ústavním soudem není možný bez toho, aby vláda řádně vysvětlila nutnost vydání napadeného opatření (včetně doložení podkladů, ze kterých vycházela) a odůvodnila nezbytný rozsah omezení základních práv a vymezení uložených povinností. Vláda proto musí řádně a přesvědčivě odůvodnit, 1. z jakých důvodů bylo nezbytné přikročit k úplnému zákazu maloobchodního prodeje (tzn. zejména proč nebylo možno srovnatelného výsledku dosáhnout méně invazivními prostředky) a 2. v čem spočívá racionalita stanovených výjimek. Toto odůvodnění přitom není jen nezbytným podkladem pro přezkum prováděný Ústavním soudem, nýbrž také pro společenskou akceptaci, a tedy i legitimitu krizových opatření.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 106/20 dne 9. února 2021 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů, zastoupené Mgr. Eduardem Belšánem, advokátem, sídlem Berounská 107, Lány, na zrušení bodu I./1 usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2020 č. 1192, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 465/2020 Sb., bodu II usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1195, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, vyhlášeného pod č. 471/2020 Sb., části bodu 2 usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1196, o změně krizových opatření, vyhlášeného pod č. 472/2020 Sb., bodu I./1 usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1201, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 477/2020 Sb., bodu I./1 usnesení vlády ze dne 22. ledna 2021 č. 57, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 23/2021 Sb., a bodu I./1 usnesení vlády ze dne 28. ledna 2021 č. 78, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 31/2021 Sb., za účasti vlády jako účastníka řízení, takto:

I. Řízení o návrhu na zrušení bodu I./1 usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2020 č. 1192, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 465/2020 Sb., bodu II usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1195, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, vyhlášeného pod č. 471/2020 Sb., a části bodu 2 usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1196, o změně krizových opatření, vyhlášeného pod č. 472/2020 Sb., a bodu I./1 usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1201, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 477/2020 Sb., a bodu I./1 usnesení vlády ze dne 22. ledna 2021 č. 57, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 23/2021 Sb., se zastavuje.

II. Ustanovení bodu I./1 usnesení vlády ze dne 28. ledna 2021 č. 78, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 31/2021 Sb., se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I. Předmět řízení

1. Ústavnímu soudu byl dne 21. 11. 2020 doručen návrh skupiny 63 senátorů (dále též jen „navrhovatelka“) na zrušení bodu I./1 usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2020 č. 1192, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 465/2020 Sb., (dále též jen „usnesení vlády č. 1192“), bodu II usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1195, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, vyhlášeného pod č. 471/2020 Sb., (dále též jen „usnesení vlády č. 1195“), části bodu 2 usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1196, o změně krizových opatření, vyhlášeného pod č. 472/2020 Sb., (dále též jen „usnesení vlády č. 1196“) a bodu I./1 usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1201, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 477/2020 Sb., (dále též jen „usnesení vlády č. 1201“).

II. Napadené akty a navazující právní úprava

2. Usnesením vlády ze dne 30. září 2020 č. 957, vyhlášeným pod č. 391/2020 Sb., (dále též jen „usnesení vlády č. 957“) byl na území České republiky „na dobu od 00:00 hodin dne

5. října 2020 na dobu 30 dnů“ vyhlášen nouzový stav. Usnesením vlády č. 1195 byl nouzový stav prodloužen do 12. prosince 2020 a v napadeném bodu II bylo stanoveno, že „veškerá opatření přijatá z důvodu nouzového stavu, která jsou platná ke dni přijetí tohoto usnesení, zůstávají nadále v platnosti v rozsahu, v jakém byla přijata“. Usnesením vlády č. 1192 vláda ve smyslu § 5 a 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, přijala krizové opatření „s účinností ode dne 18. listopadu 2020 od 00:00 hod. do dne 20. listopadu 2020 do 23:59 hod.“, kterým v napadené části zakázala „maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách“, a to s výjimkou provozoven uvedených v bodu I./1 písm. a) až ae). Usnesením vlády č. 1196 vláda ve smyslu § 5 a 6 krizového zákona změnila v napadené části bodu 2 dobu účinnosti usnesení vlády č. 1192 tak, že se jeho účinnost „prodlužuje do dne 22. listopadu 2020 do 23:59 hod.“.

3. Dále usnesením vlády č. 1201 vláda ve smyslu § 5 a 6 krizového zákona přijala krizové opatření „s účinností ode dne 23. listopadu 2020 od 00:00 hod. do dne 12. prosince 2020 do 23:59 hod.“, kterým v napadené části zakázala „maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách“, a to s výjimkou provozoven uvedených v bodu I./1 písm. a) až af).

4. Usnesením vlády ze dne 30. listopadu 2020 č. 1262, vyhlášeným pod č. 498/2020 Sb., bylo „s účinností ode dne 3. prosince 2020 od 00:00 hod. do dne 12. prosince 2020 do 23:59 hod.“ přijato krizové opatření, kterým bylo usnesení vlády č. 1201 zrušeno, a současně ve vztahu k provozu maloobchodu a poskytování služeb obdobný zákaz, jaký byl stanoven v bodu I./1 usnesení vlády č. 1201, již neobsahovalo.

5. Usnesením vlády ze dne 23. prosince 2020 č. 1376, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 596/2020 Sb., (dále jen „usnesení vlády č. 1376“) byl „s účinností ode dne 27. prosince 2020 od 00:00 hod. do dne 10. ledna 2021 do 23:59 hod.“ zakázán „maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách“, a to s výjimkou provozoven uvedených v bodu I./1 písm. a) až af). Bod I./1 usnesení vlády č. 1376 se od shora uvedeného znění bodu I./1 usnesení vlády č. 1201 odlišuje toliko v následujícím:

Výjimka stanovená v písm. b) je nově rozšířena o „další potřeby pro provoz motorových vozidel“. Výjimka stanovená v písm. ad) již neobsahuje provozovny s prodejem „vánočních stromků, vánočních ozdob, jmelí, chvojí a s nimi souvisejících produktů“.

V závěrečné části – která následuje po poslední výjimce obsažené v písmeni af) – je nově text ve znění: „s tím, že jiné zboží a služby je zakázáno v těchto prodejnách nebo provozovnách prodávat nebo poskytovat; […] dále se tento zákaz nevztahuje na takové provozovny, ve kterých sice maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb, který není zakázán, nepředstavuje výlučnou činnost v provozovně, avšak část provozovny, ve které probíhá maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb, který není zakázán, je oddělena od ostatních částí provozovny, do kterých není zákazníkům umožněn přístup.“

6. Usnesení vlády ze dne 7. ledna 2021 č. 12, o změně krizových opatření, vyhlášené pod č. 9/2021 Sb., (dále jen „usnesení vlády č. 12“) v bodu 2 změnilo „s účinností ode dne 11. ledna 2021 od 00:00 hod.“ účinnost usnesení vlády č. 1376 tak, že se jeho účinnost prodlužuje do dne 22. ledna 2021 do 23:59 hod.

7. Usnesením vlády ze dne 18. ledna 2021 č. 53, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 16/2021 Sb., (dále jen „usnesení vlády č. 53“) byl „s účinností ode dne 19. ledna 2021 od 00:00 hod. do dne 22. ledna 2021 do 23:59 hod.“ zakázán „maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách“, a to s výjimkou provozoven uvedených v bodu I./1 písm. a) až ai). Bod I./1 usnesení vlády č. 53 se od znění bodu I./1 usnesení vlády č. 1376 odlišuje toliko v tom, že ze zákazu byly stanoveny tři nové výjimky, které jsou následujícího znění:

Výjimka stanovená v písm. ag): „papírnictví“;

Výjimka stanovená v písm. ah): „prodejen dětského oblečení a dětské obuvi“;

Výjimka stanovená v písm. ai): „vozidel taxislužby nebo jiné individuální smluvní přepravy osob“.

8. Bodem III usnesení vlády č. 53 bylo usnesení vlády č. 1376 zrušeno.

9. Usnesením vlády ze dne 22. ledna 2021 č. 57, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 23/2021 Sb., (dále též jen „usnesení vlády č. 57“) byl „s účinností ode dne 23. ledna 2021 od 00:00 hod. do dne 14. února 2021 do 23:59 hod.“ zakázán „maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách“, a to s výjimkou provozoven uvedených v bodu I./1 písm. a) až aj). Bod I./1 usnesení vlády č. 57 se od znění bodu I./1 usnesení vlády č. 53 odlišuje toliko v tom, že ze zákazu byla stanovena nová výjimka, která má následující znění:

Výjimka stanovená v písm. aj): „provozoven péče o dítě do tří let věku v denním režimu“.

10. Usnesením vlády ze dne 28. ledna 2021 č. 78, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 31/2021 Sb., (dále též jen „usnesení vlády č. 78“) byl „s účinností ode dne 30. ledna 2021 od 00:00 hod. do dne 14. února 2021 do 23:59 hod.“ zakázán „maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách“, a to s výjimkou provozoven uvedených v bodu I./1 písm. a) až aj). Bod I./1 usnesení vlády č. 78 je totožný se zněním bodu I./1 usnesení vlády č. 57. Bodem III usnesení vlády č. 78 bylo usnesení vlády č. 57 zrušeno.

11. Plné znění nyní napadeného ustanovení bodu I./1 usnesení vlády č. 78 je následující:

„Vláda s účinností ode dne 30. ledna 2021 od 00:00 hod. do dne 14. února 2021 do 23:59 hod.

I. zakazuje

1. maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách, s výjimkou těchto provozoven:

a) prodejen potravin,

b) prodejen pohonných hmot a dalších potřeb pro provoz motorových vozidel,

c) prodejen paliv,

d) prodejen hygienického zboží, kosmetiky a jiného drogistického zboží,

e) lékáren, výdejen a prodejen zdravotnických prostředků,

f) prodejen malých domácích zvířat,

g) prodejen krmiva a dalších potřeb pro zvířata,

h) prodejen brýlí, kontaktních čoček a souvisejícího zboží,

i) prodejen novin a časopisů,

j) prodejen tabákových výrobků,

k) prádelen a čistíren,

l) provozoven servisu a oprav silničních vozidel,

m) provozoven poskytovatelů odtahů a odstraňování závad vozidel v provozu na pozemních komunikacích,

n) prodejen náhradních dílů k dopravním prostředkům a výrobním technologiím,

o) provozoven umožňujících vyzvednutí zboží a zásilek zakoupených distančním způsobem,

p) prodejen zahrádkářských potřeb včetně osiva a sadby,

q) pokladen prodeje jízdenek,

r) květinářství,

s) provozoven pro sjednání provádění staveb a jejich odstraňování, projektovou činnost ve výstavbě, geologické práce, zeměměřičství, testování, měření a analýzu ve stavebnictví,

t) prodejen textilního materiálu a textilní galanterie,

u) provozoven servisu výpočetní a telekomunikační techniky, audio a video přijímačů, spotřební elektroniky, přístrojů a dalších výrobků pro domácnosti,

v) provozoven realitního zprostředkování a činnosti účetních poradců, vedení účetnictví, vedení daňové evidence,

w) zámečnictví a provozoven servisu dalších výrobků pro domácnost,

x) provozoven oprav, údržby a instalací strojů a zařízení pro domácnost,

y) provozoven pohřební služby, provádění balzamací a konzervací, zpopelňování lidských pozůstatků nebo lidských ostatků, včetně ukládání lidských ostatků do uren,
z) myček automobilů,
aa) prodejen domácích potřeb a železářství, přičemž za domácí potřeby se nepovažují nábytek, koberce a jiné podlahové krytiny,
ab) provozoven sběru a výkupu surovin a kompostáren,
ac) provozoven zabývajících se zpracováním kamene (např. výroba pomníků, náhrobních kamenů a jejich instalace),
ad) provozoven (včetně mobilních) s prodejem pietního zboží, např. věnce, květinové výzdoby na hroby, pietní svíčky apod.; pro tyto provozovny neplatí zákaz prodeje v mobilních provozovnách uvedený v bodě I/7,
ae) provozoven poskytujících službu úpravy a stříhání psů a koček,
af) prodejen zbraní a střeliva,
ag) papírnictví,
ah) prodejen dětského oblečení a dětské obuvi,
ai) vozidel taxislužby nebo jiné individuální smluvní přepravy osob,
aj) provozoven péče o dítě do tří let věku v denním režimu,
s tím, že jiné zboží a služby je zakázáno v těchto prodejnách nebo provozovnách prodávat nebo poskytovat; tento zákaz se nevztahuje na činnosti, které nejsou živností podle živnostenského zákona; dále se tento zákaz nevztahuje na takové provozovny, ve kterých sice maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb, který není zakázán, nepředstavuje výlučnou činnost v provozovně, avšak část provozovny, ve které probíhá maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb, který není zakázán, je oddělena od ostatních částí provozovny, do kterých není zákazníkům umožněn přístup,“.

III. Argumentace navrhovatelky

12. Navrhovatelka je přesvědčena, že napadenou právní úpravou stanovené omezení maloobchodu a služeb (dále také jen „zákaz“) je diskriminační, nepřiměřené a neracionální a porušuje práva garantovaná v čl. 3, 4, 11 a 26 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“), čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě a čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

13. Konkrétně navrhovatelka namítá nerovný přístup k podnikatelům dle kritéria typu zboží prodávaného v provozovnách. Podle navrhovatelky vláda v napadených usneseních ani v souvislosti s jejich přijímáním nevysvětlila, proč přikročila k zákazu pro některé provozovny a proč jiné provozovny mají ze zákazu výjimku. Přitom navrhovatelka považuje za nepochopitelné, proč např. železářství či květinářství mají ze zákazu výjimku, ale jiné prodejny – jako např. prodejny obuvi, zimního oblečení, praček, lednic nebo počítačů – nikoliv. Pro navrhovatelku je obdobně nepochopitelné, v čem je nezbytnější prodej zbraní a střeliva či služby stříhání koček a psů oproti dalším kategoriím zboží a služeb. Zákazem tak podle navrhovatelky dochází bez jakýchkoliv objektivních podkladů a racionálních důvodů k omezení až znemožnění podnikání jedněm osobám, zatímco jiným toto znemožňováno není.

14. Navrhovatelka obdobně shledává jako diskriminační zachování provozu pracovišť odlišných od maloobchodu a služeb, když k většině případů šíření onemocnění dochází na pracovištích nebo v domácnosti, nikoliv v provozovnách maloobchodu a služeb. Vláda podle navrhovatelky nijak nevysvětlila, proč se ve světle této skutečnosti rozhodla uzavřít provozovny maloobchodu a služeb místo alespoň částečného uzavření jiných druhů pracovišť. Pokud je důvodem uplatnění zákazu zamezení šíření nemoci, měl se zákaz vztahovat toliko na nejrizikovější oblasti podnikání, a primárně tak mělo dojít k uzavření velkých pracovišť, a nikoliv provozoven malých podnikatelů.

15. Nerovný přístup k podnikatelům dle různého složení prodávaných výrobků spatřuje navrhovatelka v tom, že základním principem zákazu je, že míří na podnikatele a jejich provozovny dle jejich převládajícího charakteru prodávaného zboží, a to bez ohledu na to, jaké doplňkové zboží prodávají. Tímto postupem jsou podle navrhovatelky nepřípustně a nedovoleně diskriminováni menší maloobchodní prodejci s užším sortimentem zboží oproti velkým obchodním řetězcům, které v provozovně podléhající výjimce ze zákazu nabízejí rovněž zboží, jež je malým prodejcům znemožněno prodávat. I po ukončení platnosti zákazu bude trh trvale deformován tak, že privilegovaní podnikatelé s výjimkami v rámci zákazu převezmou zákazníky zaniklých podnikatelů, kterým výjimka udělena nebyla a kteří jednoduše zákaz vzhledem ke své podnikatelské situaci nepřečkali.

16. Podle navrhovatelky nebyly pro vydání napadených usnesení, resp. pro uložení zákazu vůbec splněny právní podmínky, neboť podle § 5 písm. e) krizového zákona není možné omezit právo provozovat podnikatelskou činnost, která neohrožuje ani nenarušuje provádění krizových opatření. Navrhovatelka přitom tvrdí, že i bez zákazu by nedošlo k ohrožení provádění krizových opatření ani narušení nebo znemožnění jejich provádění a vláda nic takového ani netvrdí a nedokládá, jak podnikatelská činnost, na kterou zákaz dopadá, má ohrožovat nebo narušovat některé z přijímaných krizových opatření.

17. Konečně navrhovatelka namítá také porušení zásady zákonnosti z důvodu neurčitosti zákazu, kdy jsou podnikatelé vystaveni výrazné nejistotě ohledně toho, zda podléhají zákazu nebo ne. K tomu navrhovatelka uvádí, že vláda udělila výjimku domácím potřebám, avšak v usnesení vlády ani v jiných právních předpisech není definováno, co se rozumí provozovnou domácích potřeb. Zákaz proto nelze považovat za přesný a jeho aplikace není předvídatelná, jak vyžaduje judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Navrhovatelka je přesvědčena, že postup, kdy napadená usnesení vlády nebyla zveřejněna dříve než v řádu hodin před jejich účinností, je nepřiměřený a nepřípustný i s ohledem na dopady zákazu na jeho adresáty, kteří nemají objektivní možnost se s jednotlivými svými povinnostmi seznámit a moci na ně v přiměřené době reagovat. Navrhovatelka také v těchto souvislostech pochybuje, zda je v případě zákazu splněna podmínka poskytnutí náležitého prostředku právní ochrany před svévolnými zásahy veřejné moci do vlastnického práva.

18. Navrhovatelka závěrem uvádí, že trvá na projednatelnosti svého návrhu též v případě pozbytí platnosti napadených usnesení vlády. Jednak navrhovatelka konstatuje, že za předpokladu trvání nouzového stavu a platnosti krizového opatření – jakožto jiného právního předpisu v jeho rámci vyhlášeného, který obsahuje alespoň částečně totožnou materiální úpravu a vyvolává do té míry totožné právní důsledky – je tento návrh v souladu s rozhodovací praxí Ústavního soudu a ústavním pořádkem projednatelný a není možné řízení o něm před vydáním rozhodnutí zastavit, a to alespoň v té části, ve které bude obdobná právní úprava v okamžiku vydání rozhodnutí platná. Dále navrhovatelka zastává názor, podle kterého je Ústavní soud povinen vydat rozhodnutí ve věci a řízení nezastavit i v případě, že dojde ke skončení nouzového stavu a na něj navázaných krizových opatření, jejichž zrušení je v řízení navrženo. I v takovém případě, pokud je zásah natolik intenzivní, jako je tomu v nyní posuzované věci, je podle navrhovatelky třeba, aby i přes pozbytí platnosti napadených usnesení vlády Ústavní soud řádně rozhodl, neboť v jiném případě by došlo k odepření spravedlnosti a nebyla by poskytnuta ochrana ústavnosti.

IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

19. Ústavní soud zaslal posuzovaný návrh vládě jako účastníkovi řízení a Veřejnému ochránci práv jakožto orgánu, který je oprávněn vstoupit do řízení jako vedlejší účastník.

20. Veřejný ochránce práv vyrozuměl Ústavní soud o tom, že do řízení nevstupuje.

21. Vláda ve svém vyjádření ze dne 22. 12. 2020 navrhla řízení zastavit z důvodu, že napadená usnesení již nejsou účinná a byla nahrazena opatřeními jinými. Pokud se

navrhovatelka ve svém podání domáhá, aby o napadených usneseních Ústavní soud rozhodl meritorně i po pozbytí jejich platnosti, vláda poukazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 102/20 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na https://nalus.usoud.cz), ve kterém Ústavní soud konstatuje, že takový postup by byl v rozporu s podstatou abstraktní kontroly norem.

22. Vláda také předložila důvody, pro které shledává napadené akty ústavně konformními. Ve svém vyjádření uvádí, že si je vědoma toho, že přijatá krizová opatření významně zasáhla do základních práv a svobod jednotlivců, vláda je však přesvědčena, že v daném případě převážil veřejný zájem na ochraně životů a zdraví, tj. přijatá opatření byla přiměřená cíli, tedy odvrácení možných rozsáhlých zdravotních následků u populace. Krizová opatření týkající se maloobchodu a služeb, vydávaná vládou po dobu nouzového stavu vždy pouze na úzce vymezený časový úsek, není vhodné posuzovat přísným testem proporcionality. V případě krizových opatření vlády by zpravidla v posouzení kroku potřebnosti nebylo možné nikdy dojít k jasnému závěru nebo až s velkým časovým odstupem v okamžiku, kdy se mezinárodní odborná obec shodne na univerzálním potřebném a vhodném řešení. Vláda musí po dobu nouzového stavu disponovat dostatečnou mírou diskrece jak ve vztahu k volbě jednotlivých opatření, tak k jejich rozsahu, aby mohla flexibilně reagovat na dynamický vývoj šíření viru, chování populace, nové poznatky o viru a na celou řadu dalších skutečností ovlivňujících zvládnutí pandemie. Během krizových stavů nelze vyčkávat na okamžik, až bude provedena úplná analýza všech v úvahu připadajících kroků a přesné a dokonale podložené vyhodnocení účinků jednotlivých kroků na zdraví a životy osob, na svobodu pohybu, na ekonomické dopady apod., jinak by žádná krizová opatření nemohla být vydána včasně. Navrhovatelka ve svém podání *de facto* žádá Ústavní soud, aby zrušil rozhodnutí vlády týkající se odborných, strategických a bezpečnostních otázek a nahradil je svou úvahou o potřebnosti konkrétních protiepidemických opatření.

23. Napadená usnesení vlády lze proto posuzovat pouze optikou testu racionality, a to konkrétně v jeho deferenční podobě, zaměřené na určení, zda má dané omezení základního práva legitimní cíl a zda si lze použitý prostředek představit jako rozumný, nikoliv nutně nejvhodnější či nezbytný k dosažení tohoto cíle. Legitimním cílem je v tomto případě zabránění či alespoň zmírnění šíření vysoce nakažlivého respiračního onemocnění COVID-19, zabránění kolapsu zdravotnického systému a rozsáhlé újmě na zdraví obyvatel. Zvoleným prostředkem k dosažení cíle je v daném případě zákaz maloobchodu a poskytování a prodeje služeb, které nejsou na základě konsenzu dosaženého vládou a jejími poradními orgány vyhodnoceny jako nezbytně nutné pro denní životní potřebu obyvatel v nouzovém stavu. K tomu vláda dodává, že neexistuje jednotný univerzální seznam, jenž by např. napříč Evropou vymezoval, co je základní denní potřebou obyvatelstva, a definování obchodů a služeb, které jsou pro každodenní život během pandemie nezbytné, tak závisí na rozhodnutí politické reprezentace. Ačkoliv navrhovatelka tvrdí, že v prostředí maloobchodu a služeb je minimální riziko nákazy, zvýšená mobilita osob a návštěvy provozoven, ve kterých dochází k osobnímu setkávání, představují signifikantní faktor při šíření nemoci. Stejně tak z mezinárodního srovnání plyne, že ačkoliv není uzavření provozu maloobchodu a služeb tím nejefektivnějším řešením, spolu s ostatními omezeními setkávání a pohybu zapadá do komplexu opatření ke zpomalení šíření epidemie. Daný zákaz byl navíc omezen poměrně krátkým časovým úsekem a ke zmírnění dopadů tohoto významného zásahu do práva podnikat, vyvolaného přitom naprosto výjimečnou aktuální situací, byla přijata řada podpůrných programů, které mají za cíl poskytnout po dobu trvání nouzového stavu a krizových opatření alespoň základní příjem postiženým podnikatelům, a další kompenzace jsou navíc stále v jednání. K tomu vláda dále uvádí, že po dobu účinnosti napadených opatření platila výjimka ze zákazu maloobchodního prodeje, kdy mohly nadále fungovat provozovny umožňující vyzvednutí zboží a zásilek zakoupených distančním způsobem. Významnému propadu příjmů by přitom postižení podnikatelé nepochybně čelili

i bez explicitních zákazů, neboť pandemie masivně zasáhla do všech podnikatelských odvětví bez ohledu na státní intervence a ovlivnila i spotřební chování obyvatel.

24. Podle vlády lze uzavřít, že dosažení vymezeného legitimního cíle, tj. veřejného zájmu na ochraně zdraví obyvatel, bylo možné rozumně sledovat stanovenými restriktivními opatřeními – uzavřením maloobchodu a služeb. Tato konkrétní restriktivní opatření přitom měla nezastupitelnou roli v komplexu všech přijatých opatření v daném čase, kdy se Česká republika potýkala s nekontrolovaným šířením nákazy COVID-19. Ačkoliv se z pozdějšího hodnocení mohou zdát (stejně jako se snaží tvrdit navrhovatelka) jako ne nutně nejlepší, nejvhodnější a nejpotřebnější, v daný moment podle mínění vlády splňovala kritéria racionality a přispěla k dosažení sledovaného cíle, kdy v předmětném období začala (samozřejmě s časovým odstupem) křivka nakažených a hospitalizovaných klesat.

25. K námitce neurčitosti zákazu vláda uvádí, že přesnost právní úpravy nemusí být absolutní. Ustanovení právních předpisů mohou vyžadovat výklad, přičemž soukromé subjekty také mohou být nuceny vyžádat si právní radu ohledně toho, jak se mají na základě těchto norem zachovat, což tím spíše platí pro podnikatele (*Lekič proti Slovinsku*, č. 36480/07, rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11. prosince 2018, § 97). Je obtížné hodnotit tento aspekt předtím, než se ukáže, jaká vznikne rozhodovací praxe na základě dotčených ustanovení. Podle vlády není na újmu zásadě legality podle článku 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, pochopí-li podnikatelé napadený zákaz šířeji. Stejně tak dostupnost a předvídatelnost je třeba hodnotit ve světle použitých způsobů publikace napadených předpisů a schopnosti podnikatelů na změny právní úpravy reagovat (*Špaček, s. r. o., proti České republic*e, č. 26449/95, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. listopadu 1999, § 57–60).

26. Navrhovatelka ve své replice ze dne 11. 1. 2021 z velké části rozvíjí svoji původní argumentaci. K části vyjádření vlády, ve kterém vláda označuje krizová opatření jako efektivní prostředek bránící nákaze, a tedy chránící životy a zdraví, navrhovatelka reaguje, že vláda vůbec neuvažuje v tom ohledu, že reálným zničením maloobchodu a provozoven poskytujících služby dojde ke zhoršení stavu finanční situace podstatné části obyvatelstva České republiky a jejích veřejných rozpočtů s dopadem i na zdravotní systémy, což má také negativní dopady na životy a zdraví osob. Rovněž v této souvislosti vláda nezohledňuje ani hrozbu nárůstu počtu sebevražd, infarktů apod. K další části argumentace vlády navrhovatelka namítá, že zákaz míří také na provozovny obchodů, které denně obslouží jen jednotky zákazníků a nejsou hrozbou pro shromažďování osob v počtu 10 a více. Nadto podle vládou předložené tabulky je zřejmé, že uzavření škol bylo v tomto směru o mnoho procent účinnější než uzavření obchodů a provozoven poskytujících služby, přesto školy byly otevřeny dříve než provozovny maloobchodu a služeb a v tomto smyslu je argumentace vlády rovněž nelogická. Navrhovatelka rovněž nesouhlasí s tvrzením vlády, že při vydávání opatření nelze čekat na relevantní data, neboť podle navrhovatelky jde o situaci, kdy jsou omezována práva občanů bez standardního legislativního procesu a s extrémními dopady na celou společnost.

27. Dále k poukazu vlády na obdobnou regulaci v zahraničí navrhovatelka ve své replice uvádí, že v zemích, ve kterých provozovny maloobchodu a služeb nebyly uzavřeny způsobem obdobným napadeným omezením, byly hodnoty nakažených na počet obyvatel nižší než v České republice, a proto nelze předmětné omezení pro zabránění šíření epidemie považovat za nezbytné. Konečně k tvrzení vlády, že přesnost právní úpravy nemusí být absolutní, navrhovatelka uvádí, že v daném případě, kdy je s ohledem na nouzový stav a způsob vydávání předmětných právních norem prakticky obcházen Parlament, musí být práva a povinnosti stanoveny jednoznačným způsobem vylučujícím libovůli. Navrhovatelka v této souvislosti znovu poukazuje na extrémní nejistotu ve výkladu pojmu „domácí potřeby“.

28. Navrhovatelka rovněž uvádí, že napadenými krizovými opatřeními dochází také k diskriminaci v rámci spotřebitelů, kdy jsou zde skupiny osob, které si nedokáží objednat zboží

v elektronických obchodech, a ztratily tak přístup k určitému druhu zboží v porovnání s ostatními spotřebiteli. K uvedenému navrhovatelka závěrem uvádí, že po podání jejího původního návrhu došlo ze strany vlády ještě ke zhoršení situace, neboť byl zamezen prodej například oblečení pro novorozence na jakýchkoliv provozovnách bez ohledu na zaměření příslušného obchodu, a tento druh zboží tak lze koupit jen v elektronickém obchodě, což ale neřeší náhlou potřebu takového zboží po narození dítěte.

29. V reakci na to, že napadená usnesení vlády přestala být účinná, navrhovatelka podala žádost o připuštění změny návrhu, kterou navrhuje zrušení také bodu I./1 usnesení vlády č. 1376, neboť stanoví právní úpravu materiálně obdobnou jako právní úprava napadená již v původním návrhu, přičemž ji považuje za rozpornou s ústavním pořádkem z totožných důvodů. Současně navrhovatelka žádá o rozšíření svého podání o návrh na zrušení bodu 2 s návětím a dovětkem usnesení vlády č. 12, neboť jím vláda prodloužila účinnost usnesení vlády č. 1376 do dne 22. 1. 2021. V této souvislosti navrhovatelka odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 8/02 (N 142/28 SbNU 237; 528/2002 Sb.) a ze dne 8. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.). Navrhovatelka také poznamenává, že není pravda, že by všechna původně napadená usnesení vlády pozbyla platnosti, neboť usnesení vlády č. 1192, č. 1195 a č. 1196 nikdy nebyla derogována a jsou stále platná, i když ne účinná.

30. Vláda v reakci na repliku navrhovatelky a její žádost o změnu návrhu podala dne 25. 1. 2021 další vyjádření, ve kterém sice nerozporuje požadavek navrhovatelky na rozšíření jejího návrhu, nicméně dále upozorňuje, že tímto způsobem napadené usnesení vlády č. 1376 bylo již zrušeno a nahrazeno usnesením vlády č. 53. Vláda proto navrhuje, aby Ústavní soud řízení zastavil. V dalších částech svého vyjádření vláda opakuje některé své předchozí argumenty a dále poukazuje na to, že vědecká zkoumání z poslední doby potvrzují, že snížení mobility a setkávání lidí v provozovnách má pro zastavení expanze nemoci zásadní význam. V této souvislosti vláda dále zdůrazňuje, že celková aktuální situace rozhodně nyní neumožňuje napadená opatření dramaticky rozvolňovat, jak požaduje navrhovatelka, neboť zátěž zdravotnických zařízení je extrémně vysoká. K námitce neurčitosti zákazu v souvislosti s pojmem „domácí potřeby“ vláda uvádí, že je situace dostatečně řešena informacemi poskytovanými podnikatelům ze strany Ministerstva průmyslu a obchodu, a to prostřednictvím zveřejněné tabulky na internetových stánkách ministerstva, opatřené vysvětlením některých pojmů, včetně pojmu „domácí potřeby“. Zbylou část svého vyjádření věnuje vláda přehledu probíhajících kompenzačních programů, které podle ní představují zmírnění břemene, které zákaz maloobchodu a služeb pro podnikatele představuje, napomáhají překlenutí krizového období a zabránění existenčním problémům podnikatelů, zasažených vládními krizovými opatřeními a pandemickou situací.

31. Navrhovatelka dne 21. 1. 2021, dne 25. 1. 2021 a dne 4. 2. 2021 podala k Ústavnímu soudu nová doplnění svého návrhu, a to jednak žádost o připuštění změny svého návrhu, kterou navrhuje zrušení také bodu I./1 usnesení vlády č. 53, bodu I./1 usnesení vlády č. 57 a konečně bodu I./1 usnesení vlády č. 78, neboť jde o právní úpravu obdobnou právní úpravě již návrhem napadené, přičemž ji navrhovatelka považuje za neústavní z totožných důvodů, jaké uváděla ve svých předchozích podáních. Dále navrhovatelka v těchto podáních rozvíjí své předchozí námitky o nesmyslnosti zákazu, který podle ní není podpořen objektivní potřebností, ale pouze nekoncepčními a nahodilými požadavky různých osob. K tomu navrhovatelka předkládá úvahy o tom, že není obhajitelné, aby mezi výjimky nespadaly také kadeřnické, masérské a obdobné služby a dále také provozovny předškolní péče o dítě starší 3 let věku. Obdobně nedává smysl, aby mezi výjimkami bylo jen dětské oblečení a obuv, a nikoliv již oblečení a obuv pro dospělé. Samotnému pojmu „dětské oblečení a dětská obuv“ navrhovatelka vytýká jeho neurčitost. Ve zbývajících částech těchto podání navrhovatelka uvádí další sortiment (elektro, knihy, sportovní potřeby), který by podle ní měl mezi výjimky ze zákazu patřit.

V. Změna soudce zpravodaje

32. Podaný návrh byl dle rozvrhu práce přidělen soudci Jaroslavu Fenykovi jako soudci zpravodaji. Jeho návrh na rozhodnutí však plénum při projednání věci dne 9. 2. 2021 nepřijalo. Proto byl předsedou soudu postupem podle ustanovení § 55 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, jako nový soudce zpravodaj určen soudce Vojtěch Šimíček.

VI. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

33. Ústavní soud se již opakovaně zabýval otázkou, zda usnesení vlády o přijetí krizových opatření představuje akt způsobilý být předmětem řízení o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu podle § 64 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). V usnesení sp. zn. Pl. ÚS 20/20 ze dne 16. 6. 2020 k tomu uvedl, že rozhodnutí vlády o krizovém opatření, kterými je zasahováno do základních práv a svobod přímo nebo která pro takovýto zásah prostřednictvím individuálního správního aktu vytvářejí právní základ, mohou mít různou podobu a obsah, pročež je nelze souhrnně podřadit pod jedinou kategorii právních aktů. Z hlediska řízení před Ústavním soudem mohou být v závislosti na svém obsahu přezkoumatelná buď jako právní předpis, nebo jako rozhodnutí či jiný zásah orgánu veřejné moci. Ústavní soud musí tuto povahu krizového opatření posoudit v každém jednotlivém případě podle jeho obsahu.

34. Napadená usnesení vlády č. 1192 a č. 1201 představují v napadených částech obecnou regulaci upravující svůj předmět a subjekty definičními znaky a vztahující se na celé území České republiky a na neomezený počet subjektů. Jde tedy o právní předpis, který lze napadnout v řízení o abstraktní kontrole norem.

35. Tento návrh podala skupina 63 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 ze senátorů jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje. Podmínku aktivní legitimace tedy skupina senátorů splňuje.

36. Ústavní soud se dále musel zabývat skutečností, že napadená usnesení č. 1192 a č. 1201 již nejsou účinná. Podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu se řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů zastaví, jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbudou platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem. Vědoma si uvedeného, navrhovatelka v průběhu řízení žádala Ústavní soud o připuštění změny svého návrhu tak, že postupně navrhla zrušení také bodu I./1 usnesení vlády č. 1376, bodu 2 usnesení vlády č. 12, bodu I./1 usnesení vlády č. 53, bodu I./1 usnesení vlády č. 57 a naposledy bodu I./1 usnesení vlády č. 78.

37. V minulosti v případech, kdy v průběhu řízení namísto již neplatného právního předpisu byl vydán obsahově totožný nový právní předpis, připustil Ústavní soud změnu návrhu a v souladu s ní pokračoval v řízení ve vztahu k tomuto novému právnímu předpisu (nález ze dne 20. 11. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 8/02). K závěru o takovém postupu Ústavní soud dospěl i přímo ve vztahu k v současnosti přijímaným krizovým opatřením, pro která bývá charakteristická poměrně krátká „životnost“. V usnesení ze dne 8. 12. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 102/20 Ústavní soud konstatoval, že dojde-li v průběhu řízení před Ústavním soudem ke zrušení napadeného krizového opatření, závisí procesní postup Ústavního soudu i na aktivitě navrhovatele v tom směru, že bude-li totiž obsahově totožná či obdobná norma vtělena do nového krizového opatření, v zásadě navrhovateli nic nebrání, aby svůj návrh patřičně doplnil.

38. V nyní projednávaném případě byla bodem I./1 usnesení vlády č. 57 přijata nová právní úprava, která je – až na některé výjimky – obdobná jako úprava předchozí. Nicméně v důsledku krátké „životnosti“ krizových opatření není již k dnešnímu dni účinné ani usnesení vlády č. 57, které bylo nahrazeno usnesením vlády č. 78, přičemž však v napadeném bodě I./1 jsou obě usnesení totožná.

39. S ohledem na uvedené Ústavní soud samostatně vládu nevyzýval k vyjádření k této poslední změně návrhu. Pokud by tak totiž učinil, nastala by absurdní situace, kdy by nemohlo být ve věci rozhodnuto z důvodu opakovaného vytváření prostoru navrhovatelce a případně také vládě k reakci na pravidelně v krátkých časových intervalech se měnící podobu krizových opatření. Ústavní soud proto předmětnou změnu návrhu směřující proti usnesení vlády č. 78 připustil a podrobil ústavnímu přezkumu jeho napadenou část.

40. Ve vztahu k napadeným částem usnesení vlády č. 1192 a č. 1201 projednání návrhu brání, že tato usnesení již pozbyla platnosti ve smyslu § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, a řízení bylo proto v této části zastaveno. Stejný závěr o zastavení řízení je nutno učinit rovněž ve vztahu k části návrhu směřující proti bodu II usnesení vlády č. 1195 a části bodu 2 usnesení vlády č. 1196, vůči kterým navrhovatelka uplatňuje argumentaci, která ve své podstatě směřuje toliko proti napadeným částem již neplatných usnesení vlády č. 1192 a č. 1201, zakazujících maloobchodní prodej a poskytování služeb v provozovnách. Konkrétně zrušení části bodu 2 usnesení vlády č. 1196 se navrhovatelka domáhá z důvodu, že jí došlo k prodloužení účinnosti usnesení vlády č. 1192, resp. posledně uvedené usnesení bylo v tomto směru usnesením vlády č. 1196 novelizováno. I s ohledem na to, že novela právního předpisu nemá samostatnou normativní existenci, nýbrž se stává součástí novelizované normy [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 5/96 (N 98/6 SbNU 203; 286/1996 Sb.), usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 (U 27/19 SbNU 271), nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 33/01 (N 28/25 SbNU 215; 145/2002 Sb.)], je nutno na novelizační usnesení vlády č. 1196 vztáhnout závěr o zastavení řízení, který byl již výše vysloven ve vztahu k novelizovanému usnesení vlády č. 1192. Konečně ve vztahu k bodu II usnesení vlády č. 1195 je nutno řízení zastavit z důvodu, že jde o právní úpravu týkající se prodloužení nouzového stavu – vyhlášeného usnesením vlády č. 957, který byl takto prodloužen do 12. prosince 2020 – a jde proto o termínovanou právní normu, pro kterou překážka v projednání ve smyslu § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu platí rovněž, stejně jako v případě usnesení vlády, která pozbyla platnosti z důvodu jejich zrušení vládou. Ačkoliv nouzový stav vyhlášený usnesením vlády č. 957 byl i nadále prodlužován, naposledy usnesením vlády ze dne 22. ledna 2021 č. 55, vyhlášeným pod č. 21/2021 Sb., a to až do 14. února 2021, nepřipadá případné rozšíření návrhu o zrušení také pozdějšího dosud účinného prodloužení nouzového stavu v úvahu, a to s ohledem na výše uvedenou povahu námitek, které proti prodloužení nouzového stavu navrhovatelka vznáší. Ostatně sama navrhovatelka se s takovým požadavkem na Ústavní soud ani neobrátila.

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

VII. Posouzení ústavní konformity přijetí a vydání krizových usnesení

42. V řízení o kontrole norem Ústavní soud podle ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., nejprve posuzuje, zda byl napadený právní předpis přijat a vydán v mezích stanovené kompetence a předepsaným způsobem.

43. Navrhovatelka namítá, že pro vydání usnesení vlády č. 78, resp. pro uložení v něm obsaženého zákazu, vůbec nebyla splněna podmínka podle § 5 písm. e) krizového zákona, podle kterého omezit právo provozovat podnikatelskou činnost je možné jen, pokud tato ohrožuje prováděná krizová opatření nebo narušuje, popřípadě znemožňuje provádění krizových opatření. Podle § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona je vláda oprávněna krizovým nařízením mj. zakázat vstup na vymezená místa. Pod uvedené oprávnění lze podřadit také zákaz vstupu do provozoven maloobchodního prodeje a poskytování služeb. Takový zákaz pak současně nepochybně znamená, resp. vyžaduje omezení práva provozovat podnikatelskou činnost. Jinak řečeno, bez takového omezení práva provozovat podnikatelskou činnost by byl předmětný zákaz – vtělený do krizového opatření – znemožněn. Tím je naplněna podmínka pro omezení práva provozovat podnikatelskou činnost obsažená v § 5 písm. e) krizového zákona. Na tomto

závěru přitom nemůže nic změnit způsob, kterým je v nyní projednávaném případě předmětný zákaz v krizovém opatření formulován, tedy že vstup do provozoven je vyloučen nikoliv jeho přímým zákazem, nýbrž prostřednictvím zákazu provozu příslušné podnikatelské činnosti. Ústavní soud proto k této námitce navrhovatelky uzavírá, že stanovení zákazu obsaženého v bodu I./1 usnesení vlády č. 78 patří do kompetence vlády vydávat krizová opatření.

44. K postupu při vydání usnesení vlády č. 78 směřuje také námitka navrhovatelky, podle které je nepřípustné, aby krizové usnesení bylo, s ohledem na dopady v něm obsaženého zákazu, zveřejněno jen několik hodin před jeho účinností, čímž jsou jeho adresáti zbaveni možnosti se připravit a reagovat na ně.

45. Rozhodnutí o krizovém opatření podle § 6 odst. 1 krizového zákona se podle § 8 téhož zákona zveřejňuje v hromadných informačních prostředcích a vyhlašuje se stejně jako zákon, tzn. vyhlášením ve Sbírce zákonů. Krizové opatření proto nabývá platnosti dnem jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů, přičemž dnem vyhlášení je den rozeslání příslušné částky Sbírky zákonů, uvedený v jejím záhlaví [§ 1 a 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Sbírce zákonů“)]. Podle § 8 krizového zákona dále platí, že krizová opatření nabývají účinnosti okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví.

46. Pokud jde tedy o otázku způsobu a okamžiku vyhlášení krizového opatření, odkazuje krizový zákon na právní úpravu určenou pro vyhlášení zákonů, obsaženou v zákoně o Sbírce zákonů. Naopak, pokud jde o otázku nabytí účinnosti krizového opatření, obsahuje krizový zákon právní úpravu vlastní, podle které rozhodnutí o krizových opatřeních nabývají účinnosti okamžikem, který se v nich stanoví. V porovnání s právní úpravou nabytí účinnosti zákonů neupravuje krizový zákon podmínky, za kterých může nabýt krizové opatření své účinnosti již dnem po dni vyhlášení či dokonce již okamžikem vyhlášení. Krizový zákon tedy nijak výslovně neomezuje, v jakých případech může krizové opatření nabýt účinnosti bezodkladně. Nicméně vzhledem k tomu, že krizová opatření je vláda oprávněna vydávat v době trvání nouzového stavu, a to v reakci na krizovou situaci, která nouzový stav vyvolala, bude v jejich případě zpravidla dána ta okolnost, na jejímž základě je v případě zákonů naplněn požadavek pro bezprostřední nabytí jejich účinnosti již okamžikem vyhlášení – tzn. vydává-li se právní předpis v souvislosti s vyhlášeným nouzovým stavem (§ 3 odst. 4 zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění zákona č. 277/2019 Sb.).

47. V nyní posuzovaném případě bylo usnesení vlády č. 78 vyhlášeno dne 28. 1. 2021 a účinnosti nabylo druhým dnem po dni vyhlášení, tedy 30. 1. 2021. K tomu je nicméně namístě zdůraznit, že účinnost usnesení vlády č. 78 navazovala na účinnost usnesení vlády č. 57, obsahujícího totožnou regulaci. V případě usnesení vlády č. 78 tedy nelze hovořit o nemožnosti jeho adresátů připravit se na v něm obsaženou regulaci ve smyslu, ve kterém navrhovatelka tuto svoji námitku vznáší (původně tuto námitku směřovala navrhovatelka proti usnesení vlády č. 1201). Proto nelze předmětnou legisvakanci krizového opatření považovat za neústavní z hlediska její délky.

VIII. Věcné posouzení návrhu

48. Ústavní soud se zabýval námitkami navrhovatelky, že bodem I./1 usnesení vlády č. 78 je nepřiměřeně a iracionálně zasahováno do práva na podnikání podle čl. 26 Listiny, neboť předmětná regulace není efektivní ani nezbytná a převažují její negativa nad pozitivy, přičemž situaci lze řešit mírnějším zásahem nebo omezeními v jiné oblasti. Porušení tohoto základního práva navrhovatelka zasazuje do kontextu porušení práva na rovné zacházení (zákaz diskriminace); tvrdí tedy, že porušení práva na podnikání nespočívá pouze v povaze a intenzitě zásahu, nýbrž i v tom, že je do práv různých skupin podnikatelů zasahováno v různé míře, aniž by existoval racionální a přiměřený důvod pro takové rozlišování.

49. Ústavní soud musel v prvé řadě posoudit, zda vláda vůbec mohla napadeným opatřením do práva na podnikání zasáhnout. K tomu Ústavní soud uvádí, že podle čl. 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti“) musí vláda současně s vyhlášením nouzového stavu vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Ostatně i § 5 krizového zákona umožňuje vládě omezit právo provozovat podnikatelskou činnost toliko „v nezbytně nutném rozsahu“.

50. V usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020 Ústavní soud uvedl (bod 26), že „vyhlášení nouzového stavu vládou je […] primárně aktem aplikace ústavního práva; představuje ‚akt vládnutí‘, který má normativní dopad, zásadně nepodléhá kontrole Ústavního soudu a je ‚přezkoumatelný‘ primárně demokraticky zvoleným politickým (‚nesoudním‘) orgánem, kterým je Poslanecká sněmovna. Nestanovil-li zákonodárce vhodný standard soudního přezkumu formou speciálních procesních pravidel, nelze na politické rozhodnutí o nouzovém stavu aplikovat tradiční ústavněprávní přezkum proporcionality. Vláda za vyhlášení nouzového stavu nese politickou odpovědnost, neboť odpovídá Poslanecké sněmovně (čl. 68 odst. 1 Ústavy), která pak může naplnit kontrolní funkci ve smyslu čl. 5 odst. 4 ústavního zákona o bezpečnosti republiky“. Ve stejném usnesení Ústavní soud uvedl (body 29 a 30), že „postup vlády, která nejprve vydala samostatné rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu a následně stanovila konkrétní krizová opatření, jimiž byla implicitně omezena základní práva (a jejich rozsah) a ve kterých zároveň byly uloženy povinnosti (a jejich rozsah), není protiústavní. […] Lze tedy uzavřít, že neobsahuje-li samotné rozhodnutí o nouzovém stavu ve smyslu čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti republiky přímo konkrétní krizová opatření, je jeho přímý a ‚izolovaný‘ přezkum Ústavním soudem v zásadě vyloučen, neboť v takovém případě jde primárně o akt vládnutí politického charakteru. Naopak – v případě, že by konkrétní krizová opatření byla stanovena přímo v rozhodnutí o nouzovém stavu, přezkum Ústavního soudu by nemohl být absolutně vyloučen vůči té části rozhodnutí, která by obsahovala konkrétní krizová opatření obsahující obecně závazná normativní pravidla chování, což však není případ nyní projednávané věci“.

51. Rovněž v nyní posuzované věci se z usnesení vlády ze dne 30. 9. 2020 č. 957 (č. 391/2020 Sb.) podává, že vláda nejprve vydala samostatné rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu a teprve následně stanovila konkrétní krizová opatření, jimiž byla omezena základní práva. Ústavní soud nicméně setrvává na shora vyjádřeném právním názoru, že takovýto postup není protiústavní.

52. Dalším krokem meritorního přezkumu napadeného právního předpisu je pak posouzení, zda je zásah do namítaných základních práv věcně souladný s jejich ústavními garancemi. Ústavní soud ve své předchozí judikatuře zdůraznil, že právo podnikat je zařazeno do hlavy čtvrté Listiny mezi tzv. hospodářská, sociální a kulturní práva a zároveň jde o hospodářské, sociální a kulturní právo vyjmenované v čl. 41 odst. 1 Listiny. Proto není přímo aplikovatelné ve stejném rozsahu jako základní lidská práva či politická práva. Úprava těchto práv je primárně v rukou zákonodárce a pouze sekundárně a v omezené míře lze ústavní garance hospodářských, sociálních a kulturních práv považovat za otázku judiciální. I v případě základních práv podle čl. 26 odst. 1 Listiny se však uplatní požadavek vyplývající z jejího čl. 4 odst. 4, aby při stanovení mezí těchto práv bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu [nálezy ze dne 12. 12. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 26/16 (N 227/87 SbNU 597; 8/2018 Sb.); sp. zn. Pl. ÚS 7/17 ze dne 27. 3. 2018 (N 55/88 SbNU 727; 81/2018 Sb.)].

53. V právě citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16 Ústavní soud v návaznosti na starší judikaturu vymezil, že smysl a podstatu práva podnikat tvoří jednak rovina ryze individuální (možnost seberealizace jednotlivce), jednak rovina materiálněprávní, neboť taková svoboda jednotlivce je zároveň podstatnou náležitostí demokratického právního státu, a jednak rovina

ekonomická (zjednodušeně jde o dosažení zisku, jenž je částečně zdaněn tak, aby stát získal prostředky pro plnění svých funkcí). Jinak řečeno, u práva podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost by se o omezení dotýkající se jeho podstaty a smyslu jednalo tehdy, jestliže by v jeho důsledku určitá činnost přestala být způsobilá zajistit prostředky pro potřeby těch, kteří ji vykonávají [nálezy ze dne 8. 12. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 5/15 (N 204/79 SbNU 313; 15/2016 Sb.), bod 48, nebo ze dne 23. 5. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 10/12 (N 82/85 SbNU 393, 207/2017 Sb.), bod 66].

54. K tomu Ústavní soud konstatuje, že předmětný zákaz obsažený v bodu I./1 usnesení vlády č. 78, na základě kterého nelze daný druh podnikatelské činnosti realizovat v provozovně, v řadě případů znamená faktické znemožnění provozu dané výdělečné činnosti jako takové nebo alespoň velmi výrazné snížení možnosti zajistit si prostředky pro potřeby těchto provozovatelů maloobchodu a poskytovatelů služeb: např. některý sortiment nelze dálkovým způsobem buď vůbec prodávat, nebo jen s výraznými obtížemi, a také platí (jak navrhovatelka uvedla v replice ze dne 11. 1. 2021), že mezi spotřebiteli jsou i lidé, kteří si nedokáží elektronicky objednat potřebné zboží, a jsou tak oproti ostatním spotřebitelům výrazně znevýhodněni. Není tedy pochyb o tom – a ani vláda to nepopírá – že napadené ustanovení zasahuje do práva podnikat. Nadto lze konstatovat, že relevantní část provozovatelů maloobchodu a poskytovatelů služeb po stanovení nyní posuzovaného zákazu nebyla schopna si zajišťovat prostředky obživy svou podnikatelskou činností [srov. nález ze dne 8. 8. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 9/15 (N 138/86 SbNU 333, 338/2017 Sb.)]. Napadený zákaz se tedy dotýká samotné podstaty a smyslu práva podnikat.

55. Současně je však třeba dodat, že žádné základní právo neexistuje osamoceno, a proto Ústavní soud provádí vyvažování jednotlivých v kolizi stojících základních práv. V nyní posuzované věci vláda argumentuje tím, že v kolizi stojícím právem je především ochrana zdraví (čl. 31 Listiny) a dokonce i právo na život (čl. 6 odst. 1 Listiny). Tímto poměřováním v kolizi stojících základních práv se proto musel Ústavní soud zabývat.

56. Jak však již Ústavní soud naznačil shora, závěr o ústavnosti napadeného právního předpisu nelze učinit pouze na základě zhodnocení odůvodněnosti a intenzity zásahu do práv jednotlivých skupin podnikatelů jako takového. Druhou podstatnou rovinu celé věci totiž tvoří otázka, zda bylo ústavně konformní rozlišování mezi jednotlivými skupinami podnikatelů (tj. zákaz diskriminace).

57. K tomu Ústavní soud připomíná, že se v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/15 ze dne 28. 6. 2016 (N 121/81 SbNU 889; 271/2016 Sb.; body 99–102) podrobně zabýval vymezením toho, jakým způsobem je třeba přezkoumávat namítané zásahy do práva na rovné zacházení. Konstatoval, že ústavní právo na rovné zacházení je zaručeno 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 chráněné Listinou (rovnost akcesorická). S ohledem na okolnost, 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, resp. obecný zákaz libovůle dle čl. 1 Listiny, nemá samo rozlišování akcesorické či neakcesorické rovnosti v řízení o kontrole právních předpisů před Ústavním soudem rozhodující význam, neboť všechny možné námitky opřené o čl. 3 odst. 1 Listiny jsou vždy normativně ‚pokryty' ustanovením čl. 1 Listiny, jehož působnost je z povahy věci širší. Intenzita ústavního přezkumu proto 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 legitimity

(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].

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 (N 21/98 SbNU 163; 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]. 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. 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.

59. V nyní posuzovaném případě spočívá podstata krizového opatření (resp. jeho napadené části) v úplném zákazu maloobchodního prodeje a prodeje a poskytování služeb v provozovnách se současným uvedením 36 výjimek z tohoto zákazu.

60. S ohledem na shora uvedený test diskriminace má Ústavní soud za nesporné, že napadená regulace postihuje srovnatelné jedince a skupiny, tzn. poskytovatele daných služeb. Naplněn je rovněž druhý krok, tzn. je s nimi nakládáno odlišně, a to právě tím způsobem, že některým z nich je jejich podnikatelská činnost zakázána a jiným naopak umožněna. K otázce odlišného zacházení jdoucího k tíži daným subjektům se Ústavní soud vyslovil již shora (bod 54), a to tím způsobem, že se napadený zákaz dotýká samotné podstaty a smyslu práva podnikat.

61. Ústavní soud se proto v dalším zabýval posouzením ospravedlnitelnosti odlišného zacházení, tzn. zda sleduje legitimní cíl a je přiměřené, tedy zda se jedná o řešení, které může k tomuto cíli skutečně přispět ve shora uvedeném smyslu.

62. V prvé řadě Ústavní soud zdůrazňuje, že nezpochybňuje existenci legitimního (tzn. ústavně aprobovaného) cíle, který napadené opatření v obecné rovině sleduje. Tímto cílem (v tomto ohledu lze pro stručnost odkázat na obě shora reprodukovaná vyjádření vlády) je zabránění či alespoň zmírnění šíření vysoce nakažlivého respiračního onemocnění COVID-19, zabránění s tím souvisejícímu kolapsu zdravotnického systému a rozsáhlé újmě na zdraví a životech obyvatel. Vláda k tomu uvedla, že zvýšená mobilita osob a návštěvy provozoven, ve kterých dochází k osobnímu setkávání, představují signifikantní faktor při šíření nemoci, přičemž uzavření provozu maloobchodu a služeb má nezastupitelnou roli v komplexu všech přijatých krizových opatření ke zpomalení šíření epidemie. Napadeným ustanovením bodu I./1 usnesení vlády č. 78 byla sledována ochrana zdraví (zaručená ze strany státu čl. 31 Listiny), potažmo i života (čl. 6 odst. 1 Listiny). Tyto cíle vláda ve svém vyjádření ze dne 22. 12. 2020 vymezila tak, že jde o minimalizaci negativních dopadů nebezpečí souvisejících s výskytem koronaviru, přičemž hlavními cíli je 1. zabránit přeplnění kapacity nemocnic, 2. zabránit explozivnímu rozšíření viru COVID-19 a 3. snížit smrtnost a četnost těžkých průběhů infekce. Tyto cíle považuje Ústavní soud, a to i s ohledem na jejich ústavní garanci v Listině, za legitimní.

63. Jiná je však otázka, zda je dostatečně ospravedlnitelné a přiměřené i odlišné zacházení s jednotlivými skupinami podnikatelů, které napadené opatření zavádí. Konkrétně

zůstává otázkou, zda pro toto odlišné zacházení existují dostatečně silné důvody, a to i v tom ohledu, zda nebylo možno sledovaného cíle dosáhnout za použití méně invazivních prostředků zasahujících základní práva dotčených subjektů.

64. K tomu se z vyjádření vlády ze dne 25. 1. 2021 podává, že „vláda ve svém předchozím vyjádření ani nyní netvrdí, že uzavření maloobchodu a služeb je opatřením, které samo o sobě vede k zpomalení šíření nákazy, ale že je neoddělitelně spojeno s dalšími restriktivními opatřeními. Všechna krizová opatření pak mají ve svém komplexu za cíl přerušit šíření nákazy mezi jednotlivci a v celé populaci, jak už vláda uvedla ve vyjádření z 22. prosince 2020 (omezit shlukování, snížení počtu setkávání, omezení pohybu osob, omezené poskytování vybraných služeb, používání ochranných a dezinfekčních prostředků). Vědecká zkoumání z poslední doby přitom potvrzují, že snížení mobility a setkávání lidí v provozovnách má pro zastavení expanze nemoci zásadní význam. Otevřené obchody a služby nadto zvyšují nejen mobilitu osob, ale zvyšují i vytíženost hromadné dopravy. Rizikovost déletrvajících cest ve veřejné hromadné dopravě je přitom zdokumentována“.

65. K této zásadní otázce poměřování zavedeného úplného zákazu maloobchodního prodeje a poskytování služeb za současného stanovení výjimek z tohoto zákazu se tedy vláda nijak nevyjadřuje a není ani zřejmé, zda použití méně invazivních omezujících prostředků vůbec zvažovala. Tímto zvažováním totiž nemůže být kusé konstatování obsažené ve vyjádření vlády ze dne 22. 12. 2020, kde je v tomto směru pouze paušálně uvedeno, že „při závažné infekci, která se přenáší cestou kontaminovaných kapének a aerosolu, je třeba předcházet koncentraci lidí zejména v uzavřeném prostoru, za případného stanovení dalších podmínek jejich setrvávání v takovém místě. Je proto potřebné použít nástroje, jak regulovat provoz v takových místech“. Takto strohé konstatování zjevně nemůže získat na přesvědčivosti ani odkazem na prezentaci prof. R. Chlíbka z tiskové konference Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 9. 2020, na kterou v tomto ohledu vláda odkazuje v poznámce pod čarou.

66. Ústavní soud uvádí, že citovaný čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti představuje zmocnění určené vládě pro vymezení práv, která se omezují. Zákonem, který na tento ústavní zákon navazuje, je krizový zákon, který v ustanoveních § 5 a 6 určuje, která práva lze za nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit. Nyní napadené usnesení vlády v tomto směru odkazuje na § 5 písm. a) až e) a § 6 krizového zákona, což ovšem prakticky znamená, že takto vláda – přinejmenším proklamativně – využila všechny možnosti, které zákon připouští [s jedinou výjimkou: práva na stávku podle § 5 písm. f) krizového zákona]. Z hlediska rozhodování o nyní posuzované věci je však podstatné, že § 5 písm. b) a e) citovaného zákona výslovně připouští možnost omezit vlastnické a užívací právo a právo provozovat podnikatelskou činnost.

67. Současně je však nutno respektovat kautely plynoucí z Listiny, a to i v tak mimořádné situaci, kdy je vyhlášen nouzový stav. Podle čl. 2 odst. 3 Listiny totiž platí, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Tento odstavec – společně s odstavcem 2 („Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“) – zakotvuje jeden z klíčových principů právního státu: zatímco výkon státní moci je vázán zákony, tj. stát nesmí činit nic, co mu zákon nedovoluje, je tomu v případě jedince naopak – může činit vše, co není zákonem zakázáno, a nesmí být nucen činit to, co zákon neukládá. Ideovým východiskem citovaného pravidla je primát jednotlivce před státem. Na rozdíl od výkonu státní moci tak má jedinec daleko širší prostor pro svoje aktivity a stát jej může limitovat toliko zákonem, a to navíc nikoliv libovolně, nýbrž pouze v některých případech. Jinak řečeno, z citovaného článku Listiny plyne zákaz libovůle. Zákaz libovůle vyplývá i z principu materiálního právního státu, zaručeného čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). Podobně podle čl. 4 odst. 4 Listiny platí, že „[p]ři používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich

podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena“.

68. Ústavní soud uvádí, že si plně uvědomuje, že vláda byla v souvislosti s pandemickou krizí postavena před problémy, jejichž řešení prostřednictvím právní regulace je z mnoha důvodů mimořádně obtížné. Orgánům veřejné moci – což zdaleka neplatí pouze o České republice – v prvé řadě chybějí zkušenosti s řešením krize obdobného rozsahu a navíc je epidemická situace velmi dynamická a ani mezi odborníky nepanuje úplná shoda na tom, jak ji hodnotit a potažmo co nejefektivněji regulovat. Je však zároveň nutné zdůraznit, že regulace práv a povinností jednotlivců, potažmo rozhodování o tom, které skupině obyvatel zůstanou práva zachována a která naopak ponese břemena spojená s jejich omezením, nesmí být v moderním ústavním státě pouze projevem politické vůle. Skutečnost, že orgán veřejné moci má pravomoc práva a povinnosti upravovat a zároveň nalezne potřebnou většinu k uplatnění této pravomoci, totiž sama o sobě k vydání ústavně souladného právního aktu nepostačuje. Taková právní regulace – což platí zejména, pokud jde o omezování práv základních – musí reflektovat i požadavek racionality, tj. musí být založena na rozumných, obecně akceptovatelných důvodech a tyto důvody musejí být rovněž navenek seznatelné. Tento požadavek je ostatně jedním ze základních stavebních kamenů právního státu, jak je ve své dřívější judikatuře Ústavní soud formuloval ve vztahu ke shora zmíněnému zákazu libovůle.

69. Podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti musí být ostatně z krizových opatření vlády vydávaných za nouzového stavu seznatelné vymezení omezovaných základních práv, rozsah těchto omezení a ukládané povinnosti a tato opatření musí být souladná s Listinou a také s krizovým zákonem.

70. Z právě uvedeného pro nyní posuzovanou věc plyne několik klíčových východisek. Především, vláda zvolila řešení spočívající v paušálním zákazu veškerého maloobchodního prodeje a poskytování služeb v provozovnách, přičemž současně stanovila velké množství výjimek připomínající až „telefonní seznam“ (celkem 36). Základním deficitem tohoto postupu je však okolnost, že z žádného relevantního zdroje není patrné, na základě čeho vláda dospěla právě k tomuto řešení. V tomto směru vláda nevyužila ani možnost tyto zdroje uvést alespoň ve vyjádření k nyní posuzovanému návrhu, byť Ústavní soud ji k vyjádření vyzval opakovaně.

71. Za tyto konkrétní zdroje totiž Ústavní soud nemůže považovat tvrzení vlády (odkazující na zahraniční zdroje) o tom, že snížení mobility a setkávání lidí v provozovnách má pro zastavení expanze nemoci zásadní význam. Jakkoliv totiž Ústavní soud s tímto tvrzením nehodlá nijak polemizovat, není z něj bez dalšího zřejmé, zda právě zvolené opatření je v dané situaci skutečně nezbytné a zda ke srovnatelnému cíli nebylo možno dospět použitím méně omezujících opatření. Již z povahy věci je totiž např. zřejmé, že podstata maloobchodního prodeje spočívá právě v tom, že lidé využívají prodejny v blízkosti svého bydliště (či zaměstnání), a nemusí proto daleko cestovat a využívat veřejné dopravní prostředky. Podobně odkazy vlády na výsledky výzkumů převzaté z USA (vyjádření ze dne 22. 12. 2020, s. 7–8) pouze dokládají jako nejrizikovější místa přenosu restaurace, fitness centra a kavárny, což se ovšem zjevně míjí s podstatou nyní posuzovaného krizového opatření. Zde učiněný poukaz na význam omezení sdružování a shromažďování osob je rovněž logický, nicméně opět z něj nelze dovodit vysvětlení, proč vláda přistoupila právě k této podobě zákazu prodeje a poskytování služeb.

72. Podstatným rozměrem nyní posuzované věci – který ovšem s právě zmíněnými východisky úzce souvisí – je totiž rovněž způsob, jakým vláda v napadeném opatření zakázala, resp. zakázala a povolila prodej výrobků a poskytování služeb. Byť za nouzového stavu, jak již Ústavní soud shora vyložil, je vláda v souladu s čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti oprávněna omezit určitá základní práva, nezakotvuje citovaný čl. 2 odst. 3 Listiny „pouze“ výhradu zákona a není ani pouhým legislativně-technickým ustanovením, nýbrž odráží základní a nepřekročitelné hodnotové východisko materiálního právního státu založeného na respektu

k základním právům a svobodám. Zatímco veřejnou moc lze uplatňovat pouze v případech předvídaných právem, základním stavem jednotlivce je stav svobody. Státní (veřejná moc) je sice legitimována i ústavně zmocněna k tomu, aby do tohoto základního stavu zasáhla, tedy aby práva a povinnosti jednotlivců regulovala, povaha tohoto zásahu však musí respektovat text i smysl ustanovení čl. 2 odst. 3 Listiny. Stát tudíž může jednotlivci ústavně předvídaným způsobem adresovat určitý příkaz či zákaz, nesmí však základní logiku vztahu mezi veřejnou mocí a jednotlivcem obrátit. Nelze tedy právním předpisem obecně a zcela neodůvodněně zakázat „vše" a formou výjimek pak určité oblasti zasažené zákazem „zpětně povolit" (opět bez jakéhokoliv odůvodnění). Regulace práv a povinností osob, zejména regulace omezující základní práva a svobody, musí být naopak provedena formou relativně určitých příkazů či zákazů, jež budou odpovídajícím způsobem odůvodněny, a to i za nouzového stavu.

73. Požadavek racionálního a navenek seznatelného odůvodnění opatření zasahujícího do základních práv, a to způsobem, který vyvolává mezi srovnatelnými subjekty rozdílné dopady, je přitom imanentní součástí testu diskriminace, tzn. posouzení toho, zda jde o odlišné zacházení dostatečně odůvodněné a přiměřené. Jen v tomto případě je možno považovat toto odlišné zacházení za ospravedlnitelné. V podmínkách právního státu je totiž nemyslitelné, aby jakýkoliv akt orgánu veřejné moci, který zasahuje do základních práv, nebyl racionálně a přesvědčivě odůvodněn, případně aby alespoň nebylo toto jeho odůvodnění seznatelné v rámci následného soudního přezkumu.

74. Tím spíše pak vyžaduje odůvodnění taková regulace, která vede k nerovnému zásahu do práva na podnikání v rámci jednotlivých typů podnikání v oblasti maloobchodu a služeb. Dochází-li pak k arbitrárnímu a neodůvodněnému rozhodnutí o tom, které typy maloobchodu a služeb budou povoleny a které zakázány, aniž by bylo možno v jednom každém případě zjistit pádné argumenty pro jejich nezbytnost či naopak zbytnost a epidemiologickou nebezpečnost či naopak akceptovatelnost, je tím zasaženo i do práva na rovný přístup k právu na podnikání, které je zaručeno ve spojení čl. 26 odst. 1 Listiny s čl. 1 Listiny, zaručujícím rovnost lidí v jejich právech.

75. Konkrétní nároky na racionalitu řešení či požadavky na úplnost a spolehlivost podkladů odůvodňujících přijetí určité právní regulace se ovšem mohou – ba musejí – odvíjet od konkrétní faktické situace, a odrážet tak realitu. Ústavní soud tak musí při přezkumu právního předpisu regulujícího práva a povinnosti osob reflektovat i to, jaké informace mohl a měl dotčený orgán veřejné moci mít k dispozici a v jaké faktické situaci se při formulaci konkrétního napadeného opatření nacházel. Je tak zjevné, že jiné (vyšší) nároky může Ústavní soud klást na racionalitu a podloženost zákona, jenž byl přijat v „klidných dobách" po obsáhlých parlamentních debatách, byl doprovázen důvodovou zprávou a při jeho přijímání nebyl zákonodárce v časové tísni vyvolané vnějšími objektivními okolnostmi. Naopak při přezkumu právního předpisu, jenž by musel být z objektivních důvodů přijat takříkajíc „ze dne na den" a který reaguje na komplikovanou faktickou situaci, jejíž vývoj je obtížné předvídat, je namístě určitá míra zdrženlivosti z hlediska jeho následného soudního přezkumu. Jak k tomu uvedl Ústavní soudní dvůr Rakouské republiky v rozhodnutí sp. zn. V 436/2020 ze dne 10. 12. 2020, v procesu vydávání nařízení musí být „zdokumentováno, na jakém informačním základu spočívá nařízení a že proběhlo zvažování v úvahu připadajících zájmů. Požadavky pro to samozřejmě nesmí být přehnané".

76. Na jedné straně tudíž není úkolem Ústavního soudu požadovat v rámci ústavněprávního přezkumu po vládě, aby nalezla a perfektně odůvodnila (spíše hypotetické) „optimální řešení" a optimální distribuci břemen spojených s omezením základních práv určitých skupin obyvatel, jestliže ani mezi odborníky neexistuje na hodnocení aktuální situace a prognózách jejího možného vývoje praktická shoda (požadavek na odůvodnění nesmí být „přehnaný"). Z ústavního hlediska však není možné připustit ani druhý extrém. Lakonicky řečeno, ani praktická nejistota a nedostatek perfektních informací neznamenají, že vláda může

učinit „cokoliv“ a spoléhat se přitom pouze na instinkt či politický kompromis. Rozhodnutí vlády se totiž musí opírat o odborná doporučení, vycházející z maximální míry dostupných znalostí o dané nemoci a jejím šíření.

77. Je přitom plně v dispozici vlády, z jakých zdrojů a jakým způsobem bude tyto informace čerpat, a v tomto ohledu musí být Ústavní soud velmi zdrženlivý. S ohledem na jeho povinnost chránit základní práva však musí trvat na tom, aby tyto důvody, dokládající potřebu (právě takto intenzivních) zásahů do základních práv prostřednictvím rozhodnutí vlády (krizové opatření), byly seznatelné, což konkrétně znamená, že by měly být veřejně přístupné. Je totiž třeba mít na zřeteli, že každé krizové opatření je politickým rozhodnutím, které samozřejmě musí být založeno na odborných podkladech, nicméně odpovědnost za ně nese vláda, nikoliv její odborní poradci. Současně platí, že vláda musí zvažovat nejen konkrétní odborné podklady, kterými disponuje, nýbrž musí zohledňovat celkový kontext a dopady svých opatření i do dalších oblastí společenského života, a to v krátkodobém i dlouhodobém hledisku. Právě proto je nezbytné, aby byla schopna každé takové rozhodnutí racionálně odůvodnit a aby důvody těchto opatření byly navenek seznatelné. V opačném případě totiž postrádají odpovídající legitimitu.

78. Ústavní soud v této souvislosti odmítá případnou námitku, že nelze striktně požadovat, aby byl odůvodněn každý právní předpis, jelikož nelze např. v praxi požadovat odůvodnění novely zákona, přijaté na základě neodůvodněného pozměňovacího návrhu některého poslance v rámci druhého čtení. V nyní posuzované věci se totiž jedná o krizové opatření vlády, tedy kolektivního orgánu, u něhož lze očekávat a také požadovat, že vychází z dostatečných odborných podkladů a je racionálně odůvodněno.

79. Navíc je třeba při posuzování intenzity zásahu do základního práva svobodně podnikat a napadeným krizovým opatřením nastaveného odlišného zacházení mezi jednotlivými subjekty vycházet i z toho, že v současné době již měla vláda dostatek času, aby přijatá opatření mnohem lépe promyslela a odůvodnila, než tomu bylo v době nastavení omezujících opatření v březnu roku 2020. I pro tuto oblast výkonu veřejné moci totiž platí, že z pohledu plynutí doby je třeba klást na odůvodnění zásahů do základních práv vyšší nároky než na okamžitou reakci v počátku pandemie, a s určitou mírou nadsázky lze dokonce hovořit o jistém vztahu úměry mezi intenzitou a odůvodněností zákazů a během času. Důvodem tohoto zpřísňujícího požadavku je tedy jak skutečnost, že měla vláda mnohem více informací, praktických zkušeností a také času napadenou regulaci promyslet a systematicky odůvodnit, ale též okolnost, že dlouhodobý a opakovaný zásah do základního práva (v tomto případě do práva na podnikání) je mnohem invazivnější a „bolestivější“ než krátkodobé a dočasné omezení.

80. Soudní moc, která má ústavní povinnost chránit základní práva (čl. 4 Ústavy), a je proto povinna právní akty veřejné moci právě z tohoto hlediska přezkoumávat, tak nemůže efektivně činit za situace, kdy z nich samotných a ani z dostupných podkladů není seznatelné, proč a v jakém rozsahu byly vydány.

81. Jak je již uvedeno shora, Ústavní soud si je dobře vědom okolnosti, že v době vyhlášeného nouzového stavu není možno důsledně trvat na všech formálních atributech normotvorby, jako je tomu ve standardních podmínkách. Současně je však třeba vidět, že předmětnými krizovými opatřeními, vydávanými vládou (tzn. orgánem exekutivy), dochází skutečně k velmi robustním zásahům do základních práv velkého množství jednotlivců i právnických osob, a proto musí být tato opatření přezkoumatelná nejen z hlediska procedurálního, nýbrž i materiálního. Efektivní přezkum prováděný Ústavním soudem proto není možný bez toho, aby vláda řádně vysvětlila nutnost vydání napadeného opatření (včetně doložení podkladů, ze kterých vycházela) a odůvodnila nezbytný rozsah omezení základních práv a vymezení uložených povinností. Jak se navíc podává již ze shora uvedeného, napadené opatření bylo vydáno po několikaměsíčních zkušenostech s vývojem pandemie v České republice i jinde ve světě, takže míra praktické nejistoty již nebyla tak vysoká jako v prvních

měsících jejího průběhu, a lze proto očekávat, že vláda řadu relevantních podkladů pro racionální a odůvodněné rozhodování mít mohla a měla.

82. Pro rozhodnutí Ústavního soudu v projednávané věci ovšem není podstatná pouze existence ústavní povinnosti vlády opřít zvolené normativní řešení o racionální a seznatelné důvody, nýbrž i zodpovězení otázky, v jaké formě, kdy a komu tyto důvody a podklady musejí být k dispozici tak, aby krizové opatření nebylo shledáno neospravedlňujícím odlišné zacházení s dotčenými podnikatelskými subjekty.

83. Ústavní soud přitom vychází z přesvědčení, že není nutné, aby důvody normotvůrce, jež mohou posléze být relevantní pro přezkum ústavnosti předpisu, byly vždy bezpodmínečně explicitně zachyceny již ve formálním dokumentu, který by tvořil odůvodnění (důvodovou zprávu) právního předpisu. Byť u právních předpisů existuje na základě legislativních pravidel vlády povinnost předkládat s jejich návrhy i důvodovou zprávu, nejedná se o povinnost plynoucí přímo z ústavního pořádku. Na druhé straně však každý orgán veřejné moci, který upravuje právním předpisem práva a povinnosti osob, musí mít příslušné důvody a podklady k dispozici a přinejmenším v případě přezkumu ústavnosti takového právního předpisu musí být připraven je předložit Ústavnímu soudu. Pokud tak přesto neučiní, nelze než učinit závěr, že posuzovaná právní úprava je projevem libovůle. Jednoduše vyjádřeno: vychází-li Ústavní soud setrvale z teze o racionálním zákonodárci (resp. obecněji: normotvůrci), předpokládá také jako samozřejmost, že každé rozhodnutí orgánu veřejné moci, zasahující do základních práv, vychází z dostatečných podkladů, při jeho schvalování jsou velmi pečlivě zvažovány protichůdné argumenty a je dána možnost jeho přezkoumatelnosti právě prostřednictvím toho, že tyto podklady budou alespoň následně k dispozici. V opačném případě se totiž nejedná o rozhodnutí racionální, nýbrž zcela nahodilé.

84. Z obdobných východisek vychází i německá ústavněprávní doktrína a také judikatura. Zatímco povinnost zákonného či podzákonného normotvůrce vždy zachytit důvody právního předpisu předem a ve formalizované podobě může být považována za ne zcela jednoznačnou (jakkoliv ji část doktríny ze Základního zákona dovozuje, srov. Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 76 odst. 22, či Mann, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 80 odst. 31), povinnost takové důvody mít k dispozici a v případě ústavního přezkumu být připraven je ústavnímu soudu předložit je obecně uznávána. Německý Spolkový ústavní soud tak například v minulosti dovodil povinnost zákonodárce (již je ovšem možno vztáhnout i na ostatní normotvůrce) právní předpisy „srozumitelně odůvodnit“ [nachvollziehbar zu begründen; BVerfGE 125, 175 (238)].

85. Specificky ve vztahu k právním předpisům vydávaným k regulaci epidemické situace v souvislosti s epidemií COVID může Ústavní soud odkázat (kromě rozhodnutí stejného soudu citovaného shora) kupř. na rozhodnutí Ústavního soudního dvora Rakouské republiky sp. zn. V 411/2020 ze dne 14. 7. 2020, v němž soud zdůraznil, že „zákonodárce musí v procesu přijímání nařízení o omezeních, zákazech nebo výjimkách z nich zachytit řádně informace o okolnostech, které upravuje, aby tak umožnil následnou kontrolu zákonnosti, resp. ústavnosti nařízení. Zákonodárce je povinen dokumentovat postup při přijímání nařízení, a to i v době krize“.

86. V nyní posuzované věci proto bylo na vládě samotné, aby předložila dostatečné a racionální důvody, pro které přijala napadené opatření v takové podobě, v jaké je přijala. Teprve na jejich základě může Ústavní soud řádně plnit svou funkci a přezkoumat soulad napadeného právního předpisu se zákonem, resp. s ústavním pořádkem. V nyní posuzované věci přitom navrhovatelka poukazuje na absenci odůvodnění jak ve vztahu k samotnému zákazu, tak i ke stanoveným výjimkám z něj, když označuje některé konkrétní příklady, jež považuje za nelogické. Rovněž tuto námitku shledává Ústavní soud důvodnou. Za této situace absence jakéhokoliv odůvodnění totiž není možno provést ani poměřování v kolizi stojících

základních práv (právo svobodně podnikat a vlastnické právo proti právu na ochranu zdraví či právu na život).

