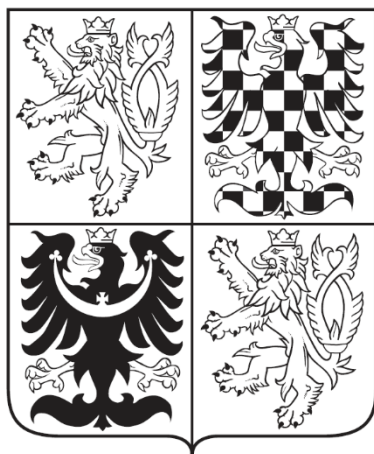


Sbírka nálezů a usnesení
Ústavního soudu České republiky

ÚSTAVNÍ SOUD ČESKÉ REPUBLIKY

SBÍRKA NÁLEZŮ A USNESENÍ

Svazek 109 / ročník 2021 – VI. díl



ÚSTAVNÍ
SOUD

Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu
Svazek 109, ročník 2021 – VI. díl

Vydal:
Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

Brno 2024
Vydání první

© Ústavní soud České republiky

ISBN 978-80-87687-54-3

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 pozdějších ústavních zákonů)

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

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. 188	
Vracení soudního poplatku v případě zastavení řízení pro nedostatek pravomoci soudu; důvěra ve správnost aktů veřejné moci (sp. zn. I. ÚS 1034/20 ze dne 1. listopadu 2021)	8
Č. 189	
Vyloučení principu teritoriality soudních exekutorů (sp. zn. Pl. ÚS 15/18 ze dne 2. listopadu 2021; 448/2021 Sb.)	19
Č. 190	
Ústavnost § 257 písm. j) zákona o zadávání veřejných zakázek (sp. zn. Pl. ÚS 24/21 ze dne 2. listopadu 2021; 484/2021 Sb.)	36
Č. 191	
Rozhodování o nákladech řízení v řízeních majících povahu iudicii duplicis (sp. zn. I. ÚS 3202/20 ze dne 2. listopadu 2021)	54
Č. 192	
Výše odškodnění za neoprávněný zásah do osobnostních práv způsobený zveřejněním nepravdivých informací v médiích (sp. zn. I. ÚS 668/21 ze dne 2. listopadu 2021)	58
Č. 193	
Právo na dostupnou sociální péči a opomenutý důkaz (sp. zn. III. ÚS 1765/21 ze dne 2. listopadu 2021)	70
Č. 194	
Právo odsouzeného nahlížet do spisu (sp. zn. II. ÚS 2156/21 ze dne 8. listopadu 2021)	81
Č. 195	
Rodné číslo jako identifikátor pohlaví (sp. zn. Pl. ÚS 2/20 ze dne 9. listopadu 2021; 112/2022 Sb.)	88
Č. 196	
Pravidla pro zápis změny vlastníka vozidla v registru silničních vozidel (sp. zn. Pl. ÚS 114/20 ze dne 9. listopadu 2021; 470/2021 Sb.)	117
Č. 197	
Odškodnění za pracovní úraz ve světle principu rovnosti (sp. zn. II. ÚS 2925/20 ze dne 15. listopadu 2021)	128
Č. 198	
Odmítnutí dovolání pro opožděnost, aniž k tomu byly splněny zákonné podmínky (sp. zn. III. ÚS 1020/21 ze dne 16. listopadu 2021)	148
Č. 199	
Účelnost vynaložených nákladů zmocněnce poškozeného v trestním řízení (sp. zn. III. ÚS 1033/21 ze dne 16. listopadu 2021)	153
Č. 200	
Právo na soudní ochranu při přezkumu opatření obecné povahy podle pandemického zákona (sp. zn. II. ÚS 2385/21 ze dne 16. listopadu 2021)	159

Č. 201	
Rozhodování o zákonnosti převzetí do zdravotního ústavu a omezení volného pohybu omezujícími prostředky (sp. zn. III. ÚS 2667/21 ze dne 16. listopadu 2021)	165
Č. 202	
Právo zranitelné osoby na právní pomoc a tlumočníka v souvislosti se vzdáním se odporu (sp. zn. IV. ÚS 622/21 ze dne 23. listopadu 2021)	173
Č. 203	
Právo vyjádřit se v soudním řízení týkajícím se oprávnění porodní asistentky vést domácí porod (sp. zn. II. ÚS 1238/21 ze dne 24. listopadu 2021)	182
Č. 204	
Přípustnost dovolání z hlediska faktického vypořádání právní otázky odvolacím soudem (sp. zn. II. ÚS 1625/21 ze dne 24. listopadu 2021)	198
Č. 205	
Právo na účinné vyšetřování plynoucí z práva na život (sp. zn. II. ÚS 1886/21 ze dne 26. listopadu 2021)	207
Č. 206	
Povinnost provozovatele vozidla k náhradě škody v podobě invalidního důchodu vypláceného v zahraničí (sp. zn. II. ÚS 1011/21 ze dne 29. listopadu 2021)	220
Č. 207	
Povinnost publikace obecně závazných vyhlášek ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů (sp. zn. Pl. ÚS 18/21 ze dne 30. listopadu 2021; 5/2022 Sb.)	229
Č. 208	
Podmínky prolomení „blokačního ustanovení“ § 29 zákona o půdě; (ne)naplnění podmínek pro postup podle § 23 zákona o Ústavním soudu (sp. zn. I. ÚS 3179/18 ze dne 30. listopadu 2021)	244
Č. 209	
Použití § 142 odst. 3 občanského soudního řádu při rozhodování o náhradě nákladů řízení (sp. zn. III. ÚS 2389/20 ze dne 30. listopadu 2021)	259
Č. 210	
Náležitě posouzení účinnosti konfiskace s ohledem na zásadu in favorem restitutionis (sp. zn. III. ÚS 361/21 ze dne 30. listopadu 2021)	268
Č. 211	
Právo vyjádřit se k odlišnému právnímu názoru odvolacího soudu (sp. zn. I. ÚS 933/21 ze dne 30. listopadu 2021)	286
Č. 212	
Náhrada újmy na zdraví za úraz na namrzlém chodníku (sp. zn. II. ÚS 1991/20 ze dne 1. prosince 2021)	291
Č. 213	
Upřesnění přezkumu adhezního výroku o náhradě škody odvolacím soudem (sp. zn. II. ÚS 3237/20 ze dne 3. prosince 2021)	299

Č. 214	
Změna celkové výše rodičovského příspěvku (sp. zn. Pl. ÚS 1/20 ze dne 7. prosince 2021; 14/2022 Sb.)	305
Č. 215	
Ústavnost pandemického zákona (sp. zn. Pl. ÚS 20/21 ze dne 7. prosince 2021; 4/2022 Sb.)	318
Č. 216	
Odpovědnost státu za škodu způsobenou notářem v letech 1993–1998 (sp. zn. I. ÚS 1924/20 ze dne 7. prosince 2021)	367
Č. 217	
Posuzování liknavosti Státního pozemkového úřadu a požadavek aktivního přístupu oprávněných osob dle zákona o půdě (sp. zn. I. ÚS 3039/20 ze dne 7. prosince 2021)	375
Č. 218	
Diskriminace omezením provozu osobních přepravníků Segway v Praze (sp. zn. IV. ÚS 1204/21 ze dne 14. prosince 2021).....	386
Č. 219	
Interpretace atypického důvodu výluky z církevních restitucí a právo oprávněné osoby na řádný přezkum existence restitučního titulu (sp. zn. I. ÚS 3918/19 ze dne 21. prosince 2021)	402

Č. 188**Vracení soudního poplatku v případě zastavení řízení pro nedostatek pravomoci soudu; důvěra ve správnost aktů veřejné moci
(sp. zn. I. ÚS 1034/20 ze dne 1. listopadu 2021)**

Důsledky judikatorní změny týkající se pravomoci soudu (jako projevu kompetenčního konfliktu mezi soudy a správním orgánem) v oblasti placení soudních poplatků nemohou jít k tíži jednotlivců, kteří se obrátili na soud v situaci, kdy spoléhali na správnost aktů veřejné moci.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka, soudce Jaromíra Jirsy a soudkyně zpravodajky Milady Tomkové o ústavní stížnosti obchodní korporace ŠKO-ENERGO, s. r. o., sídlem tř. Václava Klementa 869, Mladá Boleslav 1, zastoupené Mgr. Petrem Fojtkem, advokátem, sídlem Štěpánská 540/7, Praha 2 – Nové Město, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. prosince 2019 č. j. 51 Co 421/2019-405 a usnesení Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 24. října 2019 č. j. 19 C 319/2016-387, za účasti Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 4 jako účastníků řízení a obchodní korporace ČEZ Prodej, a. s., sídlem Duhová 425/1, Praha 4 – Michle, právně zastoupené Mgr. et Mgr. Janem Kořánem, advokátem, sídlem Opletalova 1015/55, Praha 1 – Nové Město, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 19. prosince 2019 č. j. 51 Co 421/2019-405 a usnesením Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 24. října 2019 č. j. 19 C 319/2016-387 bylo porušeno právo stěžovatelky vlastnit majetek zaručené čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na soudní a jinou právní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. prosince 2019 č. j. 51 Co 421/2019-405 a usnesení Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 24. října 2019 č. j. 19 C 319/2016-387 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 v záhlaví označená rozhodnutí s tvrzením, že jimi byla porušena její základní práva.

2. Stěžovatelka se před Obvodním soudem pro Prahu 4 (dále jen „obvodní soud“) v řízení vedeném pod sp. zn. 19 C 319/2016 domáhala po vedlejší účastnici, provozující regionální distribuční elektrickou soustavu, zaplacení částky 34 113 767,33 Kč s příslušenstvím, a to z důvodu tvrzeného bezdůvodného obohacení. Stěžovatelka požadovala po vedlejší účastnici

shora uvedenou částku, kterou jí vedlejší účastnice (dle stěžovatelky neoprávněně) vyfakturovala v souvislosti s poplatkem spojeným s obnovitelnými zdroji energie. Na základě výzvy soudu zaplatila stěžovatelka soudní poplatek za podání žaloby ve výši 1 689 148 Kč.

3. Obvodní soud rozsudkem ze dne 13. 8. 2018 č. j. 19 C 319/2016-222 žalobě částečně vyhověl, částečně žalobu zamítl a v rozsahu částečného zpětvzetí žaloby řízení zastavil.

4. Stěžovatelka odvoláním napadla výrok o částečném zamítnutí žaloby a zaplatila soudní poplatek za podání odvolání ve výši 1 403 671 Kč.

5. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) bez jednání usnesením ze dne 18. 4. 2019 č. j. 51 Co 124/2019-355 zrušil shora uvedený rozsudek obvodního soudu a řízení zastavil pro nedostatek pravomoci soudů podle § 7 odst. 1 o. s. ř. zakládající nedostatek podmínek řízení podle § 104 odst. 1 o. s. ř. Zároveň věc postoupil Energetickému regulačnímu úřadu (dále jen „ERÚ“). Soud vyšel z rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, (dále jen „zvláštní senát“) ze dne 15. 1. 2019 sp. zn. Konf 45/2017 (v rozhodnutí nesprávně označen jako Konf 45/2014 – pozn. Ústavního soudu), ze kterého vyplývá, že v dané věci není dána pravomoc civilních soudů, nýbrž ERÚ. Dále rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů.

6. Stěžovatelka se následně domáhala vrácení soudních poplatků. Obvodní soud ústavní stížností napadeným usnesením rozhodl tak, že zaplacené soudní poplatky ve výši 1 689 148 Kč a 1 403 671 Kč se nevrací.

7. Městský soud následně ústavní stížností napadeným rozhodnutím usnesení obvodního soudu v části, ve které bylo rozhodnuto o nevrácení soudního poplatku za odvolací řízení, změnil tak, že se stěžovatelce vrací 80 % soudního poplatku za odvolací řízení ve výši 1 122 936,80 Kč. V části, ve které bylo rozhodnuto o nevrácení soudního poplatku za řízení před soudem prvního stupně ve výši 1 689 148 Kč, rozhodnutí obvodního soudu potvrdil.

II. Argumentace stěžovatelky

8. Stěžovatelka rekapituluje průběh sporu s vedlejší účastnicí a tvrdí, že napadenými usneseními došlo k porušení jejího práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a práva na ochranu vlastnictví zaručeného čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

9. Stěžovatelka spatřuje pochybení soudů v tom, že jí nebyl vrácen zaplacený soudní poplatek za řízení v prvním stupni ve výši 1 689 148 Kč a nebyla vrácena část zaplaceného soudního poplatku za odvolací řízení ve výši 307 734, 20 Kč.

10. Stěžovatelka připomíná, že pravomoc obecných soudů rozhodnout majetkový spor mezi dvěma rovnoprávnými účastníky je dána vždy, není-li pravomoc rozhodovat zákonem svěřena jinému orgánu, přičemž žádný zákon ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny a § 7 odst. 1 o. s. ř. v době podání žaloby výslovně nestanovil, že k rozhodování předmětného sporu mezi stěžovatelkou a vedlejší účastnicí je namísto soudu příslušný jiný orgán. Stěžovatelka uvádí příklady sporů vedených před Okresním soudem v Děčíně, jejichž podstata byla podobná a ve kterých soudy meritorně o jednotlivých nárocích rozhodovaly, a to včetně jednoho sporu samotné stěžovatelky. Stěžovatelka tvrdí, že byla vzhledem k obecně závazným právním předpisům i soudní praxi v době podání žaloby v dobré víře, že jí podaná žaloba na vydání bezdůvodného obohacení může být projednána a rozhodnuta soudem v občanském soudním řízení. Uvedenou praxi potvrzují nejen stěžovatelkou zmíněné soudní spory, resp. původní rozhodnutí obvodního soudu v nyní posuzované věci, ale též tehdejší rozhodovací praxe Nejvyššího soudu, jako i odůvodnění rozhodnutí zvláštního senátu sp. zn. Konf 45/2017.

11. Porušení práva na spravedlivý proces spatřuje stěžovatelka v tom, že městský soud rozhodl přepjatě formalisticky, když klade zastavení řízení za vinu stěžovatelce, neboť vyšel

z toho, že bylo primárním úkolem žalobkyně (stěžovatelky), aby podala takový návrh, který je schopen meritorního projednání soudem i z hlediska jeho pravomoci. Stěžovatelka namítá, že k zastavení řízení nedošlo z důvodu, že žalovaná strana zanikla bez právního nástupce, že stěžovatelka přes výzvu soudu neodstranila vady podání, nebo proto, že v průběhu řízení byla procesně pasivní, a konečně ani proto, že návrh vzala zpět. Městský soud nevzal v potaz, že stěžovatelka v době podání žaloby a ani v době podání odvolání nemohla předvídat, že v budoucnu bude přijato rozhodnutí zvláštního senátu, který kompetenci k rozhodování podobných sporů přisoudí správnímu orgánu namísto civilního soudu.

12. Po stěžovateli nelze spravedlivě požadovat, aby v době, kdy vzhledem ke všem okolnostem v dobré víře podává návrh, předvídala budoucí změnu právního názoru, který vysloví zvláštní senát, pokud jde o pravomoc rozhodnout o takovém návrhu. Napadená rozhodnutí jsou tak v extrémním rozporu s principem spravedlnosti.

13. Stěžovatelka tvrdí též porušení práva vlastnit majetek, neboť zaplacením soudního poplatku se dvakrát zmenšil rozsah majetku v jejím vlastnictví.

14. Stěžovatelka si je vědoma, že účelem soudního poplatku je zabezpečit zčásti úhradu nákladů, které vznikají státu výkonem soudnictví. Poplatkovému dlužníku je mocensky (zákonem) uložena povinnost k veřejnoprávnímu plnění, za které má následovat veřejné plnění vůči poplatkovému dlužníku, a to v podobě projednání a meritorního rozhodnutí o zpoplatněném návrhu. Stěžovatelka jako poplatkový dlužník je v legitimním očekávání toho, že pokud v dobré víře o pravomoci soudu k němu podá návrh, uhradí soudní poplatek, její návrh má předepsané náležitosti, bude procesně aktivní, návrh nevezme zpět a protistrana nezanikne bez právního nástupce, bude o jejím návrhu soudem meritorně rozhodnuto. Stěžovateli v dobré víře se tedy po splnění poplatkové povinnosti nedostalo očekávaného veřejného plnění v podobě pravomocného meritorního rozhodnutí soudu.

15. Stěžovatelka tvrdí, že soudy měly poměřit její právo vlastnit majetek s právem státu na částečnou úhradu nákladů, které vznikly výkonem soudnictví. Soudy měly vycházet z ústavního principu přednosti jednotlivce před státem.

III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

16. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný; stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná, neboť vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*).

IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

17. Ústavní soud si vyžádal vyjádření účastníků řízení, vedlejší účastnice řízení, jakož i repliku stěžovatelky.

IV. a) Vyjádření obvodního soudu

18. Obvodní soud ve vyjádření uvádí, že poplatková povinnost stěžovatelky vznikla podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), a to podáním žaloby. V okamžiku projednání věci obvodním soudem byla pravomoc soudu dána. Soud ve věci meritorně rozhodl, proto se soudní poplatek nevrací. Jelikož poplatková povinnost stěžovatelky vznikla, nedochází zpětně k jejímu zániku. Ustanovení § 10 odst. 1 zákona o soudních poplatcích se vztahuje na případy, kdy někdo zaplatí soudní poplatek omylem, a na situaci, kdy je od počátku zjevné, že pravomoc soudu není dána. Odvolání bylo podáno dne 26. 9. 2018, tedy rovněž před změnou judikatury ohledně pravomoci, přičemž dále odkazuje na odůvodnění rozhodnutí městského soudu jako soudu odvolacího.

IV. b) Vyjádření městského soudu

19. Městský soud ve vyjádření odkazuje na odůvodnění svého usnesení, zdůrazňuje, že zákon o soudních poplatcích je předpisem veřejnoprávním („daňovým“), přičemž soudní poplatky plní tři základní funkce: 1. fiskální (cílem je, aby ti, kdo služeb soudů využívají, přispěli k úhradě nákladů s činností soudů spojených), 2. regulační (cílem je odradit od svévolných, šikanózních, malicherných a jiných bezdůvodných návrhů, které soudy zbytečně zatěžují) a 3. motivační (jež má působit tak, aby povinní dobrovolně plnili své povinnosti a účastníci právních vztahů řešili své spory mimosoudně). Poplatková povinnost vzniká již samotným podáním žaloby nebo jiného návrhu na zahájení řízení a nastupuje ze zákona. Již podání samotné žaloby a následné zaplacení soudního poplatku představuje podmínku řízení, bez jejíhož splnění není soud oprávněn přistoupit k meritornímu posouzení věci. Soudu nelze vytýkat, pokud soudní poplatek za řízení vybere, přestože se následně ukáže, že je třeba řízení zastavit, a to již z jakéhokoli důvodu. Posléze pak soud může vrátit poměrnou část zaplaceného soudního poplatku v souladu se zákonem stanovenými důvody. Tak tomu bylo i v posuzovaném případě. Soud prvního stupně žalobu stěžovatelky věcně projednal a rozhodl ve věci rozsudkem. Za této situace již nelze aplikovat ustanovení § 10 zákona o soudních poplatcích a soudní poplatek za řízení před soudem prvního stupně vrátit, a to ani v rozsahu 80 %. Na závěru o nemožnosti vrátit soudní poplatek nemůže ničeho změnit ani pozdější rozhodnutí zvláštního senátu, ze kterého vyplývá, že věc nenáleží do pravomoci soudu. Argumentace stěžovatelky, že byla v dobré víře v předchozí rozhodování soudů v obdobných věcech, nemůže obstát, jinak by každá změna judikatury soudů mohla vést k požadavku neúspěšných účastníků na vrácení soudního poplatku. Takovým výkladem by byl zmařen účel zákona o soudních poplatcích, a to nejen fiskální, ale i regulační a motivační.