87. Ústavní soud přitom nezpochybňuje, že samotný účel, pro který jsou výjimky ze zákazu stanoveny, tedy aby bylo prodáváno nezbytné zboží a byly poskytovány nezbytné služby (zboží a služby základní denní potřeby – v zahraničních úpravách *essential goods and servi*ces), lze označit za racionální, neboť jde, resp. má jít o sortiment, jehož nedostupnost v provozovnách by byla pro společnost a její fungování nanejvýš problematická, až fatální. Ostatně činí tak i ostatní země, které k obdobným opatřením přistoupily, což vláda ve svých vyjádřeních dokládá. Ústavní soud je však povinen posoudit, zda zařazení zboží – na které navrhovatelka v rámci svých námitek poukazuje – do těchto výjimek je z hlediska uvedeného účelu racionální. Ústavní soud k tomu opakovaně uvádí, že nemůže vstupovat na pole politického rozhodování tím, že by vyžadoval optimální, nejvhodnější či nejlepší řešení, které ostatně ani nelze v ústavní rovině vždy přesně specifikovat, postačí, jde-li o řešení rozumné ve vztahu k účelu, který má být dosažen. Zde je nutno akceptovat širokou míru volné úvahy vlády, neboť požadavek zcela exaktně odůvodnitelné povahy zboží a služeb jako „nezbytných" by byl nemožný [srov. nález ze dne 28. 6. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 18/15 (N 121/81 SbNU 889, 271/2016 Sb.)]. Ostatně i ze zahraniční právní úpravy vyplývá, že přístup států k tomu, co patří mezi základní zboží a služby, na které se mají vztahovat výjimky ze zákazu, není totožný.

88. Podstatná je však okolnost, aby vláda byla schopna řádně a přesvědčivě odůvodnit, 1. z jakých důvodů bylo nezbytné přikročit k úplnému zákazu maloobchodního prodeje a prodeje a poskytování služeb v provozovnách (tzn. zejména, proč nebylo možno srovnatelného výsledku dosáhnout méně invazivními prostředky, tedy např. omezením počtu přítomných zákazníků a dalšími opatřeními) a 2. v čem spočívá racionalita stanovených výjimek.

89. Samotná vláda totiž ve vyjádření ze dne 22. 12. 2020 připouští, že definice tzv. zbytných obchodů (*non-essential shops and services*) se v průběhu pandemie liší stát od státu, když uvádí, že „neexistuje jednotný univerzální seznam, jenž by např. napříč Evropou vymezoval, co je základní denní potřebou obyvatelstva. Definování obchodů a služeb, které jsou pro každodenní život během pandemie nezbytné, tak závisí na rozhodnutí politické reprezentace". Tuto skutečnost Ústavní soud plně respektuje, nicméně právě z tohoto důvodu je nezbytné, aby vláda (jakožto politický reprezentant) výjimky náležitě vysvětlila. Platí totiž, že obě možné zvolené metody, tzn. plošný zákaz prodeje se stanovenými výjimkami, anebo naopak taxativní určení segmentu zakázaného prodeje, vedou ke stejnému cíli: z množství podnikatelských subjektů vláda rozhoduje o tom, kdo bude moci i nadále svoji činnost řádně vykonávat a kdo nikoliv.

90. Ústavní soud nezpochybňuje právo vlády činit toto politické rozhodnutí, které musí být výsledkem pečlivého zvažování různých aspektů (zdravotních, sociálních, ekonomických atp.) a za které také nese plnou odpovědnost, nicméně z důvodu ochrany základních práv dotčených subjektů musí trvat na tom, aby je vláda řádně a konkrétně vysvětlila, neboť jen tak bude zajištěno, že toto rozhodnutí nebude zcela libovolné. Ostatně, zejména dotčení provozovatelé prodeje a služeb mají právo na to, aby se dozvěděli důvody odlišného zacházení s nimi.

91. Ústavní soud proto činí závěr, že za situace, kdy vláda využije možnosti omezit základní práva nebo svobody krizovým opatřením a uložit jeho adresátům povinnosti, musí být schopna své opatření také řádně odůvodnit, aby bylo zjevné, že její rozhodování nebylo libovolné či nahodilé. To konkrétně znamená, že by měly být (přinejmenším) dostupné informace, na základě kterých vláda v těchto případech rozhoduje, a tyto informace musí být následně přezkoumatelné v řízení před Ústavním soudem. Odkaz na negativní vývoj epidemické situace, na kterém jsou založena vyjádření vlády k podanému návrhu navrhovatelky, je totiž „pouze" specifikací legitimního cíle, jenž je napadenou úpravou

sledován, nic však již nevypovídá o racionálním vztahu mezi tímto cílem a zvoleným opatřením či dokonce o nezbytnosti takového opatření. Jakkoliv je Ústavní soud při posuzování vhodnosti a nezbytnosti posuzovaného opatření připraven poskytnout vládě značný prostor pro formulaci právní úpravy (právě s ohledem na obtížnou, dynamickou a fakticky nepřehlednou situaci), ani tento zdrženlivý přístup nemůže ospravedlnit postup vlády, která své opatření nebyla schopna podepřít racionálními argumenty.

92. Pokud konečně vláda v obou citovaných vyjádřeních argumentuje zahraniční právní úpravou, spočívající často rovněž v zákazu prodeje se stanovenými výjimkami, uvádí k tomu Ústavní soud, že v řadě zemí (Rakousko, Polsko, Bavorsko) jsou krizová opatření vlády a ministerstev odůvodňována (příkladmý výčet obsahující konkrétní odkazy viz např. text J. Wintra Neodůvodněná krizová opatření vlády odporují principům demokratického právního státu, in Právo a krize, 30. 1. 2021, https://pravoakrize.net/neoduvodnena-krizova-opatreni-vlady-odporujiprincipum-demokratickeho-pravniho-statu/). Vládou uváděný komparativní argument je proto „dvousečný“: lze jím totiž dovodit nejen podobný postup exekutivních orgánů jiných evropských zemí v době pandemie z hlediska stanovení zákazů a výjimek z nich, nýbrž také požadavek odpovídajícího odůvodňování těchto opatření. Lapidárně vyjádřeno, z těchto příkladů je patrno, že i v tak hektické a vypjaté situaci není možno rezignovat na přiměřené odůvodňování restriktivních opatření.

93. Lze tak shrnout, že Ústavní soud si je dobře vědom toho, že na právní předpisy vydávané v době vyhlášeného nouzového stavu nelze klást stejné nároky jako za „klidného počasí“, tzn. není např. nezbytné vždy trvat na formalizované podobě důvodové zprávy. Současně však nelze připustit ani opačný extrém: situaci, kdy vláda dokonce ani v řízení o abstraktní kontrole norem před Ústavním soudem, kdy je přezkoumáváno konkrétní krizové opatření, není schopna či ochotna uvést žádné relevantní a konkrétní důvody, proč je daný zákaz nezbytný, proč nelze vystačit s méně robustními zásahy do základních práv a v čem spočívá racionalita uvedených výjimek. Jakkoliv je totiž z povahy věci zřejmé, že některé z těchto výjimek jsou skutečně nezbytné (např. prodej potravin, léků nebo pohonných hmot), vyžaduje řada jiných výjimek přesvědčivé vysvětlení, ze kterého by teprve bylo patrno, že se ze strany vlády nejedná o nepřípustnou libovůli (např. navrhovatelkou zmiňovaná květinářství nebo prodejny zbraní a střeliva).

94. Toto odůvodnění přitom není jen nezbytným podkladem pro přezkum prováděný Ústavním soudem, nýbrž také pro společenskou akceptaci, a tedy i legitimitu krizových opatření. Jak je již uvedeno shora, ústavní systém České republiky je založen na primátu jednotlivce před státem a navazuje tak konzistentně na učení o společenské smlouvě. Tomuto pojetí je však bytostně cizí postup, kdy exekutivní orgán vydává opatření velmi zásadně zasahující do základních práv těchto jednotlivců, aniž by přitom byla tato opatření řádně a racionálně odůvodněna. V takovém případě totiž pochopitelně klesá i jejich legitimita a ochota je důsledně akceptovat občany.

95. Proto Ústavní soud napadený bod I./1 usnesení vlády č. 31/2021 Sb. z důvodu porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 4 ve spojení s čl. 26 odst. 1 Listiny zrušil.

IX. Závěr

96. Závěrem Ústavní soud shrnuje, že v průběhu řízení o podaném návrhu pozbyl platnosti bod I./1 usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2020 č. 1192, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 465/2020 Sb., bod I./1 usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1201, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 477/2020 Sb., bod II usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1195, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, vyhlášeného pod č. 471/2020 Sb., bod 2 usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1196, o změně krizových opatření, vyhlášeného pod č. 472/2020 Sb., a bod I./1 usnesení vlády ze dne 22. ledna 2021 č. 57, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 23/2021 Sb.

Ústavní soud proto řízení o části návrhu směřující proti uvedeným ustanovením zastavil podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu (výrok I).

97. Ústavní soud zrušil napadený bod I./1 usnesení vlády č. 31/2021 Sb. z důvodu porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 4 ve spojení s čl. 26 odst. 1 Listiny a porušení čl. 26 odst. 1 ve spojení s čl. 1 Listiny ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., (výrok II).

98. Ústavní soud si je vědom okolnosti, že k publikaci tohoto nálezu, a tedy i k jeho vykonatelnosti vyhlášením ve Sbírce zákonů dojde až po uplynutí platnosti napadeného krizového opatření (14. 2. 2021). Jakkoliv je proto zřejmé, že v důsledku tohoto nálezu bezprostředně nedojde „k otevření maloobchodního prodeje“, přesto však Ústavní soud považuje závěry obsažené v odůvodnění tohoto nálezu za velmi zásadní, jelikož představují jakési „memento“ pro případná další omezující opatření vlády.

Odlišná stanoviska

1. Odlišné stanovisko soudce Jaroslava Fenyka k výroku č. II a k odůvodnění nálezu

I. Odklon Ústavního soudu od zásady *self-restraint* (zdrženlivost, sebeomezení*)*

Nesouhlasím s derogujícím výrokem (II.) nálezu ani s jeho odůvodněním, neboť nález jimi, resp. v jejich důsledku nahrazuje úvahu vlády týkající se odborných, strategických a bezpečnostních otázek, a to úvahou Ústavního soudu (většiny jeho pléna*)* o potřebnosti či nepotřebnosti konkrétních protiepidemických opatření. Tím Ústavní soud aktivisticky vstupuje na pole politického rozhodování, které mu z hlediska Ústavy České republiky nepřísluší. Ústavní soud nemůže být zároveň soudem a zároveň zákonodárcem.[1] Otázky, jež lze zodpovědět pouze s použitím politických kritérií, musí být rozhodnuty politickou reprezentací představovanou orgány moci zákonodárné nebo výkonné, a nikoli aktivistickým přístupem Ústavního soudu.[2]

Nález v konečné podobě *de facto* znamená (prohlubující se) odklon Ústavního soudu od zásady *judicial self-restraint* – zdrženlivost, sebeomezení*,* kterou Ústavní soud dlouhodobě ve své rozhodovací praxi akceptoval a která vyvěrá z respektu k dělbě mocí ve státě.[3]

Ústavní soud zrušil část krizového opatření (zákaz maloobchodu a služeb v provozovnách) v podstatě z důvodu, že toto krizové opatření nebylo dostatečně odůvodněno ani prostřednictvím vyjádření vlády předloženého v řízení před Ústavním soudem, ani ve vztahu k veřejnosti.

Přitom Ústavní soud na jedné straně v odůvodnění nálezu deklaruje zdrženlivý přístup v otázce nároků na takové odůvodnění, a na straně druhé tuto zdrženlivost prolamuje –

[1]Montesquieu, Ch. L. O duchu zákonů. Dobrá Voda: A. Čeněk, 2003, s. 47; též Šimíček, V. In: Bahýľová, L. a kol. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010, s. 50, bod 9.

[2]Tomoszek, M. Aplikace doktríny politických otázek Ústavním soudem ČR. In: Hamuľák, O. (ed.). Fenomén judikatury v právu. Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2009. Praha, 2010.

[3]Spolkový Ústavní soud (SRN), k jehož judikatuře se český Ústavní soud desetiletí upínal, v roce 1973 (BVerfGE 36, 1, 14 f.) definoval tuto zásadu následovně: Zásada self-restraint neznamená zkrácení nebo oslabení kompetencí ústavního soudu, nýbrž rezignaci na to, aby „provozoval politiku“, tj. zasahoval do ústavou vytvořeného a ohraničeného prostoru svobodné politické tvorby. Zamýšlí proto ponechat prostor svobodné politické tvorby, který ústava garantovala pro ostatní ústavní orgány, otevřený. Český Ústavní soud se k této zásadě přihlásil v mnoha rozhodnutích [např. sp. zn. Pl. ÚS 54/05 (N 16/48 SbNU 167; 265/2008 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 24/09 (U 18/54 SbNU 621)]; z dalších autorů např. Holländer, P. Kolaps „soudcovského státu“: běží odpočítávání? In: Šimíček, V. a kol. Dělba soudní moci v ČR. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 6., a mnozí další.

konkrétně požaduje (bod 90), aby z odůvodnění bylo zjevné, že rozhodování vlády nebylo libovolné či nahodilé, přičemž je konstatováno, že při posuzování vhodnosti a nezbytnosti krizového opatření je Ústavní soud připraven poskytnout vládě značný prostor pro formulaci právní úpravy, a to právě s ohledem na obtížnou, dynamickou a fakticky nepřehlednou situaci týkající se mimořádného stavu.

Stranou pozornosti nemůže zůstat ani poněkud schizofrenní přístup Ústavního soudu k požadavkům na odůvodnění přijatých vládních opatření. Právní předpisy se v České republice neodůvodňují. Ústava povinnost odůvodnění coby obligatorní součásti právních předpisů nepředepisuje a řádné odůvodnění samo o sobě není referenčním kritériem souladu právního předpisu s ústavním pořádkem, které by Ústavní soud ve své praxi využíval. V tomto směru nemohl Ústavní soud vládě nic vytknout. Ústavní soud se tedy nejprve zaměřil na odůvodnění opatření ve vyjádření vlády jako účastníka řízení na výzvu Ústavního soudu. Vědom si ovšem argumentační sterility takového hodnocení, rozhodl se ústavnímu přezkumu podrobit i abstraktní opatření vlády ve vztahu k široké veřejnosti (bod 77 nálezu), z čehož vyvodil podle mého názoru ústavně neuchopitelný závěr.

Jelikož odůvodnění právního předpisu jako takové není jeho obligatorní součástí, tím méně mohl být ústavní deficit napadených opatření spatřován v jejich nedostatečném odůvodnění široké veřejnosti. Způsob, jakým vláda komunikuje s veřejností, do jaké míry jí předkládá kompletní a přesvědčivé informace, spadá zcela bytostně do sféry veřejné diskuse a politické odpovědnosti, za niž vláda skládá účty ve volbách. Většina pléna zde tak nepřípustně vstoupila na politické kolbiště a omezila jej.

Ostatně je třeba podotknout, že v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17 (N 21/98 SbNU 163; 148/2020 Sb.) se Ústavní soud vyslovil velmi restriktivně o možnosti veřejných funkcionářů vyvíjet vlastní mediální činnost a fakticky znemožnil provozování médií, na němž by se podíleli členové vlády. To v souvislosti s požadavkem na dostatečné veřejné odůvodnění napadených opatření nyní znamená, že většina pléna vlastně klade na ústavní konformitu právního předpisu další požadavek, jímž je jeho vydání v nezbytné součinnosti s médii, což se ještě více vzdaluje od obligatorních požadavků na právní předpis vyplývajících z ústavního pořádku i praxe Ústavního soudu.

II. Hodnocení účinnosti opatření vlády Ústavním soudem – vyjádření vlády jako účastníka řízení před Ústavním soudem

Ústavní soud se sice na jedné straně v nálezu dovolává výše uvedené zdrženlivosti, ale přitom zároveň důvody, které mu vláda ve svých vyjádřeních předložila, odmítá jako nedostatečné.

Důvody vlády, které tato sdělila ve svém vyjádření Ústavnímu soudu, lze shrnout tak, že k dosažení sledovaného legitimního cíle – kterým je zabránění či alespoň zmírnění šíření vysoce nakažlivého respiračního onemocnění COVID-19, zabránění s tím souvisejícímu kolapsu zdravotnického systému a rozsáhlé újmě na zdraví a životech obyvatel – má dojít (mimo jiné) předmětným zákazem maloobchodu a služeb proto, že tím dochází k snížení mobility a setkávání lidí, což představuje signifikantní faktor při šíření nemoci. Přitom vláda ve svém vyjádření zdůrazňuje, že uzavření provozu maloobchodu a služeb má nezastupitelnou roli v komplexu všech přijatých krizových opatření ke zpomalení šíření epidemie. V této souvislosti vláda poukazuje také na procentuální vyhodnocení efektivity jednotlivých opatření ve vědecké studii nazvané „Inferring the effectiveness of government interventions against COVID-19“ (BRAUNER, J. M. a kol. Science, 15. 12. 2020), ze které podle vlády vyplývá uvedený význam protiepidemického opatření plošného uzavření obchodů a služeb s výjimkami pro prodej základních potřeb. V této souvislosti vláda ve svém vyjádření poukazuje také na další vědecké výsledky – „Mobility network models of COVID-19 explain inequities and inform reopening“ (CHANG, S. a kol. Nature, 10. 11. 2020), které ukazují, že zvýšená mobilita

spolu s návštěvami tzv. *face-to-face* obchodů a služeb (*face-to-face businesses*) představuje významný faktor v šíření nemoci.

Ačkoliv v odůvodnění nálezu Ústavní soud předesílá, že s tvrzením vlády o tom, že snížení mobility a setkávání lidí v provozovnách má pro zastavení expanze nemoci zásadní význam, nehodlá nijak polemizovat, fakticky tak současně činí tím, že k tomu předkládá (bod 71) vlastní věcné (odborné) úvahy, podle kterých:

1) „již z povahy věci je totiž např. zřejmé, že podstata maloobchodního prodeje spočívá právě v tom, že lidé využívají prodejny v blízkosti svého bydliště (či zaměstnání), a nemusí proto daleko cestovat a využívat veřejné dopravní prostředky."

K vědeckým výzkumům, kterými vláda svůj postup vysvětluje, Ústavní soud konstatuje, že:

2) „Podobně odkazy vlády na výsledky výzkumů převzaté z USA (vyjádření ze dne 22. 12. 2020, s. 7–8) pouze dokládají jako nejrizikovější místa přenosu restaurace, fitness centra a kavárny, což se ovšem zjevně míjí s podstatou nyní posuzovaného krizového opatření."

Žádné další konkrétní argumenty k nedostatečnosti obsahu vyjádření vlády odůvodnění nálezu neobsahuje (pouze obecněji formulované požadavky, které jsou ústavním pořádkem na takové odůvodnění kladeny).

Ad 1) První citovanou větou nález v podstatě popírá, že by na šíření epidemie mělo uzavření maloobchodu zásadní vliv, a tuto svoji odbornou (epidemiologickou) úvahu odůvodňuje nález tím, že je to „zřejmé již z povahy věci" (*sic*!). Nejen, že se tím Ústavní soud nepřípustně pouští do odborné věcné polemiky s vládou, ale navíc tak činí i velmi nepřesvědčivě. Nic takového „z povahy věci" totiž zřejmé není, a to již jen proto, že do maloobchodu patří nejen prodej např. v pultových a samoobslužných prodejnách, ale také supermarkety, hypermarkety, obchodní domy, outlety apod., u kterých neplatí, že za nimi lidé necestují i na větší vzdálenosti od svého bydliště či zaměstnání. Ostatně maloobchod zahrnuje i vysoce specializované prodejny, u nichž nelze vyloučit (naopak to lze předpokládat), že se za účelem nákupu budou zákazníci přemisťovat na větší vzdálenosti, neboť jednoduše v blízkosti bydliště takovou specializovanou prodejnu nemají.

Ústavní soud se zde pouští do odborné epidemiologické debaty, zda i mobilita na kratší vzdálenost do provozoven, kde se zákazníci potkávají, je či není pro šíření epidemie relevantně významná (podle vyjádření vlády tomu tak je). Přitom právě v této odborné debatě měl být Ústavní soud velmi zdrženlivý. Ale nebyl, ačkoliv si byl tohoto svého postavení, zdá se, dobře vědom (bod 77, první věta). Ostatně v situaci turbulentní krize, v níž se nové poznatky objevují rychleji, než jak je možné na ně reagovat zavedením nových opatření, musí být Ústavní soud zvlášť zdrženlivý, neboť i opatření, které se ve zpětném náhledu prokáže jako neefektivní, se tak vůbec nemuselo jevit *ex ante* u odborných názorů na účinnost opatření. Na vládu nelze klást požadavek na autoritativní řešení odborných sporů, a existuje-li konkurence kvalifikovaných odborných názorů na vhodnost či efektivitu nějakého konkrétního opaření, příklon k jednomu z nich je čistě otázkou politické odpovědnosti.

Ad 2) Druhou citovanou větou nález opět z věcného hlediska hodnotí odborné podklady, ze kterých vláda při rozhodování o zákazu vycházela, když zmíněné vědecké studie považuje za irelevantní pro nyní posuzované krizové opatření. A opět tak nález činí současně i velmi nepřesvědčivě, neboť není pravda, že „pouze dokládají jako nejrizikovější místa přenosu restaurace, fitness centra a kavárny", neboť ve studii „Inferring the effectiveness of government interventions against COVID-19" bylo jako významné prezentováno právě protiepidemické opatření týkající se také plošného uzavření obchodů a služeb *(„Most nonessential businesses closed"*).

I přes shora uvedený obsah vyjádření vlády Ústavní soud ve svém nálezu uzavírá, že vyjádření vlády nevypovídá o racionálním vztahu mezi cílem a zvoleným opatřením, resp. nález

v této souvislosti dospívá k závěru, že vláda nebyla schopna své opatření podepřít racionálními argumenty (bod 90).

Tento závěr většiny pléna Ústavního soudu – o nedostatku racionálních argumentů pro takový postup – není přesvědčivý i s ohledem na to, že ani v zahraničí není ničím výjimečným, že za účelem omezení šíření epidemie je uzavírána většina obchodů s výjimkami pro nezbytný sortiment (Německo, Rakousko, Francie a další), na což ostatně vláda – k podpoře důvodnosti předmětného zákazu – ve svých vyjádření před Ústavním soudem také obsáhle upozorňovala.

Nález však charakterizuje vyjádření vlády jako pouhý odkaz na negativní vývoj epidemické situace, který je pouze specifikací legitimního cíle, jenž je napadenou úpravou sledován (bod 91).

Jestliže Ústavní soud tímto způsobem shora uvedené důvody, které na podporu předmětného opatření vláda předložila, považuje za důvody nedostatečné, fakticky tím nahrazuje úvahu vlády týkající se odborných, strategických a bezpečnostních otázek (k tomu navíc po věcné stránce i velmi nepřesvědčivě, jak je výše uvedeno), čímž soud vstupuje na pole politického rozhodování.

Jakkoliv lze souhlasit s tím, že z ústavního hlediska není možné připustit, aby vláda mohla učinit „cokoliv“ a spoléhat se přitom pouze na instinkt či politický kompromis (bod 76), vyjádření vlády k předmětnému zákazu, resp. vládou předložené odůvodnění (jak bylo stručně představeno výše) však ničemu takovému nenasvědčuje.

III. Hodnocení účinnosti opatření vlády Ústavním soudem – odůvodnění opatření vlády ve vztahu k veřejnosti

Pokud většina pléna Ústavního soudu shora uvedené důvody – obsažené ve vyjádřeních vlády – takto věcně hodnotila se závěrem, že jsou nedostačující, je dále s podivem, že při svých závěrech nález zcela přehlíží další podklady, které jsou veřejně přístupné, jak ostatně nález požaduje v bodě 77 (zejména na oficiálním informačním portálu Ministerstva zdravotnictví „koronavirus.mzcr.cz“ nebo na stránkách „vláda.cz“), a ze kterých vláda při vydání předmětného zákazu také vycházela, resp. ze kterých důvody pro krizové opatření rovněž vyplývají.

Příkladem lze uvést přehled datových reportů, podkladových materiálů a analýz pro hodnocení epidemie COVID-19 v České republice a také tzv. Protiepidemický systém ČR („PES“). Vláda přitom výslovně zavedení zákazu maloobchodu a služeb v provozovnách odůvodňovala právě vstupem do nejvyššího stupně tohoto systému (tisková konference po mimořádném jednání vlády dne 23. prosince 2020). Uvedený stupeň pohotovosti je odvozen od vývoje denních hodnot indexu rizika a dalších ukazatelů epidemie COVID-19, a tyto údaje jsou proto dalším vysvětlením, proč vláda považovala za nezbytné, aby došlo k předmětnému zákazu provozování maloobchodu a služeb, a proč nestačilo mírnější opatření v podobě omezení počtu osob v provozovně, což odpovídá nižšímu stupni pohotovosti, resp. nižším hodnotám indexu rizika a dalším ukazatelům epidemie COVID-19 (viz zveřejněná matice opatření).

Nic z uvedeného však Ústavní soud v nálezu nereflektuje a při svých závěrech o důvodech krizového opatření se nakonec fakticky omezil na kritiku napadených opatření a vyjádření vlády před Ústavním soudem, a to i přesto, že sám v nálezu zdůrazňuje, že pro sdělení důvodů krizového opatření není nezbytné trvat na formalizované podobě (bod 93). Proto pokud tyto další zveřejněné relevantní podklady Ústavní soud nijak nezohlednil, pak tím spíše neměl přistoupit k přehodnocování úvah vlády o potřebnosti zákazu tak zúženým a nepřesvědčivým způsobem, jak to učinil ve svém nálezu.

Pokud nález poukazuje (body 89 a 92) na absenci přesvědčivého vysvětlení některých výjimek, vyvolávajících neodůvodněné nerovné zacházení v rámci jednotlivých typů podnikání v oblasti maloobchodu a služeb (např. výjimky pro květinářství nebo prodejny zbraní a střeliva),

nejde a nemůže jít o důvod pro zrušení celého zákazu, nýbrž právě jen těch výjimek z něj, které takové nerovné zacházení způsobují.

Jinak řečeno, pokud Ústavní soud dospěl k závěru, že v případě některých výjimek neexistují – z hlediska povahy daného sortimentu a účelu výjimek (nezbytnost některého zboží a služeb) – objektivní a rozumné důvody vysvětlující zařazení tohoto druhu zboží a služeb do příslušných výjimek a pokud ani sama vláda žádné takové důvody nepředložila (nejpozději ve svých vyjádřeních před Ústavním soudem) a navenek je blíže nekomentovala, mělo dojít k derogaci „pouze“ takových nevysvětlených výjimek pro rozpor s právem na rovné zacházení podle čl. 1 věty první Listiny, tak jak jsem to navrhoval jako původní soudce zpravodaj v této věci ve zpravodajské zprávě, jež byla plénem Ústavního soudu odmítnuta a byla nahrazena nálezem derogujícím celý zákaz.

IV. Závěr

Jsem tedy přesvědčen, že vláda k samotnému zákazu prodeje zboží a poskytování služeb v provozovnách adekvátní důvody Ústavnímu soudu předložila a odůvodnila je i ve vztahu k veřejnosti, a pokud Ústavní soud ruší celý zákaz pro nedostatečnost takového odůvodnění, vstupuje tím již na pole politického rozhodování, které mu ale, jako jsem uvedl shora, nepřísluší.

2. Odlišné stanovisko soudce Josefa Fialy

Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 106/20 podávám podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, odlišné stanovisko, a to proti II. výroku nálezu a jeho odůvodnění (body 48 a násl.).

1. Jsem přesvědčen, že Ústavní soud měl návrh na zrušení bodu I. 1. usnesení vlády ze dne 28. ledna 2021 č. 78, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 31/2021 Sb., zamítnout. Mimořádnost současné situace vyvolaná šířením nakažlivého respiračního onemocnění COVID-19 vyžaduje, aby Ústavní soud důsledně respektoval princip sebeomezení (judicial self-restraint) a z tohoto hlediska přísně zvažoval dopady svého rozhodnutí. Zrušení napadeného ustanovení, jež vede k uvolnění restrikcí, považuji za nezodpovědné. Akcent na ochranu práva podnikat (např. bod 53 odůvodnění, bez zohlednění jednoho ze základních znaků podnikatelské činnosti, tj. jejího výkonu na vlastní odpovědnost) při poměřování s právem na ochranu zdraví není podle mého názoru ústavně konformní. U práva na ochranu zdraví (čl. 31 věta první Listiny základních práv a svobod) zjevně dominuje komisivní, pozitivní povinnost státu (srov. čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky), kterou v tomto případě naplňuje vláda vydáváním jednotlivých krizových opatření. Jejich věcný přezkum – v duchu principu sebeomezení – Ústavnímu soudu nepřísluší (na jistou míru zdrženlivosti odkazuje i odůvodnění nálezu v bodě 77 i. p., avšak v dalším postupu ji nerespektuje).

2. Upozorňuji, že II. výrok nálezu schválený většinou pléna dne 9. února 2021 nezohledňuje stav právní úpravy k tomuto dni (srov. usnesení vlády ze dne 8. února 2021 č. 119, o změně krizového opatření, vyhlášeného pod č. 48/2021 Sb.)

3. Konstatuji, že výsledný text nálezu (jeho odůvodnění) nebyl posuzován na žádném zasedání pléna Ústavního soudu. Od textu předloženého na zasedání, které se konalo dne 9. února 2021, se text odůvodnění v části VIII „Věcné posouzení návrhu“ poměrně značně odlišuje. Tento postup tvorby rozhodnutí považuji za nepatřičný a nedůstojný pro Ústavní soud a tvrdím, že jde o jeden z důsledků absence jednacího řádu [pozn. osočení, kterého se Ústavnímu soudu dostalo v médiích, že jde – ve srovnání s postupem při vyhlašování nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 44/17 (N 20/104 SbNU 191; 49/2021 Sb.), tj. ve věci zákona o volbách – o jeho svévoli, se tudíž ukazuje jako zcela liché, když důvod prodlení je pragmatický – tvorba definitivního znění nálezu].

3. Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) podávám odlišné stanovisko k výroku a odůvodnění nálezu ze dne 9. února 2021 sp. zn. Pl. ÚS 106/20:

1. Moje zásadní výhrady, a to na prvním místě, směřují proti procesnímu postupu při přijetí tohoto nálezu.

2. Přiznávám, že jsem zvažoval podporu derogačnímu výroku rozhodnutí (celého bodu I./1 krizového opatření), ovšem za předpokladu, že bude adekvátně (relevantně) odůvodněn. Projednávání a schvalování návrhu (zpravodajské zprávy) však proběhlo poněkud nestandardně. První verze návrhu byla ostatním soudcům rozeslána ve čtvrtek 4. 2. v 15:56 hod., druhá, upravená (doplněná) verze pak v pondělí 8. 2. v 11:46 hod. V úterý 9. 2. asi po dvouhodinovém jednání byl návrh většinou pléna schválen.

3. Problém především shledávám v tom, jak jsem si již kdysi – v počátcích mého působení na Ústavním soudu – v jednom separátním vótu posteskl, že je málo času na dostatečné posouzení návrhu, včetně (u složitějších či závažnějších věcí) eventuálního studia související judikatury a odborné literatury, případně konzultací s asistenty či jinými soudci. Jde tedy o to, aby ostatní soudci měli alespoň fragment času, který měl k dispozici soudce zpravodaj při přípravě návrhu. Teprve před několika měsíci se podařilo v plénu schválit pravidlo, že před projednáváním na plénu musí být návrh přístupný (rozeslán) nejméně týden předem. Ani tento minimalistický požadavek opět splněn nebyl (srov. bod 2).

4. Další, stejně závažný problém spočívá v postupu při projednávání, resp. schvalování návrhu. Jak bývá zvykem, podobně jako další soudci jsem k návrhu vystoupil a uvedl dosti závažné připomínky k odůvodnění i některá relevantní doporučení k úpravám. Nemá valného smyslu je opakovat, jsou ostatně zachyceny v zápisu o jednání. Obvyklý další postup bývá takový, že se před hlasováním shrnou úpravy, které na základě připomínek soudců budou provedeny v odůvodnění, případně i ve výroku. Ale pouze v případě, že jde o spíše drobnější věcné úpravy, a nikoliv o podstatné posuny. V opačném případě je soudce zpravodaj vyzván, aby návrh upravil, aby na příštím jednání pléna mohlo být hlasováno. V daném případě, aniž by byly připomínky ostatních soudců takto vypořádány, se přistoupilo k hlasování. Přesněji bylo – podle zápisu z jednání – předsedajícím řečeno, že „dá prostor Vojtěchu Šimíčkovi ke změně odůvodnění a dává hlasovat o jeho návrhu“.

5. Hlasoval jsem proti, neboť – eufemisticky řečeno – na plénu předložené odůvodnění nebylo přesvědčivé a v některých částech bylo i rozporné. A samozřejmě jsem byl překvapen, že soudci zpravodaji byl dán „bianco šek“ ke změně odůvodnění, snad podle vznesených připomínek.

6. Někdo může namítnout, že při rozhodování je relevantní pouze výrok nálezu (usnesení). Tak tomu však není, neboť odůvodnění představuje integrální součást rozhodnutí, a to nejen u rozhodnutí Ústavního soudu. Obecný soud vyšší instance nezruší nebo nezmění rozhodnutí nižší instance kvůli výroku, ale zpravidla pro deficity odůvodnění. Přesněji řečeno: soud vyššího stupně zkoumá výrok ve světle odůvodnění. Pokud jde o Ústavní soud, většinově se uznává, že v souladu s čl. 89 odst. 2 Ústavy je závazný nejen výrok rozhodnutí, ale i tzv. *ratio decidendi*, tedy nosné důvody obsažené v odůvodnění, a to ať již právně, nebo silou své přesvědčivosti. K tomu podrobně srov. zejm. FILIP, J. Čl. 89. In: BAHÝĽOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZSKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 1216 a násl., LANGÁŠEK, T. Čl. 89. In: RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 929 a násl.,

SLÁDEČEK, V. Čl. 89. In: SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1018 a násl. (ve všech případech srov. též literaturu tam uvedenou). Na tom nic nemůže změnit ani možnost předložit odlišné stanovisko jen k odůvodnění, navíc v daném případě vlastně soudce neví, k jaké verzi odůvodnění má separátní vótum dávat. Jde o jakési v čase proměnlivé, „chameleonské" odůvodnění…

7. Ve čtvrtek dne 11. 2. v 16:24 hod. soudce zpravodaj soudcům zaslal „upravené" znění odůvodnění. Dovedl bych ještě akceptovat menší úpravy textu odůvodnění, vzhledem k vzneseným připomínkám. Ale oproti „schválenému" odůvodnění jeho nová verze doznala značných, zásadních změn. Kupodivu nemá jít o verzi konečnou, ale „otevřenou", neboť soudce své kolegy vyzval k zaslání připomínek do pondělí 15. 2. (!!!).

8. Relevantní změny spočívají především v tom, že soudce zpravodaj zcela ustoupil od původně uplatněného testu racionality, posléze „překlopeného" do testu proporcionality, což však představovalo právě *ratio decindendi* jeho předchozí verze odůvodnění nálezu. V souladu s připomínkami některých soudců (včetně mě), přednesených na plénu konaném dne 9. 2., odůvodnění založil především na posouzení akcesorické rovnosti, resp. zákazu diskriminace.

9. Výše popsaný postup projednávání a schvalování nálezu považuji za naprosto nepřijatelný, podle mého názoru dokonce za rozporný se zákonem o Ústavním soudu. Zcela jasně se tak opět objevila nikoliv potřeba, ale nutnost přijetí jednacího řádu Ústavního soudu, jak je to ostatně běžné u vrcholných soudů (srov. též Organizační a jednací řád Ústavního soudu ČSFR, schválený podle § 15 zákona č. 491/1991 Sb., o organizaci Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky a o řízení před ním). Chce-li Ústavní soud být hoden označení nezávislého strážce ústavnosti, měl by postupovat rozvážně, rozhodovat po odpovídající diskusi, jejíž výsledek se promítne do nálezu (usnesení) a jeho odůvodnění. Neměl by přijímat rozhodnutí unáhlená, navíc s nikoliv konsensuálně přijatým odůvodněním. Přesněji řečeno: nepřijímat rozhodnutí bez známého odůvodnění.

10. Ostatně nabízí se otázka, zda se nespěchalo jen proto, aby došlo ke zrušení krizového opatření vlády dříve, než pozbyde platnosti. Lze ovšem podotknout, že bylo zřejmé, že vláda vydá obsahově prakticky totožné nové krizové opatření, takže existovala možnost – jako v dané věci – obdobně postupovat podle bodů 37 až 39 nálezu.

11. Striktně vzato by se odlišné stanovisko mělo vztahovat k podobě odůvodnění schváleného dne 9. 2. 2021 (drobné, spíše technické úpravy po přijetí rozhodnutí jsou možné), což však nemá valného smyslu, neboť ani nebude dostupné, resp. nebude publikováno. Co se týče současné verze odůvodnění (za dané situace nemám v úmyslu soudci zpravodaji opět zasílat připomínky), lze přivítat novou esenci odůvodnění na základě posouzení rovnosti. Nicméně mohla být zřetelněji oddělena, poněkud se ztrácí v dalších, někdy podstatných, jindy irelevantních partiích. Není mi např. jasný účel obsáhlé citace v bodě 50, neboť vyhlášení nouzového stavu vůbec nebylo předmětem přezkumu. Jestliže se chtělo (bod 51) říci, že akceptujeme, že vláda zvlášť vyhlašuje nouzový stav a jednotlivá krizová opatření, stačilo na nález sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (N 142/28 SbNU 237; 528/2002 Sb.) jen odkázat. Je skutečně nutné široce citovat z vyjádření vlády (bod 64)? Možná by stačilo stručné vysvětlení vlastními slovy.

12. Za poněkud nejasný považuji závěr bodu 54, že napadený zákaz se dotýká samotné podstaty a smyslu práva podnikat. Co z toho v rámci přezkumu plyne? Spíše jde o fragment argumentace z původní verze odůvodnění uplatněné při přechodu z testu racionality do testu proporcionality.

13. Kategorický závěr, že se Ústavní soud musel zabývat poměřováním v kolizi stojících základních práv, přičemž se zřejmě má na mysli kolize práva podnikat a práva na

ochranu zdraví i práva na život (bod 55), vyvolá očekávání příslušné argumentace. Nic takového však v odůvodnění nenalezneme, až v bodě 86 je vysvětleno, že jelikož vláda nepředložila dostatečné a racionální důvody, na jejichž „základě může Ústavní soud řádně plnit svou funkci a přezkoumat soulad napadeného předpisu se zákonem (!), resp. s ústavním pořádkem (…) není možno provést ani poměřování v kolizi stojících základních práv (právo svobodně podnikat a vlastnické právo proti právu na ochranu zdraví či právu na život)“.

14. V bodech 67 a 69 se argumentuje ustanoveními Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), která stanoví omezení státní, resp. uplatňování veřejné moci zákonem. Lze z tohoto učinit závěr, že krizové opatření vlády má právní sílu zákona? Ústavní soud se výslovnému závěru o tom, jaké právní síly je krizové opatření jako právní předpis *sui generis,* viditelně vyhýbá, byť bod 86 (srov. předchozí odstavec) by spíše naznačoval, že jde o právní předpis podzákonný. K tomu srov. též např. mé odlišné stanovisko k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/20 (dostupné na https://nalus.usoud.cz).

15. Za zajímavou otázku lze považovat vztah Listiny a ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. Z odůvodnění se však dá dovozovat, neboť operuje čl. 4 (bod 69), jako by Listina měla vyšší právní sílu než ústavní zákon o bezpečnosti České republiky, což pochopitelně není pravda. Spíše mám za to, že ústavní zákon o bezpečnosti České republiky (vzhledem k tomu, co je předmětem jeho úpravy) je k Listině ve vztahu speciality (*lex specialis derogat legi generali*). Ostatně se domnívám, že úprava v ústavním zákoně o bezpečnosti České republiky by potřebovala změny (k tomu srov. SLÁDEČEK, V. Vláda a nouzový stav. Správní právo, 2020, č. 5–6, s. 278 a násl.).

16. Nález poněkud roztroušeně a ne zcela konzistentně přistupuje k otázce eventuálního odůvodnění krizového opatření (body 70–83, 92–93). Tak např. Ústavní soud nejdříve vytýká, že vláda ani ve vyjádření k návrhu neuvedla žádné relevantní zdroje „na základě čeho vláda dospěla právě k tomuto řešení“ (bod 70), dále uvádí, že je nemyslitelné, aby „jakýkoliv akt orgánu veřejné moci, který zasahuje do základních práv, nebyl racionálně a přesvědčivě odůvodněn“ (bod 73). Pak Ústavní soud připouští, že není jeho úkolem požadovat po vládě perfektní odůvodnění, aby dále zopakoval, že rozhodnutí vlády se musí „opírat o odborná doporučení, vycházející z maximální míry dostupných znalostí“ (bod 76). Posléze Ústavní soud odmítá námitku, že nelze „striktně požadovat, aby byl odůvodněn každý právní předpis“ (bod 78). Dále Ústavní soud konstatuje, že „efektivní přezkum prováděný Ústavním soudem (…) není možný bez toho, aby vláda řádně vysvětlila nutnost vydání napadeného opatření“ (bod 81, znamená to snad, že přezkum byl jen tak „napůl“?), a uzavírá, že „není nutné, aby důvody normotvůrce (…) byly vždy bezpodmínečně explicitně zachyceny již ve formálním dokumentu, který by tvořil odůvodnění (důvodovou zprávu) právního předpisu“ (bod 83). Považuji takové obsáhlé, zčásti opakované úvahy za kontraproduktivní. Domnívám se, že je třeba vyjít z toho, že Ústavní soud ve své předchozí judikatuře označil krizové opatření za právní předpis *sui generis*. Z tohoto závěru by měl Ústavní soud dovodit, že právě ona zvláštnost předpisu (vydaného navíc v mimořádné situaci) by měla vést k tomu, aby krizové opatření obligatorně doprovázelo odůvodnění, byť patrně publikované jen na webové stránce vlády.

17. Mám značné pochybnosti o závěru, že stát „může jednotlivci (…) adresovat určitý příkaz či zákaz, nesmí však základní logiku vztahu mezi veřejnou mocí a jednotlivcem obrátit. Nelze tedy právním předpisem (…) zakázat ‚vše‘ a formou výjimek pak určité oblasti zasažené zákazem ‚zpětně povolit‘“ (bod 72). Nevím, na základě čeho Ústavní soud dospěl k takovému kategorickému závěru, když lze v právním řádu nalézt zákony, které právě takovou legislativní techniku používají, aniž by vyvstaly jakékoli pochybnosti o její ústavní konformitě. Srov. např.

§ 30 odst. 7 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, § 22 odst. 3 a § 29c odst. 1 a 2 zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, § 20 odst. 1 až 3 a § 32 odst. 8 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Ostatně sám zákon o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 173/2018 Sb., v § 4 odst. 2 soudci „zakazuje“ výkon jiné placené funkce nebo jiné výdělečné činnosti, ovšem s výjimkami zde dále stanovenými.

18. A nakonec – v závěrečném bodě 95 se suše konstatuje, že došlo k porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy, tedy bez jakéhokoliv odůvodnění.

19. V úterý 16. 2. v 9:10 hod. soudce zpravodaj rozeslal konečnou verzi „plenárního nálezu“ s tím, že je dán dostatečný prostor pro případné disenty, neboť se nález vyhlásí 22. 2. v 9.00 hod. Jelikož případné úpravy původní verze nebyly technicky odlišeny, nezbylo než obě znění odůvodnění porovnat. Drobné (nepodstatné) korekce byly zaznamenány v bodech 54, 60, 72, 73 a 87. Závažnější úpravy lze shledat v bodech 67, 69 a 89, přibyl nový bod 90. Bod 67 byl rozšířen o argumentaci k čl. 1 odst. 1 Ústavy („zákaz libovůle vyplývá i z principu materiálního práva státu, zaručeného čl. 1 odst. 1 Ústavy“) a citaci čl. 4 odst. 4 Listiny, rozbor čl. 4 Listiny obsažený v bodě 69 byl vypuštěn. Část textu z bodu 89 přešla do nového bodu 90 a text byl mírně rozšířen. Na již dříve zpracovaných připomínkách nemám v podstatě co měnit, snad jen, že se připomínka v mém bodě 14, resp. 15 vztahuje pouze na bod 67 nálezu.

20. Lze uzavřít: obávám se, že s podporou rozhodnutí s novým odůvodněním bych také měl jistý problém, naštěstí to již nemusím a vlastně bych ani neměl řešit. Jakkoliv chápu, že soudce zpravodaj měl na podstatně přepracované odůvodnění nálezu málo času (termín si ovšem stanovil sám), některé deficity to neomlouvá.

Č. 26
Náhrada další nemajetkové újmy při ublížení na zdraví
(sp. zn. II. ÚS 1564/20 ze dne 9. února 2021)

Právní úprava náhrady újmy na přirozených právech člověka vychází z antropocentrické koncepce, jež má v intencích obecných garancí občanského zákoníku (§ 3) chránit lidský život, zdraví, osobnostní statky a v neposlední řadě „svobodné rozhodnutí člověka žít podle svého“ (§ 81 odst. 1). Patrna je tu zřejmá shoda soukromoprávní regulace s doktrínou lidských práv, jejímiž justifikačními důvody jsou mj. lidské potřeby, tužby a přání. Ačkoli zákonodárce poskytl v rámci úpravy předmětného odškodnění již úvodem prostor pro náhradu nemajetkové újmy způsobené duševními útrapami (§ 2956), v nárokové rovině upřednostnil tradiční varietu práv na náhradu bolesti a ztížení společenského uplatnění (§ 2958), na náhradu nákladů péče o zdraví (resp. léčení, § 2960), na peněžité kompenzace (§ 2962 a násl.) a přidal též právo na zadostiučinění (satisfakci) proti úmyslně jednajícímu škůdci (§ 2957). Právo poškozeného na náhradu duševních útrap (psychického strádání) se za stávající interpretace ocitlo v podobě „další nemajetkové újmy“ v zóně mezi z časového hlediska spíše jednorázovou náhradou bolesti a náhradou ztížení společenského uplatnění, svázanou s trvalým stavem. Škodní děje tu mají spočívat v jednorázových či opakovaných ztrátách a strádáních poškozeného, zapříčiněných omezením jeho tělesné i duševní integrity a znamenajících omezení v jeho soukromém a rodinném životě. Obecné soudy pak mají povinnost, jakkoli to může být spojeno s výkladovými obtížemi, nalézat – při řádně uplatněných a relevantních žalobních tvrzeních – tyto situace a posléze v objektivizovatelných případech přiznat náhradu nemajetkové újmy, byť půjde o náhradu přiměřenou v relaci k ostatním dílčím nárokům tohoto druhu.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Ludvíka Davida (soudce zpravodaj), soudkyně Kateřiny Šimáčkové a soudce Davida Uhlíře ve věci stěžovatele J. H., zastoupeného JUDr. Janem Svatoplukem Bílým, advokátem, se sídlem Fantova 1761/1, Praha 5, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 4. 2020 č. j. 25 Cdo 860/2020-252, rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 12. 2019 č. j. 18 Co 270/2019-232 a rozsudku Okresního soudu v Klatovech ze dne 7. 8. 2019 č. j. 8 C 19/2018-201, za účasti 1. Nejvyššího soudu, 2. Krajského soudu v Plzni a 3. Okresního soudu v Klatovech jako účastníků řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 15. 4. 2020 č. j. 25 Cdo 860/2020-252, rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 12. 2019 č. j. 18 Co 270/2019-232 a rozsudkem Okresního soudu v Klatovech ze dne 7. 8. 2019 č. j. 8 C 19/2018-201 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s právem na ochranu tělesné integrity zaručeným čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 4. 2020 č. j. 25 Cdo 860/2020-252, rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 12. 2019 č. j. 18 Co 270/2019-232 a rozsudek Okresního soudu v Klatovech ze dne 7. 8. 2019 č. j. 8 C 19/2018-201 se ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Ústavní stížností se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví označených soudních rozhodnutí z důvodu tvrzeného porušení ústavně zaručeného práva na soudní ochranu zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a práva na ochranu osobní integrity zaručeného čl. 7 odst. 1 Listiny. Dále namítá porušení čl. 2 odst. 3 Listiny a čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“).

2. Z ústavní stížnosti, přiložených soudních rozhodnutí a vyžádaného spisu Okresního soudu v Klatovech sp. zn. 8 C 19/2018 Ústavní soud zjistil následující skutečnosti.

3. Stěžovatel byl dne 5. 8. 2014 při výkonu svého zaměstnání spočívajícího v údržbě vozovky na dálnici D8 sražen nákladním automobilem ve vlastnictví společnosti JP AUTODOPRAVA, s. r. o. V důsledku dopravní nehody utrpěl mnoho vážných zranění na celém těle, mimo jiné amputaci pravé dolní končetiny v bérci, mnohočetnou zlomeninu žeber a hrudní páteře, krvácení do mozku a poranění plic. U stěžovatele se rovněž rozvinula posttraumatická stresová porucha, depresivní reakce na polytrauma a organická kognitivní porucha. Po dopravní nehodě musel být transportován leteckou záchrannou službou do Fakultní nemocnice Královské Vinohrady v Praze, kde podstoupil několik operací, a byl zde téměř dva měsíce hospitalizován (od 5. 8. do 26. 9. 2014). Následná léčba a rehabilitace trvaly několik měsíců, bolesti a obtíže u stěžovatele přetrvávají do současnosti.

4. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 9 ze dne 25. 10. 2017 č. j. 7 C 357/2015-145, který nabyl právní moci dne 30. 11. 2017, byla stěžovateli proti jeho zaměstnavateli, společnosti ASKO, spol. s r. o., přiznána náhrada škody na zdraví podle příslušných ustanovení zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a to konkrétně odškodnění bolestného a ztížení společenského uplatnění, ve výši 2 743 050 Kč se zákonným úrokem z prodlení ročně z částky 923 797,50 Kč od 1. 4. 2015 do zaplacení.

5. V záhlaví uvedeným rozsudkem Okresní soud v Klatovech zamítl stěžovatelovu žalobu proti společnosti JP AUTODOPRAVA, s. r. o., na zaplacení částky 750 000 Kč z titulu zadostiučinění za způsobenou nemajetkovou újmu podle § 2956 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, spočívající v duševních útrapách vzniklých porušením osobnostních práv stěžovatele. Nalézací soud konstatoval, že nároky z titulu náhrady škody na zdraví jsou speciálními nároky ve vztahu k obecným nárokům z titulu ochrany osobnosti, přičemž není přípustné, aby se poškozený žalobou na ochranu osobnosti pokoušel nahradit či navýšit svůj nárok z titulu náhrady škody. Podle rozsudku Vrchního soudu v Olomouci ze dne 5. 5. 2010 sp. zn. 1 Co 2/2010 (publ. ve Sbírce soudních rozhodnutí Nejvyššího soudu pod č. 56/2011, dostupný na www.nsoud.cz) právo na náhradu nemajetkové újmy a právo na náhradu škody na zdraví za bolest a za ztížení společenského uplatnění, a to i podle příslušných ustanovení zákoníku práce, jsou samostatnými právními prostředky ochrany fyzické osoby, které nelze uplatňovat na základě shodných skutkových tvrzení. Nalézací soud proto uzavřel, že stěžovatel vymezil svůj nárok shodnými skutkovými tvrzeními o duševních útrapách, jež byly zohledněny již v předchozím řízení o náhradě újmy na zdraví ve formě náhrady za bolest a ztížení společenského uplatnění, přičemž stěžovatel byl za uvedené útrapy odškodněn svým zaměstnavatelem. V posuzovaném řízení ani přes poučení nalézacího soudu podle § 118a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, neoznačil žádné další útrapy nad rámec těch, které mu byly již kompenzovány.

6. Krajský soud v Plzni v záhlaví uvedeným rozsudkem odvolání stěžovatele zamítl a rozsudek nalézacího soudu potvrdil. Dovolání stěžovatele bylo pro nepřípustnost odmítnuto v záhlaví označeným usnesením Nejvyššího soudu. Nejvyšší soud konstatoval, že podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 25. 4. 2019 sp. zn. 25 Cdo 2787/2018 (dostupný tak jako ostatní zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího soudu na www.nsoud.cz) pro úspěšné uplatnění nároku na zadostiučinění za zásahy do dalších osobnostních statků člověka stiženého újmou na zdraví jsou stěžejní skutková tvrzení vymezující, v čem konkrétně spočívá další zásah do osobnostních práv přesahující rámec již kompenzované újmy na zdraví.

II. Argumentace stěžovatele

7. Stěžovatel ve své ústavní stížnosti brojí proti tomu, že mu nebyla přiznána náhrada újmy podle § 2956 občanského zákoníku. Namítá, že neoprávněným zásahem do osobnostních práv, včetně zásahu do integrity těla, vzniká dotčené osobě právo na přiměřené zadostiučinění. Argumentace obecných soudů, že namítané duševní útrapy nejsou nové a nároky z nich plynoucí byly již uspokojeny, nemůže dle stěžovatele obstát, neboť byl zasažen na své tělesné integritě amputací dolní končetiny; duševní útrapy pociťuje každý den. Ve věci bylo dle stěžovatele rozhodnuto mimo obsah podané žaloby. Právo na tělesnou integritu zahrnuje i život a zdraví, které jsou přirozenými právy každé lidské bytosti; stěžovatel odkazuje na § 91 občanského zákoníku, podle kterého je člověk nedotknutelný.

III. Vyjádření účastníků řízení

8. Ústavní soud vyzval podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) účastníky řízení, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti. Nejvyšší soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvádí, že stěžovatelovo dovolání nesplnilo požadavky § 237 občanského soudního řádu, a proto jej odmítl pro nepřípustnost. Nalézací soud k ústavní stížnosti konstatuje, že postrádá ústavní rozměr, neboť stěžovatel pouze opakuje své argumenty, se kterými se obecné soudy již vypořádaly, a odkazuje na odůvodnění napadených rozhodnutí. Odvolací soud svého práva vyjádřit se k ústavní stížnosti nevyužil.

9. S ohledem na okolnost, že vyjádření účastníků řízení neobsahovala žádné argumenty, které by byly stěžovateli neznámé, nepovažoval Ústavní soud za účelné mu je zasílat k případné replice.

10. Společnost JP AUTODOPRAVA, s. r. o., ani společnost Allianz pojišťovna, a. s., se v určené lhůtě k ústavní stížnosti nevyjádřily ani nesdělily, že se vyjádřit nehodlají. Ústavní soud má proto v souladu s poskytnutým poučením za to, že se postavení vedlejších účastnic řízení před Ústavním soudem vzdaly (§ 28 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

IV. Procesní podmínky řízení

11. Ústavní soud nejprve posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

12. 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

13. Ústavní soud předně konstatuje, že jako orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) není součástí soustavy obecných soudů (srov. čl. 83, 90 a čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nepřísluší mu právo dozoru nad rozhodovací činností obecných soudů. K zásahu je Ústavní soud oprávněn pouze za situace, kdy obecné soudy svými rozhodnutími (či řízením, které jejich vydání předcházelo) zasahují do ústavně zaručených základních práv a svobod jednotlivce a nerespektují hodnotový základ právního řádu daný zejména ústavním pořádkem České republiky.

14. 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), dostupný tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Ústavního soudu na https://nalus.usoud.cz]. 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 je v něm třeba vždy nalézat i zásady uznávané demokratickými právními státy [srov. nález sp. zn. I. ÚS 523/07 ze dne 7. 5. 2009 (N 113/53 SbNU 409)]. Obecné soudy jsou povinny zajistit, aby v procesu před nimi a v jejich výkladu a aplikaci podústavního práva byla vždy přítomna spravedlnost [nález sp. zn. Pl. ÚS 16/12 ze dne 16. 10. 2012 (N 174/67 SbNU 115; 369/2012 Sb.)].

15. Podstatou ústavní stížnosti je nesouhlas stěžovatele se zamítnutím jeho žaloby na kompenzaci duševních útrap způsobených výše popsanou dopravní nehodou a s tím související problematika náhrady jiných nemajetkových újem způsobených ublížením na zdraví. Ústavní soud dospěl po seznámení se s obsahem ústavní stížnosti, napadených rozhodnutí a vyžádaného soudního spisu k závěru, že ústavní stížnost je důvodná, neboť napadenými rozhodnutími došlo k porušení stěžovatelových práv zaručených čl. 7 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

V.a/ Obecná východiska ve vztahu k čl. 7 Listiny a čl. 8 Úmluvy

16. Zdraví patří mezi nejvýznamnější faktory ovlivňující kvalitu lidského života, je jedním ze základních předpokladů pro požívání ostatních práv (srov. Koch, I. E. Human Rights as Indivisible Rights. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, str. 59). Ústavní soud v minulosti judikoval, že právo na zdraví je jako prvek ústavního statusu jednotlivce garantováno hlavou druhou oddílem prvním Listiny; zdraví je součástí fyzické integrity člověka a jako takové je chráněno čl. 7 odst. 1 Listiny zaručujícím nedotknutelnost osoby a jejího soukromí [srov. nález sp. zn. III. ÚS 2253/13 ze dne 9. 1. 2014 (N 3/72 SbNU 41)]. Právo na zdraví je dovozováno taktéž z čl. 8 Úmluvy, který v pojetí Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) zahrnuje také tělesnou a duševní integritu (srov. rozsudek ESLP ve věci *Trocellier proti Francii* ze dne 5. 10. 2006 č. 75725/01).

17. Podle judikatury ESLP v sobě právo na respektování soukromého života dle čl. 8 Úmluvy zahrnuje i pozitivní závazky státu. Tyto závazky mohou zahrnovat nutnost přijmout určitá opatření i v oblasti vztahů mezi jednotlivci navzájem (rozsudek ve věci *Hajduová proti Slovensku* ze dne 30. 11. 2010 č. 2660/03). V případě závažných zásahů do sféry chráněné čl. 8 Úmluvy může být nezbytné, aby poškozená osoba měla k dispozici prostředky trestního práva (srov. např. rozsudek ve věci *X a Y proti Nizozemsku* ze dne 26. 3. 1985 č. 8978/80 týkající se pohlavního zneužívání; rozsudek ve věci *M. C. proti Bulharsku* ze dne 4. 12. 2003 č. 39272/98 týkající se znásilnění; rozsudek ve věci *Sandra Janković proti Chorvatsku* ze dne 5. 3. 2009 č. 38478/05 týkající se slovního a fyzického útoku). V ostatních případech postačí existence účinných civilněprávních prostředků (srov. např. rozsudek ve věci *Codarcea proti Rumunsku* ze dne 2. 6. 2009 č. 31675/04). Ve vztahu k výši náhrad za újmu na zdraví ESLP dovodil, že poškozenému musí být poskytnuto odškodnění vhodné a dostatečné, tj. v případě peněžitého

odškodnění v adekvátní výši. Porušení čl. 8 Úmluvy tak podle judikatury ESLP nebylo napraveno v případě, kdy byla sice stěžovateli poskytnuta dlouhodobá bezplatná lékařská péče, náhrada nemajetkové újmy však byla přiznána v nedostatečné výši (rozsudek ve věci *G. B. a R. B. proti Moldavsku* ze dne 18. 12. 2012 č. 16761/09).

18. Na judikaturu ESLP navázal Ústavní soud, který v nálezu sp. zn. IV. ÚS 444/11 ze dne 5. 12. 2012 (N 200/67 SbNU 573) dospěl k závěru, že závazek státu zajistit ochranu zdraví jednotlivce se projevuje nejen v oblasti veřejnoprávní, tj. zakotvením trestněprávní úpravy, která sankcionuje protiprávní jednání třetích osob, ale i v soukromoprávní oblasti, a to zakotvením povinnosti škůdce nahradit poškozenému utrpěnou újmu na zdraví. V náhradě jakékoli újmy, a to i újmy na zdraví, je zapotřebí vidět i jakési „pokračování" práv. Skrze uplatnění nároku na náhradu újmy pokračuje subjektivní právo (na zdraví) nebo právní statek či hodnota (zdraví), z jehož porušení škoda vzešla (srov. výše citovaný nález sp. zn. III. ÚS 2253/13).

19. Dojde-li k zásahu do zdraví člověka, a tedy do jeho tělesné a duševní integrity, obvykle není možné zajistit nápravu uvedením do původního stavu. Kromě toho, že taková náprava nemusí být s ohledem na tělesné a duševní dispozice lidí obecně možná, jsou zásahy do zdraví člověka typicky spojeny s bolestí či jiným duševním strádáním, u nichž není uvedení do původního stavu ani teoreticky představitelné. Aby byla ochrana, kterou soudní moc poskytuje právu na tělesnou a duševní integritu podle čl. 7 odst. 1 Listiny, skutečná a účinná, je třeba vycházet z toho, že původce újmy je povinen tuto újmu plně nahradit. Z práva na ochranu tělesné a duševní integrity podle čl. 7 odst. 1 Listiny tedy plyne princip úplné náhrady újmy, majetkové i nemajetkové, tomu, kdo utrpěl újmu na zdraví [srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 2315/15 ze dne 12. 4. 2016 (N 64/81 SbNU 99) a sp. zn. II. ÚS 4100/19 ze dne 14. 5. 2020 (N 99/100 SbNU 149)].

V.b/ Obecná východiska ve vztahu k čl. 36 odst. 1 Listiny

20. Ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny zaručuje každému možnost domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu stanoveným postupem. Odpověď na otázku, co přesně se „stanoveným postupem" rozumí, se odvíjí od příslušné zákonné procesní úpravy, která musí uplatnění práva na soudní ochranu (spravedlivý proces) reálně umožňovat. Jsou-li přitom v konkrétním případě splněny podmínky pro projednání určitého návrhu a rozhodnutí o něm, je povinností soudu odpovídající uvedenému základnímu právu, aby k projednání tohoto návrhu přistoupil a ve věci rozhodl. Ve věcech provázených silnými ústavními garancemi, jako například spory o odškodnění z výkonu veřejné moci 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, (čl. 36 odst. 3, 4 Listiny) nebo spory s přítomností principu plného odškodnění, kde je tvrzen zásah do zdraví člověka jako zásah do jeho tělesné a duševní integrity, musí být při rozhodování poskytnuta jistá koncese textu návrhu tak, aby účastník řízení nebyl diskvalifikován ve svém přístupu k soudu [srov. nález sp. zn. II. ÚS 14/18 ze dne 2. 12. 2019 (N 201/97 SbNU 155), ale též posléze v bodě 33 citovaný rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 2245/2017 a také rozsudek téhož soudu sp. zn. 25 Cdo 2787/2018 ze dne 25. 4. 2019; obě posledně citovaná rozhodnutí uložila nižším instancím znovu posoudit žalobní tvrzení podle jejich obsahu].

21. V materiálním právním státě nejde pouze o formální aplikaci práva bez dalšího, ale především o dodržování takových pravidel chování, která jsou v souladu s hodnotami, na nichž je právní řád vybudován. Právo nemůže být nikdy interpretováno jen striktně či mechanicky, neboť takový přístup s sebou zpravidla nese zcela nepřijatelné důsledky. Je normativním systémem, jehož účelem je rozumné a spravedlivé uspořádání vztahů mezi členy společnosti (již citovaný nález sp. zn. II. ÚS 14/18). Uvedených z ústavního pořádku vyplývajících

postulátů musí dbát i posouzení přípustnosti dovolání. Není možné, aby věci s výrazným spravedlnostním kontextem musely být věcně posouzeny a jejich protiústavnost odhalena až v řízení před Ústavním soudem, aniž by předcházelo meritorní posouzení před Nejvyšším soudem. S ohledem na čl. 4 Ústavy musí být podle § 237 občanského soudního řádu posouzeno jako přípustné takové dovolání, jež napadá rozhodnutí závislé na vyřešení právní otázky vztahující se k ochraně základních práv a svobod, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené judikatury Ústavního soudu [stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 ze dne 28. 11. 2017 (ST 45/87 SbNU 905; 460/2017 Sb.)].

22. Rovněž je třeba zdůraznit, že smyslem rozhodování Nejvyššího soudu je především sjednocování judikatury obecných soudů ve složitých a komplexních právních otázkách. Je na Nejvyšším soudu, aby sledoval vývoj rozhodovací praxe ohledně té které právní otázky, zákonnou úpravu konfrontoval s požadavky vyplývajícími z ústavního pořádku a následně k otázce vyslovil jasně formulovaný právní názor, který bude v následující rozhodovací praxi sloužit jak obecným soudům, tak i účastníkům řízení jako vodítko při řešení konkrétních sporů. Jasná, přehledná a srozumitelná judikatura vrcholných soudů je zárukou právní jistoty, předvídatelnosti práva, ochrany oprávněné důvěry v právo (legitimního očekávání) a formální spravedlnosti (rovnosti občanů před zákonem). Rezignuje-li Nejvyšší soud na tuto svou roli, popírá tím výše uvedené principy, které tvoří základní pilíře právního státu [srov. nález sp. zn. III. ÚS 252/04 ze dne 25. 1. 2005 (N 16/36 SbNU 173); obdobně též BOBEK, M. Curia ex machina: o smyslu činnosti nejvyšších soudů a ústavních soudů. Právní rozhledy, č. 22, 2006, str. 1 přílohy].

V.c/ Aplikace obecných východisek na projednávanou věc

23. Výše uvedené principy nutno aplikovat i na nyní posuzovaný případ, zejména pak na otázku právní kvalifikace stěžovatelova žalobního nároku týkajícího se prožitých duševních útrap v důsledku újmy na zdraví.

24. Před posouzením samotné sporné právní otázky je nutné zdůraznit, že stěžovatel žalovaný nárok nesprávně právně kvalifikoval jako žalobu na ochranu osobnosti a jako právní základ mylně zvolil § 2956 občanského zákoníku. Jeho skutková tvrzení však byla jasná, navíc podepřena přiloženým znaleckým posudkem. V souladu se zásadou „soud zná právo“ bylo na obecných soudech, aby stěžovatelova tvrzení správně právně kvalifikovaly jako žalobu podle § 2958 občanského zákoníku a v tomto směru jeho podání posoudily (srov. rozsudky Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 643/2000 ze dne 23. 1. 2002 a sp. zn. 28 Cdo 2677/2004 ze dne 10. l. 2006).

25. Stěžovatel ve své žalobě ze dne 16. 2. 2018, jíž bylo zahájeno posuzované řízení, uvedl: „žalobce velmi trpí duševními útrapami, neboť není schopen ani kompletní hygieny, jako je použití vany a sprchy, bez cizí pomoci. Žalobce není schopen se sám postarat o domácnost, jako je uklízení, nákupy, praní prádla a vaření, je odkázán na pomoc celé rodiny. Žalobce před úrazem měl jako koníčka jízdu na bicyklu a turistiku, což nyní provozovat nemůže. Z pohybových aktivit mu zbylo pouze plavání jako součást jeho rehabilitace, ovšem obtížné pro něho je se k bazénu dopravit. Žalobce rovněž velmi stresuje nemožnost vážného seznámení se s partnerkou, neboť bez nohy se cítí velmi hendikepován. Žalobce má dodnes určitý pocit stresu z dobry, má úzkostně depresivní syndrom, vystavený trvalým nepříznivým důsledkům dopravní nehody, s trvalými následky ve sféře duševní s posttraumatickou stresovou poruchou značného stupně“ (viz č. l. 1 připojeného spisu nalézacího soudu).

26. Popsané duševní útrapy, včetně zmiňovaných duševních poruch, byly objektivizovány znaleckým posudkem MUDr. Erika Hermana, Ph.D., znalce z oboru zdravotnictví, odvětví psychiatrie, ustanoveného v předchozím pracovněprávním řízení vedeném u Obvodního soudu pro Prahu 9 pod sp. zn. 7 C 357/2015 (viz č. l. 52–70 připojeného spisu nalézacího soudu). Znalec dospěl k závěru, že stěžovatel následkem úrazu,

kraniotraumatu a následných traumatizujících zážitků při operacích, léčebných procedurách a v důsledku vzniku výrazného somatického handicapu trpí řadou trvajících psychických příznaků, pro které je psychiatricky léčen. Bezprostředně po úrazu se u stěžovatele v průběhu první hospitalizace rozvinula depresivní reakce na polytrauma. Příznaky byly představovány špatnou náladou, obavami, strachem z následků úrazu, nejistotou, pocity bezmoci, negativními až katastrofickými myšlenkami a pochybnostmi o dalším smyslu života. Následně se u stěžovatele rozvinula dosud trvající posttraumatická stresová porucha, jejíž příznaky (např. vyhýbání se silničnímu provozu, sociální stažení, znovuoživování traumatických vzpomínek) stěžovatele limitují v osobním, pracovním i společenském životě. U stěžovatele dále přetrvávají příznaky kognitivní poruchy způsobené kraniotraumatem se vznikem subdurálního hematomu, která je charakterizována zhoršením soustředivosti, paměti, procesů učení se novému, vybavování slov a snížením pružnosti psychických procesů.

27. Je třeba respektovat, že § 2956 občanského zákoníku, podle kterého „[v]znikne-li škůdci povinnost odčinit člověku újmu na jeho přirozeném právu chráněném ustanoveními první části tohoto zákona, nahradí škodu i nemajetkovou újmu, kterou tím způsobil; jako nemajetkovou újmu odčiní i způsobené duševní útrapy“, nezakotvuje samostatnou skutkovou podstatu náhrady nemajetkové újmy (srov. MELZER, F., TÉGL, P. a kol. Občanský zákoník – velký komentář. Svazek IX. § 2894–3081. Praha: Leges, 2018, str. 980–981).

28. Náhrada újmy při ublížení na zdraví je upravena v § 2958 občanského zákoníku, který stanoví, že „[p]ři ublížení na zdraví odčiní škůdce újmu poškozeného peněžitou náhradou, vyvažující plně vytrpěné bolesti a další nemajetkové újmy; vznikla-li poškozením zdraví překážka lepší budoucnosti poškozeného, nahradí mu škůdce i ztížení společenského uplatnění. Nelze-li výši náhrady takto určit, stanoví se podle zásad slušnosti“. Podle § 2958 občanského zákoníku je nutné kompenzovat veškerou nemajetkovou újmu způsobenou ublížením na zdraví plně a spravedlivě. Občanský zákoník tím odstraňuje původní problematickou dvojkolejnost uplatňování nároků pramenících z téhož škodního jednání formou žaloby na náhradu škody na zdraví a žaloby na náhradu za zásah do osobnostních práv. Ustanovení § 2958 občanského zákoníku je speciální vůči § 2956 občanského zákoníku a pro případy újmy na přirozených právech člověka ve formě ublížení na zdraví stanoví v kontrastu k obecnému § 2951 odst. 2 občanského zákoníku formu odškodnění nemajetkové újmy v penězích. Při výkladu ustanovení o náhradě újmy na zdraví je třeba zohledňovat základní zásady občanského zákoníku zakotvené v jeho úvodních ustanoveních, které tvoří hlavní výkladové směrnice celého právního předpisu. Podle § 3 odst. 1 občanského zákoníku „[s]oukromé právo chrání důstojnost a svobodu člověka i jeho přirozené právo brát se o vlastní štěstí a štěstí jeho rodiny nebo lidí jemu blízkých takovým způsobem, jenž nepůsobí bezdůvodně újmu druhým“. Důvodová zpráva k tomu uvádí, že myšlenkové ukotvení občanského zákoníku spočívá „v respektu k osobnosti člověka jako svobodného individua způsobilého žít podle svého a rozhodovat o svých soukromých záležitostech samostatně“. Důraz je tedy kladen na člověka, jeho zájmy a jeho výsostné právo prožívat svůj život podle svého.

29. Odškodnění nemajetkové újmy způsobené ublížením na zdraví zahrnuje podle § 2958 občanského zákoníku tři varianty (dílčí nároky) náhrad: bolestné, náhradu za ztížení společenského uplatnění a náhradu dalších nemajetkových újem. Za předchozí právní úpravy (§ 444 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník) se jako újma na zdraví odškodňovalo bolestné a ztížení společenského uplatnění; při vyčíslení náhrady újmy se postupovalo podle vyhlášky Ministerstva zdravotnictví č. 440/2001 Sb., o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění. V souvislosti s přijetím občanského zákoníku byla tato vyhláška zrušena; k jejímu zrušení zákonodárce v důvodové zprávě konstatoval: „opouští se myšlenka, že by sazebník výše náhrad měl *a priori* stanovit zákon nebo dokonce podzákonný právní předpis, aby se tak zjednodušilo rozhodování soudů […] Soukromý život je nekonečně variabilní a snaha po jeho nivelizaci v záležitostech tak navýsost individuálních, jako jsou

bolest, důsledky újmy na zdraví pro další budoucnost postiženého nebo ztráta blízkého člověka, není důvodná“. Na druhou stranu vzhledem ke značné neuchopitelnosti subjektivního prožívání újmy na zdraví je objektivizující přístup k jejímu odškodňování pochopitelný a přijímaní různých pomůcek k vyčíslení náhrady újmy běžné v řadě evropských zemí (srov. MELZER, F., DOLEŽAL, T. § 2958 Náhrada při ublížení na zdraví a při usmrcení. In: MELZER, F., TÉGL, P. a kol. Občanský zákoník – velký komentář. Svazek IX. § 2894–3081. Praha: Leges, 2018, str. 995).

30. V návaznosti na přijetí nové právní úpravy a zrušení vyhlášky č. 440/2001 Sb. Nejvyšší soud přijal za účelem snazší objektivizace náhrady za bolest a ztížení společenského uplatnění metodiku Nejvyššího soudu k § 2958 občanského zákoníku (dostupná na www.nsoud.cz, dále jako „metodika Nejvyššího soudu“ či pouze „metodika“). V oblasti bolestného metodika zachovává bodové hodnocení a etiologický přístup vycházející z klasifikace bolestivých stavů podle postižení jednotlivých orgánů či částí těla a vyjadřující tělesné a duševní strádání v souvislosti se zásahy do zdraví. V oblasti náhrady za ztížení společenského uplatnění metodika opouští bodový systém a na základě ztráty funkčních schopností jednotlivce se snaží zohlednit zdravotní újmě přiřazený rozsah omezení. Klasifikační mechanismus je značně složitý, zohledňuje různé životní oblasti, aktivity a zapojení do všedního života a společnosti; výše náhrady se pak určuje jako procento z výchozí rámcové částky kolem 10 000 000 Kč. Je však třeba poznamenat, že ve vztahu k náhradě za ztížení společenského uplatnění vnímá právní úprava jednotlivce v podstatě jako součást společnosti a dost dobře nemůže „pokrýt“ jeho vnitřní, na fungování ve společnosti relativně nezávislé mentální procesy.

31. V souladu s výše uvedeným důrazem na právo člověka žít svůj život podle svého a imperativ plného a spravedlivého odškodnění újmy na zdraví zavedl občanský zákoník v § 2958 vedle bolestného a ztížení společenského uplatnění novou složku nemajetkové újmy na zdraví, tzv. další nemajetkové újmy. Od přijetí občanského zákoníku se vedou odborné diskuze ohledně vymezení tohoto pojmu.

32. Podle komentářové literatury mohou mít další nemajetkové újmy formu psychické bolesti nebo jiných duševních útrap. Při určování výše zadostiučinění za duševní útrapy se bere za východisko člověk s běžným, obvyklým emocionálním způsobem prožívání různých životních situací. Mezi konkrétní duševní útrapy spojované s ublížením na zdraví komentář řadí například strach o život (v případě těhotné ženy strach o zdraví nenarozeného dítěte), úzkost v době léčení (z dalšího průběhu léčby, strach z komplikací nebo z další operace), starost o budoucnost (strach z následků zranění), duševní deprese během léčby, šok ze zranění, odloučení od rodiny (zvláště od dětí či od rodičů) v průběhu dlouhé hospitalizace, potrat, pocit méněcennosti apod. [BEZOUŠKA, Petr. § 2958 Náhrada nemajetkové újmy při ublížení na zdraví. In: HULMÁK, M. a kol. Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 1703]. Další autorský kolektiv komentáře k občanskému zákoníku považuje za důležité, že se jedná o nepříznivé dopady do sféry poškozeného, které nejsou bolestivé a nemají trvalý charakter [VOJTEK, P. § 2958 Náhrada nemajetkové újmy při ublížení na zdraví. In: ŠVESTKA, J. a kol. Občanský zákoník. Komentář. Svazek VI. (§ 2521–3081). 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1108]. Velký komentář upozorňuje, že kategorie dalších nemajetkových újem je velmi různorodá a je na soudech, aby tyto újmy v konkrétních případech identifikovaly a ohodnotily, je však třeba vycházet z toho, že by tyto újmy měly být objektivizovatelné, např. lékařským posudkem (MELZER, F., DOLEŽAL, T. § 2958 Náhrada při ublížení na zdraví a při usmrcení. In: MELZER, F., TÉGL, P. a kol. Občanský zákoník – velký komentář. Svazek IX. § 2894–3081. Praha: Leges, 2018, str. 1005). Městský soud v Praze například v rámci kategorie dalších nemajetkových újem odškodnil složité vypořádání se s následky zranění (rozsudek sp. zn. 49 T 5/2016 ze dne 31. 5. 2016).

33. Nejvyšší soud se v nedávném judikátu pokusil tuto kategorii újmy definovat a konstatoval, že „další nemajetkové újmy při ublížení na zdraví ve smyslu § 2958 občanského zákoníku jsou spojeny se zásahem do zdraví, který nespočívá v přechodné bolesti ani ve fyzické či psychické újmě dlouhodobého (trvalého) charakteru, nýbrž jde o specifické okolnosti vymykající se obvyklému průběhu léčby a stabilizace zdravotního stavu, které nenastávají pravidelně, ale zvyšují intenzitu utrpěné újmy na zdraví nad obvyklou míru“ (rozsudek sp. zn. 25 Cdo 2245/2017 ze dne 11. 1. 2017, publ. pod č. 7/2019 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní). Za okolnosti, které nenastávají pravidelně a zvyšují intenzitu utrpěné újmy, Nejvyšší soud považuje nečekaně závažné komplikace spojené s léčením, jakož i nemožnost zúčastnit se důležitých nevšedních událostí, jako je například plánovaná pracovní či studijní stáž nebo rodinná oslava. Další nemajetkovou újmou může podle Nejvyššího soudu být i potrat způsobený psychickým otřesem. Nejvyšší soud rovněž zdůraznil, že bolest je třeba vnímat v tzv. širším smyslu, tedy jako bolest fyzickou i jako duševní strádání. Nejvyšší soud k výkladu pojmu další nemajetkové újmy zastává restriktivní přístup, neboť má za to, že nepřiměřené rozšíření kategorie dalších nemajetkových újem by vedlo k vynětí standardních situací z rámce odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění.

34. Lze shrnout, že kategorii dalších nemajetkových újem Nejvyšší soud obsahově přiřazuje k bolestnému (trvalé následky a trvalá omezení běžného života jsou samostatnou kategorií újmy a odškodňují se v rámci ztížení společenského uplatnění). V rámci bolestného je třeba podle Nejvyššího soudu odškodnit veškeré fyzické i psychické strádání způsobené újmou na těle a související běžné obtíže spojené s léčením této újmy na těle. Za další nemajetkovou újmu tedy Nejvyšší soud považuje pouze mimořádné okolnosti související buď se závažnými zdravotními komplikacemi spojenými s léčením, nebo s nevšedními životními událostmi, kterých se poškozený nemohl zúčastnit.