20. K zastavení řízení pro nedostatek pravomoci soudu došlo v odvolacím řízení, a to před tím, než odvolací soud začal odvolání věcně projednávat, proto odvolací soud rozhodl podle § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích o vrácení 80 % zaplaceného soudního poplatku za odvolací řízení. Městský soud dále uvádí, že je mu znám nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 124/20 ze dne 19. 5. 2020 [(N 102/100 SbNU 185), všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>], ve kterém Ústavní soud vyložil, že civilní soud má možnost celý soudní poplatek vrátit, a to s odkazem na § 10 odst. 1 zákona o soudních poplatcích, dle kterého platí, že „soud vrátí poplatek z účtu, jestliže jej zaplatil ten, kdo k tomu nebyl povinen“. Toto ustanovení je však třeba dle uvedeného nálezu vyložit tak, že povinnost zaplatit soudní poplatek není vůbec dána, jestliže řízení před soudem nemělo být vůbec zahajováno, a došlo-li k jeho zahájení, stalo se tak výhradně v důsledku pochybení jiného orgánu veřejné moci. Podle městského soudu však závěry tohoto nálezu na nyní posuzovanou věc nedopadají z důvodu jiných skutkových okolností. Ve věci posuzované Ústavním soudem pod sp. zn. III. ÚS 124/20 stěžovatelka poté, co svůj nárok prvotně uplatnila u ERÚ, který věc odložil z důvodu vlastní věcné nepřislusnosti, byla nucena uplatnit identický nárok u okresního soudu, který však řízení zastavil a postoupil věc zpátky ERÚ, přičemž vrácený poplatek snížil o 20 %. Za tohoto skutkového stavu Ústavní soud dovodil, že stěžovatelka se nedopustila žádného pochybení, neboť postupovala přesně v intencích stanovených státními orgány. Podstatný byl tak důsledek spočívající v tom, že stěžovatelce nebylo možné vytknout žádné pochybení v jejím postupu, a navzdory tomu jí nebyl vrácen celý uhrazený soudní poplatek, který by však vůbec nebyla nucena hradit, pokud by mezi zmíněnými státními orgány nevznikl popsáný názorový nesoulad.

21. V nyní posuzované věci k uvedeným skutkovým okolnostem dle odvolacího soudu nedošlo, neboť stěžovatelka nepodala nejprve návrh u ERÚ, ale podala přímo žalobu k civilnímu soudu. Teprve až v průběhu řízení došlo odvolacím soudem k posouzení pravomoci civilních soudů a v důsledku jeho rozhodnutí pak došlo k vrácení části soudního poplatku za

odvolací řízení a nevrácení zaplaceného soudního poplatku za řízení před soudem prvního stupně. Nedošlo tedy k podání žaloby stěžovatelkou v důsledku pochybení jiného státního orgánu, který by nesprávně stěžovatelku odkázal s jejím nárokem na občanské soudní řízení. Stěžovatelka tudíž nepodala žalobu k soudu proto, že by takovýto krok byl vyvolán odmítnutím jiného státního orgánu řešit původní návrh s odkazem na vlastní nepříslušnost, ale chybně sama určila pravomoc soudu.

IV. c) Vyjádření vedlejší účastnice

22. Vedlejší účastnice s argumenty stěžovatelky souhlasí. Ztotožňuje se s tím, že stěžovatelka nemohla v době podání žaloby přepokládat, že dojde ke změně rozhodovací praxe obecných soudů. Ke změně pohledu soudů v důsledku rozhodnutí zvláštního senátu došlo až po podání žaloby, resp. odvolání stěžovatelky. Vedlejší účastnice souhlasí s tvrzením stěžovatelky, že pokud byl v takovém případě soudní poplatek již vybrán, mělo by dojít k jeho vrácení v plné výši, neboť pro jeho vyměření nebyl dán zákonný důvod, tedy ani zákonná povinnost toho, od něhož byl poplatek vybrán, tento poplatek zaplatit. Za relevantní považuje vedlejší účastnice též argument stěžovatelky, že se jí nedostalo očekávaného veřejného plnění v podobě pravomocného meritorního rozhodnutí soudu. Vedlejší účastnice tak považuje ústavní stížnost za důvodnou. Ústavní soud nezasílal vyjádření vedlejší účastnice k replice stěžovatelce, neboť se argumentačně shodují.

IV. d) Replika stěžovatelky

23. Stěžovatelka v replice k vyjádření účastníků řízení připomíná, že oba soudní poplatky zaplatila na základě výzvy soudu. V souvislosti s jejich vrácením navrhla postup podle § 10 odst. 2 zákona o soudních poplatcích a odkázala přitom na usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 8. 2016 sp. zn. 8 Co 1526/2016, které bylo publikováno ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu č. 8/2017. Pokud obecný soud není věcně příslušný k rozhodnutí ve věci, není oprávněn vyzvat k zaplacení soudního poplatku nebo uložit poplatkovou povinnost svým rozhodnutím, neboť objektivně vzato nemůže věc projednat a meritorně rozhodnout. Obecný soud nemá důvod k takové výzvě nebo rozhodnutí. Taková výzva nebo rozhodnutí je proto nesprávná ve smyslu ustanovení § 10 odst. 2 zákona o soudních poplatcích a zaplacený soudní poplatek má být celý vrácen tomu, kdo jej zaplatil. K vyjádření obvodního soudu, že jeho pravomoc byla v okamžiku projednání věci dána, stěžovatelka uvádí, že věcná příslušnost obecného soudu buď od počátku dána je, anebo od počátku dána není. Není možné, aby obecný soud pozbyl svou pravomoc až v průběhu řízení, aniž by došlo k odpovídající změně zákona, který upravuje věcnou příslušnost obecného soudu.

24. Stěžovatelka upozorňuje např. na situaci, kdy obecný soud přes určité pochyby o své věcné příslušnosti nebo dokonce vědom si své věcné nepříslušnosti vyzve k úhradě soudního poplatku, ve věci uskuteční alespoň první jednání a teprve následně vysloví věcnou nepříslušnost a věc postoupí k rozhodnutí správnímu orgánu s tím důsledkem, že zaplacený soudní poplatek s odkazem na § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích nevrátí. Přistoupit na názor obvodního soudu by znamenalo, že nárok na vrácení zaplaceného soudního poplatku a jeho rozsah by v případě zastavení řízení pro věcnou nepříslušnost obecného soudu byl závislý na tom, zda a kdy po podání návrhu byla věcná nepříslušnost vyslovena. Tato skutečnost přitom leží mimo sféru vlivu navrhovatele a ten by byl zcela závislý na přístupu toho kterého obecného soudu. To by ve svém důsledku znamenalo nerovnost v postavení účastníků v otázce vrácení soudního poplatku. Nemůže být rozhodující, kdy byla věcná nepříslušnost vyslovena. Soud tak nemůže obhajovat nevrácení zaplaceného soudního poplatku nebo jeho části tím, že po určitou dobu byl věcně příslušný a ve věci konal.

25. Stěžovatelka rozporuje tvrzení městského soudu, že každý neúspěšný účastník, který podá žalobu a v průběhu jeho řízení se judikatura soudů přikloní k právnímu názoru opačnému,

by mohl s odkazem na dobrou víru a předvídatelnost soudních rozhodnutí žádat vrácení soudního poplatku. Uvedená teze je dle stěžovatelky nepřiléhavá, neboť se vztahuje k výsledku meritorního rozhodnutí, o což však v posuzované věci nejde.

26. Stěžovatelka nesouhlasí ani s názorem městského soudu o nepoužitelnosti závěrů nálezu sp. zn. III. ÚS 124/20. Připomíná, že stěžovatelka ve věci sp. zn. III. ÚS 124/20 (Mondi Štětí, a. s.) podala žalobu k obecnému soudu ještě před tím, než bylo rozhodnuto o jejím rozkladu proti rozhodnutí, kterým správní orgán vyslovil svou věcnou nepřislušnost, tedy před právní mocí rozhodnutí správního orgánu. Stěžovatelka vidí shodný podstatný prvek nyní projednávané věci s případem řešeným v nálezu sp. zn. III. ÚS 124/20 v otázce, zda lze vzhledem k okolnostem jednotlivého případu činit navrhovatele odpovědným za pochybení v podobě podání návrhu k obecnému soudu, když posléze je řízení zastaveno pro následně v jiné věci judikovanou věcnou nepřislušnost obecného soudu, resp. zda je takové pochybení přinejmenším odpustitelné, resp. omluvitelné.

27. Stěžovatelka v ústavní stížnosti podrobně rozvedla, že její postup odpovídal obecně závazným právním předpisům i soudní praxi v té době; ke změně náhledu došlo rozhodnutím zvláštního senátu ze dne 15. 1. 2019, který sám připustil, že se odchyluje od své dosavadní rozhodovací praxe. Rozhodnutí zvláštního senátu je mocenskou změnou pravidel, která by neměla mít zpětný negativní dopad na vlastnické právo jednotlivce – účastníka řízení, pokud jde o jeho nárok na vrácení zaplaceného soudního poplatku, jestliže řízení před obecným soudem (bez ohledu na jeho stadium) bylo s odkazem na pozdější rozhodnutí zvláštního senátu zastaveno a věc byla postoupena správnímu orgánu. Stěžovatelka je vzhledem k těmto okolnostem přesvědčena, že by bylo v extrémním rozporu s principem spravedlnosti, pokud by měla být činěna odpovědnou za to, že podáním žaloby u (věcně nepřislušného) obecného soudu způsobila zastavení řízení.

28. Stěžovatelka poukazuje též na to, že městský soud se v ústavní stížnosti napadeném rozhodnutí zjevně odchýlil od svého vlastního právního názoru na vrácení soudních poplatků v případech, kdy je řízení zastaveno z důvodu nedostatku pravomoci soudu, jež vyslovil v rozhodnutí ze dne 9. 4. 2015 sp. zn. 62 Co 175/2015 a *de facto* jej znovu potvrdil ve svém rozhodnutí ze dne 15. 10. 2018 sp. zn. 18 Co 255/2018, v němž schválil postup soudu nižšího stupně, který vrátil celý zaplacený soudní poplatek z důvodu zastavení řízení. Stěžovatelka též uvádí, že v jiné její obdobné věci vydal 9. 4. 2020 Okresní soud v Děčíně usnesení č. j. 15 C 66/2016-352, kterým po zastavení řízení pro nedostatek pravomoci obecného soudu vrací stěžovatelce jako žalobkyni celý zaplacený soudní poplatek podle § 10 odst. 1 zákona o soudních poplatcích. Stěžovatelka trvá na tom, že jí měl být v nyní posuzované věci celý soudní poplatek za řízení v prvním i druhém stupni vrácen a ústavní stížnost je důvodná.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

29. Ústavní soud postupuje při přezkumu otázek týkajících se nákladů řízení obecně zdrženlivě, do rozhodovací činnosti obecných soudů zasáhne zpravidla až tehdy, je-li interpretace nebo aplikace ustanovení týkajících se náhrady nákladů řízení obecnými soudy projevem svévole, libovůle nebo je-li v extrémním rozporu s principy spravedlnosti [srov. náleze ze dne 30. 10. 2014 sp. zn. II. ÚS 2417/13 (N 199/75 SbNU 239), náleze ze dne 13. 10. 2015 sp. zn. III. ÚS 411/15 (N 186/79 SbNU 111), náleze ze dne 21. 1. 2019 sp. zn. II. ÚS 1696/18 (N 8/92 SbNU 78) a další]. Intenzita přezkumu je závislá též na výši částky, o kterou jde v každé posuzované věci, neboť ta předurčuje vážnost zásahu do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek. V nyní posuzované věci činí výše sporné (nevrácené) části soudního poplatku 1 996 882,20 Kč, tedy cca 2 miliony Kč.

30. Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 124/20, na který poukazují ve svých vyjádřeních jak městský soud, tak stěžovatelka, shledal jako protiústavní rozhodnutí, kterým došlo v případě zastavení řízení pro absenci pravomoci soudu k vrácení pouze 80 % soudního poplatku, nikoli

poplatku celého. Skutková situace byla obdobná jako v nyní posuzované věci, neboť šlo o spor výrobce elektriny s provozovatelem distribuční soustavy ohledně úhrady poplatku za obnovitelné zdroje energie, přičemž k zastavení řízení došlo též v důsledku změny názoru soudů na jejich pravomoc tyto spory meritorně rozhodovat, a to opět v návaznosti na rozhodnutí zvláštního senátu sp. zn. Konf 45/2017.

31. V citovaném nálezu vyšel Ústavní soud z toho, že stěžovatelka „nepodala žalobu k soudu proto, že by chybně určila jeho pravomoc. Její krok byl v zásadě ‚vynucen‘ teprve odmítnutím ERÚ řešit původní návrh s odkazem na vlastní nepřislušnost. Ačkoliv tedy byla stěžovatelka přesvědčena, že ERÚ pravomocí rozhodnout o jejím nároku disponuje (což také později rozhodnutí zvláštního senátu potvrdilo), není možné ji za nastalé procesní situace činit odpovědnou za přizpůsobení se právnímu názoru ERÚ. Zásada elementární důvěry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci totiž patří k základním atributům právního státu plynoucím z čl. 1 odst. 1 Ústavy [srov. nálezy ze dne 2. 4. 2019 sp. zn. II. ÚS 216/18 (N 48/93 SbNU 155)]. Pokud proto nalézací a odvolací soud specifickou pozici stěžovatelky nezohlednily, vyložily a aplikovaly právní předpisy natolik excesivně, že vybočily z mezí hlavy páté Listiny a svým postupem prosazovaly zřejmou nespravedlnost [ve vztahu k nákladům řízení srov. např. nálezy ze dne 19. 6. 2018 sp. zn. IV. ÚS 3375/17 (N 115/89 SbNU 749)]. Stěžovatelka sama se totiž nedopustila žádného pochybení, když postupovala přesně v intencích stanovených státními orgány. Z ústavněprávního hlediska přitom není podstatné, zda se jednalo o orgán moci soudní anebo veřejné správy, a ani to, kdo zapříčinil vznik dané situace. Podstatný je důsledek spočívající v tom, že přestože stěžovatelce nelze vytknout žádné pochybení v jejím postupu, nebyl jí vrácen celý uhrazený soudní poplatek, který by však vůbec nemusela hradit, pokud by mezi zmíněnými státními orgány nevznikl popsáný názorový nesoulad“. Možnost vrátit celý zaplacený soudní poplatek pak Ústavní soud dovodil z možné aplikace § 10 odst. 1 zákona o soudních poplatcích, když uzavřel, že pokud podle zmíněného ustanovení platí, že „soud vrátí poplatek z účtu soudu, jestliže jej zaplatil ten, kdo k tomu nebyl povinen, je třeba toto ustanovení ve shodě se shora uvedenými nosnými důvody tohoto nálezu vyložit tak, že povinnost zaplatit soudní poplatek v nyní projednávané věci stěžovatelkou nebyla vůbec dána, jelikož řízení před okresním soudem nemělo být vůbec zahajováno, a došlo-li k jeho zahájení, stalo se tak výhradně v důsledku pochybení jiného orgánu veřejné moci“.

32. V později vydaném zamítavém nálezu sp. zn. III. ÚS 3877/19 ze dne 1. 6. 2021 (N 107/106 SbNU 204) Ústavní soud posuzoval situaci obdobnou jako ve věci sp. zn. III. ÚS 124/20. Stěžovatelce bylo vráceno pouze 80 % zaplaceného soudního poplatku při aplikaci § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích („soud vrátí z účtu soudu i zaplacený poplatek za řízení snížený o 20 %, bylo-li řízení zastaveno před prvním jednáním“). Ústavní soud připustil, že „zákon o soudních poplatcích neposkytuje jasnou odpověď, jak postupovat v situaci, kdy po zaplacení soudního poplatku žalobcem soud dospěje k závěru, že ve věci není dána jeho pravomoc věc projednat a rozhodnout, a řízení z toho důvodu zastaví. Důsledkem uvedeného jsou rozdílné právní názory zastávané v rozhodovací praxi obecných soudů“. Ústavní soud pak v nálezu sp. zn. III. ÚS 3877/19 uzavřel, že „v situaci, kdy zákon ... výslovně nestanoví, jak při zastavení řízení pro nedostatek pravomoci naložit se zaplaceným soudním poplatkem, respektive nestanoví, zda má být žalobci vrácen soudní poplatek v plné výši či pouze jeho část, přičemž na základě formulace příslušných zákonných ustanovení nelze zcela vyloučit ani jedno z nabízejících se řešení, mohou z ústavněprávního pohledu obstát obě tato řešení, jsou-li zároveň racionálně odůvodněna“.

33. V obou citovaných nálezech Ústavní soud zmínil případy z praxe obecných soudů, v nichž obecné soudy v případě nedostatku pravomoci vracejí buď celý soudní poplatek s tím, že při absenci pravomoci soudu pro jeho vyměření nebyl dán zákonný důvod, tedy povinnost zaplatit poplatek byla uložena tomu, kdo k jeho zaplacení nebyl povinen (§ 10 odst. 1 zákona o soudních poplatcích), jakož i případy, kdy je vráceno pouze 80 % soudního poplatku podle

§ 10 odst. 3 téhož zákona, dle něhož soud vrátí z účtu soudu i zaplacený poplatek za řízení snížený o 20 %, bylo-li řízení zastaveno před prvním jednáním.

34. Ústavní soud se zatím nevyjádřil k situaci, která je předmětem nyní projednávané ústavní stížnosti, kdy soudní poplatek nebyl stěžovatelce, při současném závěru soudu o absenci pravomoci věc rozhodnout, vrácen vůbec, tedy ani v redukované výši, tak jako k tomu došlo v řízení před obvodním soudem v nyní posuzovaném případě.

35. Jak Ústavní soud zjistil, stěžovatelka podala žalobu dne 25. 11. 2016, tedy před rozhodnutím zvláštního senátu sp. zn. Konf 45/2017, resp. před rozhodnutím Nejvyššího soudu ze dne 7. 9. 2018 sp. zn. 23 Cdo 258/2018 (schváleným k publikaci ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek občanskoprávním a obchodním kolegiem Nejvyššího soudu), v němž se Nejvyšší soud přiklonil k tomu, že v daném typu sporů pravomoc civilních soudů není dána. Je tak nutno přisvědčit stěžovatelce, že žalobu podala k civilnímu soudu za situace, kdy pravomoc civilních soudů byla těmito soudy akceptována (a to včetně Nejvyššího soudu, srov. např. usnesení ze dne 23. 1. 2018 sp. zn. 32 Cdo 4755/2017), naopak ze strany ERÚ byla odmítána (o čemž svědčí např. skutkové okolnosti věci posuzované Ústavním soudem ve věci sp. zn. III. ÚS 124/20).

36. V bodě 23 rozhodnutí zvláštního senátu sp. zn. Konf 45/2017 soud mj. uvádí: „Nad rámec výše uvedeného považuje zvláštní senát za nutné uvést, že nepřehlédl fakt, že v jeho dosavadní rozhodovací praxi nebyla otázka rozhodovací pravomoci v typově obdobných případech (tj. kdy právní věci vyplývající z poměrů soukromého práva projednávají a rozhodují o nich jiné orgány než soudy v občanském soudním řízení ve smyslu § 7 odst. 1 o. s. ř.) řešena vždy v souladu se shora vysloveným závěrem (tj. se závěrem o pravomoci ERÚ – pozn. Ústavního soudu) ... Zvláštní senát si byl této judikaturní linie při rozhodování v dané věci vědom a vážil argumentaci, o kterou se opírá. Přestože výše citovaný právní názor považuje i nadále za hájitelný, nemohl pominout jeho nežádoucí dopady do praxe, kdy byly soudy v občanském soudním řízení nuceny rozhodovat spory, které byly z dosahu pravomoci správních orgánů vyňaty jen z důvodu právní kvalifikace žalované pohledávky zvolené žalobcem (tedy bez ohledu na právní základ sporu, jenž by jinak ze své povahy náležel k projednání a rozhodnutí správnímu orgánu vybavenému k tomu náležitou odborností). Takový stav je z důvodů výše popsaných nežádoucí. Z tohoto důvodu lze tedy zmiňovanou judikaturní praxi zvláštního senátu považovat za překonanou.“

37. Z citovaného rozhodnutí zvláštního senátu sp. zn. Konf 45/2017, jakož i z předchozí praxe Nejvyššího soudu je tak zřejmé, že došlo k judikatorní změně týkající se pravomoci soudů v občanském soudním řízení, přičemž tato změna měla dopad do již probíhajících sporů před obecnými soudy. Úkolem Ústavního soudu je posoudit, jakým způsobem se tato judikatorní změna může promítnout do rozhodování o vrácení soudního poplatku za situace, kdy návrh na zahájení řízení byl podán navrhovatelem v souladu s tehdy existujícím a soudy respektovaným výkladem otázky pravomoci soudu, v souladu s tímto výkladem byl soudem vyměřen a posléze navrhovatelem zaplacen soudní poplatek, avšak poté bylo řízení zastaveno pro nedostatek pravomoci soudu, neboť se pohled soudů na otázku jejich pravomoci v průběhu řízení změnil v důsledku judikatorního posunu. Ústavní soud se dosud zabýval otázkou vrácení redukované (nikoli plné) výše soudního poplatku ve smyslu § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích, bylo-li řízení zastaveno před prvním jednáním (sp. zn. III. ÚS 124/20, sp. zn. III. ÚS 3877/19). Nyní je však nutno zodpovědět též otázku, zda v případech, kdy řízení nebylo zastaveno před prvním jednáním, ale až později, je ústavně akceptovatelné, aby nebyl soudní poplatek navrhovateli vrácen vůbec.

38. Ústavní soud nijak nezpochybňuje funkce soudních poplatků, které zdůraznil ve svém vyjádření městský soud (fiskální, regulační, motivační). Je však nutno vzít v potaz, že v případě, kdy v průběhu řízení soud rozhodne o tom, že posuzovaná věc vůbec nespadá do jeho pravomoci a navrhovatel je odkázán na rozhodování jiného státního orgánu (zde ERÚ),

může být případné nevrácení soudního poplatku zdůvodněno v zásadě jen jeho funkcí fiskální, nikoli regulační či motivační. Návrhem se totiž soud nebude zabývat nikoli proto, že by šlo o návrh svévolný, šikanózní, malicherný či jinak bezdůvodný, který by zbytečně zatěžoval soud, popř. o návrh formálně vadný v době svého podání, nýbrž proto, že pravomoc soudu není dána. Nedojde-li k dohodě sporných stran (motivační funkce poplatku), bude se muset sporem beztak zabývat jiný orgán veřejné moci (byť ne soud, ale orgán exekutivy), kde opět vzniká navrhovateli poplatková povinnost. Jinak řečeno, regulovat či motivovat budoucí účastníky sporu výši soudního poplatku má smysl tam, kde jejich spor může soud vůbec řešit, a budoucí navrhovatel tak musí posoudit, zda spor (navzdory existenci či výši poplatku) zahájí. Pokud jej však již zahájí a soudní poplatek jako veřejnoprávní povinnou platbu zaplatí (nejsa odrazen jeho regulační či motivační funkcí), měl by obdržet „protihodnotu“ v podobě určitého „veřejného plnění“, tj. v případě soudního řízení v podobě pravomocného meritorního rozhodnutí. Není-li pravomoc soudu k meritornímu rozhodnutí dána, resp. její absence je shledána až v průběhu sporu, ospravedlnit nevrácení soudního poplatku lze v podstatě jen jeho funkcí fiskální, tj. úhradou nákladů spojených s činností soudu těmi, kteří služeb soudu využívají. V tomto kontextu je však nutno vzít v potaz, že cílem podání návrhu k obecnému soudu není proces sám, ale jeho výsledek, tedy získání požadovaného autoritativního mocenského rozhodnutí. Jakkoli Ústavní soud akceptuje fiskální funkci soudních poplatků, a to zejména v situaci, kdy soudní řízení již v určitém rozsahu proběhlo, nelze odhlédnout od toho, že požadovaného výsledku (tj. samotného účelu podání návrhu) se navrhovatel při zastavení řízení pro nedostatek pravomoci nedočká.

39. Uvedenou fiskální funkci soudního poplatku spočívající v participaci uživatele určité veřejné služby (zde soudnictví) na jejím chodu v situaci, kdy mu požadovaná služba (zde pravomocné rozhodnutí) poskytnuta není, je nutno vážit s majetkovými zájmy daného uživatele veřejné služby (zde navrhovatele v soudním řízení). Zásah do majetkových práv poplatníka spočívající v nevrácení soudního poplatku může být ospravedlněn právě fiskálními zájmy státu, a je tak nutno posoudit, který z uvedených zájmů by měl v posuzované věci převážet. Ústavní soud tak musel zvážit, zda v případě, že dojde k judikatorní změně spočívající v přehodnocení výkladu pravomoci obecných soudů, má nést u probíhajících soudních řízení finanční zátěž spojenou se soudním poplatkem jednotlivce (v případě nevrácení soudního poplatku), nebo naopak stát (v případě vrácení soudního poplatku).

40. O tom, že interpretace zákona o soudních poplatcích zdaleka není tak jednoznačná, jak by se snad mohlo jevit z vyjádření zaslaných obvodním a městským soudem, svědčí odlišná praxe obecných soudů v jiných případech, na které poukazuje sama stěžovatelka, resp. jsou Ústavnímu soudu známy z úřední činnosti v souvislosti s věcmi řešenými pod sp. zn. III. ÚS 3877/19 a sp. zn. III. ÚS 124/20. V některých případech se soudy kloní k právnímu názoru, že při absenci pravomoci soudu (byť *ex post* zjištěné a konstatované) neměl být soudní poplatek placen, a zaplatil jej tudíž ten, kdo k tomu nebyl povinen (§ 10 odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

41. Přiklonění se k jednomu či druhému výkladu podústavního práva je předurčeno výsledkem úvahy, zda důsledky judikatorní změny týkající se pravomoci soudu budou vykládány k tíži jednotlivce, nebo k tíži státu. Při tomto posuzování je nutno vzít v potaz, že je to stát, nikoli jednotlivce, kdo určuje pravomoc a působnost svých orgánů, ať již v podobě moci zákonodárné při vymezení pravomoci a působnosti státních orgánů (srov. čl. 2 odst. 2 Listiny), či v podobě moci soudní při interpretaci sporných otázek týkajících se výkonu veřejné moci (např. řešení kompetenčních konfliktů). Dochází-li uvnitř veřejné moci ke sporům ohledně existence pravomoci civilních soudů ústícím až do rozhodnutí zvláštního senátu jako např. v nyní posuzovaném případě, měly by případné negativní důsledky fiskálního charakteru jít v hraničních případech k tíži státu, nikoli k tíži jednotlivců, kteří uvedený názorový rozkol nejen nijak nezavinili, ale nejsou s to jej ani jakkoli ovlivnit.

42. Nelze souhlasit s výhradou městského soudu, že v případě akceptace postupu spočívajícího ve vrácení soudního poplatku v důsledku *ex post* konstatované neexistence pravomoci soudu by každá změna judikatury soudů mohla vést k požadavku neúspěšných účastníků řízení na vrácení soudního poplatku. Ústavní soud se v nyní posuzované věci nijak nezabývá změnou judikatury z pohledu obsahu pravomocného soudního rozhodnutí, tedy z pohledu toho, zda je konečné rozhodnutí pro navrhovatele příznivé či nikoli. Zabývá se pouze a jen otázkou změny judikatury týkající se samotné pravomoci soudu o věci rozhodnout. Jinak řečeno, po zaplacení soudního poplatku nemůže navrhovatel očekávat, že bude ve věci úspěšný, naopak ale může očekávat, že splní-li všechny formální podmínky, dočká se meritorního (byť i nevyhovujícího) rozhodnutí. Pokud k tomu nedojde, a to nikoli v důsledku pochybení navrhovatele, nýbrž v důsledku změny přístupu orgánů veřejné moci ke své vlastní pravomoci, neměla by tato změna vést k nepřiměřené finanční zátěži navrhovatele, resp. nepřiměřenému zásahu do jeho majetkových práv.

43. Rozhodnutí soudu o nevrácení soudního poplatku v případě, kdy soud shledá, že k projednání a rozhodnutí věci nemá pravomoc, lze za nepřiměřený zásah do majetku považovat, neboť navzdory zaplacenému soudnímu poplatku nebylo stěžovatelce poskytnuto požadované veřejnoprávní plnění (tedy pravomocné soudní rozhodnutí), přičemž účel soudních poplatků (jakožto legitimní cíl pro zásah do majetkových práv) nemůže být při neexistenci pravomoci soudů z velké části vůbec naplněn. Samotná fiskální funkce soudního poplatku spočívající ve finanční participaci na nákladech již zčásti proběhnuvšího řízení pak pro závěr o přiměřenosti zásahu do majetkových práv nepostačuje, neboť k zastavení řízení došlo výhradě z důvodu sporů uvnitř veřejné moci týkající se pravomoci soudů a bez jakéhokoli zavinění stěžovatelky. Intenzita zásahu je pak o to více patrna právě v situaci stěžovatelky, resp. obecně při sporech o desítky milionů korun (vzhledem k povaze sporu a typu poskytovaných služeb), v nichž jsou soudní poplatky vyměřovány v řádu statisíců či milionů korun.

44. Při nevrácení soudního poplatku dochází navíc též k nepřiměřenému zásahu do práva na soudní a jinou právní ochranu, a to v důsledku „zdvojení“ poplatkové povinnosti při potřebě zahájit nové řízení před jiným orgánem veřejné moci.

45. Městský soud v napadeném rozhodnutí uvádí, že „jelikož soud prvního stupně věc meritorně projednal a o věci rozhodl rozsudkem, pak nelze soudní poplatek za řízení před soudem prvního stupně vrátit, neboť, jak je výše uvedeno, bylo primárním úkolem žalobkyně, aby podala takový návrh, který je schopen meritorního projednání soudem i z hlediska jeho pravomoci“. Městský soud tak v podstatě klade stěžovatelce za vinu, že návrh, který je schopen meritorního projednání soudem, nepodala. Jinak řečeno, soud hodnotí podání stěžovatelky jako neprojednatelné, ovšem až optikou později přijatého výkladu zvláštního senátu týkajícího se pravomoci soudu. Stejným retrospektivním způsobem však již soudy nenahlízejí na svá vlastní rozhodnutí o vyměření soudního poplatku, na základě nichž stěžovatelka soudní poplatek zaplatila, resp. na existenci poplatkové povinnosti jako takové. Uvedené úvahy spojené s intertemporálními důsledky rozhodnutí zvláštního senátu se pak nejeví vůči stěžovatelce jako spravedlivé. Soudy v podstatě na straně jedné tvrdí, že jednaly po právu, když vyměřily soudní poplatek, neboť měly v dané době pravomoc o věci rozhodovat, a tudíž poplatek vyměřit, zároveň vytýkají stěžovatelce, že podala vadný návrh, neboť optikou později přijatého výkladu, který nemohl být stěžovatelce znám, nebyl návrh „schopen meritorního projednání soudem z hlediska jeho pravomoci“.

46. Ústavní soud tak dospěl k závěru, že podstata nosných důvodů nálezu sp. zn. III. ÚS 124/20 je aplikovatelná i v nyní posuzované věci. Opět platí, že stěžovatelka se sama nedopustila žádného pochybení, neboť postupovala přesně v intencích stanovených státními orgány. Jakkoli sice nepodala nejprve bezúspěšný návrh k ERÚ, ale přímo zahájila řízení před obecnými soudy, těžko to stěžovatelce vyčítat v situaci, kdy rozhodovací praxe soudů svědčila o závěru, že jejich pravomoc je dána. Ve věci sp. zn. III. ÚS 124/20 navíc stěžovatelka

vycházela v době podání žaloby z rozhodnutí ERÚ, které nebylo z důvodu řízení o rozkladu pravomocné. Není pak příliš velkého rozdílu mezi podáním žaloby k soudu z důvodu existence nepravomocného rozhodnutí orgánu veřejné správy o své nepříslušnosti v konkrétní věci a podáním žaloby k soudu z důvodu respektu k právnímu názoru soudů týkajícímu se jejich vlastní pravomoci. Opět tak platí závěr nálezu sp. zn. III. ÚS 124/20, že stěžovatelka by soudní poplatek „vůbec nemusela hradit, pokud by mezi zmíněnými státními orgány nevznikl popsáný názorový nesoulad“.

47. Ústavní soud ve věci sp. zn. III. ÚS 124/20 akceptoval jako možné řešení aplikaci § 10 odst. 1 zákona o soudních poplatcích s tím, že poplatek zaplatil ten, kdo k tomu nebyl povinen, „jelikož řízení před okresním soudem nemělo být vůbec zahajováno, a došlo-li k jeho zahájení, stalo se tak výhradně v důsledku pochybení jiného orgánu veřejné moci“. Jakkoli je skutková situace mírně odlišná, neboť stěžovatelka nepodala nejprve bezúspěšný návrh k ERÚ, podstata problému je obdobná, neboť stěžovatelka vycházela z důvěry v akty veřejné moci, tj. mimo jiné z ustálené rozhodovací praxe soudů v době podání návrhu, a závěry nálezu sp. zn. III. ÚS 124/20 jsou plně aplikovatelné i v nyní posuzované věci. Názorový nesoulad uvnitř veřejné moci týkající se pravomoci soudů by neměl v případě změny právního názoru na otázku soudní pravomoci účastníky řízení nepřiměřeně majetkově zatěžovat.

48. Jakkoli soudy ve svých vyjádřeních argumentují tím, že zákon o soudních poplatcích možnost vrátit soudní poplatek, bylo-li již soudem ve věci jednáno, neumožňuje, nelze nevidět, že v řadě jiných případů obecné soudy o vrácení celého soudního poplatku rozhodly za použití vstřícnějšího výkladu § 10 odst. 1 zákona o soudních poplatcích. Ústavní soud připomíná princip ústavně konformního výkladu podústavního práva, podle něž platí, že existuje-li při aplikaci a interpretaci podústavního práva více výkladů, je nutno vždy zvolit ten, který je v souladu s ústavním pořádkem [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 48/95 ze dne 26. 3. 1996 (N 21/5 SbNU 171; 121/1996 Sb.)]. V rovině základních práv pak platí, že při vícero možných výkladech je nutno zvolit ten, který je k ochraně základních práv nejšetrnější, resp. který zasahuje do dotčených základních práv v nejnižší možné míře. Možnost aplikace § 10 odst. 1 zákona o soudních poplatcích akceptoval i Ústavní soud v citované věci sp. zn. III. ÚS 124/20.

49. Ústavní soud tak uzavírá, že shora označenými rozhodnutími, v jejichž důsledku nebyl stěžovateli vrácen zaplacený soudní poplatek v plné výši, došlo k porušení práva vlastnit majetek zaručeného v čl. 11 odst. 1 Listiny, jakož i práva na soudní a jinou právní ochranu zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny.

50. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napadená usnesení podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

Č. 189**Vyloučení principu teritoriality soudních exekutorů
(sp. zn. Pl. ÚS 15/18 ze dne 2. listopadu 2021; 448/2021 Sb.)**

Systém umožňující oprávněnému (věřiteli) volbu soudního exekutora, který povede exekuci, není porušením práva na soudní ochranu zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, poskytuje dostatečné záruky pro nezávislost a nestrannost výkonu exekuční činnosti soudního exekutora, tak aby byl vázán právem, a nikoliv pokyny oprávněného. Soudní exekutor není pouze v postavení podnikatele nesoucího riziko spojené s vymáháním pohledávky a usilujícího o úhradu nákladů exekuce a dosažení zisku, nýbrž je i v postavení pověřeného orgánu veřejné moci, jehož rozhodování podléhá kontrolním mechanismům ze strany exekučních soudů a nad jehož činností dohlíží Ministerstvo spravedlnosti.