35. Na citovaný rozsudek podrobně reagovala doktrína. L. Tichý ve svém článku Ke čtyřem základním otázkám nemajetkové újmy uvádí, že „bolestí lze rozumět subjektivní negativní či nepříjemný pocit, jenž je spojen s poruchou běžného fungování fyziologických procesů. Takový stav označujeme jako fyzickou bolest; nachází-li se příčina takového stavu v psychice člověka, jde o bolest psychickou označovanou zákonodárcem za duševní útrapy“. Tichý upozorňuje, že současná právní úprava považuje za plně odškodnitelnou i bolest psychickou, ta však není na rozdíl od bolesti fyzické upravena v metodice Nejvyššího soudu, a autor uzavírá, že „zřejmě proto, že fyzická bolest jako významná forma nemajetkové újmy byla v českém právu tradičně relativně dobře vymezena (viz tabulkové úpravy bolestného vztahující se pouze či téměř jen na fyzickou bolest), je další kategorie nemajetkové újmy, zakotvená v § 2958, totiž další nemajetková újma, takříkajíc rezervována pro ‚zbytkové‘ formy psychických bolestí“ (srov. TICHÝ, L. Ke čtyřem základním otázkám nemajetkové újmy. Právník, 8/2020, str. 624–626). Zaměření metodiky Nejvyššího soudu toliko na fyzickou újmu na zdraví kritizuje I. Smrž, který uvádí, že v části B metodiky Nejvyššího soudu „nenalezneme ani jednu položku, která by explicitně vyjadřovala bolestivý stav plynoucí z duševní újmy na zdraví a počet bodů za ni […] část B Metodiky NS je zaměřena toliko na fyzické újmy na zdraví a z nich plynoucí fyzické a duševní bolesti je doprovázející. Samotné duševní bolesti způsobené duševní újmou na zdraví explicitně nepostihuje, přičemž v její preambuli zakotvená distinkce fyzické a duševní bolesti platí při bolestech vycházejících z poškození těla (tkáně)“ (srov. SMRŽ, I. Duševní újmy na zdraví a jejich odčiňování v civilním právu. Časopis zdravotnického práva a bioetiky, roč. 9, č. 2/2019, str. 39). Podobně P. Vojtek ve svém příspěvku na téma Aktuální problémy náhrady nemajetkové újmy podle občanského zákoníku upozorňuje, že metodika Nejvyššího soudu k náhradě bolesti neobsahuje kategorii pokrývající psychiatrické obtíže přechodného rázu, a navrhuje, aby byla doplněna položka „Vážná duševní porucha vzniklá následkem traumatu, potvrzená psychiatrickým pracovištěm“, která by byla

ohodnocena 60 až 300 body (srov. VOJTEK, P. Aktuální problémy náhrady nemajetkové újmy podle občanského zákoníku. In: Pracovní právo 2018. Brno: Masarykova univerzita, 2018). Konečně D. Mališ s rozsudkem Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 2245/2017 polemizuje komplexně a navrhuje tři základní typy tzv. dalších nemajetkových újem, a to ušlé prožívání běžného života, ušlé prožívání nevšedních dnů a prožívání nepříjemných či obtížných situací. Od rozsudku Nejvyššího soudu se jeho závěry odlišují zejména v podřazení ušlého prožívání běžného života a prožívání nepříjemných, avšak obvyklých situací spojených s léčením do kategorie tzv. dalších nemajetkových újem, a nikoli pod bolestné, jak to činí Nejvyšší soud (srov. MALIŠ, D. Co patří do tzv. dalších nemajetkových újem při ublížení na zdraví. Bulletin advokacie, č. 3/2019, str. 19 a násl.).

36. K uvedené odborné polemice Ústavní soud konstatuje, že za situace, kdy jsou tyto konkrétně označené újmy plně a spravedlivě odškodněny, není z pohledu ústavního pořádku překážkou, do které kategorie byly obecnými soudy zařazeny. Kontroverzní je však příliš restriktivní přístup k výkladu pojmu další nemajetkové újmy. Proti důrazu Nejvyššího soudu na mimořádnost a kvalifikovanou intenzitu v případě dalších nemajetkových újem lze namítnout, že kritéria mimořádnosti a zvláštní intenzity újmy nevyplývají ani z textu zákonného ustanovení, ani z jeho systematiky – u ostatních dvou újem, bolesti a ztížení společenského uplatnění, obdobná kritéria vyžadována nejsou (MALIŠ, D. Polemika s pohledem Nejvyššího soudu na tzv. další nemajetkové újmy při ublížení na zdraví. Bulletin advokacie, č. 7–8/2019, str. 30 a násl.). V souladu s principem plné náhrady újmy je třeba v rámci kategorie tzv. dalších nemajetkových újem odškodnit vše, co nebylo možné zahrnout pod náhradu bolestného či ztížení společenského uplatnění, jako například duševní útrapy způsobené psychickou újmou, které současný přístup obecných soudů (založený metodikou Nejvyššího soudu a rozsudkem Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 2245/2017 ze dne 11. 1. 2017) náležitě nezohledňuje.

37. V posuzované věci byl stěžovatel za v úvodu popsanou újmu na zdraví nejprve odškodněn svým zaměstnavatelem v rámci řízení vedeného u Obvodního soudu pro Prahu 9 pod sp. zn. 7 C 357/2015, a to za bolest a ztížení společenského uplatnění podle § 372 zákoníku práce. Má nicméně za to, že mu v řízení o pracovněprávní odpovědnosti za újmu na zdraví nebyla odškodněna veškerá způsobená újma, a to vzhledem k nedostatečné úpravě v zákoníku práce (předmětné zákonné ustanovení stanovuje povinnost odškodnit pouze bolest a ztížení společenského uplatnění) a nemožnosti subsidiární aplikace občanského zákoníku v případě náhrady újmy na zdraví (údajně z důvodu zvláštní ochrany postavení zaměstnance, který je v pracovněprávním vztahu slabší stranou, srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 4556/2016 ze dne 26. 9. 2017). Z tohoto důvodu byl stěžovatel nucen domáhat se zbytku nároku na náhradu vytrpěné duševní újmy přímo proti škůdci cestou občanskoprávního řízení (k souběhu pracovněprávní a občanskoprávní odpovědnosti za škodu srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1906/2004 ze dne 8. 12. 2005).

38. V řízení o pracovněprávní odpovědnosti za újmu na zdraví bylo bolestné stěžovatele v důsledku újmy na těle ohodnoceno 2992,5 body, ztížení společenského uplatnění v důsledku fyzického postižení bylo posouzeno 5320 body (jeden bod má podle § 3 odst. 1 nařízení vlády č. 276/2015 Sb., o odškodňování bolesti a ztížení společenského uplatnění způsobené pracovním úrazem nebo nemocí z povolání, ve znění pozdějších předpisů, hodnotu 250 Kč). Tyto nároky byly odškodněny.

39. Oproti tomu v oblasti stěžovatelem vytrpěných duševních útrap je řešení složitější. V řízení o pracovněprávní odpovědnosti bylo stěžovateli přiznáno odškodnění za duševní strádání, způsobené psychickými poruchami, v rámci bolestného částkou 15 000 Kč, a to z důvodu, že nařízení vlády č. 276/2015 Sb., ve znění rozhodném pro posuzovaný případ, neobsahovalo v části týkající se bolestného ani jednu položku, která by explicitně vyjadřovala bolestivý stav plynoucí z duševní újmy na zdraví. Stěžovatel musel být proto odškodněn analogicky podle položky týkající se bolesti způsobené nitrolebním poraněním.

40. Ačkoli stěžovatel své duševní útrapy v nyní posuzovaném řízení několikrát popsal včetně odkazu na znalecké posouzení (viz body 25 a 26 tohoto nálezu) a jasně konstatoval, že jejich kompenzaci v řízení o pracovněprávní odpovědnosti za újmu nepovažuje za dostatečnou, obecné soudy, včetně Nejvyššího soudu, se újmou způsobenou duševním strádáním odmítly zabývat.

41. Ústavní soud považuje vzhledem k ústavně garantovanému principu plné náhrady újmy na zdraví za nepřijatelné, aby duševní strádání způsobené psychickou újmou bylo výše popsaným způsobem marginalizováno pouze z důvodu, že soudy při vyčíslení újmy na zdraví postupují podle tabulky, která na jednu stranu obsahuje několik desítek položek podrobně vymezujících újmu na těle a s ní spojené strádání, psychickou újmu však vůbec nezohledňuje. Stejným deficitem ostatně trpí, v relaci k nyní posuzované věci, i metodika Nejvyššího soudu, která v části B neobsahuje ani jednu položku vymezující duševní bolestivé stavy.

VI. Závěr

42. S ohledem na vše výše uvedené Ústavní soud uzavírá, že obecné soudy v posuzované věci porušily stěžovatelovo právo na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s právem na ochranu tělesné integrity zaručeným čl. 7 odst. 1 Listiny a čl. 8 Úmluvy. Ústavní soud proto ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl a napadená rozhodnutí zrušil [§ 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

43. V dalším řízení budou obecné soudy vázány ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy nosnými důvody tohoto nálezu. Právní úprava náhrady újmy na přirozených právech člověka vychází z antropocentrické koncepce, jež má v intencích obecných garancí občanského zákoníku (§ 3) chránit lidský život, zdraví, osobnostní statky a v neposlední řadě „svobodné rozhodnutí člověka žít podle svého“ (§ 81 odst. 1). Patrna je tu zřejmá shoda soukromoprávní regulace s doktrínou lidských práv, jejímiž justifikačními důvody jsou mj. lidské potřeby, tužby a přání. Ačkoli zákonodárce poskytl v rámci úpravy předmětného odškodnění již úvodem prostor pro náhradu nemajetkové újmy způsobené duševními útrapami (§ 2956), v nárokové rovině upřednostnil tradiční varietu práv na náhradu bolesti a ztížení společenského uplatnění (§ 2958), na náhradu nákladů péče o zdraví (resp. léčení, § 2960), na peněžité kompenzace (§ 2962 a násl.) a přidal též právo na zadostiučinění (satisfakci) proti úmyslně jednajícímu škůdci (§ 2957). Právo poškozeného na náhradu duševních útrap (psychického strádání) se za stávající interpretace ocitlo v podobě „další nemajetkové újmy“ v zóně mezi z časového hlediska spíše jednorázovou náhradou bolesti a náhradou ztížení společenského uplatnění, svázanou s trvalým stavem. Škodní děje tu mají spočívat v jednorázových či opakovaných ztrátách a strádáních poškozeného, zapříčiněných omezením jeho tělesné i duševní integrity a znamenajících omezení v jeho soukromém a rodinném životě. Obecné soudy pak mají povinnost, jakkoli to může být spojeno s výkladovými obtížemi, nalézat – při řádně uplatněných a relevantních žalobních tvrzeních – tyto situace a posléze v objektivizovatelných případech přiznat náhradu nemajetkové újmy, byť půjde o náhradu přiměřenou v relaci k ostatním dílčím nárokům tohoto druhu.

Č. 27
Překážka litispendence v řízení ve věci rodičovské zodpovědnosti podle nařízení Brusel II bis
(sp. zn. I. ÚS 2449/20 ze dne 9. února 2021)

Soud, u něhož bylo řízení zahájeno později, nemá žádnou diskreci ohledně postupu podle čl. 19 nařízení Rady (ES) č. 2201/2003 ze dne 27. listopadu 2003 o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1347/2000. Pravidla o přerušení a případném prohlášení nepřípustnosti mají imperativní charakter. Rozhodnout o své příslušnosti může pouze a jedině soud, který zahájil řízení jako první. Soud, u něhož bylo řízení zahájeno později, je pak rozhodnutím prvního soudu vázán a zásadně nesmí přezkoumávat jeho správnost či zákonnost.

Nezabývají-li se svévolně a bez řádného odůvodnění obecné soudy existencí dřívějších rozhodnutí soudů jiného členského státu v téže věci rodičovské zodpovědnosti v přímém rozporu s nařízením Rady (ES) č. 2201/2003 ze dne 27. listopadu 2003 o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1347/2000, dopouští se tím porušení ústavně zaručeného základního práva účastníka na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka, soudce zpravodaje Jaromíra Jirsy a soudce Vladimíra Sládečka o ústavní stížnosti stěžovatele B. G., zastoupeného Mgr. Evou Grabarczykovou, advokátkou, se sídlem v Brně, Pellicova 174/1, proti rozsudkům Krajského soudu v Brně č. j. 19 Co 292/2019-586 ze dne 17. 6. 2020 a Městského soudu v Brně č. j. 40 Nc 11/2014-500 ze dne 25. 6. 2019, za účasti Krajského soudu v Brně a Městského soudu v Brně jako účastníků řízení a dále a) nezletilého N. G., zastoupeného Úřadem pro mezinárodněprávní ochranu dětí, se sídlem v Brně, Šilingrovo náměstí 3/4, b) N. D., zastoupené JUDr. Blankou Schöblovou, advokátkou, se sídlem v Brně, Jaselská 205/25, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

I. Rozsudkem Krajského soudu v Brně č. j. 19 Co 292/2019-586 ze dne 17. 6. 2020 a rozsudkem Městského soudu v Brně č. j. 40 Nc 11/2014-500 ze dne 25. 6. 2019 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 19 Co 292/2019-586 ze dne 17. 6. 2020 a rozsudek Městského soudu v Brně č. j. 40 Nc 11/2014-500 ze dne 25. 6. 2019 se zrušují.

Odůvodnění

I. Vymezení předmětu řízení před Ústavním soudem

1. Ústavní stížností se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví citovaných rozsudků Krajského soudu v Brně (dále jen „odvolací soud“) a Městského soudu v Brně (dále jen „nalézací soud“), neboť je přesvědčen, že jimi bylo porušeno jeho ústavně zaručené právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), ve spojení s právem na rodinný život zaručeným v čl. 10 odst. 2 Listiny a právem na péči o děti a jejich výchovu podle čl. 32 odst. 4 Listiny.

II. Rekapitulace procesního vývoje a skutkových okolností věci

2. Dne 5. 2. 2014 bylo na návrh místního státního zástupce u italského Soudu pro nezletilé v Terstu zahájeno řízení ve věci rodičovské zodpovědnosti k nezletilému vedlejšímu účastníkovi (dále též „nezletilý“ či „dítě“), který je synem vedlejší účastnice a stěžovatele.

3. Návrhem doručeným českému nalézacímu soudu dne 18. 2. 2014 (doplněným do protokolu dne 19. 3. 2014) se matka – vedlejší účastnice – domáhala úpravy výkonu rodičovské odpovědnosti k nezletilému.

4. Dne 2. 4. 2014 Soud pro nezletilé v Terstu vydal rozhodnutí sp. zn. 54/2014 RGAC, č. 598/14, o okamžitém návratu nezletilého do místa bydliště otce; zároveň byla rozhodnutím pozastavena rodičovská odpovědnost matky a nezletilý svěřen do výlučné péče otce (č. l. 52 soudního spisu sp. zn. 40 Nc 11/2014; dále uváděno jen „č. l.“). Podáním ze dne 3. 7. 2014 Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí (dále též jen „ÚMPOD“) upozornil český nalézací soud na předmětné rozhodnutí italského soudu s tím, že by měl český nalézací soud zvážit svoji mezinárodněprávní příslušnost (č. l. 43).

5. Přípisem ze dne 23. 7. 2014 podal u českého nalézacího soudu stěžovatel návrh na výkon rozhodnutí italského soudu sp. zn. 54/2014 RGAC, č. 598/14, neboť matka povinnosti jí stanovené daným rozhodnutím neplní dobrovolně (č. l. 56). Nalézací soud dne 13. 2. 2015 stěžovateli přípisem sdělil, že se nebude návrhem na výkon rozhodnutí zabývat, jelikož předmětné rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s příslušnou unijní a mezinárodní úpravou; příslušnost italského soudu nebyla dána, neboť nezletilý má obvyklé bydliště na území České republiky (č. l. 88).

6. Český nalézací soud následně usnesením č. j. 40 Nc 11/2014-111 ze dne 9. 4. 2015 řízení ve věci návrhu matky přerušil s odkazem na čl. 19 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 2201/2003 ze dne 27. 11. 2003 o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1347/2000 (dále jen „nařízení Brusel II bis“ či „Nařízení“), který stanoví, že „[p]okud je řízení ve věci rodičovské zodpovědnosti ke stejnému dítěti v téže věci zahájeno u soudů různých členských států, přeruší soud, u něhož bylo řízení zahájeno později, bez návrhu řízení až do doby, než se určí příslušnost soudu, který řízení zahájil jako první“.

7. Soud pro nezletilé v Terstu dne 15. 6. 2016 rozhodnutím sp. zn. 54/2014 RGAC, č. 996/16, určil svoji příslušnost pro řízení ve věci rodičovské zodpovědnosti ve smyslu čl. 8 nařízení Brusel II bis, podle něhož jsou soudy členského státu příslušné ve věci rodičovské zodpovědnosti k dítěti, které má v době podání žaloby obvyklé bydliště na území tohoto členského státu. Na předmětné rozhodnutí ÚMPOD upozornil nalézací soud podáním ze dne 20. 6. 2016 (č. l. 132).

8. Soud pro nezletilé v Terstu následně rozhodnutím sp. zn. 54/2014 RGAC ze dne 12. 4. 2017 vyslovil pozbytí rodičovské zodpovědnosti matky k nezletilému, svěřil dítě do výlučné péče otce (stěžovatele), dále nařídil současné umístění dítěte u matky a svěření dítěte za účelem podpory a kontroly místně příslušnému orgánu v B. Soud zároveň povolil návštěvy otce u dítěte

v termínech a způsobem, který určí příslušná sociální služba, a zrušil předchozí zákaz vycestování dítěte za matkou. V odůvodnění italský soud uvedl, že předmětné rozhodnutí vydává proto, aby dítě postupně začalo trávit čas u otce v Itálii, dokud se nedospěje k rozvržení pobytu u obou rodičů tak, aby zahrnovalo dlouhé pobyty v Itálii a střídání pobytů u jednotlivých rodičů během svátků a školních prázdnin. Italský soud zároveň uvedl, že v případě, kdy by matka fakticky spolupracovala na zajištění práva dítěte na oba rodiče, zakládalo by to předpoklady pro vydání nového nařízení, které by odvolalo rozhodnutí o zbavení její rodičovské odpovědnosti; o takovém návrhu by již byl příslušný rozhodnout český orgán (č. l. 241). Apelační soud v Terstu rozhodnutím ze dne 21. 9. 2017 sp. zn. 74/2017 rozhodnutí italského soudu prvního stupně jako věcně správné potvrdil, uložil otci povinnost přispívat na výživu nezletilého částkou 200 EUR měsíčně a hradit polovinu nákladů na mimořádné léčebné a zdravotní výdaje.

9. Podáním ze dne 30. 10. 2017 (doplněným do protokolu dne 21. 12. 2017) se vedlejší účastnice domáhala, aby jí byla navrácena rodičovská odpovědnost a nezletilý byl svěřen do její péče. Následně bylo českými soudy vydáno několik předběžných opatření upravujících styk dítěte se stěžovatelem. Usnesením č. j. 40 Nc 11/2014-389 ze dne 6. 11. 2018 nalézací soud vydal další předběžné opatření, kterým svěřil nezletilého do péče matky a stanovil povinnost otce přispívat na výživu dítěte. V odůvodnění usnesení nalézací soud uvedl, že nezletilý má od útlého věku obvyklé bydliště v České republice, a proto je v době rozhodnutí dána příslušnost nalézacího soudu ve smyslu čl. 8 nařízení Brusel II bis (č. l. 390). Dne 11. 4. 2019 stěžovatel podal u nalézacího soudu návrh na výkon předchozích předběžných opatření s tím, že po dobu více než osmi měsíců neproběhlo ani jedno z nařízených setkání dítěte se stěžovatelem. Podáním ze dne 21. 6. 2019 stěžovatel namítl překážku litispendence. Stěžovatel poukázal zejména na skutečnost, že proti rozhodnutí Apelačního soudu v Terstu podal dovolání, o kterém nebylo dosud Nejvyšším kasačním soudem v Římě rozhodnuto; dále uvedl, že Soud pro nezletilé v Terstu rozhodnutím sp. zn. 54/2014 RGAC, č. 996/16, stanovil svoji příslušnost, takže by měl český nalézací soud podle čl. 19 odst. 3 nařízení Brusel II bis prohlásit svoji nepříslušnost a řízení zastavit (č. l. 483).

III. Obsah napadených rozhodnutí

10. Český nalézací soud ústavní stížností napadeným rozsudkem č. j. 40 Nc 11/2014-500 ze dne 25. 6. 2019 rozhodl následovně: Nezletilého vedlejšího účastníka svěřil do péče matky (výrok I); stěžovateli (otci) uložil povinnost přispívat na výživu nezletilého 200 EUR měsíčně a dlužné výživné za dobu od 1. 3. 2014 do 30. 6. 2019 v celkové výši 7 370 EUR zaplatit k rukám matky do šesti měsíců od právní moci rozsudku spolu s běžným výživným (výrok II); návrh matky, aby otci bylo stanoveno výživné na nezletilého zpětně za dobu od 1. 2. 2011 do 28. 2. 2014 zamítl (výrok III); upravil styk otce s nezletilým s předběžnou vykonatelností tohoto výroku (výrok IV); řízení o návrhu matky, aby jí byla vrácena rodičovská odpovědnost k nezletilému, zastavil (výrok V). V odůvodnění svého rozhodnutí nalézací soud mimo jiné uvedl, že příslušnost nalézacího soudu vychází z čl. 8 Nařízení, neboť z důkazů jednoznačně vyplývá, že nezletilý má na území České republiky nejméně od věku šesti týdnů obvyklé bydliště (bod 14 napadeného rozsudku). V bodě 24 napadeného rozsudku pak nalézací soud odůvodnil, že s přihlédnutím k čl. 23 písm. b) až f) Nařízení dospěl k závěru, že uznání rozhodnutí italských soudů (ze dne 12. 4. 2017 a 21. 9. 2017) by odporovalo veřejnému pořádku a především by byl ohrožen zájem nezletilého dítěte, které ani nemohlo využít práva být vyslechnuto. Z provedených důkazů podle nalézacího soudu vyplývá, že dítě je vážně nemocné, od útlého věku žije na území České republiky ve výhradní péči matky a má zde pravidelnou odbornou léčbu. Nezletilý má v rámci péče, kterou zabezpečuje od jeho narození matka, zajištěno veškeré zázemí, navštěvuje zde základní školu a k péči matky nejsou žádné výhrady.

11. K odvolání stěžovatele a vedlejší účastnice odvolací soud ústavní stížností napadeným rozsudkem rozhodnutí nalézacího soudu v převažující části potvrdil jako věcně správné (výrok I); ve druhém odstavci výroku II rozsudek nalézacího soudu změnil tak, že dlužné výživné za dobu od 1. 3. 2014 do 30. 6. 2020 v celkové výši 9 770 EUR je stěžovatel povinen doplatit k rukám matky do devíti měsíců od právní moci rozsudku (výrok II). V prvním odstavci výroku IV nalézacího soudu odvolací soud nově upravil styk otce s nezletilým stanovený nalézacím soudem (výrok III) a uložil matce povinnost umožnit otci telefonický kontakt s nezletilým každý sudý pátek v době od 18:00 hodin do 19:00 hodin (výrok IV). V odůvodnění rozhodnutí odvolací soud mimo jiné uvedl, že nalézací soud při posouzení své příslušnosti správně vycházel z čl. 8 Nařízení, neboť z důkazů jednoznačně vyplynulo, že nezletilý má na území České republiky nejméně od věku šesti týdnů obvyklé bydliště. K námitce litispendence vznesené stěžovatelem odvolací soud v bodě 14 napadeného rozsudku uvedl následující: V projednávané věci otec v posledním roce nezahájil žádné řízení o navrácení dítěte před soudním orgánem smluvního státu, v němž dítě je, tedy před nalézacím soudem. Meritorní rozhodnutí italského soudu, které dosud není v celém rozsahu pravomocné, je třeba respektovat, na druhou stranu je však třeba konstatovat, že obvyklý pobyt nezletilého sám o sobě rozsudek nezakládá. Nevyplývá-li z obsahu spisu, že by se otec domáhal navrácení nezletilého do místa jeho údajně obvyklého bydliště v Itálii před českým soudem, pak v daném případě nastal stav, kdy se otec smířil s přemístěním nezletilého matkou na území České republiky, čímž v podstatě dodatečně vyslovil souhlas s tím, že se protiprávnost pobytu nezletilého na území České republiky podle článku 10 Nařízení ruší a obvyklým bydlištěm nezletilého se tímto souhlasem otce stala Česká republika.

IV. Argumentace stěžovatele

12. Argumentaci stěžovatele lze shrnout následovně: Stěžovatel uvádí, že nezletilý je od března 2014 proti jeho vůli neoprávněně držen na území České republiky. Byť Soud pro nezletilé v Terstu rozhodl dne 2. 4. 2014 o okamžitém návratu dítěte do místa bydliště otce, vedlejší účastnice tuto povinnost nikdy nesplnila. Stěžovatel se domáhal výkonu předmětného italského rozhodnutí o navrácení dítěte zpět do Itálie v návrhu podaném českému nalézacímu soudu, o kterém však nebylo dodnes žádným způsobem rozhodnuto.

13. Stěžovatel tvrdí, že české obecné soudy ve věci rodičovské odpovědnosti rozhodly i přes jím opakovaně vznesenou námitku litispendence. Nesprávný procesní postup českých soudů tak vedl k tomu, že v předmětné věci existují dvě protichůdná soudní rozhodnutí členských států – prvním italský soud vyslovil pozbytí rodičovské zodpovědnosti matky s následným svěřením dítěte do výlučné péče stěžovatele; druhým pak český soud svěřil nezletilého do výlučné péče matky.

14. Podle stěžovatele české soudy rozhodly v projednávané věci v rozporu s čl. 24 nařízení Brusel II bis, podle kterého příslušnost soudu členského státu nesmí být přezkoumávána, přičemž hledisko veřejného pořádku uvedené v čl. 23 písm. a) Nařízení nelze uplatnit v případě pravidel pro určení příslušnosti. Obecné soudy podle stěžovatele neaplikovaly příslušná ustanovení nařízení Brusel II bis a navazující vnitrostátní právní úpravu aplikovaly v rozporu s jejím „eurokonformním“ výkladem, neboť nezastavily řízení podle § 104 odst. 1 občanského soudního řádu pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení (překážku věci zahájené – litispendence).

15. Stěžovatel konečně uvádí, že argumentace odvolacího soudu ohledně otázky příslušnosti není pravdivá, neboť nevyslovil dodatečný souhlas s přemístěním nezletilého do České republiky, nýbrž se naopak domáhal jeho navrácení; o jeho návrhu však nalézací soud nerozhodl.

V. Předpoklady řízení před Ústavním soudem

16. 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 nepřípustná ve smyslu § 75 odst. 1 téhož zákona; stěžovatel je řádně zastoupen advokátkou (§ 30 odst. 1 téhož zákona) a Ústavní soud je k projednání ústavní stížnosti příslušný.

VI. Vyjádření k ústavní stížnosti

17. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu vyzval účastníky řízení a vedlejší účastníky řízení, aby se k ústavní stížnosti stěžovatele vyjádřili.

VI. 1 Vyjádření obecných soudů

18. Odvolací soud ve vyjádření předně odkázal na odůvodnění svého rozsudku. Bydliště nezletilého vždy bylo a nadále je v B., nezletilý Itálii v posledních sedmi letech ani nenavštívil, natož aby uměl italsky nebo slovinsky, otce zná pouze z nepravidelně realizovaných asistovaných styků. Představa, že by nezletilý byl předán do výchovy otce v Itálii, je podle odvolacího soudu naprosto iluzorní a z podané ústavní stížnosti není ani zřejmé, zda si to otec vůbec přeje; takový postup by byl nespravedlivý a odporoval by přirozenoprávním normám i obecnému lidskému cítění. Obvyklé bydliště nezletilého nikdy nebylo jinde než v B., a proto je jurisdikce českého soudu dána i při vědomí norem mezinárodního práva soukromého. Odvolací soud konečně uvedl, že ve svém závěrečném návrhu u jednání odvolacího soudu dne 10. 6. 2020 otec výslovně navrhl, aby nezletilý zůstal u matky. Z rozsudků obecných soudů rovněž plyne, že nezletilý trpí závažným onemocněním, jehož léčbu řádně a po všech stránkách svědomitě zabezpečuje matka, podle zprávy klinického psychologa má nezletilý kladný vztah k matce i její rodině a jsou u něj v popředí výrazné obavy z otce a z toho, že jej unese.

19. Nalézací soud se vyjádřil, že jeho mezinárodní příslušnost byla založena podle čl. 8 Nařízení, jelikož obvyklým bydlištěm nezletilého byla Česká republika, kde žije společně se svojí matkou od 1,5 měsíce svého věku. Podle nalézacího soudu ÚMPOD obdržel prostřednictvím Ministerstva spravedlnosti Italské republiky žádost otce o navrácení nezletilého do Itálie ve smyslu Úmluvy o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí ze dne 25. 10. 1980 (dále jen „Haagská úmluva“); žádost však nebyla nalézacímu soudu postoupena a žaloba ve smyslu § 478 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, dosud nebyla otcem podána. Nalézací soud dále uvedl, že Soud pro nezletilé v Terstu usnesením ze dne 2. 4. 2014 č. j. 54 2014 RGAC, č. 598/14, sice uložil matce, aby se navrátila do místa bydliště otce v Itálii se zákazem vystěhování dítěte za účelem následování matky a byla jí pozastavena rodičovská odpovědnost a nezletilý byl svěřen do péče otce; ačkoliv se otec domáhal výkonu tohoto rozhodnutí, nebylo k němu nalézacím soudem přihlíženo s odkazem na čl. 23 Nařízení.

20. Nalézací soud dále uvedl, že i přes existenci rozhodnutí italského soudu otec aktivně spolupracoval s nalézacím soudem od počátku řízení, tj. od 18. 2. 2014, podával návrhy, předkládal důkazy a plnil nařízená předběžná opatření. Námitku litispendence vznesl otec až po více než 5 letech od zahájení řízení a do té doby bez výhrad využíval český justiční systém a požadoval po nalézacím soudu, aby rozhodoval o jeho návrzích. Podle nalézacího soudu lze jednání otce považovat za udělení souhlasu s místní příslušností nalézacího soudu pro rozhodování ve věcech péče soudu o nezletilé. Nalézací soud poukazuje na to, že i když předmětné řízení nejprve přerušil s ohledem na probíhající řízení ve stejné věci před italským obecnými soudy, těmi nebylo dlouhodobě ve věci rozhodováno, takže nalézací soud dospěl k závěru, že je v zájmu nezletilého, aby v řízení před ním bylo pokračováno, a to i s ohledem na splnění podmínek mezinárodní příslušnosti podle čl. 8 Nařízení. Při jednání dne 25. 4. 2019 právní zástupkyně otce požadovala, aby bylo vyčkáno na rozhodnutí Nejvyššího kasačního

soudu v Itálii, a nato byli účastníci poučeni o místní příslušnosti nalézacího soudu, který o pravomocném skončení řízení před italskými soudy nebyl do dnešního dne informován. Podle nalézacího soudu je v zájmu nezletilého dítěte rozhodovat ve věci péče co nejrychleji a nejšetrněji ve vztahu k jeho osobě.

VI. 2 Vyjádření Úřadu pro mezinárodněprávní ochranu dětí a kolizního opatrovníka

21. ÚMPOD (jakožto opatrovník nezletilého vedlejšího účastníka v řízení o ústavní stížnosti) ve svém vyjádření uvedl, že je podle něj ústavní stížnost stěžovatele důvodná. Nalézací soud sice správně předmětné řízení nejprve přerušil podle čl. 19 odst. 2 nařízení Brusel II bis, nejpozději po vydání rozhodnutí Soudu pro nezletilé v Terstu ze dne 15. 6. 2016 (ve kterém daný soud rozhodl o své mezinárodní příslušnosti) se však měl prohlásit za nepříslušný a řízení zastavit podle čl. 19 odst. 3 Nařízení. Právě uvedené podle ÚMPOD platí navzdory tomu, že podle informací dostupných ve spisové dokumentaci nezletilý vedlejší účastník s velkou pravděpodobností obvyklé bydliště (jak je definuje právní úprava, k ní se vztahující judikatura i postoje nauky) v Itálii neměl, takže nebyly splněny podmínky pro založení mezinárodní pravomoci italských soudů podle čl. 8 Nařízení. Nesouhlas se závěry italských soudů o místu obvyklého bydliště nezletilého byl vyjádřen v řízení před italskými soudy, vyčerpáním všech opravných prostředků se stal závěr o mezinárodní příslušnosti italských soudů formálně závazný a jako takový je třeba jej, byť i s nelibostí, respektovat. Soud členského státu, který ve věci zahájil řízení jako první, má prioritu v učinění závazného názoru na to, kde se nachází místo obvyklého bydliště dítěte. Nalézací soud podle ÚMPOD v bodě 24 napadeného rozsudku dostatečně a v souladu s požadavky unijního práva neodůvodnil svůj závěr o neuznání italských rozhodnutí z důvodu ochrany veřejného pořádku ve smyslu čl. 23 písm. a) Nařízení. Z pohovoru, který ÚMPOD s nezletilým provedl, vyplývá, že pro nezletilého je primární pečující osobou matka; ke kontaktu s otcem se dítě v současné době staví odmítavě.

22. Úřad městské části města B., odbor sociální péče, který nezletilého vedlejšího účastníka zastupoval jako kolizní opatrovník v řízení před obecnými soudy, ve vyjádření k ústavní stížnosti bez dalšího sdělil, že napadená rozhodnutí jsou v nejlepším zájmu dítěte a místně příslušné pro rozhodování ve věci výkonu rodičovské odpovědnosti k nezletilému jsou české soudy.

VI. 3 Vyjádření vedlejší účastnice

23. Rozsáhlé vyjádření vedlejší účastnice lze shrnout následovně: Vedlejší účastnice předně považuje ústavní stížností napadené rozsudky za věcně správné a vydané v souladu s českými právními předpisy i předpisy Evropské unie (dále též jen „EU“); daná rozhodnutí nejsou zatížená vadou litispendence.

24. Ke skutkovému stavu matka uvádí, že nezletilý vedlejší účastník žije od věku šesti týdnů nepřetržitě s matkou v B., nikdy nežil v Itálii a nikdy tam ani nepobýval po dobu delší než tři měsíce; skutečnost, že nezletilý má obvyklé bydliště v B., vyplývá z provedených důkazů. Vedlejší účastnice uvádí, že nezletilý trpí vážným onemocněním ledvin a je v jeho nejlepším zájmu, aby byl i nadále v péči matky a léčen v rámci českého zdravotnictví. Stěžovatel podle vedlejší účastnice není schopen se o dítě postarat, a dokonce popírá jeho závažný zdravotní stav. Matku otec zároveň obviňuje, že nechce pracovat, sám však nepřispívá na výživu ani podle rozhodnutí českých soudů, ani podle rozhodnutí soudů italských. Do roku 2014 probíhal styk stěžovatele s nezletilým (až na výjimky) standardně. Dne 1. 2. 2014 však stěžovatel převzal nezletilého od matky se sdělením, že s ním jde na procházku okolo domu v B. a že za chvíli přijdou zpět; stěžovatel však dítě v určený čas nevrátil, naložil je do auta a cestou zavolal matce, že jedou do Itálie, kde zahájil soudní spor o svěření nezletilého do jeho péče. Podle vedlejší účastnice je evidentní, že stěžovatel podal návrh k italskému soudu na základě lživých tvrzení a ještě před cestou do B. Vedlejší účastnice tvrdí, že se za své

přítomnosti v Itálii od 2. 2. 2014 (tj. před tím, než odvezla nezletilého zpět do České republiky) neúčastnila žádného soudního jednání, žádné soudní rozhodnutí jí nebylo doručeno, o existenci návrhů stěžovatele se dozvěděla až s časovým odstupem.

25. Následně vedlejší účastnice ve svém vyjádření podrobně popisuje řízení před italskými soudy, které podle ní připomíná „dialog s hluchými či tupými“ (str. 10 vyjádření). I přesto, že vedlejší účastnice předložila italským soudům shodné důkazy jako v řízení před českými soudy, italské soudy navrhované důkazy matky neprovedly a nedospěly k závěru, že obvyklé bydliště nezletilého je v České republice. Italské soudy rozhodovaly způsobem, který je v České republice nemyslitelný, neboť rozhodovaly na základě lživých tvrzení stěžovatele, aniž by byla podpořena důkazy; zároveň nevzaly v úvahu české reálie (zdravotní a sociální zabezpečení matek). O poměrech nezletilého jsou oprávněny a povinny rozhodovat jen české soudy. Nejsou-li italské soudy příslušné, nemůže podle stěžovatelky nastat překážka litispendence; rozhodly-li italské soudy v dané věci, jsou jejich rozhodnutí vadná pro nesplnění podmínek řízení. V dané věci je irelevantní dřívější zahájení opatrovnického řízení u italských soudů, podstatná je příslušnost soudu podle nařízení Brusel II bis, která je dána ve prospěch českého nalézacího soudu. Nalézací soud neměl podle matky opatrovnické řízení vůbec přerušovat, měl v řízení pokračovat podle § 103 a § 104a odst. 1 občanského soudního řádu a rozhodnout o úpravě poměrů ihned; namísto toho v řízení pokračoval až na základě podání vedlejší účastnice, kterým se domáhala vydání rozhodnutí ve věci. Příslušnost italských soudů nemůže být určena rozhodnutím Soudu pro nezletilé v Terstu ze dne 15. 6. 2016 sp. zn. 54/2014 RGAC, č. 996/16, a pokud by tak italský soud postupoval, jednal by v rozporu se shora citovanými mezinárodněprávními předpisy. V rozhodnutí Soudu pro nezletilé v Terstu ze dne 12. 4. 2017 je uvedeno, že se předpokládá, že nezletilý začne trávit určitá období v Itálii až do postupného ustálení pobytu u obou rodičů s předpokladem následných dlouhých pobytů dítěte v Itálii; takové opatření je však nerealizovatelné a proti zájmu dítěte vzhledem k tomu, že nezletilý chodí v České republice do školy, neumí italsky ani slovinsky a vyžaduje to jeho zdravotní stav. Vedlejší účastnice bez dalšího uvádí, že čl. 19 Nařízení není v dané věci použitelný a překážka litispendence nemůže nastat u soudního řízení vedeného v rozporu s právními předpisy.

26. Vedlejší účastnice konečně ve svém vyjádření Ústavní soud žádá, aby při rozhodování o režimu styku nezletilého s otcem byl zjištěn názor nezletilého tak, jak bylo judikováno v nálezu sp. zn. IV. ÚS 3900/14 ze dne 4. 11. 2015 (N 193/79 SbNU 199).

VII. Replika stěžovatele

27. K vyjádření odvolacího soudu stěžovatel uvedl, že nepovažuje za nutné specifikovat, jak si úpravu výchovy a výživy nezletilého představuje, jelikož ohledně úpravy rodičovské odpovědnosti již pravomocné a vykonatelné rozhodnutí bylo vydáno italskými soudy. Skutečnost, že nezletilý v posledních šesti letech Itálii nenavštívil, natož aby uměl italsky nebo slovinsky, je společně s chováním a jednáním matky důsledkem rozhodovací praxe českých obecných soudů, neboť se nepodařilo italská, ba dokonce ani česká soudní rozhodnutí (předběžně) upravující styk stěžovatele s nezletilým vykonat.

28. K vyjádření nalézacího soudu stěžovatel uvedl, že řízení o výkon rozhodnutí italského soudu prvního stupně ze dne 2. 4. 2014 o navrácení nezletilého zpět do Itálie není doposud právně konformně skončeno; nalézací soud advokátce stěžovatele dne 13. 2. 2015 pouze zaslal sdělení, že „nebyla dána příslušnost italského soudu k vydání rozhodnutí o navrácení“ bez odkazu na čl. 23 Nařízení a s konstatováním, že se návrhem soud „nebude zabývat“. Stěžovatel nesouhlasí s názorem nalézacího soudu, který aktivní spolupráci stěžovatele od počátku řízení (podávání návrhů, předkládání důkazů a plnění předběžných opatření) považuje za udělení souhlasu s místní příslušností; plnění procesních povinností není možné klást k tíži účastníkovi, či z toho dokonce vyvozovat udělení souhlasu s místní

příslušností. Nepravdivé je podle stěžovatele tvrzení nalézacího soudu ohledně vznesení námitky litispendence stěžovatelem až po více než pěti letech od zahájení řízení, jelikož námitka byla vznesena na prvním jednání ve věci, tj. dne 9. 4. 2015; zkoumání podmínek řízení je nadto podle § 103 občanského soudního řádu povinností soudu ze zákona, a to kdykoliv v průběhu řízení.

29. Jelikož vedlejší účastnice argumentaci k řešení překážky litispendence nepřináší, nepovažuje stěžovatel za podstatné se k její argumentaci vyjadřovat. Se závěry ÚMPOD se pak stěžovatel ztotožňuje.

VIII. Upuštění od ústního jednání

30. 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.

IX. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

31. Podle čl. 83 Ústavy České republiky 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.

32. Ustanovení čl. 4 Ústavy je třeba vykládat ve světle čl. 1 odst. 2 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 EU; zvláště významné je to v případě závazků plynoucích z Listiny základních práv Evropské unie, která je lidskoprávním katalogem a Ústavní soud ji 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; nález sp. zn. II. ÚS 2778/19 ze dne 5. 11. 2019 (N 186/97 SbNU 31) či nález sp. zn. I. ÚS 945/20 ze dne 16. 12. 2020 (N 233/103 SbNU 372)].

33. Způsob aplikace unijního práva jako bezprostředně použitelného je především 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.) či bod 44 nálezu sp. zn. I. ÚS 945/20]. Ačkoliv Ústavní soud není oprávněn autoritativně vykládat unijní právo ani bezprostředně kontrolovat jeho dodržování, neznamená to, že by z ochrany, kterou poskytuje ústavně zaručeným 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 [bod 26 nálezu sp. zn. II. ÚS 2522/19 ze dne 10. 12. 2020 (N 228/103 SbNU 318)]. Výklad unijního práva obecnými soudy nikdy nesmí být svévolný či neudržitelný ani tam, kde povinnost položit předběžnou otázku nevzniká [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 2224/19 ze dne 19. 11. 2019 (N 194/97 SbNU 94)].

34. Z judikatury Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že námitka, kterou účastník řízení vznese, musí být v odůvodnění soudních rozhodnutí zásadně 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)]. Povinnost řádně odůvodnit své rozhodnutí pro soudy neznamená

nutnost detailně odpovědět na každý argument účastníka řízení; její rozsah se liší podle druhu rozhodnutí a konkrétních okolností případu (srov. např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 1. 1999 ve věci *García Ruiz proti Španělsku*, stížnost č. 30544/96, bod 26). Porušením práva na spravedlivý proces může být zejména stereotypní či automatizované odůvodnění určitých typů rozhodnutí či nereagování soudu na tvrzení, která si vyžadují specifickou odpověď, neboť jsou pro výsledek řízení rozhodující; taková tvrzení vyžadují explicitní a jasnou odpověď soudu vždy (srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11. 7. 2017 ve věci *Moreira Ferreira proti Portugalsku č. 2*, stížnost č. 19867/12, bod 84). Úplné nereagování na námitky není porušením práva na spravedlivý proces jen tehdy, jde-li o námitky, které by ve světle soudem učiněných skutkových zjištění zjevně nemohly obstát či výsledek řízení změnit, jakož i námitky zjevně irelevantní, zjevně neopodstatněné, mající zneužívající povahu či jinak nepřípustné vzhledem k jednoznačné právní úpravě či praxi (body 30–31 nálezu sp. zn. II. ÚS 2522/19).

35. Z argumentace účastníků řízení a vedlejších účastníků řízení je patrné, že pro posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti je klíčové zhodnotit, zda byl nalézací soud mezinárodně příslušný k rozhodnutí ve věci rodičovské zodpovědnosti podle unijních pravidel vyjádřených v nařízení Brusel II bis a zda odůvodnění obecných soudů ohledně mezinárodní příslušnosti z ústavněprávního hlediska obstojí. Ústavní soud proto nejprve shrnuje obecná východiska týkající se problematiky příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech rodičovské zodpovědnosti [IX. 1], která následně aplikuje na stěžovatelův případ [IX. 2].

IX. 1 Obecná východiska týkající se problematiky příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech rodičovské zodpovědnosti

36. Problematika příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech rodičovské zodpovědnosti je na unijní úrovni upravena v nařízení Brusel II bis. Cílem předmětné unijní úpravy je vytvoření společného soudního prostoru zahrnujícího členské státy Evropské unie, který je založen zejména na dvou základních principech (viz body 21 a 33 odůvodnění Nařízení). Zaprvé, uznání a výkon rozhodnutí vydaných v členském státě by měly být založeny na zásadě vzájemné spolupráce a důvěry; v zájmu principu právní jistoty a předvídatelnosti rozhodování by důvody pro neuznání měly být omezeny na nezbytné minimum. Zadruhé, Nařízení musí být interpretováno v souladu se základními právy garantovanými Listinou základních práv Evropské unie, a to zejména s čl. 7 (respektování soukromého a rodinného života) a s čl. 24 (práva dítěte).

37. Systematikou Nařízení a vztahem unijní úpravy s Haagskou úmluvou se Ústavní soud podrobně zabýval ve výše citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 387/20, na který lze v tomto smyslu plně odkázat (viz zejména body 53–73). Pro projednávanou věc jsou rozhodná následující východiska:

38. Podle čl. 8 odst. 1 Nařízení soudy členského státu jsou příslušné ve věci rodičovské zodpovědnosti k dítěti, které má v době podání žaloby obvyklé bydliště na území tohoto členského státu.

39. Příslušnost soudu musí být v souladu s čl. 16 Nařízení určena „v době podání žaloby“, tzn. v okamžiku, kdy byl návrh na zahájení řízení podán k tomuto soudu (viz bod 53 rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 15. 2. 2017 ve věci C-499/15 W a V proti X). V tomto smyslu je třeba zdůraznit, že jakmile bylo zahájeno řízení u příslušného soudu, ponechává si tento soud zásadně příslušnost i v případě, že dítě získá v průběhu řízení obvyklé bydliště v jiném členském státě (podle zásady „*perpetuatio fori*“). Změna obvyklého bydliště dítěte během probíhajícího řízení tedy sama o sobě neznamená změnu příslušnosti v projednávané věci (viz Praktického průvodce pro uplatňování nařízení Brusel IIa. Evropská komise, 2015, str. 27). Je-li to však v zájmu dítěte, umožňuje čl. 15 Nařízení soudu příslušnému rozhodnout ve věci samé postoupit danou věc k projednání vhodněji umístěnému soudu.

40. Podle čl. 10 Nařízení jsou v případech neoprávněného odebrání nebo zadržení dítěte příslušné soudy členského státu, ve kterém mělo dítě obvyklé bydliště bezprostředně před svým neoprávněným odebráním nebo zadržením, ledaže jsou splněny určité podmínky stanovené tímto ustanovením (byl dán souhlas k odebrání nebo zadržení, nebo dítě mělo bydliště v jiném členském státě po dobu nejméně jednoho roku poté, co se osoba, orgán nebo jiný subjekt mající právo péče o dítě dozvěděla nebo se měla dozvědět místo, kde se dítě nachází, dítě si ve svém novém prostředí zvyklo a do jednoho roku poté, kdy se nositel práva péče o dítě dozvěděl nebo se měl dozvědět místo pobytu dítěte, nebyla podána žádost o navrácení dítěte u příslušných orgánů členského státu, kam bylo dítě odebráno nebo kde je zadržováno, a další).

41. Příslušnost ve věcech rodičovské odpovědnosti tedy v první řadě náleží soudům členského státu, v němž má dotčené dítě své obvyklé bydliště v okamžiku zahájení řízení; z důvodu své geografické blízkosti jsou tyto soudy obecně schopny nejlépe posoudit, co odpovídá nejlepšímu zájmu dítěte (viz bod 36 rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 23. 12. 2009 ve věci C-403/09 PPU Detiček). Účelem čl. 10 Nařízení je omezit možnosti přesunu příslušnosti ze soudů členského státu původu na soudy členského státu, do kterého dítě bylo neoprávněně přemístěno v případech únosu. Pravidlo stanovené v čl. 10 Nařízení se použije pouze v případě, kdy mělo dítě skutečně obvyklé bydliště v jiném členském státě, než do kterého bylo odebráno či ve kterém bylo zadrženo. Jinými slovy, nemělo-li dítě obvyklé bydliště (ve smyslu Nařízení) v členském státě, ze kterého bylo odebráno, národní soudy takového státu si nemohou zachovat jurisdikci ve věcech rodičovské zodpovědnosti, neboť ji původně ani neměly.

42. Nařízení Brusel II bis dále upravuje tzv. překážku litispendence (věci zahájené). Je-li podle čl. 19 odst. 2 Nařízení řízení ve věci rodičovské zodpovědnosti ke stejnému dítěti v téže věci zahájeno u soudů různých členských států, přeruší soud, u něhož bylo řízení zahájeno později, bez návrhu řízení až do doby, než je určena příslušnost soudu, který řízení zahájil jako první. Pokud je podle čl. 19 odst. 3 Nařízení následně určena příslušnost soudu, který zahájil řízení jako první, prohlásí se soud, jenž řízení zahájil později, za nepříslušný ve prospěch tohoto soudu; v takovém případě může strana, která podala návrh u soudu, který zahájil řízení později, podat tento návrh u soudu, jenž zahájil řízení jako první.

43. Účelem pravidel upravujících překážku litispendence uvedených v článku 19 Nařízení je zamezit souběžným řízením před soudy různých členských států a rozporům v rozhodnutích, které by z nich mohly vyplynout; v tomto smyslu má úprava zavést jasný a účinný mechanismus, který je založený na chronologickém pořadí, v němž byla řízení u soudů zahájena (viz body 29–30 rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 6. 10. 2015 ve věci C-489/14 A proti B). Předmětná úprava je tak vyjádřením principu *prior tempore, potior iure* (tj. „dřívější časem, silnější právem“). Cílem unijní úpravy je zavést jednoduchá, jasná a předvídatelná pravidla pro určení mezinárodní příslušnosti, která by zabránila vedení dlouhých a nákladných sporů ohledně vhodnosti a lepší vybavenosti fóra v rámci Evropské unie.

44. Je nutné zdůraznit, že soud, u něhož bylo řízení zahájeno později, nemá žádnou diskreci ohledně postupu podle čl. 19 Nařízení, tzn. pravidla o přerušení a případném prohlášení nepřípustnosti mají imperativní charakter. Rozhodnout o své příslušnosti může pouze soud, který zahájil řízení jako první. Soud, u něhož bylo řízení zahájeno později, je rozhodnutím prvního soudu vázán a nesmí žádným způsobem přezkoumávat jeho správnost či zákonnost (srov. MAGNUS, U. a MANKOWSKI, P. Brussels IIbis – Commentary. Cologne: Otto Schmidt, 2017, s. 238–269). Jinými slovy, soud, u něhož bylo řízení zahájeno později, se nesmí chovat jako „odvolací soud“ ve vztahu k soudu, který zahájil řízení jako první. Naopak „druhý soud“ musí podle pravidel Nařízení přijmout závěry „prvního soudu“ ohledně obvyklého bydliště dítěte.

45. Konečně je třeba poukázat na pravidla uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech rodičovské zodpovědnosti. Podle čl. 21 Nařízení jsou rozhodnutí vydaná v některém členském státě (ve věcech rodičovské zodpovědnosti) v jiných členských státech uznávána, aniž by bylo vyžadováno zvláštní řízení; kterákoliv dotčená osoba může požádat o vydání rozhodnutí o uznání nebo neuznání rozhodnutí vydaného v jiném členském státu. Rozhodnutí ve věci rodičovské zodpovědnosti se v souladu s čl. 23 Nařízení neuzná mimo jiné pro rozpor s veřejným pořádkem (ordre public) členského státu, v němž je o uznání žádáno, jestliže bylo rozhodnutí, s výjimkou naléhavých případů, vydáno, aniž mohlo dítě využít práva být vyslechnuto, či pro neslučitelnost s jiným rozhodnutím (viz výslovné znění uvedeného článku).

46. Důvody, pro které lze odmítnout uznání rozhodnutí ve věci rodičovské zodpovědnosti, musí být vykládány restriktivně, neboť představují překážku uskutečnění jednoho ze základních cílů uvedeného nařízení – unijního systému založeného na zásadě vzájemné důvěry. Použití ustanovení o veřejném pořádku obsaženého v čl. 23 písm. a) Nařízení přichází v úvahu pouze v případě, že by s přihlédnutím k nejlepším zájmům dítěte uznání rozhodnutí vydaného v jiném členském státě nepřijatelným způsobem narušovalo právní řád členského státu, v němž se o uznání žádá, neboť by byla dotčena nějaká základní zásada; takový zásah by musel představovat zjevné porušení právního pravidla považovaného v právním řádu členského státu, v němž se o uznání žádá, za zásadní (viz bod 39 rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 19. 11. 2015 ve věci C-455/15 PPU P proti Q). Je však nutné zdůraznit, že podle čl. 24 nařízení Brusel II bis nesmí být přezkoumávána příslušnost soudu členského státu původu; hledisko veřejného pořádku uvedené v čl. 23 písm. a) Nařízení tak nelze uplatnit v případě pravidel pro určení příslušnosti stanovených v článcích 3 až 14 Nařízení. Aby byl zároveň respektován zákaz přezkoumávání rozhodnutí vydaného v jiném členském státě ve věci samé, stanovený v čl. 26 Nařízení, musel by zásah představovat – s přihlédnutím k nejlepším zájmům dítěte – zjevné porušení právního pravidla považovaného v právním řádu státu, v němž se o uznání žádá, za zásadní, nebo práva, které je v tomto právním řádu uznáváno za základní (viz bod 44 rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 16. 7. 2015 ve věci C-681/13 Diageo Brands). Soud státu, v němž se o uznání žádá, však nemůže odmítnout uznat rozhodnutí vydané v jiném členském státě pouze z toho důvodu, že má za to, že v tomto rozhodnutí bylo vnitrostátní právo nebo unijní právo použito nesprávně (viz bod 46 rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 19. 11. 2015 ve věci C-455/15 PPU P proti Q).

IX. 2 Aplikace obecných východisek na projednávaný případ

47. Jak vyplývá ze shora popsaného procesního vývoje (body 2–11), ve věci rodičovské zodpovědnosti k nezletilému byla zahájena paralelní řízení u obecných soudů v Itálii i České republice – takový stav je z hlediska předvídatelnosti, funkčnosti unijního justičního prostoru, a zejména předního zájmu dítěte nežádoucí. Jak je patrné ze všech rozhodnutí, italské opatrovnické soudy a české obecné soudy měly od počátku „sporu“ diametrálně odlišné názory ohledně obvyklého bydliště nezletilého.

48. V projednávané věci je zásadní, že nalézací soud usnesením č. j. 40 Nc 11/2014-111 ze dne 9. 4. 2015 řízení ve věci návrhu matky přerušil. Nalézací soud, jakožto soud, u něhož bylo řízení ve věci rodičovské zodpovědnosti k nezletilému zahájeno později, tedy učinil „první krok“ v souladu s čl. 19 odst. 2 Nařízení. Soud pro nezletilé v Terstu dne 15. 6. 2016 rozhodnutím sp. zn. 54/2014 RGAC, č. 996/16, bezpochyby stanovil svoji příslušnost pro řízení ve věci rodičovské zodpovědnosti ve smyslu čl. 8 nařízení Brusel II bis. Jak vyplývá ze spisu, český nalézací soud byl na předmětné rozhodnutí upozorněn ÚMPOD, nicméně svoji nepříslušnost podle čl. 19 odst. 3 Nařízení neprohlásil, v řízení pokračoval a vydal v něm meritorní rozhodnutí.

49. Ústavní soud dospěl k závěru, že právě uvedený postup nalézacího soudu z ústavněprávního hlediska neobstojí. Byť stěžovatel námitku litispendence vznášel od počátku

řízení ve věci a byť byl nalézací soud povinen postupovat podle čl. 19 odst. 3 Nařízení, v průběhu řízení ani v konečném rozsudku ve věci nalézací soud žádným způsobem neobjasnil, proč nepostupoval podle daného mandatorního pravidla.

50. V bodě 24 napadeného rozsudku nalézací soud uvedl, že „vycházeje analogicky […] s přihlédnutím k písm. b) až f) čl. 23 Nařízení“, nelze rozhodnutí italského soudu ve věci uznat pro rozpor s veřejným pořádkem a pro ohrožení nejlepšího zájmu dítěte. Uvedený závěr neobstojí z několika důvodů.

51. Z rozhodnutí nalézacího soudu není zřejmé, zda měl nalézací soud řízení před italskými soudy za skončené, či nikoliv. Fáze uznání a výkonu rozhodnutí jiného členského státu může nastat teprve tehdy, je-li příslušné řízení ve věci rodičovské odpovědnosti pravomocně skončeno. Nalézací soud v bodě 2 napadeného rozsudku uvedl, že řízení před italskými soudy nebylo „dosud skončeno“. Měl-li však nalézací soud v době rozhodnutí za to, že řízení před italskými soudy stále probíhá, nemohl rozhodovat o uznání či neuznání předmětných rozhodnutí, naopak měl prohlásit podle čl. 19 odst. 3 Nařízení svoji nepříslušnost a řízení zastavit.

52. I pokud by měl nalézací soud řízení před italskými soudy již za skončené, nelze jeho postup považovat za souladný s právem EU ani s ústavním pořádkem. Nalézací soud v rozporu s čl. 19 odst. 3 Nařízení neprohlásil svoji nepříslušnost poté, co se v červnu 2016 dozvěděl o rozhodnutí italského soudu v Terstu ze dne 15. 6. 2016, kterým daný soud rozhodl o své příslušnosti pro rozhodnutí ve věci ve smyslu čl. 8 Nařízení. Namísto toho nalézací soud „vyčkal“ na vydání meritorního rozhodnutí italskými soudy, aby je mohl následně „věcně“ přezkoumat; nadto svoje rozhodnutí o neuznání italských rozhodnutí neodůvodnil řádně. Nalézací soud totiž v odůvodnění rozhodnutí odpovídajícím způsobem neidentifikoval důvod uvedený v čl. 23 Nařízení, na základě kterého italská rozhodnutí neuznal. Jak je uvedeno výše, neuznání rozhodnutí jiného členského státu představuje výjimku z pravidla a takový krok je třeba pečlivě odůvodnit.

53. Obdobně neobstojí odůvodnění odvolacího soudu. Ani odvolací soud se ve svém rozhodnutí žádným způsobem nezabýval tím, proč nebylo opatrovnické řízení zastaveno pro překážku litispendence podle čl. 19 odst. 3 Nařízení. Jak je uvedeno výše (bod 11), odvolací soud k námitce stěžovatele uvedl, že „rozsudek italského soudu sice platí, nicméně obvyklý pobyt nezletilého sám o sobě nijak nezakládá“ a že „[r]ozhodnutí italského soudu, které dosud není v celém rozsahu pravomocné, je třeba respektovat“. Taková argumentace je však v protikladu se závěry nalézacího soudu o neuznání rozhodnutí italských soudů pro rozpor s veřejným pořádkem a zájmem nezletilého. Zároveň odkaz odvolacího soudu na čl. 10 Nařízení se v daném ohledu míjí podstatou věci. K posouzení naplnění podmínek příslušnosti podle čl. 10 Nařízení a skutečnosti, zda jde o případ neoprávněného odebrání, byl kompetentní italský soud, který zahájil řízení jako první. Svým postupem odvolací soud zpochybnil posouzení příslušnosti italským soudem tak, jak je provedl dne 15. 6. 2016, a neoprávněně se choval jako „odvolací soud“ vůči Soudu pro nezletilé v Terstu.

54. Z napadených rozhodnutí českých obecných soudů je zřejmé, že nesouhlasí se způsobem, jakým italské soudy posoudily otázku své příslušnosti ve smyslu čl. 8 a násl. nařízení Brusel II bis. V tomto ohledu je nicméně nutné dát za pravdu ÚMPOD (viz bod 21), že, byť třeba s nelibostí, české obecné soudy měly rozhodnutí italských soudů o příslušnosti pro rozhodnutí ve věci respektovat. Soud členského státu, který ve věci zahájil řízení jako první, má prioritu v učinění závazného názoru na to, kde se nachází místo obvyklého bydliště dítěte, a jeho rozhodnutí nelze podle čl. 24 Nařízení přezkoumávat; hledisko veřejného pořádku uvedené v čl. 23 písm. a) Nařízení přitom nelze uplatnit v případě pravidel pro určení příslušnosti.

55. Ústavní soud rozumí snaze obecných soudů rozhodnout v nejlepším zájmu dítěte. Z judikatury Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že v rozhodnutích

týkajících se dětí musí být prvořadý jejich nejlepší zájem, ačkoli zájmy rodičů, zejména právo na pravidelný kontakt s dítětem, zůstávají relevantním hlediskem při vyvažování dotčených zájmů (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 7. 2010 ve věci *Neulinger a Shuruk proti Švýcarsku*, č. stížnosti 41615/07, § 134). Obdobně Ústavní soud souhlasí s obecnými soudy v tom, že ve věcech týkajících se nezletilých musí soudy postupovat bezodkladně, protože plynutí času může mít nenapravitelné důsledky pro vztahy mezi dítětem a rodičem, který s ním nežije [srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 11. 2009 ve věci *R. R. proti Rumunsku* (č. 1), č. stížnosti 1188/05, § 171]. V nejlepším zájmu dítěte však není, aby existovala dvě protichůdná rozhodnutí ve věci rodičovské zodpovědnosti a aby nebylo postaveno najisto, které z nich má přednost. Obecné soudy proto musí nejlepší zájem dítěte zohlednit zákonným způsobem a v rámci svých pravomocí tak, aby byla funkčnost společného justičního prostoru členských států Evropské unie zachována, což ostatně bude ku prospěchu a k právní jistotě nezletilého, otce i matky.

56. Jelikož se obecné soudy nevypořádaly žádným způsobem s námitkou stěžovatele ohledně překážky litispendence a pominuly zároveň imperativní pravidlo čl. 19 odst. 3 Nařízení, postupovaly svévolně a zatížily svoje rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti, čímž porušily právo stěžovatele na spravedlivý proces.

57. Nad rámec výše uvedeného Ústavní soud uvádí, že z předložených vyjádření vyplývá, že Nejvyšší kasační soud v Římě dovolání stěžovatele usnesením ze dne 7. 6. 2019 zamítl. Je-li tato informace pravdivá, je nutné považovat opatrovnické řízení před italskými soudy za skončené. Aby překážka litispendence v této situaci existovala, je nutno, aby zahájená řízení probíhala souběžně u soudů různých členských států (viz bod 37 rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 6. 10. 2015 ve věci C-489/14 A proti B). V opačném případě čl. 19 odst. 3 Nařízení již nelze aplikovat a posouzení konečného rozhodnutí ve věci je třeba provést podle pravidel uznání a výkonu podle čl. 21 a násl. nařízení Brusel II bis.

58. Ústavnímu soudu zároveň neuniklo, že vedlejší účastnice se po vydání meritorních rozhodnutí italskými soudy domáhala podáním ze dne 30. 10. 2017 (doplněným do protokolu dne 21. 12. 2017), aby jí byla navrácena rodičovská odpovědnost a aby byl nezletilý svěřen do její péče.

59. Obecné soudy budou v dalším řízení předně muset posoudit, zda mohou být předmětná meritorní rozhodnutí italských soudů uznána (k tomu viz zejména bod 46). V případě, že tomu tak nebude, mohou nadále rozhodnout o původním návrhu stěžovatelky ze dne 18. 2. 2014. V případě, že nebude dán důvod pro neuznání italských rozhodnutí, budou se muset obecné soudy dále zabývat pozdějším návrhem matky (ze dne 30. 10. 2017) a zkoumat, zda v důsledku běhu času neexistují takové skutečnosti, resp. zda se nezměnily poměry tak, že je nutné znovu rozhodnout ve věci rodičovské odpovědnosti (srov. § 909 občanského zákoníku a § 475 zákona o zvláštních řízeních soudních). Rozhodnutí o rodičovské odpovědnosti (včetně rozhodnutí o mezinárodní příslušnosti) totiž není v čase absolutně neměnné, a proto je nutné existenci překážky věci pravomocně rozsouzené (*res iudicata*) zkoumat právě s ohledem na změnu poměrů a vznik nových okolností. S právě uvedeným postupem počítají mimo jiné i samotná meritorní rozhodnutí italských soudů (viz bod 8). V každém případě se obecné soudy musí ústavně konformním způsobem vypořádat s existencí rozhodnutí italských soudů ve věci samé, tj. musí se znovu vypořádat s otázkou *res iudicata*.

X. Závěr

60. Ústavní soud uzavírá, že obecné soudy postupovaly v rozporu s pravidly pro určení mezinárodní příslušnosti stanovenými v nařízení Brusel II bis a v rozporu s čl. 1 odst. 2 ve spojení s čl. 10a a 4 Ústavy, a porušily tak právo stěžovatele na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

61. Jelikož Ústavní soud z výše vyložených důvodů napadená rozhodnutí obecných soudů zrušil, nezabýval se již dále dílčí námitkou stěžovatele, že nalézací soud dosud nerozhodl o jeho návrhu ze dne 23. 7. 2014 na výkon rozhodnutí italského Soudu pro nezletilé v Terstu sp. zn. 54/2014 RGAC, č. 598/14; v této části by ostatně musela být ústavní stížnost odmítnuta jako nepřípustná pro nevyčerpání všech procesních prostředků.

Č. 28
Prokázání naplnění všech znaků trestného činu a zásada *nullum crimen sine lege* (sp. zn. II. ÚS 1762/20 ze dne 10. února 2021)

Má-li být odsuzující rozsudek souladný s čl. 39 Listiny, z jeho odůvodnění musí být patrné, že bylo prokázáno naplnění všech znaků trestného činu.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové a soudce Davida Uhlíře o ústavní stížnosti stěžovatele R. Ch., zastoupeného Mgr. Pavlem Motlem, advokátem, se sídlem Blahoslavova 197/14, Mladá Boleslav, proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 5 Tdo 1414/2019-997 ze dne 26. 2. 2020, usnesení Vrchního soudu v Olomouci č. j. 2 To 23/2019-945 ze dne 14. 5. 2019 a rozsudku Krajského soudu v Ostravě č. j. 31 T 6/2015-884 ze dne 8. 1. 2019, za účasti Nejvyššího soudu, Vrchního soudu v Olomouci a Krajského soudu v Ostravě jako účastníků řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu č. j. 5 Tdo 1414/2019-997 ze dne 26. 2. 2020 byla porušena zásada *nullum crimen sine lege* dle čl. 39 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se proto ruší.

III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Krajský soud v Ostravě napadeným rozsudkem uznal stěžovatele vinným přečinem zneužití informace a postavení v obchodním styku podle § 255 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění účinném do 12. 8. 2017. Toho se měl stěžovatel dopustit tím, že jako zaměstnanec společnosti A, s předmětem podnikání kovoobráběčství, na základě pracovní smlouvy uzavřené dne 29. 4. 2011 ve funkci technolog a seřizovač, dostatečně obeznámen s podstatou podnikatelské činnosti uvedené společnosti, jejího technického a technologického zázemí a způsobu výroby, jakož i obchodní strategie, včetně znalosti charakteru prodeje, vyskladnění zboží a smluvních partnerů, a současně jako jediný jednatel a jediný společník společnosti B, s předmětem podnikání obráběčství, výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona, která zajišťovala obchodní činnost pro společnost A, v úmyslu odebrat zboží a za dodané zboží řádně nezaplatit, a neoprávněně tak pro sebe a společnost B získat prospěch, na základě osobně, či prostřednictvím své zaměstnankyně, elektronicky realizovaných objednávek odebral v období od 30. 8. 2013 do 27. 11. 2013 od společnosti A zboží v přesně nezjištěném množství a přesně nezjištěné ceně, převážně elektrody a trysky k autogenním nebo plazmovým hořákům, na jejichž výrobě či zajištění a vyskladnění se sám jako zaměstnanec společnosti A spolupodílel, kdy dodané zboží bylo formálně vyfakturováno společnosti B jedenácti fakturami se splatností 60 dnů a celkovou fakturační

cenou 1 994 269,65 Kč. Následně společnost B zboží prodala dalším subjektům, které jej převodem na účet či v hotovosti uhradily, avšak společnost B zastoupená stěžovatelem na úkor společnosti A fakticky odebrané zboží ani zčásti neuhradila, a tímto jednáním získali stěžovatel a společnost B neoprávněně prospěch. Za tento přečin krajský soud uložil stěžovateli peněžitý trest ve výměře 400 celých denních sazeb s výší jedné denní sazby 500 Kč, tedy celkem 200 000 Kč, a pro případ, že by peněžitý trest nebyl ve stanovené lhůtě vykonán, náhradní trest odnětí svobody v trvání 10 měsíců. Poškozená společnost A byla s nárokem na náhradu škody odkázána na řízení ve věcech občanskoprávních.

2. Vrchní soud v Olomouci napadeným usnesením zamítl odvolání stěžovatele, státního zástupce a poškozené. Vrchní soud se ztotožnil se závěry krajského soudu a uvedl, že stěžovatelovo jednání naplňuje všechny znaky přečinu zneužití informace a postavení v obchodním styku podle § 255 odst. 2 trestního zákoníku, přičemž tento trestný čin je speciálním ve vztahu k trestnému činu podvodu podle § 209 trestního zákoníku. Proti tomuto usnesení stěžovatel podal dovolání.

3. Nejvyšší soud napadeným usnesením dovolání stěžovatele odmítl. Podle Nejvyššího soudu není právní kvalifikace stěžovatelova jednání, kterou zvolily nižší soudy, výstižná, neboť „nebyly naplněny všechny znaky skutkové podstaty přečinu zneužití informace a postavení v obchodním styku“ podle § 255 odst. 2 trestního zákoníku. Skutek, který je stěžovateli kladen za vinu, měl být posouzen buď jako trestný čin podvodu [dle výše škody buď dle § 209 odst. 1 a 3 trestního zákoníku, nebo § 209 odst. 1, odst. 4 písm. d) trestního zákoníku], nebo zpronevěry [dle § 206 odst. 1 a 3 trestního zákoníku či § 206 odst. 1, odst. 4 písm. d) trestního zákoníku] a za určitých okolností by dle Nejvyššího soudu „nebylo vyloučeno“ spatřovat ve skutku kladeném za vinu stěžovateli ani trestný čin poškození věřitele [dle § 222 odst. 1, odst. 3 písm. a) trestního zákoníku při způsobení značné škody]. Ve všech případech by však hrozil stěžovateli přísnější trest, takže se stěžovatel svým dovoláním dle Nejvyššího soudu v podstatě domáhá přísnějšího právního posouzení. I „nejmírnější možné správné právní posouzení tohoto skutku … by znamenalo změnu rozhodnutí soudů nižších stupňů v neprospěch obviněného“. Té podle Nejvyššího soudu brání zákaz *reformationis in peius*, konkretizovaný v § 265p odst. 1 a § 265s odst. 2 trestního řádu, který nedovoluje, aby nové rozhodnutí bylo pro obviněného nepříznivější, než jaké bylo původní rozhodnutí, tedy aby v jakémkoliv směru zhoršovalo jeho situaci. Za změnu rozhodnutí v neprospěch obviněného je přitom nutno považovat „mimo jiné i změnu v použité právní kvalifikaci“.

II. Argumentace účastníků

4. Stěžovatel namítá, že napadenými rozhodnutími bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a princip legality trestní represe dle čl. 39 Listiny a čl. 7 Úmluvy a presumpce neviny dle čl. 40 odst. 2 Listiny.

5. Porušení svých základních práv stěžovatel vyvozuje především z toho, že obecné soudy nesprávně kvalifikovaly jeho jednání. Podle stěžovatele je neakceptovatelné, aby byl uznán vinným ze spáchání trestného činu, jehož skutkovou podstatu dle obecných soudů nenaplnil, a aby bylo rozhodnutí o vině ponecháno v platnosti jen proto, že trestní sazba jiných trestných činů, které by dle obecných soudů připadaly v úvahu, je vyšší.

6. Dále stěžovatel namítá, že úvahy Nejvyššího soudu jsou spekulativní. Subjektivní stránka trestného činu zneužití informace a postavení v obchodním styku dle § 255 odst. 2 trestního zákoníku se liší od subjektivní stránky u trestného činu podvodu dle § 209 trestního zákoníku, zpronevěry dle § 206 trestního zákoníku nebo poškození věřitele dle § 222 trestního zákoníku. Obecné soudy ovšem k těmto odlišnostem neprováděly dokazování, přesto Nejvyšší soud uvádí, že by jednání stěžovatele bylo možné posoudit jako některý z těchto trestných činů.

7. Nejvyšší soud navrhuje ústavní stížnost odmítnout jako zjevně neopodstatněnou. Podle Nejvyššího soudu by správná kvalifikace skutku vždy vedla k rozhodnutí v neprospěch stěžovatele, neboť by musel být uznán vinným trestným činem s přísnější trestní sazbou. Takové rozhodnutí by bylo v rozporu se zásadou zákazu *reformationis in peius*. Nejvyšší soud uvádí, že jde o jeden z mnoha případů, s nimiž trestní řád počítá, ve kterých nelze napravit takovou vadu rozhodnutí, která je ve prospěch obviněného. Dle Nejvyššího soudu se posuzované věci netýkají ani nálezy sp. zn. IV. ÚS 251/04 ze dne 24. 2. 2005 (N 34/36 SbNU 379) a sp. zn. II. ÚS 2258/14 ze dne 16. 12. 2014 (N 230/75 SbNU 567; všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na https://nalus.usoud.cz). V těchto rozhodnutích sice Ústavní soud shledal porušení základních práv kvůli chybné právní kvalifikaci jednání, kterou Nejvyšší soud nenapravil, avšak v situaci, kdy i při správné kvalifikaci hrozil stěžovatelům „stejný trest odnětí svobody“.

8. Vrchní soud ve svém vyjádření odkázal na obsah napadených rozhodnutí a uvedl, že z nich nelze dovodit porušení stěžovatelových základních práv. Rovněž krajský soud odkázal na obsah napadených rozhodnutí s tím, že pro striktní uplatnění zákazu *reformationis in peius* není možné změnit právní kvalifikaci jednání, za které byl stěžovatel odsouzen. Dle krajského soudu pochybení při právní kvalifikaci shledané Nejvyšším soudem nevedlo ke zhoršení stěžovatelova postavení a nedošlo k porušení jeho základních práv.

III. Hodnocení Ústavního soudu

9. Dle čl. 39 Listiny „[j]en zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit“. Toto ustanovení na ústavní úrovni zakotvuje zásadu *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*.

10. Má-li být odsuzující rozsudek souladný s čl. 39 Listiny, z jeho odůvodnění musí být patrné, že bylo prokázáno naplnění všech znaků trestného činu [nález sp. zn. I. ÚS 1038/17 ze dne 21. 9. 2017 (N 177/86 SbNU 819), bod 18; nález sp. zn. I. ÚS 520/16 ze dne 22. 6. 2016 (N 119/81 SbNU 853), bod 24; nález sp. zn. II. ÚS 254/08 ze dne 18. 11. 2008 (N 197/51 SbNU 393); nález sp. zn. I. ÚS 558/01 ze dne 25. 11. 2003 (N 136/31 SbNU 205)].

11. Tento požadavek musí být dodržen i tam, kde dochází k uplatnění zásady zákazu *reformationis in peius*. Tato zásada není na ústavní úrovni přímo chráněna a vychází z podústavní úpravy, jak Ústavní soud vyložil v nálezu sp. zn. III. ÚS 525/15 ze dne 8. 11. 2016 (N 210/83 SbNU 341). Jde nicméně o jednu ze základních zásad trestního řízení, která obviněným osobám zaručuje, že se jejich postavení nemůže zhoršit tím, že využijí zákonem poskytnutý procesní opravný prostředek, není-li současně takový prostředek využit státním zástupcem, popř. poškozeným k návrhu v jejich neprospěch. Tato zásada, byť je zakotvena pouze v podústavním právu, se promítá do ústavních garancí zaručujících spravedlivý proces v trestních věcech (viz podrobněji citovaný nález, zejména body 11–16).

12. Zásada zákazu *reformationis in peius* má sloužit k posílení procesního postavení obviněného a její výklad a aplikace nemohou mít za následek omezení jiných práv a garancí sloužících k ochraně práv obviněného, tím spíše ne těch, které mají ústavní zakotvení – jako jsou i garance plynoucí ze zásady *nullum crimen sine lege* dle čl. 39 Listiny.

13. V posuzovaném případě dospěl Nejvyšší soud k závěru, že stěžovatelovo jednání nenaplňuje znaky přečinu zneužití informace a postavení v obchodním styku (§ 255 odst. 2 trestního zákoníku), za který byl odsouzen. Dle Nejvyššího soudu by však jeho jednání bylo možné kvalifikovat jako trestný čin podvodu (§ 209 odst. 1 a 3 trestního zákoníku), zpronevěry (§ 209 odst. 1 a 3 trestního zákoníku) nebo poškození věřitele [§ 222 odst. 1, odst. 3 písm. a) trestního zákoníku]. Z odůvodnění napadeného usnesení tak plyne, že podle Nejvyššího soudu stěžovatel nespáchal trestný čin, za který byl odsouzen. Ačkoliv dle Nejvyššího soudu jeho jednání trestné je, Nejvyšší soud nepostavil najisto, kterého trestného činu se stěžovatel dopustil. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí pak v důsledku toho není patrné, že došlo k naplnění

všech znaků skutkové podstaty takového trestného činu. Nejvyšší soud tedy ponechal v platnosti rozsudek o stěžovatelově vině, aniž by bylo jasné, jakého trestného činu se stěžovatel dopustil a že došlo k naplnění všech znaků tohoto trestného činu. Nejvyšší soud tak napadeným usnesením porušil čl. 39 Listiny.

14. Teprve v okamžiku, kdy bude postaveno najisto, že jednání stěžovatele naplňuje veškeré znaky určitého trestného činu s přísnější trestní sazbou, je namístě zvažovat způsob aplikace zásady zákazu *reformationis in peius* (zda a jakým způsobem se projeví ve výroku o vině a trestu). K této otázce tak Ústavní soud nepovažuje za nezbytné se za této situace vyjadřovat. Při těchto úvahách bude nicméně třeba se vypořádat se závěry nálezu sp. zn. II. ÚS 2258/14 ze dne 16. 12. 2014 (N 230/75 SbNU 567), dle něhož nesprávná kvalifikace skutku porušuje právo na spravedlivý proces a princip legality trestní represe [body 20–28; srov. obdobně nález sp. zn. IV. ÚS 251/04 ze dne 24. 2. 2005 (N 34/36 SbNU 379)].

15. V dalším řízení bude nutné stěžovateli poskytnout prostor k účinné obhajobě. V této souvislosti Ústavní soud připomíná, že dle čl. 6 odst. 3 písm. a) Úmluvy musí být obviněný neprodleně a podrobně „seznámen s povahou a důvodem obvinění proti němu“. Toto právo se dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva vztahuje na celé trestní řízení a zahrnuje povinnost informovat obviněného o změně právní kvalifikace skutků, které jsou mu kladeny za vinu (viz např. rozsudek velkého senátu ve věci *Pélissier a Sassi proti Francii* ze dne 25. 3. 1999 č. 25444/94, § 51–54 a 62; rozsudek ve věci *Block proti Maďarsku* ze dne 25. 1. 2001 č. 56282/09, § 20 a 24; rozsudek ve věci *Varela Geis proti Španělsku* ze dne 5. 3. 2013 č. 61005/09, § 41 a násl.). Budou-li obecné soudy zvažovat, zda jednání stěžovatele nenaplňuje znaky některého z trestných činů přísněji trestných, je třeba, aby stěžovateli zajistily možnost účinné obhajoby i ve vztahu k jimi zvažované právní kvalifikaci, a to i v případě, kdy se dle jejich názoru nemusí projevit dle zásady zákazu *reformationis in peius* přímo ve výroku o vině.