Nakolik neexistuje ústavně zaručené základní právo na zákonného soudního exekutora ve smyslu čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, postrádá požadavek na zavedení místní příslušnosti (principu teritoriality) do vymezení exekutorské působnosti ústavněprávní rozměr a sleduje pouze politický či zájmový účel.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 15/18 dne 2. listopadu 2021 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudkyň a soudců Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) o návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky, zastoupené Mgr. Janem Válkem, advokátem, sídlem Havlíčkova 1680/13, Praha 1 – Nové Město, na zrušení části zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, v § 28 ve slovech první věty „kterého v exekučním návrhu označí oprávněný a“ a v § 38 odst. 1 první větě, která zní: „V exekučním návrhu musí být označen exekutor, který má exekuci vést, s uvedením jeho sídla.“, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění**I. Rekapitulace obsahu návrhu**

1. Návrhem podle § 64 odst. 2 písm. b) [pozn.: správně podle § 64 odst. 1 písm. b)] zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, došlým Ústavnímu soudu dne 21. 2. 2018, se skupina 25 senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále též jen „skupina senátorů“ nebo

„navrhovatelka“) domáhá, aby Ústavní soud v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) [pozn.: správně podle čl. 87 odst. 1 písm. a)] Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) zrušil část § 28 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech první věty „kterého v exekučním návrhu označí oprávněný a“ a § 38 odst. 1 první větu exekučního řádu, která zní: „V exekučním návrhu musí být označen exekutor, který má exekuci vést, s uvedením jeho sídla.“

2. Skupina senátorů svůj návrh odůvodňuje porušením principu právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy a dále porušením čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

3. Navrhovatelka se nejprve věnuje postavení soudního exekutora a jeho rozhodování o právech a povinnostech třetích osob. Poukazuje na to, že soudní exekutor je úřední osobou vykonávající veřejnou moc jako její orgán. Podle § 2 exekučního řádu vykonává svoji činnost nezávisle. V nezávislosti soudního exekutora spatřuje základní podmínku výkonu exekuční činnosti. Vychází z toho, že podle § 28 věty druhé exekučního řádu jsou úkony soudního exekutora úkony exekučního soudu, a jeho postavení se tak blíží postavení soudce. Podobnost obou vyplývá i z dalších ustanovení [např. § 52 odst. 2, § 2 odst. 2, § 12 odst. 1, § 29 nebo § 46 odst. 1 exekučního řádu či § 127 odst. 1 písm. f) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník]. Postavení soudního exekutora navrhovatelka porovnává i s postavením notáře nebo insolvenčního správce. Na druhou stranu poukazuje na zčásti podnikatelský charakter činnosti soudního exekutora [viz usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2004 sp. zn. II. ÚS 150/04 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>)]. K prolínání obou charakterů činnosti soudního exekutora se vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 11. 2007 sp. zn. II. ÚS 1331/07 (N 207/47 SbNU 255).

4. V další části se navrhovatelka zabývá vývojem rozsahu rozhodovacích pravomocí soudního exekutora od roku 2001 do doby podání tohoto návrhu. Zdůrazňuje, že exekuční řád prošel za dobu své existence desítkami novelizací, jež vedly z důvodu snahy o odbřemenění soudů mj. k posílení rozhodovacích pravomocí soudních exekutorů. Podrobněji popisuje zásadní novely exekučního řádu [zejména novelizace provedená zákonem č. 286/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 119/2001 Sb., kterým se stanoví pravidla pro případy souběžně probíhajících výkonů rozhodnutí, zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů; novelizace provedená zákonem č. 396/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony; novelizace provedená zákonem č. 139/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon)], které postupně přesunovaly rozhodování z exekučních soudů na soudní exekutory. V této souvislosti poukazuje na to, že soudní exekutor se v zásadě stal první rozhodovací instancí a v jeho rukou se prakticky kumuluje veškerá rozhodovací pravomoc, a to jak ohledně zahajování exekučního řízení, tak ohledně jeho zastavování. V některých věcech [např. rozhodování o návrhu manžela povinného podle § 262b zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „o. s. ř.“) ve spojení s § 55 odst. 1 exekučního řádu] pak soudní exekutor rozhoduje nejen o procesněprávních záležitostech, ale i ve vztazích hmotněprávních. Soudní exekutor tak vykonává fakticky pravomoc soudu

obecného v nalézacím řízení.

5. Výše nastíněný legislativní vývoj vedoucí k posílení rozhodovacích pravomocí soudního exekutora pak podle navrhovatelky klade zvýšené nároky i na nezávislost a nestrannost jeho rozhodování. Právní úprava neomezené volby soudního exekutora oprávněným a postupně vzniklý „trh exekučních služeb“ prakticky znemožňují, aby nosné principy výkonu exekuční činnosti (nezávislost, nestrannost a spravedlivost rozhodování) byly realizovány. Jakkoliv navrhovatelka připouští, že soudní exekutor není soudce, je na jeho rozhodování třeba klást stejné ústavněprávní požadavky jako na soudce (čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 Listiny). Nelze přitom přehlédnout, že soudní exekutor nejen rozhoduje, ale i nuceně vykonává, tj. na rozdíl od soudce invazivně a často nevratně zasahuje do práv a oprávněných zájmů povinných a dalších osob. Domnívá se, že stanovisko Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006 sp. zn. Pl. ÚS-st. 23/06 (ST 23/42 SbNU 545), v němž Ústavní soud odmítl připodobnění postavení soudního exekutora k postavení soudce, bylo legislativním vývojem po 1. 11. 2009 zcela překonáno. Ústavní soud by měl na změně postavení soudního exekutora reagovat alespoň v tom smyslu, že ukončí rozdílné vnímání postavení soudních exekutorů a soudců ve svých nálezech, přičemž pro posuzování ústavních limitů, které mají za cíl chránit nezávislost a nestrannost, by měla být užívána tatáž kritéria. Vycházejíc z důvodové zprávy k návrhu exekučního řádu, uvádí, že záměrem zákonodárce bylo ustanovit soudní exekutory jako subjekty, které budou mj. ekonomicky nezávislé. Složkou této nezávislosti by měla být i nezávislost na vůli a pokynech účastníků řízení, a to zejména v tom směru, zda vůbec bude ten který soudní exekutor exekuci provádět. Navrhovatelka dále poukazuje na to, že na rozdíl od původního záměru zákonodárce jsou soudní exekutoři zcela závislí na volbě tzv. rámcových oprávněných (telekomunikačních operátorů, bank, pojišťoven, energetických společností apod.), které vnímají jako své klienty. Úzké vztahy vznikající mezi soudními exekutory a oprávněnými vyvolávají důvodné pochybnosti o nezávislosti a nestrannosti soudních exekutorů při výkonu exekuční činnosti a rovněž vylučují nestranné a nepodjaté rozhodování. Skutečnost, že je soudní exekutor vybírán oprávněným, otevírá široké možnosti k nekalým praktikám, klientelismu a korupci, což dokazují případy kárně stíhaných exekutorů. V této souvislosti zmiňuje např. kupčení s pohledávkami, mnohatisícové počty exekucí atd. Vytváří se přitom ekonomická závislost, která může vyústit i v jakousi podřízenost soudního exekutora vůči rámcovým (institucionálním) oprávněným.

6. Ustanovení § 2 exekučního řádu předpokládá výkon nezávislé a nestranné exekuční činnosti. U účastníků řízení ani u veřejnosti nesmí vzniknout pochybnost o nezávislosti a nestrannosti soudního exekutora. Výše zmiňovaná reálně existující ekonomická závislost soudního exekutora na oprávněném vznikající v důsledku dlouhodobých vztahů ústí podle navrhovatelky v jeho podjatost. Vyvolává-li vztah soudního exekutora a účastníka řízení pochybnost o nepodjatosti soudního exekutora, klade si pak navrhovatelka otázku, zda nehledět stejně přísně i na objektivně vzniklý vztah mezi soudním exekutorem a oprávněným podáním exekučního návrhu, který i bez shora uváděných konotací může vyvolat pochybnosti o podjatosti soudního exekutora. K objektivní existenci pouhé pochybnosti o nepodjatosti se pak vyjadřuje i judikatura obecných soudů a Ústavního soudu [např. nález ze dne 27. 11. 1996 sp. zn. I. ÚS 167/94 (N 127/6 SbNU 429) nebo nález ze dne 8. 7. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 13/06 (N 126/50 SbNU 97)]. Ekonomická závislost na oprávněném, byť i jen podvědomě motivovaná snahou vyjít oprávněnému vstříc, koliduje se zásadou rovnosti stran zakotvenou v § 18 odst. 1 o. s. ř. Na tomto místě navrhovatelka poznamenává, že povinný si soudního exekutora volit nemůže.

7. Navrhovatelka se domnívá, že soudní exekutor, veden snahou o ekonomický profit své činnosti a nabízející své služby na celorepublikovém „exekučním trhu“, může nabízet (a nabízí) rámcovým oprávněným nestandardní podmínky či ústupky (např. v podobě nepožadování záloh na náklady exekuce či odpuštění úhrady nákladů exekuce při jejím

zastavení pro nemajetnost povinného). Představa o nezávislém a nestranném rozhodování nemůže být podle navrhovatelky reálná. Vyslovuje přesvědčení, že z povahy § 28 exekučního řádu je zřejmé, že soudní exekutor musí mít velice často nějaký poměr k oprávněné osobě (třebaže obvykle nemusí jít o poměr příbuzenský či přátelský). V takovém prostředí nelze zajistit nezávislé a objektivní rozhodování o právech a povinnostech jak oprávněného, tak i povinného.

8. Navrhovatelka dále podotýká, že napadená právní úprava odporuje i právu na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny, přičemž toto ústavně zaručené právo by mělo nalézt svoje uplatnění i u soudních exekutorů. Provedení tohoto práva je možné realizovat pouze tak, že jednotlivé věci jsou přidělovány k projednání na základě předem stanoveného systému či rozvrhu. V této souvislosti cituje nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 22/16 (N 111/85 SbNU 817; 268/2017 Sb.), v němž bylo reagováno na budování nevhodných vztahů mezi insolvenčními správci a soudci nebo jinými osobami. Závěry vyplývající z tohoto nálezu mají mít obecnou platnost a jsou použitelné i na rozhodování soudního exekutora. Právo na zákonného soudce představuje zcela nepominutelnou podmínku řádného výkonu té části státní moci, která byla soudům svěřena. Pro naplňování tohoto práva musí rozvrh práce obsahovat předem stanovená pravidla pro určení konkrétního soudce nebo soudců v senátu, kteří budou ve věci rozhodovat, jakož i pravidla pro jejich zastupování a přerozdělování věcí [viz nálezy ze dne 15. 6. 2016 sp. zn. I. ÚS 2769/15 (N 115/81 SbNU 795)]. Vycházejíc z těchto v judikatuře Ústavního soudu vyslovených principů, dospívá navrhovatelka k závěru, že stav neomezené volby soudního exekutora oprávněným bez jakýchkoliv pravidel či objektivního systému jeho přidělování neumožňuje uplatnění této zásady.

9. Závěrem navrhovatelka konstatuje, že soudní exekutor vybíraný jedním z účastníků řízení může být spravedlivý, ale již ne nezávislý a nestranný. Napadená ustanovení zakotvují přežitý systém neomezené volby soudního exekutora oprávněným založený na principu „tržní soutěže orgánů veřejné moci“. Dosavadní konstrukce exekučního řádu, kdy působnost soudního exekutora může zvolit výlučně jedna strana sporu, je dlouhodobě neudržitelná. Jestliže soudnímu exekutorovi náleží rozhodování o právech a povinnostech třetích osob v zásadních věcech (viz výše), nelze akceptovat, aby mezi oprávněným a soudním exekutorem byl tak silný vztah závislosti jako dosud. Dosavadní snahy o zavedení místní příslušnosti soudních exekutorů nebyly úspěšné, proto se navrhovatelka obrací na Ústavní soud.

10. V doplnění návrhu ze dne 22. 3. 2018 navrhovatelka stručně uvádí svoji argumentaci ohledně srovnání právního postavení soudního exekutora na straně jedné a notáře jako soudního komisaře na straně druhé. Zde uvádí, že ačkoliv jsou obě povolání podobná obsahem činnosti i způsobem právní regulace, existuje výrazná odlišnost ve způsobu určování konkrétní osoby notáře či soudního exekutora pro konkrétní řízení. Zatímco např. dědicům v pozůstalostním řízení není dána možnost jakkoliv dědické řízení ovlivnit případnou volbou rozhodujícího orgánu, tak soudního exekutora, který razantním způsobem zasahuje do mnoha ústavně zaručených práv a svobod jednoho účastníka řízení, vybírá druhý z účastníků řízení (oprávněný). Přestože je jednou ze zásad civilního procesu ochrana slabší strany, exekuční řád jde opačným směrem.

II. Znění relevantních právních předpisů

11. Ustanovení § 28 exekučního řádu zní (pozn.: části, které navrhovatelka požaduje zrušit, jsou vyznačeny podtržením): „Exekuci vede ten exekutor, kterého v exekučním návrhu označí oprávněný a který je zapsán v rejstříku zahájených exekucí. Úkony exekutora se považují za úkony exekučního soudu.“

12. Ustanovení § 38 odst. 1 první věty exekučního řádu zní: „V exekučním návrhu musí být označen exekutor, který má exekuci vést, s uvedením jeho sídla.“

III. Rekapitulace vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení

13. Podle § 42 odst. 4 a § 69 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zaslal Ústavní soud návrh na zrušení napadených ustanovení Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) a Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) jako účastníkům řízení a vládě a Veřejnému ochránci práv, kteří jsou oprávněni vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení. Ústavní soud se rovněž obrátil na Exekutorskou komoru České republiky (dále jen „Exekutorská komora“), aby jako *amicus curiae* poskytla Ústavnímu soudu podle § 48 odst. 2 a § 49 odst. 1 zákona o Ústavním soudu vyjádření k návrhu.

14. Veřejný ochránce práv do řízení nevstoupil. Poslanecká sněmovna i Senát se k návrhu vyjádřily. Jejich vyjádření jsou shrnuta níže [sub III a) a III b)]; vyjádření vlády obsahuje bod III c) a vyjádření Exekutorské komory se nachází v bodě III d).

III. a) Vyjádření Poslanecké sněmovny

15. Poslanecká sněmovna se ve svém vyjádření ze dne 4. 4. 2018 omezila toliko na popis průběhu zákonodárného procesu, a to jednak ve vztahu k přijetí zákona č. 120/2001 Sb., jednak i k novele exekučního řádu provedené zákonem č. 396/2012 Sb.

16. Poslanecká sněmovna uvedla, že návrh zákona č. 120/2001 Sb., jakož i jeho novela provedená zákonem č. 396/2012 Sb. prošly řádným zákonodárným procesem podle příslušného jednacího řádu (podrobnosti jsou uvedeny ve vyjádření Poslanecké sněmovny a dohledatelné na webových stránkách www.psp.cz).

17. Návrh exekučního řádu předložila Poslanecké sněmovně skupina poslanců dne 20. 9. 2000. Návrh zákona byl rozeslán poslancům jako sněmovní tisk č. 725/0 dne 22. 9. 2000 ve III. volebním období. Poslanecká sněmovna projednala návrh exekučního řádu v prvním čtení dne 1. 12. 2000 a přikázala jej k projednání ústavně právnímu výboru, který jej projednal dne 22. 1. 2001 a vydal usnesení, jež bylo publikováno pod číslem sněmovního tisku 725/2. Poslanecká sněmovna poté projednala návrh exekučního řádu ve druhém čtení dne 24. 1. 2001. Podané pozměňovací návrhy k návrhu zákona byly zpracovány a publikovány pod číslem sněmovního tisku 725/3. Poslanecká sněmovna projednala návrh exekučního řádu ve třetím čtení dne 26. 1. 2001 a s návrhem zákona vyslovila souhlas. V závěrečném hlasování (hlasování č. 224) podle sněmovního tisku 725, ve znění schválených pozměňovacích návrhů, z přítomných 158 poslanců vyslovilo s návrhem souhlas 130 poslanců, proti návrhu hlasovali 3 poslanci (viz stenoprotokol PČR, PS 1998–2002, 32. schůze, část 143, 26. 1. 2001). Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu dne 5. 2. 2001. Senát s návrhem exekučního řádu vyslovil dne 28. 2. 2001 souhlas. Zákon byl doručen prezidentu republiky k podpisu dne 8. 3. 2001 a prezident jej dne 22. 3. 2001 podepsal. Zákon byl posléze dne 3. 4. 2001 vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 48 pod č. 120/2001 Sb.

18. Návrh zákona č. 396/2012 Sb. předložila Poslanecké sněmovně vláda dne 23. 11. 2011. Vládní návrh zákona byl rozeslán poslancům dne 25. 11. 2011 jako sněmovní tisk č. 537/0 v VI. volebním období. Poslanecká sněmovna projednala vládní návrh zákona v prvním čtení dne 16. 12. 2011 a přikázala jej k projednání ústavně právnímu výboru. Uvedený výbor návrh zákona projednal dne 23. 4. 2012 a vydal usnesení, jež bylo publikováno pod číslem sněmovního tisku 537/3. Poslanecká sněmovna projednala vládní návrh zákona ve druhém čtení dne 7. 6. 2012. Souhrn podaných pozměňovacích a jiných návrhů byl zpracován a publikován pod číslem sněmovního tisku 537/4. Poslanecká sněmovna projednala vládní návrh zákona ve třetím čtení dne 13. 6. 2012. V závěrečném hlasování (hlasování č. 117) bylo přijato usnesení, jímž Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas s vládním návrhem zákona č. 396/2012 Sb., podle sněmovního tisku 537 ve znění schválených pozměňovacích návrhů, když v závěrečném hlasování z přítomných 186 poslanců pro návrh hlasovalo 99 poslanců, proti

návrhu hlasovalo 81 poslanců (viz stenoprotokol PČR, PS 2010–2013, 40. schůze, část 205, 13. 6. 2012). Znění napadených ustanovení exekučního řádu nebylo pozměňovacími návrhy přijatými Poslaneckou sněmovnou ve třetím čtení věcně dotčeno. Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu dne 25. 6. 2012. Senát návrh zákona projednal dne 18. 7. 2012 na své 24. schůzi a vrátil jej Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Poslanecká sněmovna poté projednala návrh zákona vrácený Senátem dne 19. 9. 2012. V závěrečném hlasování (hlasování č. 62) přijala Poslanecká sněmovna usnesení, kterým schválila návrh zákona č. 396/2012 Sb. ve znění, ve kterém byl postoupen Senátu, když z přítomných 188 poslanců hlasovalo pro tento návrh 102 poslanců a proti návrhu hlasovalo 77 poslanců (viz stenoprotokol PČR, PS 2010–2013, 46. schůze, část 68, 19. 9. 2012). Zákon byl doručen dne 26. 9. 2012 prezidentu republiky, který jej dne 9. 10. 2012 podepsal. Zákon byl vyhlášen dne 26. 11. 2012 ve Sbírce zákonů v částce 145 pod č. 396/2012 Sb.

III. b) Vyjádření Senátu

19. Senát ve svém vyjádření ze dne 27. 3. 2018 po rekapitulaci obsahu návrhu uvádí, že rozhodná podoba napadených ustanovení je výsledkem přijetí zákona č. 396/2012 Sb. Do té doby bylo hlavním pilířem způsobu přidělování exekučních věcí nařizování exekuce a pověřování soudního exekutora soudem. Nyní exekuci provádí ten soudní exekutor, kterého v exekučním návrhu označí oprávněný, a ten má povinnost požádat exekuční soud o pověření a nařízení exekuce (§ 43a odst. 1 exekučního řádu). Pověřování soudního exekutora vedením exekuce tedy aktem soudu zůstalo, ale bylo oprostěno od formy soudního rozhodnutí a doručování účastníkům řízení. V další části se Senát už věnuje pouze popisu průběhu legislativního procesu přijetí zákona č. 396/2012 Sb. Poukazuje přitom na některé názory, které v průběhu rozpravy zazněly (např. tehdejšího ministra spravedlnosti Pavla Blažka, senátorky JUDr. Jiřiny Rippelové nebo senátora Mgr. Jiřího Dienstbiera). Senát uzavřel, že návrh zákona č. 396/2012 Sb. byl přijat Senátem v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Posouzení ústavnosti napadeného ustanovení ponechává na Ústavním soudu.