16. Je na Nejvyšším soudu, aby posoudil, zda lze nápravy dosáhnout v řízení o dovolání, nebo zda je nezbytné věc vrátit krajskému či vrchnímu soudu. V řízení před obecnými soudy bude mít stěžovatel možnost uplatnit své další námitky. Zrušením usnesení Nejvyššího soudu je znovu vytvořen obecným soudům dostatečný prostor pro to, aby samy poskytly ochranu základním právům a svobodám. Pro ochranu základních práv a svobod stěžovatele postačuje zrušit napadené usnesení Nejvyššího soudu, ve zbytku je pak třeba hodnotit ústavní stížnost jako nepřípustnou [viz podrobněji např. nález sp. zn. II. ÚS 3822/18 ze dne 22. 5. 2019 (N 95/94 SbNU 191), bod 27].

17. Usnesením Nejvyššího soudu byla porušena zásada *nullum crimen sine lege* chráněná čl. 39 Listiny. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, ústavní stížnosti vyhověl a napadené usnesení Nejvyššího soudu podle § 82 odst. 3 písm. a) tohoto zákona zrušil. Ve zbytku ústavní stížnost odmítl jako návrh nepřípustný dle § 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

Č. 29
Vliv patologického hráčství na trestnou činnost obviněného a opomenutý důkaz
(sp. zn. II. ÚS 1904/20 ze dne 10. února 2021)

Z odborné literatury plyne, že vliv patologického hráčství na ovládací schopnost je třeba přezkoumávat i v případech komplikovanější a déletrvající trestné činnosti, nikoli pouze u skutkově jednoduché a neplánované trestné činnosti. Navrhne-li obviněný vypracování posudku ohledně svého patologického hráčství, představí-li pro svůj návrh plausibilní tvrzení a soudy tento návrh shledají nadbytečným, jde o tzv. opomenutý důkaz, rozporný se zásadami spravedlivého procesu vyplývajícími z čl. 36 odst. 1 Listiny, a to tím spíše, pokud obecný soud hodlá své závěry založit na vlastním posouzení vlivu patologického hráčství na trestnou činnost obviněného.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové a soudce Davida Uhlíře o ústavní stížnosti stěžovatele J. J., t. č. ve Věznici Nové Sedlo, zastoupeného JUDr. Viktorem Kvíčalou, advokátem, se sídlem nám. T. G. Masaryka 195, Prostějov, proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 6 Tdo 285/2020-835 ze dne 25. 3. 2020 a proti usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 9 To 484/2018-782 ze dne 21. 2. 2019, za účasti Nejvyššího soudu a Krajského soudu v Brně jako účastníků řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu č. j. 6 Tdo 285/2020-835 ze dne 25. 3. 2020 a usnesením Krajského soudu v Brně č. j. 9 To 484/2018-782 ze dne 21. 2. 2019 bylo porušeno základní právo stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Stěžovatel ve své ústavní stížnosti namítá, že napadenými usneseními bylo porušeno jeho ústavně zaručené právo na osobní svobodu garantované čl. 8 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), na spravedlivý proces garantované čl. 36 Listiny a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), na účinné opravné prostředky a na odvolání v trestních věcech garantované čl. 13 Úmluvy a čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě, princip *nullum crimen sine lege* garantovaný čl. 39 Listiny a princip presumpce neviny garantovaný čl. 40 odst. 2 Listiny.

2. Stěžovatel byl odsouzen rozsudkem Okresního soudu v Prostějově č. j. 3 T 66/2018--722 ze dne 11. 9. 2018 k pětiletému trestu odnětí svobody za zločin podvodu dle § 209 odst. 4 písm. d) trestního zákoníku. Trestného činu se dle tohoto rozsudku dopustil tím, že třemi dílčími útoky (skutky 1, 2 a 5) vylákal peněžité prostředky od poškozených na základě slibu, že jim

opatří a dodá automobily, což však neučinil, přičemž poškozeným nevrátil prostředky, které od nich získal, a dále pak tím, že sice opatřil vozidla, jejichž koupi slíbil, ale nepředal je poškozeným, od kterých získal prostředky na jejich nákup (skutky 3 a 4).

3. Proti rozsudku okresního soudu stěžovatel podal prostřednictvím svého obhájce odvolání. Mimo jiné namítl, že soud prvního stupně neúplně zjistil skutkový stav věci, jelikož nevyhověl návrhu na vypracování znaleckého posudku týkajícího se vlivu patologického hráčství na ovládací schopnosti stěžovatele. V doplnění odvolání dále uvedl, že předsedkyně senátu okresního soudu přerušila jeho výpověď ohledně jeho závislosti na hraní a konstatovala, že „pro toto trestní řízení byly Vaše ovládací a rozpoznávací schopnosti zachovány". Dle stěžovatele bylo takové tvrzení v rozporu s nálezem sp. zn. III. ÚS 1330/11 ze dne 15. 3. 2012 (N 54/64 SbNU 673; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na https://nalus.usoud.cz). Dále argumentoval, že od některých poškozených nevylákal peněžní prostředky s podvodným úmyslem, ale poskytnuté prostředky prohrál v hazardních hrách, a že poškozené neuvedl v omyl. Stěžovatel na několika stranách rovněž vylíčil, jakým způsobem se v jeho životě projevila závislost na hazardních hrách a proč měl být zkoumán jeho psychický stav v době, kdy měl spáchat trestnou činnost.

4. Krajský soud napadeným usnesením zamítl odvolání stěžovatele. Ohledně namítané závislosti na hazardních hrách krajský soud mimo jiné odkázal na záznamy v Rejstříku trestů stěžovatele, které dle krajského soudu svědčí o zcela totožném jednání jako v posuzovaném případě. Vzhledem k promyšlené soustavné trestné činnosti krajský soud shledal, že není pochyb o tom, že stěžovatel je zcela zdravý.

5. Proti napadenému usnesení krajského soudu podal stěžovatel dovolání, které doplnil i zasláním kopie znaleckého posudku z oboru zdravotnictví, odvětví psychiatrie, který byl vypracován v jiné skutkově obdobné věci stěžovatele. Podle posudku stěžovatel „dlouhodobě trpí rozvinutým syndromem tzv. patologického hráčství" (č. l. 859).

6. Nejvyšší soud napadeným usnesením dovolání stěžovatele v neveřejném zasedání odmítl. K problematice patologického hráčství uvedl Nejvyšší soud následující: „O snížení nebo dokonce zániku ovládacích a rozpoznávacích schopností na straně pachatele v důsledku patologického hráčství by podle názoru Nejvyššího soudu bylo možno uvažovat především v případě skutkově jednoduché, předem neplánované a nepřipravované trestné činnosti směřující k okamžitému získání peněz do hry, ke které je pachatel intenzivně puzen (např. pachatel trpící syndromem patologického hráčství, který prohrál v herně všechny svoje peníze, spáchá v její blízkosti loupežné přepadení náhodného chodce, aby získal peníze další a mohl ve hře pokračovat). O narušení příčetnosti pachatele v důsledku syndromu patologického hráčství však lze stěží uvažovat v případě trestné činnosti páchané formou řetězce sofistikovaných na sebe navazujících podvodných jednání, a to bez ohledu na skutečnost, že pachatel část takto získaných finančních prostředků nakonec prosází nebo prohraje na automatech." (bod 21). „Pokud obviněný předložil k provedení důkazů před Nejvyšším soudem znalecký posudek, který si nechal vypracovat, pak musí Nejvyšší soud konstatovat, že při svém rozhodování posuzuje stav k okamžiku vydání rozhodnutí, které je napadeno dovoláním. Jsou-li následně předkládány důkazy nové, které neměly soudy nižších stupňů k dispozici, lze takovou situaci řešit ve smyslu ustanovení o obnově řízení." (bod 32).

7. Nejvyšší soud v napadeném usnesení dále vytkl krajskému soudu, že v odůvodnění svého rozhodnutí nevěnoval důkazním návrhům stěžovatele sebemenší pozornost. Nejvyšší soud nicméně poté, co se seznámil s návrhy obviněného, došel k závěru, že návrhy na doplnění dokazování spočívaly v opětovné argumentaci obžaloby s cílem dosáhnout revize odsuzujícího rozsudku (bod 30). Vzhledem k tomu, že odvolání stěžovatele spočívalo v obsahově totožné obhajobě a že se jednalo o „návrhy, které by z hlediska hodnotících úvah k již provedeným důkazům nemohly zvrátit závěr vyslovený ve výroku o vině" (bod 32), Nejvyšší soud neshledal, že by došlo k porušení práva na spravedlivý proces.

II. Argumentace účastníků a vedlejších účastníků řízení

8. Stěžovatel zejména namítá, že přestože opakovaně upozorňoval na svoji závislost na hazardních hrách, nedošlo k vypracování znaleckého posudku. Dále namítá, že odvolací soud se nijak nevypořádal s jeho návrhy na doplnění dokazování, což dle stěžovatele odvolacímu soudu vytkl i Nejvyšší soud. Dle stěžovatele pak pochybil i Nejvyšší soud, když ve svém usnesení nezohlednil znalecký posudek, který prokazuje stěžovatelovu závislost na hazardních hrách. Stěžovatel dále nesouhlasí s tím, že v okamžiku obdržení finanční částky od poškozených jednal v podvodném úmyslu – stěžovatel uvádí, že vždy prostředky prohrál nezávisle na své vůli. Nakonec stěžovatel namítá, že vzhledem k jiným trestům, které bude muset vykonat (všechny tresty činí v součtu více než 12 let), se uložený trest jeví jako nepřiměřený; dle stěžovatele mu navíc měl být v části správně uložen souhrnný trest.

9. Účastníkům řízení byla ústavní stížnost zaslána k vyjádření. Nejvyšší soud ve svém vyjádření odkazuje na své napadené rozhodnutí a krajský soud nevyužil možnosti se vyjádřit.

III. Hodnocení Ústavního soudu

10. Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

11. Ústavní soud předně konstatuje, že jako orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) není součástí soustavy soudů (srov. čl. 83, 90 a čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nepřísluší mu právo dozoru nad rozhodovací činností obecných soudů; k takovému dozoru či kontrole je Ústavní soud oprávněn pouze za situace, kdy obecné soudy svými rozhodnutími zasahují do ústavně zaručených základních práv a svobod jednotlivce a nerespektují hodnotový základ právního řádu daný zejména ústavním pořádkem České republiky.

12. Ústavní soud ve své judikatuře zdůrazňuje, že zásadám spravedlivého procesu vyplývajícím z čl. 36 odst. 1 Listiny a procesním právům účastníka odpovídá povinnost soudu o jím navržených důkazech rozhodnout, jakož i – pokud jim nevyhoví – ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl, resp. pro základ svých skutkových zjištění je nepřevzal [nález sp. zn. III. ÚS 3320/09 ze dne 18. 3. 2010 (N 60/56 SbNU 643) či nález sp. zn. III. ÚS 1330/11 ze dne 15. 3. 2012 (N 54/64 SbNU 673), bod 14]. Jestliže tak obecné soudy neučiní nebo učiní nedostatečně, zatíží řízení vadami ve smyslu porušení obecných procesních předpisů, jež jsou způsobilé současně založit kolizi se zásadami vyjádřenými v hlavě páté Listiny (především čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2). Tzv. opomenuté důkazy, tj. důkazy, o nichž v řízení nebylo soudem rozhodnuto, případně důkazy, jimiž se soud bez adekvátního odůvodnění nezabýval, proto typicky zakládají nejen nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí, nýbrž i jeho protiústavnost [obdobně srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 61/94 ze dne 16. 2. 1995 (N 10/3 SbNU 51), nález sp. zn. III. ÚS 95/97 ze dne 12. 6. 1997 (N 76/8 SbNU 231) a řadu dalších].

13. Neakceptování důkazního návrhu obviněného lze podle judikatury Ústavního soudu založit toliko třemi důvody: Prvním je argument, dle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je navrhován důkaz, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dalším je argument, dle kterého důkaz není s to ani ověřit ani vyvrátit tvrzenou skutečnost. Konečně třetím je pak nadbytečnost důkazu, tj. argument, dle něhož určité tvrzení, k jehož ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, bylo již v dosavadním řízení bez důvodných pochybností (s praktickou jistotou) ověřeno nebo vyvráceno [srov. nález sp. zn. I. ÚS 733/01 ze dne 24. 2. 2004 (N 26/32 SbNU 239) či nález sp. zn. III. ÚS 3320/09 ze dne 18. 3. 2010 (N 60/56 SbNU 643)].

14. V posuzovaném případě obecné soudy nevyhověly návrhu stěžovatele na vypracování znaleckého posudku z důvodů, které spadají pod třetí z možností zmíněných v předchozím bodě – dovodily totiž, že u stěžovatele nemohlo dojít ke snížení nebo zániku ovládacích a rozpoznávacích schopností kvůli patologickému hráčství, a že je tedy znalecké

posouzení nadbytečné. Úvahy obecných soudů ovšem nejsou dostatečně podloženy a závěr o nadbytečnosti (nepotřebnosti) provedení znaleckého posudku nemůže obstát. Obecné soudy došly k závěru, že stěžovatel nebyl v době spáchání trestného činu nepříčetný a že nejednal ve stavu zmenšené příčetnosti. Argumentovaly tím, že stěžovatel nedoložil žádné důkazy o tom, že je závislý na hracích automatech a že o svém problému věděl a přitom se nikde neléčil (rozsudek okresního soudu, s. 10). Pozastavovaly se nad tím, že stěžovatel byl dle svých slov schopen přestat ze dne na den. Pokud stěžovatel dokázal ovládnout své jednání od dubna 2017, byl dle okresního soudu schopen ho ovládnout i v době spáchání trestné činnosti. Krajský soud došel k stejnému závěru, a to i na základě trestní minulosti stěžovatele spočívající dle krajského soudu v soustavné promyšlené trestné činnosti obdobného charakteru (napadené usnesení, s. 2–3). Nejvyšší soud v napadeném usnesení vyjádřil názor, že si lze představit, že by závislost na hazardních hrách ovlivnila schopnost ovládat vlastní jednání v případě skutkově jednoduchém, tedy u předem neplánované a nepřipravované trestné činnosti směřující k okamžitému získání peněz do hry, ke které je pachatel intenzivně puzen, ale nikoli v případě tak komplexní a složité trestné činnosti, za kterou byl odsouzen stěžovatel.

15. Tyto názory obecných soudů však neodpovídají odborné literatuře zabývající se závislostmi. Adiktologická literatura dokládá, že právě zpronevěry a podvody jsou častými trestnými činy, které páchají osoby závislé na hazardních hrách [viz např. BLASZCYNSKI, A., MCCONAGHY, N., FRANKOVA, A. Crime, antisocial personality and pathological gambling. Journal of Gambling Behavior. 1989, roč. 5, č. 2, s. 137–152, doi: 10.1007/BF01019760; BLASZCYNSKI, A., SILOVE, D. Pathological Gambling: Forensic Issues. Australian & New Zealand Journal of Psychiatry. 1996, roč. 30, č. 3, s. 358–369, doi:10.3109/00048679609065000]. Gambleři mají sklon k vysvětlování opakovaných proher a mají přehnaně vysokou důvěru v sebe samé, že objeví způsob, jak vyhrávat; trpí též iluzí o kontrole nad štěstím ve hře (ŠERÝ, O. Patologické hráčství. Psychiatrie pro praxi. 2001, č. 4, s. 161–164), což může v některých případech jednoduše vést patologické gamblery i k páchání složité trestné činnosti. K podobnému závěru dochází i shrnutí Národním zdravotnickým informačním portálem Ministerstva zdravotnictví, které mimo jiné uvádí, že „závislý člověk neváhá okrást ani svoje nejbližší okolí o peníze, protože předpokládá, že tentokrát vyhraje a vše splatí“ (https://www.nzip.cz/clanek/255-gamblerstvi). Omezovat vliv patologického hráčství na jednoduchou a předem neplánovanou trestnou činnost by tedy představovalo přílišné omezení vlivu této závislosti na ovládací schopnosti stěžovatele a není založeno na současných znalostech o této závislosti.

16. Zejména pak neobstojí nepodložené úvahy Nejvyššího soudu ohledně možného vlivu patologického hráčství na ovládací schopnosti pachatelů komplexní trestné činnosti, pokud stěžovatel doplnil dovolání o znalecký posudek z jiného svého trestního řízení, ve kterém byl stěžovatel stíhán za skutkově obdobné jednání. Závěrem tohoto posudku bylo, že u stěžovatele je dlouhodobě rozvinutý syndrom patologického hráčství, v důsledku čehož byly velmi významně sníženy stěžovatelovy ovládací schopnosti v době páchání skutkově podobné trestné činnosti. Ústavní soud se z důvodu procesní ekonomie nezabýval otázkou, zda Nejvyšší soud měl zohlednit znalecký posudek z jiné věci, kterým bylo argumentováno až v dovolání, v okamžiku, kdy odvolací soud rezignoval na svoji roli a nevypořádal se s důkazními návrhy stěžovatele (což uvedl i Nejvyšší soud).

17. Pokud tedy obecné soudy založily své závěry o nepotřebnosti znaleckého zkoumání toliko na svém přesvědčení, že patologické hráčství nemůže vést ke snížení, případně zániku ovládacích a rozpoznávacích schopností v případě komplikovanějších trestných činů, byl jejich postup chybný. Jejich náhled není podložen odbornou literaturou, ale je s ní dokonce v rozporu. Naopak z odborné literatury plyne, že vliv patologického hráčství na ovládací schopnost je třeba přezkoumávat i v případech komplikovanější a déletrvající trestné činnosti, nikoli pouze u skutkově jednoduché a neplánované trestné činnosti. Navrhne-li obviněný vypracování

posudku ohledně svého patologického hráčství, představí-li pro svůj návrh plausibilní tvrzení a soudy tento návrh shledají nadbytečným, jde o tzv. opomenutý důkaz, rozporný se zásadami spravedlivého procesu vyplývajícími z čl. 36 odst. 1 Listiny, a to tím spíše, pokud obecný soud hodlá své závěry založit na vlastním posouzení vlivu patologického hráčství na trestnou činnost obviněného.

18. Návrhy předložené stěžovatelem týkající se znaleckého posouzení jeho patologického hráčství tedy měly vést obecné soudy k tomu, aby nařídily vyhotovení znaleckého posudku. Pokud tak neučinily, založily dle ustálené judikatury Ústavního soudu stav existence tzv. opomenutého důkazu [nález sp. zn. III. ÚS 1330/11 ze dne 15. 3. 2012 (N 54/64 SbNU 673), bod 24; nález sp. zn. III. ÚS 1414/16 ze dne 26. 7. 2016 (N 138/82 SbNU 215), bod 43], čímž porušily právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny.

19. Rozsudek okresního soudu pak byl v této otázce i vnitřně rozporný. Na jednu stranu tvrdí, že nestačí výpověď stěžovatele, že je závislý na hracích automatech, a požaduje, aby o tom doložil důkazy. Naopak ale bez obtíží přijímá ničím nedoložené prohlášení stěžovatele (který sám sebe označil za minimálně v minulosti závislou osobu), že závislost dokázal překonat. To, že osoby se závislostí mohou mít nadhodnocené představy o schopnosti se ovládat, okresní soud však nijak nezohlednil.

20. Není úkolem Ústavního soudu, aby obecným soudům určoval, jak mají důkazy hodnotit, tedy zda by uvedené nové důkazy směřující k prokázání nových skutečností mohly vést k jinému rozhodnutí o vině či trestu stěžovatele. Z rozhodnutí napadených ústavní stížností však neplyne, proč by tyto novoty k jinému rozhodnutí v trestní věci stěžovatele vést nemohly. Pokud by totiž byla prokázána skutková verze stěžovatele, tedy že byl v rozhodné době nepříčetný či jeho schopnost ovládat své jednání byla podstatně snížena, původní řízení by nemuselo poskytovat oporu pro závěr o naplnění znaků skutkové podstaty či o uložení trestu [obdobně nález sp. zn. III. ÚS 1414/16 ze dne 26. 7. 2016 (N 138/82 SbNU 215), bod 45]. Obdobně by v takovém případě bylo možno uvažovat o změně právní kvalifikace stěžovatele, a to zejména z toho důvodu, zda od počátku jednal s podvodným úmyslem, či zda se „pouze“ nebyl schopen ovládat v okamžiku, kdy měl prostředky k dispozici.

21. Nakonec Ústavní soud připomíná, že podle poslední věty § 2 odst. 5 trestního řádu právo obviněného na podporu svých stanovisek navrhovat a provádět důkazy nezbavuje soud povinnosti, aby sám doplnil dokazování v rozsahu potřebném pro své rozhodnutí. Tedy, i pokud stěžovatel sám nedoložil znalecký posudek zkoumající jeho možnou závislost na hazardních hrách a její vliv na stěžovatelovy schopnosti se ovládat, obecné soudy tak měly učinit samy a neměly zmiňovat, že stěžovatel nepředložil žádný doklad o tom, že skutečně je osobou závislou na hracích automatech (str. 10 rozsudku okresního soudu). Tato výtka obecných soudů je nevhodná i proto, že obvinění mají výrazně omezenější možnosti nechat vypracovat znalecké posudky než soud, a to jak z hlediska finančního, tak proto, že pro obviněného může být výrazně náročnější než pro soud přimět znalce, aby posudek v jeho věci vypracoval.

22. Opomenutím důkazu, tedy nenařízením vyhotovení znaleckého posudku, přestože jeho vyhotovení bylo odůvodněné skutkovými okolnostmi, obecné soudy porušily právo stěžovatele na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny. V dalším řízení je třeba vyhovět důkaznímu návrhu stěžovatele za účelem zjištění možného ovlivnění schopnosti stěžovatele ovládat se v důsledku potenciální závislosti na patologickém hráčství.

23. Ostatní námitky bude mít stěžovatel příležitost uplatnit v dalším řízení před obecnými soudy. Ústavní soud toliko podotýká, že v otázce kumulace trestů odnětí svobody a přílišné přísnosti trestu došlo ke změně § 39 odst. 4 trestního zákoníku, která umožňuje přihlédnout k dříve uloženým, dosud nevykonaným trestům při ukládání nového trestu.

24. Ústavní soud z výše uvedených důvodů podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, vyhověl ústavní stížnosti a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadená rozhodnutí zrušil.

Č. 30
Zásada *pacta sunt servanda* a ochrana práva vlastnit majetek
(sp. zn. II. ÚS 3314/20 ze dne 15. února 2021)

Princip priority výkladu nezakládajícího neplatnost smlouvy vyplývající z čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky se uplatní i při výkladu smluv nájemních. I na nájemní smlouvy k bytu uzavřené v době, kdy ustanovení § 686 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, za obligatorní náležitost takových smluv označovalo ujednání o výši nájemného či způsobu jejího určení, je tedy třeba hledět jako na platné, je-li s přihlédnutím k okolnostem uzavření nájemních smluv možný takový jejich výklad, který k závěru o splnění této náležitosti vede.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudce Tomáše Lichovníka a soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové o ústavní stížnosti Milana Kopřivy, zastoupeného Mgr. Ondřejem Vokálem, advokátem, se sídlem Na Rokytce 8, Praha 8, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 2020 č. j. 26 Cdo 1203/2020-360, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2019 č. j. 21 Co 96/2017-302 ve znění usnesení ze dne 15. 7. 2019 č. j. 21 Co 96/2017-319 a proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 21. 9. 2016 č. j. 20 C 109/2013-207, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 2020 č. j. 26 Cdo 1203/2020-360 a rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2019 č. j. 21 Co 96/2017-302 ve znění usnesení ze dne 15. 7. 2019 č. j. 21 Co 96/2017-319 bylo porušeno právo stěžovatele na svobodné jednání podle čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a zásada *pacta sunt servanda* vyplývající z čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky a v důsledku toho i jeho právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

IV. Náhrada nákladů řízení o ústavní stížnosti se stěžovateli nepřiznává.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Stěžovatel se domáhá zrušení v záhlaví označených rozsudků Obvodního soudu pro Prahu 2 (dále také „soud prvního stupně“) a Městského soudu v Praze (dále také „odvolací soud“), protože jimi mělo být porušeno jeho vlastnické právo ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Z obsahu ústavní stížnosti je zřejmé, že stěžovatel zároveň brojí i proti shora označenému usnesení Nejvyššího soudu, jímž bylo odmítnuto dovolání proti ústavní stížností napadenému rozhodnutí odvolacího soudu.

2. Ústavní soud z ústavní stížnosti, napadených rozhodnutí a vyžádaného spisu Obvodního soudu pro Prahu 2 sp. zn. 20 C 109/2013 zjistil následující. Stěžovatel je od

roku 2000 společníkem obchodní společnosti KOLO, spol. s r. o., se sídlem Italská 29, Praha 2. V roce 1996 tato společnost uzavřela s Městskou částí Praha 2 smlouvu, ve které se zavázala v domě, toho času ve vlastnictví Městské části Praha 2, na vlastní náklady vybudovat dvě bytové jednotky. Městská část Praha 2 (vlastník domu) se zavázala k nově vybudovaným bytovým jednotkám uzavřít se společností KOLO, spol. s r. o., (stavebníkem), nájemní smlouvy a stavebník se zavázal uzavřít nájemní smlouvy se společníky, kteří jej tvořili – toho času mezi nimi stěžovatel nefiguroval (smlouva o vybudování bytové jednotky čtena při jednání soudu prvního stupně, viz zápis na listu č. 50, přiložena též k ústavní stížnosti). V roce 2002 došlo ke zkolaudování obou bytových jednotek, ta z nich, která měla být v konečném důsledku (viz dále) pronajata stěžovateli, pak byla znaleckým posudkem objednaným vlastníkem domu oceněna na 2 988 440 Kč (znalecký posudek na listu č. 54, jímž byla oceněna příslušná bytová jednotka včetně ověření investičních nákladů na výstavbu bytu). Téhož roku uzavřel stěžovatel, toho času již společník společnosti KOLO, spol. s r. o., s touto společností dohodu o narovnání, podle které ze společnosti na stěžovatele přešla pohledávka vůči vlastníkovi domu ve výši 2 988 440 Kč (dohoda na listu č. 183).

3. Vlastník domu pak nájemní smlouvu k jedné z nově vybudovaných bytových jednotek na dobu neurčitou uzavřel přímo se stěžovatelem a jeho manželkou (nikoliv tedy již se společností KOLO, spol. s r. o.). V čl. 1 nájemní smlouvy se stanoví, že „výpočet nájemného je uveden v evidenčním listu, který je přílohou a nedílnou součástí této smlouvy“, tam však údaj o nájemném chybí. Podle čl. 3 této nájemní smlouvy „s ohledem na prostředky vynaložené nájemcem na vybudování bytu a jím doložené […] je nájem uhrazen nájemcem předem od 1. 6. 2002 do 31. 5. 2027 formou nepeněžního plnění“. Konkrétní údaj o výši prostředků vynaložených na vybudování bytu však v nájemní smlouvě chybí (nájemní smlouva i evidenční list čteny, viz zápis na listu č. 31, přiloženy též k ústavní stížnosti). Dle pozdějšího vyjádření Městské části Praha 2 (viz list č. 39) byla vložená investice stěžovatele ve výši 2 988 440 Kč pro evidenční účely rozpočítána do tzv. odbydlovaných částek měsíčního nájemného ve výši 9 961 Kč.

4. V roce 2010 došlo k prodeji domu, jeho novým vlastníkem se stalo Bytové družstvo X (dále jen „nový vlastník domu“). Při převzetí domu nový vlastník potvrdil, že mu byla předána ústní informace, že u bytu stěžovatele je evidováno nepeněžní plnění nájemného na dobu 25 let, a to od roku 2002 v původní hodnotě 2 988 440 Kč (předávací protokol čten, viz list č. 31, přiložen též k ústavní stížnosti). Později nový vlastník domu převzal i nájemní smlouvu uzavřenou se stěžovatelem a znalecký posudek o ceně pronajatého bytu.

5. V roce 2013 podal nový vlastník domu k soudu prvního stupně žalobu na vyklizení bytu stěžovatelem, případně bývalou manželkou a dcerou stěžovatele. Nový vlastník domu především tvrdil, že je nájemní smlouva neplatná z důvodu absence ujednání o konkrétní výši nájemného či způsobu jejího určení, a stěžovatel a další výše jmenované osoby tedy byt užívají bez řádného právního titulu. Řízení vůči bývalé manželce bylo později z důvodu zpětvzetí žaloby zastaveno.

6. Soud prvního stupně o žalobě rozhodl touto ústavní stížností napadeným rozsudkem tak, že žalobě vyhověl. Konstatoval totiž, že nájemní smlouva je neplatná, neboť neobsahuje údaje o výši nájemného a způsob jeho určení ve smlouvě chybí, přičemž širší okolnosti uzavření nájemní smlouvy jsou nepodstatné.

7. Odvolací soud rozsudkem ze dne 11. 4. 2017 č. j. 21 Co 96/2017-256 rozhodnutí soudu prvního stupně změnil tak, že žalobu zamítl. Vůli smluvních stran měl totiž za jednoznačnou a na jejím základě nájemné za určitelné. Toto rozhodnutí odvolacího soudu však Nejvyšší soud zrušil rozsudkem ze dne 18. 12. 2018 č. j. 26 Cdo 4515/2017-285, v němž jen krátce konstatoval, že výše prostředků vynaložených nájemcem na vybudování bytu „v nájemní smlouvě vyčíslena není a nevyplývá ani z dokladů, které jsou její součástí“ (ústavní stížnost proti tomuto rozsudku byla pro svou předčasnost odmítnuta usnesením Ústavního soudu sp. zn.

IV. ÚS 1103/19 ze dne 8. 4. 2019). Znovu tak o věci odvolací soud, jsa vázán právním závěrem Nejvyššího soudu, rozhodl touto ústavní stížností napadeným rozsudkem, a to tak, že rozhodnutí soudu prvního stupně potvrdil.

8. Dovolání proti posledně zmíněnému rozhodnutí odvolacího soudu pak Nejvyšší soud ústavní stížností napadeným usnesením odmítl. V odůvodnění se mimo jiné zabýval i tím, že žaloba nového vlastníka domu na vyklizení druhého z vybudovaných bytů, k němuž byla uzavřena nájemní smlouva identického znění s jinými osobami, byla pravomocně zamítnuta pro rozpor s dobrými mravy. Nejvyšší soud k tomu uvedl, že v případě stěžovatele je situace jiná, neboť byt již několik let neužívá, pronajímá jej a nehradí nájemné, ani úhradu za plnění spojená s užíváním bytu.

II. Argumentace účastníků řízení

9. Stěžovatel má za to, že napadenými rozhodnutími bylo porušeno jeho ústavně garantované právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny a dále že byla porušena ustanovení čl. 90 a 95 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). V ústavní stížnosti stěžovatel zejména zdůrazňuje, že uzavřel a plnil nájemní smlouvu v dobré víře v její platnost, a to i s ohledem na to, že její znění bylo navrženo veřejnoprávní korporací (Městkou částí Praha 2). Formalistickým výkladem znění nájemní smlouvy učiněným bez snahy překonat neplatnost rozumným výkladem dle stěžovatele navíc soudy zpochybnily zásadu autonomie vůle [k tomu stěžovatel odkázal na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 224/98 ze dne 8. 7. 1999 (N 98/15 SbNU 17), který však na předmětnou problematiku zcela nedopadá]. Konečně stanovení povinnosti vyklidit byt lze dle stěžovatele kvalifikovat jako nepřípustné omezení jeho vlastnického práva k majetku představovanému finančními prostředky vynaloženými na vybudování bytu.

10. V závěru ústavní stížnosti stěžovatel navrhl, aby mu byly, ve smyslu § 83 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, nahrazeny náklady řízení před Ústavním soudem, a to s ohledem na insolvenční řízení s ním vedené a jeho vysoký věk (67 let).

11. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřily soudy, jejichž rozhodnutí byla ústavní stížností napadena. Soud prvního stupně Ústavnímu soudu zaslal spis, aniž by se k ústavní stížnosti vyjádřil. Odvolací soud zcela odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí. Nejvyšší soud ve svém vyjádření uvedl, že napadené rozhodnutí je v souladu s jeho ustálenou judikaturou, od které nebyl důvod se odchýlit, a že je tedy nelze považovat za přepjatě formalistické. V souladu se svým rozhodnutím pak konstatoval, že výkon práva nového vlastníka domu nepovažuje za rozporný s dobrými mravy.

12. O vyjádření byli požádáni i účastníci řízení před obecnými soudy, tedy nový vlastník domu a dcera stěžovatele. Dcera stěžovatele se v uvedené lhůtě nevyjádřila, proto se má za to, že se svého postavení vedlejší účastnice vzdala. Nový vlastník domu ve svém vyjádření zejména označil ústavní stížnost za opožděnou, neboť ve své podstatě brojí proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 18. 12. 2018 č. j. 26 Cdo 4515/2017-285, jímž byla nájemní smlouva označena za neplatnou. Dále rozporoval některá, pro posouzení ústavní stížnosti nerelevantní tvrzení uváděná stěžovatelem (týkající se okolností vzniku nového vlastníka domu a prodeje domu). V závěru svého vyjádření nový vlastník domu tvrdil, že pokud má stěžovatel pohledávku z titulu investic vynaložených na výstavbu bytu, je to pohledávka výhradně za tehdejším vlastníkem domu, tedy za Městskou částí Praha 2. Nadto investice nebyla vynaložena stěžovatelem, ale obchodní společností KOLO, spol. s r. o., tedy stěžovateli nikdy nemohlo svědčit právo na její ochranu. Nový vlastník domu tak ústavní stížnost navrhl odmítnout jako zjevně neopodstatněnou, případně zamítnout jako nedůvodnou.

III. Hodnocení Ústavního soudu

13. Ústavní soud se nejprve zabýval tím, zda ústavní stížnost splňuje předpoklady pro věcné projednání. Vedlejší účastník totiž namítl, že ústavní stížnost ze dne 24. 11. 2020 v podstatě směřuje proti rozhodnutí, které bylo vydáno 18. 12. 2018, a je tedy zjevně opožděná (srov. dvouměsíční lhůtu k podání ústavní stížnosti dle § 72 odst. 4 zákona o Ústavním soudu). Argumentace stěžovatele skutečně směřuje proti závěru o neplatnosti nájemní smlouvy, který byl vysloven v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 18. 12. 2018 č. j. 26 Cdo 4515/2017-285. Nicméně jak již bylo konstatováno v usnesení Ústavního soudu, kterým byla ústavní stížnost proti zmiňovanému rozsudku odmítnuta pro předčasnost (usnesení sp. zn. IV. ÚS 1103/19 ze dne 8. 4. 2019), ústavní soudnictví je vybudováno především na zásadě přezkumu věcí pravomocně skončených. Byla-li tedy zmiňovaným rozsudkem věc vrácena odvolacímu soudu k dalšímu řízení, nezbylo stěžovateli než vyčkat jeho rozhodnutí a dále pravomocného skončení dovolacího řízení (k němuž došlo dne 8. 10. 2020). Veškeré předpoklady věcného projednání ústavní stížnosti, tedy i její včasnost, jsou tak splněny.

14. Stěžovatelova argumentace míří proti závěru obecných soudů, že je nájemní smlouva uzavřená mezi ním a Městskou částí Praha 2 neplatná v důsledku absence konkrétního ujednání o výši nájemného či o způsobu jejího určení. Námitkami stěžovatele je třeba se zabývat z pohledu principu autonomie vůle a práva na svobodné jednání ve smyslu čl. 2 odst. 3 Listiny a zásady *pacta sunt servanda* plynoucí z čl. 1 odst. 1 Ústavy, přestože se jich stěžovatel výslovně nedovolává. Ústavní soud totiž není vázán právní kvalifikací, kterou věci přisuzuje stěžovatel v odůvodnění své ústavní stížnosti [srov. nález sp. zn. III. ÚS 2645/11 ze dne 12. 9. 2013 (N 163/70 SbNU 517)].

15. Po posouzení ústavní stížnosti z těchto hledisek Ústavní soud shledal, že je důvodná.

A. Obecné principy

16. Podle čl. 2 odst. 3 Listiny může každý činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (srov. obdobně čl. 2 odst. 4 Ústavy). Ústavní soud ve své judikatuře vyložil, že toto ustanovení vyjadřuje jeden ze základních strukturálních principů právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy, a dovodil z těchto ustanovení subjektivní právo jednotlivce na svobodné jednání v zákonných mezích, jehož se lze dovolávat i v řízení o ústavní stížnosti [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 546/03 ze dne 28. 1. 2004 (N 12/32 SbNU 107)]. V rámci subjektivního práva na svobodné jednání plynoucího z čl. 2 odst. 3 Listiny je chráněna rovněž smluvní svoboda a princip autonomie vůle [viz nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3379/19 ze dne 6. 3. 2020 (N 43/99 SbNU 62) a judikaturu tam citovanou].

17. Ústavní soud ve své judikatuře dále dovodil, že z čl. 1 odst. 1 Ústavy vyplývá zásada, že smlouvy se mají dodržovat (*pacta sunt servanda*) a této zásady je možné se dovolávat i v řízení o ústavní stížnosti [viz například nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 34/17 ze dne 25. 7. 2017 (N 132/86 SbNU 247)]. Ochrana autonomie vůle dle čl. 2 odst. 3 Listiny zajišťuje především to, aby veřejná moc uznala vůli jednotlivce tak, jak ji v konkrétním okamžiku projevil. Avšak v případech, kdy dojde ke shodě takto projevené vůle dvou stran a vznikne smlouva, je to právě zásada *pacta sunt servanda*, která garantuje, že tato smlouva a její právní důsledky budou ze strany veřejné moci respektovány a že bude možné domoci se práv a povinností plynoucích z této smlouvy [nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1653/17 ze dne 17. 10. 2017 (N 192/87 SbNU 175), bod 36].

18. S ohledem na tyto hodnoty Ústavní soud ve své judikatuře zdůraznil, že jedním ze základních principů výkladu smluv je priorita výkladu, který nezakládá neplatnost smlouvy, před takovým výkladem, který neplatnost smlouvy zakládá, jsou-li možné oba výklady. Tento výkladový argument má charakter obecného principu právního, neplatnost smlouvy tak má být výjimkou, nikoli zásadou [nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 625/03 ze dne 14. 4. 2005

(N 84/37 SbNU 157), srov. též například nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3379/19 ze dne 6. 3. 2020].

19. Tento princip (priorita výkladu nezakládajícího neplatnost smlouvy) se uplatní i při výkladu smluv nájemních, a to bez ohledu na datum jejich uzavření (není nijak relevantní, zda k uzavření došlo za účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, který v § 574 tento princip do podústavního práva výslovně zavádí, či dříve). I na nájemní smlouvy k bytu uzavřené v době, kdy ustanovení § 686 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, za obligatorní náležitost takových smluv označovalo mimo jiné ujednání o výši nájemného či způsobu jejího určení, je tedy třeba hledět jako na platné, je-li možný takový jejich výklad, který k závěru o splnění této náležitosti vede. Ve vztahu k projednávané věci je především relevantní, že v minulosti Ústavní soud označil jako protiústavní závěr o neplatnosti nájemní smlouvy uzavřené mezi obcí a fyzickou osobou, v níž bylo nájemné určeno odkazem na platné cenové předpisy obce [nález sp. zn. I. ÚS 2447/13 ze dne 11. 11. 2013 (N 184/71 SbNU 213)], či smlouvy, v níž bylo nájemné stanoveno v rámci souhrnné částky společně s dalšími úhradami spojenými s užíváním bytu, a bylo tak zjistitelné toliko na základě výpočtu později provedeného nájemcem a tacitně akceptovaného pronajímatelem [nález sp. zn. II. ÚS 658/18 ze dne 22. 5. 2018 (N 102/89 SbNU 509)].

20. Konečně je třeba připomenout, že podle čl. 11 odst. 1 Listiny má každý právo vlastnit majetek. 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) – zakotvuje tedy i nárok na určité pozitivní plnění (zejména ochranu) ze strany státu [viz například nález sp. zn. Pl. ÚS 34/09 ze dne 7. 9. 2010 (N 187/58 SbNU 647)]. Ochranu vlastnického práva proto musí obecné soudy poskytovat i při výkladu práva dopadajícím 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)].

21. Stručně shrnuto, obecné soudy jsou při výkladu smluv povinny respektovat princip priority výkladu nezakládajícího jejich neplatnost vyplývající z čl. 2 odst. 3 Listiny a čl. 1 odst. 1 Ústavy. Nedostojí-li této povinnosti a kladou-li na platnost smluv v důsledku nesprávného (základní práva a svobody nechránícího) výkladu podústavního práva nepřiměřené nároky, poruší tím, je-li nedodržením smluvní povinnosti jedné ze smluvních stran zasaženo do majetkové sféry druhé smluvní strany, navíc i vlastnické právo této druhé strany.

B. Aplikace obecných principů na projednávaný případ

22. V právě projednávaném případě k takové situaci došlo. Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí, které byl odvolací soud povinen následovat při vydání rozsudku napadeného ústavní stížností, označil nájemní smlouvu uzavřenou mezi stěžovatelem a Městskou částí Praha 2 za neplatnou pro absenci ujednání o nájemném či způsobu jeho určení. Tento závěr ovšem učinil toliko na základě nájemní smlouvy samotné, tedy aniž by jakkoliv zohlednil okolnosti jejího uzavření a aniž by upřednostnil výklad nájemní smlouvy postavený na bezrozpornosti vůle smluvních stran nezakládající neplatnost smlouvy.

23. Konkrétněji, učinil-li ve svém rozhodnutí Nejvyšší soud závěr, že „výši nájemného nelze na základě obsahu písemné nájemní smlouvy objektivně zjistit“, je tento závěr právě vzhledem k širším okolnostem uzavření smlouvy nesprávný. Na základě písemného znění nájemní smlouvy je totiž zcela zřejmé, že výše nájemného má být zjištěna jako podíl „prostředků vynaložených nájemcem na vybudování bytu“ a počtu měsíců v období od 1. 6. 2002 do 31. 5. 2027 (srov. čl. 3 nájemní smlouvy). Vzhledem k tomu, že výše investice nebyla mezi smluvními stranami nijak sporná a činila dle oběma stranami akceptovaného znaleckého posudku 2 988 440 Kč je pak tento výpočet snadno proveditelný. O tom konečně svědčí i to, že

výši nájemného (měsíčně „odbydlované“ částky) stěžovateli k jeho žádosti Městská část Praha 2 potvrdila (viz bod 3 nálezu). Je přitom bez významu, že investice byla v první fázi vynaložena společností KOLO, spol. s r. o., (nikoliv stěžovatelem), jelikož již ze smlouvy o vybudování bytové jednotky z r. 1996 plyne, že Městská část Praha 2 byla srozuměna, že byt bude následně v konečném důsledku pronajímat jednomu ze společníků této společnosti, jímž stěžovatel ke dni uzavření nájemní smlouvy byl (viz bod 2 nálezu).

24. Nový vlastník domu, který jeho koupí vstoupil do všech práv a povinností pronajímatele (srov. § 680 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník), byl o vůli smluvních stran, a tedy i o náležitém výkladu nájemní smlouvy prokazatelně informován (viz bod 4 nálezu) a s tímto výkladem byl zjevně po několik let (před podáním žaloby na vyklizení bytu stěžovatelem a dalšími osobami) srozuměn. Rozhodl-li se tedy řešit své rozpory se stěžovatelem skrze tvrzení o neplatnosti nájemní smlouvy, bylo namístě, aby tomuto tvrzení obecné soudy z právě uvedených důvodů nepřisvědčily.

25. Okolnosti projednávané věci jsou v podstatných ohledech podobné okolnostem ve věcech citovaných v bodě 19 tohoto nálezu [nález sp. zn. I. ÚS 2447/13 ze dne 11. 11. 2013 (N 184/71 SbNU 213) a nález sp. zn. II. ÚS 658/18 ze dne 22. 5. 2018 (N 102/89 SbNU 509)], při jejichž posuzování Ústavní soud vyšel z toho, že nájemné nebylo stanoveno písemně jednoznačnou částkou, ale bylo na základě nerozporné vůle smluvních stran dovoditelné, a závěr obecných soudů o neplatnosti předmětných nájemních smluv tedy označil za protiústavní. Jelikož není důvod, proč by se od této své judikatury měl Ústavní soud odchýlit, je třeba konstatovat, že stěžovatelova ústavní stížnost je důvodná, a rozsudek odvolacího soudu (respektující nesprávný právní názor Nejvyššího soudu) a rozhodnutí o dovolání proti němu podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušit pro porušení stěžovatelova práva na svobodné jednání ve smyslu čl. 2 odst. 3 Listiny a zásady *pacta sunt servanda* vyplývající z čl. 1 odst. 1 Ústavy. Tím, že odvolací a následně dovolací soud neposkytly ochranu stěžovatelově platně smluvně ujednanému nároku na nehrazení nájemného po stanovené období, porušily i jeho právo na ochranu vlastnictví ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny.

26. Ústavní soud nepřistoupil ke zrušení ústavní stížností rovněž napadeného rozhodnutí soudu prvního stupně, a to s ohledem na princip minimalizace svých zásahů do rozhodovací činnosti obecných soudů. Do ní Ústavní soud zasahuje jedině tehdy, je-li to nezbytné pro ochranu základních práv a svobod. Ústavní soud je tak oprávněn odmítnout část ústavní stížnosti pro nepřípustnost, pokud zrušením jen jednoho (nebo části) z napadených rozhodnutí je znovu vytvořen obecným soudům dostatečný prostor pro to, aby samy poskytly ochranu základním právům a svobodám [srov. například nález sp. zn. II. ÚS 1795/16 ze dne 16. 5. 2017 (N 77/85 SbNU 331), bod 23 a další tam citované nálezy]. V projednávaném případě Ústavní soud shledal, že k ochraně stěžovatelova práva na svobodné jednání, zásady *pacta sunt servanda* a práva na ochranu vlastnictví postačí zrušit napadená rozhodnutí odvolacího a dovolacího soudu, aby tak odvolací soud mohl v dalším řízení napravit pochybení své i soudu prvního stupně. Podaná ústavní stížnost v části směřující proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 byla proto odmítnuta pro nepřípustnost podle § 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

C. Závěr

27. V návaznosti na výše uvedené tedy Ústavní soud rekapituluje, že princip priority výkladu nezakládajícího neplatnost smlouvy vyplývající z čl. 2 odst. 3 Listiny ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy se uplatní i při výkladu smluv nájemních. I na nájemní smlouvy k bytu uzavřené v době, kdy ustanovení § 686 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, za obligatorní náležitost takových smluv označovalo ujednání o výši nájemného či způsobu jejího určení, je tedy třeba hledět jako na platné, je-li s přihlédnutím k okolnostem uzavření nájemních smluv možný takový jejich výklad, který k závěru o splnění této náležitosti vede.

28. S ohledem na shora uvedené Ústavní soud podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl ústavní stížnosti a zrušil napadená rozhodnutí Městského soudu v Praze a Nejvyššího soudu pro porušení stěžovatelova práva na svobodné jednání, zásady *pacta sunt servanda* a práva na ochranu vlastnictví. V části směřující proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 byla ústavní stížnost odmítnuta pro nepřípustnost.

29. Věcí se tedy bude znovu zabývat Městský soud v Praze, který nyní znovu přezkoumá rozhodnutí soudu prvního stupně o žalobě nového vlastníka domu na vyklizení bytu stěžovatelem a jeho dcerou, přičemž vyjde z toho, že nájemní smlouva k bytu byla sjednána platně. Ústavní soud ovšem nijak nepředjímá, k jakému závěru odvolací soud dospěje ani zda stěžovatel bude v konečném důsledku povinen byt vyklidit. V dalším řízení totiž bude třeba vzít v úvahu výpověď nájemní smlouvy, která byla, jak vyplývá z vyžádaného spisu Obvodního soudu pro Prahu 2, stěžovateli novým vlastníkem domu dána a jejíž oprávněnost právě s ohledem na nesprávný právní závěr o neplatnosti nájemní smlouvy obecné soudy dosud nezkoumaly.

30. Ústavní soud nevyhověl návrhu stěžovatele na náhradu nákladů zastoupení v řízení před Ústavním soudem. Pravidlem v tomto řízení je úhrada vlastních nákladů řízení účastníky a vedlejšími účastníky řízení. Z tohoto pravidla existují výjimky dle § 62 odst. 4 a § 83 zákona o Ústavním soudu. Tato ustanovení však lze coby výjimky z obecného pravidla aplikovat jen v mimořádných případech a nelze je vykládat rozšiřujícím způsobem [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 762/10 ze dne 22. 7. 2010 (N 148/58 SbNU 257)]. V posuzovaném případě Ústavní soud neshledal výjimečné důvody pro vyhovění stěžovatelově návrhu na náhradu nákladů jeho zastoupení státem dle § 83 zákona o Ústavním soudu, jakož ani pro aplikaci § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu.

Č. 31
Posouzení nároku na náhradu škody podle § 2959 občanského zákoníku (sp. zn. I. ÚS 3449/19 ze dne 16. února 2021)

Vyjádření útrap sekundární oběti je jen těžko uchopitelné a pomyslným odrazovým můstkem může být právě zdravotní stav primární oběti. Nelze zpochybnit, že sekundární oběti si během úrazů osob blízkých procházejí značným emocionálním vypětím, nicméně, toto lze jen stěží objektivizovat (navíc si lze relativně snadno představit situaci, kdy i u méně závažného poranění budou osoby blízké subjektivně vnímat poranění velmi intenzivně). Z toho důvodu je nesnadné nalezení hranice, při které budou obecné soudy osobám blízkým přiznávat nároky plynoucí z ustanovení § 2959 občanského zákoníku, a kdy nikoliv. Hledání této hranice je pak ponecháno především na judikatuře obecných soudů.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) a soudců Davida Uhlíře a Vladimíra Sládečka ve věci ústavní stížnosti stěžovatelů Pavla M. (jedná se o pseudonym) a Evy M. (jedná se o pseudonym), zastoupených Mgr. Tomášem Maxou, advokátem, se sídlem Petrská 1136/12, Praha, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 6 jako účastníků řízení, proti rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 4210/2018 ze dne 27. 6. 2019, rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 39 Co 79/2018 ze dne 2. 5. 2018 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 6 sp. zn. 8 C 42/2017 ze dne 29. 8. 2017, takto:

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I.

1. Ústavnímu soudu byl dne 25. 10. 2019 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 stěžovatelé domáhali zrušení v záhlaví citovaných rozhodnutí obecných soudů.

2. Předtím, než se Ústavní soud začal věcí zabývat, přezkoumal podání po stránce formální a konstatoval, že podaná ústavní stížnost obsahuje veškeré náležitosti, jak je stanoví zákon o Ústavním soudu.

II.

3. Z ústavní stížnosti vyplývá, že v březnu 2014 utrpěla dcera stěžovatelů při dopravní nehodě závažná poranění, jejichž rozsah a důsledky jsou blíže popsané v napadených rozhodnutích. V důsledku poranění byla nezletilá uvedena do umělého spánku a její stav byl kritický. Z umělého spánku byla nezletilá probuzena až zhruba po třech týdnech. Její rodiče,

stěžovatelé, jí přitom byli neustále nablízku. Nezletilá absolvovala několik operací a následně byla upoutána na lůžko bez možnosti pohybu, přičemž toto období trvalo přibližně šest měsíců. Po zlepšení zdravotního stavu nezletilé následovala časově náročná rehabilitace. V důsledku nastalých skutečností byli rodiče, zejména pak stěžovatelka, zcela vyloučeni z jakéhokoliv osobního života.

4. Stěžovatelé mají za to, že v souvislosti s negativním prožitkem způsobeným dopravní nehodou jejich dcery, mají právo na náhradu škody ve smyslu § 2959 občanského zákoníku. Obecné soudy však dospěly k závěru, že zranění nezletilé nelze kvalifikovat jako zvlášť závažné zranění ve smyslu shora uvedeného ustanovení občanského zákoníku. S tímto stěžovatelé nesouhlasí. Obecné soudy se podle nich nezabývaly tím, jakým způsobem zasáhlo zranění dcery do života stěžovatelů, jakým způsobem došlo k narušení jejich rodinného života ani jakým způsobem byl ovlivněn jejich soukromý život. V důsledku velmi těžkého zranění dcery došlo k rozsáhlému a velice intenzivnímu zásahu do rodinného života stěžovatelů. Ti nesouhlasí s tím, že zranění nezletilé nelze kvalifikovat jako zvlášť závažné ublížení na zdraví. Nejvyšší soud neposuzoval závažnost samotného zranění ve smyslu ohrožení života, nejistoty ohledně vývoje zdravotního stavu, délky léčení, závislosti na pomoci blízkých a dalších dopadů zranění na život, ale pouze otázku závažnosti trvalých následků. Výklad provedený Nejvyšším soudem by ve své podstatě vedl k závěru, že zranění, které nezanechá výrazné trvalé následky, nikdy nemůže vést k duševním útrapám blízkých, což považují stěžovatelé za výklad ústavně nepřijatelný. V souvislosti s náhradou škody stěžovatelé poukázali též na právní úpravu týkající se odškodnění za zpoždění letu, odškodnění osob držených ve vazbě či odškodné poskytované za nepřiměřeně dlouhé soudní řízení.

5. Podle stěžovatelů došlo ústavní stížností napadenými rozhodnutími k zásahu do základních práv a svobod, jež jsou jim garantovány čl. 10 a 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

III.

6. Obvodní soud pro Prahu 6 ve svém vyjádření k ústavní stížnosti odkázal na ústavní stížností napadené rozhodnutí.

7. Městský soud v Praze konstatoval, že stěžovatelé v ústavní stížnosti neuvádí žádnou argumentaci, která by mohla zvrátit správnost jeho závěrů. Pokud poukazují na výši odškodnění při zpoždění letu, neoprávněné vazbě či nepřiměřené délce řízení, pomíjí, že jde o odškodňování primárních poškozených, jimiž sami nejsou (tou je jejich dcera).

8. Nejvyšší soud se vyjádřil v tom smyslu, že stěžovatelé poněkud zkreslují obsah odůvodnění rozsudku Nejvyššího soudu, pokud mu vytýkají, že se „zaměřil pouze na závažnost následků“, a „neposuzoval tedy závažnost samotného zranění ve smyslu ohrožení života, nejistoty ohledně vývoje zdravotního stavu, délky léčení, závislosti na pomoci blízkých a dalších dopadů zranění na život, ale pouze otázku závažnosti trvalých následků“. Ve skutečnosti z odůvodnění vyplývá, že Nejvyšší soud uvedl, že při vymezení pojmu „zvlášť závažné ublížení na zdraví“ nutno vycházet zejména (tedy nikoliv výlučně) ze závažnosti následků, a zabýval se (samozřejmě v mezích skutkových zjištění soudů nižších stupňů, která není oprávněn přezkoumávat) všemi zjištěnými okolnostmi daného případu majícími význam z hlediska posouzení, zda jde o zvlášť závažné ublížení na zdraví. Nejvyšší soud přitom vyjádřil názor, že má jít svou závažností o případy srovnatelné s usmrcením blízké osoby, a tento názor považuje za souladný s dikcí citovaného ustanovení, záměrem zákonodárce i obecnými právními předpisy. Za neudržitelný naopak považuje příliš extenzivní výklad, který by umožňoval dosáhnout odškodnění osob blízkých i v případech méně intenzivních ublížení na zdraví.

IV.

9. Ústavní soud je podle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti a tuto svoji pravomoc vykonává mimo jiné tím, že na základě jejího čl. 87 odst. 1 písm. d) rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod [srov. též § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Není součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy), není jim instančně nadřazen a nezasahuje do rozhodovací činnosti soudů vždy, když došlo k porušení „běžné zákonnosti nebo k jiným nesprávnostem“, ale až tehdy, představuje-li takové porušení zároveň porušení ústavně zaručeného základního práva nebo svobody [srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 1995 sp. zn. II. ÚS 45/94 (N 5/3 SbNU 17)]; v řízení o ústavní stížnosti tedy není sama o sobě významná námitka „nesprávnosti“ napadeného rozhodnutí a není rozhodné, je-li dovozována z hmotného či procesního (tzv. podústavního) práva.

10. V dané věci, se zřetelem k obsahu ústavní stížnosti, jde o to, zda se soudy – zejména Nejvyšší soud – ve věci stěžovatelů dopustily takových pochybení, která by byla způsobilá založit nepřijatelné ústavněprávní konsekvence. Tedy zda taková případná pochybení nepředstavují nepřípustný zásah do jejich právního postavení v té rovině, jíž je poskytována ochrana ústavněprávními předpisy, zejména do práva na soudní ochranu podle čl. 36 a násl. Listiny, a to ve vztahu k výchozímu čl. 10 odst. 2 Listiny.

11. Ústavněprávní judikaturou bylo mnohokrát konstatováno, že procesní postupy v soudním řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, jakož i výklad a aplikace tzv. podústavních právních předpisů jsou svěřeny primárně (obecným) soudům, nikoli Ústavnímu soudu. Z hlediska ústavněprávního může být posouzena pouze otázka, zda skutková zjištění mají dostatečnou a racionální základnu, zda právní závěry těchto orgánů veřejné moci nejsou s nimi v „extrémním nesouladu“ a zda interpretace použitého práva je i ústavně konformní. Ústavněprávním požadavkem též je, aby soudy vydaná rozhodnutí byla řádně, srozumitelně a logicky odůvodněna.

12. V souvislosti s projednávaným případem je třeba předně uvést, že duševní útrapy, jimž byli stěžovatelé během léčby nezletilé vystaveni, nelze jakkoliv zlehčovat. Z odůvodnění napadených rozhodnutí obecných soudů vyplývá, že si toho byly obecné soudy vědomy, a to navzdory tomu, že v konečném výsledku uplatněný nárok stěžovatelům nepřiznaly.

13. Z ústavněprávního hlediska je podstatnou především ta skutečnost, že se Nejvyšší soud věnoval výkladu ustanovení § 2959 občanského zákoníku, a to zejména pak „zvlášť závažnému ublížení na zdraví“. Nejvyšší soud navázal výklad ustanovení zejména na závažnost následků primární oběti. Důvodem je především ta skutečnost, že vyjádření útrap sekundární oběti je jen těžko uchopitelné a pomyslným odrazovým můstkem může být právě zdravotní stav primární oběti. Nelze zpochybnit, že sekundární oběti si během úrazů osob blízkých procházejí značným emocionálním vypětím, nicméně, toto lze jen stěží objektivizovat (navíc si lze relativně snadno představit situaci, kdy i u méně závažného poranění budou osoby blízké subjektivně vnímat poranění velmi intenzivně). Z toho důvodu je nesnadné nalezení hranice, při které budou obecné soudy osobám blízkým přiznávat nároky plynoucí z ustanovení § 2959 občanského zákoníku, a kdy nikoliv. Hledání této hranice je pak ponecháno především na judikatuře obecných soudů. Z ústavněprávního hlediska je dále podstatnou ta skutečnost, že obecné soudy tuto hranici v konkrétním případu stanovily a své rozhodnutí řádně odůvodnily.

14. Z výše vyložených důvodů Ústavní soud neshledal, že by napadenými rozhodnutími bylo zasaženo do základních práv a svobod stěžovatelů. Proto předmětnou ústavní stížnost zamítl podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

Č. 32
Zákaz retroaktivity přísnější trestní úpravy
(sp. zn. I. ÚS 1783/20 ze dne 16. února 2021)

Podmiňují-li přechodná ustanovení aplikaci ustanovení trestního zákoníku datem spáchání trestného činu za účinnosti nové právní úpravy, nepostačuje, byl-li pachatel za účinnosti pouze odsouzen za jednání, jehož se dopustil před účinností použité právní úpravy.

Vezme-li obecný soud při rozhodování o trestu odsouzeného jako přitěžující okolnost v úvahu jeho dřívější trestní odsouzení v jiném členském státě Evropské unie, ačkoli přechodná ustanovení k § 11 odst. 2 trestního zákoníku v rozhodném znění jeho aplikaci v relevantním období vylučují, poruší princip *nulla poena sine lege* podle čl. 39 Listiny základních práv a svobod a v důsledku toho i právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a čl. 40 odst. 6 Listiny.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka, soudce zpravodaje Jaromíra Jirsy a soudce Vladimíra Sládečka o ústavní stížnosti stěžovatele P. D., nyní ve výkonu trestu odnětí svobody ve Věznici Mírov, zastoupeného JUDr. Romanem Nováčkem, advokátem, se sídlem v Ostravě, Sokolská třída 1758/4, proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 8 Tdo 123/2020-1162 ze dne 24. března 2020 a rozsudkům Krajského soudu v Ostravě č. j. 4 To 223/2019-1071 ze dne 26. září 2019 a Okresního soudu v Ostravě č. j. 72 T 74/2019-948 ze dne 23. července 2019, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Ostravě a Okresního soudu v Ostravě jako účastníků řízení a Nejvyššího státního zastupitelství, Krajského státního zastupitelství v Ostravě a Okresního státního zastupitelství v Ostravě jako vedlejších účastníků řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu č. j. 8 Tdo 123/2020-1162 ze dne 24. března 2020 a výrokem o trestu v rozsudku Krajského soudu v Ostravě č. j. 4 To 223/2019-1071 ze dne 26. září 2019 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu a na spravedlivý proces zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu č. j. 8 Tdo 123/2020-1162 ze dne 24. března 2020 a výrok o trestu v rozsudku Krajského soudu v Ostravě č. j. 4 To 223/2019-1071 ze dne 26. září 2019 se zrušují.

III. Ve zbývající části se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Napadená rozhodnutí

1. Okresní soud v Ostravě (dále jen „nalézací soud“) uznal stěžovatele vinným ze spáchání zločinu loupeže podle § 173 odst. 1 trestního zákoníku a uložil mu trest odnětí svobody

v trvání sedmi let ve věznici s ostrahou; poškozeného odkázal s nárokem na náhradu škody a nemajetkové újmy na řízení ve věcech občanskoprávních. K odvolání stěžovatele, státního zástupce a poškozeného Krajský soud v Ostravě (dále jen „odvolací soud“) zrušil výrok o trestu a nově stěžovateli uložil trest odnětí svobody v trvání devíti let ve věznici s ostrahou; odvolání stěžovatele ve zbývající části a odvolání poškozeného zamítl. Nejvyšší soud dovolání stěžovatele odmítl zčásti jako nedůvodné a zčásti jako podané z jiných než dovolacích důvodů.

II. Vymezení předmětu řízení před Ústavním soudem

2. Řádně zastoupený stěžovatel se ve své včas podané ústavní stížnosti splňující požadavky zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) domáhá zrušení uvedených rozhodnutí, neboť je přesvědčen, že jimi byla porušena jeho základní práva zakotvená v čl. 8 odst. 1, 2 a 5, čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 1 a 2, čl. 38 odst. 2 a čl. 40 odst. 2, 3 a 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), jakož i čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“).

III. Ústavní stížnost a vyjádření

3. Stěžovatel brojí proti nesprávnému postupu orgánů činných v trestním řízení již před zahájením soudního řízení, vytýká jim postup v rozporu s § 2 odst. 4, 5 a 6 trestního řádu, nedůslednost, jednostranný přístup, opomíjení stěžovatelových tvrzení a návrhů (znalecké posouzení jeho psychického a duševního stavu během spáchání trestného činu, neboť byl podle svědků značně rozrušený).

4. Podle stěžovatele obecné soudy nedostatečně zohlednily jeho spolupráci, doznání, upřímnou lítost a slib odstranit vzniklou škodu. Podrobně proto reaguje na jednotlivé odstavce (13–20) rozsudku nalézacího soudu obsahující hodnocení provedených důkazů a odůvodňující výrok o trestu. Stěžovatel vytýká nesprávné posouzení jeho motivace (ziskuchtivost z důvodu špatné majetkové situace) a poukazuje na svou vůli být odhalen a odsouzen (usnadnění identifikace pohledem do kamery banky). Odvolací soud podle stěžovatele pochybil, nerozhodl-li o jeho návrhu na výměnu obhájce. Dále stěžovatel podrobně polemizuje s jednotlivými závěry soudu uvedenými v odst. 20–34 rozsudku; k usnesení Nejvyššího soudu opakuje výše uvedené námitky.

5. Stěžovatel namítá, že jeho předchozí trestní minulost považovaly obecné soudy mylně za přitěžující okolnost. Již nalézací soud zohlednil, že stěžovatel byl za zcela totožnou trestnou činnost odsouzen rozsudkem Okresního soudu Dolný Kubín ze dne 13. srpna 2015 ve spojení s rozsudkem Krajského soudu v Žilině ze dne 6. října 2015. Obecné soudy ale přehlédly, že šlo o rozhodnutí v obnoveném řízení; stěžovatel byl původně odsouzen rozsudkem Okresního soudu Dolný Kubín již dne 28. července 2011 ve spojení s usnesením Krajského soudu v Žilině ze dne 25. října 2011. Podle § 11 odst. 2 trestního zákoníku je ale k potrestání v jiném státě Evropské unie možno přihlédnout jen za činy spáchané za účinnosti tohoto ustanovení, tedy po 1. lednu 2012.

6. Ústavní soud vyžádal vyjádření účastníků řízení. Předsedkyně senátu 8 Tdo Nejvyššího soudu, předsedkyně senátu 4 To odvolacího soudu i předsedkyně senátu 72 T nalézacího soudu zcela odkázaly na odůvodnění svých napadených rozhodnutí; vyjádření neobsahovala nové skutečnosti ani tvrzení, a proto je Ústavní soud stěžovateli k případné replice nezasílal. Ústavní soud měl k dispozici rovněž spis nalézacího soudu sp. zn. 72 T 74/2019.

IV. Vlastní posouzení věci

7. Ústavní soud není součástí soustavy obecných soudů a není oprávněn do jejich rozhodování zasahovat; tato zásada je prolomena jen při zjištění nejzávažnějších pochybení,

tedy vybočí-li obecné soudy z mezí daných rámcem ústavně zaručených základních lidských práv [čl. 83 a čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy] a jsou-li porušeny ústavní procesní principy. Taková situace nastala, a proto je ústavní stížnost důvodná.

8. Je zjevné, že stěžovatel do značné míry opakuje svou argumentaci, kterou použil v řízení před obecnými soudy, které se věcí řádně zabývaly, s jeho argumenty se vypořádaly dostatečně a srozumitelně uvedly, na základě jakých skutečností dospěly k výroku o vině.

9. O jinou situaci jde v případě rozhodování o trestu, konkrétně vyhodnocení předchozí trestné činnosti stěžovatele jako přitěžující okolnosti podle § 42 písm. p) trestního zákoníku (viz odst. 19 rozsudku nalézacího soudu, na nějž odkázal i odvolací soud v odst. 29 rozsudku). Nejvyšší soud hodnotil důvodnost dovolací námitky stěžovatele proti nesprávné aplikaci § 11 trestního zákoníku (odst. 47 a násl. usnesení), přesně popsal právní úpravu, včetně přechodných ustanovení, a uzavřel, že byl-li stěžovatel odsouzen rozsudkem Okresního soudu Dolný Kubín ze dne 13. srpna 2015 ve spojení s rozsudkem Krajského soudu v Žilině ze dne 6. října 2015, tedy za účinnosti § 11 odst. 2 trestního zákoníku, jde o odsouzení se stejnými účinky, jako by byl odsouzen soudy České republiky.

10. Ze spisu nalézacího soudu se podává, že stěžovatel se na území Slovenské republiky dopustil závažné trestné činnosti; šesti útoky v letech 2007–2010 spáchal dva zločiny loupeže a pokračující zvlášť závažný zločin loupeže, za což byl uznán vinným a odsouzen k úhrnnému trestu odnětí svobody v trvání čtrnácti let, a to rozsudkem Okresního soudu Dolný Kubín č. j. 9 T/50/2011-2009 ze dne 28. července 2011 (č. l. 360 a násl.) ve spojení s usnesením (zamítajícím odvolání) Krajského soudu v Žilině č. j. 1 To/89/2011-2057 ze dne 25. října 2011 (č. l. 369 a násl.). Po povolení obnovy při nezměněném výroku o vině byl stěžovateli nově rozsudkem Okresního soudu Dolný Kubín č. j. 9 T/50/2011-2350 ze dne 13. srpna 2015 (č. l. 382 a násl.) uložen nejprve úhrnný trest odnětí svobody v trvání jedenácti let, který následně Krajský soud v Žilině rozsudkem č. j. 1 To/103/2015-2377 ze dne 6. října 2015 (č. l. 389 a násl.) zrušil ve výroku o trestu a nově stěžovateli uložil trest odnětí svobody v trvání deseti let. Z tohoto trestu si stěžovatel odpykal sedm a půl roku a dne 28. března 2018 byl podmíněně propuštěn na svobodu za současného stanovení zkušební doby sedmi let a vyslovení dohledu probačního úředníka na tři roky.

11. S ohledem na uvedené aplikovaly české obecné soudy § 11 odst. 2 trestního zákoníku, podle nějž „[n]a pravomocné odsouzení soudem jiného členského státu Evropské unie v trestním řízení se pro účely trestního řízení hledí jako na odsouzení soudem České republiky, pokud bylo vydáno pro čin trestný i podle práva České republiky“. Slovenská republika vstoupila (společně s Českou republikou) do Evropské unie dne 1. května 2004, definice stíhaného jednání je v obou právních úpravách shodná: § 188 zákona č. 300/2005 Z. z., trestný zákon, zní: „Kto proti inému použije násilie alebo hrozbu bezprostredného násilia v úmysle zmocniť sa cudzej veci, potrestá sa odňatím slobody na tri roky až osem rokov“; § 173 odst. 1 trestního zákoníku zní: „Kdo proti jinému užije násilí nebo pohrůžky bezprostředního násilí v úmyslu zmocnit se cizí věci, bude potrestán odnětím svobody na dvě léta až deset let.“ Proto jsou podmínky § 11 odst. 2 trestního zákoníku podle obecných soudů splněny.

12. Uvedené znění § 11 odst. 2 trestního zákoníku je výsledkem implementace rámcového rozhodnutí Rady 2008/675/SVV ze dne 24. července 2008 o zohledňování odsouzení v členských státech Evropské unie při novém trestním řízení a rámcového rozhodnutí Rady 2009/315/SVV ze dne 26. února 2009 o organizaci a obsahu výměny informací z rejstříku trestů mezi členskými státy. Součástí trestního zákoníku se nová právní úprava stala prostřednictvím zákona č. 357/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

13. S ohledem na obecný zákaz retroaktivity přísnější trestní úpravy bylo do novely včleněno přechodné ustanovení (čl. IX odst. 1 zákona č. 357/2011 Sb.), které zní: „Ustanovení § 11 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona,

se nevztahuje na odsouzení soudem jiného členského státu Evropské unie pro trestný čin spáchaný přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“ Tím je limitováno použití soudních rozhodnutí o vině a trestu téže osoby v jiném členském státě Evropské unie (srov. též Šámal, P. a kol. Trestní zákoník. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, k § 11 odst. 2, bod 8). Vzhledem k tomu, že zákon č. 357/2011 Sb. nabyl účinnosti dne 1. ledna 2012, není možné na jednání stěžovatele, kterého se dopustil dříve (poslední útok spáchal dne 31. srpna 2010), aplikovat § 11 odst. 2 trestního zákoníku.

V. Závěr

14. Z výše uvedeného vyplývá, že v případě stěžovatele § 11 odst. 2 trestního zákoníku nelze použít a k jeho předchozí trestné činnosti soudy neměly přihlížet. Jestliže soudy aplikovaly citované ustanovení retroaktivně v neprospěch pachatele, učinily tak v rozporu s čl. 40 odst. 6 Listiny a porušily i zásadu *nulla poena sine lege* (čl. 39 Listiny i čl. 7 odst. 1 Úmluvy). Popsaným postupem obecné soudy neposkytly stěžovateli soudní ochranu zakotvenou v čl. 36 odst. 1 Listiny, a porušily tak i právo stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

15. Vzhledem k tomu, že odvolací soud v napadeném rozsudku zrušil právě jen výrok o trestu, považuje Ústavní soud za dostačující zrušit jen toto rozhodnutí odvolacího soudu a následné usnesení Nejvyššího soudu. Nyní bude úkolem odvolacího soudu rozhodnout nově o trestu s přihlédnutím jen k těm přitěžujícím okolnostem, jež mohou mít relevanci. Opodstatněnost ostatních námitek stěžovatele (proti postupu a závěrům obecných soudů, tvrzení o protiprávním omezení osobní svobody stěžovatele, porušení jeho práva na obhajobu, práva nevypovídat a presumpce neviny) Ústavní soud nezjistil, a proto ústavní stížnost ve zbývající části odmítl jako zjevně neopodstatněnou.

16. Ústavní soud proto z výše uvedených důvodů rozhodl nálezem podle § 54 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a zrušil rozhodnutí odvolacího soudu a Nejvyššího soudu zkracující stěžovatele v právech zakotvených v čl. 36 odst. 1 Listiny a v čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Č. 33
Nesprávný výpočet mimosmluvní odměny za úkony právní služby ustanoveného zástupce
(sp. zn. IV. ÚS 2378/20 ze dne 16. února 2021)

I. Dovolací soud odepře dovolateli jeho právo na soudní ochranu a přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neposoudí-li obsah dovolání důsledně ve všech jeho částech a jejich vzájemných souvislostech, a v důsledku toho ho odmítne pro vady, ač jeho obsah z hlediska zákonných náležitostí nevyvolává pochybnosti o své dostatečnosti, a proto ho měl podrobit meritornímu přezkumu.

II. Dojde-li k neopodstatněnému zásahu do majetkové sféry účastníka řízení tím, že soud nepoužije ustanovení právního předpisu, jež nepřipouští jiný výklad (kogentní právní normy), a tento svůj postup ani neodůvodní, poruší tím práva účastníka řízení na ochranu vlastnického práva a na soudní ochranu zaručená v čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Pavla Šámala (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Jana Filipa o ústavní stížnosti stěžovatelů Bc. Denisy Jeřábkové a Vladimíra Jeřábka, zastoupených JUDr. Karlem Polákem, advokátem, sídlem Lorecká 465, Kutná Hora, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. května 2020 č. j. 33 Cdo 1458/2018--597 v části, kterou rozhodl o výrocích II a IV rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. března 2017 č. j. 25 Co 96/2016-481, 25 Co 449/2016, a výrokům II a IV rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. března 2017 č. j. 25 Co 96/2016-481, 25 Co 449/2016, za účasti Nejvyššího soudu a Krajského soudu v Praze jako účastníků řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 28. května 2020 č. j. 33 Cdo 1458/2018-597 ve výroku I v části, kterou bylo odmítnuto dovolání proti výrokům II a IV rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. března 2017 č. j. 25 Co 96/2016-481, 25 Co 449/2016, a výroky II a IV rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. března 2017 č. j. 25 Co 96/2016-481, 25 Co 449/2016 v části, ve které se stanovuje výše náhrady nákladů řízení ustanoveného právního zástupce druhé žalované, byla porušena práva stěžovatelů na ochranu vlastnického práva a na soudní ochranu zaručená v čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. května 2020 č. j. 33 Cdo 1458/2018-597 ve výroku I v části, kterou bylo odmítnuto dovolání proti výrokům II a IV rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. března 2017 č. j. 25 Co 96/2016-481, 25 Co 449/2016, a výroky II a IV rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. března 2017 č. j. 25 Co 96/2016-481, 25 Co 449/2016 v části, ve které se stanovuje výše náhrady nákladů řízení ustanoveného právního zástupce druhé žalované, se ruší.

III. Ve zbývající části se ústavní stížnost odmítá.

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 došlo k porušení jejich ústavně zaručeného práva podle čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Z ústavní stížnosti, doručených písemností a vyžádaného spisu Okresního soudu v Kolíně (dále jen „okresní soud“) sp. zn. 15 C 74/2012 se podává, že stěžovatelé se domáhali u okresního soudu po Pavlu Kosíkovi a Renátě Kosíkové (společně dále jen „žalovaní“) zaplacení 2 691 730 Kč jako slevy z kupní ceny a náhrady škody. Okresní soud Renátě Kosíkové (dále jen „žalovaná“) ustanovil usnesením ze dne 29. 7. 2015 č. j. 15 C 74/2012-308 právního zástupce – advokáta, neboť splňovala předpoklady pro osvobození od soudních poplatků.

3. Rozsudkem ze dne 30. 9. 2015 č. j. 15 C 74/2012-352 okresní soud žalobě stěžovatelů vyhověl výrokem I co do 408 158,92 Kč, ve zbylé části ji výrokem II zamítl. Výrokem III rozhodl o náhradě nákladů žalovaným a výrokem IV ve spojení s usnesením ze dne 27. 7. 2016 č. j. 15 C 74/2012-402 okresní soud uložil stěžovatelům společně a nerozdílně zaplatit 18 550 Kč na účet okresního soudu jako náhradu nákladů zastoupení ustanoveného zástupce žalované. Výrokem V rozhodl o nákladech řízení státu. Usnesením ze dne 8. 10. 2015 č. j. 15 C 74/2012-344 okresní soud přiznal právnímu zástupci žalované odměnu ve výši 26 500 Kč. Hodnotu jednoho úkonu určil ve výši 5 000 Kč. Odměna byla právnímu zástupci žalované vyplacena platebním poukazem ze dne 11. 11. 2015 č. j. 15 C 74/2012-351.

4. K odvolání stěžovatelů proti uvedenému rozsudku okresního soudu (v celém rozsahu mimo jeho výrok I) Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) rozhodl v záhlaví uvedeným rozsudkem. Výrokem I částečně změnil výrok II rozsudku okresního soudu tak, že žalobě vyhověl co do 7 260 Kč, ve zbylé části jeho napadenou část potvrdil. Výrokem II uložil stěžovatelům zaplatit společně a nerozdílně celkem 180 174 Kč, a to zaprvé 125 854 Kč k rukám žalovaných a zadruhé 54 320 Kč na účet okresního soudu za náklady zastoupení ustanoveného právního zástupce žalované. Výrokem III krajský soud rozhodl o nákladech řízení státu. Výrokem IV krajský soud uložil stěžovatelům zaplatit na nákladech odvolacího řízení společně a nerozdílně zaprvé 66 671 Kč k rukám právního zástupce pana Kosíka a zadruhé 118 564 Kč na účet okresního soudu za náklady zastoupení ustanoveného zástupce žalované. Výši jednoho úkonu pro účely určení výše náhrady nákladů právního zastoupení žalované určil krajský soud jako 19 100 Kč pro řízení před okresním soudem, resp. 17 460 Kč pro odvolací řízení.

5. Stěžovatelé napadli dovoláním výrok I v záhlaví uvedeného rozsudku krajského soudu v části, ve které bylo rozhodnutí okresního soudu potvrzeno, a dále jeho výroky II a IV o nákladech řízení. Stěžovatelé namítali, že při rozhodování ve věci samé se krajský soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu při řešení dvou otázek hmotného práva. Co do dovoláním napadených výroků o nákladech řízení stěžovatelé namítali, že krajský soud nepřihlédl k § 12a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „advokátní tarif“) a hodnotu jednoho úkonu nesnížil na 5 000 Kč. Formulovali přitom otázku, která dosud nebyla podle nich v praxi Nejvyššího soudu řešena: „Přihlíží se při rozhodování o náhradě nákladů řízení … spočívajících v nákladech právního zastoupení účastníka zastupovaného právním zástupcem ustanoveným soudem z řad advokátů, kterou je povinen účastník, kterému byla tato povinnost uložena, zaplatit státu na účet soudu … při výpočtu

odměny za úkony provedené ustanoveným právním zástupcem … ke snížení odměny … podle § 12a [advokátního tarifu], a zejména k omezení výše odměny částkou 5 000 Kč?“

6. Nejvyšší soud dovolání stěžovatelů odmítl v záhlaví uvedeným usnesením. Přitom rozhodoval podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném do 29. 9. 2017, (dále též jen „o. s. ř.“). K části dovolání mířící proti výroku krajského soudu ve věci samé Nejvyšší soud zaprvé uvedl, že stěžovatelé „procesně neregulérním způsobem“ uplatňují dovolací důvod, neboť jejich námitky ve skutečnosti zpochybňují zjištěný skutkový stav. Nejvyšší soud je jím přitom vázán a není oprávněn jej v řízení o dovolání přehodnocovat. Zadruhé, Nejvyšší soud uvedl, že jeho rozhodnutí, na které odkazují stěžovatelé jako na to, od kterého se měl krajský soud odchýlit, se skutkově od posuzované věci odlišuje. Proto dovolání v této části není přípustné. Dále Nejvyšší soud v napadeném usnesení uvedl, že formulují-li stěžovatelé dovolací námitky jako nesouhlas s tím, že krajský soud „nepřihlédl“ k určitému ustanovení právního předpisu, taková formulace neodpovídá požadavkům § 237 o. s. ř. a že „ve vztahu k jiným otázkám“ stěžovatelé nevymezili předpoklady přípustnosti dovolání.

7. V mezidobí okresní soud usnesením ze dne 8. 8. 2017 č. j. 15 C 74/2012-543 přiznal ustanovenému právnímu zástupci 37 874,74 Kč jako odměnu za zastupování žalované. Okresní soud určil hodnotu jednoho úkonu s přihlédnutím k § 12a odst. 2 advokátního tarifu shodně s návrhem právního zástupce žalované ve výši 5 000 Kč. K odvolání právního zástupce žalované změnil krajský soud usnesením ze dne 29. 9. 2017 č. j. 25 Co 348/2017-559 posledně uvedené usnesení okresního soudu tak, že se právnímu zástupci žalované přiznává 43 474,74 Kč. Krajský soud potvrdil výši odměny za jeden úkon právní služby, avšak zvýšil počet úkonů, na jejichž náhradu má právní zástupce žalované nárok. Okresní soud platebním poukazem ze dne 29. 1. 2018 č. j. 15 C 74/2012-588 přikázal 43 474,74 Kč na účet právního zástupce žalované.

II. Argumentace stěžovatelů

8. Stěžovatelé zaprvé nesouhlasí s tím, jak se Nejvyšší soud v napadeném usnesení vypořádal s jejich dovoláním v části směřující proti výrokům II a IV v záhlaví uvedeného rozsudku krajského soudu o nákladech řízení. Podle stěžovatelů Nejvyšší soud „hrubě zkreslil“ obsah jejich dovolání, neboť námitky ve skutečnosti neformulují toliko, jako že krajský soud „nepřihlédl“ k § 12a advokátního tarifu. V dovolání výslovně formulují otázku procesního práva, při jejímž řešení se krajský soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu.

9. Zadruhé, stěžovatelé namítají, že krajský soud ve výrocích II a IV, kterými rozhodl o nákladech řízení, přiznal žalované (na účet okresního soudu) za náklady jejího ustanoveného právního zástupce násobně vyšší částku, než byla skutečně vynaložena. Krajský soud měl přihlédnout k § 12a advokátního tarifu a odměnu snížit.

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 žalovaným, jimž náleželo postavení vedlejších účastníků řízení o ústavní stížnosti.

11. Nejvyšší soud zaslaným přípisem sdělil, že se nebude k ústavní stížnosti vyjadřovat.

12. Krajský soud ve vyjádření „pro značný časový odstup“ odkázal na odůvodnění v záhlaví uvedeného rozsudku.

13. Žalovaní se ve stanovené lhůtě a ani po jejím uplynutí k ústavní stížnosti nevyjádřili. Vzhledem k poučení, že za takové situace bude Ústavní soud vycházet z toho, že se svého postavení vzdávají, nebylo s nimi již dále v posuzované věci jednáno.

14. Soudce zpravodaj již nezasílal doručená vyjádření účastníků řízení stěžovatelům k případné replice, neboť z nich nevyšly najevo žádné nové, pro věc významné skutečnosti.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

15. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení podle zákona o Ústavním soudu a shledal, že ústavní stížnost byla včas podána oprávněnými stěžovateli, kteří byli účastníky řízení, v nichž byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelé jsou právně zastoupeni v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu.

16. K posouzení, zda je ústavní stížnost přípustná, je třeba uvést, že stěžovatelé napadají zaprvé usnesení Nejvyššího soudu o dovolání, které představuje poslední procesní prostředek k ochraně jejich práva. Ústavní stížnost je proti němu proto přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

17. Zadruhé ústavní stížnost směřuje proti rozhodnutí krajského soudu v části, proti níž podali stěžovatelé dovolání, jež Nejvyšší soud odmítl pro vady [V. a)]. Za takové situace je třeba na dotčenou část ústavní stížnosti hledět zásadně jako na nepřípustnou, neboť Nejvyšší soud se podáním věcně nezabýval, a nebyly proto vyčerpány dispozice, jež řízení o dovolání jako otevřené řízení skýtá. Je lhostejné, zda se Ústavní soud se závěrem Nejvyššího soudu o obsahových náležitostech dovolání ztotožní, či nikoli [srov. body 61 a 62 stanoviska pléna ze dne 28. 11. 2017 sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 (ST 45/87 SbNU 905; 460/2017 Sb.)]. Není však vyloučeno, aby Ústavní soud ve výjimečných situacích, v nichž to vyžaduje zájem na efektivní ochraně základních práv, přistoupil nejen k přezkumu rozhodnutí Nejvyššího soudu o dovolání, nýbrž i k ústavněprávnímu přezkumu rozhodnutí soudů nižších stupňů (srov. bod 64 tamtéž).

18. Za takové situace Ústavní soud v minulosti považoval restituční kontext věci spojený s neúměrnou délkou řízení a předběžným náhledem Nejvyššího soudu na meritum věci [viz bod 15 nálezu ze dne 21. 1. 2020 sp. zn. IV. ÚS 4206/18 (N 11/98 SbNU 79), všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz], specifickou procesní situaci, kdy dovolání jednoho ze stěžovatelů Nejvyšší soud odmítl pro vady a dovolání druhého stěžovatele podrobil „kvazimeritornímu“ posouzení [body 30 a 31 nálezu ze dne 3. 3. 2020 sp. zn. IV. ÚS 2352/19 (N 40/99 SbNU 33)] či posuzování ústavně konformní interpretace právní úpravy o mimosoudních rehabilitacích, nastínil-li Nejvyšší soud v rozhodnutí o dovolání meritorní náhled na danou problematiku [srov. bod 44 nálezu ze dne 20. 5. 2020 sp. zn. II. ÚS 1307/19 (N 103/100 SbNU 194)].

19. Znaky takové výjimečnosti (excesivnosti) má i nyní posuzovaná věc, byť v dotčené části ústavní stížnosti jde o rozhodování o nákladech řízení, do nějž Ústavní soud zasahuje výjimečně (sub 31). Z vyžádaného spisu se podává, že krajský soud pochybil (sub 34) a jeho pochybení dosahuje ústavní dimenze (sub 35). V důsledku tohoto pochybení rovněž stěžovatelům očividně vznikla bezprostřední majetková újma, neboť se stát na jejich úkor obohatil (sub 36). Nadto od zahájení soudního řízení uplynulo do podání ústavní stížnosti 9 let, od podání dovolání do rozhodnutí o něm uplynuly 2 roky a 10 měsíců. S ohledem na délku řízení a na skutečnost, že jde o pochybení krajského soudu, proto v nyní posuzované věci existuje zájem na efektivní ochraně základních práv. Ústavní stížnost je proto přípustná i v části směřující proti výrokům II a IV v záhlaví uvedeného rozsudku krajského soudu.

V. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

20. Ústavní soud je podle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti a tuto svoji pravomoc vykonává mimo jiné tím, že na základě čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod [srov. též § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Směřuje-li ústavní stížnost proti rozhodnutí soudu vydanému v soudním řízení, není

samo o sobě významné, je-li namítána jeho věcná nesprávnost. Pravomoc Ústavního soudu je založena výlučně na přezkumu z hlediska dodržení ústavnosti, tj. zda v řízení (rozhodnutím v něm vydaným) nebyly dotčeny předpisy ústavního pořádku chráněná práva nebo svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda lze řízení jako celek pokládat za řádně vedené. Ústavněprávním požadavkem též je, aby soudy vydaná rozhodnutí byla řádně, srozumitelně a logicky odůvodněna.

21. Stěžovatelé namítají porušení svých ústavně zaručených práv na soudní ochranu a ochranu vlastnického práva. Zaprvé brojí proti usnesení Nejvyššího soudu a namítají jeho chybný postup při rozhodnutí o části jejich dovolání [V. a)]. Zadruhé stěžovatelé brojí proti části napadeného rozsudku krajského soudu, neboť podle nich opomněl použít kogentní ustanovení právního předpisu při rozhodování o nákladech řízení [V. b)].

V. a) Napadené usnesení Nejvyššího soudu

22. Jde-li o napadené usnesení Nejvyššího soudu, stěžovatelé namítají, že Nejvyšší soud nesprávně odmítl jejich dovolání v napadené části jako vadné pro chybějící vymezení předpokladů jeho přípustnosti.

23. Ústavní soud uvádí, že za situace, kdy odmítnutí dovolání pro vady bylo chybné, může za určitých okolností tímto odmítnutím dojít k porušení základních práv stěžovatele spočívajícímu právě v tom, že mu Nejvyšší soud nesprávně zamezil v přístupu k soudu, který mu zákon poskytuje [viz bod 62 stanoviska pléna ze dne 28. 11. 2017 sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 (ST 45/87 SbNU 905; 460/2017 Sb.)]. Z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu se přitom podává, že z ústavního pořádku sice nevyplývá nárok na podání dovolání či jiného mimořádného opravného prostředku. Připouští-li je však právní řád, nemůže se rozhodování o nich ocitnout mimo ústavní rámec ochrany základních práv jednotlivce, mimo jiné práva na soudní ochranu [srov. například nález ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.), ze dne 10. 5. 2005 sp. zn. IV. ÚS 128/05 (N 100/37 SbNU 355) či ze dne 15. 3. 2010 sp. zn. IV. ÚS 2117/09 (N 51/56 SbNU 553)].

24. Výjimkou není ani rozhodování dovolacího soudu o tom, zda dovolání má obsahové náležitosti podle § 241a odst. 2 a 3 o. s. ř. Nemělo-li by je, byl by dán důvod pro jeho odmítnutí podle § 243c odst. 1 o. s. ř. pro vady, které nebyly odstraněny ve lhůtě podle § 241b odst. 3 o. s. ř. [srov. bod 16 nálezu ze dne 14. 5. 2018 sp. zn. I. ÚS 2869/17 (N 89/89 SbNU 343)]. Porušení základních práv stěžovatelů proto Ústavní soud konstantně shledává tehdy, odmítl-li Nejvyšší soud dovolání pro vady, kterými netrpělo [např. nálezy ze dne 3. 6. 2014 sp. zn. II. ÚS 3876/13 (N 113/73 SbNU 779), ze dne 19. 8. 2014 sp. zn. I. ÚS 962/14 (N 155/74 SbNU 323), ze dne 9. 2. 2016 sp. zn. II. ÚS 312/15 (N 28/80 SbNU 375), ze dne 14. 5. 2018 sp. zn. I. ÚS 2869/17 (N 89/89 SbNU 343), ze dne 22. 5. 2018 sp. zn. II. ÚS 3151/17 (N 100/89 SbNU 495) či ze dne 10. 7. 2018 sp. zn. III. ÚS 4045/16 (N 122/90 SbNU 73)].

25. V nyní posuzované věci bylo cílem stěžovatelů v dané části dovolání upozornit Nejvyšší soud na to, že krajský soud nepoužil § 12a advokátního tarifu jako kogentní ustanovení právního předpisu, který nepřipouští jiný výklad. S ohledem na konstrukci dovolání jako mimořádného opravného prostředku však bylo jejich povinností splnit formálně přísné požadavky na vymezení předpokladů přípustnosti dovolání. Ústavní soud na tomto místě zdůrazňuje, že o dovolání bylo rozhodnuto podle procesních předpisů před zavedením nepřípustnosti dovolání proti rozhodnutím v části týkající se výroku o nákladech řízení [srov. § 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř., ve znění zákona č. 296/2017 Sb.].

26. Podle § 241a odst. 2 občanského soudního řádu musí být v dovolání uvedeno, v čem dovolatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání, jež jsou upraveny v § 237 a 238a tohoto zákona. Ustanovení § 237 občanského soudního řádu vymezuje čtyři předpoklady, za nichž je dovolání přípustné, a to v návaznosti na judikaturu Nejvyššího soudu. Podle uvedeného ustanovení je dovolání přípustné, závisí-li napadené rozhodnutí na vyřešení otázky hmotného

nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené praxe Nejvyššího soudu nebo která v rozhodování Nejvyššího soudu nebyla dosud řešena, případně je Nejvyšším soudem řešena rozdílně (nejednotně). Dovolání je přípustné také tehdy, je-li rozhodnutí odvolacího soudu v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu, ovšem tato judikatura by se měla změnit. Uvedení toho, v čem dovolatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání, přitom nelze ztotožňovat s vymezením důvodů dovolání. Vymezení důvodu dovolání je obvykle splněno samotnou právní argumentací (§ 241a odst. 3 občanského soudního řádu) a konstatováním, že rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci (srov. např. body 28 a 29 nálezu ze dne 20. 5. 2020 sp. zn. II. ÚS 1307/19).

27. Stěžovatelé přitom v dovolání uvedli, že rozhodnutí krajského soudu v části týkající se výroků II a IV závisí na vyřešení v dovolání formulované otázky, která dosud nebyla v praxi Nejvyššího soudu řešena. Nejvyšší soud v napadeném usnesení uvedl toliko, že formulace dovolání zákonu nevyhovuje; víc se dovoláním směřujícím proti výrokům II a IV v záhlaví uvedeného rozsudku krajského soudu nezabýval. Z rozhodovací praxe Nejvyššího soudu se přitom podává, že se Nejvyšší soud v minulosti námitkou nesprávného použití § 12a advokátního tarifu „kvazimeritorně“ zabýval (viz usnesení ze dne 30. 11. 2017 č. j. 25 Cdo 854/2017-498). Z obsahu dovolání stěžovatelů není pochyb o tom, k čemu jejich námitky směřovaly. Odmítnutí dovolání pro nedostatek náležitostí znamená nezvratné odepření přístupu k dovolacímu soudu, a tím odepření meritorního přezkumu dovolání, které lze optikou ústavně zaručených práv jednotlivců akceptovat jen u podání nevyvolávajících žádné pochybnosti o své nedostatečnosti z pohledu základních zákonných náležitostí dovolání [viz bod 21 nálezu ze dne 19. 11. 2015 sp. zn. I. ÚS 354/15 (N 198/79 SbNU 251)].

28. Ústavní soud nadto Nejvyššímu soudu poskytl prostor, aby svoji argumentaci k odmítnutí dovolání stěžovatelů v napadené části osvětlil, neboť respektuje, že posouzení přípustnosti dovolání přísluší výhradně Nejvyššímu soudu (§ 239 o. s. ř.). Ústavní soud ve výzvě k vyjádření k ústavní stížnosti výslovně vyzval Nejvyšší soud k tomu, aby se zaměřil na svoji argumentaci k odmítnutí dovolání proti „nákladovým“ výrokům, obsahuje-li dovolání stěžovatelů výslovně formulovanou právní otázku, jež podle nich nebyla dosud v praxi Nejvyššího soudu řešena. Nejvyšší soud však ani této možnosti nevyužil a k ústavní stížnosti se odmítl vyjádřit.

29. Obsah dovolání stěžovatelů v dotčené části proto podle Ústavního soudu byl formulován dostatečně pro to, aby mu Nejvyšší soud věnoval náležitou pozornost. Nejvyšší soud proto měl posoudit dovolání stěžovatelů v části týkající se výroků II a IV v záhlaví uvedeného rozsudku krajského soudu jako bezvadné a měl dále zhodnotit, zda je přípustné, případně jej dále meritorně zhodnotit (srov. obdobně bod 40 nálezu ze dne 3. 3. 2020 sp. zn. IV. ÚS 2352/19).

30. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší soud nedůvodně odmítl dovolání stěžovatelů pro vadu spočívající v nevymezení předpokladů přípustnosti dovolání podle § 241a odst. 2 o. s. ř., odepřel jim právo na soudní ochranu a přístup k soudu v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny a v konečném důsledku neposkytl ochranu jejich právu na ochranu vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny (sub 36).

V. b) Napadený rozsudek krajského soudu

31. Zadruhé, jde-li o část ústavní stížnosti směřující proti v záhlaví uvedenému rozsudku krajského soudu, je nutno zdůraznit, že v napadené části krajský soud rozhodl o nákladech soudního řízení. Uvedenou problematikou se Ústavní soud ve své rozhodovací praxi již mnohokrát zabýval, přičemž ji posuzuje zdrženlivě a do rozhodovací činnosti obecných soudů zasahuje pouze výjimečně, je-li v extrémním rozporu s principy řádně vedeného soudního řízení a představuje-li závažný exces optikou intenzity zásahu do základního práva [viz např. nález ze dne 21. 3. 2006 sp. zn. II. ÚS 259/05 (N 65/40 SbNU 647)].

32. Z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu týkajícího se výroku II se podává, že krajský soud odměnu ustanoveného zástupce žalované podle § 12a advokátního tarifu nesnížil (viz s. 11 v záhlaví uvedeného rozsudku krajského soudu). Uvedené platí i pro výrok IV napadeného rozsudku krajského soudu o nákladech odvolacího řízení (viz s. 12 v záhlaví uvedeného rozsudku krajského soudu). Odůvodnění napadeného rozsudku rovněž postrádá úvahu, jaká konkrétní ustanovení právních předpisů pro vyčíslení nákladů řízení krajský soud použil.

33. Je třeba zdůraznit, že Ústavní soud v řízení o ústavní stížnosti proti rozhodnutí vydanému v soudním řízení v zásadě nehodnotí správnost či nesprávnost výroku o náhradě nákladů řízení (viz usnesení ze dne 10. 9. 2008 sp. zn. II. ÚS 695/05 či ze dne 18. 9. 2018 sp. zn. I. ÚS 2058/18). Přesto v minulosti opakovaně shledal porušení ústavně zaručených práv jednotlivce, nerespektoval-li obecný soud kogentní ustanovení podzákonného předpisu upravující výši náhrady nákladů soudního řízení, nepřipouštělo-li toto ustanovení jiný výklad [srov. např. bod 19 nálezu ze dne 3. 9. 2013 sp. zn. II. ÚS 2864/12 (N 157/70 SbNU 453) či body 25 a 26 nálezu ze dne 9. 10. 2017 sp. zn. I. ÚS 1081/17 (N 184/87 SbNU 41)].

34. Jak Ústavní soud ověřil z vyžádaného spisu, žalovaná byla v řízeních předcházejících vydání napadených rozhodnutí zastoupena ustanoveným právním zástupcem. Podle § 12a advokátního tarifu se sazba mimosmluvní odměny za úkony ustanoveného právního zástupce v občanském soudním řízení snižuje o 20 % a současně sazba za jeden úkon činí nejvýše 5 000 Kč. Stěžovatelům proto lze přisvědčit, že právnímu zástupci žalované v řízeních předcházejících vydání napadených rozhodnutí náležela podle § 12a advokátního tarifu mimosmluvní odměna se sazbou 5 000 Kč za jeden úkon. To reflektoval okresní soud při stanovení odměny právního zástupce žalované po vydání rozhodnutí ve věci samé (srov. usnesení ze dne 8. 10. 2015 č. j. 15 C 74/2012-344). Sám právní zástupce žalované uplatnil u okresního soudu odměnu odpovídající výši sazby za jeden úkon ve výši 5 000 Kč (viz č. l. 519 vyžádaného spisu). Výši sazby určené podle § 12a advokátního tarifu potvrdil rovněž krajský soud (srov. usnesení ze dne 29. 9. 2017 č. j. 25 Co 348/2017-559), byť několik měsíců předtím při vydání napadeného rozsudku uvedené ustanovení v obdobné situaci neaplikoval.

35. Z uvedeného se podává, že krajský soud při rozhodování o náhradě nákladů právního zástupce žalované nerespektoval kogentní ustanovení právního předpisu, jež nepřipouští jiný výklad. Tím krajský soud zatížil napadený rozsudek prvkem libovůle, v jehož důsledku došlo k porušení ústavně zaručeného práva stěžovatelů na soudní ochranu [srov. dále např. nález ze dne 25. 2. 2009 sp. zn. I. ÚS 92/08 (N 36/52 SbNU 367) či ze dne 17. 5. 2011 sp. zn. I. ÚS 2654/10 (N 94/61 SbNU 453)].

36. Dále je třeba zdůraznit, že právní zástupce žalované obdržel od okresního soudu odměnu v celkové výši 69 974,74 Kč. Stěžovatelé však v důsledku vydání napadeného rozsudku krajského soudu byli povinni zaplatit na účet okresního soudu celkem 172 884 Kč jako náhradu nákladů právního zástupce žalované. Došlo proto rovněž k neústavnímu zásahu do majetkové sféry stěžovatelů, neboť se stát na jejich úkor obohatil o peněžitou částku 102 909,26 Kč (rozdíl uvedených částek). Došlo proto rovněž k neústavnímu zásahu do práva stěžovatelů na ochranu vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

37. Stěžovatelé napadli ústavní stížností výroky II a IV v záhlaví uvedeného rozsudku krajského soudu jako celek. Jejich argumentace však směřuje toliko proti rozhodnutí o nákladech řízení právního zástupce žalované. Ústavní stížnost směřující proti výrokům II a IV napadeného rozsudku krajského soudu v částech, jež se netýkají nákladů řízení právního zástupce žalované, je proto zjevně neopodstatněná.

VI. Závěr

38. Ústavní soud proto ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že výrokem I napadeného usnesení Nejvyššího soudu v části, kterou bylo odmítnuto dovolání proti

výrokům II a IV napadeného rozsudku krajského soudu, a výroky II a IV napadeného rozsudku krajského soudu v části, ve které se stanovuje výše náhrady nákladů řízení ustanoveného právního zástupce druhé žalované, byla porušena práva stěžovatelů na ochranu vlastnického práva a na soudní ochranu zaručená v čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny. Proto ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl v části směřující proti výroku I napadeného usnesení Nejvyššího soudu v části, jíž bylo odmítnuto dovolání stěžovatelů proti výrokům II a IV napadeného rozsudku krajského soudu, a proti výrokům II a IV napadeného rozsudku krajského soudu v části, ve které se stanovuje výše náhrady nákladů řízení ustanoveného právního zástupce druhé žalované, a podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona napadená rozhodnutí v uvedeném rozsahu zrušil. Takto rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, neboť měl za to, že od něho nebylo možné očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

39. Ve zbývající části ústavní stížnost směřující proti výrokům II a IV rozsudku krajského soudu v částech, jež se nedotýkají nákladů řízení právního zástupce žalované, rovněž mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu odmítl.

Č. 34
Nezohlednění blanketní stížnosti podané obviněným v zákonné lhůtě proti rozhodnutí policejního orgánu (sp. zn. III. ÚS 3463/20 ze dne 16. února 2021)

O porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod jde i tehdy, vybočuje-li procesní postup soudu ze zákonných pravidel, jež řízení před ním upravují, a toto vybočení je způsobilé se promítnout (stěžovateli negativně) do jeho výsledku. Takovým případem je i podání blanketní stížnosti s upozorněním na její pozdější doplnění, kdy však toto doplnění administrativním pochybením není předloženo stížnostnímu soudu, který o stížnosti rozhodne bez jeho znalosti.

Nález

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků v senátu složeném z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka ve věci ústavní stížnosti stěžovatele M. Š., zastoupeného JUDr. Evelynou Lojdovou, advokátkou, se sídlem Pařížská 67/11, Praha 1 – Josefov, proti usnesení Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 1. 10. 2020 sp. zn. 0 Nt 20057/2020, za účasti Obvodního soudu pro Prahu 4 jako účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 1. 10. 2020 sp. zn. 0 Nt 20057/2020 bylo porušeno stěžovatelovo právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na obhajobu podle čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I. Průběh předchozího řízení a podstatný obsah ústavní stížnosti

1. Včas podanou ústavní stížností, která i v ostatním splňovala podmínky řízení stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Obvodního soudu pro Prahu 4 (dále jen „obvodní soud“), neboť má za to, že jím bylo porušeno jeho právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

2. Napadeným usnesením obvodního soudu byla podle § 148 odst. 1 písm. b) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), (dále jen „tr. ř.“) zamítnuta stížnost stěžovatele proti usnesení Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, Služby kriminální policie a vyšetřování, Odboru obecné kriminality, (dále jen „policejní orgán“) ze dne 19. 8. 2020 č. j. KRPS-204463-8/TČ-2020-010072.

3. Rozhodnutí policejního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o zajištění finanční hotovosti ve výši 13 400 Kč, bylo stěžovateli doručeno 19. 8. 2020. Lhůta pro podání stížnosti proti

usnesení policejního orgánu ze dne 19. 8. 2020 o zajištění finanční hotovosti skončila v pondělí 24. 8. 2020. Právě v tento den byla policejnímu orgánu podána prostřednictvím obhájkyně stěžovatele blanketní stížnost se sdělením, že bude odůvodněna ve lhůtě 10 dnů poté, co bude obhájkyni stěžovatele umožněno nahlížet do spisu. Následně dne 10. 9. 2020 bylo policejnímu orgánu skutečně doručeno avizované odůvodnění stížnosti. Napadeným usnesením obvodního soudu však byla stížnost stěžovatele zamítnuta (viz shora) jako opožděná.

4. V kontextu odůvodnění napadeného usnesení obvodního soudu je zřejmé, že obvodní soud vůbec nereflektoval blanketní stížnost stěžovatele ze dne 24. 8. 2020, která byla policejnímu orgánu doručena téhož dne, tedy v zachované zákonné lhůtě. Stěžovatel proto brojí proti postupu obvodního soudu, který napadeným usnesením zamítl stížnost stěžovatele jako opožděnou a v odůvodnění napadeného usnesení konstatoval, že stěžovatel svou stížnost podal až 11. 9. 2020, přestože posledním dnem k podání stížnosti bylo v souladu s § 143 odst. 1 tr. ř. a § 60 odst. 1 a 3 tr. ř. pondělí 24. 8. 2020. Z tohoto důvodu se obvodní soud podanou stížností meritorně vůbec nezabýval, neboť vycházel z toho, že následně doručené odůvodnění dříve podané blanketní stížnosti bylo podáno opožděně.

5. Stěžovatel je přesvědčen, že napadeným rozhodnutím došlo k zásahu do jeho ústavně zaručených práv, a to v důsledku zásadního procesního pochybení ať již ze strany orgánů činných v trestním řízení, které obvodnímu soudu blanketní stížnost buď nepostoupily, nebo ze strany obvodního soudu, který k včasné blanketní stížnosti nepřihlédl.

II. Vyjádření účastníka řízení a replika stěžovatele

6. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti (zejména k postupu, jak bylo nakládáno s blanketní stížností ze dne 24. 8. 2020) vyjádřil obvodní soud jako účastník řízení. Ústavní soud si zároveň vyžádal soudní spis vedený u obvodního soudu pod sp. zn. 0 Nt 20057/2020.

7. Obvodní soud ve vyjádření toliko uvedl, že ve spisovém materiálu, který měl soud k dispozici, je založena pouze stížnost včetně odůvodnění datovaná dnem 9. 9. 2020. Z obsahu této stížnosti ani z dalšího přitom nebylo patrné, že by dříve byla podána ještě jiná (blanketní) stížnost.

8. S ohledem na obsah vyjádření obvodního soudu stejně jako s ohledem na obsah vyžádaného spisového materiálu bylo toto vyjádření účastníka řízení zasláno stěžovateli k případné replice.

9. Stěžovatel v replice doložil elektronickou doručenku k datové zprávě, kterou byla dne 24. 8. 2020 policejnímu orgánu doručena blanketní stížnost. Současně stěžovatel nesouhlasí s tvrzením obvodního soudu, že z obsahu odůvodnění stížnosti ze dne 9. 9. 2020 nebylo vůbec patrné, že dříve nebyla podána blanketní stížnost, jelikož v samotném podání ze dne 9. 9. 2020 se uvádí, že „… obviněný podal … stížnost, kterou odůvodňuje následovně“.

III. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

10. Ústavní soud zvážil obsah napadeného rozhodnutí i průběh řízení, který mu předcházel, a dospěl k závěru, že ústavní stížnost stěžovatele je důvodná.

11. Ústavní soud ve své rozhodovací praxi opakovaně uvedl, že o protiústavnost jde i tehdy, vybočuje-li procesní postup soudu ze zákonných pravidel, jež řízení před ním upravují, a toto vybočení je způsobilé se promítnout (stěžovateli negativně) do jeho výsledku. Tak je tomu rovněž v případě zřetelných administrativních pochybení soudu, jímž je kupříkladu nedostatečné seznámení se s obsahem spisu, založení rozhodné listiny do spisu jiného, omyl při datování jejího příchodu apod. [srov. nález sp. zn. III. ÚS 290/06 ze dne 28. 6. 2007 (N 108/45 SbNU 459)]. Z pohledu práva na spravedlivý (řádný) proces totiž nemůže obstát výrok soudu založený „na věcně nesprávných argumentech“.

12. K problematice blanketního opravného prostředku uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 4. 6. 1998 sp. zn. III. ÚS 308/97 (N 63/11 SbNU 119), že je především věcí toho, kdo takový opravný prostředek podal, aby si přiměřeným způsobem vytvořil situaci, aby mohlo být soudem v době rozhodování o něm přihlédnuto ke všemu, co v následném, a tedy opožděném, odůvodnění přednesl. V praxi se jedná především o oznámení obhájce soudu, že blanketní stížnost dodatečně písemně odůvodní, a sdělení lhůty, ve které toto odůvodnění doručí.

13. V nálezech Ústavního soudu ze dne 10. 11. 2008 sp. zn. I. ÚS 1895/08 (N 194/51 SbNU 345), ze dne 16. 7. 2013 sp. zn. II. ÚS 200/13 (N 123/70 SbNU 127), ze dne 25. 9. 2014 sp. zn. I. ÚS 2346/14 (N 177/74 SbNU 543), ze dne 20. 9. 2016 sp. zn. II. ÚS 1820/16 (N 180/82 SbNU 749), ze dne 4. 9. 2018 sp. zn. I. ÚS 1692/18 (N 150/90 SbNU 443), ze dne 6. 12. 2019 sp. zn. III. ÚS 3333/19 (N 204/97 SbNU 190) a ze dne 1. 4. 2020 sp. zn. I. ÚS 3955/19 (N 65/99 SbNU 224) se pak Ústavní soud zabýval případy, kdy si stěžovatelé, resp. jejich obhájci, vytvořili výše zmíněnou situaci, aby mohlo být soudem v době rozhodování o stížnosti náležitě přihlédnuto k námitkám v odůvodněních stížností, která zaslali v dodatečné a předem oznámené lhůtě po doručení písemného odůvodnění rozhodnutí, avšak soudy k těmto námitkám nepřihlédly, ačkoliv tu možnost měly či mohly mít. Ústavní soud v citovaných nálezech dovodil, že právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny zahrnuje povinnost obecných soudů vypořádat se se vším, co vyšlo v průběhu řízení najevo a co účastníci řízení tvrdí, má-li to vztah k posuzované věci, a skutečnost, že se soud s takovou námitkou nijak nevypořádal, zásadně zakládá protiústavnost daného rozhodnutí [srov. nález ze dne 20. 12. 2005 sp. zn. I. ÚS 593/04 (N 230/39 SbNU 443) a nález ze dne 3. 10. 2006 sp. zn. I. ÚS 74/06 (N 175/43 SbNU 17)].

14. Uvedená obecná východiska [viz také nález ze dne 1. 9. 2020 sp. zn. III. ÚS 2130/20 (N 176/102 SbNU 53)] dopadají i na nyní posuzovanou věc, v níž obvodní soud nevzal v potaz v zákonné lhůtě podanou blanketní stížnost, byť faktického pochybení se dopustil zřejmě již policejní orgán, který tuto blanketní stížnost nezaložil do spisu, na základě kterého následně obvodní soud rozhodoval a který měl k dispozici. Obvodní soud tedy vycházel z toho, že žádná blanketní stížnost nebyla v zákonné lhůtě podána, a opíral se pouze o dodatečně doplněné odůvodnění stížnosti, které však posuzoval izolovaně jako novou stížnost, pročež dospěl k závěru, že byla podána po lhůtě.

15. Z vyžádané doručenky datové zprávy je však zřejmé, že blanketní stížnost byla v zákonné lhůtě doručena policejnímu orgánu dne 24. 8. 2020. K tíži stěžovatele rozhodně nemůže jít pochybení policejního orgánu, který patrně blanketní stížnost vůbec nezaložil do spisového materiálu. Obvodní soud současně nevyvinul žádnou iniciativu k tomu, aby si ověřil, zda stěžovatel avizovanou blanketní stížnost (na niž se právě odkazuje v následném odůvodnění stížnosti) v zákonné lhůtě policejnímu orgánu skutečně zaslal.

16. Toto administrativní pochybení mělo jednoznačně negativní dopad do sféry stěžovatele. Pokud by obvodní soud měl spolu s odůvodněním k dispozici i samotnou blanketní stížnost, která následnému odůvodnění stížnosti logicky předcházela a která byla podána ve lhůtě, musel by se stížností obvodní soud meritorně zabývat a vypořádat jednotlivé stěžovatelovy námitky. Nesprávným postupem orgánů veřejné moci tak vznikla situace, kdy obvodní soud *de facto* zamítl námitky stěžovatele bez jejich meritorního přezkoumání.

17. Ústavní soud proto shrnuje, že obvodní soud tím, že rozhodl, aniž by vypořádal konkrétní stěžovatelovy námitky obsažené právě v doplnění stížnosti ze dne 9. 9. 2020, porušil jeho ústavně zaručené právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny a právo na obhajobu podle čl. 40 odst. 3 Listiny.

18. Z výše uvedených důvodů proto Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona napadené usnesení obvodního soudu zrušil. Rozhodl tak bez nařízení ústního jednání, neboť má za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

19. Ústavní soud tím vytvořil procesní prostor pro vydání rozhodnutí nového, v jehož rámci se obvodní soud bude moci vypořádat se všemi stěžovatelem uplatněnými námitkami a argumenty.

20. Protože Ústavní soud důsledně respektuje princip minimalizace zásahů do činnosti obecných soudů, nezabýval se dalšími námitkami stěžovatele, které uplatnil vůči dosavadnímu průběhu trestního řízení, neboť by to bylo předčasné. Ostatně i samotný stěžovatel si je vědom toho, že tyto skutečnosti v současné procesní fázi trestního řízení zatím nepodléhají ústavněprávnímu přezkumu (viz str. 4 ústavní stížnosti). Teprve poté, co obvodní soud napraví shora popsaný procesní deficit, totiž bude stěžovatel moci – podle výsledku řízení – zvážit podání další ústavní stížnosti, která by se již týkala samotného merita věci.

Č. 35
Posuzování nároku na bezplatnou pomoc obhájce podle § 33 odst. 2 trestního řádu (sp. zn. III. ÚS 3582/20 ze dne 16. února 2021)

Při posuzování nároku na bezplatnou pomoc obhájce podle § 33 odst. 2 trestního řádu jsou obecné soudy povinny zohledňovat především stávající finanční možnosti obviněného. Vycházejí-li soudy výhradně z tzv. majetkové potenciality obviněného, tedy z budoucích možností obviněného dostát svým závazkům, které však reálně nemusejí nastat, porušují práva obviněného na bezplatnou právní pomoc podle čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a soudců Jiřího Zemánka a Vojtěcha Šimíčka o ústavní stížnosti stěžovatele T. K., t. č. ve výkonu trestu odnětí svobody ve Věznici Heřmanice, zastoupeného Mgr. Simonou Tomečkovou, advokátkou, sídlem Horní náměstí 12/19, Olomouc, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. září 2020 č. j. 11 Tvo 16/2020-3249 a usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 12. srpna 2020 sp. zn. 6 To 51/2020, za účasti Nejvyššího soudu a Vrchního soudu v Olomouci jako účastníků řízení a Nejvyššího státního zastupitelství a Vrchního státního zastupitelství v Olomouci jako vedlejších účastníků řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 23. září 2020 č. j. 11 Tvo 16/2020-3249 a usnesením Vrchního soudu v Olomouci ze dne 12. srpna 2020 sp. zn. 6 To 51/2020 bylo porušeno základní právo stěžovatele na bezplatnou pomoc obhájce podle čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. září 2020 č. j. 11 Tvo 16/2020-3249 a usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 12. srpna 2020 sp. zn. 6 To 51/2020 se ruší.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, a to pro porušení čl. 36 odst. 1 a čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jakož i čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

2. Ústavní soud si za účelem posouzení důvodnosti ústavní stížnosti zapůjčil spis sp. zn. 6 To 51/2020 vedený u Vrchního soudu v Olomouci (dále jen „vrchní soud“). Ze zapůjčeného

spisu zjistil Ústavní soud dále uvedené skutečnosti. Stěžovatel byl rozsudkem Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci (dále jen „krajský soud“) ze dne 9. 9. 2019 č. j. 81 T 9/2018--2716 ve znění rozsudku vrchního soudu ze dne 3. 12. 2019 č. j. 4 To 71/2019-2890 pravomocně uznán vinným zločinem nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy podle § 283 odst. 1 a odst. 2 písm. a), b) a c) trestního zákoníku, za což mu byl uložen trest odnětí svobody v délce trvání sedmi let, pro jehož výkon byl zařazen do věznice s ostrahou. Stěžovateli byl dále uložen trest propadnutí konkrétně specifikovaných věcí a trest propadnutí finanční částky ve výši 23 400 Kč.

3. Dne 10. 11. 2019 podal stěžovatel ke krajskému soudu návrh na přiznání nároku na bezplatnou obhajobu nebo obhajobu za sníženou odměnu. Svůj návrh odůvodnil zejména zahájením insolvenčního řízení u krajského soudu č. j. KSOL 10 INS 25150/2019. V návrhu na oddlužení stěžovatel doložil své výdělkové, majetkové a rodinné poměry, z nichž vyplývá, že není schopen dostát svým závazkům. Součástí návrhu je i předpokládaný propočet příjmů v následujících letech (s přihlédnutím k délce trestu odnětí svobody), přičemž lze předpokládat, že do budoucna veškeré výdělky stěžovatele poslouží k pokrytí závazků spojených s insolvenčním řízením. V době podání návrhu na přiznání nároku na bezplatnou obhajobu nebo obhajobu za sníženou odměnu se trestní řízení nacházelo ve stadiu odvolacího řízení před vrchním soudem, a tudíž o uvedeném nároku byl příslušný rozhodovat předseda senátu vrchního soudu.

4. Vrchní soud rozhodl předsedou senátu dne 19. 2. 2020 usnesením č. j. 4 To 71/2019--3191 tak, že stěžovatel nemá nárok na bezplatnou obhajobu, neboť v budoucnu bude jistě mít možnost získat prostředky na uhrazení předmětného závazku.

5. Usnesení vrchního soudu ze dne 19. 2. 2020 bylo na základě stížnosti stěžovatele usnesením Nejvyššího soudu ze dne 10. 6. 2020 č. j. 11 Tvo 7/2020-3214 zrušeno a vrchnímu soudu bylo uloženo, aby blíže rozvedl své úvahy ohledně budoucích schopností stěžovatele uhradit své závazky.

6. Vrchní soud provedl ve věci další dokazování, přičemž zjistil, že stále probíhá insolvenční řízení, v němž byl zjištěn úpadek stěžovatele jako dlužníka a bylo povoleno řešení úpadku formou oddlužení. V rámci insolvenčního řízení bylo zjištěno, že nezajištěné dluhy stěžovatele činí 771 643 Kč, zajištěné dluhy činí 244 654,83 Kč. V rámci insolvenčního řízení byla dále tvrzena pohledávka stěžovatele za konkrétní fyzickou osobou ve výši 25 000 Kč, vlastnictví nemovitosti v hodnotě 280 000 Kč a očekávaný příjem stěžovatele ve výkonu trestu odnětí svobody ve výši 4 000 Kč měsíčně. Věznice Stráž pod Ralskem dne 2. 7. 2020 sdělila, že stěžovatel nebyl pracovně zařazen z důvodu špatné zdravotní klasifikace a s jeho pracovním zařazením se ani do budoucna nepočítá. Dále bylo zjištěno, že stěžovateli v pracovním zařazení brání spíše organizační důvody na straně věznice. Jde-li o zdravotní stav stěžovatele, byl mu diagnostikován syndrom závislosti na drogách, subjektivně stěžovatel udával bolesti bederní páteře. V květnu 2020 byl stěžovatel uznán způsobilým absolvovat kurz přípravy teplých pokrmů a byl též shledán způsobilým pro psychicky nenáročnou práci, lehkou až středně těžkou s vyloučením přenášení těžkých břemen. Vrchní soud dále zjistil, že od roku 1999 do roku 2015 byl stěžovatel zaměstnán u šesti zaměstnavatelů, opakovaně byl též veden v evidenci Úřadu práce České republiky. Na základě těchto informací se vrchní soud znovu zabýval návrhem stěžovatele, přičemž dospěl k závěru, že stěžovatel nesplňuje podmínky pro přiznání nároku na bezplatnou obhajobu, případně na obhajobu za sníženou odměnu. V odůvodnění napadeného usnesení vrchní soud poukázal zejména na zásadu, že každý je povinen plnit své závazky s důrazem na skutečnost, že nedostatek pohotových finančních prostředků není sám o sobě důvodem pro poskytnutí bezplatné obhajoby. Vrchní soud se tedy zaměřil na tzv. majetkovou potencialitu stěžovatele v budoucnu, přičemž zdůraznil, že prekluzivní lhůta pro pohledávky z náhrad ustanoveným advokátům činí 20 let, a tudíž své úvahy vrchní soud dále vztáhl k této době. Vrchní soud konstatoval, že doba pro splnění oddlužení činí nejvýše šest let, a tudíž

stěžovatel bude mít stále dostatečný časový prostor pro úhradu svého závazku z obhajoby v trestním řízení. Stěžovateli bylo v době rozhodování vrchního soudu 41 let, z čehož je zřejmé, že v prekluzivní době dvaceti let ani nedosáhne důchodového věku. Závěrem vrchní soud konstatoval, že stěžovatel je pracovně kvalifikován jako opravář zemědělských strojů, a tudíž není odkázán toliko na nekvalifikovanou práci. Pokud jde o zdravotní omezení stěžovatele, ta nejsou natolik závažná, aby mu zabránila ve výkonu práce. Vrchní soud předpokládal, že odměna a náhrada hotových výdajů budou činit přibližně 100 000 Kč. Napadeným usnesením ze dne 12. 8. 2020 č. j. 6 To 51/2020-3233 vrchní soud rozhodl, že stěžovatel nemá nárok na bezplatnou obhajobu.

7. Stěžovatel napadl usnesení vrchního soudu stížností, jež byla napadeným usnesením Nejvyššího soudu ze dne 23. 9. 2020 č. j. 11 Tvo 16/2020-3249 jako nedůvodná podle § 148 odst. 1 písm. c) trestního řádu zamítnuta, neboť Nejvyšší soud se ztotožnil se závěry uvedenými v napadeném usnesení vrchního soudu.

8. Usnesením krajského soudu ze dne 12. 11. 2020 č. j. 81 T 9/2018-3392 byla obhájkyni stěžovatele přiznána odměna a náhrada hotových výdajů v celkové výši 247 414,75 Kč.

II. Argumentace stěžovatele

9. Stěžovatel namítá, že osvědčil svou nemajetnost, poukázal na probíhající insolvenční řízení a na nemožnost pracovního zařazení ve výkonu trestu odnětí svobody. Částka, která byla pravomocně vyčíslena jako odměna a náhrada hotových výdajů advokáta, značně přesahuje stěžovatelovy současné ale i budoucí majetkové poměry. Po propuštění stěžovatele z výkonu trestu odnětí svobody pro něj bude velmi obtížné najít zaměstnání a spolu s absencí bydlení a rodinného zázemí bude takto stěžovatel uvržen do sociální propasti. Stěžovatel nebude za popsaných okolností mít možnost se jakkoliv vymanit z okraje společnosti.

10. Nad rámec uvedeného stěžovatel podotýká, že stát nepostupoval s péčí řádného hospodáře, neboť přestože mu bylo známo, že svou pohledávku z titulu odměny a náhrady hotových výdajů advokáta může přihlásit do insolvenčního řízení (a sám tuto možnost i připustil), neučinil tak, byť mu to časové okolnosti umožňovaly.

III. Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení

11. Ústavní soud zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům a vedlejším účastníkům řízení.

12. Vrchní soud odkázal na odůvodnění napadeného usnesení.

13. Vrchní státní zastupitelství v Olomouci považuje ústavní stížnost za nedůvodnou.

14. Nejvyšší soud ve svém vyjádření odkazuje na odůvodnění napadeného usnesení Nejvyššího soudu, přičemž zdůraznil, že budoucí majetkové poměry i s ohledem na věk a zdravotní stav stěžovatele mu umožní budoucí splacení závazku. Účastník tedy považuje ústavní stížnost za nedůvodnou.

15. Nejvyšší státní zastupitelství ve svém vyjádření konstatuje, že Ústavní soud ve své novější judikatuře pohlíží na danou problematiku spíše restriktivně. Při akcentování důležitosti práva na obhajobu a práva na spravedlivý proces Ústavní soud požaduje při posuzování předmětného nároku vycházet z aktuálních majetkových poměrů navrhovatele a jako ústavně nesouladnou posuzuje praxi, pokud je obecné soudy poměřují optikou nejistých okolností, které na straně stěžovatele v budoucnu mohou, ale též nemusí, nastat. Účastník tak uzavírá, že se domnívá, že postupem soudů došlo k zásahu do ústavně zaručených práv stěžovatele podle čl. 36 odst. 1 a čl. 40 odst. 3 Listiny.

16. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat stěžovateli uvedená vyjádření k replice, neboť ústavní stížnost je důvodná.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

17. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který se účastnil 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 o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svých práv.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

18. Ústavní stížnost je důvodná.

19. Ústavní soud se v posledních letech při posuzování práva na bezplatnou pomoc obhájce podle čl. 40 odst. 3 Listiny odchyluje od své judikatury obsažené v řadě usnesení (např. ze dne 17. 10. 2006 sp. zn. I. ÚS 624/06, ze dne 10. 1. 2012 sp. zn. I. ÚS 2824/11, ze dne 26. 4. 2007 sp. zn. III. ÚS 841/06, ze dne 13. 12. 2012 sp. zn. I. ÚS 4618/12 či ze dne 11. 4. 2013 sp. zn. II. ÚS 3723/12), jež akceptovala při zohledňování, zda jsou naplněny podmínky podle § 33 odst. 2 trestního řádu, tzv. majetkovou potencialitu obviněného, tedy nikoliv současnou finanční situaci, nýbrž možnosti obviněného do budoucna uhradit závazek vzniklý z uplatnění svého práva na obhajobu v trestním řízení.

20. Ústavní soud se v nálezu ze dne 23. 4. 2019 sp. zn. I. ÚS 3966/17 (N 69/93 SbNU 341) vymezil vůči praxi vycházející z tzv. majetkové potenciality obviněného a jako základní hledisko stanovil finanční situaci obviněného v době rozhodování o přiznání nároku na bezplatnou obhajobu, resp. obhajobu za sníženou odměnu, což jsou podmínky vycházející i z doslovného znění § 33 odst. 2 trestního řádu. Na tento právní názor dále Ústavní soud navázal např. v nálezu ze dne 8. 10. 2019 sp. zn. IV. ÚS 2590/19 (N 173/96 SbNU 206).

21. Ústavně zaručené právo na obhajobu, jehož součástí je i právo na obhajobu bezplatnou či za sníženou odměnu, je spolu s presumpcí neviny základní podmínkou řádného procesu, v němž má být zjištěna vina [viz nálezy ze dne 25. 9. 1996 sp. zn. III. ÚS 83/96 (N 87/6 SbNU 123; 293/1996 Sb.), ze dne 7. 4. 2010 sp. zn. I. ÚS 22/10 (N 77/57 SbNU 43) a ze dne 13. 9. 2016 sp. zn. I. ÚS 848/16 (N 174/82 SbNU 693)]. Obhajoba přispívá k rovnému postavení obou stran v soudním řízení tím, že pomáhá obviněnému porozumět, co se právě děje a co se od něj očekává, a to z pohledu porozumění odbornému jazyku, ale také situačnímu kontextu řízení. Právo na obhajobu je subjektivním právem a jeho respektování má přímý vliv na naplnění objektivní hodnoty spočívající ve zjištění a spravedlivém potrestání osoby, která ve společensky škodlivých případech páchá trestné činy, a tím ohrožuje integritu společnosti v právním státě žijící a na něj se spoléhající. Vzhledem k nutnosti zajistit základní práva a svobody všem osobám bez rozdílu majetku musí být právo na obhajobu zajištěno všem, tedy stejně osobám majetným i nemajetným.

22. O nutné obhajobě platí, že nemá-li obviněný zvoleného, ale ustanoveného obhájce, náklady na ni nese sice stát, nicméně v případě pravomocného uznání viny je obžalovaný povinen nahradit státu odměnu a hotové výdaje uhrazené ustanovenému obhájci státem, pokud nemá nárok na obhajobu bezplatnou [§ 152 odst. 1 písm. b) trestního řádu]. Nutná obhajoba tedy neznamená obhajobu bezplatnou a nelze ji považovat za bezplatnou právní pomoc ve smyslu čl. 40 odst. 3 Listiny.

23. Právo na bezplatné poskytnutí obhájce zaručuje pro určité případy rovněž čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy jako součást práva na spravedlivý proces. Jednou z minimálních záruk v trestním řízení je právo každého obviněného z trestného činu obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru, nebo pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují. Právo na bezplatnou pomoc obhájce podle čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy tedy vyžaduje splnění dvou souběžných podmínek, totiž že obviněný nemá prostředky na zaplacení obhajoby a že poskytnutí obhajoby

vyžadují zájmy spravedlnosti. Splnění druhé z uvedených podmínek český právní řád uznává především v případech, pro něž stanovuje tzv. nutnou obhajobu.

24. Nazírá-li Ústavní soud tedy na posuzovanou věc optikou výše uvedených východisek, nelze napadená usnesení obecných soudů považovat za ústavně souladná. Soudy *de facto* zcela pominuly aktuální majetkové poměry stěžovatele, který se nyní nachází ve výkonu trestu odnětí svobody, jehož výměra je pravomocně stanovena na sedm let. O nepříznivých majetkových poměrech stěžovatele vypovídá zejména skutečnost, že dne 4. 11. 2019 podal u krajského soudu insolvenční návrh spojený s návrhem na oddlužení. Z veřejně přístupného insolvenčního rejstříku vyplývá, že usnesením krajského soudu ze dne 12. 3. 2020 č. j. KSOL 10 INS 25150/2019-A17 byl zjištěn úpadek stěžovatele a bylo povoleno řešení úpadku oddlužením. Z insolvenčního rejstříku dále vyplývá, že celková zjištěná výše pohledávek od různých věřitelů za stěžovatelem činí celkem 679 345,13 Kč. Stěžovatel se tedy nyní nachází ve výkonu trestu odnětí svobody a zároveň je vázán podmínkami oddlužení formou splácení splátkového kalendáře. Namísto zohlednění stávající, velmi neuspokojivé, finanční situace stěžovatele v době rozhodování o návrhu na přiznání bezplatné obhajoby, resp. obhajoby za sníženou odměnu, obecné soudy toliko posuzovaly majetkovou potencialitu stěžovatele, a to v nepřiměřeně dlouhém časovém období příštích 20 let. Popsané úvahy, hypoteticky vypočítávající majetkovou potencialitu stěžovatele do daleké budoucnosti v řádu desítek let, aniž by zároveň bylo přihlédnuto k sociálním poměrům stěžovatele jako osoby inklinující k závislosti na omamných látkách a bez dostatečného rodinného zázemí, nelze považovat za souladné s právem na obhajobu podle čl. 40 odst. 3 Listiny, resp. čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy, v důsledku čehož je taktéž porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

25. Na základě výše uvedeného dospěl Ústavní soud k závěru, že napadenými usneseními došlo k porušení základního práva stěžovatele na bezplatnou pomoc obhájce podle čl. 40 odst. 3 Listiny a čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy, jakož i k porušení základního práva stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, pročež ústavní stížnosti mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků vyhověl a dle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadená rozhodnutí zrušil.

Č. 36
Výkon rozhodnutí trestních soudů o nárocích poškozeného v trestním řízení ve světle požadavků práva na spravedlivý proces (sp. zn. I. ÚS 2399/19 ze dne 23. února 2021)

Orgány veřejné moci rozhodující v řízení o výkonu rozhodnutí či v exekučním řízení jsou povinny zkoumat, vedle podmínek stanovených v § 261a odst. 1 o. s. ř. [popřípadě ve spojení s § 52 odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů], i to, zda povinný měl možnost se bez svého zavinění seznámit s pravomocným rozhodnutím trestního soudu o nárocích poškozeného v trestním řízení, které představuje exekuční titul, a jím ukládanou a vymáhanou povinností, a to bez ohledu na to, zda se takový exekuční titul stal v mezidobí formálně vykonatelným podle trestního řádu. Odsouzenému povinnému musí být poskytnuta alespoň základní třídenní lhůta (§ 261a odst. 2 o. s. ř., § 40 odst. 2 exekučního řádu) ke splnění pravomocného rozhodnutí trestního soudu, počítaná ode dne, kdy bylo odsouzenému takové rozhodnutí doručeno (§ 130 odst. 1 a § 137 odst. 4 tr. ř.), a nikoli ode dne, kdy se stalo podle trestního řádu vykonatelným. Nesplnění této podmínky je překážkou pro nařízení výkonu rozhodnutí nebo exekuce a zjištění jejího nedostatku v jejich průběhu je důvodem k zastavení výkonu rozhodnutí či exekuce.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj), soudce Vladimíra Sládečka a soudce Davida Uhlíře ve věci ústavní stížnosti K. P., zastoupeného Pavlem Nevrklou, advokátem, se sídlem nám. Republiky 18, 669 02 Znojmo, proti usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 26 Co 26/2019-41 ze dne 21. 5. 2019, za účasti Krajského soudu v Brně jako účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Krajského soudu v Brně č. j. 26 Co 26/2019-41 ze dne 21. 5. 2019 bylo porušeno základní právo stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se ruší.

Odůvodnění

I.

1. Včasnou ústavní stížností, která i v ostatním splňuje podmínky stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedeného soudního rozhodnutí, a to zejména pro porušení čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z napadeného usnesení Krajského soudu v Brně, jakož i vyžádaných soudních spisů vedených u Okresního soudu ve Znojmě pod sp. zn. 17 T 159/2017 a sp. zn. 15 EXE 1380/2018

Ústavní soud zjistil, že Okresní soud ve Znojmě usnesením č. j. 17 T 159/2017-116 ze dne 21. 5. 2018 rozhodl v předmětném trestním řízení o návrhu poškozené na přiznání náhrady nákladů potřebných k účelnému uplatnění nároku na náhradu škody a nemajetkové újmy tak, že stěžovateli jako odsouzenému podle § 154 odst. 1 a § 155 odst. 4 trestního řádu (dále též „tr. ř.“) uložil povinnost nahradit poškozené tyto náklady v celkové výši 32 348,14 Kč. Toto rozhodnutí napadl stěžovatel stížností, jíž Krajský soud v Brně částečně vyhověl a usnesením č. j. 5 To 234/2018-131 ze dne 18. 7. 2018 zrušil dotčené usnesení soudu prvního stupně a nově rozhodl tak, že stěžovatele zavázal povinností nahradit poškozené zmíněné náklady v celkové výši 25 057,89 Kč.

3. Poškozená se posléze domáhala vymožení uvedených nákladů exekučním návrhem ze dne 14. 9. 2018, adresovaným soudnímu exekutorovi Jiřímu Trojanovskému, Exekutorský úřad Frýdek-Místek, se sídlem Farní 23, 738 01 Frýdek-Místek, jenž byl následně pověřen vedením exekuce k vymožení dané pohledávky. Soudní exekutor vyrozuměl stěžovatele jako povinného o zahájení exekuce přípisem, jenž byl stěžovateli doručen spolu s dalšími písemnostmi dne 15. 10. 2018. Nato stěžovatel zaslal soudnímu exekutorovi návrh na zastavení exekuce s odůvodněním, že exekuční titul mu byl doručen až dne 29. 9. 2018, a proto v době podání exekučního návrhu nebyl exekuční titul pravomocný ani vykonatelný. Stěžovatel v témže návrhu dále uvedl, že jistinu pohledávky plynoucí z usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 5 To 234/2018-131 ze dne 18. 7. 2018 uhradil přímo oprávněné dne 3. 10. 2018.

4. Protože oprávněná se zastavením exekuce souhlasila jen v části týkající se úhrady jistiny pohledávky, postoupil soudní exekutor návrh stěžovatele na zastavení exekuce Okresnímu soudu ve Znojmě jako soudu exekučnímu s tím, že v rámci řízení o návrhu stěžovatele má být postaveno najisto, zda exekuční tituly byly v době podání exekučního návrhu pravomocné a vykonatelné. Okresní soud ve Znojmě usnesením č. j. 15 EXE 1380/2018-29 ze dne 29. 11. 2018 návrh stěžovatele na zastavení exekuce zamítl. K odvolání stěžovatele proti tomuto rozhodnutí Krajský soud v Brně v záhlaví označeným usnesením rozhodnutí exekučního soudu jako věcně správné potvrdil.

II.

5. Stěžovatel v ústavní stížnosti namítl, že trestní řád trpí mezerou spočívající v tom, že vykonatelnost usnesení není formálně vázána na jeho oznámení či doručení, jako je tomu kupříkladu v občanském soudním řádu. Dle jeho názoru tak odvolací soud posoudil vykonatelnost, resp. právní moc usnesení trestního soudu o výši nákladů potřebných k účelnému uplatnění nároku na náhradu škody a nemajetkové újmy čistě formálně dle § 140 tr. ř., aniž by byl přitom vzal v úvahu, kdy mu bylo doručeno. Stěžovatel se v té souvislosti domnívá, že podmínkou vykonatelnosti uvedeného usnesení bylo dle § 137 tr. ř. jeho oznámení tomu, jehož se přímo dotýká. V jeho případě pak došlo k situaci, kdy usnesení trestního soudu mu bylo oznámeno (doručeno) později, než byla zahájena exekuce. Dle svých slov stěží mohl dobrovolně hradit povinnost, o které nevěděl, aniž by se byl přitom vyhýbal či nadmíru stěžoval doručení. Je tedy zcela logické, že splnil svou povinnost až po tom, co mu byla oznámena. Tuto svoji argumentaci stěžovatel v ústavní stížnosti dále přiblížil.

III.

6. Krajský soud v Brně se k ústavní stížnosti nevyjádřil. Vedlejší účastnice (oprávněná v původním exekučním řízení) se na výzvu Ústavního soudu k ústavní stížnosti rovněž nevyjádřila, čímž se svého postavení vedlejšího účastníka vzdala (§ 101 odst. 4 občanského soudního řádu ve spojení s § 63 zákona o Ústavním soudu).

7. 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.

8. Ústavní soud zvážil argumentaci stěžovatele, obsah naříkaného soudního rozhodnutí, jakož i příslušný spisový materiál a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

9. Ústavní soud shledal, že vůči stěžovateli bylo zahájeno exekuční řízení, aniž by byl měl vůbec možnost dobrovolně splnit soudem uloženou povinnost v podobě uhrazení nákladů oprávněné potřebných k účelnému uplatnění nároku na náhradu škody a nemajetkové újmy.

10. Tato situace nastala následkem souhry několika okolností majících objektivní charakter, a to nezávisle na vůli stěžovatele. V prvé řadě je třeba poukázat na to, že stěžovatel do doby přijetí napadeného usnesení Krajského soudu v Brně nebyl povinen oprávněné cokoli hradit, neboť usnesení soudu prvního stupně (usnesení Okresního soudu ve Znojmě č. j. 17 T 159/2017-116 ze dne 21. 5. 2018) napadl včasnou stížností, jež má ze zákona odkladný účinek (§ 155 odst. 6 tr. ř.), o čemž byli účastníci řádně poučeni. Krajský soud v Brně stížnosti částečně vyhověl a napadeným usnesením snížil výši předmětných nákladů, které byl stěžovatel povinen oprávněné uhradit. Zde je třeba zdůraznit, že krajský soud učinil své rozhodnutí v neveřejném zasedání, pročež se stěžovatel nemohl s napadeným rozhodnutím v době jeho vydání seznámit, resp. z povahy této formy rozhodování nemohl o jeho existenci, a tím ani o své povinnosti uhradit oprávněné konkrétní peněžitou částku vědět. Vzhledem k tomu, že stěžovatel nebyl v trestním řízení zastoupen obhájcem (což ostatně obviněný v této fázi trestního řízení už často ani nebývá – viz § 41 odst. 5 tr. ř.), bylo rozhodnutí krajského soudu doručováno pouze stěžovateli, a to do vlastních rukou. Z doručenky připojené k referátu na č. l. 137 trestního spisu potom vyplývá, že stěžovateli bylo doručeno dne 22. 9. 2018. Nejdříve v tento den se tak stěžovatel mohl dozvědět o povinnosti, která ho ve vztahu k poškozené (a pozdější oprávněné) tíží. Naproti tomu zmocněnci poškozené bylo rozhodnutí doručeno do datové schránky již 12. 9. 2018. Záhy, dne 14. 9. 2018, tedy o více než týden dříve, než bylo rozhodnutí doručeno stěžovateli, podala poškozená shora zmíněný exekuční návrh k vymožení povinnosti uložené stěžovateli usnesením Krajského soudu v Brně č. j. 5 To 234/2018-131 ze dne 18. 7. 2018.

11. Z výše vyloženého je zřejmé, že stěžovateli bylo znemožněno dobrovolné plnění plynoucí z pravomocného rozhodnutí trestního soudu fakticky jen proto, že se o jeho existenci dozvěděl později než poškozená, která (prostřednictvím svého advokáta a někdejšího zmocněnce v trestním řízení) takřka obratem zahájila exekuční řízení k vymožení vzpomínaných nákladů podle pravomocného a současně i vykonatelného rozhodnutí stížnostního soudu.

12. V té spojitosti nelze přehlédnout, že na rozdíl od civilněprávní úpravy v občanském soudním řádu (srov. § 171 o. s. ř.) nastává právní moc a spolu s ní i vykonatelnost usnesení stížnostního soudu v trestním řízení již dnem samotného vydání takového usnesení, poněvadž trestní řád proti takovému rozhodnutí stížnost z logiky věci již nepřipouští [§ 140 odst. 1 písm. a) tr. ř.]. Trestní řád přitom ani nezná institut obecné lhůty k plnění usnesením či rozsudkem uložené povinnosti, jejímž uplynutím by teprve nastala jejich vykonatelnost. Tato ve vztahu k příjemci uložené povinnosti poměrně přísná trestněprávní úprava vykonatelnosti usnesení je dána povahou rozhodování v trestním řízení (zvláště pak v přípravném řízení), jeho zásadami, v nichž se mimo jiné mísí důraz na rychlost s požadavkem na účinnost rozhodnutí. Poskytnutí prostoru tomu, komu je povinnost adresována, pro její dobrovolné splnění by mnohdy mělo za následek zmaření samotného smyslu a účelu přijímaného rozhodnutí.

13. Na příkladu souzené věci je ovšem dobře patrné, že trestním řádem založená koncepce vykonatelnosti usnesení za neexistence jakékoli lhůty k plnění může sama o sobě v některých případech vést k zásahu do základních práv toho, jemuž je povinnost stanovená usnesením určena. Tak tomu může být zejména v oblasti rozhodování trestních soudů o nárocích poškozeného soukromé povahy, konkrétně o jeho návrzích na přiznání nákladů spojených s jeho účastí v trestním řízení (§ 154 tr. ř.). Stranou pozornosti však nemůže zůstat ani rozhodování o samotném nároku na náhradu škody či nemajetkové újmy, byť k němu

dochází v rámci posuzování viny a trestu (adhezní řízení, srov. § 228 a 229 tr. ř.), jehož výsledek je zachycen ve výrokové části rozsudku. Pro vykonatelnost rozsudku tu totiž platí obdobná východiska jako u usnesení (viz § 139 tr. ř.).

14. Zmíněná oblast rozhodování trestních soudů se vyznačuje tím, že výkon jejich rozhodnutí se tu neuskutečňuje skrze instituty vykonávacího řízení upravené v hlavě dvacáté první trestního řádu, nýbrž cestou občanskoprávní. Děje se tak buď na základě řízení o výkonu rozhodnutí dle části šesté občanského soudního řádu, anebo na základě exekučního řízení vedeného dle zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „ex. ř.“), a to v závislosti na tom, jaký způsob poškozený zvolí. Jelikož právní moc a vykonatelnost rozhodnutí trestních soudů se v dotčené oblasti váží ke stejnému okamžiku, vzniká možnost, že poškozený navrhne výkon těchto rozhodnutí dříve, nežli odsouzený dostane příležitost uloženou povinnost dobrovolně splnit.

15. Tak tomu bylo i v nyní řešeném případě, v němž poškozené, resp. jejímu zmocněnci byl s přihlédnutím k rozdílenému způsobu doručování opis usnesení stížnostního soudu doručen podstatně dříve než stěžovateli, takže k zahájení exekučního řízení poškozená dokázala přistoupit ještě předtím, než stěžovatel mohl získat povědomí o rozhodnutí stížnostního soudu. Je nasnadě, že jen v důsledku nastíněné konstelace objektivních okolností neměl být stěžovatel krácen na možnosti dobrovolného splnění povinnosti uložené soudním rozhodnutím, tedy neměl být poškozen tím, že proti němu bylo zahájeno exekuční řízení (obecně spojené s dalšími a ne zcela zanedbatelnými náklady), aniž se sám vůbec o této povinnosti mohl dozvědět. Takový postup se ocitá v rozporu se základními atributy právního státu, zejména se zásadami předvídatelnosti soudního rozhodování a právní jistoty. Tato rozhodná tvrzení stěžovatel uvedl již v návrhu na zastavení exekuce a posléze i v odvolání, avšak odvolací soud je ve svém nyní rozporovaném usnesení nezohlednil. Zde je vhodné poznamenat, že soudům nelze zcela vytýkat úvahy o právní moci a vykonatelnosti daného exekučního titulu, jelikož odpovídají výše rozvedené právní úpravě v trestním řádu, jakož i ustálené judikatuře Nejvyššího soudu. Uvedené ovšem nic nemění na tom, že aplikace těchto závěrů na jedinečné okolnosti případu stěžovatele vedla k zásahu do základního práva stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

16. Ústavní soud se shoduje se stěžovatelem v tom, že trestní řád (resp. právní řád obecně) vskutku nepamatuje na situaci, která nastala v jeho věci, což je odrazem toho, že rozhodování o nárocích poškozeného, jež má soukromoprávní povahu, je veskrze druhořadou záležitostí trestního řízení. Z těchto důvodů Ústavní soud musí při absenci účinné právní úpravy předcházející takovým případům, jakým je případ stěžovatele, zaujmout právní názor, dle něhož jsou orgány veřejné moci rozhodující v řízení o výkonu rozhodnutí či v exekučním řízení povinny zkoumat i to, zda povinný měl reálnou možnost seznámit se s obsahem exekučního titulu a jím ukládanou a vymáhanou povinností bez ohledu na to, zda se exekuční titul stal v mezidobí formálně (ze zákona) vykonatelným.

17. Právě vyřčená podmínka pro nařízení výkonu rozhodnutí či exekuce tak přistupuje k požadavkům uvedeným v § 261a odst. 1 o. s. ř. (popřípadě ve spojení s § 52 odst. 1 ex. ř.). V případě rozhodnutí trestních soudů o nárocích poškozeného v trestním řízení jako exekučních titulů to znamená, že třídenní pariční lhůtu, předvídanou ustanovením § 261a odst. 2 o. s. ř., resp. ustanovením § 40 odst. 2 ex. ř. (již trestní řád nezná), je třeba počítat až od doby doručení příslušného pravomocného rozhodnutí trestního soudu odsouzenému, a nikoli ode dne, kdy se takové rozhodnutí trestního soudu stalo vykonatelným. Lhostejno přitom, zda jde o rozhodnutí odvolacího soudu mající vliv na přiznání náhrady škody nebo nemajetkové újmy poškozenému, anebo o usnesení stížnostního soudu podle § 155 odst. 4 a 6 tr. ř. Rozdíl tu je pouze v tom, že rozhodnutí odvolacího soudu se zpravidla [s výjimkami uvedenými v § 263 odst. 1 písm. a) a b) tr. ř.] vyhlašuje ve veřejném zasedání, o jehož konání (a možnosti účasti na něm) musí být

obžalovaný alespoň vyrozuměn (§ 233 odst. 1 tr. ř.). Jeho případná přítomnost při vyhlášení rozhodnutí odvolacího soudu, v jehož důsledku je povinen nahradit poškozenému náhradu škody nebo nemajetkové újmy, mu většinou poskytuje určitý časový „náskok“ před případným záměrem poškozeného vymoci své právo výkonem rozhodnutí nebo exekucí. Poškozený nebo jeho zmocněnec totiž v tomto případě neodchází ze soudní síně s bezvadným exekučním titulem v ruce, a ještě tedy nemůže, obrazně řečeno, zamířit k nejbližšímu soudnímu exekutorovi za účelem jeho výkonu. Současně jsou obviněný a poškozený zpraveni o povinnosti a jí odpovídajícím právu ve stejný okamžik. Oproti tomu výchozí formou rozhodování stížnostního soudu ve věci náhrady nákladů poškozeného dle vzpomínaného ustanovení § 155 odst. 4 a 6 tr. ř. je neveřejné zasedání (§ 240 tr. ř.), pročež se o jeho výsledku mohou oba dotčení účastníci dozvědět v jiný čas. Je zde tedy větší riziko, že poškozený se o usnesení stížnostního soudu dozví dříve než odsouzený a zahájí výkon rozhodnutí či exekuci, aniž by se odsouzený o rozhodnutí stížnostního soudu vůbec dozvěděl.

18. Dle názoru Ústavního soudu nelze akceptovat, aby na straně jedné měl odsouzený dostatečný časový prostor ke splnění peněžitého trestu (srov. zákonnou patnáctidenní lhůtu v § 341 tr. ř., jež musí být odsouzenému poskytnuta k dobrovolnému zaplacení peněžitého trestu; obdobně je tomu v případě vymáhání pořádkové pokuty – § 361 tr. ř.) bez ohledu na již nastalou vykonatelnost odsuzujícího rozsudku, na druhé straně čelil nepoměrným obtížím spojeným s toutéž vykonatelností rozsudku stran výroku o náhradě škody či nemajetkové újmy, která leckdy převyšuje výši peněžitého trestu a nezřídka se pohybuje ve statisícových částkách. Do doby přijetí relevantní zákonné úpravy je proto nutné vycházet ze shora vysloveného právního názoru a ponechat odsouzenému alespoň základní třídenní lhůtu ke splnění pravomocného rozhodnutí trestního soudu, avšak počítanou ode dne, kdy bylo odsouzenému doručeno (§ 130 odst. 1 a § 137 odst. 4 tr. ř.), a nikoli ode dne, kdy se stalo podle trestního řádu vykonatelným. Nesplnění této podmínky je překážkou pro nařízení výkonu rozhodnutí nebo exekuce a zjištění jejího nedostatku v jejich průběhu je důvodem k zastavení výkonu rozhodnutí či exekuce.

19. Ve světle řečeného tudíž Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti, vyslovil porušení základního práva stěžovatele na spravedlivý proces a přikročil dle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu ke zrušení napadeného usnesení Krajského soudu v Brně, který je ve svém dalším postupu vázán právním názorem vysloveným v tomto nálezu (čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky, § 314h odst. 1 tr. ř.).

Č. 37
Posouzení odpovědnosti státu za délku řízení vedeného před Evropským soudem pro lidská práva (sp. zn. I. ÚS 1154/20 ze dne 23. února 2021)

Česká republika neodpovídá za délku řízení před Evropským soudem pro lidská práva, neboť jde o orgán na státu nezávislé mezinárodní organizace, nad jehož činností nemá stát kontrolu. Není proto porušením čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod ani čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, nezahrne-li obecný soud do posuzované délky řízení (z hlediska její přiměřenosti) dobu, po kterou běželo řízení před Evropským soudem pro lidská práva.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka, soudce zpravodaje Jaromíra Jirsy a soudce Vladimíra Sládečka o ústavní stížnosti stěžovatelů 1. Ing. Maxima Chadzitaskose, 2. Viléma Franty, obou zastoupených JUDr. Petrem Zimou, advokátem, se sídlem v Praze 2, Slezská 13, proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 1117/2019-119 ze dne 26. 2. 2020 a rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 16 Co 350/2018--105 ze dne 27. 11. 2018, za účasti Nejvyššího soudu a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a České republiky – Ministerstva spravedlnosti, se sídlem v Praze 2, Vyšehradská 427/16, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností jsou napadena v záhlaví uvedená rozhodnutí obecných soudů, jimiž bylo podle přesvědčení stěžovatelů porušeno jejich právo na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo na odškodnění újmy způsobené nesprávným úředním postupem podle čl. 36 odst. 3 Listiny.

II. Řízení před obecnými soudy

2. Stěžovatelé se v řízení před obecnými soudy domáhali proti vedlejší účastnici zaplacení 136 670 Kč s příslušenstvím každému jako odčinění nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem – nepřiměřenou délkou řízení vedeného u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 50 Cm 151/2007 (dále též „původní řízení“). Ve vztahu k původnímu řízení bylo Evropským soudem pro lidská práva (dále též „ESLP“) konstatováno porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) pro odepření práva stěžovatelů – tzv. vytěsněných akcionářů – na přístup k soudu (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Chadzitaskos a Franta proti České republice* ze dne 27. 9. 2012 č. 7398/07, 31244/07, 11993/08 a 3957/09). K návrhu stěžovatelů bylo následně obnoveno

řízení před Ústavním soudem v uvedené věci a byla zrušena původní rozhodnutí o ústavních stížnostech stěžovatelů [viz usnesení sp. zn. Pl. ÚS 32/13 ze dne 13. 5. 2014 a zrušená usnesení sp. zn. I. ÚS 1533/07 ze dne 9. 10. 2007 a sp. zn. IV. ÚS 2062/08 ze dne 4. 9. 2008 (všechna rozhodnutí jsou dostupná na https://nalus.usoud.cz)]. Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 32/13 ze dne 20. 5. 2014 (N 98/73 SbNU 595) Ústavní soud rozhodnutí napadená v původním řízení, původně zastaveném pro nedostatek pravomoci soudu (z důvodu uzavřené rozhodčí doložky), zrušil. Řízení sp. zn. 50 Cm 151/2007 zahájené dne 13. 12. 2007 nebylo v době podání žaloby o odškodnění za jeho nepřiměřenou délku v roce 2017 ještě skončeno, pro úpadek žalovaného účastníka se však pro stěžovatele stalo fakticky bezpředmětným.

3. Obvodní soud pro Prahu 2 (dále jen „nalézací soud“) přiznal každému ze stěžovatelů rozsudkem č. j. 22 C 97/2017-89 ze dne 23. 5. 2018 odčinění imateriální újmy 130 000 Kč s příslušenstvím (výrok I) a náhradu nákladů řízení (výrok III); ohledně zaplacení 6 670 Kč každému ze stěžovatelů žalobu zamítl (výrok II). Nalézací soud dospěl k závěru, že vzhledem k obnově je třeba na posuzované řízení sp. zn. 50 Cm 151/2007 hledět jako na celek a nároky z něj plynoucí hodnotit komplexně; zohlednil důvod obnovy řízení před Ústavním soudem (nezákonné rozhodnutí, jak bylo konstatováno na mezinárodní úrovni), a započítal proto i dobu, po kterou řízení před vnitrostátními soudy neběželo (tj. převážně dobu, po kterou běželo řízení před ESLP), neboť stát nese odpovědnost za porušení práva stěžovatelů na přístup k soudu zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny. Nalézací soud přiznal stěžovatelům zadostiučinění za nepřiměřenou délku řízení téměř deseti let (z toho nejméně čtyřletý průtah po dobu pravomocného skončení věci před jejím obživnutím obnovou řízení před Ústavním soudem v návaznosti na rozsudek ESLP).

4. Městský soud v Praze (dále jen „odvolací soud“) – stěžovateli nesprávně označovaný jako Vrchní soud v Praze – změnil uvedený rozsudek nalézacího soudu k odvolání vedlejší účastnice tak, že žalobu zamítl i v rozsahu nepravomocně přiznaných 130 000 Kč s příslušenstvím (výrok I) a uložil stěžovatelům povinnost zaplatit vedlejší účastnici na náhradě nákladů řízení před soudy obou stupňů 600 Kč (výrok II). Odvolací soud odkázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího soudu (rozhodnutí sp. zn. 30 Cdo 2780/2015 ze dne 1. 6. 2016 či sp. zn. 30 Cdo 4011/2016 ze dne 25. 1. 2017) a dospěl k závěru, že při posouzení přiměřenosti délky řízení se zásadně nepřihlíží k délce řízení o povolení obnovy; podle odvolacího soudu nebylo možné započítat dobu od pravomocně skončeného řízení do doby, než byla Ústavním soudem povolena jeho obnova. Odvolací soud přihlédl rovněž k tomu, že v původním řízení byla Evropským soudem pro liská práva za porušení Úmluvy ze strany České republiky stěžovatelům přiznána satisfakce ve výši 20 000 EUR a 10 000 EUR; také proto není podle něj důvod zahrnovat do celkové doby posuzovaného řízení i sporné období (dobu, kdy věc projednával ESLP). Bez jeho zohlednění pak dospěl odvolací soud k závěru, že před tuzemskými soudy řízení netrvalo nepřiměřeně dlouho (bod 10 napadeného rozsudku).

5. Nejvyšší soud (dále též „dovolací soud“) odmítl dovolání stěžovatelů pro nepřípustnost, neboť odvolací soud se svým posouzením neodchýlil od ustálené judikatury dovolacího soudu citované v předchozím odstavci; otázka, zda do celkové doby řízení započíst i dobu mezi skončením řízení a jeho obnovou Ústavním soudem, podle něj přípustnost dovolání ve smyslu § 237 občanského soudního řádu (dále též „o. s. ř.“) založit nemůže. Na otázce, zda lze započítat náhradu přisouzenou Evropským soudem pro lidská práva za újmu vzniklou porušením práva na přístup k soudu, podle dovolacího soudu posouzení odvolacího soudu nestálo; ani tato otázka přípustnost dovolání nezaložila.

III. Argumentace stěžovatelů

6. Podle stěžovatelů je z více důvodů nepřípadný odkaz Nejvyššího soudu na jeho rozsudek sp. zn. 30 Cdo 2780/2015, v souladu s nímž posoudil odvolací soud negativně otázku, zda se do nepřiměřené délky řízení započítává také doba mezi skončením řízení a jeho obnovou.

V odkazované věci například nebylo konstatováno porušení základních práv jako ve věci stěžovatelů, a to ani Evropským soudem pro lidská práva, ani následně ze strany Ústavního soudu.