III. c) Vyjádření vlády

20. Vláda ve vyjádření ze dne 2. 5. 2018 sice připouští možnost legislativního zavedení principu teritoriality v příslušnosti soudních exekutorů, avšak podle jejího názoru to neznamená *a priori* protiústavnost stávajícího právního stavu. Zásadně nesouhlasí s tvrzením, že by status soudního exekutora bylo možno postavit na roveň soudci. V platné právní úpravě nelze spatřovat porušení základních práv a napadená ustanovení, resp. pravidla z nich vyplývající, existují i v testu proporcionality.

21. K povaze exekutorské činnosti uvádí, že v případě exekučního řízení nejde o řešení sporů (jak snad mohlo z návrhu vyplývat), nýbrž jeho hlavním cílem je uspokojit věřitele, který má platný exekuční titul a domáhá se po dlužníkovi svého plnění. Cílem exekučního řízení je efektivní vymáhání exekučních titulů, a proto je ospravedlnitelné, že toto řízení má svá specifická procesní pravidla.

22. Vláda připouští, že novelizacemi exekučního řádu (zejména novelizace provedené zákonem č. 286/2009 Sb. a zákonem č. 396/2012 Sb.) došlo k posílení pravomocí soudního exekutora, které bylo odůvodněno snahou o odbřemenění soudů, avšak rozhodně nelze tvrdit, že by se stal první instancí rozhodovacího procesu. Novelizací provedenou zákonem č. 286/2009 Sb. získal soudní exekutor rozhodovací pravomoci ohledně návrhu na odklad nebo zastavení exekuce, avšak pouze v případech, které nejsou mezi účastníky řízení sporné. Nevyhoví-li soudní exekutor návrhu na odklad exekuce nebo nesouhlasí-li oprávněný s návrhem na zastavení exekuce, je věc postoupena k věcnému rozhodnutí soudu. Obdobná

situace nastává i u rozhodování o návrhu manžela povinného na zastavení exekuce a o námitkách proti příkazu k úhradě nákladů exekuce.

23. Co se týče novelizace exekučního řádu provedené zákonem č. 396/2012 Sb., platí, že soud již sice nerozhoduje o nařízení exekuce, nýbrž vydává soudnímu exekutorovi pověření k provedení exekuce, avšak před jeho vydáním prověřuje, zda jsou splněny všechny zákonem stanovené předpoklady pro její nařízení (srov. § 43a odst. 3 exekučního řádu). Nejsou-li splněny, soud udělí soudnímu exekutorovi pokyn, aby exekuční návrh částečně nebo úplně odmítl nebo zamítl nebo aby exekuční řízení zastavil. Tímto pokynem je exekutor vázán (§ 43a odst. 6 exekučního řádu). Ani zde nelze tedy tvrdit, že se u soudního exekutora kumulují prvoinstanční rozhodovací pravomoci. Rovněž tvrzení, že soudní exekutor rozhoduje o tom, kdy je exekuce skončena, není zcela správné. K tomu, aby exekuce skončila vymožením pohledávky a dalších nároků podle § 46 odst. 2 exekučního řádu, není třeba žádné rozhodnutí, nýbrž po vymožení příslušných nároků exekuce skončí ze zákona. Soudní exekutor se ani nemůže odchýlit od návrhu oprávněného a sám určit, jaký nárok z exekučního titulu bude vymáhán. Vláda nesouhlasí ani s dalšími v návrhu obsaženými tvrzeními.

24. V této části vláda uzavírá, že soudní exekutor je oprávněn především k rozhodování o procesních záležitostech či tam, kde návrhům vyhovuje. Zpravidla však v těchto případech existuje možnost podání odvolání či jiného oprávněného prostředku (např. vylučovací žaloba). Tyto zásadní pravomoci jsou tedy svěřeny exekučním soudům, nikoliv soudním exekutorům.

25. K postavení soudního exekutora pokládá vláda za nutné vyzdvihnout, že soudní exekutor nemůže být stavěn na roveň soudci i z čistě ekonomického důvodu. Zatímco soudce je placen státem, soudní exekutor vykonává svoji činnost za odměnu, kterou si sám musí vymoci. Vláda připomíná hybridní postavení soudního exekutora (podnikatel v. orgán veřejné moci). Co se týče volby soudního exekutora, poukazuje na možnost povinného vznést námitku podjatosti, o níž rozhoduje exekuční soud.

26. Vláda se dále odvolává na výsledky analýzy „Vliv teritoriality soudních exekutorů na vymahatelnost pohledávek, na délku vymáhání a na další parametry exekučního řízení, návrhy alternativních legislativních řešení“ z roku 2015 (k dispozici ke stažení na <https://teritorialita.webnode.cz/>). Z této analýzy lze vyvodit existenci absolutní disproporce u některých exekutorských úřadů v objemu stávající agendy a objemu agendy v případě zavedení teritoriality. Důvodem je rozdílná bonita teritorií a také fakt, že mezi vymahatelností exekucí započatých v různých letech mohou být v rámci jednoho regionu nemalé rozdíly, což může způsobit významnou potenciální nestabilitu *cash flow* exekutorského úřadu. Podle vlády nejsou na zavedení principu teritoriality exekutorské úřady připraveny a k jeho zavedení by mělo docházet po zralé úvaze a úplném legislativním procesu.

27. V další části se vláda věnuje vymezení postavení soudního exekutora v judikatuře. Podle vlády i z rozhodovací soudní praxe vyplývá, že nelze ztotožňovat činnost soudního exekutora a soudce. V této souvislosti připomíná zejména stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 23/06, náleze ze dne 27. 8. 2013 sp. zn. II. ÚS 4104/12 (N 156/70 SbNU 443), usnesení ze dne 11. 5. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 10/10 (U 6/57 SbNU 617) nebo usnesení ze dne 26. 4. 2006 sp. zn. IV. ÚS 180/06. Ze všech těchto rozhodnutí jasně vyplývá, že Ústavní soud neakceptuje rovné postavení soudce a soudního exekutora.

28. Ohledně navrhovatelkou tvrzeného porušení práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny vláda uvádí, že toto ústavně zaručené právo (už jen jazykovým výkladem) se týká pouze soudců, nikoliv soudních exekutorů. Opět s poukazem na usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/10 zdůrazňuje, že soudní exekutor není soudem. To se podává nejen z důvodové zprávy k exekučnímu řádu, ale i z § 159a odst. 4 o. s. ř. nebo § 2 exekučního řádu, z nichž vyplývá vázanost soudního exekutora rozhodnutím soudů. Jakkoliv se soudní exekutoři při nuceném výkonu exekučních titulů podílejí na uplatňování veřejné moci, a požívají tak veřejnoprávní postavení, nelze přehlédnout ani soukromoprávní podstatu jejich činnosti. Podle vlády je třeba

brát v potaz, že přenesení části pravomocí soudu na soudního exekutora nezakládá shodnost jejich postavení. Zatímco soudce rozhoduje o právu, soudní exekutor je pouhým vykonavatelem již rozhodnutého případu.

29. Vláda dále v obecné rovině připouští, že čl. 36 odst. 1 Listiny zakotvující právo na soudní ochranu je použitelný i vůči soudním exekutorům, neboť ti spadají pod tzv. jiný orgán ve smyslu uvedeného článku. Ustanovení § 2 exekučního řádu sice stanoví, že soudní exekutor vykonává exekuční činnost nezávisle, avšak to neznamená, že požívá stejné míry nezávislosti a nestrannosti, jako je tomu u soudních orgánů [k tomu např. srov. nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 17/10 (N 123/61 SbNU 767; 232/2011 Sb.) ve vztahu k nezávislosti státního zastupitelství nebo nález ze dne 2. 2. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 14/15 (N 22/80 SbNU 257; 87/2016 Sb.) ve vztahu k nezávislosti člena kolegia Nejvyššího kontrolního úřadu]. I přesto, že jsou záruky nezávislosti soudních exekutorů ve srovnání se soudci nižší, relevantní právní úprava zajišťuje jejich dostatečnou nezávislost v podobě např. neslučitelnosti jejich činnosti s jinou výdělečnou činností s výjimkou zákonem stanovených licencí, nemožnosti volnosti při výběru exekuce (srov. § 30 exekučního řádu), požadavku vysoké kvalifikace a důvěryhodnosti při jmenování soudních exekutorů, práva povinného vznést námitku podjatosti aj. Vláda v této části uzavírá, že současná právní úprava nemůže důvodně vzbuzovat pochybnosti o nezávislosti a nestrannosti soudních exekutorů.

30. Závěrem vláda uvádí, že úprava obsažená v napadených ustanoveních sleduje legitimní cíl, jímž je ochrana majetkových práv věřitelů a práva soudních exekutorů podnikat. V testu proporcionality ob stojí podle vlády v kolizi stojící majetková práva dlužníků s právem věřitelů svobodně nakládat se svojí pohledávkou, jakož i s právem soudních exekutorů svobodně rozhodovat o své podnikatelské činnosti. Podle vlády lze připustit různé způsoby úpravy příslušnosti soudních exekutorů. Stávající právní úprava je jednou z možností, která ovšem nezakládá i z důvodu absence rdousícího efektu potřebu jejího zrušení Ústavním soudem.

III. d) Vyjádření Exekutorské komory

31. Exekutorská komora, která byla vyzvána ke stanovisku jako tzv. *amicus curiae*, se vyjadřuje k jednotlivým bodům návrhu. Nejprve si klade otázku, zda je soudní exekutor soudcem ve smyslu materiálním. Podle doktrinárního vymezení nemusí být soudem nebo soudcem pouze orgán takto označený, nýbrž může jít i o osobu odlišnou. Podstatné je, že musí jít o orgán nezávislý a jeho členové musí disponovat nezávislostí a nestranností při svém rozhodování. Obdobně se k této otázce staví i Evropský soud pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) např. v rozsudku velkého senátu ze dne 10. 5. 2001 *Kypr v. Turecko*, nebo ze dne 1. 7. 1997 ve věci *Rolf Gustafson v. Švédsko* aj. Je přitom třeba vždy zvažovat objektivní kritéria (způsob vzniku funkce, trvání funkce, existence záruk proti tlaku zvenčí, viz např. rozsudek pléna ESLP ze dne 22. 6. 1989 ve věci *Langborger v. Švédsko*). Exekutorská komora dospívá k závěru, že po materiální stránce je soudní exekutory možné považovat za soud.

32. Exekutorská komora zdůrazňuje, že stát přenesl na soudní exekutory část moci soudní. Nelze pochybovat o tom, že soudní exekutor je při výkonu exekuční činnosti nositelem delegované státní moci (nucený výkon exekučních titulů) a vykonává pravomoc svěřenou mu předpisy veřejného práva. S tímto je spojena pravomoc, resp. povinnost, nezávisle rozhodovat v právních věcech. Soudní exekutor má oprávnění samostatně rozhodovat o právech a povinnostech, což vyplývá z § 28 exekučního řádu. Při rozhodování o právech a povinnostech postupuje soudní exekutor obdobně podle občanského soudního řádu a činí úkony, které přísluší soudu prvního stupně (§ 55b exekučního řádu). Je přitom oprávněn vykonat všechny úkony, které občanský soudní řád a další právní předpisy jinak svěřují soudu. V této části Exekutorská komora shrnuje, že soudnímu exekutorovi je svěřena významná rozhodovací pravomoc v civilním soudním řízení, přičemž její významnost odpovídá rozhodovací pravomoci soudců

a stát je vázán ústavním imperativem vytvářet institucionální předpoklady pro reálnou nezávislost soudních exekutorů.

33. V další části se Exekutorská komora věnuje otázce, zda je soudní exekutor orgánem (osobou), který disponuje nezávislostí a nestranností při svém rozhodování. Základní zákonná úprava nezávislosti, nestrannosti a spravedlnosti při rozhodování je formálně vyjádřena v § 2 a 116 exekučního řádu. Dále vyjmenovává jednotlivé komponenty exekutorské nezávislosti a porovnává je se soudcovskou nezávislostí. Jsou jimi nepodjatost (§ 29 exekučního řádu), způsob uvedení do funkce (ministrem spravedlnosti), relativní neodvolatelnost (§ 15 exekučního řádu), podmínky uplatňování kárné odpovědnosti, neomezené trvání funkčního období, slib, inkompatibilita, nemožnost přeložení bez souhlasu, důvody pro pozastavení funkce, vázanost zákony a u soudních exekutorů i jinými právními předpisy a rozhodnutími soudu vydanými v řízení, postavení soudního exekutora jako úřední osoby, odborné předpoklady pro výkon funkce (§ 9 exekučního řádu). Zatímco u výše uvedených komponent dosahuje soudcovská a exekutorská nezávislost víceméně shody, rozdíl nastává u komponenty hmotného zabezpečení, což však souvisí s podstatou konstituování povolání soudního exekutora. Ačkoliv stát na rozdíl od soudce přímo nezabezpečuje nezávislost soudního exekutora, činí tak nepřímo tím, že reguluje jeho právo na úplatu. Na základě tohoto rozboru dospívá Exekutorská komora k závěru, že soudní exekutor požívá stejné nezávislosti jako soudce, resp. soud.

34. Exekutorská komora dále poukazuje na zásadní aspekt, který je způsobilý promítnout se do postupu a rozhodování soudního exekutora, a tím je možnost vymáhajícího věřitele zvolit si soudního exekutora. Zde si klade otázku, zda je slučitelné s právem na spravedlivý proces a s právem na zákonného soudce, aby jedna procesní strana prakticky neomezeně volila osobu, která bude povolána k rozhodování její věci. Příslušností danou na výběr (např. podle § 87 o. s. ř.) zákonodárce zdůrazňuje legitimní potřeby – účelnost, hospodárnost, rychlost řízení. Neomezená volba soudního exekutora však tyto legitimní potřeby nenaplnuje (např. záměrnou volbou soudního exekutora vzdáleného bydliště povinného). Exekutorská komora dochází k závěru, že neomezená volba soudního exekutora není v rozporu s právem povinného na spravedlivý proces, respektive s právem na přístup k nezávislému a nestrannému orgánu, nicméně připouští, že otázka případné ekonomické závislosti soudního exekutora na oprávněném není bezvýznamná, neboť absolutní většina exekučních řízení je zahajována nikoli jednotlivci, ale institucemi i s desítkami tisíc pohledávek. Volba soudního exekutora vymáhajícím věřitelem je každopádně vnímána problematicky. Jakkoliv i v exekučním řízení platí zásada rovnosti účastníků řízení (čl. 37 odst. 3 Listiny), Exekutorské komoře se jeví, že tento princip je neomezenou volbou soudního exekutora narušen.

35. Exekutorská komora tedy podporuje změnu pravidel o neomezené volbě soudního exekutora ze strany věřitele. Má-li se tak stát cestou vyhovění návrhu na zrušení části některých ustanovení exekučního řádu, nemůže nic namítat. Současně však upozorňuje, že zrušení navrhovaných ustanovení, resp. jejich částí, není samo o sobě způsobilé přivodit systematickou změnu, neboť exekuční řád je protkán projevy neomezené volby soudního exekutora (např. § 44b nebo § 29 odst. 11 exekučního řádu). Případný vyhovující nález by měl proto odložit zrušení předmětných ustanovení na takovou dobu, aby zákonodárce mohl nalézt dostatečně vhodné řešení, které si vyžádá významný zásah do exekučního řádu a jeho systematiky. Rovněž by bylo namístě věnovat se tomu, jaký vliv bude mít případné vyhovění návrhu na již běžící exekuční řízení.

III. e) Vyjádření dalších osob

36. Ústavní soud dále obdržel vyjádření spolku Česká asociace věřitelů a obecně prospěšné společnosti Transparency International – Česká republika, o. p. s., které svá sdělení

zaslaly Ústavnímu soudu z vlastní iniciativy s tím, že chtějí vystupovat rovněž v pozici *amici curiae*. Ústavní soud vzal tato nevyžádaná vyjádření na vědomí.

37. Česká asociace věřitelů, z. s., (dále jen „ČAV“) pléduje za zachování dosavadního právního stavu. Uvádí, že právo na zákonného soudního exekutora není ústavně zaručeno. Případná podjatost soudního exekutora vybraného oprávněným je vyloučena, neboť od počátku jde o zákonodárcem předvídaný způsob určení místní příslušnosti. Navrhovatelkou tvrzený rozpor částí napadených ustanovení je pouze domnělý. Návrh skupiny senátorů přitom zastírá pravý účel, jímž je podle ČAV zrušení soutěže mezi soudními exekutory, jakožto jednoho ze základních principů, které k přijetí exekučního řádu vedly. Naopak snahou je dosažení pravidelného pověřování exekucemi bez ohledu na kvalitu odváděné služby. Návrh vznáší vůči soudním exekutorům velmi závažná obvinění, avšak až na případ jednoho již bývalého soudního exekutora, vůči němuž je vedeno insolvenční řízení, se jedná o tvrzení povrchní, zavádějící a zcela nepodložená. V právním státě je třeba vycházet z presumpce správnosti postupu soudního exekutora, neboť při vedení exekuce je vázán Ústavou, zákony a jinými právními předpisy, rozhodnutími a pokyny soudů, jeho úkony jsou zaznamenávány v exekučním spise a jeho činnost podléhá poměrně širokému státnímu dohledu. V neposlední řadě jsou soudní exekutoři od nezákonností odrazováni i vyšší sankcí, které jim lze za kárné provinění uložit (ty jsou na úrovni pětinasobku nejvyšších pokut u advokátů a notářů a na úrovni dvacetinasobku pokuty, kterou lze uložit insolvenčnímu správci). Nelze také pominout široký zájem médií o činnost soudních exekutorů. Všechny výše uvedené kautely jsou podle ČAV zárukou, že soudní exekutoři budou svoji činnost vykonávat řádně.

38. Podle ČAV návrh skupiny senátorů z větší části pouze shrnuje postupný přenos rozhodovací pravomoci ze soudu na soudního exekutora a s tím spojené rozhodovací agendy. Zrušením napadených částí § 28 a § 38 odst. 1 exekučního řádu by došlo k zablokování běžících 4,8 milionů exekucí, neboť by v nich chyběl pověřený soudní exekutor, který by je administroval.