7. Na věc stěžovatelů nelze podle jejich přesvědčení aplikovat závěr, podle kterého okolnosti, jež mohou být důvodem obnovy řízení, nelze přičítat k tíži rozhodujícího orgánu, neboť v jejich věci je důvod obnovy řízení (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva) jednoznačně přičitatelný státním orgánům. Po celou dobu řízení před Evropským soudem pro lidská práva i během řízení o obnově před Ústavním soudem byli stěžovatelé zbaveni svého práva na přístup k soudu. Zásadní rozdíl tak dovozují ze skutečnosti, že v jejich věci šlo o obnovu řízení před Ústavním soudem, nikoli občanského soudního řízení podle občanského soudního řádu, neboť důvody pro obnovu těchto řízení jsou rozdílné [srov. § 228 o. s. ř. a § 119 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“)]. Nejvyšší soud rozhodoval na základě jiného skutkového stavu, než jaký byl v řízení zjištěn, a v důsledku toho absentuje v jeho rozhodnutí odůvodnění, proč se z pohledu nároku na odškodnění nesprávného úředního postupu spočívajícího v nepřiměřené délce řízení do celkové délky řízení nemá započítat i doba řízení před Evropským soudem pro lidská práva.

8. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že z původního řízení v jejich věci nelze vyjmout dobu od právní moci usnesení o zastavení řízení do povolení její obnovy usnesením Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 32/13 ze dne 13. 5. 2014, tj. převážně dobu, po kterou bylo vedeno řízení před Evropským soudem pro lidská práva, neboť důvodem průtahů a celkové délky řízení byl nesprávný postup českých soudů. Odepření odškodnění za délku řízení se stěžovatelům s ohledem na okolnosti a průběh původního řízení jeví jako nespravedlivé.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

9. Ústavní stížnost byla podána včas, osobami oprávněnými, řádně zastoupenými advokátem v souladu s § 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a je i přípustná podle § 75 odst. 1 téhož zákona.

V. Vyjádření k ústavní stížnosti a replika stěžovatelů

10. Ústavní soud vyzval k vyjádření k ústavní stížnosti účastníky řízení i vedlejší účastnici. Odvolací soud ve svém vyjádření nesdělil nic nad rámec odůvodnění svého rozsudku; vedlejší účastnice se nevyjádřila vůbec.

11. Nejvyšší soud setrval na svém závěru, že na věc stěžovatelů je judikatura týkající se obnovy řízení podle občanského soudního řádu beze zbytku aplikovatelná, a dále poukázal na odškodnění, kterého se stěžovatelům dostalo ze strany ESLP v původním řízení. Započtení sporné doby řízení před ESLP by podle dovolacího soudu vedlo k dvojímu odškodnění téhož, k čemuž není důvod. Konečně dovolací soud bez bližšího odůvodnění uvedl, že státu nelze přičítat k tíži délku řízení před mezinárodním soudem.

12. V replice k zaslaným vyjádřením stěžovatelé doplnili, že odškodnění přiznané Evropským soudem pro lidská práva bylo v poměru ke skutečné újmě vzniklé postupem soudů minimální a věc měla být analogicky posouzena podobně jako v nálezu sp. zn. II. ÚS 570/20 ze dne 14. 10. 2020 (N 199/102 SbNU 267) týkajícím se nepřiměřené délky správního řízení.

VI. Upuštění od ústního jednání

13. Ústavní soud nekonal ústní jednání ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu, neboť od něj nebylo možné očekávat další objasnění věci – skutková zjištění i právní argumentace potřebné pro posouzení Ústavního soudu jsou patrny z písemností založených ve spisu. Ústavní soud nevyžadoval ani spis vedený u nalézacího soudu pod zn. 22 C 97/2017, neboť stěžovatelé

nezpochybňují zjištěný (nesporný) skutkový stav – jejich argumentace se odvíjí od právního posouzení obecných soudů, proto Ústavnímu soudu stačí podklady obsažené ve vlastním spisu.

VII. Posouzení Ústavního soudu

14. Po seznámení s obsahem svého spisu dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost není důvodná.

15. Do celkové délky původního řízení pro účel odškodnění nemajetkové újmy za nesprávný úřední postup, který by ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny a § 13 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“) mohla jeho nepřiměřená délka představovat, skutečně nelze zahrnout i dobu, po kterou běželo řízení před ESLP, ovšem z jiných důvodů, než které obecné soudy uvedly v napadených rozhodnutích. V tomto ohledu je nutno stěžovatelům přisvědčit, že jejich odůvodnění je nepřesvědčivé a vnitřně rozporné. Ústavní soud proto tímto nálezem uvádí na pravou míru důvody, proč Česká republika nemůže nést odpovědnost za délku řízení před Evropským soudem pro lidská práva. Jelikož uvedená korekce právního posouzení obecných soudů nemůže mít vliv na výsledek řízení a právní postavení stěžovatelů, ústavní stížnost zamítl.

VII. a) Odpovědnost státu za délku řízení před Evropským soudem pro lidská práva

16. V mezinárodním právu veřejném fungují odpovědnostní vztahy na bázi kodifikovaného mezinárodního obyčejového práva (zachyceného v roce 2001 Komisí OSN pro mezinárodní právo v dokumentu nazvaném Návrh článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování). Vznik mezinárodněprávní odpovědnosti vyžaduje kumulativní splnění dvou podmínek: 1. existenci mezinárodně protiprávního chování (zahrnující jak aktivní jednání, tak i opomenutí jednat – např. nečinnost) subjektu mezinárodního práva (nejčastěji státu či mezinárodní organizace), které je: 2. přičitatelné odpovědnému subjektu mezinárodního práva (opět zejména státu či samotné mezinárodní organizaci). Pro dovození odpovědnosti členského státu Rady Evropy, jejímž orgánem Evropský soud pro lidská práva je, za délku jeho řízení však podle Ústavního soudu není splněna ani jedna z nich.

17. V první řadě neexistuje právní titul, na jehož základě by se jednotlivec mohl po České republice odškodnění za délku řízení před ESLP domáhat – pro uplatnění takového nároku chybí právní základ. Evropský soud pro lidská práva není vázán českým ústavním pořádkem, nedopadá na něj tedy čl. 36 odst. 3 Listiny. Nárok jednotlivce proto nemůže plynout ani ze zákona č. 82/1998 Sb., podle jehož § 1 odpovídá stát za újmu způsobenou při výkonu státní moci, tj. za škodu způsobenou státními orgány anebo jinými orgány, jimž byl svěřen výkon státní správy či na které byl přenesen (§ 2).

18. Z Úmluvy samotné rovněž podobný závazek Rady Evropy ani státu neplyne; plyne z ní garance, že v případě jejího porušení vnitrostátními orgány se jednotlivci u ESLP dostane ochrany a způsobená újma bude na vrub chybujícího státu odčiněna, jak předpokládá čl. 41 Úmluvy (restitučně či reparačně). Z Úmluvy neplyne závazek, že i sám Evropský soud pro lidská práva, jako (hierarchicky) poslední ve věci rozhodující orgán, bude také schopen rozhodovat v přiměřené lhůtě a že Rada Evropy či dotčený členský stát ponese odpovědnost za jeho nedodržení.

19. I kdyby Evropský soud pro lidská práva textem Úmluvy zavázán byl, neexistuje soudní orgán jemu hierarchicky nadřazený, který by přiměřenost délky jeho řízení ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy mohl hodnotit [srov. obdobně východiska k nepřípustnosti přezkumu postupu Ústavního soudu vnitrostátními obecnými soudy v bodech 13 a 14 nálezu sp. zn. II. ÚS 179/13 ze dne 19. 9. 2013 (N 166/70 SbNU 545)]. Absence dalšího, Evropskému soudu pro lidská práva nadřazeného orgánu přitom pramení z legitimní potřeby zajištění vymahatelnosti

práva, udržitelnosti právního systému a záruky právní jistoty; prostředků ochrany práv jednotlivce nemůže existovat nekonečné množství. Hodnocení, zda délka soudního řízení je či není přiměřená, je přitom ve své podstatě přezkumem správnosti postupu rozhodujícího soudu. Nelze proto současně připustit, aby přiměřenost délky řízení před ESLP hodnotily (přezkoumávaly) vnitrostátní (byť i soudní) orgány (včetně Ústavního soudu), neboť by tím byly popřeny smysl a účel jeho existence (nezávislá kontrola dodržování Úmluvy v zemích Rady Evropy), funkčnost nastaveného soudního systému i autorita rozhodnutí ESLP.

20. Naplněna ostatně není ani druhá z podmínek uvedených v bodě 16. I kdyby bylo možné dovodit existenci mezinárodně protiprávního jednání (existoval by právní základ požadavku, aby ESLP rozhodoval v přiměřené lhůtě), nebylo by přičitatelné členskému státu. Samotné členství státu v mezinárodní organizaci jeho odpovědnost za protiprávní jednání mezinárodní organizace nezakládá, neboť mezinárodní organizace (mezi jinými i Rada Evropy) disponuje vlastní subjektivitou, autonomní povahou a vykonává vůli odlišnou od členských států (Jílek, D. Problémy mezinárodně právní odpovědnosti mezinárodních organizací. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1991, s. 33). Musel by tedy existovat vztah příčinné souvislosti v tom smyslu, že stát měl dostatečný prostor k zabránění vzniku protiprávního stavu, ale neučinil tak. Bez přičitatelnosti protiprávního chování státu není jeho odpovědnost dána (Čepelka, Č., Šturma, P. Mezinárodní právo veřejné. Praha: Eurolex Bohemia, 2008, s. 583). Stát odpovídá pouze za jednání orgánů, nad jejichž činností má kontrolu (zásadně tedy pouze svých vlastních orgánů; viz k tomu již rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Humen proti Polsku* ze dne 15. 10. 1999 č. 26614/95, § 66, či rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Martins Moreira proti Portugalsku* ze dne 26. 10. 1988 č. 11371/85, § 60). Podobně z judikatury ESLP plyne, že žalovanému státu není přičitatelná ani délka řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem Evropské unie (viz rozsudek ve věci *Pafitis a další proti Řecku* ze dne 26. 2. 1998 č. 20323/92, § 95, či rozsudek ve věci *Koua Poirrez proti Francii* ze dne 30. 9. 2003 č. 40892/98, § 61).

21. Česká republika se jako člen Rady Evropy podílí na jejím financování, přispívá tedy (nejen finančně) i na fungování Evropského soudu pro lidská práva; nemá však vliv na jeho organizaci a samotný chod. Z tohoto důvodu není možné přičítat jí odpovědnost za jeho případné pochybení. Také pro Evropský soud pro lidská práva, rozhoduje-li o uplatněném nároku stěžovatele na odčinění nepřiměřené délky (vnitrostátního) řízení, jehož se mu na vnitrostátní úrovni nedostalo, zkoumá, „zda vnitrostátní orgány přistupovaly k věci s péčí, kterou si vyžadoval význam řízení pro stěžovatele“ (viz Kmec, J. in Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 710, bod 175). Těžko si však lze představit, jakou péči by mohl kterýkoli vnitrostátní orgán vynaložit, aby se mu podařilo zajistit rozhodnutí ESLP v rozumné době; stát zkrátka nemá jak délku řízení před ESLP ovlivnit – i z tohoto důvodu mu nemůže být nepřiměřená délka řízení kladena k tíži.

VII. b) Povaha obnovy řízení před obecnými soudy a obnovy řízení před Ústavním soudem

22. Co státu naopak přičitatelné je, je důvod obnovy řízení před Ústavním soudem. V tomto ohledu se Ústavní soud ztotožňuje se stěžovateli, že část odůvodnění odvolacího a dovolacího soudu, připodobňující vzniklou situaci k řízení o obnově občanskoprávního (nebo i trestního) řízení, je nepřesvědčivá a nelogická (viz dále část VII. c).

23. Nejvyšší soud ve své judikatuře (viz odkazovaný rozsudek sp. zn. 30 Cdo 2780/2015 a další na něj navazující rozhodnutí) sám v kontextu občanského soudního řízení uvádí, že jeho obnova je mimořádný opravný prostředek odlišný od jiných opravných prostředků, neboť umožňuje prolomit právní moc rozhodnutí z důvodů objektivní povahy (tedy nikoliv z důvodů pochybení rozhodujících orgánů), které nejsou přičitatelné k tíži rozhodujícího orgánu, resp.

státu (v protikladu s důvodem zmatečnosti například – srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 2303/2011 ze dne 11. 9. 2012). Uvedené východisko lze přiměřeně vztáhnout na všechna řízení před obecnými soudy (trestní, správní) právě pro důvody, které k obnově řízení mohou vést.

24. V žádném případě však mimořádný opravný prostředek obnovy řízení podle soudních řádů obecného soudnictví nelze srovnávat s institutem obnovy řízení podle § 119 a násl. zákona o Ústavním soudu. Stanoví-li § 119 odst. 1 uvedeného zákona, že návrh na obnovu řízení před Ústavním soudem lze podat „ve věci, v níž mezinárodní soud shledal, že zásahem orgánu veřejné moci bylo v rozporu s mezinárodní smlouvou porušeno lidské právo nebo základní svoboda“, pak je důvodem obnovy řízení před Ústavním soudem pochybení rozhodujících orgánů (konstatované mezinárodním soudem, zejména Evropským soudem pro lidská práva); o objektivní povahu takového důvodu vylučující jeho přičitatelnost státu proto nejde.

25. Povaha porovnávaných procesních institutů je i přes shodné pojmenování nesrovnatelná a nezaměnitelná. Účelem obnovy řízení podle zákona o Ústavním soudu není odstranění vad skutkových zjištění, které vznikly tím, že soudu (a před tím účastníkům řízení) v době jeho rozhodování nebyly objektivně vzato známy důkazy nebo skutečnosti způsobilé změnit skutkový stav věci, jako je tomu v řízení před obecnými soudy (např. usnesení sp. zn. II. ÚS 535/02 ze dne 26. 11. 2002), ale zajištění vnitrostátního provedení rozhodnutí mezinárodního soudu. Obnova řízení před Ústavním soudem není obnovou soudního řízení v tradičním slova smyslu. Řízení podle § 119 a násl. zákona o Ústavním soudu je možné zahájit pouze v návaznosti na rozhodnutí mezinárodního soudu, který shledal na vnitrostátní úrovni porušení základních práv stěžovatele.

VII. c) Aplikace na projednávaný případ

26. Z předestřených východisek vyplývá, že je důvodná argumentace stěžovatelů shrnutá v bodech 6 a 7 nálezu. Nejvyšší soud se skutečně nijak nevypořádal s diametrálně odlišnou povahou institutu obnovy řízení podle občanského soudního řádu a podle zákona o Ústavním soudu, které nelze vzájemně zaměňovat – v tomto ohledu je jeho rozhodnutí zatíženo libovůlí. Nejvyšší soud reagoval na skutkové okolnosti případu stěžovatelů nepřiléhavou aplikací práva, jeho rozhodnutí tak postrádá atributy náležitého odůvodnění [viz např. stěžovateli odkazovaný nález sp. zn. I. ÚS 1599/13 ze dne 7. 4. 2015 (N 72/77 SbNU 89)] a zasluhovalo by zrušit pro porušení čl. 36 odst. 1 Listiny.

27. Ústavní soud však dospěl k závěru, že Česká republika nemůže odpovídat za délku řízení před Evropským soudem pro lidská práva (viz body 16–21); nelze ji proto ve věci stěžovatelů zahrnout do posouzení celkové délky původního řízení, což je závěr, který nezpochybňuje výsledek řízení před obecnými soudy napadeného ústavní stížností, byť je založen na jiných právních důvodech. Na uvedený závěr nemá vliv ani skutečnost, že stěžovatelé byli v řízení před ESLP úspěšní a že Ústavní soud svá, ve věci stěžovatelů dříve vydaná rozhodnutí (usnesení sp. zn. I. ÚS 1533/07, resp. usnesení sp. zn. IV. ÚS 2062/08) následně v řízení o povolení obnovy sám zrušil (viz usnesení sp. zn. Pl. ÚS 32/13 ze dne 13. 5. 2014). Uvedené pochybení vnitrostátních orgánů (odepření práva na přístup k soudu) v původním řízení bylo odškodněno samotným ESLP a s nyní projednávaným nárokem nesouvisí. Sporné období mezi rozhodnutími Ústavního soudu ve věci [usneseními sp. zn. I. ÚS 1533/07, sp. zn. IV. ÚS 2062/08 a nálezem sp. zn. Pl. ÚS 32/13 ze dne 20. 5. 2014 (N 98/73 SbNU 595)] proto nelze do celkové délky řízení pro vznik nároku na odškodnění podle platné právní úpravy zahrnout.

28. Pro závěr o (ne)důvodnosti žalovaného nároku je tak rozhodující jedině posouzení délky řízení před vnitrostátními soudy. V tomto ohledu dospěly obecné soudy k odůvodněnému závěru, že samotná délka řízení před českými soudy nepostačuje s ohledem na složitost a konkrétní okolnosti věci k závěru o její nepřiměřenosti a z ní plynoucí existence nesprávného

úředního postupu, kterým by stěžovatelům vznikla nemateriální újma. Potud jde o přezkoumatelné posouzení nezávislých soudů, které nikterak nevybočuje ze standardních výkladových mezí a nevede Ústavní soud k závěru, že by jím byla základní práva stěžovatelů dotčena.

29. Je ovšem žádoucí uvést na pravou míru (rovněž bez vlivu na úspěch stěžovatelů ve věci) otázku relevance skutečnosti, že Evropský soud pro lidská práva přiznal stěžovatelům za porušení práva na přístup k soudu v původním řízení satisfakci (stěžovatel 1 byl odškodněn částkou 20 000 EUR, stěžovatel 2 částkou 10 000 EUR), pro nyní posuzovanou věc (tj. z hlediska odškodnění nepřiměřené délky původního řízení). Zabýval se jí jak nalézací soud (jehož rozhodnutí nebylo ústavní stížností napadeno, stěžovatelé se však na správnost jeho závěrů odvolávají), tak i soud odvolací, každý z jiné perspektivy – ani jedna však nebyla odpovídající, neboť obě uvedené dva nároky (byť s opačným výsledkem) směšovaly dohromady. Nalézací soud opřel důvodnost žalovaného nároku na odškodnění nepřiměřené délky řízení o zjevné pochybení orgánů státu při odepření přístupu stěžovatelů k soudu, za něž stát musí nést odpovědnost. Tuto úvahu správně korigoval odvolací soud potud, že za uvedené pochybení – odepření přístupu k soudu – již byli stěžovatelé Evropským soudem pro lidská práva odškodněni. Není však dále přiléhavá navazující úvaha odvolacího soudu (převzatá i Nejvyšším soudem), podle které právě s ohledem na odškodnění stěžovatelů v původním řízení není důvod do posuzovaného celku doby jeho trvání zahrnovat i sporné období (dobu řízení před ESLP). Jde o dva různé a v různých řízeních uplatněné nároky – právo na přístup k soudu a právo na odčinění nepřiměřené délky řízení (byť oba plynou na mezinárodní úrovni z téhož čl. 6 odst. 1 Úmluvy). Výsledek původního řízení totiž není předpokladem vzniku nároku na odčinění újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení. Pro posouzení důvodnosti nyní žalovaného nároku na odčinění nepřiměřené délky řízení není satisfakce přiznaná stěžovatelům Evropským soudem pro lidská práva za odepření přístupu k soudu v původním řízení rozhodná. S ohledem na výše uvedené závěry Ústavního soudu v bodech 16–21 a 26 však ani tato argumentační korekce výsledek nynějšího řízení nezmění.

30. Ve stěžovateli odkazovaných nálezech sp. zn. II. ÚS 1113/16 ze dne 29. 11. 2016 (N 228/83 SbNU 559) a sp. zn. II. ÚS 2108/14 ze dne 1. 9. 2015 (N 160/78 SbNU 409) Ústavní soud formuluje východiska obecných zásad spravedlnosti, fair procesu a „prozařování“ základních práv a svobod celým právním řádem. Těmto východiskům se obecné soudy ve výsledku nezpronevěřily, neboť jak je patrno z podaného ústavněprávního výkladu, nárok stěžovatelů na odškodnění nesprávného úředního postupu ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny z titulu délky řízení před ESLP zkrátka není dán. Relevantní není ani doplněný odkaz stěžovatelů na nedávný nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 570/20, neboť v něm je řešeno zahrnutí doby správního řízení do celkově posuzované nepřiměřené délky řízení soudního. Správní řízení však není srovnatelnou paralelou obnovy řízení, protože je v něm z vůle zákonodárce o veřejných subjektivních právech rozhodováno jiným než soudním orgánem (při zachování následného přístupu k soudu v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny). Obnova řízení (před obecnými soudy) je mimořádný opravný prostředek, který v soudním řízení uplatněn být může a nemusí (a v naprosté většině případů ani není, natož pak důvodně), zatímco správní řízení je imanentní součástí procesu domáhání se veřejného subjektivního práva jednotlivce.

VIII. Závěr

31. Ústavní soud na základě výše uvedených důvodů po projednání věci mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků ústavní stížnost zamítl podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu jako nedůvodnou.

Č. 38
Neoprávněné zadržení řidičského průkazu jako nesprávný úřední postup (sp. zn. IV. ÚS 2009/20 ze dne 23. února 2021)

Je-li jednotlivec povinen snášet zásahy, popř. úkony prováděné orgány veřejné moci, musí mít v demokratickém právním státě podle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky k dispozici prostředky ochrany a nápravy, a to včetně odškodnění podle čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod, prokáže-li se, že nejednal jakkoli protiprávně, a nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (jako např. při nesprávném zadržení řidičského průkazu) bylo zasaženo nezákonně do jeho základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Pavla Šámala a soudců Josefa Fialy a Jana Filipa (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatele Daniela Jozefiaka, zastoupeného Mgr. Tomášem Maxou, advokátem, sídlem Petrská 1136/12, Praha 1 – Nové Město, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. dubna 2020 č. j. 30 Co 27/2020-66, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a České republiky – Ministerstva dopravy, sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1 – Nové Město, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 14. dubna 2020 č. j. 30 Co 27/2020--66 bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem podle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. dubna 2020 č. j. 30 Co 27/2020-66 se ruší.

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 s tvrzením, že jím byla porušena jeho základní práva zaručená v čl. 36 odst. 1 a 3 a v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z ústavní stížnosti, z obsahu napadeného rozhodnutí a z vyžádaných správních spisů vedených Magistrátem hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) pod sp. zn. S-MHMP 730941/2018/Sla a S-MHMP 847480/2018/Sla a soudního spisu vedeného Obvodním soudem pro Prahu 1 (dále jen „obvodní soud“) pod sp. zn. 27 C 126/2019 se podává, že stěžovatel (podnikající fyzická osoba – viz k tomu sub 24) byl dne 6. 5. 2018 zastaven při řízení

motorového vozidla hlídkou Policie České republiky (dále jen „policie“), která u něj provedla silniční kontrolu, během níž také podstoupil orientační test DrugWipe. Podle jeho výsledku byl pozitivní na látku amfetamin a metamfetamin. Stěžovatel popřel, že by byl pod vlivem návykových látek, a na výzvu policistů se podrobil lékařskému vyšetření v Nemocnici Na Bulovce, během něhož poskytl vzorek moči, který byl podroben imunochemickému testu s negativním výsledkem. Stěžovateli byla následně odebrána krev, jejíž toxikologické vyšetření bylo rovněž negativní. Během silniční kontroly byl stěžovateli zadržen řidičský průkaz podle § 118b 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“) a došlo k vydání oznámení o zadržení řidičského průkazu ze dne 6. 5. 2018 č. j. KRPA-169612-9/PŘ-2018-001422, které bylo dne 11. 5. 2018 doručeno magistrátu. Následně magistrát vydal oznámení o zahájení řízení o zadržení řidičského průkazu ze dne 14. 5. 2018 č. j. MHMP 735846/2018/Sla.

3. Usnesením ze dne 4. 6. 2018 č. j. MHMP 868058/2018/Sla magistrát vydal záznam o usnesení, kterým rozhodl o zastavení řízení o zadržení řidičského průkazu stěžovatele, neboť v pravomocně skončeném řízení o skutku ze dne 6. 5. 2018, pro který byl uvedený řidičský průkaz zadržen, nebyl uložen trest zákazu řízení motorových vozidel a věc přestupku byla záznamem o usnesení ze dne 4. 6. 2018 č. j. MHMP 868252/2018/Sla podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, odložena. Dne 4. 6. 2018 převzal právní zástupce stěžovatele předmětný řidičský průkaz, což značí, že stěžovatel jej neměl v držení od 6. 5. 2018 do 4. 6. 2018.

4. Stěžovatel uplatnil dne 12. 11. 2018 u vedlejší účastnice nárok na náhradu škody a nemajetkové újmy, jež mu byla způsobena neoprávněným zadržením řidičského průkazu. Dne 24. 5. 2019 vedlejší účastnice odmítla uplatněné nároky s tím, že nedošlo k nesprávnému úřednímu postupu ani k vydání nezákonného rozhodnutí.

5. Stěžovatel se následně žalobou podanou u obvodního soudu domáhal po vedlejší účastnici náhrady nemajetkové újmy a škody, která mu vznikla v souvislosti s nesprávným úředním postupem v řízení o zadržení jeho řidičského průkazu.

6. Obvodní soud rozsudkem ze dne 12. 11. 2019 č. j. 27 C 126/2019-31 uložil vedlejší účastnici zaplatit stěžovateli částku 36 534 Kč s úrokem z prodlení ve výši 8,05 % ročně z částky 36 534 Kč od 13. 5. 2019 do zaplacení (výrok I) a dále uložil vedlejší účastnici zaplatit stěžovateli na náhradě nákladů řízení 19 424 Kč (výrok II). Obvodní soud shledal, že řízení o zadržení řidičského průkazu má akcesorickou povahu ve vztahu k přestupkovému řízení, a proto není podstatná otázka zákonnosti postupu správního orgánu. Dojde-li k zadržení řidičského průkazu v souvislosti se skutkem, ohledně kterého bylo přestupkové řízení následně zastaveno, anebo dokonce ani nebylo zahájeno, stát musí převzít odpovědnost za vyřazení řidiče ze silničního provozu. Zadržení řidičského průkazu má podobnou povahu jako výkon vazby, za jejíž výkon vzniká nárok i osobě, která byla následně zproštěna obžaloby. Nemožnost řídit motorové vozidlo stěžovatele výrazně omezovala při výkonu jeho podnikatelské činnosti. Při ní nezbytně potřeboval dojíždět na místa realizace svých zakázek, k jednání se zákazníky a pro materiál. Nemožnost řídit motorová vozidla jej omezovala i v osobním životě. Šlo-li o výši přiměřeného zadostiučinění, stěžovatel měl za to, že za každý den, kdy v důsledku neoprávněného zadržení řidičského průkazu nemohl řídit motorová vozidla, mu náleží odškodnění ve výši 1 000 Kč, což obvodní soud považoval za adekvátní a na náhradě nemajetkové újmy přiznal stěžovateli zadostiučinění 30 000 Kč. Stěžovatel si pro řízení o zadržení řidičského průkazu zvolil za svého právního zástupce Mgr. Tomáše Maxu, advokáta. Náklady vynaložené na právní zastoupení činily 6 534 Kč, tyto mu obvodní soud rovněž přiznal, když je považoval za odpovídající vyhlášce č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů.

7. K odvolání vedlejší účastnice Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným rozsudkem změnil rozsudek obvodního soudu ve výroku I tak, že žalobu, kterou se stěžovatel domáhal po vedlejší účastnici zaplacení 36 534 Kč s úrokem z prodlení z této částky, zamítl (výrok I). Stěžovateli uložil povinnost zaplatit vedlejší účastnici na náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů 1 800 Kč do tří dnů od právní moci rozsudku (výrok II). Městský soud shledal, že v posuzované věci došlo k zadržení řidičského průkazu stěžovatele při silniční kontrole dne 6. 5. 2018 v souladu s § 118b odst. 1 zákona o silničním provozu, neboť s ohledem na výsledek orientačního testu na přítomnost návykových látek zde byl dán důvod uvedený v § 118a odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, kdy stěžovatel byl podezřelý, že řídil motorové vozidlo bezprostředně po užití jiné návykové látky. Stěžovatel se poté s časovým odstupem několika hodin podrobil v nemocnici imunochemickému testu (poskytnutím vzorku moči) s negativním výsledkem. Následně byla stěžovateli odebrána i krev, jejíž toxikologické vyšetření bylo sice rovněž negativní, ale tento výsledek byl znám až následující den (7. 5. 2018), a nemohl již proto ovlivnit rozhodnutí příslušného policisty o zadržení řidičského průkazu. Následoval postup (oznámení zadržení řidičského průkazu magistrátu a zahájení řízení o zadržení řidičského průkazu), který korespondoval s úpravou obsaženou v § 118b odst. 1 a § 118a odst. 1 zákona o silničním provozu, včetně zachování příslušných zákonných lhůt. Poté byl bez zbytečného odkladu stěžovateli vrácen zadržený řidičský průkaz, neboť s ohledem na odložení ve věci přestupku nerozhodl magistrát o zadržení řidičského průkazu stěžovatele podle § 118c odst. 2 písm. a) zákona o silničním provozu. V řízení o zadržení řidičského průkazu tak bylo postupováno v souladu s příslušnou právní úpravou obsaženou v zákoně o silničním provozu. Nejde tak o nesprávný úřední postup ve smyslu § 5 a 13 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“), jak chybně uzavřel obvodní soud.

II. Argumentace stěžovatele

8. Stěžovatel v ústavní stížnosti zejména konstatoval, že městský soud vyzval účastníky řízení k udělení souhlasu s rozhodnutím bez nařízení jednání. S tímto postupem stěžovatel souhlasil, nicméně s ohledem na judikaturu Ústavního soudu poukázal na to, že hodlal-li městský soud zaujmout jiné právní posouzení než obvodní soud, měl by být s tímto jiným právním názorem seznámen. Městský soud však stěžovatele neseznámil s tím, že hodlá věc právně posoudit odlišně od obvodního soudu, a žalobu bez nařízení jednání zamítl. Městský soud tak odepřel stěžovateli možnost se ke změněnému právnímu názoru vyjádřit.

9. Dále má stěžovatel za to, že právní posouzení městského soudu je v rozporu s čl. 36 odst. 3 Listiny. Je zřejmé, že stěžovatel byl omezen v možnosti užívat svůj majetek a vykonávat své povolání v důsledku postupu orgánů veřejné moci, a má proto nárok na náhradu za jejich postup. Stěžovatel zdůrazňuje, že se nedopustil žádného protiprávního jednání v silničním provozu, přesto mu bylo znemožněno téměř měsíc řídit motorová vozidla. A to pouze na základě testu DrugWipe, který je však jen orientační a není schopen spolehlivě stanovit, zdali je řidič ovlivněn návykovou látkou. To je možné odhalit až z odebraného biologického materiálu. Zadržuje-li policie řidičské průkazy na základě nespolehlivého a toliko orientačního testu DrugWipe, nemohou nést řidiči negativní důsledky tohoto postupu v případě, že se podezření neprokáže, zejména mají-li nést důsledky takového zásahu po delší dobu. V tomto případě policie měla k dispozici výsledek imunochemického vyšetření moči, který nezaznamenal žádnou návykovou látku. Tento negativní výsledek imunochemického vyšetření tak vyvracel test DrugWipe. Policisté přitom byli pracovníky Nemocnice Na Bulovce informováni, že za této situace bude negativní i rozbor krve, přesto stěžovateli zadrželi řidičský průkaz. Zejména pak za situace, kdy již měli k dispozici od 10. 5. 2018 rovněž výsledek rozboru

krve s negativním výsledkem na přítomnost návykových látek, nepostoupili ho bezodkladně magistrátu, aby mohl být co nejdříve vrácen řidičský průkaz, což je projevem libovůle při výkonu veřejné moci a neproporcionálním zásahem do práv a svobod stěžovatele podle čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny. Žádnou iniciativu v tomto směru nevyvinul ani magistrát, který z podkladů policie věděl, že bylo provedeno lékařské vyšetření v Nemocnici Na Bulovce. Přesto se nesnažil získat jeho výsledky. Teprve po písemné urgenci advokáta stěžovatele a řady telefonátů postoupila policie výsledky rozboru krve správnímu orgánu, který následně (téměř po měsíci od imunochemického vyšetření moči) vrátil zadržený řidičský průkaz stěžovateli. V posuzovaném případě tak policisté neměli stěžovateli zadržovat řidičský průkaz a stačilo jen zabránění v jízdě podle § 118a odst. 1 zákona o silničním provozu. Došlo tak k neproporcionálnímu zásahu do základních práv stěžovatele v rozporu čl. 4 odst. 4 Listiny. Postupovalo-li by vše podle právních předpisů, řidičský průkaz mohl být vrácen stěžovateli nejpozději již po 10. 5. 2018. Stěžovatel nemá nést důsledky zadržení řidičského průkazu za situace, kdy nebyl ovlivněn návykovými látkami. Stejně tak k jeho tíži nesmí jít ani značná pasivita policistů, ani oprávněné úřední osoby magistrátu. Ve spojení s touto pasivitou bylo třeba, aby stěžovatel využil právních služeb advokáta, díky kterému se domohl dřívějšího vrácení svého neoprávněně zadrženého řidičského průkazu. Náklady na právní zastoupení v řízení o zadržení řidičského průkazu tak byly vynaloženy účelně.

III. Vyjádření účastníka a vedlejší účastnice

10. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu vyzval účastníka řízení i vedlejší účastnici k vyjádření se k ústavní stížnosti.

11. Městský soud ve svém vyjádření odkazuje v plném rozsahu na odůvodnění svého rozsudku a zdůrazňuje, že pouze právně posoudil spornou otázku jinak než obvodní soud, vycházeje však ze stejných skutkových zjištění učiněných obvodním soudem.

12. Vedlejší účastnice ve svém vyjádření s odkazem na usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2019 sp. zn. II. ÚS 2682/18 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz) uvedla, že v této části je ústavní stížnost nepřípustná podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. K námitce stěžovatele, který svůj nárok odůvodnil existencí nezákonného rozhodnutí, vedlejší účastnice uvedla, že v předmětném správním řízení takové nezákonné rozhodnutí vydáno nebylo, což bylo v průběhu soudního řízení prokázáno. Nelze tedy, aby nyní za účelem úspěchu ve věci odkazoval na tvrzenou pasivitu policie či příslušného správního orgánu, neboť z tohoto jednání mu požadovaná škoda a nemajetková újma vzniknout neměly. Zároveň je nutné uvést, že správní orgán rozhodující o přestupku nezkoumá, zda policie při zadržení řidičského průkazu postupovala správně. Proto nesouhlasí s argumentací stěžovatele, který upřednostňuje uspokojení svého nároku na odškodnění na úkor naplnění samotných zákonných předpokladů, které jsou k tomuto kroku nezbytné.

13. Uvedená vyjádření byla zaslána stěžovateli na vědomí a k jeho případné replice, ten však tohoto svého práva nevyužil.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

14. 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. Jeho ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť vyčerpal všechny zákonné prostředky k ochraně svého práva.

V. Meritorní posouzení

15. Poté, co se Ústavní soud seznámil s argumentací stěžovatele, vyjádřeními městského soudu a vedlejší účastnice, obsahem příslušného spisu vedeného u obvodního soudu a příslušných správních spisů vedených magistrátem, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

16. V řízení o ústavních stížnostech [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu] 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.

17. Úvodem je nutno zdůraznit, že Ústavní soud vzal v úvahu, že předmětem řízení před obecnými soudy bylo peněžité plnění v tzv. bagatelní výši 36 534 Kč s příslušenstvím. V těchto bagatelních věcech je přitom vyloučena možnost podat dovolání podle § 238 odst. 1 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“), tím spíše je v zásadě zjevně neopodstatněná ústavní stížnost podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, jelikož až na výjimky nejsou taková rozhodnutí způsobilá omezit či porušit ústavně chráněná práva a svobody.

18. Nyní posuzovaná věc je takovou výjimkou, neboť napadený rozsudek městského soudu se svou intenzitou dotýká samotné podstaty a smyslu ústavního práva na náhradu škody (způsobená škoda a žádná náhrada) způsobené nesprávným úředním postupem podle čl. 36 odst. 3 Listiny [obdobně např. nález ze dne 15. 2. 2012 sp. zn. III. ÚS 3659/10 (N 32/64 SbNU 339)]. Napadené rozhodnutí je z pohledu kvalitativního významné a z hlediska zachování ústavnosti přesahuje kauzu samotnou. Závěry přijaté městským soudem mohou mít vliv i na jiná další řízení, a proto „ústavněprávní hodnota sporu“ převáží nad „kvantitativní stránkou věci“ [srov. nález ze dne 19. 1. 2016 sp. zn. III. ÚS 2018/15 (N 11/80 SbNU 139)].

19. Základní právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem plyne přímo z čl. 36 odst. 3 Listiny. Tento druh odpovědnosti státu za škodu tak má výrazný ústavněprávní rozměr, neboť je podstatnou složkou pojmu „právní stát“ a má určující vliv na to, zda mají občané důvěru v právo a instituce státu. Proto nemůže být dána důvěra tam, kde nezákonnost či nesprávnost aktů veřejné moci není sankcionována v podobě povinnosti státu k náhradě škody či jiné újmy [srov. např. nálezy ze dne 5. 5. 2015 sp. zn. II. ÚS 3005/14 (N 87/77 SbNU 273) a ze dne 13. 3. 2012 sp. zn. I. ÚS 529/09 (N 51/64 SbNU 625)].

20. Ústavní soud setrvává na právním názoru [srov. např. nález ze dne 13. 9. 2017 sp. zn. IV. ÚS 203/17 (N 171/86 SbNU 761)], že součástí požadavků na demokratický právní stát je rovněž povinnost nést odpovědnost za jednání jeho orgánů či za jednání, kterým orgány veřejné moci přímo zasahují do základních práv jednotlivce. Je-li jednotlivec povinen snášet zásahy, popř. úkony prováděné orgány veřejné moci, musí mít v demokratickém právním státě podle čl. 1 odst. 1 Ústavy k dispozici prostředky ochrany a nápravy, a to včetně odškodnění podle čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny, prokáže-li se, že nejednal jakkoli protiprávně a postupem, popř. úkony orgánů veřejné moci (zde policií), bylo zasaženo nezákonně do jeho základních práv a svobod. Pro budování důvěry občanů v materiální právní stát je důležité, aby každá majetková újma způsobená nesprávným úředním postupem či nezákonným zásahem veřejné moci proti jednotlivci byla odčiněna.

21. Zákonu č. 82/1998 Sb. je svěřena ve smyslu čl. 36 odst. 4 Listiny toliko úprava podmínek a podrobností realizace ústavně zakotveného práva. Uvedená norma vychází z principu ochrany práv každého, kdo byl poškozen nezákonným rozhodnutím státního orgánu či veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem (viz výše citovaný nález sp. zn. II. ÚS 3005/14).

22. Mezi stěžovatelem, obecnými soudy a vedlejší účastnicí je nesporné (a vyplývá to též ze soudních a správních spisů), že stěžovatel neměl svůj řidičský průkaz ve svém držení od

6. 5. 2018 do 4. 6. 2018, a to v důsledku jeho zadržení policií a magistrátem, a to z důvodu falešně pozitivního testu DrugWipe na látku amfetamin a metamfetamin. Fakt, že stěžovatel nebyl při řízení motorových vozidel pod vlivem předmětných návykových látek, vyplývá z výsledku imunochemického vyšetření moči a odběru krve stěžovatele, jejíž toxikologické vyšetření bylo rovněž negativní. Skutková situace je tedy jednoduchá. Stěžovateli byl na dobu přibližně jednoho měsíce zadržen orgány veřejné moci řidičský průkaz přesto, že nejednal jakkoli protiprávně, přičemž udělal nejen z pohledu zákona, ale též z pohledu obecné slušnosti vše správně (zejména se dobrovolně podrobil lékařskému vyšetření, což není vždy obvyklé, a to i invazivním zásahem cestou odběru krve) tak, aby prokázal svou nevinu. Klíčovou otázkou pro posouzení věci je pak vlastně jen to, kdo je zodpovědný za výsledek falešně pozitivního testu DrugWipe a jeho případné materiální důsledky, jestli stát nebo stěžovatel.

23. Ústavní soud s ohledem na výše uvedená ústavní východiska shledává, že v demokratickém právním státě je nepřípustné, aby v důsledku toho, že orgán veřejné moci použije při silniční kontrole motorového vozidla orientační test na přítomnost drog v těle řidiče, jehož výsledky jsou falešně pozitivní, nesl jakékoliv negativní materiální následky jednotlivec.

24. Z pohledu naplnění podmínek odpovědnosti státu za škodu v posuzované věci je významné, že stěžovateli vznikla skutečná újma prokazatelným nesprávným úředním postupem státu (použitím falešně pozitivního – tedy nesprávného – testu na drogy, za který nese odpovědnost stát), přičemž újma stěžovatele spočívala v nemožnosti řídit motorové vozidlo. Bude proto úkolem nového posouzení věci zjistit, jaká škoda vznikla v důsledku (příčinná souvislost) nesprávného úředního postupu a s ním souvisejícího zásahu do základních práv stěžovatele podle čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny a potřebou získání kvalifikované právní pomoci, bez které by uvedený zásah zřejmě trval ještě déle.

25. V nyní posuzované věci tak byly naplněny veškeré předpoklady pro přiznání náhrady újmy stěžovateli způsobené nezákonným postupem státu, přesto městský soud vyloučil odpovědnost státu, a omezil tak ústavně chráněné právo stěžovatele na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny v rozporu s principy právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy [srov. též nález ze dne 23. 2. 2012 sp. zn. II. ÚS 2159/11 (N 39/64 SbNU 455)].

26. Stěžovatel ve své ústavní stížnosti namítl také porušení práva na soudní ochranu (blíže sub 8). Uvedené právo přitom neznamená, že je jednotlivci zaručováno přímo a bezprostředně právo na rozhodnutí odpovídající jeho názoru, ale je mu zajištěno právo na spravedlivé řízení, v němž se uplatňují všechny zásady správného soudního rozhodování podle zákona a v souladu s ústavními principy [viz nález ze dne 14. 8. 2007 sp. zn. IV. ÚS 687/06 (N 128/46 SbNU 205)]. V tomto duchu obecné soudy postupovaly jen částečně, neboť vůči stěžovateli se dopustil městský soud s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem posuzované věci nepřípustné libovůle spočívající ve výše uvedeném neústavním výkladu zákona č. 82/1998 Sb. ve vztahu k čl. 36 odst. 3 Listiny a porušil tím rovněž jeho právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Vzhledem k novému otevření řízení v posuzované věci není třeba se dále touto otázkou zabývat.

27. Nad rámec výše uvedeného Ústavní soud poznamenává, že s ohledem na výsledek řízení o této ústavní stížnosti je námitka stěžovatele uvedená sub 8 irelevantní. Zde lze pro úplnost jen v krátkosti odkázat na usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2019 sp. zn. II. ÚS 2682/18, podle kterého „[s] ohledem na skutečnost, že stěžovatel tvrdí, že mu nesprávným postupem odvolacího soudu byla odňata možnost před tímto soudem jednat, měla být totiž ve věci podána nejprve žaloba pro zmatečnost, a to konkrétně z důvodu uvedeného v ustanovení § 229 odst. 3 o. s. ř.“. Je však třeba uvést, že i výše uvedené zjištění porušení základních práv a svobod stěžovatele v důsledku nesprávného úředního postupu a neposkytnutí mu soudní ochrany je jako důvod pro kasační výrok Ústavního soudu dostačující, neboť by tak pouze došlo k oddálení možnosti skutečné nápravy vzniklého porušení ústavního pořádku.

VI. Závěr

28. Ze shora uvedených důvodů Ústavní soud podle § 82 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti stěžovatele vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil napadený rozsudek městského soudu.

Č. 39
Povinnost soudu seznámit účastníky řízení se záměrem přenést místní příslušnost
(sp. zn. IV. ÚS 2732/20 ze dne 23. února 2021)

I. Ačkoliv to § 5 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, (dále jen „z. ř. s.“) výslovně nestanoví, z práva na soudní ochranu lze dovodit povinnost soudu seznámit účastníky řízení se záměrem přenést místní příslušnost a dát jim příležitost vyjádřit se k takovému postupu. Nedostál-li soud v řízení ve věcech péče soudu o nezletilé uvedenému požadavku a otce neseznámil s návrhem matky na přenesení místní příslušnosti, čímž mu nedal příležitost, aby se k zamýšlenému postupu soudu vyjádřil, a vycházel pouze z údajů sdělených matkou, porušil právo otce na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s principem rovnosti účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Povinnost soudu seznámit účastníky se záměrem přenést místní příslušnost a dát jim příležitost vyjádřit se k takovému postupu vychází z toho, že soud musí zvážit vhodnost a účelnost takovéhoto opatření s ohledem na konkrétní okolnosti případu, aby mohl posoudit, zda přenesení příslušnosti je v zájmu nezletilého.

II. Rozhodne-li soud o přenesení příslušnosti, aniž by byly splněny podmínky podle § 5 z. ř. s., poruší tím právo na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Přestože je ústavní imperativ, podle něhož „nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci“, ochranou především proti libovolnému či účelovému obsazení jednajícího soudu *ad hoc* [např. nález ze dne 17. 12. 1998 sp. zn. III. ÚS 200/98 (N 155/12 SbNU 423)], je třeba jej uplatnit i při svévolném přenesení příslušnosti.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Pavla Šámala (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Jana Filipa o ústavní stížnosti stěžovatele P. B., zastoupeného JUDr. Martou Pauerovou, advokátkou, sídlem Václavské náměstí 831/21, Praha 1 – Nové Město, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. srpna 2020 č. j. 25 Co 219/2020-219, ve znění opravného usnesení ze dne 7. září 2020 č. j. 25 Co 219/2020-227, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a 1. nezletilé E. B. a 2. nezletilé M. B. jako vedlejších účastnic řízení, obou zastoupených kolizním opatrovníkem Městskou částí Praha 3, sídlem Havlíčkovo náměstí 700/9, Praha 3 – Žižkov, takto:

I. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 3. srpna 2020 č. j. 25 Co 219/2020--219, ve znění opravného usnesení ze dne 7. září 2020 č. j. 25 Co 219/2020-227, bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s principem rovnosti účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a právem na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. srpna 2020 č. j. 25 Co 219/2020-219, ve znění opravného usnesení ze dne 7. září 2020 č. j. 25 Co 219/2020-227, se zrušuje.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, přičemž tvrdí, že jím bylo porušeno základní právo zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z ústavní stížnosti, z napadeného rozhodnutí a z vyžádaného spisu se podává, že usnesením ze dne 24. 6. 2020 č. j. 28 P 44/2012-209 Obvodní soud pro Prahu 3 (dále též „obvodní soud“) v řízení o návrhu matky na nahrazení souhlasu stěžovatele jako otce (dále též „otec“) s přestupem druhé vedlejší účastnice do základní školy a o změně úpravy poměrů vedlejších účastnic (dále jen „nezletilé“ nebo „nezletilé dcery“) rozhodl, že přenáší svoji místní příslušnost na Okresní soud v Mělníku (dále též „okresní soud“), kterému bude věc po právní moci tohoto usnesení postoupena (výrok I), a dále rozhodl, že opatrovníkem nezletilých se pro účely řízení o přenesení místní příslušnosti ustanovuje Městská část Praha 3 (výrok II). V posuzované věci matka svůj návrh na přenesení místní příslušnosti odůvodnila tím, že nezletilé se převážně zdržují v obvodu tohoto soudu, na adrese matky, kde jsou společně s ní trvale hlášeny. Obvodní soud v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že základní školu obě nezletilé navštěvují v P., druhá vedlejší účastnice však v této škole není spokojená a chtěla by přejít do základní školy v místě bydliště, tedy ve V. S ohledem na uvedené dospěl obvodní soud k závěru o důvodnosti přenesení místní příslušnosti na Okresní soud v Mělníku, neboť je to v zájmu obou nezletilých.

3. Proti usnesení obvodního soudu podal stěžovatel odvolání. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným usnesením uvedené usnesení obvodního soudu potvrdil. Městský soud přisvědčil obvodnímu soudu v tom, že při střídavé péči u obou nezletilých je v jejich zájmu, aby o návrhu matky týkajícím se poměrů obou nezletilých rozhodoval okresní soud, přenesení místní příslušnosti je tedy v zájmu obou nezletilých. Městský soud dovodil, že s ohledem na skutečnost, že obě nezletilé byly svěřeny do střídavé péče obou rodičů, lze uvažovat o místní příslušnosti jak Okresního soudu v Mělníku, tak i Obvodního soudu pro Prahu 5, kde má bydliště otec a nezletilé u něj střídavě bydlí. Obvodní soud pro Prahu 5 však ve věci nezletilých doposud nerozhodoval, okresní soud již dříve rozhodoval, spis určitou dobu vedl a s poměry nezletilých byl obeznámen.

II. Argumentace stěžovatele

4. V ústavní stížnosti stěžovatel namítá, že obě nezletilé jsou od roku 2013 ve střídavé péči obou rodičů, a proto mají své bydliště u každého z nich. Obvodní soud při svém rozhodování uvedenou skutečnost zcela pominul a vycházel pouze z tvrzení matky v jejím návrhu ze dne 17. 6. 2020 o tom, že obě nezletilé se převážně zdržují v obvodu okresního soudu a bydlí u matky. Otec nezletilých se tak o návrhu matky na přenesení místní příslušnosti a na změnu úpravy poměrů nezletilých dověděl až z doručeného rozhodnutí obvodního soudu. Stěžovatel tak nedostal příležitost vyjádřit se k záměru soudu o přenesení místní příslušnosti na okresní soud a zejména pak k tomu, zda je takový postup soudu v zájmu nezletilých dcer. V uvedeném postupu soudu spatřuje stěžovatel porušení svého práva na soudní ochranu.

5. Stěžovatel poukazuje na to, že v odvolání namítal, že obvodní soud vycházel pouze z tvrzení matky a nezabýval se skutečností, že s ohledem na nařízenou střídavou výchovu mají nezletilé své bydliště jak na adrese matky ve V., tak na adrese otce v obvodu P. a hlášení

k trvalému pobytu není pro daný případ relevantní. Stěžovatel poukazuje na to, že matka často měnila svá bydliště, dříve bydlela i v obvodu P. Obě nezletilé mají svého dětského lékaře i stomatologa v obvodu P., druhá nezletilá měla ještě nedávno otcem zajištěnou v místě jeho bydliště hru na piano, první vedlejší účastnice chodila na potápění v Č. Otec dětem zajistil ve svém bydlišti návštěvu knihovny, kam dcery ještě nedávno pravidelně docházely. Otec se rovněž vyjádřil k tvrzení matky o tom, že sama druhá nezletilá chce chodit do školy ve V. Stěžovatel poukazuje na to, že celá rodina matky odjíždí ráno do P., kde obě nezletilé navštěvují základní školu v P. a jejich polorodý bratr navštěvuje v P. mateřskou školu. V P. také matka i její současný manžel pracují. Podle stěžovatele by nebylo vhodné, aby druhá vedlejší účastnice ve svých třinácti letech odcházela sama ráno z domova do školy a zbytek dne po skončení vyučování trávila opět sama do pozdních odpoledních hodin, kdy se celá rodina vrací domů a kdy by ve svém věku byla bez dozoru. Změnou střídavé výchovy, na kterou jsou dcery od útlého věku zvyklé, by došlo i ke zpřetrhání vytvořených vazeb s otcem a jeho rodinou. Již v minulosti po rozchodu rodičů matka nezletilé dcery proti otci ovlivňovala, což by mělo vyplývat z obsahu soudního spisu.

6. Městský soud podle stěžovatele pominul skutečnost, že okresní soud ve věci péče o nezletilé rozhodoval před dvanácti lety – v roce 2008. Od uvedené doby se obě nezletilé zdržují převážně v P., kde plní základní školní docházku, kde mají mimo otce a jeho matky a dalších příbuzných své přátele, své lékaře a přibližně do poloviny minulého roku i své aktivity. Je tedy v zájmu obou nezletilých, aby o jejich poměrech rozhodoval Obvodní soud pro Prahu 5, který si i prostřednictvím příslušného oddělení sociálně-právní ochrany dětí opatří potřebné důkazy pro svá rozhodnutí. Stěžovatel dále poukazuje na to, že i působiště obou rodičů nezletilých je v P. – matka zde má své zaměstnání, otec zde bydlí a pracuje, v případě nařízených soudních jednání by oba rodiče i obě nezletilé, pokud bude třeba zjistit jejich názor, dojížděli z P. k Okresnímu soudu v Mělníku.

III. Vyjádření účastníků řízení

7. Pro posouzení důvodnosti podané ústavní stížnosti soudce zpravodaj zaslal podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) ústavní stížnost k vyjádření všem účastníkům řízení.

8. Obvodní soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti odkázal na odůvodnění usnesení tohoto soudu i na odůvodnění napadeného usnesení městského soudu. Podle obvodního soudu bylo v daném případě v důsledku pravomocného rozhodnutí o střídavé péči nezletilých možno uvažovat jak o místní příslušnosti okresního soudu, tak i Obvodního soudu pro Prahu 5. Z důvodů uvedených v odůvodnění usnesení obvodního soudu tento soud přenesl příslušnost na okresní soud. Obvodní soud poukázal na to, že stěžovatel byl řádně poučen o možnosti podání opravného prostředku, pro případ, že by s usnesením podepsaného soudu nesouhlasil. Této možnosti využil, v odvolání uvedl důvody nesouhlasu s rozhodnutími, kterými se městský soud zabýval, kdy opakovaně v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že lze uvažovat o místní příslušnosti Okresního soudu v Mělníku i Obvodního soudu pro Prahu 5, neboť nezletilé jsou ve střídavé péči rodičů, a vysvětil, z jakého důvodu považuje závěr obvodního soudu o přenesení příslušnosti právě na Okresní soud v Mělníku za správný. Primární a jednoznačně v zájmu nezletilých by však mělo být rozhodnout s co největším urychlením ve věci samé.

9. Opatrovník nezletilých ve vyjádření uvedl, že obvodní soud měl při rozhodování o místní příslušnosti a k jejímu postoupení na výběr ze dvou místně příslušných soudů, a to Obvodního soudu pro Prahu 5 a Okresního soudu v Mělníku. Oba tyto soudy tak přicházely v úvahu při rozhodování o místní příslušnosti opatrovnického soudu. Obvodní soud zvolil Okresní soud v Mělníku. Opatrovník uvedl, že pro samotný výkon kolizního opatrovnictví je z hlediska hospodárnosti, účelnosti, dostupnosti informací v zájmu nezletilých dětí vhodnější, aby k jednání před soudem došlo v místě, kde se rovněž nachází orgán sociálně-právní ochrany

dětí místně příslušný podle místa trvalého pobytu nezletilých dětí (§ 61 odst. 1 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů). Trvalý pobyt mají nezletilé tohoto času v oblasti M., kolizním opatrovníkem pro jednání soudu prvního stupně je tak příslušný orgán sociálně-právní ochrany v Kralupech nad Vltavou. Okresní soud v Mělníku již v minulosti o nezletilých dětech rozhodoval. Opatrovník dospěl k závěru, že přenesením příslušnosti soudu na Okresní soud v Mělníku nebude dotčeno otcovo právo na soudní ochranu, právo na projednání nezávislým a nestranným soudem, právo na rovnost účastníků v soudním řízení ani právo na právního zástupce. Ústavní stížnost otce proto opatrovník vyhodnotil jako nedůvodnou.

10. Matka nezletilých se ve stanovené lhůtě k podané ústavní stížnosti nevyjádřila a plnou moc ke svému zastupování v řízení před Ústavním soudem nedoložila. Proto s ní Ústavní soud dále jako s vedlejší účastnicí nejednal.

11. Městský soud se ve stanovené lhůtě k podané ústavní stížnosti nevyjádřil.

12. Zaslaná vyjádření obvodního soudu a opatrovníka nezletilých neobsahovala žádné nové, pro posouzení věci významné skutečnosti, a proto je Ústavní soud nezasílal ostatním účastníkům k vyjádření.

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. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. 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

14. Ústavní soud není součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nepřísluší mu oprávnění vykonávat dozor nad rozhodovací činností obecných soudů. 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.

15. 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. Proto 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 stiženo vadami, které mají za následek porušení ústavnosti (tzv. kvalifikované vady); o jaké vady přitom jde, lze zjistit z judikatury Ústavního soudu.

16. Proces interpretace a aplikace podústavního práva pak bývá stižen takovouto kvalifikovanou vadou zpravidla tehdy, nezohlední-li obecné soudy správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného základního práva (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, resp. který odpovídá všeobecně akceptovanému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů [nález ze dne

25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471); všechna rozhodnutí jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz].

17. Ústavní soud po prostudování ústavní stížnosti a napadeného rozhodnutí dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

A) Obecná východiska pro posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

1. Zájem dítěte

18. Podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte musí být zájem dítěte předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány. Rovněž 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); nález ze dne 13. 7. 2011 sp. zn. III. ÚS 3363/10 (N 131/62 SbNU 59) či nález ze dne 31. 12. 2018 sp. zn. II. ÚS 2344/18 (N 205/91 SbNU 611)].

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. Podle Výboru 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. V rámci individuálních rozhodnutí musí být nejlepší zájem dítěte hodnocen a stanoven ve světle specifických okolností konkrétního dítěte“ (srov. nález sp. zn. I. ÚS 1506/13, body 22–24). Z formulace, že nejlepší zájem dítěte musí být „předním hlediskem“, zároveň vyplývá, že nejde o hledisko jediné, které soudy v řízeních týkajících se dětí musí zvažovat, přičemž nejlepší zájem dítěte může být v konfliktu s oprávněnými zájmy ostatních osob (dalších dětí, rodičů atd.). Výbor pro práva dítěte proto uznává, že je nutný určitý stupeň flexibility v aplikaci tohoto principu a případné konflikty s jinými oprávněnými zájmy je třeba řešit případ od případu. Nejlepší zájem dítěte je tedy možno, ba dokonce nutno, vyvažovat s ostatními oprávněnými zájmy. Z jeho označení jako „přední hledisko“ však vyplývá, že nejlepší zájem dítěte má při vyvažování vysokou prioritu.

2. Rovnost účastníků řízení

20. Jedním z principů řádně vedeného soudního řízení, jehož porušení by mohlo mít za následek porušení základního práva účastníka řízení, je zásada rovnosti účastníků řízení. Její normativní vyjádření lze nalézt v čl. 37 odst. 3 Listiny a čl. 96 odst. 1 Ústavy a obsahově jí odpovídá zásada rovnosti zbraní, která byla Evropským soudem pro lidská práva dovozena z čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Na úrovni podústavního práva jde pak především o § 18 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, ale i o řadu dalších ustanovení tohoto zákona. Rovnost účastníků zaručuje každé procesní straně, že jí bude dána přiměřená možnost přednést svou záležitost, včetně důkazů, za podmínek, jež ji nestaví do podstatně nevýhodnější situace, než ve které je její protistrana (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 10. 1993 ve věci *Dombo Beheer B. V. proti Nizozemsku* č. 14448/88, bod 33).

21. Ústavní soud opakovaně judikoval, že zásada rovnosti účastníků v řízení zaručená čl. 37 odst. 3 Listiny je součástí práva na spravedlivý proces v širším slova smyslu, přičemž touto zásadou rozumí „rovnost zbraní, resp. 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 její protistrana. Podobně podle Evropského soudu pro lidská práva se rovností zbraní rozumí požadavek, aby každá ze stran řízení mohla obhajovat svou věc za podmínek, které ji, z pohledu řízení jako celku, podstatným způsobem neznevýhodňují vzhledem k protistraně. Cílem zásady rovnosti zbraní je pak dosažení „spravedlivé rovnováhy“ mezi stranami sporu [srov. např. nález ze dne 28. 1. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.); nález ze dne 20. 8. 2014 sp. zn. I. ÚS 173/13 ve znění opravného usnesení ze dne 10. 9. 2014 sp. zn. I. ÚS 173/13 (N 156/74 SbNU 333); nález ze dne 17. 12. 2019 sp. zn. II. ÚS 3524/19 (N 215/97 SbNU 293), body 16 a 17; nález ze dne 25. 6. 2019 sp. zn. III. ÚS 743/19 (N 118/94 SbNU 400), bod 24; srov. též nález ze dne 19. 1. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 16/09 (N 8/56 SbNU 69; 48/2010 Sb.) nebo nález ze dne 23. 11. 2020 sp. zn. II. ÚS 2652/20 (N 213/103 SbNU 197)].

22. Závěr o porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny či zásady rovnosti účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny musí vždy vycházet z hodnocení řízení jako celku. Nestačí pouze konstatování pochybení v postupu obecných soudů, 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 ze dne 3. 3. 2009 sp. zn. II. ÚS 169/09 (N 43/52 SbNU 431), bod 17; nález ze dne 25. 6. 2019 sp. zn. III. ÚS 743/19; nález ze dne 25. 6. 2019 sp. zn. III. ÚS 743/19, bod 28; nález ze dne 4. 6. 2019 sp. zn. IV. ÚS 802/19 (N 106/94 SbNU 297), body 19 a 20; nález ze dne 23. 11. 2020 sp. zn. II. ÚS 2652/20].

3. Právo na zákonného soudce

23. Podle čl. 4 Ústavy jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci, tedy i pod ochranou soudů obecných. Je tedy jejich povinností, aby – se zřetelem ke konkrétní situaci – respektovaly i právo na soudní ochranu podle čl. 36 a násl. Listiny a spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy [srov. nález ze dne 14. 5. 1997 sp. zn. I. ÚS 16/97 (N 52/8 SbNU 37)].

24. Podle čl. 38 odst. 1 Listiny nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon. Listina tím především zakazuje svévolné určování soudce. Ústavní soud v řadě svých rozhodnutí [srov. např. nález ze dne 17. 12. 1998 sp. zn. III. ÚS 200/98 (N 155/12 SbNU 423)] interpretoval obsah základního práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny v širším kontextu, neboť se jedná o zcela neopominutelnou podmínku řádného výkonu té části veřejné moci, která je soudům ústavně svěřena. Tento ústavní imperativ na jedné straně dotváří a upevňuje soudcovskou nezávislost, na straně druhé pak představuje pro každého účastníka řízení stejně cennou záruku, že k rozhodnutí jeho věci jsou povolány soudy a soudci podle předem daných zásad (procesních pravidel) [srov. nález ze dne 27. 9. 2005 sp. zn. I. ÚS 93/99 (N 183/38 SbNU 463)].

B) Aplikace obecných východisek na posuzovaný případ

25. V posuzované věci stěžovatel v ústavní stížnosti namítá porušení svého práva na soudní ochranu v důsledku toho, že v řízení před obecnými soudy o nahrazení souhlasu otce s přestupem nezletilé do základní školy a o změně úpravy poměrů nezletilých mu soudy neposkytly možnost vyjádřit se k návrhu matky na přenesení místní příslušnosti soudu, zejména pak k tomu, zda je takový postup soudu v zájmu nezletilých.

26. Podle § 4 odst. 1 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, (dále jen „z. ř. s.“) je pro řízení příslušný obecný soud osoby, v jejímž zájmu se řízení koná, nestanoví-li tento zákon jinak. Podle § 467 odst. 1 z. ř. s. je pro řízení ve věcech péče soudu o nezletilé příslušný obecný soud nezletilého dítěte. Podle § 4 odst. 2 z. ř. s. je obecným soudem nezletilého účastníka, který není plně svéprávný (dále jen „nezletilý“), soud, v jehož obvodu má nezletilý

na základě dohody rodičů nebo rozhodnutí soudu, popřípadě jiných rozhodujících skutečností, své bydliště.

27. V § 5 větě první z. ř. s. se uvádí, že změní-li se v řízení ve věcech péče soudu o nezletilé, ve věcech opatrovnických a v řízení o svéprávnosti okolnosti, podle nichž se posuzuje příslušnost, může příslušný soud přenést svoji příslušnost na jiný soud, je-li to v zájmu nezletilého, opatrovance nebo osoby, o jejíž svéprávnosti se rozhoduje.

28. K přenesení místní příslušnosti tedy může dojít za kumulativního naplnění dvou předpokladů:

29. Za prvé, dojde-li ke změně okolností, podle nichž se posuzuje místní příslušnost. Skutečnosti rozhodné pro určení místní příslušnosti se ve všech druzích řízení, v nichž může dojít k přenesení místní příslušnosti, odvíjejí od bydliště osoby, které se řízení týká. V řízení ve věcech péče soudu o nezletilé tak bude změna podle § 5 z. ř. s. spočívat ve změně bydliště nezletilého (§ 4 odst. 1 ve spojení s § 467 odst. 1 z. ř. s.).

30. Za druhé, přenesení místní příslušnosti je v zájmu nezletilého. Ve věcech péče soudu o nezletilé judikatura dospěla k závěru, že zájem dítěte jednak dochází naplnění v požadavku, aby o jeho poměrech rozhodoval soud, který k tomu má nejlepší podmínky, a jednak slouží jako korektiv, který – i když by jinak byly dány místní souvislosti – ponechává soudu prostor pro uvážení, který soud věc projedná a rozhodne. Při posuzování zájmu dítěte se vychází mj. z Úmluvy o právech dítěte. Nejlepší zájem dítěte v procesním významu zahrnuje rozhodovací činnost soudu, která v konkurenci často protichůdných zájmů účastníků řízení zvažuje a přední význam přiznává zjištěnému zájmu dítěte s cílem dosáhnout pro dítě stabilního a dlouhodobého řešení (č. 102/12 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek) – srov. Lavický, P. a kol. Zákon o zvláštních řízeních soudních. Řízení nesporné. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 25.

31. Rozhodne-li soud o přenesení příslušnosti, aniž by byly splněny podmínky podle § 5 z. ř. s., poruší tím právo na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny, podle kterého nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci (zákaz odnětí zákonnému soudci). Přestože je ústavní imperativ, podle něhož „nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci“, ochranou především proti libovolnému či účelovému obsazení jednajícího soudu *ad hoc* (viz nález sp. zn. III. ÚS 200/98), je třeba jej uplatnit i při svévolném přenesení příslušnosti.

32. Ačkoliv to § 5 z. ř. s. výslovně nestanoví, z práva na soudní ochranu lze dovodit povinnost soudu seznámit účastníky se záměrem přenést místní příslušnost a dát jim příležitost vyjádřit se k takovému postupu. Vyjádření účastníků pak bude důležitým podkladem pro posouzení otázky, zda přenesení příslušnosti skutečně je v zájmu nezletilého, posuzovaného či opatrovance, nebo nikoliv (srov. Lavický, P. a kol. Zákon o zvláštních řízeních soudních. Řízení nesporné. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 25).

33. Povinnost soudu seznámit účastníky se záměrem přenést místní příslušnost a dát jim příležitost vyjádřit se k takovému postupu vychází z toho, že soud musí zvážit vhodnost a účelnost takovéhoto opatření s ohledem na konkrétní okolnosti případu. Příkladem takové okolnosti může být například dosavadní vývoj řízení, který zřetelně naznačuje, že ostatní účastníci zaujímají k argumentům uváděným v návrhu nesouhlasný postoj a odlišně je právně a skutkově hodnotí. Je třeba připomenout, že vytvoření prostoru pro účastníka řízení účinně uplatnit námitky a argumenty, které jsou způsobilé ovlivnit rozhodování soudu a s nimiž se soud musí v rozhodnutí náležitě vypořádat, je jedním ze základních požadavků vyplývajících z práva na soudní ochranu. Tento požadavek lze vztáhnout na jakékoli rozhodování, jímž jsou dotčena subjektivní práva a povinnosti účastníků řízení [např. nález ze dne 8. 7. 2008 sp. zn. II. ÚS 1374/08 (N 128/50 SbNU 125) či nález ze dne 1. 9. 2011 sp. zn. II. ÚS 781/10 (N 147/62 SbNU 269), srov. obdobně nález ze dne 25. 1. 2007 sp. zn. III. ÚS 639/06 (N 15/44 SbNU 193)].

34. Se zřetelem k výše uvedenému lze tedy uzavřít, že z práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 38 odst. 1 Listiny lze dovodit povinnost soudu seznámit účastníky se záměrem soudu přenést místní příslušnost a dát jim příležitost vyjádřit se k takovému postupu, neboť vyjádření účastníků bude důležitým podkladem pro posouzení otázky, zda přenesení příslušnosti skutečně je v zájmu nezletilého.

35. V posuzované věci obvodní soud uvedenému požadavku nedostál a stěžovatele s návrhem matky na přenesení místní příslušnosti neseznámil, a nedal tak stěžovateli příležitost, aby se k zamýšlenému postupu soudu vyjádřil, a sice zejména k tomu, zda je takový postup soudu v zájmu obou nezletilých. Obvodní soud tak vycházel pouze z údajů sdělených matkou. Tím obvodní soud stěžovateli znemožnil vznést protiargumenty, a hájit tak své stanovisko k možnému přenesení místní příslušnosti, byť bylo z okolností konkrétní věci zřejmé, že zaujímá k argumentům uváděným matkou nesouhlasný postoj a odlišně je právně a skutkově hodnotí [srov. nález ze dne 19. 9. 2017 sp. zn. II. ÚS 1831/17 (N 176/86 SbNU 811)], čímž porušil i princip rovnosti účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny. Uvedený nedostatek nezhojil ani městský soud, ačkoli stěžovatel tyto námitky ve svém odvolání uplatnil. Městský soud však na uvedenou námitku stěžovatele nereagoval. Vyjádření stěžovatele přitom bylo důležitým podkladem pro posouzení otázky, zda přenesení místní příslušnosti skutečně je v zájmu obou nezletilých.

36. Pro úplnost je nutno uvést, že prostor k vyjádření se k návrhu matky na přenesení místní příslušnosti neměl ani opatrovník nezletilých, neboť obvodní soud oběma nezletilým ustanovil opatrovníkem Městskou část Praha 3 pro účely řízení o přenesení místní příslušnosti až samotným usnesením, kterým o přenesení místní příslušnosti rozhodl. Tím nebyla ani opatrovníkovi jako zástupci nezletilých dána možnost se v řízení o přenesení místní příslušnosti vyjádřit, zda je uvedený postup soudu v zájmu nezletilých, a možnost vyjádřit se k soudem zvažovanému přenesení místní příslušnosti konečně neměly ani samotné nezletilé, kterým bylo v době řízení před obvodním soudem necelých patnáct a třináct let, tedy s ohledem na svůj věk se vyjádřit mohly, byly-li by soudem vyzvány.

37. Dále je vhodné uvést, že matka podala návrh ve věci úpravy poměrů k nezletilým u Obvodního soudu pro Prahu 3, ačkoli tak měla učinit u Obvodního soudu pro Prahu 5, neboť podle § 4 odst. 1 z. ř. s. je pro řízení příslušný obecný soud osoby, v jejímž zájmu se řízení koná, nestanoví-li tento zákon jinak, a podle § 467 odst. 1 z. ř. s. je pro řízení ve věcech péče soudu o nezletilé příslušný obecný soud nezletilého dítěte.

38. Ústavní soud konstatuje, že v posuzované věci obvodní soud rozhodl o přenesení místní příslušnosti, aniž by stěžovateli byla dána možnost se s podaným návrhem matky seznámit a vyjádřit se k němu, přičemž nešlo o pochybení, jež by bylo zjevně bezvýznamné z hlediska výsledku řízení. Uvedený nedostatek nenapravil ani městský soud, ačkoli stěžovatel tyto skutečnosti ve svém odvolání namítal. Vadnou interpretací a aplikací podústavního práva, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti, tak soudy porušily základní právo stěžovatele, jakož i obou nezletilých na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 1 Listiny.

VI. Závěr

39. Z výše uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že napadenými rozhodnutími bylo porušeno základní právo stěžovatele, jakož i obou nezletilých na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a dále byl porušen princip rovnosti účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny a právo na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny. Proto Ústavní soud ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) tohoto zákona napadené rozhodnutí městského soudu zrušil. Ke zrušení pouze druhostupňového rozhodnutí Ústavní soud přistoupil z důvodu vázanosti návrhem (petitem) formulovaným stěžovatelem v ústavní stížnosti.

40. 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).

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudce Josefa Fialy

V souladu s § 22 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podávám odlišné stanovisko k výrokům a odůvodnění nálezu ve věci sp. zn. IV. ÚS 2732/20.

Jsem přesvědčen, že napadeným usnesením Městského soudu v Praze nedošlo k porušení žádného základního práva stěžovatele. Tímto usnesením bylo „toliko“ potvrzeno usnesení Obvodního soudu pro Prahu 3 (viz body 2 a 3 odůvodnění nálezu) o přenesení místní příslušnosti na Okresní soud v Mělníku, v jehož obvodu se nezletilé účastnice převážně zdržují. Odůvodnění usnesení Městského soudu v Praze považuji za podrobné a přesvědčivé (srov. bod 8). Zrušení tohoto usnesení je okolností, která povede ke zbytečnému oddálení rozhodnutí ve věci [též s ohledem na skutečnost, že Okresní soud v Mělníku ve věci již činil procesní úkony (např. vůči účastníkům i vůči koliznímu opatrovníkovi nezletilých) na den 2. 2. 2021 nařídil jednání, posléze řízení usnesením ze dne 25. 1. 2021 přerušil].

Za relevantní nepovažuji ani stěžovatelovu námitku, že nebyl seznámen se záměrem Obvodního soudu pro Prahu 3 přenést místní příslušnost, čímž by mělo být porušeno jeho právo na soudní ochranu. Stěžovatel měl možnost se s argumenty seznámit v usnesení tohoto soudu, což náležitě využil v odvolání proti němu, přičemž Městský soud v Praze na jeho věcné námitky adekvátním způsobem reagoval.

Č. 40
Rozhodování o nákladech řízení – posuzování úspěchu ve věci v případě, že ve věci proběhlo více nalézacích řízení
(sp. zn. I. ÚS 2890/20 ze dne 24. února 2021)

V případech, kdy v jedné věci proběhlo více nalézacích řízení, jsou obecné soudy při rozhodování o náhradě nákladů řízení povinny přihlédnout k tomu, zda a jak se předmět řízení původně vymezený žalobou anebo jinými procesními úkony v jeho průběhu změnil, a podle toho také posuzovat míru úspěchu účastníků v konkrétním řízení.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) a soudců Jaromíra Jirsy a Vladimíra Sládečka ve věci ústavní stížnosti stěžovatele Antonína Pavlíka, zastoupeného Mgr. Evou Průchovou, advokátkou, se sídlem U Studánky 250/3, Praha 7, směřující proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 7. 2020 č. j. 58 Co 218/2020-300, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a ROKOSPOL, a. s., se sídlem Krakovská 1346/15, 110 00 Praha – Nové Město, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Výrokem II rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 7. 2020 č. j. 58 Co 218/2020-300 o nákladech řízení bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se proto v dotčeném výroku ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Včasnou ústavní stížností, která i v ostatním splňuje podmínky stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdější předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí v nákladovém výroku II, a to pro porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a práva na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny.

II. Průběh řízení před obecnými soudy

2. Z napadeného rozsudku Ústavní soud zjistil, že stěžovatel se žalobou domáhal zaplacení částky ve výši 124 341,08 Kč s úrokem z prodlení jako doplacení ceny díla, které jako zhotovitel provedl pro vedlejší účastnici na základě ústně uzavřené smlouvy o dílo, jejímž předmětem byla renovace a lakování jednoho letadla bílou barvou a jednoho letadla lesklou barvou v kombinaci modré a stříbrné.

3. Obvodní soud pro Prahu 1 (dále též „nalézací soud“) rozsudkem ze dne 22. 9. 2016 č. j. 31 C 50/2014-91 vyhověl žalobě pouze částečně, stěžovatelův nárok na zaplacení částky

40 479,34 Kč s příslušenstvím odpovídající renovaci a lakování prvního letadla zamítl (výrok I) a ve zbývající částce stěžovateli vyhověl (výrok II), neboť dospěl k závěru, že mezi stěžovatelem a vedlejší účastnicí byla platně uzavřena smlouva o dílo, přestože se v nalézacím řízení nepodařilo prokázat, že by její součástí bylo také ujednání o ceně díla; částečné zaplacení faktury vystavené stěžovatelem však mělo podle nalézacího soudu účinky uznání závazku. Současně nalézací soud uložil vedlejší účastnici povinnost k náhradě nákladů řízení v částce 29 064 Kč (výrok III) v souladu s ustanovením § 142 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, (dále jen „o. s. ř.“), odpovídající částečnému úspěchu stěžovatele ve věci.

4. Vedlejší účastnice napadla rozsudek nalézacího soudu ve výrocích II a III odvoláním. Stěžovatel se s rozsudkem nalézacího soudu ztotožnil, zamítavý výrok nalézacího soudu tak nabyl právní moci a předmětem dalšího řízení zůstala pouze částka 83 861,74 Kč s příslušenstvím odpovídající renovaci a lakování druhého letadla. Městský soud v Praze (dále též jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 9. 11. 2017 č. j. 58 Co 111/2017-125 rozsudek nalézacího soudu v napadených výrocích potvrdil a vedlejší účastnici uložil povinnost k náhradě nákladů odvolacího řízení. Po dovolání vedlejší účastnice Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 26. 6. 2018 č. j. 32 Cdo 1745/2018-165 rozhodl tak, že rozsudek nalézacího soudu (ve výrocích II a III) a rozsudek odvolacího soudu zrušil a věc vrátil nalézacímu soudu k dalšímu řízení. Podle Nejvyššího soudu nemohlo dojít k platnému uzavření smlouvy o dílo, protože její podstatnou náležitostí je také určení ceny díla nebo vymezení způsobu jejího určení, a k posouzení, zda mezi stranami došlo k dohodě o této podstatné náležitosti, je třeba znát obsah této dohody. Není-li takto výše ceny díla zjištěna, nelze učinit jiný závěr, než že dohoda o této podstatné náležitosti nevznikla, a tak nevznikla ani smlouva o dílo.

5. Po novém projednání věci nalézací soud, vázán právním názorem Nejvyššího soudu, posoudil nárok stěžovatele jako nárok na vydání bezdůvodného obohacení a v pořadí druhým rozsudkem ze dne 4. 12. 2019 č. j. 31 C 50/2014-264 uložil vedlejší účastnici povinnost zaplatit stěžovateli zbývající žalovanou částku 83 861,74 Kč s příslušenstvím a náklady řízení (68 147,60 Kč).

6. Vedlejší účastnice napadla také druhý rozsudek nalézacího soudu odvoláním, na jehož základě vydal Městský soud v Praze rozsudek napadený touto ústavní stížnosti, kterým rozsudek nalézacího soudu ve věci samé potvrdil (výrok I), ale přiznanou náhradu nákladů řízení snížil na 41 461,65 Kč (výrok II). Z odůvodnění rozsudku vyplývá, že městský soud při snižování této náhrady vycházel z toho, že v nalézacích řízeních, která posuzoval jako celek, stěžovatel uspěl pouze z 67,40 %, když jeho žalobě bylo vyhověno jen co do částky 83 861,74 Kč a ve zbytku byla zamítnuta; proto měl stěžovatel podle městského soudu právo na náhradu nákladů za obě nalézací řízení pouze v rozsahu 34,80 % (= 67,40 % – 32,60 %).