39. ČAV vyslovuje přesvědčení, že zákonodárce od počátku počítal s právem oprávněného zvolit si svého exekutora jako se základním nástrojem k odlišení exekutora „podnikatele“ od soudce „státního zaměstnance“, a to proto, aby ho motivoval na výsledku řízení. Ve své podstatě tak jde o zákonem předvídaný výběr orgánu, který vykoná úkony postavené na roveň soudu prvního stupně, a o podjatosti tedy *ex lege* nelze hovořit. K odstranění podjatosti *ad hoc* zákon nástroje má a nad výkonem exekuční činnosti takto zvoleného exekutora lze po celou dobu řízení i po něm uplatnit prostředky výkonu státního dohledu. Návrh zjevně obchází ústavně garantovaný způsob přijímání zákonů, kdy se v textaci téměř shodné s dříve neúspěšnými návrhy na změnu exekučního řádu v Parlamentu České republiky snaží nyní totéž prosadit u Ústavního soudu. Dopady případného zrušení dotčených předpisů by měly pro účastníky i soudní exekutory nedozírné následky s dopady závažnějšími než jen prosté omezení práva oprávněného ve výběru soudního exekutora.

40. Transparency International – Česká republika, o. p. s., (dále jen „TI“) ve vyjádření uvádí, že stávající systém výkonu exekučních titulů je nefunkční jak v oblasti sociální, tak především nahrává klientelistickým vazbám a korupci. Ve stavu, kdy soudní exekutor jednak vykonává státní moc a jednak je podnikatelem, který je nucen se ucházet o zakázky (včetně veřejných), nelze hovořit o jeho nezávislosti a nestrannosti ve vztahu k šetření práv povinných. Vzhledem k tomu, že exekucemi je zásadně dotčen zvýšený počet obyvatel, rozhodla se TI bojovat za prosazení tzv. teritoriality exekutorů.

III. f) Replika navrhovatelky

41. Navrhovatelka v replice k zaslaným vyjádřením rekapituluje jejich obsah a vyjadřuje se souhlasně či nesouhlasně k jednotlivým bodům. Navrhovatelka nesouhlasí s tvrzením Exekutorské komory o problematičnosti intertemporálnosti případného derogačního

nálezu. Domnívá se, že řízení započatá do dne zrušujícího nálezu se budou řídit dosavadními předpisy a zrušovací nález by neměl dopad na vykonatelnost starších exekučních titulů, nemohla by být zpochybněna podjatost soudního exekutora ani by probíhající exekuční řízení nebyla zastavována pro nepřípustnost.

42. K vyjádření vlády uvádí, že argumentace je v mnohém nepřesná, zavádějící, občas bagatelizující a některé argumenty svědčí spíše pro návrh než proti němu. Navrhovatelka setrvává na svém stanovisku, že na rozhodnutí soudního exekutora je třeba pohlížet jako na prvoinstanční autoritativní rozhodnutí orgánu veřejné moci, které v demokratickém právním státě vyžaduje nezávislost a nestrannost osoby rozhodující v prvním stupni, a nepostačí nezávislost a nestrannost soudu, který jako odvolací instance může, ale nemusí o návrhu rozhodovat. Vláda rovněž upozaduje roli soudního exekutora, když mu přisuzuje úlohu pouhého úředníka, který zkoumá formální náležitosti vyhovění nároku a poté předkládá věc k rozhodnutí soudu. Navrhovatelka se naopak domnívá, že soudní exekutor sám rozhoduje o návrzích oprávněného nebo povinného v působnosti soudu a nikdy nerozhoduje v subordinačním postavení vůči soudci, nýbrž souběžně. Ve prospěch názoru navrhovatelky svědčí i fakt, že rozhodnutí soudního exekutora se v mnoha případech přímo dotýkají práv třetích osob. Opakovaně poukazuje na autonomní režim rozhodování soudního exekutora, a to někdy v jediné instanci, bez možnosti podání opravného prostředku (např. odmítnutí či zamítnutí exekučního návrhu podle § 39 odst. 2 a 3 exekučního řádu; rozhodování o vyloučení účinků generálního inhibitoria podle § 44 odst. 4 a § 44a odst. 2 exekučního řádu, a to i bez souhlasu oprávněného; vydání či zrušení exekučního příkazu podle § 47 odst. 1 exekučního řádu; zastavení exekuce podle § 55 odst. 1 exekučního řádu na návrh manžela povinného podle § 262b o. s. ř.; vyhovění návrhu na odklad exekuce podle § 54 exekučního řádu; vyškrtnutí věci ze soupisu podle § 68 exekučního řádu; uložení, popř. prominutí pořádkové pokuty podle § 34 exekučního řádu a § 53 o. s. ř.; oznámení o skončení exekuce podle § 46 odst. 8 exekučního řádu).

43. Dále poukazuje na skutečnost, že pověření soudního exekutora provedením exekuce podle § 43a exekučního řádu je pouze druhem pokynu, nikoliv rozhodnutím. Podle navrhovatelky vláda nesprávně z institutu pověření soudního exekutora vyvozuje jeho subordinační postavení vůči soudu. Nesprávný je závěr, že soudní exekutor nerozhoduje o provedení exekuce.

44. Navrhovatelka zdůrazňuje, že podstatou výkonu činnosti soudního exekutora je její úplatnost a právo na spravedlivou odměnu za svoji práci je dovozeno judikaturou. Soudní exekutor není zcela existenčně závislý na povinném a má více možností, jak uhradit své náklady (např. § 89 exekučního řádu a postup v případě zastavení exekuce). Rovněž poukazuje na odbornou literaturu, v níž se v kontextu s nálezem Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 28/13 (N 137/74 SbNU 93; 161/2014 Sb.) dovozuje, že možné restrikce vůči ekonomické nezávislosti by mohly být přezkoumatelné Ústavním soudem, neboť jsou způsobilé ohrozit právo účastníků řízení domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu nebo jiného orgánu.

45. Navrhovatelka se rovněž vymezuje vůči námitkám vlády ohledně bonity území a personální a technické připravenosti exekutorských úřadů. Tvrzení vlády, že teritoriální omezení by vedlo ke krizím exekutorských úřadů v méně bonitních územích, nemá oporu v realitě a jde pouze o nepodloženou domněnku. I kdyby měla bonita území vliv na ekonomickou výkonnost, lze podle navrhovatelky přepokládat přizpůsobení nákladové stránky exekutorského úřadu. Taktéž nesouhlasí s námitkou ohledně nepřipravenosti exekučních úřadů na případný nápor agendy v případě zavedení teritoriality. Navrhovatelka konečně poukazuje i na názorovou nekonzistentnost vlády v oblasti teritoriality soudních exekutorů (viz bod 4.1.1.1 Akčního plánu Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období 2016 až 2020, v němž je záměr založit teritorialitu soudních exekutorů zařazen).

46. Navrhovatelka se poté věnuje vyjádření ČAV. Vzhledem k tomu, že toto vyjádření je postaveno na obdobných argumentech jako vyjádření vlády, odkazuje proto na své připomínky výše uvedené. Stručně se vyjadřuje k odkazu ČAV na usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2015 sp. zn. II. ÚS 3577/14, jehož nosnou myšlenkou je, že neexistuje ústavně zaručené právo na zákonného soudního exekutora obdobné právu na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny. Tento odkaz není podle navrhovatelky relevantní, neboť jde o usnesení a neproběhl v něm test proporcionality. Navrhovatelka dále připodobňuje postavení soudního exekutora postavení rozhodce. V souvislosti s problémy tvrzenými ČAV ohledně účinků zrušujícího rozhodnutí poukazuje na znění § 71 zákona o Ústavním soudu.

IV. Upuštění od ústního jednání

47. Ústavní soud seznal, že ústní jednání by nemohlo přinést významný posun pro objasnění věci, než jaké plyne z písemných úkonů účastníků a vedlejší účastnice řízení. S ohledem na § 44 zákona o Ústavním soudu není třeba se dotazovat účastníků a vedlejší účastnice řízení na jejich postoj k této otázce, proto bylo možno ve věci rozhodnout bez konání ústního jednání.

V. Posouzení aktivní legitimace k podání návrhu

48. Podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu může návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podat skupina nejméně 17 senátorů. Tento návrh podala skupina 25 senátorů, k nimž se posléze přidala senátorka JUDr. Adéla Šípková. V souladu s § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., k návrhu senátorky a senátoři připojili i podpisovou listinu, na které každý z nich jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje. Podmínku aktivní legitimace tedy skupina senátorů splňuje.

49. Návrh obsahuje veškeré další zákonem požadované náležitosti a je přípustný ve smyslu § 66 zákona o Ústavním soudu. Současně neexistuje žádný z důvodů pro zastavení řízení podle § 67 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.

VI. Ústavní konformita legislativního procesu přijetí napadených ustanovení

50. Ústavní soud v intencích § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., přezkoumal, zda napadené zákony, obsahující napadená ustanovení, byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Dospěl k závěru, že v tomto směru nelze zákonodárci nic vytýkat. Účastníci řízení ostatně žádné deficitní legislativního procesu neuvádějí. Ústavní soud pro stručnost odkazuje na shrnutí průběhu legislativního procesu ve vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu, přičemž postačí ověření průběhu legislativního procesu z veřejně dostupného informačního zdroje na <https://www.psp.cz>.

VII. Vlastní posouzení návrhu

51. Navrhovatelka se svým návrhem domáhá zrušení napadených ustanovení z důvodu jejich rozporu s principem právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), právem na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny) a právem na zákonného soudce (čl. 38 odst. 1 Listiny). Hlavním argumentem navrhovatelky je, že neomezená volba soudního exekutora oprávněným, kterou napadená ustanovení umožňují (vyloučení teritoriality), prakticky znemožňuje, aby nosné principy výkonu exekuční činnosti – tedy nezávislost, nestrannost a spravedlivost rozhodování – byly realizovány. Proto se také podstatná část návrhu a následné polemiky oponentů věnují postavení soudního exekutora a srovnávání jeho činnosti s činností soudce, popř. s činností dalších osob (např. notáře, rozhodce). I z pohledu Ústavního soudu je výchozím bodem pro posouzení věci vymezení postavení soudního exekutora.

52. Ústavní soud nejprve vyjmenuje základní zásady, na nichž je postaveno exekuční řízení. Patří mezi ně zejména zásada dispoziční, týkající se zahájení řízení, zásada oficiality, ovlivňující postup v řízení, také zásada přiměřenosti, klíčová pro rozsah vymáhaného plnění, zásada obrany a ochrany povinného, stejně jako zásady plynoucí ze zvláštní povahy daného řízení, konkrétně přednosti, pořadí a přiměřeného uspokojení (proporcionality).

53. Je všeobecně známo, že postavení soudního exekutora je charakteristické svou smíšenou povahou. Soudní exekutor vystupuje na jedné straně v postavení veřejného činitele (exekučního soudu), vydává usnesení závazná pro jejich adresáty, rozhoduje o odvolání a činí úkony, které v jiných případech náleží soudcům. Na druhé straně má ale zároveň postavení s prvky podnikatelské činnosti, jehož cílem je generovat prostředky nutné k pokrytí nákladů spojených s exekucí a zisk (k tomu srov. stanovisko Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 23/06). Jde tedy o svého druhu podnikatele, kterého právo v určitých věcech omezuje, stejně jako soudce. Například kárný senát Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí ze dne 12. 12. 2016 sp. zn. 14 Kse 2/2016 (bod 17) s odvoláním na rozhodovací činnost civilních soudů vysvětlil postavení soudního exekutora následovně: „Postavení soudního exekutora nelze beze zbytku přirovnat k postavení soudce nebo soudu. Soudní exekutor vystupuje při své činnosti v postavení podnikatele. Na rozdíl od soudu provádí exekuční činnost za účelem dosažení zisku a ve vztahu k oprávněnému na vlastní riziko. V průběhu exekuce se nicméně charakter postavení soudního exekutora mění. Po zahájení samotné exekuční činnosti totiž exekutor vystupuje jako orgán veřejné moci, tj. ve vrchnostenském postavení vůči ostatním účastníkům řízení, neboť je na něj v určitém rozsahu přenesen výkon státní moci. Vždy proto musí dodržovat zásadu rovnosti účastníků, nestrannost a vázanost právními předpisy.“

54. V dalším kroku je tedy třeba posoudit, zda se na soudní exekutory vztahuje čl. 36 odst. 1 Listiny, podle něhož se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a „ve stanovených případech u jiného orgánu“. Je zřejmé, že soudního exekutora nelze podřadit pod pojem soud, což se podává i z výše zmiňované smíšené povahy jeho činnosti. „Jiným orgánem“ se ve smyslu tohoto ustanovení rozumí jakékoliv další orgány veřejné moci, jimž je zákonem svěřena pravomoc rozhodovat o právech a oprávněných zájmech jednotlivců. Spadají sem tedy jak všechny orgány veřejné správy, orgány Policie České republiky, státní zastupitelství, případně též orgány státu, které nerozhodují v pravém slova smyslu, ale jsou přesto povolány k ochraně práv jednotlivců (např. Veřejný ochránce práv), jakož i osoby soukromého práva, na něž stát přenesl část své rozhodovací pravomoci a které jsou nadány ve vymezeném rozsahu rozhodovat o právech a povinnostech. Mezi tyto orgány spadají i soudní exekutoři, ale např. také notáři v postavení soudních komisařů (srov. Pospíšil, I. komentář k čl. 36 Listiny in WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. Listina základních práv a svobod – Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, str. 741). V této části tedy Ústavní soud uzavírá, že soudní exekutoři spadají do rozsahu působnosti čl. 36 odst. 1 Listiny, takže se na ně vztahuje povinnost dodržovat zákonem stanovený postup.

55. Namítala-li však navrhovatelka, že napadená právní úprava odporuje právu na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny, Ústavní soud tento její názor nesdílí. Ústavně zaručené právo na zákonného soudce zakotvené v čl. 38 odst. 1 Listiny, jak se podává již z jeho jazykového vyjádření, se týká pouze soudců, nikoliv soudních exekutorů. Třebaže se pro rozhodování soudních exekutorů uplatňují zásady práva na soudní ochranu vyplývající z čl. 36 Listiny, z práva na zákonného soudce zakotveného v čl. 38 odst. 1 Listiny jsou soudní exekutoři vyjmuti. Ostatně Ústavní soud již ve výše uváděném usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/10 jednoznačně konstatoval, že soudní exekutor není soudem. Byť byl tento názor vysloven v souvislosti s možností soudního exekutora podat návrh na zrušení zákona k Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, má obecnou platnost. Tato myšlenka byla obdobně vyslovena i v usnesení sp. zn. II. ÚS 3577/14. Tato skutečnost se přitom podává nejen z důvodové zprávy

k exekučnímu řádu, ale i z § 159a odst. 4 o. s. ř. nebo § 2 exekučního řádu. Z tohoto důvodu nelze o porušení práva na zákonného soudce při posuzování napadených ustanovení vůbec uvažovat.

56. Ústavní soud se proto dále zabýval pouze tím, zda je platná právní úprava, která umožňuje zcela neomezený výběr soudního exekutora, schopna zasáhnout nebo omezit nezávislost a nestrannost soudních exekutorů, a tím porušit čl. 36 odst. 1 Listiny. Z hlediska vymezení postavení soudního exekutora je totiž podstatné, že musí jít o orgán nezávislý a jeho členové musí disponovat (institucionální) nezávislostí a nestranností při svém rozhodování. Obdobné požadavky klade na takové orgány i Evropský soud pro lidská práva (srov. např. rozsudek velkého senátu ze dne 10. 5. 2001 *Kypr v. Turecko*; nebo ze dne 1. 7. 1997 ve věci *Rolf Gustafson v. Švédsko* aj.). Je přitom třeba vždy zvažovat objektivní kritéria [způsob vzniku funkce, trvání funkce, existence záruk proti tlaku zvenčí (např. rozsudek pléna ESLP ze dne 22. 6. 1989 ve věci *Langborger v. Švédsko*)].

57. Ústavní soud vyslovuje přesvědčení, že exekuční řád, jak byl koncipován, a bez ohledu na to, jak jeho novelizace na jedné straně rozšiřovaly rozhodovací pravomoci soudních exekutorů, na straně druhé zužovaly možnosti soudů zasahovat do jejich činnosti, poskytuje dostatečné záruky pro nezávislý výkon exekuční činnosti. Byť jsou tyto institucionální záruky ve srovnání se soudci nižší, jsou z pohledu Ústavního soudu stále na dostatečné úrovni. Ústavní soud v této souvislosti připomíná základní institucionální záruky zakotvené v exekučním řádu. Základní záruku představuje § 2 exekučního řádu, v němž je zakotveno, že soudní exekutor vykonává exekuční činnost nezávisle. Soudní exekutor je vázán pouze právním řádem a rozhodnutími soudů, které patří do soustavy exekučních orgánů (§ 2 odst. 1 věta druhá exekučního řádu). Soudní exekutor je povinen vykonávat svědomitě své povolání a při jeho výkonu a v občanském životě se zdržet všeho, co by mohlo narušit důstojnost exekutorského povolání nebo ohrozit důvěru v nezávislý, nestranný a spravedlivý výkon exekuční činnosti (§ 2 odst. 2 exekučního řádu). Funkčně podléhá nejen státnímu dohledu vykonávanému Ministerstvem spravedlnosti (§ 7 exekučního řádu) či předsedou okresního soudu, do jehož obvodu je jmenován (§ 7 odst. 6 exekučního řádu), ale i stavovskému dohledu Exekutorské komory (§ 7 odst. 5 exekučního řádu). Záruky nezávislosti soudního exekutora jsou dány rovněž způsobem jeho jmenování (§ 8 ve spojení s § 10 exekučního řádu) a možnostmi jeho odvolání, a to jen ze zákonných důvodů (§ 15 odst. 2 exekučního řádu). Dalším prvkem zajišťujícím nezávislost soudního exekutora je neslučitelnost exekuční činnosti s jinou výdělečnou činností s výjimkou zákonem stanovených licencí (§ 3 odst. 2 exekučního řádu). Rovněž požadavek vysoké kvalifikace a důvěryhodnosti při jmenování soudních exekutorů (§ 9 odst. 1 exekučního řádu) představuje nepřímou záruku jejich nezávislosti. Z uvedeného je zřejmé, že institucionálně nemůže být nezávislost soudního exekutora jakkoliv zpochybněna.

58. Navrhovatelka se i přes výše uvedené nicméně domnívá, že zmiňované institucionální záruky nezávislosti a nestrannosti při působení a rozhodování soudních exekutorů obsažené v exekučním řádu jsou nedostačující, což je z jejího pohledu hlavním důvodem pro zavedení teritoriality, která by tyto záruky dále posílila. Pod pojmem „teritorialita“ je třeba chápat situace, ve kterých místně příslušný soudní exekutor dostává přiděleny případy od místně příslušného soudu, a to takzvaně „rovnoměrně“, tedy např. podle pořadí, v jakém se jednotlivé případy dostaly do fáze, v níž mohou být předány soudnímu exekutorovi k vymožení pohledávky oprávněného (rovný nápad). Pokud se tedy hovoří o teritorialitě, pak ve smyslu teritoriality s takzvaným rovným nápadem činnosti. To tedy znamená, že věřitel (oprávněný) nemá vůbec možnost zvolit si k vymáhání pohledávky exekutorský úřad podle svého přání.

59. V zavedení úplné místní příslušnosti spatřují její zastánci z řad odborné veřejnosti, soudců (viz např. Rozhovor s JUDr. Jaroslavem Mádrem, soudcem Krajského soudu v Brně – pobočky Jihlava. Komorní listy, č. III/2020, s. 8) i soudních exekutorů (např. závěry sněmu

Exekutorské komory v roce 2014, viz MLYNARČÍK, J. Exekuční novela nastavuje zrcadlo neutěšenému stavu českého zákonodárství. Komorní listy, č. III/2021, s. 12; TVRDKOVÁ, J. Můj první rok v čele Exekutorské komory. Soudce, 2010, č. 4, s. 23; POLANSKÝ, P. Územní působnost soudního exekutora. Komorní listy, 2010, č. 2, s. 3.; srov. i usnesení ústavně-právního výboru Senátu z 2. 6. 2021 č. 58), souhrnně vyjádřeno, tyto zásadní výhody:

a. Dojde k posílení nezávislosti soudního exekutora tím, že si ho věřitel nebude moci vybrat podle svého uvážení, ale bude mu přidělen soudem či určen na základě jiného pravidla, čímž dojde k přerušení úzkých vazeb mezi oběma subjekty a podpoření rovnosti účastníků řízení.

b. S výše uvedeným souvisí myšlenka rovnoměrného rozložení nápadu exekucí mezi jednotlivé soudní exekutory, přičemž soudní exekutoři se vyhnou konkurenčnímu boji a svou pozornost budou moci věnovat řádnému a efektivnímu výkonu exekuční činnosti.

c. Významným argumentem pro omezení místní příslušnosti soudních exekutorů je zajištění hospodárnosti exekučního řízení, když nynější stav je ekonomicky neúčelný, a to jak pro soudního exekutora, jehož zaměstnanci při činnostech „v terénu“ neefektivně tráví čas cestami do místa výkonu a jimž musí platit cestovní výdaje, hradit vyšší amortizaci vozidla, tak i pro povinného, který je při provádění exekuce navíc „potrestán“ povinností nést náklady na cestovné a ztráty času na cestě. Budou-li soudní exekutor a jeho úřad ve větším dosahu dlužníka, může to vést k dalšímu snížení nákladů exekuce.

d. Jako pozitivum lze rovněž uvést regionální znalost soudního exekutora při zjišťování majetkových poměrů povinného, zdroje jeho příjmů, bankovního účtu atp., což by celkově zefektivnilo exekuční řízení.

e. Soudní exekutor bude opět moci vybírat zálohy, a tak alespoň částečně sanovat náklady neúspěšných exekucí. Věřitelé začnou být opět obezřetní a nebudou zatěžovat systém předem neúspěšnými exekucemi.

f. Zakotvení teritoriality by se mohlo kladně promítnout také při dohledu nad činností exekutorů (srov. § 7 odst. 6 exekučního řádu).

60. Na druhé straně odpůrci principu teritoriality (viz např. diskusi v Legislativní radě vlády na jejím zasedání v květnu 2017), taktéž z řad odborné veřejnosti, soudců či soudních exekutorů [srov. též usnesení ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny ze září 2020; STANĚK, P. Úvahy o teritorialitě v exekučním řízení. In: HAVLÍČEK, K. (eds.). Moderní exekuce (cesta zodpovědného vymáhání): sborník z odborných akcí Pražského právnického podzimu. Praha: Havlíček Brain Team, 2016, s. 81; PLÁŠIL, V. Exekuce v době hypertrofie práva. In: HAVLÍČEK, K. (eds.). Moderní exekuce (cesta zodpovědného vymáhání): sborník z odborných akcí Pražského právnického podzimu. Praha: Havlíček Brain Team, 2016, s. 110; s odkazem na zahraniční zkušenosti viz: Rozhovor doc. JUDr. Petr Lavický, Ph.D. Komorní listy, č. IV/2020, s. 6–8; MOHYLA, P. Proč zachovat stávající zřízení. Komorní listy, 2010, č. 2, s. 5; JÍCHA, L. Pravidlo jeden dlužník – jeden exekutor ohrožuje soustavu exekutorských úřadů. In: pravni prostor.cz (online) 3. 1. 2019, citováno 30. 4. 2020; dostupné z: <https://www.pravni prostor.cz/clanky/procesni-pravo/pravidlo-jeden-dluznik-jeden-exekutor-ohrozuje-soustavu-exekutorskych-uradu>], tedy zastánci zachování stávajícího systému, tzn. celostátní působnosti, poukazují, opět souhrnně vyjádřeno, na tyto jeho výhody:

a. Věřitel si může vybrat svého soudního exekutora svobodně, na základě zkušeností z minulých případů nebo dobrých výsledků, a tím zachovat princip demokratické volby.

b. Věřitelé mohou těžit z konkurenčního prostředí. Konkurence přitom garantuje vysokou efektivitu systému vymahatelnosti a nutí soudní exekutory neustále zvyšovat kvalitu odvedené práce, vylepšovat služby a aplikovat nové

výpočetní technologie. V důsledku zavedení teritoriality by se exekuční řízení mohlo vrátit do období před účinností exekučního řádu a ze soudního exekutora by se stal zřejmě jen lepší soudní vykonavatel.

c. Pro soudní exekutory a jejich úřady budou zachovány rovné příležitosti. Na základě tohoto principu budou mít možnost vykonávat svoji činnost i v „atraktivních“ lokalitách.

d. Jako další slabinu teritoriálního systému lze spatřovat jeho setrvávání na kritériu trvalého pobytu povinného. Pokud povinný fakticky nebydlí v obvodu příslušného soudu, pak teritorialita sice vylučuje soutěž exekutorů, pověřený exekutor se ale povinnému vzdaluje a náklady na jím vykonané cesty hradí věřitel, který možnost výběru nemá.

e. Proti omezení územní působnosti soudních exekutorů hovoří i skutečnost, že v současné exekuční praxi převažují imobiliární exekuce nad exekucemi mobiliárními, a tedy u nich nedává zavedení místní příslušnosti smysl.

61. Vedle toho se nabízí možnost zastávaná částí odborné veřejnosti a zbývajících soudními exekutory (např. OPLETAL, R. Otázky kolem teritoriality. Komorní listy, 2010, č. 2, s. 6) – kombinace obou systémů, spočívající např. v tom, že veřejnoprávní pohledávky budou vymáhány podle principu místní příslušnosti, ale u pohledávek komerčních zůstane svobodná volba soudního exekutora věřitelem při zachování konkurenčního prostředí. Takový systém na jedné straně poskytne soudním exekutorům jistotu ekonomického přežití, na straně druhé zachovává konkurenční tlak, který je nejen v soudních exekucích zdrojem inovací, hybatelem vývoje a činitelem motivujícím ke zvyšování efektivity exekutorské činnosti. Částečná teritorialita v praxi umožní rovněž otestovat, jak se územní princip projeví na míře vymahatelnosti a ochraně práv věřitelů i dlužníků. V případě, že se osvědčí, může posloužit jako mezistupeň k zavedení teritoriality plné. Takový systém může podle jeho zastánců soudním exekutorům zajistit stejné nebo srovnatelné postavení, které stát poskytuje jiným soukromoprávním subjektům, na něž přenesl výkon soudní moci nebo kterým zaručuje úhradu jejich nákladů.

62. Úvahy, resp. diskuse o zavedení teritoriální působnosti soudních exekutorů se datují již od samotného přijetí exekučního řádu, přičemž na úrovni zákonodárné byly jeho změny v tomto směru projednávány již v roce 2012. Byť lze vysledovat převahu zastánců zavedení principu teritoriality (pro něj se ostatně vyslovila Exekutorská komora již na sněmu v roce 2014), rozhodně není názor na jeho zavedení jednotný. Z pohledu Ústavního soudu však jde spíše o spor v rovině politické, potažmo ekonomické, než v rovině právní, či dokonce ústavněprávní. Jakkoliv se totiž navrhovatelka snaží zdůrazňovat ústavněprávní aspekty, které ji vedly k podání návrhu (ztráta nezávislosti a nestrannosti při rozhodování soudních exekutorů; porušení práva na zákonného soudce), v pozadí je spíše patrná snaha řešit zejména střet mezi zájmy věřitelů (především zájem na efektivním vymáhání dluhů) a dlužníků (zájem na jejich ochraně). Jako sekundární, ovšem nikoliv co do významu, se pak v návrhu zrcadlí tlak určité části soudních exekutorů na „ekonomické zrovnoprávnění“ jejich postavení.

63. Stávající zákonná úprava není samozřejmě prosta nedostatků. Problém, který se často vyskytuje, spočívá v tom, že jeden z účastníků řízení (ve většině případů povinný) má ztížený přístup k informacím o řízení, neboť sídlo exekutorského úřadu může být od jeho bydliště (sídla) značně vzdálené. Ustanovení § 94 odst. 2 exekučního řádu sice umožňuje v odůvodněných případech zaslat exekuční spis jinému exekutorovi, v jehož kanceláři je možné do něho nahlédnout, avšak náklady spojené s dopravou jdou v takovém případě k tíži žadatele. Z tohoto pohledu není vyloučeno dotčení principu rovnosti účastníků řízení, avšak podle Ústavního soudu tato skutečnost nemá potenciál zásadně ovlivňující rovnost účastníků exekučního řízení, když v současnosti existuje celá řada možností komunikace na dálku (zejména elektronicky).

64. Samozřejmě lze najít argumenty povahy ekonomické (efektivita vymáhání dluhů) i sociální (ochrana dlužníků), které svědčí jak ve prospěch, tak i v neprospěch zavedení teritoriality soudních exekutorů. Mnohá z těchto tvrzení se však pohybují pouze v rovině spekulací, popř. v oblasti hypotetických úvah. Ústavní soud v nich neshledává potřebný ústavněprávní přesah.

65. Mělo by být především věcí politického rozhodnutí zákonodárce, aby určil, na který ze zmiňovaných a z pohledu Ústavního soudu srovnatelných (a v obou případech i legitimních) zájmů je případně třeba klást větší důraz. Zda je pro funkceschopnost soustavy vymáhání dluhů důležitější zájem na ochraně věřitelů, k čemuž směřuje zachování stávajícího systému, nebo naopak – podle navrhovatelky – je třeba tento zájem potlačit a vyzdvihnout potřebu ochrany dlužníků. Jak již bylo řečeno, z hlediska Ústavního soudu jsou oba tyto zájmy rovnocenné.

66. Zrušení napadených ustanovení nelze rovněž považovat za koncepční a systematické řešení navrhovatelkou nastolených problémů. Exekuční řád totiž mimo ustanovení, jejichž zrušení navrhovatelka požaduje, obsahuje i další ustanovení, která s neomezenou volbou soudního exekutora souvisejí. Jde například o § 44b exekučního řádu, podle něhož může na návrh oprávněného a po souhlasu dosavadního exekutora dojít ke změně soudního exekutora, nebo § 29 odst. 11 téhož zákona, podle něhož, je-li soudní exekutor vyloučen, v exekuci pokračuje ten exekutor, kterého navrhne oprávněný.

67. Ústavní soud samozřejmě si je vědom diskuse a snahy o zavedení teritoriality soudních exekutorů, které probíhaly jak mezi odborníky, včetně samotných soudních exekutorů, tak i mezi zákonodárci. Lze jen připomenout, že poslední legislativní návrh, který se týkal mj. právě stávajících ustanovení exekučního řádu navržených ke zrušení, byl předložen skupinou poslanců k projednání v Poslanecké sněmovně jako sněmovní tisk č. 295 dne 5. 10. 2018. Od té doby byla tato poslanecká novela, do níž byly postupně zakomponovány další pozměňovací návrhy, projednávána v různých výborech a byla k ní zaujímana různá stanoviska. V uplynulém volebním období (2017–2021) však zákonodárný proces, co se týče tímto návrhem napadených ustanovení, nebyl dokončen.

68. Ústavnímu soudu je z jeho rozhodovací činnosti známo, že v exekučních řízeních dochází nezdědky k excesům, které musí být napravovány obecnými soudy či dokonce až Ústavním soudem. Ústavní soud např. opakovaně rozhodoval ve věcech „dětských“ exekucí či exekucí na malé částky, při nichž byly vymáhány ústavně nepřijatelné vysoké náklady, případně kritizoval jiné praktiky, jejichž cílem byly spíše fiskální zájmy exekutorů než nalézání spravedlnosti. Tomu by však ani vyhověním návrhu nebylo zabráněno.

69. Na základě uvedeného dospěl Ústavní soud k závěru, že nejsou dány důvody ke zrušení napadených ustanovení exekučního řádu, a proto návrh podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Č. 190**Ústavnost § 257 písm. j) zákona o zadávání veřejných zakázek
(sp. zn. Pl. ÚS 24/21 ze dne 2. listopadu 2021; 484/2021 Sb.)**

Uchazeči o veřejnou zakázku mají právo na to, aby vůči nim zadavatel v zadávacím řízení postupoval rovně a nediskriminačně; v tomto ohledu jim svědčí základní právo na soudní a jinou právní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ustanovení § 257 písm. j) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, představuje omezení tohoto práva, neboť povinnost zastavit řízení o přezkoumání úkonů zadavatele v zadávacím řízení při uzavření smlouvy na plnění předmětu přezkoumávané veřejné zakázky odnímá příslušným orgánům možnost meritorního přezkumu postupu zadavatele.

Omezení práva na soudní a jinou právní ochranu sleduje legitimní cíl, jenž spočívá v zajištění účinnosti rozhodnutí ve fázi před uzavřením smlouvy na předmět veřejné zakázky. Toto omezení je vůči sledovanému cíli přiměřené, neboť právo účastníků přezkumného řízení není omezeno absolutně. Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, totiž obsahuje několik institutů, jež mají zajistit, aby bylo meritorní rozhodnutí zásadně vydáno. Je současně přiměřené, že forma účinné ochrany je v různých fázích zadávacího řízení odlišná.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 24/21 dne 2. listopadu 2021 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudkyň a soudců Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy (soudce zpravodaj), Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové a Jiřího Zemánka o návrhu korporace Kapsch Telematic Services, spol. s r. o., se sídlem v Praze 8, Ke Štvanici 656/3, zastoupené Mgr. Josefem Hlavičkou, advokátem, se sídlem v Praze 1, Na Florenci 2116/15, na zrušení § 257 písm. j) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrh se zamítá.**Odůvodnění****I. Vymezení věci**

1. Ústavními stížnostmi ze dne 8. 1. 2020 a 2. 4. 2020 se stěžovatelka domáhá zrušení rozsudků Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) č. j. 3 As 184/2019-203 ze dne 18. 9. 2019 a č. j. 10 As 252/2019-256 ze dne 4. 12. 2019 a rozsudků Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) č. j. 62 Af 16/2019-268 ze dne 7. 11. 2019 a č. j. 62 Af 29/2019-624 ze dne 27. 2. 2020, neboť je přesvědčena, že jimi byla porušena její ústavně zaručená práva podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Stěžovatelka dále namítá porušení čl. 96 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“),

čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny, čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 14 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

2. V ústavní stížnosti ze dne 8. 1. 2020 stěžovatelka podle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., navrhla rovněž zrušení § 257 písm. j) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, (dále též jen „ZZVZ“).

3. Usnesením sp. zn. I. ÚS 69/20 ze dne 28. 7. 2020 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>) Ústavní soud ústavní stížnosti stěžovatelky původně vedené pod sp. zn. I. ÚS 69/20 (dříve podaná ústavní stížnost) a sp. zn. II. ÚS 984/20 spojil ke společnému řízení, nadále vedenému pod sp. zn. I. ÚS 69/20.

4. Usnesením sp. zn. I. ÚS 69/20 ze dne 30. 3. 2021 následně první senát řízení o ústavních stížnostech podle § 78 odst. 1 zákona o Ústavním soudu přerušil a postoupil návrh stěžovatelky na zrušení § 257 písm. j) ZZVZ plénu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy.

II. Rekapitulace řízení o ústavních stížnostech stěžovatelky

5. Byť stěžovatelka podala návrh na zrušení § 257 písm. j) ZZVZ spolu s dříve podanou ústavní stížností, následující rekapitulace procesního vývoje zahrnuje i vývoj ve věci druhé ústavní stížnosti, neboť spolu obě věci skutkově souvisí; zároveň stěžovatelka dovozuje protiústavnost napadeného zákonného ustanovení z vývoje obou propojených kauz. Nejprve jsou shrnuty dvě větve správních řízení (II. 1) a odpovídající dvě větve soudních řízení správních (II. 2). Další části obsahují argumentaci stěžovatelky předestřenou v ústavních stížnostech (II. 3), vyjádření k ústavním stížnostem (II. 4) a posouzení naplnění procesních podmínek pro řízení o ústavních stížnostech (II. 5).

II. 1 Rekapitulace správních řízení

6. Ministerstvo dopravy (dále též jen „ministerstvo“) vedlo v roce 2017 jako zadavatel zadávací řízení na veřejnou zakázku s názvem „Systém elektronického mýtného“. Jako úspěšného uchazeče vybralo konsorcium společností – CzechToll, s. r. o., se sídlem v Praze 7, Argentinská 1610/4, a SkyToll, a. s., se sídlem ve Slovenské republice, Bratislava, Lamačská cesta 3/B, (dále jen „konsorcium společností“).

II. 1 a) První větev správního řízení

7. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) zahájil dne 11. 10. 2017 *ex officio* správní řízení o přezkoumání úkonů ministerstva v předmětném zadávacím řízení.¹ Dne 27. 10. 2017 bylo k návrhu stěžovatelky zahájeno u ÚOHS další správní řízení ve věci přezkumu postupu zadavatele.² V rámci správního řízení vedeného z moci úřední ÚOHS dne 23. 11. 2017 vydal předběžné opatření,³ kterým zakázal ministerstvu uzavřít smlouvu na předmět dané veřejné zakázky do pravomocného skončení řízení. Stěžovatelka následně podala několik návrhů na přezkum postupu ministerstva, na základě kterých byla zahájena další správní řízení. ÚOHS proto spojil řízení původně jím zahájené z moci úřední a řízení o návrzích stěžovatelky do jednoho společného řízení.

8. V rámci společného řízení ÚOHS nejprve vydal dne 9. 5. 2018 rozhodnutí,⁴ v němž dovodil, že zadavatel při zadávání veřejné zakázky pochybil. ÚOHS mimo jiné uložil nápravné opatření spočívající ve zrušení zadávacího řízení a zakázal zadavateli uzavřít smlouvu podle § 263 odst. 8 ZZVZ. Předseda ÚOHS však k rozkladu ministerstva rozhodnutím ze dne 23. 8.

¹ Správní řízení vedené pod sp. zn. ÚOHS-S0406/2017/VZ.

² Správní řízení vedené pod sp. zn. ÚOHS-S0429/2017/VZ.

³ Rozhodnutí ÚOHS č. j. ÚOHS-S0406/2017/VZ-34610/2017/521/OPi ze dne 23. 11. 2017.