III. Argumentace stěžovatele

7. Stěžovatel s tímto postupem městského soudu nesouhlasí. V ústavní stížnosti namítl, že jej městský soud v důsledku procesního excesu poškodil, neboť svévolně snížil náhradu nákladů řízení o částku 26 658,95 Kč. Podle argumentace stěžovatele se i při řešení otázky podústavního práva musí účastníci řízení dočkat spravedlivého procesu, mezi jehož základní principy náleží zákaz svévolného rozhodování, ochrana jejich legitimního očekávání a předvídatelnost soudních rozhodnutí. V konkrétní rovině pak stěžovatel namítl, že mu městský soud nepřiznal náhradu soudního poplatku za podání žaloby (6 218 Kč), kterým se navíc nijak nezabýval. Dále namítl nesprávnou aplikaci zásady úspěchu ve věci. Přestože podle stěžovatele městský soud správně dovodil, že předmětem původního řízení bylo zaplacení částky ve výši 124 341,08 Kč, a pokud stěžovateli bylo vyhověno pouze částečně, měl podle této zásady pouze částečný nárok na náhradu nákladů řízení, předmětem dalšího řízení po vyhlášení (prvního) rozsudku nalézacího soudu zůstala pouze částka ve výši 83 861,74 Kč a v tomto řízení byl stěžovatel stoprocentně úspěšný. Proto nesouhlasí s postupem městského

soudu, který snížil náhradu nákladů za toto další řízení tak, že odpovídá pouze částečnému úspěchu stěžovatele ve věci; městský soud navíc podle stěžovatele tento postup nijak neodůvodnil. Konečně také stěžovatel poukazuje na to, že městský soud ve svém prvním rozsudku náhradu nákladů řízení nesnížil a stěžovateli ji přiznal v plné výši, až v rámci druhého rozsudku napadeného ústavní stížností náhle změnil názor. Stěžovatel tak byl v legitimním očekávání, že mu náhrada nákladů řízení bude přiznána v plné výši, a změnu názoru považuje za nepředvídatelnou a za projev libovůle. Stěžovatel tak v celkovém postupu Městského soudu v Praze spatřuje extrémní porušení práva na spravedlivý proces.

IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

8. Ústavní soud si u Obvodního soudu pro Prahu 1 vyžádal spis vedený pod sp. zn. 31 C 50/2014 a vyzval Městský soud v Praze a vedlejší účastnici, aby se vyjádřily k ústavní stížnosti.

9. Městský soud v Praze ve svém vyjádření k ústavní stížnosti plně odkázal na odůvodnění napadaného rozsudku, který ve stručnosti zrekapituloval tak, že při rozhodování o nákladech řízení aplikoval § 142 odst. 2 o. s. ř. a v souladu s ním byla žalobci přiznána poměrná část nákladů řízení. Městský soud měl ve svém vyjádření za to, že jeho postupem nedošlo k porušení žádného ústavního práva stěžovatele, navrhl zamítnutí ústavní stížnosti jako nedůvodné a souhlasil s upuštěním od ústního jednání.

10. Vedlejší účastnice se k ústavní stížnosti nevyjádřila.

11. Za této situace Ústavní soud nezasílal vyjádření městského soudu k replice stěžovateli. Ústavní soud k projednání a rozhodnutí o ústavní stížnosti nenařídil ústní jednání, neboť od něj neočekával další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

12. Ústavní soud zvážil argumentaci stěžovatele a obsah napadeného rozsudku a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

13. Ústavní soud se ve své rozhodovací praxi opakovaně zabýval problematikou nákladů řízení, přičemž se k ní obecně staví zdrženlivě a podrobuje ji toliko omezenému ústavněprávnímu přezkumu. Ačkoli totiž i rozhodnutí o nákladech řízení může mít citelný dopad do majetkové sféry účastníků řízení, samotný spor o nákladech řízení většinou nedosahuje intenzity způsobilé porušit jejich základní práva a svobody. Přezkum Ústavního soudu je též minimalizován zejména tam, kde sporná částka nedosahuje ani výše bagatelní hranice sporu. Na druhou stranu však Ústavní soud zdůrazňuje, že i rozhodování o nákladech soudního řízení tvoří integrální součást soudního řízení jako celku, a i na něj proto dopadají základní zásady spravedlivého procesu, mezi které tradičně náleží i zákaz svévolného rozhodování či ochrana legitimního očekávání účastníků a předvídatelnost soudních rozhodnutí [srov. například nález sp. zn. IV. ÚS 2738/10 ze dne 23. 11. 2010 (N 235/59 SbNU 391), nález sp. zn. II. ÚS 2570/10 ze dne 28. 5. 2013 (N 95/69 SbNU 457) a nález sp. zn. III. ÚS 1561/13 ze dne 3. 4. 2014 (N 52/73 SbNU 59); všechna rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto nálezu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz].

14. Přestože je podle ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu výlučně v pravomoci obecných soudů posoudit úspěch stran v řízení a na základě toho rozhodnout o přiznání náhrady nákladů řízení a jejich výši, Ústavní soud již v dřívějších rozhodnutích mimo jiné konstatoval, že rozhodnutí o náhradě nákladů řízení má být vzhledem k nezbytné ochraně legitimního očekávání účastníků zřejmým a logickým ukončením celého soudního řízení [viz nález ze dne 13. 1. 2005 sp. zn. IV. ÚS 1/04 (N 8/36 SbNU 75) a nález ze dne 20. 12. 2005 sp. zn. I. ÚS 257/05 (N 231/39 SbNU 449)]. Pokud obecné soudy rozhodnou o náhradě nákladů řízení v rozporu s průběhem sporu a s výrokem ve věci, je to nutno označit za postup, který porušuje právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny [k tomu např. nález ze dne 2. 5.

2002 sp. zn. III. ÚS 455/01 (N 57/26 SbNU 113) či nález ze dne 12. 5. 2004 sp. zn. I. ÚS 653/03 (N 69/33 SbNU 189)].

15. Tak tomu bylo i v nyní projednávané věci.

16. 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 vynaložil, proti účastníku, jenž do jeho právní sféry bezdůvodně zasahoval [viz nález sp. zn. III. ÚS 292/07 ze dne 9. 6. 2009 (N 133/53 SbNU 669)].

17. Otázkou, jak aplikovat zásadu úspěchu ve věci v případech, kdy v jedné věci proběhlo více nalézacích řízení (jak je tomu i v nyní projednávané věci), se již několikrát zabýval Nejvyšší soud jako vrcholný justiční orgán sjednocující soudní praxi v době, kdy nebylo dovolání proti nákladovým výrokům ze zákona vyloučeno [před účinností § 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř., ve znění zákona č. 296/2017 Sb.]. Dospěl přitom k závěru, že úspěch účastníka řízení musí být posuzován pro každé řízení zvlášť, protože musí být přihlédnuto k tomu, co je předmětem řízení v každém z těchto řízení (viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2018 sp. zn. 21 Cdo 5239/2017 nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 5. 2014 sp. zn. 28 Cdo 4425/2013). Jinými slovy, obecné soudy jsou při rozhodování o náhradě nákladů řízení povinny přihlédnout k tomu, zda a jak se předmět řízení původně vymezený žalobou anebo jinými procesními úkony v jeho průběhu změnil, a podle toho také posuzovat míru úspěchu účastníků v konkrétním řízení.

18. Městský soud v Praze rozhodl nepředvídatelně, když z tohoto výkladového a aplikačního standardu vybočil a stěžovateli snížil přiznanou náhradu nákladů za druhé nalézací řízení. Předmětem dalšího řízení totiž po vyhlášení prvního rozsudku nalézacího soudu – tj. předmětem odvolacího, dovolacího a druhého nalézacího řízení – zůstala pouze žalovaná částka ve výši 83 861,74 Kč s příslušenstvím, která byla v konečném důsledku stěžovateli přiznána jak vyhovujícím výrokem nalézacího soudu, tak i potvrzujícím výrokem městského soudu. Stěžovatel tak měl v dalším řízení s takto vymezeným předmětem plný úspěch, nikoliv pouze částečný, jak chybně ve vztahu k druhému nalézacímu řízení dovodil městský soud. Výklad, podle kterého je třeba obě nalézací řízení posuzovat pro účely určení míry úspěchu stěžovatele a rozhodování o nákladech řízení jako celek, je v rozporu s ustálenou rozhodovací praxí, a je tak projevem svévolného rozhodování, jehož výsledek je v rozporu s průběhem sporu a s vlastním výrokem ve věci. Městský soud navíc v odůvodnění svého rozsudku při výpočtu nákladů právního zastoupení za druhé nalézací řízení (správně) vycházel z tarifní hodnoty sporu ve výši 83 861,74 Kč, přesto však dovodil, že stěžovatel, kterému byla tato částka plně přiznána, měl ve věci pouze částečný úspěch. Takový přístup, kdy soud při výpočtu nákladů právního zastoupení v případě sporů o peněžité plnění vychází z toho, že tarifní hodnota sporu je jiná (nižší) než předmět řízení, a při posuzování míry úspěchu vychází z předmětu řízení, je třeba označit za nelogický, vnitřně rozporný a v konečném důsledku také svévolný.

19. Dalším nedostatkem rozhodnutí městského soudu je opomenutí zahrnout do nákladů řízení také stěžovatelem uhrazený soudní poplatek za podání žaloby ve výši 6 218 Kč. Soudní poplatek je přitom jedním z druhů nákladů řízení (srov. § 137 o. s. ř.). Rovněž toto opominutí bude nutno v novém rozhodnutí napravit.

20. Ústavní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že postupem Městského soudu v Praze, který snížil jemu přiznanou náhradu nákladů za druhé nalézací řízení a opomenul do těchto nákladů zahrnout také soudní poplatek, bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Proto Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil výrok II napadeného rozsudku

Městského soudu v Praze. V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem Ústavního soudu vysloveným v tomto nálezu (čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky).

Č. 41
Nerespektování právního názoru Nejvyššího soudu, jímž byla sjednocena rozhodovací praxe
(sp. zn. I. ÚS 3360/20 ze dne 25. února 2021)

Nachází-li se aplikace určitého ustanovení podústavního práva, k němuž neexistuje ustálená judikatura, prakticky mimo rozhodovací agendu Nejvyššího soudu, je jeho úloha sjednocovatele judikatury mimořádně obtížná. Publikuje-li v takové situaci v zájmu sjednocení rozhodovací praxe do budoucna Nejvyšší soud ve Sbírce rozhodnutí a stanovisek dle § 24 odst. 1 písm. b) zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), rozhodnutí, s jehož právním názorem se ztotožňuje, porušuje jiný obecný soud bezdůvodným nerespektováním takového právního názoru právo na soudní ochranu a princip rovnosti před zákonem dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny té osoby, jíž je tento postup k tíži.

Nález

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání a bez přítomnosti účastníků v senátě složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka, soudce Jaromíra Jirsy a soudce zpravodaje Jaroslava Fenyka o ústavní stížnosti stěžovatelky E. O., t. č. ve Vazební věznici Praha-Ruzyně, Věznice Velké Přílepy, zastoupené Mgr. Ing. Romanem Chyťou, advokátem, se sídlem Přívrat 1454/12, Brno, proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. 11. 2020 č. j. 14 To 626/2020-73, za účasti Krajského soudu v Praze jako účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 12. 11. 2020 č. j. 14 To 626/2020-73 bylo porušeno stěžovatelčino ústavně zaručené základní právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s rovností v právech dle čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se proto ruší.

III. Stěžovatelce se nepřiznává náhrada nákladů řízení před Ústavním soudem.

Odůvodnění

I. Vymezení předmětu řízení

1. Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 1. 12. 2020, která splňuje formální náležitosti stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatelka domáhá zrušení usnesení Krajského soudu v Praze (dále též jen „stížnostní soud“) specifikovaného ve výroku I tohoto nálezu, neboť jím podle jejího názoru bylo porušeno její ústavně zaručené základní právo dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a dále princip rovnosti před zákonem dle čl. 1 a 3 Listiny.

2. Stěžovatelka dle § 39 zákona o Ústavním soudu požádala o přednostní projednání své ústavní stížnosti, což odůvodnila tím, že je omezena na osobní svobodě. Současně dle § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu požádala o přiznání náhrady nákladů právního zastoupení (*sic*! – pozn. red.) v řízení před Ústavním soudem, neboť podání ústavní stížnosti nezavinila a možnost hradit náklady právního zastoupení jinak nemá, protože je omezena na osobní svobodě a většina z jejích příjmů, tvořených starobním důchodem, je používána na úhradu nákladů exekučního řízení a stěžovatelka také splácí náhradu škody poškozené v trestním řízení, v němž jí byl uložen právě vykonávaný trest odnětí svobody.

II. Rekapitulace skutkového stavu a procesního vývoje

3. Stěžovatelka byla rozsudkem Okresního soudu v Nymburce ze dne 5. 6. 2013 č. j. 1 T 13/2013-278, ve spojení s usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2019 sp. zn. 13 To 97/2019, uznána vinnou ze spáchání pokračujícího přečinu podvodu dle § 209 odst. 1 a 3 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění platném a účinném do 30. 9. 2020, (dále jen „trestní zákoník“), za nějž byla mimo jiné odsouzena k trestu odnětí svobody v délce dvou let a šesti měsíců, jehož výkon byl podmíněně odložen na zkušební dobu v délce pěti let za současného vyslovení dohledu nad stěžovatelkou. Usnesením Okresního soudu v Nymburce ze dne 28. 3. 2019 č. j. 1 T 13/2020-383 byl nařízen výkon tohoto trestu, k němuž byla stěžovatelka zařazena do věznice s ostrahou (dále též jen „předmětný trest“). S výkonem předmětného trestu stěžovatelka započala dne 31. 5. 2019.

4. Stěžovatelka po vykonání jedné třetiny tohoto trestu odnětí svobody podala žádost o podmíněné propuštění dle § 88 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku, již zamítl Okresní soud Praha-západ (dále jen „soud vykonávacího řízení“) usnesením ze dne 26. 5. 2020 č. j. 1 PP 30/2020-47. Soud vykonávacího řízení konstatoval splnění časové podmínky, tedy vykonání jedné třetiny uloženého trestu, avšak neměl za splněné podmínky prokázání polepšení se a prognózy vedení řádného života do budoucna. Proti tomuto usnesení podala stěžovatelka stížnost, již zamítl stížnostní soud usnesením ze dne 24. 6. 2020 č. j. 14 To 357/2020-58. Tato rozhodnutí stěžovatelka nynější ústavní stížností nenapadá.

5. Dne 19. 8. 2020 podala dle § 88 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku stěžovatelka druhou žádost o podmíněné propuštění z výkonu předmětného trestu, jíž vyhověl soud vykonávacího řízení usnesením ze dne 6. 10. 2020 č. j. 1 PP 77/2020-64 (dále jen „usnesení o podmíněném propuštění“), kterým dle § 88 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku ve spojení s § 331 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, stěžovatelku z výkonu předmětného trestu propustil a stanovil jí zkušební dobu dle § 89 odst. 1 trestního zákoníku v délce tří let za současného vyslovení dohledu a rovněž jí uložil dle § 89 odst. 2 trestního zákoníku ve spojení s § 48 odst. 4 trestního zákoníku povinnost ve zkušební době zaplatit dle svých možností a sil škodu z trestné činnosti. Soud vykonávacího řízení dospěl k závěru, že stěžovatelka splnila jak podmínku časovou, tedy dle § 88 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku vykonala již polovinu předmětného trestu, tak podmínky prokázání polepšení se a prognózy vedení řádného života do budoucna.

6. Proti usnesení o podmíněném propuštění podal státní zástupce v neprospěch stěžovatelky stížnost, kterou blíže neodůvodnil. Stížnostní soud na jejím podkladě svým napadeným usnesením zrušil dle § 149 odst. 1 písm. a) trestního řádu usnesení o podmíněném propuštění a znovu rozhodl tak, že žádost o podmíněné propuštění dle § 88 odst. 1 trestního zákoníku zamítl. V odůvodnění napadeného usnesení stížnostní soud konstatuje, že sice soud vykonávacího řízení věnoval patřičnou pozornost splnění podmínek dle § 88 odst. 1 trestního zákoníku, ale že však zcela přehlédl formální podmínku dle § 331 odst. 1 *in fine* trestního řádu, tedy že žádost o podmíněné propuštění lze opakovat nejdříve po šesti měsících od předchozího zamítavého rozhodnutí.

III. Argumentace stěžovatelky a stížnostního soudu

7. Stěžovatelka má za to, že napadené usnesení stížnostního soudu je v rozporu s konstantní judikaturou a rovněž se stanoviskem Nejvyššího soudu. Stěžovatelka připomíná závěry usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2018 sp. zn. 6 To 59/2018, publikovaného pod č. Rt 33/2018 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu (dále jen „usnesení Rt 33/2018“). Jestliže v nynější věci stížnostní soud postupoval opačně, porušil tím legitimní očekávání stěžovatelky i zásadu rovnosti před zákonem. Ten by měl být vykládán pro všechny stejně a legitimně předvídatelně. Ve stěžovatelčině případě přitom nebyly dány žádné zvláštní podmínky pro postup v rozporu s právním názorem vyjádřeným v usnesení Rt 33/2018. Stěžovatelka na podporu závěru o porušení svých základních práv odkázala také na nález sp. zn. II. ÚS 487/03 ze dne 11. 5. 2005 (N 103/37 SbNU 383), nález sp. zn. II. ÚS 566/05 ze dne 20. 9. 2006 (N 170/42 SbNU 455) a nález sp. zn. II. ÚS 482/18 ze dne 28. 11. 2018 (N 195/91 SbNU 411).

8. Ústavní soud si vyžádal vyjádření stížnostního soudu a Krajského státního zastupitelství v Praze, jakož i spisový materiál, z nějž ověřil průběh řízení tak, jak byl zrekapitulován výše.

9. Stížnostní soud v plném rozsahu odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. K tomu doplnil, že usnesení Rt 33/2018 mu bylo známo, avšak že s ním nesouhlasí. Dle stížnostního soudu § 88 odst. 1 písm. a) a b) trestního zákoníku určuje pouze to, kdy odsouzený může poprvé požádat o podmíněné propuštění, ale materiální podmínky jsou zcela stejné. Ustanovení § 331 odst. 1 trestního řádu pak stanoví jednoznačně lhůtu pro podání nové žádosti. Stížnostní soud přitom neshledává důvod, proč by měli odsouzení, kteří mají možnost žádat o podmíněné propuštění po výkonu jedné třetiny trestu, být zvýhodněni oproti ostatním v tom směru, že by žádost mohli opakovat dříve než po uplynutí šesti měsíců.

10. Krajské státní zastupitelství v Praze se výslovně vzdalo svého postavení vedlejšího účastníka v řízení před Ústavním soudem, proto s ním Ústavní soud dále jakožto s vedlejším účastníkem řízení nenakládal.

11. Vzhledem ke způsobu rozhodnutí o ústavní stížnosti nepovažoval Ústavní soud za nutné zasílat stěžovatelce vyjádření stížnostního soudu k replice.

IV. Posouzení Ústavním soudem

12. Pravomoc Ústavního soudu v řízení o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí orgánu veřejné moci je založena ustanovením čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) 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 mezí 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 způsobilá 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.

13. V nynější věci tak však Ústavní soud postupovat nemohl. Po seznámení se s ústavní stížností, jejími přílohami, vyjádřením stížnostního soudu a spisovým materiálem dospěl naopak k závěru, že ústavní stížnost je důvodná. Stížnostní soud se totiž skutečně při rozhodování o stížnosti proti usnesení o podmíněném propuštění bezdůvodně v neprospěch stěžovatelky odchýlil od sjednocené rozhodovací praxe.

V. Obecná východiska

14. Ustanovení § 331 odst. 1 trestního řádu stanoví: „O podmíněném propuštění z trestu odnětí svobody rozhoduje soud na návrh státního zástupce nebo ředitele věznice, v níž se vykonává trest, na žádost odsouzeného nebo i bez takové žádosti, a to ve veřejném zasedání. Soud vyrozumí o konání veřejného zasedání o podmíněném propuštění z trestu odnětí svobody uloženého pro zločin i poškozeného, který o to požádal (§ 228 odst. 4). Žádost o podmíněné propuštění z trestu odnětí svobody podle § 88 odst. 2 trestního zákoníku může obviněný podat jen, pokud k ní připojí kladné stanovisko ředitele věznice, že odsouzený prokázal svým vzorným chováním a plněním svých povinností, že dalšího výkonu trestu není třeba; jinak soud o takové žádosti nerozhoduje a vrátí ji obviněnému s poučením o nutnosti připojit k ní uvedené stanovisko ředitele věznice. Byla-li žádost odsouzeného o podmíněné propuštění zamítnuta, může ji odsouzený opakovat teprve po uplynutí šesti měsíců od zamítavého rozhodnutí, ledaže by žádost byla zamítnuta jen proto, že dosud neuplynula lhůta stanovená v zákoně pro podmíněné propuštění.“

15. Právní věta usnesení Rt 33/2018 publikovaná ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu zní: „Odsouzený, kterému byla zamítnuta žádost podaná podle § 88 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku o podmíněné propuštění po výkonu třetiny trestu odnětí svobody, může podat novou žádost o podmíněné propuštění podle § 88 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku, pokud vykonal alespoň polovinu trestu odnětí svobody, i dříve, než uplyne doba šesti měsíců od právní moci předchozího zamítavého rozhodnutí stanovená v § 331 odst. 1 trestního řádu, neboť podmínky pro podmíněné propuštění podle § 88 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku nejsou totožné s podmínkami pro podmíněné propuštění vyžadovanými § 88 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku. Proto nejde o opakování žádosti ve smyslu § 331 odst. 1 poslední věta trestního řádu.“

16. Ústavní soud se setrvale hlásí k názoru, že princip rovnosti před zákonem vyžaduje, aby byl zákon vykládán stejně pro všechny případy splňující stejné podmínky (srov. nález sp. zn. II. ÚS 566/05, jehož závěrů se dovolává i stěžovatelka). Nestejným rozhodováním v analogických případech je narušeno samotné jádro jednoty právního řádu [nález sp. zn. Pl. ÚS 29/11 ze dne 21. 2. 2012 (N 34/64 SbNU 361; 147/2012 Sb.)]. Stabilita rozhodovací praxe hraje důležitou roli nejen při udržení požadavku rovnosti před zákonem, ale také předvídatelnosti práva [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 1275/10 ze dne 22. 12. 2010 ve znění opravného usnesení ze dne 29. 3. 2011 (N 253/59 SbNU 581)]. Ačkoliv tak Ústavní soud není zásadně oprávněn přezkoumávat správnost výkladu ustanovení podústavního práva, nerespektování ustálené judikatury zatěžuje takový postup obecného soudu vadou svévole, nepředvídatelnosti a narušení důvěry v soudní rozhodování, kterážto vada dosahuje zpravidla intenzity porušení ústavně zaručeného základního práva na soudní ochranu [srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 2920/08 ze dne 4. 4. 2011 (N 59/61 SbNU 3)].

17. Jedním z významných předpokladů zajištění předvídatelnosti práva je i systematické sjednocování rozhodovací praxe obecných soudů [srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 290/03 ze dne 4. 3. 2004 (N 34/32 SbNU 321)], které je, jde-li o praxi trestního řízení, svěřeno ze zákona Nejvyššímu soudu [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 1536/11 ze dne 21. 9. 2011 (N 165/62 SbNU 449) či usnesení sp. zn. III. ÚS 101/98 ze dne 12. 11. 1998 (U 67/12 SbNU 513)]. K naplnění tohoto účelu disponuje Nejvyšší soud potřebnými pravomocemi, mimo jiné i na základě § 24 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), který stanoví: „Nejvyšší soud vydává Sbírku soudních rozhodnutí a stanovisek, ve které se v zájmu jednotného rozhodování soudů uveřejňují

a) stanoviska Nejvyššího soudu zaujatá kolegii nebo plénem podle § 14 odst. 3,

b) vybraná rozhodnutí Nejvyššího soudu a ostatních soudů.“

18. Ústavní soud podotýká, že není povinností nižších obecných soudů vždy a absolutně respektovat každý právní názor vyslovený či publikovaný Nejvyšším soudem (jde-li o trestní řízení) za účelem sjednocení judikatury, s nímž nesouhlasí. Má-li nižší obecný soud za to, že takový právní názor Nejvyššího soudu je nesprávný a zasluhuje revizi, může s ním vstoupit do soudního dialogu a pokusit se iniciovat tzv. judikaturní odklon. Aby tím však netrpěla zásada předvídatelnosti a rovnosti před zákonem, musí se tak dít v poměrně striktně vymezeném rámci [srov. přiměřeně např. nález sp. zn. II. ÚS 2941/17 ze dne 24. 4. 2018 (N 78/89 SbNU 195), nález sp. zn. II. ÚS 699/18 ze dne 26. 6. 2018 (N 117/89 SbNU 763) či nález sp. zn. II. ÚS 4162/19 ze dne 19. 8. 2020 (N 167/101 SbNU 158)]. *Condicio sine qua non* je však v takových případech řádné odůvodnění potřeby rozhodnout odlišně a dosud zastávaný právní názor změnit [srov. přiměřeně např. nález sp. zn. I. ÚS 2430/13 ze dne 5. 3. 2014 (N 27/72 SbNU 305)].

VI. Aplikace obecných východisek na případ stěžovatelky

19. Na základě výše uvedeného v části V tohoto nálezu Ústavní soud konstatuje, že stížnostní soud v napadeném usnesení uplatnil právní názor, který je v protikladu k právnímu názoru vyjádřenému v usnesení Rt 33/2018, který vedl ke zcela opačnému rozhodnutí o stěžovatelčině žádosti o podmíněné propuštění a který pro ni byl nepříznivý. Usnesení Rt 33/2018 přitom bylo publikováno ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu za účelem sjednocení výkladu § 331 odst. 1 věty čtvrté trestního řádu obecnými soudy v případě, že odsouzený nejprve podá žádost o podmíněné propuštění dle § 88 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku a následně před uplynutím lhůty šesti měsíců podá novou žádost o podmíněné propuštění dle § 88 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku. Nejvyšší soud tímto způsobem v souladu s § 24 odst. 1 písm. b) zákona o soudech a soudcích vyjádřil své přesvědčení o tom, že právní názor Městského soudu v Praze na tuto otázku vtělený do usnesení Rt 33/2018 je správný a měl by být následován všemi obecnými soudy.

20. Stížnostní soud však v napadeném usnesení tento právní názor nerespektoval a nejen, že řádně nevysvětlil, proč jej považuje za chybný a pro jaké důvody je jeho právní názor vhodnější, ale usnesení Rt 33/2018 vůbec nezmínil a nikterak s ním materiálně nepolemizoval. Věcnou argumentaci proti jeho správnosti zahrnul stížnostní soud až do svého vyjádření k ústavní stížnosti, přičemž tak učinil jen stručně bez bližší argumentace, neboť v podstatě pouze jinými slovy vyjádřil svůj odlišný právní názor [zjednodušeně řečeno, že usnesení Rt 33/2018 považuje žádosti dle § 88 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku a dle § 88 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku za dva různé druhy žádosti o podmíněné propuštění, zatímco dle názoru stížnostního soudu jde o jediný druh žádosti s jen jinak stanovenou časovou podmínku].

21. Předpoklady pro ústavně konformní iniciaci justičního dialogu či judikaturního odklonu tak napadené usnesení nenaplňuje. Stížnostní soud přitom ani nijak neindikoval, že by právní názor vyjádřený v usnesení Rt 33/2018 nedopadal na stěžovatelčin případ v důsledku odlišného skutkového stavu, což by při dostatečném odůvodnění bylo rovněž legitimním důvodem pro neuplatnění předmětného právního názoru [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 3755/17 ze dne 15. 8. 2018 (N 135/90 SbNU 227)], naopak z odůvodnění napadeného usnesení i z vyjádření k ústavní stížnosti je zřejmé, že výlučným důvodem, proč zrušil usnesení o podmíněném propuštění a žádost stěžovatelky dle § 88 odst. 1 trestního zákoníku zamítl, bylo právě to, že dle jeho názoru stěžovatelka nebyla oprávněna k opakování žádosti o podmíněné propuštění, neboť jí ještě neuplynula doba šesti měsíců od posledního zamítavého rozhodnutí dle § 331 odst. 1 věty čtvrté trestního řádu. Nezkoumal rovněž ani žádné jiné skutkové okolnosti relevantní pro podmíněné propuštění a vyjádřil se k nim toliko tak, že soud vykonávacího řízení se okolnostmi významnými pro posouzení podmínek dle § 88 odst. 1 trestního zákoníku zabýval podrobně.

22. Jelikož tak stížnostní soud nerespektoval právní názor sjednocující rozhodovací praxi v otázce výkladu § 331 odst. 1 *in fine* trestního řádu mimo předpoklady pro to stanovené a tento

postup byl k tíži stěžovatelky, postupoval v rozporu s požadavky předvídatelnosti práva, právní jistoty a rovnosti před zákonem, v důsledku čehož porušil její právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny.

23. Ústavní soud přitom nepřehlíží skutečnost, že názor vyjádřený v usnesení Rt 33/2018, k němuž se publikací ve své Sbírce rozhodnutí a stanovisek Nejvyšší soud přihlásil při plnění své povinnosti sjednocovat judikaturu obecných soudů v trestním řízení, nemá pro stížnostní soud bezprostřední autoritu, jakou by mu propůjčovala tzv. kasační závaznost, tedy povinnost respektovat právní názor nadřízeného soudu po zrušení rozhodnutí v řízení o opravném prostředku (srov. např. § 149 odst. 6 trestního řádu, § 264 odst. 1 trestního řádu či § 265s odst. 1 trestního řádu).

24. Veřejně dostupná judikatura k výkladu § 331 odst. 1 poslední věty trestního řádu je však natolik sporadická, že u ní nelze hovořit o ustálenosti. Pro zaručení požadavků na předvídatelnost práva a rovnosti před zákonem se zde tedy nelze spolehnout na masu judikatury precizující shodný právní názor. O to větší význam proto hraje při dodržení těchto požadavků sjednocovací činnost Nejvyššího soudu, jehož prakticky jediným nástrojem za této situace je právě zveřejnění rozhodnutí ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu dle § 24 odst. 1 písm. b) zákona o soudech a soudcích.

25. To vysvítá v nynější věci o to více, že *de lege lata* je Nejvyšší soud zcela vyloučen z rozhodovací agendy podmíněného propuštění (vyjma řízení o stížnosti pro porušení zákona, jehož iniciaci však nemá ve své dispozici), a tedy vlastními rozhodnutími prakticky nijak jejího sjednocení v této otázce dosáhnout nemůže. Rovněž soudní dialog mezi Nejvyšším soudem a soudy nižšími, jakož i případná změna právního názoru (tzv. judikaturní odklon) jsou v této otázce výrazně ztíženy, neboť zpravidla nemohou probíhat tradičním procesním postupem v řízeních o opravných prostředcích (tj. výměnou podložených a dobře vyargumentovaných právních názorů v téže konkrétní věci v odůvodnění rozhodnutí).

26. Ústavní soud tedy uzavírá, že zařazení usnesení Rt 33/2018 do Sbírky rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu bylo v zásadě jediným usměrněním aplikační praxe za účelem jejího sjednocení, na němž mohl Nejvyšší soud založit předvídatelnost výkladu § 331 odst. 1 *in fine* trestního řádu, a tedy také jediným zdrojem, na jehož základě mohla tento výklad předvídat stěžovatelka (a ostatně i soud vykonávacího řízení). Z těchto důvodů nemohl Ústavní soud dovodit, že by intenzita vady napadeného rozhodnutí pozbývala svůj ústavněprávní rozměr jenom tím, že právní názor vyjádřený v usnesení Rt 33/2018 nebyl pro stížnostní soud při vydání napadeného rozhodnutí bezprostředně závazný.

VII. Závěr

27. Nosné právní závěry tohoto nálezu, které jsou ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy závazné pro všechny, jsou vyjádřeny v bodech 20 až 22. V dalším řízení bude úkolem stížnostního soudu pro potřeby rozhodnutí o stížnosti státního zástupce proti usnesení o podmíněném propuštění vycházet při výkladu § 331 odst. 1 *in fine* trestního řádu z právního názoru obsaženého v usnesení Rt 33/2018, neshledá-li a nevyloží-li přesvědčivě mimořádné důvody pro judikaturní odklon od tohoto právního názoru.

28. Vzhledem ke všemu shora uvedenému Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavně zaručené základní právo stěžovatelky na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny bylo napadeným rozhodnutím stížnostního soudu porušeno, neboť stížnostní soud v něm nerespektoval právní názor Nejvyššího soudu, jímž tento sjednotil rozhodovací praxi obecných soudů a který byl současně pro stěžovatelku příznivější.

29. Jelikož Ústavní soud posoudil ústavní stížnost jako důvodnou, dle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyslovil, které ústavně zaručené základní právo stěžovatelky bylo napadeným rozhodnutím porušeno a dle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil napadené rozhodnutí.

30. Návrhu stěžovatelky na náhradu nákladů právního zastoupení v řízení o ústavní stížnosti Ústavní soud nevyhověl. Jak Ústavní soud setrvale judikuje, zásadně platí, že všichni účastníci i vedlejší účastníci řízení před Ústavním soudem si nesou své vlastní náklady takového řízení (srov. § 62 odst. 3 zákona o Ústavním soudu), přičemž přiznání náhrady nákladů tohoto řízení je záležitostí výjimečnou [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 131/18 ze dne 15. 8. 2018 (N 137/90 SbNU 247), bod 26; či nález sp. zn. I. ÚS 3241/07 ze dne 16. 6. 2009 (N 145/53 SbNU 779)], která je namístě např. tehdy, když obecný soud nerespektuje již vykonatelný nález Ústavního soudu [srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 2117/09 ze dne 15. 3. 2010 (N 51/56 SbNU 553)] či zatížil-li obecný soud své rozhodnutí takovou vadou protiústavnosti, která nespočívá toliko v rozdílné interpretaci ústavního a podústavního práva obecným soudem [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 961/09 ze dne 22. 9. 2009 (N 207/54 SbNU 565)], zejména jde-li o svévolné ignorování jinak doktrínou i praxí ustáleně přijímaného právního názoru [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 2366/13 ze dne 20. 8. 2015 (N 149/78 SbNU 295)], případně je-li řízení stiženo citelnými svévolnými průtahy [srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 391/07 ze dne 7. 8. 2007 (N 122/46 SbNU 151), bod 26].

31. Z uvedeného je zřejmé, že institut dle § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu má být aplikován primárně z důvodů mimořádně závažně vadného postupu na straně ostatních účastníků či vedlejších účastníků řízení, nikoliv z důvodů majetkových poměrů na straně stěžovatele či stěžovatelky. Stěžovatelka svůj návrh dle § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu nepodložila žádným takovým výjimečným důvodem, ale argumentovala svou nemajetností. Tu přitom ani nedoložila relevantními podklady, což je dalším předpokladem přiznání náhrady nákladů řízení před Ústavním soudem [nález sp. zn. I. ÚS 3271/09 ze dne 22. 6. 2010 (N 127/57 SbNU 571)], přičemž primárním řešením situací nemajetných stěžovatelů či stěžovatelek je postup dle § 18c zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, umožňující nemajetným osobám žádat Českou advokátní komoru o určení advokáta k poskytnutí právní služby za sníženou odměnu či bezplatně, odůvodňují-li to poměry. Stěžovatelka netvrdila ani neprokazovala, že by tohoto postupu bezvýsledně využila.

32. Nadto situaci stěžovatelky nelze považovat za jakkoliv výjimečnou v porovnání s jinými stěžovateli nacházejícími se ve výkonu trestu odnětí svobody. Ústavní soud tak v nynější věci neshledal nic, co by přiznání náhrady nákladů právního zastoupení v řízení před Ústavním soudem opodstatňovalo.

II. Usnesení

Usn. č. 1
Doručování soudních rozhodnutí účastníkům řízení
(sp. zn. IV. ÚS 2328/20 ze dne 12. ledna 2021)

Při doručování rozhodnutí vyhotovených soudy účastníkům nelze připustit stav, který by, byť jen vzbuzoval pochybnosti o tom, zda tato rozhodnutí byla doručena, či nikoli, neboť nedůsledný postup při jejich doručování může vést k odmítnutí práva účastníků na samotný přístup k soudům a takto i práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod [nálezy ze dne 13. 12. 2001 sp. zn. III. ÚS 473/01 (N 198/24 SbNU 491) a ze dne 16. 4. 2013 sp. zn. II. ÚS 1548/11 (N 55/69 SbNU 93)]. To však neznamená, že pro zpochybnění doručení soudní písemnosti postačí účastníkovi řízení uvést tvrzení, že doručená obálka obsahovala jinou písemnost, aniž by je jakkoli prokázal, existují-li naproti tomu důkazy svědčící pro doručení rozhodnutí účastníkovi; i pochybnost o doručení písemnosti musí účastník podložit relevantními skutečnostmi.

Usnesení

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Pavla Šámala (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Jana Filipa o ústavní stížnosti stěžovatele Romana Suttého, zastoupeného Mgr. Zdeňkem Turkem, advokátem, sídlem Slovanská 338/66, Plzeň, proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20. května 2020 č. j. 25 Co 114/2020-82 a usnesení Okresního soudu Plzeň-město ze dne 25. února 2020 č. j. 18 C 267/2018-73, za účasti Krajského soudu v Plzni a Okresního soudu Plzeň-město jako účastníků řízení, takto:

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) stěžovatel napadá v záhlaví uvedená rozhodnutí obecných soudů s tvrzením, že jimi došlo k porušení čl. 1 a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a jeho ústavně zaručených práv podle čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 3 a 4 a čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Z ústavní stížnosti, zapůjčeného spisu Okresního soudu Plzeň-město (dále jen „okresní soud“) sp. zn. 18 C 267/2018 a doručených písemností se podává, že dne 31. 8. 2018 podal pan Pavel Kraus (dále jen „žalobce“) proti stěžovateli žalobu k okresnímu soudu o zaplacení 172 869 Kč s příslušenstvím jako úroku z prodlení z neuhrazeného dluhu ze smlouvy o zápůjčce. Okresní soud zaslal dne 16. 11. 2018 žalobu stěžovateli na vědomí, a neboť na ni nijak nereagoval, vydal dne 26. 11. 2018 platební rozkaz. Stěžovateli podle jeho tvrzení nebyl platební rozkaz doručen dne 30. 11. 2018 ani později. Seznámil se s ním až dne 16. 8. 2019, kdy jeho právní zástupce nahlédl do soudního spisu, a proto proti němu podal odpor až dne 26. 8. 2019.

3. Okresní soud odpor stěžovatele odmítl usnesením ze dne 7. 10. 2019 č. j. 18 C 267/2018-52 jako opožděný. K odvolání stěžovatele krajský soud uvedené usnesení zrušil a věc vrátil okresnímu soudu k dalšímu projednání usnesením ze dne 20. 12. 2019 č. j. 25 Co 371/2019-59. Podle krajského soudu, je-li zpochybněna pravost doručenky a současně nemá všechny předepsané náležitosti (označení doručovacího orgánu a otisk jeho razítka) podle § 50g odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“), je třeba učinit další skutková zjištění.

4. Okresní soud v navazujícím řízení nařídil na den 25. 2. 2020 ústní jednání. Provedl svědecké výslechy asistentky soudce, zapisovatelky a soudní doručovatelky. Asistentka soudce uvedla, že dne 26. 11. 2018 stěžovateli volala a upozornila jej, že mu budou doručeny písemnosti v posuzované věci, a zeptala se jej, zda se zdržuje na uváděné adrese svého bydliště, což potvrdil. Zapisovatelka uvedla, že zásilku opatřila číslem jednacím referátu, nikoli samotného platebního rozkazu (č. l. 41 namísto č. l. 40) a vypravila. Uvedla, že označení čísla listu referátu je běžnou praxí. Soudní doručovatelka uvedla, že zásilku předala stěžovateli, na ústním jednání jej poznala. Pamatuje si na něj, neboť dostala z kanceláře soudce pokyn doručit platební rozkaz právě dne 30. 11. 2018, což při běžném doručování není obvyklé. Obálka nemohla být prázdná, poznala by to hmatem. Stěžovatel na jednání uvedl, že doručená obálka obsahovala písemnost se slovenským státním znakem. Tuto písemnost však již nemá, neboť ji „ztratil při malování“.

5. Okresní soud napadeným usnesením znovu odmítl stěžovatelův odpor jako opožděný. Podle okresního soudu vyšlo najevo, že zásilka doručena byla, ostatně stěžovatel ani tuto skutečnost nerozporoval. Tvrdil-li stěžovatel, že mu v uvedené zásilce nebyl doručen platební rozkaz ze dne 26. 11. 2018, okresní soud uvedl, že obálka nemohla být prázdná. Stěžovatelova tvrzení o doručení jiného dokumentu cizozemského soudu označil okresní soud za účelová, neboť je stěžovatel ničím neprokázal. Platební rozkaz proto řádně doručen byl a lhůta k podání odporu proti němu uplynula dne 17. 12. 2018.

6. K odvolání stěžovatele krajský soud potvrdil napadené usnesení okresního soudu napadeným usnesením. Podle krajského soudu není z provedených důkazů pochyb o tom, že zásilka byla stěžovateli doručena; svědecké výpovědi jsou logické, navazují na sebe a odpovídají obsahu spisu. Námitky stěžovatele považuje za účelové.

II. Argumentace stěžovatele

7. V ústavní stížnosti stěžovatel tvrdí, že do doručené obálky nebyl vložen uvedený platební rozkaz. Je nelogické, aby se proti němu nebránil, věděl-li by o něm. Jeho tvrzení také odpovídají obsahu spisu. Podle stěžovatele z dokazování nevyplývá, že do obálky byl skutečně vložen platební rozkaz. Svědkyně popsaly toliko postup, který se běžně uplatňuje, nikoli jak postupovaly v jeho věci. Stěžovatel přiložil k ústavní stížnosti kopii listin ze soudního spisu obsahující spisovou značku nyní posuzované věci (18 C 267/2018) od slovenského soudu (Okresného súdu v Martině) s vyznačeným č. l. 37 a 38 a označených razítkem „doručeno dne 26. 11. 2018“. Tyto listiny ve spisu bezprostředně následují po úředním záznamu okresního soudu ze dne 26. 11. 2018 o telefonickém hovoru asistentky soudce se stěžovatelem a bezprostředně předchází doručovanému platebnímu rozkazu.

III. Vyjádření účastníků řízení

8. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům řízení a žalobci, kterému náleží postavení vedlejšího účastníka. Vzhledem k tomu, že spisový přehled zapůjčeného spisu okresního soudu ani samotný spis neobsahoval listiny, které podle stěžovatele měly být vedeny pod č. l. 37 a 38, Ústavní soud na tuto skutečnost upozornil účastníky řízení a vyzval je, ať se ve vyjádření zaměří mimo jiné na

to, z jakého důvodu tyto písemnosti nejsou součástí spisu a jak se vypořádali s tvrzením stěžovatele, že obsahem doručné obálky mohla být právě uvedená písemnost.

9. Krajský soud ve vyjádření zdůraznil, že doručení platebního rozkazu považoval za prokázané, neboť tato skutečnost odpovídala výpovědi tří svědků a obsahu spisu, resp. obsahu doručenky, na níž je poznamenán konkrétní čas doručení a podpis stěžovatele. Pro chronologické zařazení jednotlivých listin nemohla být předmětem doručení jiná písemnost. K písemnostem, které měly být podle stěžovatele součástí spisu, se krajský soud nevyjádřil, neboť nemá spis k dispozici. Krajský soud považuje ústavní stížnost za nedůvodnou.

10. Okresní soud nejprve zrekapituloval skutkový stav a procesní vývoj ve věci. Zdůraznil, že stěžovatel uplatňuje tytéž argumenty jako v odvolacím řízení. Okresní soud uvedl, že zaměstnanci soudu postupovali „příkladným způsobem“. Asistentka soudkyně telefonicky sjednala doručení platebního rozkazu, stěžovatel tak měl vědět, že mu bude doručována soudní písemnost. K tvrzení stěžovatele o chybném čísle listu uvedeného na doručence okresní soud poznamenal, že na obálce bylo vyznačeno číslo listu referátu (č. l. 41), který bezprostředně navazuje na samotnou doručovanou písemnost (č. l. 40). Ke kopiím listin přiložených stěžovatelem k ústavní stížnosti okresní soud uvedl, že jde o potvrzení o doručení dožádaného slovenského soudu, to však ve věci stěžovatele prováděno nebylo. Soudní spis v nyní posuzované věci obsahoval listiny č. l. 37 a 38, které „patří do jiného spisu“, neboť dožádaný soud („Okresný súd v Martině“) na nich chybně vyznačil spisovou značku. Tyto listiny přitom patří do spisu okresního soudu sp. zn. 28 C 267/2018, přičemž je zřejmé, že tam dožádaný soud zaměnil senátní čísla (28 C za 18 C). Okresní soud spolu s vyjádřením Ústavnímu soudu doručil kopii dopisu uvedeného cizozemského soudu ze dne 9. 10. 2019, kterým byl okresní soud informován o tom, že mu byla dříve doručena uvedená písemnost. Okresní soud uzavřel, že mohlo dojít k „dílčímu pochybení při začíslení listin v důsledku špatně označených listin“ cizozemským soudem, nikoli k porušení práv stěžovatele.

11. Žalobce se ve stanované lhůtě a ani po jejím uplynutí k ústavní stížnosti nevyjádřil. Neboť byl poučen, že za takové situace bude Ústavní soud vycházet z toho, že se svého postavení vzdává, nebylo s ním již dále v posuzované věci jednáno.

12. Soudce zpravodaj zaslal doručená vyjádření stěžovateli na vědomí a k případné replice. Stěžovatel využil této možnosti a ve vyjádření nejprve uvedl, že krajský soud opakovaně odkazuje na výpovědi tří svědkyň, avšak z nich se podává toliko to, co je obsaženo na doručence. Jen jediná svědkyně mohla přijít do kontaktu s listinou vkládanou do obálky, ta si však tento okamžik nepamatuje. Samotná doručenka nemůže sloužit jako důkaz doručení, neboť nemá zákonné náležitosti. Stěžovatel zdůraznil, že tvrzení okresního soudu o listinách na č. l. 37 a 38 spisu je „irelevantní“, neboť jsou nadále podle něj součástí spisu a jsou umístěné bezprostředně mezi úředním záznamem o telefonickém hovoru a doručovaným platebním rozkazem. Ničím nebylo potvrzeno, že tato písemnost nemohla být obsažena v doručované obálce. Závěrem stěžovatel poukazuje na to, že „celé řízení je protkáno řadou nejasností, nepřesností a důvodných pochybností“. Číslo listu na doručence neodpovídá doručovanému dokumentu, spis obsahuje písemnost z jiného spisu.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

13. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení podle zákona o Ústavním soudu a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž 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. Ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva, resp. takový opravný prostředek k dispozici neměl (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*).

V. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

14. Ústavní soud je podle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti a tuto svoji pravomoc vykonává mimo jiné tím, že podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod [§ 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Směřuje-li ústavní stížnost proti rozhodnutí vydanému v soudním řízení, není samo o sobě významné, je-li namítána jeho věcná nesprávnost. Ústavní soud není součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy) a není ani povolán k instančnímu přezkumu jejich rozhodnutí. Jeho pravomoc je založena výlučně na přezkumu z hlediska dodržení ústavnosti, tj. zda v řízení (rozhodnutím v něm vydaným) nebyly dotčeny předpisy ústavního pořádku chráněná práva nebo svobody jeho účastníka a zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy. Ústavněprávním požadavkem též je, aby soudy vydaná rozhodnutí byla řádně, srozumitelně a logicky odůvodněna.

15. Těžištěm ústavní stížnosti je tvrzení stěžovatele, že obecné soudy chybně posoudily, zda mu byl doručen platební rozkaz. Co do skutkových okolností se přitom stěžovatel a obecné soudy shodují na tom, že dne 30. 11. 2018 soudní doručovatelka okresního soudu doručila stěžovateli obálku se soudní písemností a stěžovatel ji převzal. Stěžovatel však tvrdí, že mu v obálce nebyl doručen platební rozkaz vedený pod č. l. 40, ale písemnost vedená tou dobou ve spisu pod č. l. 37 a 38.

16. Podle § 173 odst. 1 o. s. ř. je třeba platební rozkaz doručit žalovanému do vlastních rukou, náhradní doručení je vyloučeno. Doručením do vlastních rukou se teprve vyvozuje rovnost účastníků řízení, neboť i žalovanému je dána možnost projevit svou vůli a vyjádřit se. Důsledkem nesplnění této podmínky doručení platebního rozkazu do vlastních rukou odpůrci je pak porušení jeho ústavně zaručených práv na soudní ochranu, rovnost účastníků v řízení a být slyšen. Z nálezu ze dne 13. 12. 2001 sp. zn. III. ÚS 473/01 (N 198/24 SbNU 491) a ze dne 16. 4. 2013 sp. zn. II. ÚS 1548/11 (N 55/69 SbNU 93) se dále podává, že při doručování rozhodnutí vyhotovených soudy účastníkům nelze připustit stav, který by, byť jen vzbuzoval pochybnosti o tom, zda tato rozhodnutí byla doručena, či nikoli. Opakem je odepření práva domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu. Je proto nutné zjistit, zda v řízení existují pochybnosti o doručení platebního rozkazu stěžovateli, popřípadě zda tyto pochybnosti byly v průběhu řízení před obecnými soudy rozptýleny.

17. Podle ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu je doručenka listinou, jež má povahu listiny veřejné a od listin soukromých se liší důkazní silou. Nemá-li však doručenka znaky veřejné listiny, soud je povinen sám prověřit správnost tvrzení účastníka zpochybňujícího řádné doručení (srov. usnesení ze dne 19. 10. 2000 sp. zn. 30 Cdo 2514/99 či ze dne 27. 5. 2015 sp. zn. 26 Cdo 5443/2014).

18. Je však potřeba zdůraznit, že podle judikatury Ústavního soudu může být co do postupu soudu při hodnocení skutkového stavu posouzeno pouze, zda skutková zjištění mají dostatečnou a racionální základnu a zda právní závěry orgánů veřejné moci nejsou s nimi v „extrémním nesouladu“. Daná oblast patří do kompetenční sféry nezávislých soudů a Ústavní soud zasahuje do jejich pravomoci pouze výjimečně [srov. zejména nález ze dne 30. 6. 2004 sp. zn. IV. ÚS 570/03 (N 91/33 SbNU 377) či např. bod 11 usnesení ze dne 6. 10. 2020 sp. zn. IV. ÚS 2578/20 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz)].

19. Nejprve je proto třeba uvést, že je nepodstatné, namítá-li stěžovatel, že doručenka nemůže sloužit jako důkaz doručení, obsahuje-li chybné číslo listu doručované písemnosti. Obecné soudy v průběhu řízení samy prověřily okolnosti doručení dané soudní písemnosti, avšak již nevycházely toliko z doručenky jako veřejné listiny podle § 134 o. s. ř., ale jejich rozhodnutí jsou založena i na dalších důkazech, zejména svědeckých výpovědích zaměstnankyň okresního soudu a obsahu doručenky. Byť na ni již nelze hledět jako na veřejnou

listinu, nic nebrání okresnímu soudu vycházet z údajů, které v ní jsou uvedeny a v jejichž prospěch svědčí další skutečnosti, resp. tyto nebyly stěžovatelem náležitě zpochybněny.

20. Stěžovatel totiž ani netvrdí, že mu byla doručena písemnost vedená na čísle listu poznačeném v doručence (referát platebního rozkazu). Tvrdí, že mu byla doručena písemnost jiná, vedená pod čísly listů předcházejících platebnímu rozkazu. Ze zapůjčeného spisu se skutečně podává, že okresní soud běžně na doručenky poznačí číslo listu referátu doručované písemnosti. Stěžovatel sice v řízení tvrdil, že tato praxe odporuje vnitřním předpisům soudu, avšak ani Ústavnímu soudu není jasné, jak tato okolnost svědčí jeho tvrzení o chybně doručeném konkrétním dokumentu.

21. Ústavní soud nepřehlédl, že nyní posuzovaná věc se může jevit jako skutkově obdobná nálezu ze dne 28. 4. 2020 sp. zn. IV. ÚS 3835/19 (N 79/99 SbNU 455). V odkazované věci stěžovatel tvrdil, že mu byla doručena jiná soudní písemnost, Ústavní soud mu po prostudování spisu přisvědčil a tam napadená rozhodnutí pro rozpor s právem na soudní ochranu zrušil. V odkazované věci však tvrzení stěžovatele o jiné doručené písemnosti, na rozdíl od věci nyní posuzované, nalezlo oporu v dalších skutečnostech a obecné soudy vycházely z obecného údaje na doručence, aniž by měly další informace.

22. Stěžovateli však lze přisvědčit v tom, že přinejmenším nejasnosti může vzbuzovat, že spis obsahoval listinu, která do spisu zjevně nepatří, a dokonce nyní ve spise chybí. Podle tvrzení stěžovatele mohly vzniknout pochybnosti, zda nedošlo k pochybení při vedení spisu, v jehož důsledku by mohla být stěžovateli doručena jiná písemnost. Proto Ústavní soud na uvedené skutečnosti účastníky řízení upozornil. Okresní soud však předložil argumenty, kterými námitky stěžovatele proti způsobu vedení spisu vyvrací. Na rozdíl od tvrzení stěžovatele o vložení jiné listiny do obálky pravdivosti tvrzení okresního soudu svědčí i jiné skutečnosti. Z uvedeného dopisu, přiloženého okresním soudem k vyjádření, se skutečně podává, že cizozemský soud chybně zaměnil spisové značky věci nyní posuzované a té, ve které byl dožádán.

23. Ze spisu proto nevyplývá, že okresní soud při jeho vedení pochybil. Spis sice určitou dobu obsahoval písemnost, která neměla být jeho součástí, to však není pochybením okresního soudu. Z uvedeného se totiž podává, že cizozemský soud doručil okresnímu soudu písemnost opatřenou chybnou spisovou značkou.

24. Z uvedeného plyne, že se neprokázala tvrzení stěžovatele, že řízení v nyní posuzované věci „je protkáno řadou nejasností“. Stěžovatel konkrétně uváděl tyto nejasnosti dvě; na doručence uvedené číslo listu referátu namísto platebního rozkazu a ve spise vedenou písemnost, která do něj nepatří. Tyto „nejasnosti“ však byly v průběhu řízení vysvětleny.

25. Stěžovatel zpochybňoval doručení platebního rozkazu tvrzením, že doručená obálka obsahovala jinou písemnost. Samotná skutečnost, že soudní spis po určitou dobu obsahoval písemnost, která do něj nepatří, nijak nesouvisí s tvrzením stěžovatele, že obsahem jemu doručené obálky byla nesprávná písemnost. Je sice pravda, že stěžovatel uvedl, že mu byla doručena písemnost jiného soudu „se slovenským znakem“. Toto tvrzení však uvedl poprvé až na jednání dne 25. 2. 2020. K věci se přitom vyjadřoval několikrát; v odporu ze dne 26. 8. 2019, vyjádření ze dne 30. 9. 2019 a odvolání ze dne 28. 10. 2019, kde ovšem nic takového netvrdil. Nadto, jak zdůraznily obecné soudy, stěžovatel neuvedl žádné další skutečnosti k prokázání tohoto tvrzení. Jedinou okolností svědčící ve prospěch stěžovatelova uvedeného tvrzení je existence takové listiny ve spise, do kterého však právní zástupce nahlédl předtím, než stěžovatel uvedené tvrzení vznesl. Za stávajících okolností Ústavní soud nepovažuje za excesivní, označily-li obecné soudy uvedené tvrzení stěžovatele za účelové.

26. Co do šetření okolností doručení platebního rozkazu proto v řízeních před obecnými soudy nastala situace, kdy na jedné straně existují důkazy svědčící pro doručení platebního rozkazu a na straně druhé tvrzení stěžovatele, že do obálky byla vložena jiná písemnost, avšak bez existence jakýchkoli skutečností, které by to prokazovaly. Shora uvedené závěry judikatury

Ústavního soudu nelze chápat tak, že pro zpochybnění doručení soudní písemnosti postačí účastníkovi řízení uvést tvrzení, aniž by jej jakkoli prokázal, stojí-li naproti tomu skutečnosti svědčící pro doručení písemnosti, byť na doručenku v nyní posuzované věci nelze hledět jako na veřejnou listinu. Uzavřely-li tedy obecné soudy, že tvrzení stěžovatele je účelové, nelze jejich rozhodnutí na základě předestřené argumentace účastníků řízení považovat za exces vedoucí k porušení ústavně zaručených práv stěžovatele.

27. Proto Ústavní soud mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků ústavní stížnost podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu odmítl jako návrh zjevně neopodstatněný.

Usn. č. 2
Rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky
(sp. zn. Pl. ÚS 2/21 ze dne 26. ledna 2021)

1. V podmínkách demokratického právního státu je nutno trvat na tom, že každé rozhodnutí orgánu veřejné moci, které je svojí povahou způsobilé zasáhnout do základních práv nebo svobod jednotlivce, musí podléhat soudnímu přezkumu (čl. 4 Ústavy).

2. Rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny není podzákonným právním předpisem, nýbrž rozhodnutím přímo přezkoumatelným Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti.

Usnesení

Ústavní soud rozhodl 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, Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu navrhovatele – skupiny 18 senátorů Senátu Parlamentu České republiky, zastoupeného JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem, se sídlem Řehenice 10, Pyšely, na zrušení rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne 28. 12. 2020 č. 611/2020 Sb., za účasti prezidenta republiky jako účastníka řízení, takto:

Návrh se odmítá.

Odůvodnění

I. Podstata podaného návrhu

1. Navrhovatel (skupina 18 senátorů Senátu Parlamentu České republiky) se domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále též jen „rozhodnutí o vyhlášení voleb“ anebo „napadené rozhodnutí“), kterým byly podle čl. 63 odst. 1 písm. f) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) vyhlášeny volby do Poslanecké sněmovny a byly stanoveny dny jejich konání na pátek 8. října 2021 a sobotu 9. října 2021.

2. Navrhovatel dovozuje svoji aktivní legitimaci k podání návrhu z ustanovení § 64 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o Ústavním soudu“), podle něhož je skupina nejméně 10 senátorů oprávněna podat návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy.

3. Navrhovatel odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.; veškerá judikatura Ústavního soudu je dostupná na

http://nalus.usoud.cz), kde je uvedeno, že rozhodnutí o vyhlášení voleb má smíšenou povahu, neboť obsahuje prvky normativního právního aktu a zároveň je aktem aplikace Ústavy.

4. Vyhlášení voleb s předstihem více než 9 měsíců považuje navrhovatel za krajně neobvyklé, jelikož z čl. 17 odst. 1 Ústavy plyne, že tyto volby musí proběhnout v době od konce září do konce října, takže stanovený termín nemohl být považován za překvapivý. Podstatná je okolnost, že vyhlášením voleb je zahájena volební kampaň, což podle zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění po novele provedené zákonem č. 322/2016 Sb., (dále též jen „volební zákon“) znamená především následující důsledky:

* započítávání výdajů politických stran do výdajů na volební kampaň [§ 16c odst. 2 písm. a) volebního zákona],

* povinnost zřídit volební účet (§ 16a odst. 1 volebního zákona),

* povinnost vést zvláštní volební účetnictví (§ 16d odst. 5 volebního zákona).

5. Kromě toho počínaje vyhlášením termínu voleb může volič požádat o vydání voličského průkazu (§ 6a odst. 2 volebního zákona) a všechny zvláštní volební okrsky v zahraničí jsou podřazeny pod volební kraj určený losem Státní volební komisí (§ 27 volebního zákona).

6. Navrhovatel sice připouští, že v důsledku nyní napadeného rozhodnutí nejde pozastavit činnost či rozpustit politickou stranu nebo politické hnutí [§ 94 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“) ve spojení s § 15 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů]; současně však namítá, že pokud by tak činil prezident republiky opakovaně, nebude prakticky možné postihovat více než dva roky neplnění základních povinností politickými subjekty.

7. Navrhovatel dále poukazuje na okolnost, že termín pro podání kandidátek nastane až začátkem srpna a v současnosti není vůbec zřejmé, které strany budou kandidovat a zda samostatně anebo v koalicích. Přitom podle výkladu Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „ÚDHPSH“) se na politické strany hledí jako na kandidující již před registrací kandidátních listin, tzn. již od okamžiku vyhlášení voleb. Smyslem vyhlášení termínu voleb je přitom poskytnutí přiměřené lhůty pro přípravu voleb ze strany orgánů veřejné moci i kandidujících subjektů, přičemž se však mezi tímto vyhlášením a odevzdáním kandidátních listin neuskutečňuje žádný relevantní úkon. Takto neobvykle brzké vyhlášení termínu voleb proto nedává žádný rozumný smysl.

8. Navrhovatel požaduje konání ústního jednání před Ústavním soudem, které by sloužilo zejména k vyjasnění toho, jak se na napadeném rozhodnutí ocitl podpis předsedy vlády, který se totiž mediálně vyjádřil v tom smyslu, že je vyhlášením termínu voleb překvapen.

9. Závěrem navrhovatel uvádí, že za situace, kdy právní úprava nestanoví „horní časový limit“ pro vyhlášení termínu voleb, nelze připustit bezbřehou a faktickou libovůli prezidenta republiky. Neadekvátně brzké stanovení termínu voleb se totiž negativně promítne do politické soutěže a do hospodaření politických stran, neboť zvýhodňuje vládní představitele, jejichž oficiální vyjádření se za kampaň nepovažuje, a naopak znevýhodňuje politické strany nevládní, jejichž aktivity budou hodnoceny jako volební propaganda (nepřímá diskriminace). V tomto směru navrhovatel poukazuje i na řízení vedené u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 92/20 [později skončené nálezem sp. zn. Pl. ÚS 92/20 ze dne 11. 4. 2023 (124/2023 Sb.) – pozn. red.], ve kterém Nejvyšší správní soud navrhl zrušení některých ustanovení zákona o volbách do Parlamentu, umožňujících ÚDHPSH pokutovat osoby, které vystupují ve volební kampani kriticky vůči některému z kandidátů nebo některé ze stran, aniž by se předtím nechaly zaregistrovat.

10. Navrhovatel žádá o přednostní projednání svého návrhu.

II. Posouzení splnění podmínek řízení

11. Ústavní soud nejprve zkoumal, zda byly splněny procesní podmínky řízení před Ústavním soudem.

II.a) Právní povaha rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb a jeho přezkoumatelnost Ústavním soudem

12. Návrh byl podán skupinou 18 senátorů s odkazem na čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, neboť navrhovatel se domnívá, že rozhodnutí o vyhlášení voleb představuje tzv. jiný právní předpis.

13. Proti právnímu názoru, že se jedná o tzv. jiný právní předpis, však svědčí dvě zásadní okolnosti: formální a materiální.

14. Z formálního hlediska Ústavní soud uvádí, že povahu právního předpisu nelze v případě rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb dovozovat z jeho formy, neboť z ústavního pořádku neplyne žádné obecné oprávnění prezidenta republiky k vydávání právních předpisů (na rozdíl např. od ústavního zmocnění pro vládu podle čl. 78 Ústavy nebo pro ústřední orgány státní správy a orgány státní správy a orgány územní samosprávy podle čl. 79 odst. 3 Ústavy nebo pravomoci zastupitelstev vydávat obecně závazné vyhlášky podle čl. 104 odst. 3 Ústavy).

15. Z materiálního hlediska Ústavní soud opakovaně akcentoval [viz zejména nález sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.) – „Jezy na Labi“], že „k základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace (požadavek obecnosti zákona). Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. i právního předpisu vůbec). Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěření všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví“. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09, na který navrhovatel výslovně poukazuje, Ústavní soud rovněž uvedl, že „[v]šeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona ve vztahu k soudním rozsudkům, vládním a správním aktům. Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěření všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví. Požadavek všeobecnosti zákona je důležitou součástí principu panství zákona, a tím rovněž právního státu“.

16. Rozhodnutí prezidenta o vyhlášení voleb proto materiálně není právním předpisem, jelikož nestanoví žádné obecně závazné pravidlo chování. Jeho obsahem je totiž výhradně stanovení termínu konání voleb, takže svojí právní podstatou (nikoliv významem!) jde o podobnou situaci, jakou je např. svolání zasedání Poslanecké sněmovny nebo Senátu (čl. 34 odst. 1 a 3 Ústavy) či ohlášení termínu vyhlášení rozsudku soudu (čl. 96 odst. 2 věta druhá Ústavy).

17. Nelze pominout ani okolnost, že pravomoc vyhlašovat volby do Poslanecké sněmovny a Senátu náleží v případě uvolnění úřadu prezidenta republiky (čl. 66 Ústavy) předsedovi Poslanecké sněmovny (volby do Senátu) a předsedovi Senátu (volby do Poslanecké sněmovny). Prezident republiky vyhlašuje rovněž volby do zastupitelstev obcí a krajů, a to na základě nikoliv ústavního, nýbrž pouze zákonného zmocnění, tzn. podle čl. 63 odst. 2 Ústavy (srov. § 3 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, a § 3 odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů). V těchto případech, které se obsahově nijak neliší od vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny, tento akt prezidenta republiky není stanoven přímo Ústavou (tzn. nejedná se o ústavní akt), nýbrž plyne z „běžného“ zákona.

18. Kontextuálně a komparativně viděno není rovněž bez zajímavosti, že dodatečné a opakované volby nebo opakované hlasování vyhlašuje v případě voleb do obecních a krajských zastupitelstev dokonce ministr vnitra (§ 54 odst. 2–4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů). Jakkoliv v právě zmíněných případech nejde o ústavní, nýbrž pouze o zákonná zmocnění k vyhlášení termínu voleb, je zřejmé, že samotná povaha těchto právních aktů je velmi srovnatelná, takže není dán ani zvláštní důvod, pro který by se v případě napadeného rozhodnutí prezidenta republiky mělo jednat svojí povahou o „ústavní akt *sui generis*“. Z citovaných zákonných ustanovení je současně zřejmé, že zákonem založená pravomoc uvedených orgánů vyhlašovat volby nepředstavuje jejich pravomoc k tvorbě podzákonného právního předpisu *secundum et intra legem*, jelikož se jedná o výhradně kompetenční normy.

19. Konečně je vhodné uvést, že konání voleb je z organizačního hlediska obdobné konání referenda, které vyhlašuje zastupitelstvo obce nebo kraje, nicméně za určitých okolností je oprávněn k jeho vyhlášení i správní soud [srov. § 91a odst. 1 písm. b) a § 91b odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Pokud by proto mělo platit, že vyhlášení termínu voleb představuje vydání podzákonného právního předpisu, nepřímým a konzistentním důsledkem tohoto právního názoru by bylo i vydávání podzákonných předpisů soudy, což by však odporovalo principu dělby moci.

20. Navrhovatel zjevně vychází z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09, kde v případě rozhodnutí prezidenta o vyhlášení voleb „Ústavní soud konstatoval, že předmětné rozhodnutí má smíšenou povahu: obsahuje prvky normativního právního aktu a zároveň ho nutno považovat za akt aplikace uvedeného ústavního zákona. Pro uvedené dospěl Ústavní soud k závěru, dle něhož prvky normativního právního aktu (a to prováděcího), jež jsou obsaženy v uvedeném rozhodnutí prezidenta republiky, zakládají důvodnost postupu dle citovaného ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb.“. Tento text skutečně lze vyložit tak, že rozhodnutí o vyhlášení voleb vykazuje prvky normativního právního aktu, tzn. právního předpisu.

21. Současně však nelze přehlédnout, že Ústavní soud ve stejné věci usnesením sp. zn. Pl. ÚS 24/09 ze dne 1. 9. 2009 (U 16/54 SbNU 607; 312/2009 Sb.) uvedl, že „neshledal důvody odmítnutí ústavní stížnosti podle § 43 odst. 1 a 2 zákona č. 182/1993 Sb.“ neboť „rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., určující den konání těchto voleb na 9. a 10. říjen 2009 – jakkoli má i prvky normativního právního aktu – nutno považovat za akt aplikace uvedeného ústavního zákona, jenž stěžovateli, který je poslancem Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, vymezuje okamžik ukončení jeho mandátu, čili ukončení výkonu veřejné funkce. V tomto smyslu je zásahem orgánu veřejné moci, který se dotýká jeho základního práva podle čl. 21 odst. 4 Listiny … Minimální časový prostor vymezený okamžikem zahájení řízení v posuzované věci a naplněním normy opatření (ústavního zákona č. 195/2009 Sb.), jež dle stěžovatele zakládá tvrzenou protiústavnost, neumožňuje Ústavnímu soudu uplatnit Ústavou mu svěřenou kompetenci v oblasti konkrétní kontroly norem. Jedinou alternativou jejího uplatnění je proto odklad vykonatelnosti ústavní stížností napadeného rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb.“. V tomto usnesení, kterým rozhodl o odkladu vykonatelnosti, Ústavní soud výslovně odkázal na ustanovení § 79 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, které umožňuje Ústavnímu soudu odložit vykonatelnost napadeného rozhodnutí v řízení o ústavní stížnosti, přičemž odložit vykonatelnost právního předpisu ústavní a ani zákonná úprava neumožňuje. Ostatně platí, že přímo napadnout právní předpis podle platné právní úpravy a ani podle judikatury nelze [poprvé viz usnesení ze dne 25. 7. 1994 sp. zn. I. ÚS 92/94 (U 15/2 SbNU 233), „za zásah orgánu veřejné moci, jímž je porušeno základní právo občana, nelze považovat legislativní činnost, jakož i vydání obecně závazného předpisu ústředního orgánu státní správy v mezích jeho pravomoci a působnosti, a to ani v tom případě ne, když jeho ustanovení porušují základní právo občana“].

22. Na základě shora uvedeného proto Ústavní soud činí dílčí závěr, že ani z navrhovatelem odkazovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09, zasazeného do kontextu tehdejších podmínek řízení, nelze dovodit přesvědčivý a konzistentní závěr v tom smyslu, že se v případě rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb jedná o podzákonný právní předpis (ostatně tento akt je jako „rozhodnutí“ výslovně označen v čl. 63 odst. 3 a 4 Ústavy).

23. Ústavní soud se proto zabýval tím, zda již samotné rozhodnutí o vyhlášení voleb je způsobilé zasáhnout do základních práv fyzických a právnických osob, protože pouze v tomto případě je dána pravomoc Ústavního soudu rozhodovat o něm v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy. Platí totiž, že v podmínkách demokratického právního státu je nutno trvat na tom, že každé rozhodnutí orgánu veřejné moci, které je svojí povahou způsobilé zasáhnout do základních práv nebo svobod jednotlivce, musí podléhat soudnímu přezkumu (čl. 4 Ústavy).

24. V tomto ohledu dospěl Ústavní soud k závěru, že nelze *a priori* vyloučit, že rozhodnutím o vyhlášení voleb dojde k porušení některých základních práv fyzických a právnických osob (zejména čl. 21 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 18 odst. 1 Ústavy) s ohledem na možnost uplatnění pasivního či aktivního volebního práva. Kvalita aktivního i pasivního volebního práva případných stěžovatelů, vykonávaného za podmínek svobodných voleb, se totiž přímo odvíjí i od skutečně svobodné soutěže politických sil, tzn. politické plurality, možnosti výběru, předvídatelnosti a férovosti přípravného stadia voleb atd. Možnost ochrany před případným zásahem do základních práv a svobod tak obecně musí být dána, a to formou ústavní stížnosti směřující přímo proti rozhodnutí o vyhlášení voleb. Jakýkoliv stěžovatel ovšem musí – za účelem posouzení jeho aktivní legitimace – tvrdit skutečnosti, z nichž lze dovozovat skutečný zásah do jeho základních práv a svobod.

25. Příkladem konkrétního zásahu do základních práv je ostatně právě navrhovatelem odkazovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 27/09, kde v důsledku rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb (ve spojení s ústavním zákonem č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny) došlo k ukončení mandátu poslance (stěžovatele), a tedy k porušení základního práva podle čl. 21 odst. 4 Listiny, který z tohoto důvodu předmětné rozhodnutí o vyhlášení termínu voleb napadl ústavní stížností.

26. Ústavní soud dále uvádí, že povaha rozhodnutí o vyhlášení voleb je značně specifická, jelikož svými definičními znaky (konkrétní předmět úpravy, avšak neurčitý okruh adresátů) se jedná spíše o opatření a ústavní ani zákonná úprava výslovně nestanoví způsob jeho přezkumu (proto také Nejvyšší správní soud v případě vyhlášení voleb do obecních zastupitelstev ministrem vnitra dospěl k závěru, že se jedná o opatření obecné povahy – viz rozsudek ze dne 7. 11. 2012 č. j. 1 Aps 7/2012-50, in: www.nssoud.cz). Za této situace proto Ústavní soud vycházel přiměřeně ze závěrů obsažených v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009 (N 57/52 SbNU 267), kde uvedl: „[P]ojem rozhodnutí, jak je užíván v čl. 36 odst. 2 Listiny, je nutno vykládat autonomně a bez ohledu na pojmenování toho kterého právního aktu v rovině jednoduchého práva … Lze tedy shrnout, že ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny je aplikovatelné i na opatření obecné povahy, neboť opatření obecné povahy v materiálním smyslu je podřaditelné pod pojem ‚rozhodnutí‘ ve smyslu tohoto ustanovení ústavního pořádku.“

27. Lze tak uzavřít, že rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny nepředstavuje podzákonný právní předpis a ani soudně nepřezkoumatelný ústavní akt *sui generis*, nýbrž rozhodnutí, a to ve formálním i materiálním smyslu, přímo přezkoumatelné Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy.

II.b) Aktivní legitimace navrhovatele

28. Ústavní soud setrvale vychází z toho, že se vyhýbá přepjatému formalismu, a že každý obdržený návrh proto posuzuje přednostně podle jeho obsahu, a nikoliv označení.

29. V daném případě je z obsahu návrhu patrno, které rozhodnutí je napadeno (byť je navrhovatel chybně označuje za podzákonný právní předpis, viz shora), a rovněž požadovaný petit je zformulován způsobem, který umožňuje věcný přezkum návrhu v rámci řízení o ústavní stížnosti [navrhovatel požaduje zrušení napadeného rozhodnutí – § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

30. K otázce aktivní legitimace navrhovatele Ústavní soud uvádí, že podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Navrhovatel (fyzická nebo právnická osoba) je proto oprávněn podat ústavní stížnost, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím bylo porušeno jeho základní právo nebo svoboda.

31. Okolnost, že ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu zakládá oprávnění podat ústavní stížnost fyzické nebo právnické osoby proti rozhodnutím vydaným „v řízení, jehož byla účastníkem“, na tomto závěru nemůže nic změnit, jelikož zákonná úprava nemůže omezit přístup k soudu zaručený ústavním pořádkem. V daném případě vydání napadeného rozhodnutí ani nepředcházelo žádné zvláštní řízení a z povahy věci nelze podmiňovat aktivní legitimaci navrhovatele účastenstvím v tomto neexistujícím řízení. Podstatné je proto výhradně to, zda napadené rozhodnutí je svojí povahou způsobilé zasáhnout ústavně zaručená základní práva nebo svobody navrhovatele. Jinak řečeno, nelze vyloučit přezkum rozhodnutí orgánu veřejné moci způsobilého zasáhnout základní práva navrhovatele jen z toho důvodu, že jeho vydání nepředcházelo žádné řízení, ve kterém by tento navrhovatel byl účastníkem.

32. Jakkoliv však platí, že rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb je přezkoumatelné v řízení o ústavní stížnosti, není navrhovatel oprávněn k jejímu podání a z tohoto důvodu musel být návrh odmítnut.

33. Jak se totiž podává již ze shora uvedeného, navrhovatel koncipoval svůj návrh jako návrh na zrušení podzákonného právního předpisu (tzv. abstraktní kontrola norem), a svoji argumentaci proto nezaložil na porušení svých ústavně zaručených základních práv a svobod. Skupina senátorů ostatně nositelem základních práv v tomto případě ani není, těmito nositeli by museli být jednotlivci (senátoři), a návrh by tedy musel být založen na zcela odlišné argumentaci a odlišným navrhovatelem. Proto také Ústavní soud navrhovatele nevyzýval k odstranění vad návrhu, protože tyto byly v daném případě neodstranitelné (musel by totiž být podán návrh v jiném typu řízení – řízení o ústavní stížnosti namísto v řízení o kontrole norem, a také jiným navrhovatelem, resp. jinými navrhovateli).

34. Navrhovatelem označená ustanovení, se kterými spatřuje napadené rozhodnutí rozporné (čl. 1 a 5 Ústavy, čl. 3 a 22 Listiny), nepředstavují základní práva, jejichž nositelem je právě navrhovatel jako skupina senátorů, a daleko případněji by se jejich ochrany mohly domáhat (zejména) politické strany v intencích čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy, tzn. v řízení o tom, zda rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony. Současně však *a priori* nelze zcela vyloučit i porušení některých základních práv individuálních stěžovatelů (nikoliv však skupiny senátorů, jako je tomu v této věci), neboť s odkazem na možnost uplatnění pasivního či aktivního volebního práva by bylo možné uvažovat např. o potenciálním zásahu do práv podle čl. 21 odst. 1 Listiny, popř. čl. 18 Ústavy. Konkrétním příkladem zásahu do základních práv způsobeného právě vyhlášením voleb je ostatně právě navrhovatelem odkazovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (ukončení mandátu poslance, a tedy porušení čl. 21 odst. 4 Listiny).

35. Z obsahu podaného návrhu se však podává, že navrhovatel ani netvrdí, v jakém ohledu a jakým způsobem byla porušena základní práva (byť i) jednotlivých senátorů, kteří podepsali tento návrh. Ústavní stížnost přitom slouží k ochraně před zásahem orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovatele [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. Tento zásah do základních práv stěžovatele však musí být „osobní, aktuální

a bezprostřední“ („selbst, gegenwärtig, unmittelbar“, srov. např. SACHS, M. Verfassungsprozessrecht. 4. vyd. Tübingen: Mohr Siebeck, 2016, str. 155). Právní úprava řízení o ústavní stížnosti nezná tzv. *actionem popularis*, kdy může návrh podat i někdo, koho se zásah orgánu veřejné moci bezprostředně nedotýká, tzn. není dána možnost podat ústavní stížnost, nedojde-li k bezprostřednímu porušení základních práv navrhovatele vůbec nebo pouze obecně, tj. nekonkrétně nebo neindividualizovaně [viz již usnesení ze dne 8. 12. 1994 sp. zn. II. ÚS 178/94 (U 22/2 SbNU 259)]. Z uvedeného rovněž vyplývá, že mezi napadeným rozhodnutím a tvrzeným porušením základních práv musí existovat jasný příčinný vztah – kauzalita. Není totiž úkolem Ústavního soudu přezkoumávat činnost či nečinnost orgánů veřejné moci v obecné rovině, natož se k ní pouze v obecné, či dokonce politické rovině vyjadřovat.

36. V nyní posuzované věci je však podstata uplatněné argumentace v převažujícím rozsahu značně obecná a spíše hypotetické povahy, neboť je namítáno porušení volné soutěže politických stran a znevýhodnění některých účastníků volební soutěže, aniž by však bylo současně konkrétně tvrzeno, jakým způsobem by se mohlo toto tvrzené znevýhodnění konkrétně projevit (třeba právě) v právní sféře uvedených jednotlivých senátorů.

37. Pokud si totiž Ústavní soud „odmyslí“ část odůvodnění návrhu, která zjevně ani nemá ambici tvrdit porušení ústavních práv (viz výčet povinností, které jsou spojeny s vyhlášením voleb – např. možnost voliče požádat o vydání voličského průkazu, určení volebního kraje pro účel hlasování v zahraničí, „moratorium“ pro pozastavování činnosti a rozpouštění politických stran a politických hnutí), zbývají k zodpovězení námitky vztahující se ke vzniku nových povinností kandidujících subjektů v důsledku rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení termínu voleb.

38. K tomu Ústavní soud uvádí, že těchto povinností si je dobře vědom, stejně jako okolnosti, že se tyto povinnosti – přinejmenším potenciálně – nevztahují *stricto sensu* pouze na kandidující politické strany a politická hnutí [a proto také nelze aktivní legitimaci v těchto případech vztáhnout výhradně na ně – srov. již citovaný čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy], nýbrž i na subjekty další. Je totiž třeba mít v patrnosti, že volby a volební kampaň nejsou doménou výhradně politických stran a politických hnutí, nýbrž i jednotlivých kandidátů, sympatizantů, aktivistů a v konečném důsledku všech voličů. Povinnosti, které se pojí se zahájením volební kampaně, proto postihují i tyto další subjekty.

39. Jen příkladmo v této souvislosti Ústavní soud zmiňuje povinnost každého nechat se registrovat jako registrovaná třetí osoba u ÚDHPSH (§ 16 odst. 2 volebního zákona), povinnost zřídit volební účet, která nepostihuje jen politické strany a politická hnutí, resp. jejich koalice, nýbrž také nezávislé kandidáty ve volbách do Senátu (§ 16a volebního zákona), a limitaci výdajů na volební kampaň (§ 16c volebního zákona). Nad rámec nyní posuzované věci si je Ústavní soud vědom toho, že obdobné povinnosti jsou obsaženy i v ostatních volebních zákonech, které upravují další volby do zastupitelských orgánů, resp. volby prezidenta republiky.

40. Současně však Ústavní soud uvádí, že případné výkladové problémy a sankcionování dotčených volebních subjektů za porušení právě naznačených zákonných povinností je řešitelné i bezprostředně poté, co by bylo k těmto sankcím teprve přistoupeno. Jednoduše vyjádřeno, samotné stanovení termínu voleb v nyní posuzovaném případě (tzn. určení termínu se značným předstihem) představuje pouze příslovečný „startovní výstřel“ zahájení volební kampaně, který však sám o sobě ještě neznamená zásah do práv kandidujících politických stran nebo voličů. Teprve když by totiž byla vydána např. sankční rozhodnutí za porušení některé z naznačených zákonných povinností, otevřel by se procesní prostor pro soudní ochranu, v rámci které by bylo možno vyložit aplikovaná zákonná ustanovení ústavně souladným způsobem.

41. Příkladem tohoto postupu je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2020 č. j. Ars 6/2019-33 (obdobně rozsudek téhož soudu ze dne 19. 11. 2020 č. j. Ars 5/2019-38), v němž je vyloženo, že „povinnost třetích osob registrovat se pro účely vedení kampaně ve

volbách do Parlamentu České republiky, jejíž nesplnění je sankcionováno jako přestupek …, lze nesporně považovat za omezení, respektive zásah do svobody projevu, neboť výkon tohoto práva podmiňuje splněním určitých podmínek a formalit … Zásada *in favorem libertatis*, kterou je třeba zvláště zdůraznit při výkladu ustanovení omezujících svobodu politického projevu, ovšem vyžaduje, aby byl zvolen naopak ten výklad, který svobodu projevu omezuje méně. Je tak třeba se přiklonit k restriktivnímu výkladu citovaného ustanovení a pro účely požadavku registrace třetích osob podle § 16e zákona o volbách do Parlamentu považovat v době probíhající volební kampaně za ‚kandidáta' pouze toho, kdo je kandidátem nejen materiálně, ale i formálně, tedy je uveden na kandidátní listině nebo přihlášce k registraci, která již byla příslušným orgánem registrována. Až od okamžiku registrace se totiž potenciální třetí osoby mohou dozvědět, že na ně v případě určitých podob realizace politického projevu dopadá povinnost registrace ve smyslu § 16e zákona o volbách do Parlamentu".

42. Konečně k argumentaci navrhovatele, která se týká polemiky s výkladovou praxí ÚDHPSH ohledně toho, od jakého momentu se na politické strany, politická hnutí a jejich koalice vztahuje povinnost jako na registrované kandidující volební strany ještě před tím, než jejich registrace proběhne, Ústavní soud poukazuje na řízení vedené před zdejším soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 92/20, ve kterém Nejvyšší správní soud podal návrh na zrušení ustanovení § 16h odst. 1 písm. a) a § 16 odst. 2 volebního zákona, v rámci kterého se teprve bude zabývat těmito otázkami. Nyní je však podstatné, že právě citovaná ustanovení volebního zákona nebyla v posuzované věci použita, takže Ústavní soud nemá procesní možnost se k jejich ústavnosti vyjádřit již v tomto řízení.

III. Závěr

43. Ze shora uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že návrh byl podán někým zjevně neoprávněným [§ 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu], a z tohoto důvodu jej odmítl.

44. S ohledem na formu rozhodnutí a na okolnost, že od ústního jednání nebylo lze očekávat další objasnění věci, Ústavní soud rozhodl bez nařízení ústního jednání (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

45. Protože Ústavní soud rozhodl neprodleně po obdržení návrhu (7. 1. 2021), vyhověl tím navrhovatelům ohledně přednostního projednání věci fakticky (§ 39 zákona o Ústavním soudu).

Odlišná stanoviska

1. Odlišné stanovisko soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka

S výrokem usnesení souhlasíme, uplatňujeme však odlišné stanovisko k jeho odůvodnění.

1. Ústavní soud se již v minulosti vyslovil k právní povaze rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb vydávaného podle čl. 63 odst. 1 písm. f) Ústavy České republiky, a to v tzv. kauze Melčák – obě relevantní rozhodnutí v této věci odůvodnění cituje (body 20 a 21). V tehdejší věci se ovšem uplatnil instrumentální přístup, podle něhož je možno s tímto rozhodnutím prezidenta vzhledem k jeho „smíšené povaze" jednou nakládat jako se zásahem orgánu veřejné moci – individuálním aktem aplikace ústavního zákona [usnesení sp. zn. Pl. ÚS 24/09 ze dne 1. 9. 2009 (U 16/54 SbNU 607; 312/2009 Sb.)], podruhé zas jako s normativním právním aktem – jiným právním předpisem [II. výrok nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.)]. Účelovost v chápání tohoto prezidentova aktu v první fázi onoho řízení jako „aktu aplikace …" způsobilého zasáhnout do základních práv jednotlivce, a tudíž suspendovatelného, potažmo zrušitelného Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti (viz odlišná stanoviska k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 24/09) jeho význam

nepochybně snižuje, oproti uvedenému druhému pojetí, v němž vystupují do popředí prvky normativního (byť prováděcího) právního aktu (nález sp. zn. Pl. ÚS 27/09), jež ostatně navrhovatelka v nynější věci (skupina senátorů) pro svůj návrh považovala za určující. Z těchto dvou přístupů si („však“ – bod 21) nynější většina pléna – upřednostňujíc odkazované usnesení před nálezem – zvolila ten první, tedy pojetí tohoto aktu (toliko) jako rozhodnutí, a nikoli (také) jako právního předpisu. Dle obsahu odůvodnění jí byla motivem k této volbě především zpravodajem prosazovaná petrifikace možnosti napadat rozhodnutí prezidenta republiky obecnou ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy. S tím však nemůžeme souhlasit.

2. Identifikace rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny s pojmem „zásahu do základních práv a svobod“, a to zásahu ve formě „rozhodnutí“ ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, tedy s nutně navazujícím přezkumem v řízení o ústavní stížnosti, naráží na problém, zda je tento akt způsobilý být vůbec předmětem přezkumu v tomto řízení. Definičním znakem ústavní stížnosti totiž je, že je 1. nástrojem fyzické nebo právnické osoby a 2. směřuje „proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod“. Další definiční znak pak představuje podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) podmínka, aby tato osoba tvrdila, „že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem … bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem“. Konečně podmínka přípustnosti ústavní stížnosti podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, vycházející z nesčetněkrát Ústavním soudem zdůrazňované zásady subsidiarity ústavněprávního přezkumu, tj. požadavek vyčerpat „všechny procesní prostředky“ (viz § 72 odst. 3 téhož zákona), povahu ústavní stížnosti významně doplňuje.

3. Nejen navrhovatelka v nynější věci (skupina senátorů), ale ani jiní potenciální navrhovatelé (fyzické či právnické osoby) ovšem ani nemohou být účastníky jakéhokoli řízení předcházejícího vydání tohoto aktu (neboť žádné neprobíhá – bod 32), nadto řízení, v němž by mohla být porušena jejich ústavně zaručená základní práva či svobody. Tam, kde chybí některý z definičních znaků ústavní stížnosti, o takovou stížnost jít nemůže, čemuž odpovídá i v judikatuře Ústavního soudu vyslovený závěr, že jde o návrh, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný [§ 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu], nikoli tedy návrh podaný někým zjevně neoprávněným [§ 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu], jak dovozuje odůvodnění usnesení (bod 43), neboť kvalifikace prvně uvedená tu druhou logicky předchází. Jinak řečeno, důvod odmítnutí spočívající ve „zjevné neoprávněnosti“ navrhovatele lze shledat jen tehdy, existuje-li alespoň nějaký (jiný) subjekt, jenž je k podání předmětného návrhu aktivně legitimován. A tak tomu v dané věci není, neboť návrh, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný, samozřejmě aktivně legitimovaného navrhovatele – pojmově – nemá.

4. Pojmout akt prezidenta republiky o vyhlášení voleb jako rozhodnutí má tedy za následek, že nemůže být napadnut před Ústavním soudem nejen privilegovanými subjekty podle § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ale ani jednotlivými fyzickými osobami (jejich ústavní stížností), neboť ty nevyhnutelně postrádají podmínku, že prezidentův akt zakládá dostatečné individuální dotčení v podobě zásahu do jejich základních práv, neboť zde není zásahu „osobního, aktuálního a bezprostředního“, jak je v judikatuře Ústavního soudu standardně dovozováno a jak do relevantních důsledků ostatně – avšak nekonzistentně vzhledem k povaze posuzovaného právního aktu i k návrhu na zahájení řízení – uvádí též dnešní usnesení v bodě 35 odůvodnění.

5. Předpoklad, že „*a priori* nelze zcela vyloučit i porušení některých základních práv individuálních stěžovatelů“ vydaným rozhodnutím prezidenta republiky o vyhlášení voleb, např. práv podle čl. 21 odst. 1 Listiny, popř. čl. 18 Ústavy (bod 34), se tak míjí s povahou i obsahem tohoto ústavního aktu. Tímto prezidentovým aktem se totiž toliko formálně oznamuje, že proběhnou volby, a stanoví se dny jejich konání. Teprve příslušné zákony pak stanoví k tomu se vážící konkrétní práva a povinnosti občanů, politických stran, jakož

i volebních orgánů. Ostatně je s podivem, že Ústavní soud v zásadě „imunizoval“ před soudním přezkumem rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu, když je považuje za „primárně akt aplikace ústavního práva“, který „neobsahuje žádné opakovatelné pravidlo“ a „nemá právněnormativní obsah, v důsledku čehož neplní funkci právního předpisu“ [poprvé v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020 (U 6/99 SbNU 485); srov. též odlišná stanoviska k němu připojená], kdežto rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb hodlá podrobovat běžnému přezkumu v řízení o ústavní stížnosti jednotlivce.

6. Pro uvedené se očividně jeví přiléhavějším prohlásit rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do komory Parlamentu za akt vůbec před soudy nepřezkoumatelný. Formální obdoba se nabízí i v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13 ze dne 5. 3. 2013 (U 2/68 SbNU 485), jež se týká – z hlediska jeho podstatných znaků obdobného – rozhodnutí prezidenta republiky o amnestii (rovněž vydávaného v režimu čl. 63 odst. 1 Ústavy, tj. s podmínkou kontrasignace předsedou vlády, s neurčeným okruhem adresátů a vyhlašovaného ve Sbírce zákonů), byť tamní důvod byl specifický věcně.

7. Jinak coby zajímavý důsledek odůvodnění dnešního usnesení si lze představit stovky či tisíce stěžovatelů, povzbuzených případně nějakou organizovanou akcí či aktivistickým advokátem, kteří se obrátí na Ústavní soud jako nositelé takto dovozené aktivní legitimace k podání ústavní stížnosti, aby tak oni či iniciátor takové akce mohli hrát se soudním orgánem ochrany ústavnosti „hru“ podobnou té, s níž má v poslední době Ústavní soud bohaté zkušenosti (viz např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 99/20 ze dne 3. 11. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 100/20 ze dne 3. 11. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 105/20 ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 111/20 ze dne 15. 12. 2020 a řadu dalších). Takovým aktivitám se odůvodněním dnešního usnesení dostalo, bohužel, další vhodné příležitosti.

8. Ostatně první obecná ústavní stížnost proti rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny již Ústavnímu soudu byla podána (sp. zn. Pl. ÚS 4/21, řízení bylo ukončeno usnesením sp. zn. Pl. ÚS 4/21 ze dne 2. 3. 2021 – pozn. red.).

9. Za logicky nesourodé konečně považujeme i úvahy – s odkazy na judikaturu k opatření obecné povahy – o tom, že v případě rozhodnutí o vyhlášení voleb jde „spíše o opatření“ (bod 26), když se pak uzavírá, že jde o „rozhodnutí, a to ve formálním i materiálním smyslu“ (bod 27). Také z těchto pozic se podává i naše přitakání k výhradám k rozsahu odůvodnění dnešního usnesení, jak je uvedl ve svém odlišném stanovisku soudce Vladimír Sládeček.

2. Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) podávám odlišné stanovisko k odůvodnění usnesení Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2021 sp. zn. Pl. ÚS 2/21.

1. S odmítnutím návrhu jako podaného někým zjevně neoprávněným jsem souhlasil. Zásadní připomínky však mám k odůvodnění přijatého usnesení. Nicméně mohu připustit, že by bylo možné uvažovat také o odmítnutí návrhu z důvodu, že k jeho projednání není Ústavní soud příslušný [§ 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu]. A to na základě toho, že chybí-li některý z definičních znaků ústavní stížnosti (oprávněná osoba, ústavněprávní argumentace atd.), o takovou stížnost jít nemůže. K této variantě rozhodnutí podrobněji srov. odlišné stanovisko soudce Radovana Suchánka.

2. Koncepce široce pojatého odůvodnění (devět stran) spíše připomíná quasi meritorní rozhodnutí o odmítnutí návrhu jako zjevně neopodstatněného (což byl možná prvotní úmysl soudce zpravodaje). Takové rozhodnutí by mohlo obsahovat určitou relevantní argumentaci k věci, i když nikoliv nezbytně. K tomu srov. § 43 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, jenž se však vztahuje ke všem odmítacím důvodům. Nicméně odmítnutí návrhu jako podaného někým zjevně neoprávněným, tedy rozhodnutí, které neshledalo základní podmínku řízení u Ústavního soudu, má – obdobně jako další důvody uvedené v § 43 odst. 1 zákona o Ústavním soudu – jiný

procesní význam. Proto by nemělo přinášet obsáhlé úvahy k meritu věci a tím méně nepřípustné hypotetické kontemplace o možném porušení ústavních práv aktem vyhlášení voleb prezidentem republiky (body 23 až 25).

3. Ponechám-li stranou zbytečně rozmáchlou naraci (body 1 až 10), ve světle výše uvedeného lze za relevantní považovat body 12 až 27. Ovšem s výhradou, že některé body by bylo žádoucí vypustit, jiné zkrátit. V tomto směru považuji za nadbytečné body 18, 19, 23, 24, 25, 26 a 27. V těchto dvou posledních bodech se opětovně – již méně přesvědčivě – konstatuje, že akt vyhlášení voleb není podzákonným právním předpisem.

4. Za samostatné zhodnocení stojí body 20 až 22, kde se Ústavní soud úporně snaží – s pomocí obsáhlých citací – vypořádat s odkazem navrhovatelů na nález sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.) – případ „Melčák“. V tomto směru by určitou argumentaci usnesení obsahovat mělo, ale toliko v podobě stručného vysvětlení, že nejde o změnu právního názoru na povahu rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb, neboť každé z těchto rozhodnutí mělo jiný ústavní a zákonný základ, a proto i jinou kvalitu. Stručně řečeno, podle čl. 1 ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, bylo totiž vyhlášením voleb rovněž stanoveno datum, kdy skončí volební období dosavadní Poslanecké sněmovny. Takovýto právní následek však s vyhlášením voleb do komor Parlamentu obecně spojen není (srov. čl. 34 odst. 4 Ústavy).

5. Také rozbor aktivní legitimace v bodech 28 až 42 je zcela nadbytečně rozvláčný. Postačovalo by objasnit, že jelikož nejde o právní předpis, lze tento kontrasignovaný právní akt prezidenta republiky napadnout ústavní stížností. Tedy v podstatě zachovat jen body 30 a 33. A upřesnit, že tento akt nazvaný rozhodnutí není výsledkem žádného právního řízení, nemohou tudíž ani existovat jeho účastníci, kteří by ho mohli napadnout. Nepochybně nejde o pravomocné rozhodnutí [srov. čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy], kontrasignací předsedou vlády nabylo rozhodnutí platnosti a na vládu přešla odpovědnost za jeho realizaci (čl. 63 odst. 3 a 4 Ústavy). Tento akt by tak bylo možné napadnout jen jako „jiný zásah“ do ústavně zaručených práv obecnou ústavní stížností, případně specifickou ústavní stížností politické strany podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy.

3. Odlišné stanovisko soudce Pavla Šámala

1. Nesouhlasím s většinou pléna, která usnesením odmítla návrh navrhovatele – skupiny 18 senátorů Senátu Parlamentu České republiky na zrušení rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení termínu voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne 28. 12. 2020 č. 611/2020 Sb. na tom základě, že toto rozhodnutí prezidenta republiky nepředstavuje podzákonný právní předpis a ani soudně nepřezkoumatelný ústavní akt *sui generis*, nýbrž rozhodnutí, a to ve formálním i materiálním smyslu, přímo přezkoumatelné Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy (bod 27 usnesení), a závěru, že návrh byl podán někým zjevně neoprávněným [§ 43 odst. 1 písm. c) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu; body 30 až 43 usnesení]. Navrhovatel (skupina 18 senátorů Senátu Parlamentu České republiky) koncipoval svůj návrh jako návrh na zrušení podzákonného právního předpisu (tzv. abstraktní kontrola norem), a svoji argumentaci proto nezaložil na porušení svých ústavně zaručených základních práv a svobod. Skupina senátorů ostatně nositelem základních práv v tomto případě ani není, těmito nositeli by museli být jednotlivci (senátoři), a návrh by tedy musel být založen na zcela odlišné argumentaci a podán odlišným navrhovatelem. Proto také Ústavní soud navrhovatele nevyzýval k odstranění vad návrhu, protože tyto byly v daném případě neodstranitelné (musel by totiž být podán návrh v jiném typu řízení – v řízení o ústavní stížnosti namísto v řízení o kontrole norem, a také jiným navrhovatelem, resp. jinými navrhovateli; viz body 33 a násl. usnesení).

2. Navrhovatel dovozoval svoji aktivní legitimaci k podání návrhu z ustanovení § 64 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu, podle něhož je skupina nejméně 10 senátorů

oprávněna podat návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Přitom odkázal na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.), v němž bylo uvedeno, že rozhodnutí o vyhlášení voleb má smíšenou povahu, neboť obsahuje prvky normativního právního aktu a zároveň je aktem aplikace Ústavy.

3. Většina pléna Ústavního soudu v odůvodnění usnesení však odmítla rozhodnutí prezidenta o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny podle čl. 63 odst. 1 písm. f) Ústavy považovat za tzv. jiný právní předpis a ztotožnila ho s rozhodnutím, a to ve formálním i materiálním smyslu, přímo přezkoumatelným Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy (viz bod 27 usnesení). V odůvodnění většina uvedla, že proti právnímu názoru, že se jedná o tzv. jiný právní předpis, svědčí dvě zásadní okolnosti: formální a materiální. Z formálního hlediska povahu právního předpisu nelze v případě rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb dovozovat toliko z jeho formy, neboť z ústavního pořádku neplyne žádné obecné oprávnění prezidenta republiky k vydávání právních předpisů (na rozdíl např. od ústavního zmocnění pro vládu podle čl. 78 Ústavy nebo pro ústřední orgány státní správy a orgány státní správy a orgány územní samosprávy podle čl. 79 odst. 3 Ústavy nebo pravomoci zastupitelstev vydávat obecně závazné vyhlášky podle čl. 104 odst. 3 Ústavy). Z materiálního hlediska odkázala zejména na nález sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.) – „Jezy na Labi“], že „k základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace (požadavek obecnosti zákona). Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. i právního předpisu vůbec)“, a paradoxně i na nález sp. zn. Pl. ÚS 27/09, ve kterém je také zdůrazněno, že „[p]ožadavek všeobecnosti zákona je důležitou součástí principu panství zákona, a tím rovněž právního státu“.

4. Přitom však Ústavní soud dále uvádí, že povaha rozhodnutí o vyhlášení voleb je značně specifická, jelikož svými definičními znaky (konkrétní předmět úpravy, avšak neurčitý okruh adresátů) se jedná spíše o opatření a ústavní ani zákonná úprava výslovně nestanoví způsob jeho přezkumu (proto také Nejvyšší správní soud v případě vyhlášení voleb do obecních zastupitelstev ministrem vnitra dospěl k závěru, že se jedná o opatření obecné povahy – viz rozsudek ze dne 7. 11. 2012 č. j. 1 Aps 7/2012-50, in: www.nssoud.cz). Za této situace proto Ústavní soud vycházel přiměřeně ze závěrů obsažených v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009 (N 57/52 SbNU 267), kde uvedl: „[P]ojem rozhodnutí, jak je užíván v čl. 36 odst. 2 Listiny, je nutno vykládat autonomně a bez ohledu na pojmenování toho kterého právního aktu v rovině jednoduchého práva … Lze tedy shrnout, že ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny je aplikovatelné i na opatření obecné povahy, neboť opatření obecné povahy v materiálním smyslu je podřaditelné pod pojem ‚rozhodnutí‘ ve smyslu tohoto ustanovení ústavního pořádku.“

5. Tímto odůvodněním v bodě 26 usnesení se ovšem většina opět přihlásila k přiznání váhy normativnímu prvku implicitně zakotvenému v „opatření obecné povahy“, kterým se rozumí jednostranný závazný právní akt, který není ani právním předpisem, ani rozhodnutím (tzv. negativní vymezení – např. v pojetí § 171 správního řádu); právní teorie jej, stručně řečeno, vymezuje jako smíšený správní akt, jenž leží někde na pomezí mezi individuálními správními akty (např. správními rozhodnutími) a normativními správními akty (např. vyhláškami ministerstev), přičemž jde vždy o určitou vzájemnou kombinaci, a to buďto řešení relativně konkrétní správní věci, avšak s dopadem na blíže neurčený okruh adresátů (konkrétně abstraktní akty), nebo o řešení obecných otázek se vztahem ke jmenovitě individualizovanému adresátovi či adresátům (abstraktně konkrétní akty). Podřazením opatření obecné povahy ve veřejné správě pod rozhodnutí podle čl. 36 odst. 2 Listiny a přezkumem návrhového řízení ve správním soudnictví podle § 101a a násl. soudního řádu správního je zaručena efektivní soudní ochrana, byť nejde o „klasické“ akty individuální. Přes odůvodnění v bodě 26 však většina pléna rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení termínu voleb neposoudila jako „opatření obecné

povahy“, ač dosavadní judikatura Ústavního soudu by mohla i takovému posouzení nasvědčovat [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008 (N 198/51 SbNU 409) nebo usnesení sp. zn. Pl. ÚS 14/08 ze dne 18. 11. 2010, body 20 a násl.].

6. Smysl tohoto přístupu většiny v usnesení je zřejmý jen z toho, že jinak by totiž muselo jít o rozhodnutí Ústavním soudem nepřezkoumatelné po vzoru usnesení ze dne 5. 3. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 4/13 (U 2/68 SbNU 485) ve věci amnestie prezidenta Václava Klause (kde ovšem šlo o zcela specifickou věc).

7. Definujeme-li si znaky ústavní stížnosti, pak musíme dovodit, že je

a) nástrojem fyzické nebo právnické osoby a

b) směřuje proti „pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod“ [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy].

Další definiční znak pak představuje podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu podmínka, aby stěžovatel tvrdil, „že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byl účastníkem … bylo porušeno jeho základní právo nebo svobody zaručené ústavním pořádkem“. Stěžovatelem může být samozřejmě i senátor nebo skupina senátorů, avšak každý z nich pak musí tvrdit, že napadeným aktem byla porušena jeho ústavně zaručená práva, což samozřejmě v dané věci splněno není.

8. Nesouhlasím s tvrzením většiny, že „[p]říkladem konkrétního zásahu do základních práv je ostatně právě navrhovatelem odkazovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 27/09, kde v důsledku rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb (ve spojení s ústavním zákonem o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny) došlo k ukončení mandátu poslance (stěžovatele), a tedy k zásahu do základního práva podle čl. 21 odst. 4 Listiny, který proto předmětné rozhodnutí napadl ústavní stížností“ (viz bod 25 usnesení). Je totiž pravda, že stěžovatel se ústavní stížností domáhal zrušení rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, kontrasignovaného předsedou vlády, ale zároveň podle § 74 zákona o Ústavním soudu spolu s předmětnou ústavní stížností podal návrh na zrušení ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny. Uvedeným rozhodnutím prezidenta se cítil být dotčen zejména v základním právu plynoucím z čl. 21 odst. 4 Listiny, z něhož dle judikatury Ústavního soudu [nález sp. zn. Pl. ÚS 73/04 ze dne 26. 1. 2005 (N 17/36 SbNU 185; 140/2005 Sb.)] plyne i právo na nerušený výkon veřejné funkce. Porušení tohoto základního práva však ve skutečnosti spatřoval nikoli v protiústavním způsobu aplikace a interpretace právního řádu v ústavní stížností napadeném rozhodnutí prezidenta republiky, nýbrž v jeho právním základu, v ústavním zákonu č. 195/2009 Sb., který považoval za rozporný s čl. 21 odst. 2 a 4 a čl. 22 Listiny a s čl. 9 odst. 2, čl. 16 odst. 1 a čl. 17 odst. 1 Ústavy. Rozhodnutí prezidenta republiky mu tedy v podstatě jen sloužilo jako tzv. podvozek k tomu, aby jako jednotlivec – poslanec – mohl napadnout ústavní zákon č. 195/2009 Sb., který ve skutečnosti zasahoval (nikoli napadené rozhodnutí prezidenta o vyhlášení voleb) do jeho práva na nerušený výkon veřejné funkce. Proto také nálezem ze dne 10. září 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/09 byl zrušen ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, a rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, pozbylo platnosti podle § 70 odst. 3 zákona o Ústavním soudu jako rozhodnutí, které má smíšenou povahu: obsahuje prvky normativního právního aktu a zároveň ho nutno považovat za akt aplikace uvedeného ústavního zákona.

9. Nakonec i většina v jiné souvislosti v bodě 40 usnesení konstatuje, že „samotné stanovení termínu voleb v nyní posuzovaném případě (tzn. určení termínu se značným předstihem) představuje pouze příslovečný ‚startovní výstřel‘ zahájení volební kampaně, který však sám o sobě ještě neznamená zásah do práv kandidujících politických stran nebo voličů. Teprve když by totiž byla vydána např. sankční rozhodnutí za porušení některé z naznačených zákonných povinností (pozn. které ovšem nejsou stanoveny v rozhodnutí prezidenta o vyhlášení

termínu voleb, ale v zákonu č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů), otevřel by se procesní prostor pro soudní ochranu, v rámci které by bylo možno vyložit aplikovaná zákonná ustanovení ústavně souladným způsobem“.

10. K definičním znakům ústavní stížnosti (viz bod 7 shora) je ještě třeba připomenout, že podmínka přípustnosti ústavní stížnosti podle § 75 zákona o Ústavním soudu (požadavek vyčerpat „všechny procesní prostředky“) sice již její definiční znak nepředstavuje, leč povahu ústavní stížnosti nikoli nevýznamně dokresluje.

11. Jestliže chybí některý z definičních znaků ústavní stížnosti, nemůže o takovou stížnost jít. Tomu pak odpovídá, že jde „o návrh, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný“ [§ 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu]. Podle mého názoru tedy nejde o návrh podaný zjevně neoprávněnými subjekty, ale ani o návrh zjevně neopodstatněný (jak bylo také uvažováno v alternativním návrhu), neboť odmítnutí podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu má logicky přednost. S tím se ovšem většina dostatečně nevypořádává.

12. Pojetí aktu prezidenta republiky jako rozhodnutí má tedy logicky za následek, že nemůže být napadnut před Ústavním soudem ani subjekty podle § 64 odst. 1 a 2 zákona o Ústavním soudu, a současně ani jednotlivými fyzickými osobami (ústavní stížností), neboť ty nevyhnutelně postrádají podmínku, že prezidentův akt zakládá dostatečné individuální dotčení v podobě zásahu do jejich základních práv. Chybí zde totiž zásah „osobní, aktuální a bezprostřední“, jak je v judikatuře Ústavního soudu stabilně zdůrazňováno, naposledy opakovaně ve věcech nouzového stavu a krizových opatření vlády.

13. Vzhledem k tomu by se podle mého názoru jevilo jako přiléhavější prohlásit akt prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny za nepřezkoumatelný, samozřejmě s limitem čl. 9 odst. 2 Ústavy (obdobně jako ve věci sp. zn. Pl. ÚS 4/13, byť tamní důvod byl jiný a značně specifický).

14. Nad rámec tohoto závěru považuji ještě za potřebné uvést, že dostatečně přesvědčivá není ani argumentace odmítnutí dosavadní judikatury obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (kauza Melčák), zejména když většinou přijaté usnesení může pro potenciální navrhovatele či stěžovatele oprávněně představovat jisté zmatení a nejistotu. K odklonu či překonávání judikatury by také nemělo docházet v usnesení, byť plenárním, ale mělo by se tak činit nálezem, zvláště když jde o tak zásadní nález, jako byl učiněn ve věci Melčák (tento závěr činím i přesto, že jsem si vědom obsahu § 13 zákona o Ústavním soudu). K tomu připomínám, že v tomto nálezu Ústavní soud konstatoval, že „předmětné rozhodnutí má smíšenou povahu: obsahuje prvky normativního právního aktu a zároveň ho nutno považovat za akt aplikace uvedeného ústavního zákona. Pro uvedené dospěl Ústavní soud k závěru, dle něhož prvky normativního právního aktu (a to prováděcího), jež jsou obsaženy v uvedeném rozhodnutí prezidenta republiky, zakládají důvodnost postupu dle citovaného ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb.“. Jsem si rovněž vědom, že mezi nyní posuzovanou věcí a věcí Melčák jsou určité rozdíly. Podle přezkoumávaného rozhodnutí prezident republiky podle čl. 63 odst. 1 písm. f) Ústavy a podle § 1 odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 204/2000 Sb., vyhlásil volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a stanovil dny jejich konání na 8. a 9. října 2021. Naproti tomu ve věci Melčák znělo rozhodnutí jinak. Prezident republiky tehdy vyhlásil volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky „podle čl. 63 odst. 1 písm. f) Ústavy a v souladu s ústavním zákonem č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny“ a stanovil dny jejich konání na 9. a 10. října 2009 (viz rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne 1. července 2009 č. 207/2009 Sb.). Smíšená povaha rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb by však měla být stejná. Nejde-li však o akt

orgánu veřejné správy, nýbrž o ústavní akt prezidenta republiky jako hlavy státu, není důvod jej nyní přiřazovat k pojmu rozhodnutí. Za situace, kdy je předem vyloučeno bezprostřední dotčení na ústavně zaručených právech, se jeví příhodnější zacházet s ním spíše jako s právním předpisem, u kterého není nutné tvrdit zásah do ústavně zaručených práv. Právní úprava opatření obecné povahy ve veřejné správě koneckonců reaguje na složitou právní realitu, která se mnohdy vymyká dichotomii normativní–individuální právní akt. Není proto namístě se tolik obávat toho, co již Ústavní soud vyslovil – ne každý smíšený akt se nutně musí chovat jako rozhodnutí. Přijaté procesní řešení mohlo být mnohem „čistší“ a k vlastní judikatuře šetrnější, byť by byl výsledek stejný.

15. Většina se ani nevypořádala s tím, že obdobně z „jiného právního předpisu *sui generis*“ vychází i recentní judikatura ke krizovým opatřením [srov. např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 7/20 ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020 (U 6/99 SbNU 485), sp. zn. Pl. ÚS 10/20 ze dne 5. 5. 2020 (U 10/100 SbNU 565), sp. zn. Pl. ÚS 13/20 ze dne 5. 5. 2020 (U 11/100 SbNU 576), sp. zn. Pl. ÚS 15/20 ze dne 5. 5. 2020 a mnoho dalších]. Přitom nevidím příliš velký rozdíl mezi uloženou povinností nevycházet po určité hodině, zdržet se návštěv divadel, kaváren, školní výuky atd. (pro všechny ty, kdo by tak jinak činili) či podrobit se v určitém období karanténě, „testu na covid“ apod. na straně jedné a uložením povinnosti jít volit jen ve stanovených dvou dnech (pro všechny ty, kdo se rozhodnou jít volit) na straně druhé.

Usn. č. 3
Rozhodování sporů o věcnou příslušnost mezi orgány vykonávajícími ostatní veřejnou správu
(sp. zn. Pl. ÚS 96/20 ze dne 2. února 2021)

Orgány Regionální rady regionu soudržnosti zřízené podle zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, vykonávají tzv. ostatní veřejnou správu. K rozhodování sporů o věcnou příslušnost mezi těmito orgány, které se týkají rozhodování o vrácení přeplatku vzniklého v důsledku rozhodnutí o prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně, není příslušný Ústavní soud podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy a § 120 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, neboť spor přísluší rozhodnout jinému orgánu podle § 133 odst. 2, resp. odst. 3 správního řádu.

Usnesení

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského, soudkyň a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, 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 na zahájení řízení o kompetenčním sporu podaném Výborem Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad, se sídlem Berní 2261/1, Ústí nad Labem, zastoupeným Mgr. Jiřím Schüllerem, advokátem, se sídlem U Sluncové 666/12a, Praha 8, proti Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, takto:

Návrh se odmítá.

Odůvodnění

I.

1. Výbor Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad (dále jen „navrhovatel“ nebo „Výbor Regionální rady“) se podáním učiněným na základě § 120 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, dovolává rozhodnutí kladného (pozitivního) kompetenčního sporu mezi navrhovatelem a Úřadem Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad (dále jen „Úřad Regionální rady“) ve věci rozhodování o vrácení přeplatku vzniklého v důsledku rozhodnutí o prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně. Navrhovatel požaduje, aby Ústavní soud vydal nález, kterým by rozhodl, že orgánem veřejné moci příslušným k rozhodování o vrácení přeplatku vzniklého v důsledku rozhodnutí o prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně je navrhovatel. Současně navrhuje zrušit rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 16. 6. 2020 č. j. MF-22299/2017/1203-3 a rozhodnutí Úřadu Regionální rady ze dne 23. 3. 2017 č. j. RRSZ 2341/2017.

II.

2. Ze spisového materiálu se podává, že dne 1. 11. 2013 byl Úřadem Regionální rady jako správcem daně vydán platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně č. 38/2013 č. j. RRSZ 12684/2013 (dále jen „platební výměr č. 38/2013“). Dne 8. 11. 2013 podal Ústecký kraj jako příjemce dotace žádost o prominutí odvodu uloženého platebním výměrem č. 38/2013. Dne 25. 11. 2013 bylo této žádosti částečně vyhověno poskytovatelem dotace, a to na základě usnesení navrhovatele, rozhodnutím o prominutí odvodu č. j. RRSZ 14019/2013. Dne 14. 12. 2013 podal Ústecký kraj odvolání proti platebnímu výměru č. 38/2013.

3. Ministerstvo financí jako nadřízený správce daně rozhodnutím ze dne 2. 2. 2016 č. j. MF-31503/2013/12 částečně vyhovělo příjemci dotace a částku odvodu snížilo na 5 % z dotace poskytnuté v souvislosti s předmětnou veřejnou zakázkou. Příjemce dotace následně podal dvě žádosti o vrácení vratitelného přeplatku č. j. 22664/2016/KUUK ze dne 5. 2. 2016 a č. j. 38268/2017/KUUK ze dne 2. 3. 2017. Úřad Regionální rady jako správce daně zamítl žádost o vrácení vratitelného přeplatku rozhodnutím č. j. RRSZ 2341/2017 ze dne 23. 3. 2017. Dne 4. 4. 2017 podal Ústecký kraj (příjemce dotace) odvolání proti zamítnutí žádosti o vrácení vratitelného přeplatku č. j. 51227/201 7/KUUK. Ministerstvo financí rozhodnutím č. j. MF-22299/2017/1203-3 ze dne 16. 6. 2020 žádosti příjemce dotace částečně vyhovělo a rozhodlo o vrácení přeplatku ve výši 1 355 299,84 Kč. Poslední dvě zmiňovaná rozhodnutí (Úřadu Regionální rady a Ministerstva financí) navrhuje Výbor Regionální rady zrušit.

4. Navrhovatel současně ve svém návrhu obšírně popisuje vývoj jiného, skutkově podobného případu týkajícího se rozhodování o vrácení přeplatku jinému příjemci dotace, kterým byla Integrovaná střední škola technická a ekonomická. V této věci Úřad Regionální rady vyměřil příjemci dotace odvod za porušení rozpočtové kázně. Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad (Výbor Regionální rady) následně rozhodla o částečném prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně. Na základě odvolání příjemce dotace Ministerstvo financí změnilo platební výměry vydané Úřadem Regionální Rady a snížilo jím vyměřené odvody. Úřad Regionální rady následně zamítl žádost příjemce dotace o vrácení vratitelného přeplatku. Ministerstvo financí následně rozhodlo v souladu s § 105 odst. 2 písm. a) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, o prohlášení rozhodnutí Úřadu Regionální rady za nicotné. Dospělo přitom k závěru, že Úřad Regionální rady není oprávněn zasahovat do kompetencí Výboru Regionální rady (navrhovatele), které jsou podle § 16e zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o podpoře regionálního rozvoje“) výhradně jeho záležitostí. Úřad Regionální rady není oprávněn rozhodovat o prominutí uloženého odvodu za porušení rozpočtové kázně, tedy ani je nijak měnit. Pravomoc k prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně byla totiž podle Ministerstva financí dána podle § 22 odst. 12 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění účinném v době rozhodování o žádosti, výhradně poskytovateli dotace (tedy navrhovateli). V návaznosti na to vydalo Ministerstvo financí metodické stanovisko (č. j. MF-20/2020/1203-9 ze dne 17. 6. 2020) k problematice vratitelného přeplatku vzniklého v důsledku rozhodnutí o prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně. Z něj mj. vyplývá, že „správce daně (tj. Úřad Regionální rady) jakožto výkonný orgán Regionální rady regionu soudržnosti je povinen vůli poskytovatele dotace (tedy navrhovatele) vykonat. Rozhodovací pravomoc správce daně (Úřadu Regionální rady) je omezena pouze na procesní úkony související s vrácením vratitelného přeplatku a správce daně v žádném případě nemůže zasahovat do stanovení výše částky, která má být prominuta, ani do dopadů rozhodnutí o prominutí na konečnou částku stanovenou v případném odvolacím či soudním řízení“.

III.

5. Vzhledem k tomu, že navrhovatel rozhoduje o prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně a penále, má za to, že je věcně příslušným orgánem veřejné moci také

k rozhodování o vrácení přeplatku vzniklého v důsledku rozhodnutí o prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně. Odkazuje přitom na právní úpravu obsaženou v ustanoveních § 22 odst. 11 písm. b) a odst. 14 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a v § 16e odst. 1 písm. c) zákona o podpoře regionálního rozvoje.

6. Navrhovatel se plně ztotožňuje s názorem Ministerstva financí vyjádřeným v jeho rozhodnutí ze dne 12. 6. 2017 č. j. MF-42737/2016/1203-4, podle kterého nejde o daňový přeplatek, ale přeplatek vzniklý v důsledku rozhodnutí poskytovatele dotace (srov. bod 4). Nejde podle něj o daňové řízení a Úřad Regionální rady není oprávněn o žádosti příjemce dotace rozhodovat. O žádosti příjemce dotace je tak oprávněn rozhodovat navrhovatel jako orgán, který je věcně příslušný.

7. Podle názoru navrhovatele mělo Ministerstvo financí při rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o žádosti o vrácení vratitelného přeplatku č. j. RRSZ 2341/2017 ze dne 23. 3. 2017 postupovat v souladu se svým dřívějším rozhodnutím ze dne 12. 6. 2017 č. j. MF-42737/2016/1203-4 o nicotnosti rozhodnutí Úřadu regionální rady, a mělo tudíž rozhodnout o nicotnosti i ve vztahu k tomuto rozhodnutí. Ministerstvo financí však rozhodlo jako nadřízený správce daně o vrácení vratitelného přeplatku, k čemuž nebylo podle navrhovatele věcně příslušné. Podle názoru navrhovatele může o žádosti o prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně z důvodů hodných zvláštního zřetele rozhodnout pouze správní orgán, který o poskytnutí peněžních prostředků rozhodl, tedy navrhovatel.

8. Vzhledem ke skutečnosti, že Úřad Regionální rady nebyl oprávněn rozhodnout o žádosti Ústeckého kraje o vrácení vratitelného přeplatku (rozhodnutím ze dne 23. 3. 2017 č. j. RRSZ 2341/2017), nebylo podle navrhovatele Ministerstvo financí jako nadřízený správce daně věcně příslušné rozhodnout o odvolání příjemce dotace proti tomuto rozhodnutí tak, že se žádosti příjemce dotace vyhovuje, ale bylo oprávněno rozhodnout pouze tak, že se rozhodnutí úřadu Regionální rady prohlašuje za nicotné, a to v souladu se svým dřívějším rozhodnutím (č. j. MF-42737/2016/1203-4 ze dne 12. 6. 2017). Navrhovatel má za to, že rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 16. 6. 2020 č. j. MF-22299/2017/1203-3 je stiženo vadou, a to absolutním nedostatkem věcné příslušnosti, neboť rozhodnutí vydal správce daně, který neměl zákonnou kompetenci k vydání takového rozhodnutí.

9. Za této situace má navrhovatel za to, že je dána příslušnost Ústavního soudu k rozhodování sporu o kompetence mezi navrhovatelem a Úřadem Regionální rady. Navrhovatel tvrdí, že v daném případě nelze postupovat podle § 97 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále též jen „s. ř. s.“), jakož ani podle § 133 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Nejvyšší správní soud není podle navrhovatele oprávněn rozhodnout o kompetenčním sporu postupem podle soudního řádu správního, neboť Regionální rada ani její orgány nejsou ústředními správními orgány ani orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy. Postupovat podle správního řádu, který v § 133 upravuje spory o věcnou příslušnost, podle navrhovatele nelze, neboť neexistuje jemu nadřízený ústřední správní orgán, který by byl oprávněn o věci rozhodnout.

10. Vzhledem ke skutečnosti, že k rozhodování předmětného kompetenčního sporu není oprávněn Nejvyšší správní soud a neexistuje nejblíže nadřízený ústřední orgán navrhovatele a Úřadu Regionální rady, který by o věci rozhodl, má navrhovatel za to, že se zde uplatní tzv. zbytková pravomoc Ústavního soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy.

IV.

11. Dříve, než Ústavní soud mohl přistoupit k věcnému přezkumu podaného návrhu, musel posoudit, zda návrh splňuje všechny náležitosti požadované zákonem o Ústavním soudu, tedy zda je návrhem podaným osobou oprávněnou, zda je Ústavní soud k jeho projednání příslušný a zda jde o návrh přípustný.

12. Kompetenční spory lze obecně charakterizovat jako „spory, zda rozhodnutí v určité právní věci patří do pravomoci jednoho nebo druhého systému orgánů“ (MIKULE, V. In: HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 417) nebo jako „jakékoli konflikty a kolize státních orgánů při rozhodování v individuálně určené věci, tedy spory o to, který orgán má v určitém případě vydat rozhodnutí“ (SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 343), případně se uvádí, že v kompetenčním sporu „se rozhoduje o tom, který orgán veřejné moci má pravomoc vydat rozhodnutí v určité věci“ (KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 499). Přicházejí v úvahu v podstatě dvě situace: buď si právo na rozhodnutí osobují dva nebo více orgánů, v tom případě se jedná o tzv. pozitivní kompetenční konflikt, či každý z orgánů, u kterých byl nárok uplatněn, odmítá rozhodnout, pak jde o negativní kompetenční konflikt. V řízení před Ústavním soudem se má rozhodnout, který orgán je příslušný k vydání (meritorního) rozhodnutí nebo provedení opatření nebo jiného zásahu ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení, nicméně jen při splnění Ústavou stanovené podmínky.

13. Ústava v čl. 87 odst. 1 písm. k) totiž zakotvuje pravomoc Ústavního soudu rozhodovat spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy jen tehdy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu. Příslušnost Ústavního soudu k projednávání kompetenčních sporů má tak podle ústavní úpravy pouze subsidiární, doplňkovou povahu. Již v době přijetí Ústavy se počítalo s tím, že převážnou část této agendy převezme Nejvyšší správní soud. K tomu došlo až v roce 2002 vydáním soudního řádu správního, kterým byla v souladu s čl. 87 odst. 3 písm. b) Ústavy přenesena pravomoc rozhodovat některé kompetenční spory na Nejvyšší správní soud. V témže roce byl také přijat zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, čímž byla významně pozměněna situace při řešení kompetenčních konfliktů, a to zejména pokud jde o vymezení orgánů příslušných rozhodovat. Ústavnímu soudu tak zůstala toliko tzv. zbytková pravomoc rozhodovat kompetenční spory.

14. Podle platné právní úpravy tedy reguluje rozhodování některých kompetenčních konfliktů soudní řád správní (rozhoduje Nejvyšší správní soud), zákon č. 131/2002 Sb. (rozhoduje zvláštní senát) a od 1. 1. 2006 (nový) správní řád (příslušný je zpravidla nadřízený správní úřad).

15. Řízení ve sporech o rozsah kompetencí podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy je provedeno ustanovením § 120 a násl. zákona o Ústavním soudu. Podle § 120 odst. 1 zákona o Ústavním soudu v řízení ve sporech o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy podle citovaného ustanovení Ústavy Ústavní soud rozhoduje spory mezi státními orgány a orgány územních samosprávných celků o příslušnost vydat rozhodnutí nebo činit opatření nebo jiné zásahy ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení. Návrh na zahájení řízení v kompetenčním sporu je oprávněn podat a) státní orgán v kompetenčním sporu mezi státem a územním samosprávným celkem nebo v kompetenčním sporu mezi státními orgány navzájem, b) zastupitelstvo územního samosprávného celku v kompetenčním sporu mezi územním samosprávným celkem a státem nebo v kompetenčním sporu mezi územními samosprávnými celky navzájem (§ 120 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

16. Pro posouzení, zda byl v předmětné věci naplněn princip subsidiarity, se proto musel Ústavní soud zaměřit na zodpovězení otázky, zda o kompetenčním sporu nepřísluší rozhodovat jiným orgánům podle zvláštních zákonů.

17. Regionální rada regionu soudržnosti je považována za právnickou osobu veřejného práva, zřízenou zákonem o podpoře regionálního rozvoje, vykonávající působnost na přesně vymezeném území regionu soudržnosti vůči jeho obyvatelstvu, a to v jasně definované vnitřní organizační struktuře. Podle § 16 odst. 5 zákona o podpoře regionálního rozvoje vykonává Regionální rada působnost v oblasti veřejné správy. Regionální rady nepochybně nemají charakter územního samosprávného celku, nicméně v jejich organizační struktuře můžeme

nalézt určité prolínání prvků státní správy se spíše latentními prvky samosprávy (blíže srov. VENCLÍČEK, J., MATOUŠ, M. Organizační architektura správy regionálního rozvoje v evropském kontextu. Časopis pro právní vědu a praxi, č. 4, 2015, s. 388).

18. Každá Regionální rada je tvořena soustavou tří orgánů. Jde o Výbor Regionální rady (navrhovatele), předsedu Regionální rady a Úřad Regionální rady. Obecně platí, že Výbor Regionální rady jedná a rozhoduje o věcech spojených s realizací Regionálního operačního programu. Výbor Regionální rady mj. schvaluje výběr projektů, kterým Regionální rada poskytne dotaci či návratnou finanční výpomoc [§ 16e odst. 1 písm. c) zákona o podpoře regionálního rozvoje]. Z hlediska správy na úseku regionálního rozvoje z prostředků Evropské unie tedy jde o hlavní rozhodovací, respektive řídicí orgán. Na základě § 16d odst. 1 zákona o podpoře regionálního rozvoje volí členy Výboru Regionální rady ze svých řad zastupitelstva krajů, které tvoří příslušný region soudržnosti. V této pozici ovšem zvolení zástupci nevystupují jako představitelé samosprávy, ale jako představitelé státu. Statutárním orgánem Regionální rady je předseda, volený společně s místopředsedy Výborem Regionální rady. Výkonným orgánem Regionální rady je Úřad Regionální rady, v jehož čele stojí ředitel, jmenovaný a odvolávaný na návrh předsedy Výboru Regionální rady. Úřad Regionální rady zabezpečuje veškeré úkoly v souvislosti s činností řídicího orgánu s výjimkou těch záležitostí, které jsou svěřeny Výboru Regionální rady podle § 16e [§ 17 odst. 1 zákona o podpoře regionálního rozvoje]. Zajišťuje také organizační, technické a odborné zázemí Regionální rady. Přestože Regionální rady nepatří do systému organizace (územní) samosprávy, právní postavení zaměstnanců Úřadu Regionální rady poněkud nelogicky podléhá zákonu č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

19. Ústavní soud předně vyloučil použití zákona č. 131/2002 Sb. K projednání kompetenčního sporu mezi navrhovatelem a Úřadem Regionální rady není příslušný zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., neboť v dané věci nejde o kompetenční spor mezi orgánem moci výkonné a soudem ani o spor soudu v občanském soudním řízení a soudu ve správním soudnictví (§ 1 odst. 1). Pro úplnost Ústavní soud uvádí, že se již v minulosti vyjádřil k problematice zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/18 ze dne 10. 12. 2019 (N 205/97 SbNU 195) nebo usnesení sp. zn. IV. ÚS 349/03 ze dne 26. 2. 2004 (U 8/32 SbNU 501), sp. zn. I. ÚS 1393/07 ze dne 24. 2. 2009 a sp. zn. Pl. ÚS 32/09 ze dne 2. 3. 2010].

20. Ústavní soud se pak ztotožňuje s názorem navrhovatele, že v nyní posuzovaném případě nebyla taktéž dána pravomoc Nejvyššího správního soudu k rozhodnutí kompetenčního sporu postupem podle § 97 a násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud podle § 97 odst. 1 s. ř. s. rozhoduje kladný nebo záporný kompetenční spor, jehož stranami jsou a) správní úřad a orgán územní, zájmové nebo profesní samosprávy, nebo b) orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem, nebo c) ústřední správní úřady navzájem. Aby se jednalo o kompetenční spor v režimu soudního řádu správního, musel by vzniknout mezi orgány veřejné správy navzájem, a to navíc ještě jen mezi těmi, které jsou výslovně uvedeny v § 97 odst. 1 s. ř. s. Kompetenční spory jiných než zde uvedených orgánů Nejvyššímu správnímu soudu řešit nepřísluší (srov. též POTĚŠIL, L. Komentář k § 97 soudního řádu správního. In: POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 911). Kompetenční spory podle § 97 a násl. s. ř. s. se od ostatních kompetenčních konfliktů odlišují dvěma znaky. Prvním, tzv. formálním znakem je okruh správních orgánů, které mohou být jeho stranami, a to v pevně stanovených kombinacích. Druhý, tzv. materiální znak představuje předmět sporu. Oba znaky musí být naplněny současně. Nesplnění kteréhokoliv z nich má za následek, že nejde o kompetenční spor podle soudního řádu správního. V takovém případě o něm přísluší rozhodnout jinému orgánu, nikoliv správním soudům (srov. DIENSTBIER, F. Komentář k § 97

s. ř. s. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 830).

21. Orgány Regionální rady regionu soudržnosti zřízené podle zákona o podpoře regionálního rozvoje nemají postavení ústředních správních úřadů ani orgánů územní, zájmové nebo profesní samosprávy. Ústavní soud v této souvislosti odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudky č. j. 7 Afs 198/2018-31, 3 Afs 127/2016-137, 2 Afs 148/2016--145 nebo 10 As 177/2014-46). Na poslední dvě uvedená rozhodnutí poukazuje ve svém návrhu také navrhovatel. Nejvyšší správní soud v uvedených rozhodnutích dovodil, že Regionální rady regionu jsou nadány právní subjektivitou, byly zřízeny zákonem a vykonávají pravomoci v oblasti veřejné správy. Regionální rada je rovněž aktivně legitimována k podání žaloby proti rozhodnutí správce daně, jímž jí byla uložena povinnost odvodu za porušení rozpočtové kázně. Orgány Regionální rady nejsou podle Nejvyššího správního soudu orgány státní správy (přestože určitou část státní správy „přeneseně“ vykonávají) a v žádném případě orgány samosprávy; Regionální rady lze zařadit mezi tzv. ostatní veřejnou správu. Přesněji řečeno, orgán Regionální rady vykonává ostatní veřejnou správu. Jisté podobné rysy vykazují kupř. zdravotní pojišťovny [srov. bod 81 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/15 ze dne 4. 9. 2018 (N 146/90 SbNU 369; 233/2018 Sb.)].

22. Navrhovatel v návrhu rovněž odkazuje na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2004 č. j. Komp 1/2004-70, které vycházelo z toho, že ústředními správními úřady ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jsou jen ty orgány, které jsou buď zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „kompetenční zákon“), nebo zvláštním zákonem jako ústřední správní úřad nebo ústřední orgán státní správy výslovně označeny. Ústavní soud nicméně v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 52/04 ze dne 30. 11. 2010 dospěl k závěru, že relevantní je hledisko materiální, a proto mezi ústřední správní úřady zařadil i Radu pro rozhlasové a televizní vysílání (srov. též POUPEROVÁ, O. Ústřední správní úřady – formální nebo materiální pojetí. Právník, č. 1, 2013).

23. Podle § 1 odst. 1 správního řádu se tento zákon vztahuje na „správní orgány“, kterými se mj. rozumí orgány právnických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Tomuto vymezení vyhovují i jednotlivé orgány Regionální rady regionů soudržnosti zřízené podle zákona o podpoře regionálního rozvoje. Ústavní soud se proto dále zaměřil na otázku, zda lze na řešení sporu mezi těmito orgány použít právní úpravu řešení sporů o věcnou příslušnost mezi správními orgány obsaženou v ustanovení § 133 správního řádu. Z ustanovení § 133 odst. 2 správního řádu vyplývá, že „[p]ovažuje-li se několik správních orgánů za příslušné k řízení v téže věci, jsou povinny to bezodkladně oznámit nejblíže společně nadřízenému správnímu orgánu, který jejich spor rozhodne. Nemají-li správní orgány společně nadřízený správní orgán, projednají spor o příslušnost ústřední správní úřady, které jsou nadřízeny těmto správním orgánům. Jde-li o spor o příslušnost mezi ústředními správními úřady, postupuje se přímo podle odstavce 3“. Podle § 133 odst. 3 správního řádu platí, že „[ú]střední správní úřady jsou povinny projednat spor v dohodovacím řízení, jež je zahájeno dnem, kdy návrh prvního z nich dojde poslednímu. Nedojde-li k dohodě do 15 dnů od zahájení dohodovacího řízení, vzniká kompetenční spor mezi ústředními správními úřady; jejich povinností je v takovém případě bezodkladně podat žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu“.

24. Ústavní soud dospěl k závěru, že Výbor Regionální rady v návrhu chybně vyloučil použití § 133 správního řádu na řešení svého kompetenčního sporu. Podle názoru Ústavního soudu mělo být v dané věci postupováno podle § 133 odst. 2, popř. též podle § 133 odst. 3 správního řádu. Z návrhu na zahájení řízení, jakož i ze spisového materiálu se však nepodává, že by byl spor o věcnou příslušnost mezi navrhovatelem a Úřadem Regionální rady tímto postupem řešen.

25. Při stanovení příslušných ústředních správních úřadů bude třeba vycházet z § 4 kompetenčního zákona ve spojení s § 114 odst. 1 daňového řádu a z § 14 odst. 1 kompetenčního zákona ve spojení s § 14 odst. 1 zákona o podpoře regionálního rozvoje. Vznikla-li by nejasnost při určení příslušných ústředních správních úřadů, nezbývá než postupovat podle analogie podle § 178 odst. 2 ve spojení s § 133 odst. 1 správního řádu.

26. Na základě výše uvedeného Ústavní soud dospěl k závěru, že návrh je podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy a § 122 odst. 1 zákona o Ústavním soudu nepřípustným, neboť rozhodnout kompetenční spor přísluší jinému orgánu podle zvláštního zákona. Ústavní soud tak návrh – za použití argumentu *a maiori ad minus* – podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu odmítl. Podle čl. 1 odst. 1 písm. a) ve spojení s čl. 1 odst. 2 písm. a) usnesení pléna č. Org. 24/14 o atrahování působnosti (vyhlášeného pod č. 52/2014 Sb.) o návrhu rozhodovalo plénum.

Usn. č. 4
Prostředky právní ochrany oběti diskriminace v přístupu k zaměstnání
(sp. zn. II. ÚS 1148/20 ze dne 19. února 2021)

Z mezinárodních závazků České republiky ve spojení s čl. 26 odst. 1 a čl. 3 Listiny základních práv a svobod vyplývá, že je stát povinen v případech diskriminace v přístupu k zaměstnání poskytnout oběti diskriminace prostředky právní ochrany, které budou ve svém celku účinné, přiměřené a odrazující. Tyto požadavky na existenci skutečné a efektivní ochrany před diskriminací ve výsledku brání tomu, aby se z antidiskriminačních norem stala prázdná ustanovení bez šance vynutit jejich dodržování. To však neznamená jednoznačný nárok jednotlivce na odstranění následků diskriminace uzavřením pracovní smlouvy (byť za určitých okolností nemusí být přiznání tohoto nároku vyloučeno).

Usnesení

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové a soudce Davida Uhlíře o ústavní stížnosti stěžovatelky Ing. Marie Čaušević, zastoupené Mgr. Markem Nemethem, advokátem, se sídlem Opletalova 1015/55, Praha 1, proti výroku I rozsudku Nejvyššího soudu č. j. 21 Cdo 2770/2019--795 ze dne 21. 1. 2020, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení a společnosti Pražská teplárenská, a. s., se sídlem Partyzánská 1/7, Praha 7, zastoupené Mgr. Jiřím Sixtou, advokátem, se sídlem Husova 240/5, Praha 1, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

1. Stěžovatelka byla zaměstnána u vedlejší účastnice a v roce 2005 se u ní zúčastnila výběrového řízení na pozici finanční ředitelky, na kterou však nebyla přijata. Proti výsledku výběrového řízení se bránila žalobou, v níž namítala diskriminaci z důvodu pohlaví a domáhala se od vedlejší účastnice omluvy, náhrady nemajetkové újmy v penězích a odstranění následků diskriminace uzavřením pracovní smlouvy na daný druh práce. Ústavní stížnost stěžovatelky se týká nepřiznání posledního z uvedených nároků.

2. O žalobě stěžovatelky rozhodovaly obecné soudy opakovaně. Obvodní soud pro Prahu 7 nejdříve žalobu zamítl, neboť v jednání vedlejší účastnice nespatřoval diskriminaci, a Městský soud v Praze jeho rozhodnutí potvrdil. Rozsudek městského soudu v dovolacím řízení zrušil Nejvyšší soud, podle něhož byla stěžovatelka ve srovnání s ostatními uchazeči znevýhodněna a městský soud se dostatečně nezabýval otázkou tvrzeného diskriminačního důvodu, který bylo ve světle sdíleného důkazního břemene třeba považovat za prokázaný, pokud nebyl vyvrácen. Městský soud následně zrušil i rozsudek obvodního soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Obvodní soud ještě dvakrát žalobu zamítl, ale obě tato rozhodnutí městský

soud postupně zrušil, přičemž v druhém případě již nařídil, aby věc projednal a rozhodl jiný senát obvodního soudu.

3. Teprve poté obvodní soud rozsudkem č. j. 26 C 25/2006-684 ze dne 15. 12. 2017 shledal, že stěžovatelka byla diskriminována, a má proto právo na uveřejnění omluvy. Nicméně v části týkající se náhrady nemajetkové újmy v penězích a odstranění následků diskriminace uzavřením pracovní smlouvy obvodní soud žalobu zamítl. K otázce odstranění následků diskriminace konstatoval, že se jednalo „o ztrátu příležitosti žalobkyně dosáhnout na určitý statek“ a že neúspěšný uchazeč o zaměstnání nemůže požadovat uzavření pracovní smlouvy, ledaže by prokázal, že by ve výběrovém řízení s jistotou uspěl (např. protože nikdo jiný nesplňoval požadované předpoklady). To se však podle soudu stěžovatelce prokázat nepodařilo, neboť nebylo postaveno najisto, že by ona jediná ve výběrovém řízení uspěla.

4. Proti zamítavým výrokům se stěžovatelka odvolala, ale městský soud rozhodnutí (kromě výroku o nákladech řízení) potvrdil rozsudkem č. j. 54 Co 286/2018-737 ze dne 24. 10. 2018. V otázce odstranění následků diskriminace se ztotožnil s odůvodněním obvodního soudu a nadto odkázal na judikaturu Nejvyššího soudu, podle níž v případě diskriminace před vznikem pracovního poměru není přiměřeným způsobem odstranění jejích následků přijetí uchazeče do pracovního poměru.

5. Na základě dovolání zrušil Nejvyšší soud napadeným rozsudkem rozhodnutí nižších soudů v části týkající se náhrady nemajetkové újmy v penězích a vrátil jim věc k dalšímu řízení. Vytkl jim přitom, že se otázkou náhrady nemajetkové újmy nezabývaly ze všech hledisek, k nimž je třeba při posuzování tohoto nároku přihlížet. Ve vztahu k odstranění následků diskriminace Nejvyšší soud výrokem I napadeného rozsudku dovolání odmítl. Při řešení právní otázky, zda se může stěžovatelka úspěšně domáhat odstranění následků diskriminace uzavřením pracovní smlouvy, zejména odkázal na svou ustálenou rozhodovací praxi (tj. rozsudky Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 4429/2013 ze dne 18. 12. 2014 a sp. zn. 21 Cdo 2124/2015 ze dne 15. 3. 2016). V té vyslovil názor, že předpokladem úspěšnosti žaloby na odstranění následků diskriminace je, že tyto následky v době rozhodování soudu trvají a způsob jejich odstranění navržený v žalobě je „přiměřený porušování práv a povinností vyplývajících z rovného zacházení nebo diskriminaci, k níž v konkrétním případě došlo“. Přiměřenost je přitom třeba posuzovat s ohledem na konkrétní okolnosti každého případu (např. i z pohledu možnosti vykonat rozhodnutí prostředky soudního výkonu rozhodnutí nebo exekuce) a způsob odstranění následků musí odpovídat „povaze a rozsahu porušování (diskriminace), jehož následky mají být odstraněny“. V případě diskriminace, k níž došlo před vznikem pracovního poměru, není podle Nejvyššího soudu přiměřeným způsobem odstranění jejích následků přijetí uchazeče o zaměstnání do pracovního poměru, neboť ten může vzniknout jen se souhlasem zaměstnance a zaměstnavatele. To stejné podle Nejvyššího soudu platí i v případě, že diskriminační jednání ve výběrovém řízení dopadlo na stěžovatelku, která již byla u vedlejší účastnice zaměstnána, neboť i pro změnu pracovního poměru je zásadně třeba souhlasu obou stran. Jelikož Nejvyšší soud neshledal důvod posoudit dotčenou právní otázku jinak, vyhodnotil dovolání v této části jako nepřípustné.

6. Ústavní stížnost stěžovatelky směřuje toliko proti výroku I napadeného rozsudku, jímž Nejvyšší soud odmítl dovolání v části týkající se odstranění následků diskriminace uzavřením pracovní smlouvy.

II. Argumentace účastníků

7. Podle stěžovatelky byl výrokem I napadeného rozsudku porušen zákaz diskriminace dle čl. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

8. Stěžovatelka v ústavní stížnosti do značné míry zopakovala svou argumentaci obsaženou v dovolání. Především namítá, že důkazy provedené soudem prvního stupně

postačují k závěru, že by ve výběrovém řízení s jistotou uspěla, kdyby nebyla diskriminována. Odkaz na dřívější judikaturu Nejvyššího soudu je podle stěžovatelky nepřiléhavý, protože v době diskriminačního jednání již byla zaměstnankyní vedlejší účastnice. Kromě toho je stěžovatelka přesvědčena, že otázku odstranění následků diskriminace měl Nejvyšší soud posoudit jinak, neboť soudem stanovené uzavření pracovní smlouvy jakožto prolomení zásady autonomie vůle je přípustným a nejúčinnějším prostředkem nápravy a bez této možnosti by právní ochrana před diskriminací byla fakticky k ničemu.

9. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřil Nejvyšší soud a vedlejší účastnice. Pro rozhodování Ústavního soudu vyjádření nepřinesla nic nového, proto stěžovatelce ani nebyla zasílána k replice.

III. Hodnocení Ústavního soudu

10. Ústavní soud nejprve posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s požadavky zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

11. Ústavní soud dále posoudil obsah ústavní stížnosti a dospěl k závěru, že tato představuje zjevně neopodstatněný návrh ve smyslu § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Uvedené ustanovení v zájmu racionality a efektivity řízení před Ústavním soudem dává tomuto soudu pravomoc posoudit „přijatelnost“ návrhu předtím, než dospěje k závěru, že o návrhu rozhodne meritorně nálezem. Směřuje-li pak ústavní stížnost proti rozhodnutí orgánu veřejné moci, považuje ji Ústavní soud zpravidla za zjevně neopodstatněnou, jestliže napadené rozhodnutí není vzhledem ke své povaze, namítaným vadám svým či vadám řízení, které jeho vydání předcházelo, způsobilé porušit základní práva a svobody stěžovatele, tj. kdy ústavní stížnost postrádá ústavněprávní dimenzi. Zjevná neopodstatněnost ústavní stížnosti, přes její ústavněprávní dimenzi, může rovněž vyplynout z předchozích rozhodnutí Ústavního soudu řešících shodnou či obdobnou právní problematiku.

12. Ústavní soud je dle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti, přičemž v rámci této své pravomoci mj. rozhoduje o ústavních stížnostech proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod [srov. čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. Jestliže je ústavní stížnost vedena proti rozhodnutí obecného soudu, není povinnost ústavněprávní argumentace naplněna, je-li namítána toliko věcná nesprávnost či nerespektování jednoduchého práva, neboť takovou argumentací je Ústavní soud stavěn do role pouhé další instance v soustavě obecných soudů, jíž však není. Pravomoc Ústavního soudu je totiž založena toliko k přezkumu z hlediska ústavnosti, tedy ke zkoumání, zda postupem a rozhodováním obecných soudů nebylo zasaženo do ústavně zaručených práv stěžovatele a zda lze řízení jako celek považovat za spravedlivé.

13. Ústavní soud ve svých rozhodnutích opakovaně zdůraznil, že není oprávněn zasahovat do jurisdikce obecných soudů, neboť není vrcholným článkem jejich soustavy (čl. 81 a 90 Ústavy). Dále zdůraznil subsidiární charakter ústavní stížnosti jako prostředku ochrany základních práv a svobod i princip minimalizace zásahů do pravomoci jiných orgánů veřejné moci [srov. nález sp. zn. I. ÚS 177/01 ze dne 3. 6. 2003 (N 75/30 SbNU 203); nález sp. zn. III. ÚS 23/93 ze dne 1. 2. 1994 (N 5/1 SbNU 41); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz]. Ústavní soud k zásahu do pravomoci obecných soudů přistoupí pouze v případě, že na podkladě individuální ústavní stížnosti zjistí zásah do základních práv a svobod jedince.

A. Obecné principy

14. Ústavní soud již v minulosti odmítl myšlenku, že by z ústavního pořádku vyplývalo právo na přijetí do pracovního poměru u konkrétního zaměstnavatele. Ve vztahu k právu na svobodnou volbu povolání dle čl. 26 odst. 1 Listiny dovodil, že jeho obsahem je oprávnění jedince rozhodnout se, v jaké oblasti lidské činnosti by chtěl realizovat svou pracovní schopnost, a o takové povolání se ucházet. Není však subjektivním právem na určité zaměstnání u určitého zaměstnavatele ani na zaměstnání určitého typu nebo druhu, jemuž by odpovídala povinnost příslušného státního orgánu takové zaměstnání opatřit [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 11/08 ze dne 23. 9. 2008 (N 155/50 SbNU 365), body 28–29; nález sp. zn. IV. ÚS 2427/12 ze dne 1. 2. 2013 (N 26/68 SbNU 303), bod 13; či nález sp. zn. II. ÚS 443/16 ze dne 25. 10. 2016 (N 200/83 SbNU 209), bod 26)]. Nelze jej proto vykládat tak, že by v rámci pracovněprávních – a tedy ve své podstatě soukromoprávních – vztahů garantovalo jednotlivci zařazení, jaké si představuje [nález sp. zn. Pl. ÚS 11/08 ze dne 23. 9. 2008 (N 155/50 SbNU 365), bod 28; obdobně srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 30/03 ze dne 2. 11. 2004]. To by totiž mimo jiné znamenalo omezení práva zaměstnavatele svobodně podnikat zahrnující i možnost vytvářet si k této činnosti potřebný pracovní kolektiv [usnesení sp. zn. III. ÚS 547/98 ze dne 8. 4. 1999 (U 30/14 SbNU 295), nález sp. zn. Pl. ÚS 11/08 ze dne 23. 9. 2008 (N 155/50 SbNU 365), bod 29].

15. Právo na uzavření pracovní smlouvy s vybraným zaměstnavatelem nevyplývá ani z čl. 3 odst. 1 Listiny (příp. z čl. 14 Úmluvy), jehož porušení stěžovatelka namítá. V tom je zakotven princip rovnosti a zákaz diskriminace ze strany státu v přístupu k jiným základním právům a svobodám, a sám o sobě tedy neobstojí. V jeho světle je nicméně třeba vykládat podústavní právo, zejména antidiskriminační legislativu [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 1609/08 ze dne 30. 4. 2009 ve znění opravného usnesení ze dne 9. 7. 2009 (N 105/53 SbNU 313); nález sp. zn. III. ÚS 880/15 ze dne 8. 10. 2015 (N 182/79 SbNU 59), bod 20]. Přestože však stát musí i v soukromoprávních vztazích dbát na ústavně konformní ochranu před diskriminací, nelze bezprostředně na základě čl. 3 Listiny určit, jaké konkrétní nároky musí mít oběť diskriminace možnost uplatnit u soudu. Ty stanoví až podústavní právo (v případě stěžovatelky především § 7 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění do 31. 12. 2006), které je třeba interpretovat v souladu s Listinou a právem Evropské unie.

16. Uzavření pracovní smlouvy jako způsob odstranění následků diskriminace nevyžaduje ani právo Evropské unie. Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 10. 4. 1984 ve věci C-14/83 Sabine von Colson a Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen na předběžnou otázku německého soudu odpověděl, že (tehdy platná) směrnice Rady 76/207/EHS ze dne 9. 2. 1976 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky, „neukládá, že diskriminace na základě pohlaví během přístupu k zaměstnání musí být sankcionována povinností zaměstnavatele, který je původcem diskriminace, uzavřít s diskriminovaným uchazečem pracovní smlouvu“ (bod 19 citovaného rozsudku). Jde pouze o jednu z možností, kterou může členský stát zvolit. Směrnice totiž „neukládá určitou sankci, nýbrž ponechává členským státům svobodu volby mezi různými řešeními vhodnými k uskutečnění jejího cíle“ (bod 18 citovaného rozsudku).

17. Bez zajímavosti není ani formulace předběžných otázek v citované věci Colson (bod 6 citovaného rozsudku), v nichž jsou ilustrovány možné praktické problémy, které by se s případnou povinností uzavřít pracovní smlouvu mohly pojit. Například by bylo nutné vyřešit, zda by na uzavření pracovní smlouvy měl právo jen objektivně nejkvalifikovanější uchazeč nebo i uchazeč stejně či méně kvalifikovaný než přijatý zaměstnanec, kdo a jak by míru kvalifikace posuzoval či co by se dělo, kdyby diskriminovaných uchazečů bylo více. K tomu Ústavní soud dodává, že kromě toho by problematická mohla být také situace, kdy dotčené pracovní místo již bude v době rozhodování soudu obsazeno nebo nebude vůbec existovat.

18. Nutno nicméně dodat, že nic z výše uvedeného neznamená, že by si stát mohl sankce za diskriminaci v přístupu k zaměstnání zvolit zcela libovolně. V citovaném rozsudku Colson totiž Soudní dvůr Evropské unie zároveň konstatoval, že v takových případech nestačí například čistě symbolické odškodnění, ale za účelem zajištění skutečné a efektivní soudní ochrany musí být sankce za diskriminaci účinné, přiměřené a odrazující (srov. body 22–24 citovaného rozsudku). Tato tři kritéria byla následně převzata jak do navazující judikatury Soudního dvora Evropské unie [srov. např. rozsudek ze dne 8. 11. 1990 ve věci C-177/88 Elisabeth Johanna Pacifica Dekker v. Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen (VJV-Centrum) Plus; rozsudek ze dne 25. 4. 2013 ve věci C-81/12 Asociaţia Accept v. Consiliul Naţional pentru Combaterea Discriminării], tak výslovně i do znění aktuálně platných antidiskriminačních směrnic [v oblasti diskriminace z důvodu pohlaví viz zejména čl. 25 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. 7. 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání (přepracované znění)].

19. Požadavek na zajištění efektivní soudní ochrany před diskriminací lze nalézt také v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (srov. rozsudek ve věci *Danilenkov a ostatní proti Rusku* ze dne 30. 7. 2009 č. 67336/01; rozsudek ve věci *García Mateos proti Španělsku* ze dne 19. 2. 2013 č. 38285/09). V oblasti práv žen pak vyžaduje efektivní ochranu před diskriminací rovněž čl. 2 písm. c) Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen, vyhlášené pod č. 62/1987 Sb.

20. Z mezinárodních závazků České republiky ve spojení s čl. 26 odst. 1 a čl. 3 Listiny vyplývá, že je stát povinen v případech diskriminace v přístupu k zaměstnání poskytnout oběti diskriminace prostředky právní ochrany, které budou ve svém celku účinné, přiměřené a odrazující. Tyto požadavky na existenci skutečné a efektivní ochrany před diskriminací ve výsledku brání tomu, aby se z antidiskriminačních norem stala prázdná ustanovení bez šance vynutit jejich dodržování. To však neznamená jednoznačný nárok jednotlivce na odstranění následků diskriminace uzavřením pracovní smlouvy (byť za určitých okolností nemusí být přiznání tohoto nároku vyloučeno).

B. Aplikace na případ stěžovatelky

21. Stěžovatelka se před obecnými soudy domáhala mimo jiné toho, aby došlo uzavřením pracovní smlouvy na pozici finanční ředitelky k odstranění následků diskriminace, které se vůči ní vedlejší účastnice dopustila při výběrovém řízení. Ústavní soud na okraj podotýká, že v tomto usnesení nepoužívá spojení „nahrazení projevu vůle“, které se objevuje v ústavní stížnosti i v napadeném rozsudku, protože dle obsahu žaloby by bylo pojmově přesnější hovořit spíše o uložení povinnosti uzavřít pracovní smlouvu (k rozdílu mezi těmito nároky viz KVASNICOVÁ, J., ŠAMÁNEK, J. a kol. Antidiskriminační zákon: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 283–284). Nehledě na tyto terminologické nuance, které nemají vliv na podstatu věci, ovšem z výše uvedených obecných úvah vyplývá, že samotným nepřiznáním odstranění následků diskriminace uzavřením pracovní smlouvy nemohlo být dotčeno žádné stěžovatelčino ústavně chráněné právo.

22. Ostatně již z výše provedené rekapitulace námitek stěžovatelky je zřejmé, že jejich podstata spočívá v nesouhlasu se zjištěným skutkovým stavem a v polemice s výkladem podústavního práva [zejména zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění do 31. 12. 2006 – nikoli tedy zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), který zmiňuje v ústavní stížnosti stěžovatelka, ale který v rozhodné době ještě nebyl účinný]. Stěžovatelka sice v ústavní stížnosti tvrdí zásah do základních práv garantovaných čl. 3 Listiny a čl. 14 Úmluvy, ale obsahově převážně používá obdobné argumenty jako v dovolání a blíže nerozvádí, v čem by měla spočívat ústavněprávní dimenze nepřiznání odstranění následků diskriminace uzavřením pracovní smlouvy.

23. Zjištění skutkových okolností i výklad podústavního práva zásadně náleží do pravomoci obecných soudů a v nynějším případě Ústavní soud neshledal důvod do ní zasáhnout. Nejvyšší soud v napadeném rozsudku při řešení otázky odstranění následků diskriminace uzavřením pracovní smlouvy vycházel ze své dřívější judikatury (konkrétně z rozsudků sp. zn. 21 Cdo 4429/2013 ze dne 18. 12. 2014 a sp. zn. 21 Cdo 2124/2015 ze dne 15. 3. 2016), s níž se již Ústavní soud ve své činnosti setkal a nerozporoval ji (viz usnesení sp. zn. III. ÚS 3108/16 ze dne 25. 7. 2017 či usnesení sp. zn. III. ÚS 1825/16 ze dne 8. 11. 2016 týkající se právě rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 2124/2015 ze dne 15. 3. 2016). Nejvyšší soud pak v napadeném rozsudku odůvodnil i to, proč své předchozí závěry považuje za použitelné nejenom při vzniku nového pracovního poměru, ale i při změně stávajícího pracovního poměru, jako tomu bylo v případě stěžovatelky.

24. Pro úplnost Ústavní soud dodává, že mu nepřísluší hodnotit, jestli řešení zvolené Nejvyšším soudem je to nejlepší a nejúčinnější možné. Lze si například teoreticky představit, že by odstranění následků diskriminace uzavřením pracovní smlouvy bylo možné v některých specifických případech, kdy diskriminace je prokazatelně jediným důvodem nepřijetí do zaměstnání a nebýt jí, byl by uchazeč jistě úspěšný. Jde však toliko o hypotetickou otázku, kterou se Ústavní soud nyní nemůže zabývat, protože v takové situaci stěžovatelka dle skutkových zjištění obecných soudů nebyla. Jelikož v případě stěžovatelky nebylo prokázáno, že by ve výběrovém řízení právě ona uspěla, kdyby nedošlo k diskriminaci, nemohlo se uplatnit odstranění následků diskriminace uzavřením pracovní smlouvy.

25. Ústavní soud tedy dospěl k závěru, že výrokem I napadeného rozsudku nebylo dotčeno žádné základní právo stěžovatelky, neboť nepřiznání odstranění následků diskriminace uzavřením pracovní smlouvy nedosahuje ústavního rozměru. Jak bylo rozebráno výše, ve svém celku by prostředky právní ochrany před diskriminací měly být efektivní, přiměřené a odrazující. Toho se stěžovatelce i bez uzavření pracovní smlouvy ještě může dostat. Obecné soudy jí totiž zatím pravomocně přiznaly omluvu a nyní bude obvodní soud, vázán právním názorem Nejvyššího soudu, rozhodovat o náhradě nemajetkové újmy v penězích.

26. Z výše uvedených důvodů tak Ústavní soud odmítl ústavní stížnost jako návrh zjevně neopodstatněný podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.