⁴ Rozhodnutí ÚOHS č. j. ÚOHS-S0406,0429,0504/2017,0016/2018/VZ-13640/2018/521/OPi ze dne 9. 5. 2018.

2018⁵ prvostupňové rozhodnutí ÚOHS v celém rozsahu zrušil a věc vrátil ÚOHS k novému projednání.

9. Dne 20. 9. 2018 ÚOHS vydal další společné rozhodnutí⁶ (dále jen „rozhodnutí ÚOHS ze dne 20. 9. 2018“) o několika výrocích. Výrokem I rozhodl podle § 257 písm. f) ZZVZ o zastavení správního řízení původně vedeného *ex officio* v tam specifikované části. Výrokem II zastavil řízení podle § 257 písm. b) ZZVZ v tam specifikovaných částech o návrhu stěžovatelky ze dne 22. 12. 2017. Výrokem III zastavil řízení zahájené na návrh stěžovatelky ze dne 22. 12. 2017 v tam blíže specifikované části, neboť nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření podle § 263 ZZVZ. Výrokem IV zamítl podle § 265 písm. a) ZZVZ návrh stěžovatelky ze dne 27. 10. 2017 v tam specifikované části, neboť nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření ve smyslu § 263 ZZVZ. Výrokem VI konečně zamítl návrh stěžovatelky ze dne 15. 1. 2018⁷ v tam specifikovaných částech, neboť nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření.

10. Ještě téhož dne, kdy ÚOHS vydal rozhodnutí ve společném řízení (tj. 20. 9. 2018), se ministerstvo – jakožto jediný původní účastník správního řízení vedeného z moci úřední – vzdalo práva podat rozklad proti výroku I rozhodnutí ÚOHS ze dne 20. 9. 2018. Později téhož dne ministerstvo uzavřelo smlouvu na plnění předmětu veřejné zakázky s konsorciem společností. Stěžovatelka proti ostatním výrokům podala rozklad.

11. Rozhodnutím předsedy ÚOHS ze dne 14. 12. 2018⁸ bylo k rozkladu stěžovatelky zrušeno rozhodnutí ÚOHS ze dne 20. 9. 2018 v rozsahu výroků II, III, IV a VI a společné řízení vedené ve věci přezkoumání úkonů zadavatele učiněných při zadávání veřejné zakázky bylo v rozsahu stejných výroků zastaveno podle § 257 písm. j) ZZVZ, neboť dne 20. 9. 2018, tedy téhož dne, kdy bylo rozhodnuto o zastavení správního řízení a kdy se ministerstvo vzdalo práva podat rozklad, zadavatel uzavřel smlouvu na celý předmět plnění veřejné zakázky.

II. 1 b) Druhá větev správního řízení

12. Dne 24. 9. 2018 podala stěžovatelka návrh na uložení zákazu plnění smlouvy uzavřené dne 20. 9. 2018 mezi ministerstvem a konsorciem společností na základě předmětného zadávacího řízení. ÚOHS tento návrh podle § 265 písm. a) ZZVZ zamítl rozhodnutím ze dne 10. 12. 2018⁹, neboť podle jeho názoru nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření spočívajícího v zákazu plnění smlouvy.

13. Předseda ÚOHS rozhodnutím ze dne 25. 2. 2019¹⁰ zamítl rozklad stěžovatelky. Podle předsedy ÚOHS nelze ze skutečnosti, že ve věci bylo vedeno společné řízení, dovodit, že by původní předběžné opatření vydané v jednom z dílčích správních řízení mělo být okamžikem spojení dílčích správních řízení rozšířeno i na tato další dílčí řízení. Předběžné opatření zakazující ministerstvu uzavřít smlouvu bylo vydáno pouze do pravomocného skončení správního řízení vedeného z moci úřední a v něm bylo věcně rozhodnuto právní mocí výroku I společného rozhodnutí ÚOHS, tedy dne 20. 9. 2018.

II. 2 Soudní přezkum

14. Výše popsané dvě větve správních řízení následně vyústily v soudní přezkum správními soudy – rovněž ve dvou paralelních větvích.

⁵ Rozhodnutí předsedy ÚOHS č. j. ÚOHS-R0093/2018/VZ-24506/2018/320/HBa,HSc,JSu ze dne 23. 8. 2018.

⁶ Rozhodnutí ÚOHS č. j. ÚOHS-S0406,0429,0504/2017,0016,0092/2018/VZ-27589/2018/521/OpI ze dne 20. 9. 2018.

⁷ Správní řízení původně vedené pod sp. zn. ÚOHS-S0016/2018/VZ.

⁸ Rozhodnutí předsedy ÚOHS č. j. ÚOHS-R0163/2018/VZ-36407/2018/322/JSu ze dne 14. 12. 2018.

⁹ Rozhodnutí ÚOHS č. j. ÚOHS-S0386/2018/VZ- 36739/2018/521/OPi ze dne 10. 12. 2018.

¹⁰ Rozhodnutí předsedy ÚOHS č. j. ÚOHS-R0218/ 2018/VZ-05542/2019/322/JSu ze dne 25. 2. 2019.

II. 2 a) První větev soudního přezkumu

15. Krajský soud rozsudkem č. j. 62 Af 16/2019-187 ze dne 15. 5. 2019 rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 14. 12. 2018 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle krajského soudu nelze pro účely § 257 písm. j) ZZVZ hledět na smlouvu, k jejímuž uzavření došlo přes zákaz jejího uzavření vyplývající z předběžného opatření vydaného ÚOHS, jako na smlouvu uzavřenou.

16. Krajský soud uzavřel, že v projednávané věci vedl ÚOHS dvě správní řízení, obě se týkala postupu téhož zadavatele, téhož zadávacího řízení a téže otázky. Bylo-li po spojení správních řízení rozhodováno souběžně dvěma výroky o témže předmětu, pak oba výroky tvoří jeden celek, a nemohly proto samostatně nabýt právní moci. Nenabyl-li výrok II rozhodnutí ÚOHS ze dne 20. 9. 2018 právní moci, nenabyl právní moci ani výrok I uvedeného rozhodnutí. Následně krajský soud dospěl k závěru, že smlouva na plnění předmětu veřejné zakázky v dané věci byla uzavřena v rozporu s předběžným opatřením plynoucím z rozhodnutí ÚOHS ze dne 23. 11. 2017.

17. Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 3 As 184/2019-203 ze dne 18. 9. 2019 rozsudek krajského soudu ze dne 15. 5. 2019 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uzavření smlouvy je podle NSS „hraničním bodem“, po jehož dosažení nápravná opatření postrádají právní i praktický smysl, a proto na jejich místo nastupuje možnost využití institutu zákazu plnění smlouvy, kterým bude zajištěno, že předmět veřejné zakázky nebude v důsledku nedodržení regulativů zadávacího řízení plněn. Na tom nic nemění ani otázka možné (ne)platnosti uzavřené smlouvy pro její rozpor s vydaným předběžným opatřením; toto posouzení přísluší soudům v občanském soudním řízení.

18. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, výslovně přiznává ÚOHS pravomoc posuzovat, zda k uzavření smlouvy nedošlo za porušení některých pravidel veřejného zadávání. Byla-li smlouva na veřejnou zakázku uzavřena přes zákaz plynoucí z dosud účinného předběžného opatření, jde o případ výslovně předvídaný v § 254 odst. 1 písm. b) ZZVZ. Posouzení, zda tomu tak skutečně je, přísluší výlučně ÚOHS, který může uložit zadavateli zákaz plnění z této smlouvy ve smyslu § 264 odst. 1 věty první ZZVZ. Stane-li se tak (a nejde o specifické případy uvedené v § 264 odst. 3 až 5 ZZVZ), je smlouva *ex lege* od počátku neplatná (§ 264 odst. 1 věta druhá ZZVZ). Tak je tomu podle NSS i v posuzované věci, v níž zákaz plnění smlouvy podle § 264 odst. 1 ZZVZ uložen nebyl a na uzavřenou smlouvu na plnění veřejné zakázky je nutno hledět jako na platnou. NSS dospěl k závěru, že nejde-li v případě smlouvy ze dne 20. 9. 2018 o právní jednání zdánlivé, jde o existující právní skutečnost, se kterou spojuje § 257 písm. j) ZZVZ důsledek v podobě zastavení přezkumného řízení.

19. Vázán názorem NSS, krajský soud následně žalobu stěžovatelky ústavní stížností napadeným rozsudkem č. j. 62 Af 16/2019-268 ze dne 7. 11. 2019 zamítl.

II. 2 b) Druhá větev soudního přezkumu

20. Krajský soud rozsudkem č. j. 62 Af 29/2019-511 ze dne 11. 7. 2019 zrušil rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 25. 2. 2019 a rozhodnutí ÚOHS ze dne 10. 12. 2018 a věc vrátil ÚOHS k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že je-li vedeno společné řízení na základě spojení původně vedených řízení o týchž věcných otázkách či o týchž úkonech zadavatele, mělo by předběžné opatření jednou vydané „platit“ až do okamžiku, kdy skončí správní řízení jako celek. Krajský soud v této návaznosti dospěl k závěru, že smlouva na plnění předmětu veřejné zakázky v dané věci byla uzavřena v rozporu s předběžným opatřením plynoucím z rozhodnutí ÚOHS ze dne 23. 11. 2017.

21. Nejvyšší správní soud následně rozsudek krajského soudu ze dne 11. 7. 2019 zrušil rozsudkem č. j. 10 As 252/2019-256 ze dne 4. 12. 2019. K předběžnému opatření ze dne 23. 11. 2017 uvedl, že zaniklo právní mocí rozhodnutí ÚOHS ze dne 20. 9. 2018 týkajícího se řízení

vedeného *ex officio*. Předběžné opatření nemohlo rozšířit své účinky do dalších řízení vedených ve společném řízení, jelikož tato dílčí řízení mají samostatnou povahu a existenci. Nebylo-li po zániku předběžného opatření ze dne 23. 11. 2017 vydáno nové, nebyla smlouva ze dne 20. 9. 2018 uzavřena v rozporu s vydaným předběžným opatřením, a proto nebyly splněny podmínky pro uložení zákazu plnění ze smlouvy podle § 264 ve spojení s § 254 odst. 1 písm. b) ZZVZ.

22. Podle NSS je podstatné, že v okamžiku zániku předběžného opatření ze dne 23. 11. 2017 byl ÚOHS povinen vydat předběžné opatření další, aby byl zajištěn účel dosud pravomocně neskončeného řízení o přezkumu úkonů zadavatele zahájeného k návrhu stěžovatelky tak, aby řízení nebylo zmařeno uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku. Nesprávný (nezákonný) postup ÚOHS spočívající v nevydání předběžného opatření ovšem *ex off*o nemůže ovlivnit účinnost uzavřené smlouvy o veřejné zakázce, a proto cestou správního soudnictví již není možné poskytnout stěžovatelce ochranu.

23. Vázán názorem NSS, krajský soud následně ústavní stížností napadeným rozsudkem č. j. 62 Af 29/2019-624 ze dne 27. 2. 2020 žalobu stěžovatelky zamítl.

II. 3 Argumentace stěžovatelky

24. Obsáhlou argumentaci stěžovatelky předestřenou v ústavních stížnostech lze shrnout následovně: Podle stěžovatelky ÚOHS zkoumá v řízení o přezkumu postupu zadavatele v zadávacím řízení podle zákona č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, kromě obecné zákonnosti postupu zadavatelů i to, zda zadavatelé neporušili veřejná subjektivní práva uchazečů o konkrétní veřejnou zakázku. Primární ochrana práv uchazečů – mezi něž lze zařadit i základní právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace podle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny – se má realizovat v rámci tohoto řízení. Ustanovení § 257 písm. j) ZZVZ, jak je vyložil NSS, však podle stěžovatelky zákonným příkazem k zastavení řízení v případě uzavření smlouvy na plnění veřejné zakázky tuto ochranu odnímá. Předmětné ustanovení brání nejen pokračování správního řízení u ÚOHS jakožto „jiného orgánu“ ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, ale i následnému přístupu k soudu podle čl. 36 odst. 2 Listiny.

25. Podle stěžovatelky jí ÚOHS i správní soudy odepírají ochranu jejich veřejných subjektivních práv s odkazem na jiný procesní institut – uložení zákazu plnění smlouvy, což je však řízení odlišné od přezkumu postupu zadavatele. Možnost vyloučení ochrany v důsledku jednání jednoho z účastníků, který podle své vůle může ovlivnit, zda řízení bude zastaveno či nikoliv, podle stěžovatelky odporuje principu rovnosti účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny.

26. Výklad § 257 písm. j) ZZVZ přijatý NSS je podle stěžovatelky formalistický a vede k popření praktického významu předběžných opatření. Předmětné ustanovení podle stěžovatelky lze vyložit ústavně konformním způsobem tak, že se za uzavření smlouvy na plnění veřejné zakázky, jež vede k zastavení řízení, nepovažuje její uzavření v rozporu se zákonem nebo v důsledku nezákonného postupu ÚOHS či zadavatele.

27. Ve vztahu ke druhé větvi soudního přezkumu stěžovatelka uvádí, že správní orgány a soudy porušily její právo na tzv. jinou právní ochranu a na účinný přezkum postupu orgánu veřejné správy soudem. Stěžovatelka poukazuje na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“), podle které z čl. 6 odst. 1 Úmluvy plyne právo na řádné a zákonné rozhodování o přiznání veřejné zakázky (odkaz na rozsudek ESLP ze dne 13. 6. 2018 ve věci *Mirovni Inštitut proti Slovinsku*, č. stížnosti 32303/13; rozhodnutí ESLP jsou dostupná na <https://hudoc.echr.coe.int/>).

28. V druhém okruhu námitek stěžovatelka tvrdí, že správní soudy vyložily § 140 odst. 7 správního řádu způsobem odporujícím zásadě rovnosti „zbraní“. Podle ústavně konformního výkladu by předběžné opatření vydané v rámci řízení *ex officio* nezaniklo, takže v době uzavření smlouvy dne 20. 9. 2018 trval zákaz smlouvu uzavřít a byl dán důvod pro uložení zákazu plnění smlouvy podle § 254 odst. 1 písm. b) ZZVZ.

II. 4 Vyjádření k ústavním stížnostem a repliky

29. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) vyzval účastníky řízení a vedlejší účastníky řízení o ústavních stížnostech, aby se k ústavním stížnostem stěžovatelky vyjádřili.

II. 4 a) Vyjádření správních soudů

30. K první větvi soudního přezkumu NSS ve vyjádření uvedl, že byla-li aprobována zákonnost rozhodnutí ÚOHS o zastavení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, je již vyloučeno, aby tyto úkony byly z hlediska jejich zákonnosti dále posuzovány. Bylo-li by uzavření smlouvy na předmět veřejné zakázky z některého z důvodů uvedených v § 254 odst. 1 ZZVZ v rozporu se zákonem, může účastník zadávacího řízení hájit svá práva v řízení o uložení zákazu plnění smlouvy. Podle NSS není zřejmé, jaká subjektivní práva stěžovatelky měla být vyloučením věcného přezkoumání úkonů zadavatele zasažena. Práva plynoucí z dodržování obecných zásad veřejného zadávání deklarovaných v § 6 ZZVZ mohou být ochráněna prostřednictvím zákazu plnění smlouvy.

31. K druhé větvi soudního přezkumu NSS setrval na svém závěru, že předběžné opatření ze dne 23. 11. 2017 zaniklo okamžikem nabytí právní moci výroku I rozhodnutí ÚOHS ze dne 20. 9. 2018, kterým bylo zastaveno řízení z moci úřední. ÚOHS pochybil, nevydal-li další předběžné opatření, kterým by byl zajištěn účel dosud neskončeného přezkumného řízení vedeného k návrhu stěžovatelky. To však podle NSS nemůže nic změnit na závěru, že předběžné opatření nebylo vydáno a smlouva nemohla být uzavřena v rozporu s ním. ÚOHS je v řízení o návrhu na přezkum úkonů zadavatele povinen zajistit, aby o něm věcně rozhodl ve stadiu, kdy může být protiprávní jednání zadavatele ještě vyloučeno, tj. před uplynutím blokační lhůty. Jejím uplynutím je ÚOHS povinen předejít všemi zákonem stanovenými prostředky, zejména zajištěním rychlého a plynulého rozhodování správního orgánu, případně vydáním předběžného opatření.

32. Krajský soud pouze odkázal na rozhodnutí jím vydaná v projednávané věci.

II. 4 b) Vyjádření ÚOHS a Ministerstva dopravy

33. ÚOHS ve vyjádření předně uvedl, že přezkum postupu zadavatele v zadávacím řízení je možný jen do jeho skončení a že uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku zadávací řízení bez výjimky končí (je zastaveno). Zákaz plnění smlouvy lze uložit jen z důvodů podle zákona č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, mj. tehdy, byla-li smlouva na veřejnou zakázku uzavřena přes zákaz jejího uzavření podle § 254 odst. 1 písm. b) ZZVZ. V projednávané věci byl podle ÚOHS zákaz uzavření smlouvy zadavateli uložen v řízení, které pravomocně skončilo, a předběžné opatření zaniklo; návrhu stěžovatelky na zákaz plnění tedy nemohlo být vyhověno. ÚOHS dále uvedl, že není povinen za všech okolností nařizovat (další) předběžná opatření zakazující uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku.

34. K tvrzenému odepření práva na soudní ochranu ÚOHS uvedl, že zákon č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, předvídá dvě linie přezkumu postupu zadavatelů: 1. přezkum postupu zadavatele v průběhu zadávacího řízení; 2. přezkum zahájený k návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy. V rámci první linie lze uložit nápravná opatření podle § 263 ZZVZ, jejichž cílem je zhojení postupu zadavatele. Ve druhé linii pak lze uložit zákaz plnění již uzavřené smlouvy v situaci, kdy zadavatel vůbec neumožnil přezkum svého postupu nebo již zahájený přezkum zmařil uzavřením smlouvy přes existující zákaz tak učinit (srov. § 254 odst. 1 ZZVZ). Při ukládání předběžného opatření je třeba přihlídnout i k oprávněným zájmům toho, vůči němuž má předběžné opatření směřovat – v tomto případě k zájmům zadavatele. Mohou přitom nastat situace, kdy zájem na zdárném dokončení

zadávacího řízení uzavřením smlouvy převáží nad zájmem dokončit přezkum postupu konkrétního zadavatele.

35. Ministerstvo ve svém vyjádření uvedlo, že v projednávané věci nelze opomíjet význam institutu tzv. blokační lhůty podle § 246 ZZVZ a nařizování předběžného opatření po jejím uplynutí by mělo být výjimečným institutem. Postupy zadavatele v zadávacím řízení podléhají přezkumu, nicméně doba k tomu určená nemůže být neohrazená. Vedle veřejného zájmu na přezkumu postupů zadavatele existuje i veřejný zájem na zabezpečení chodu státu. Usiloval-li by podle ministerstva zákonodárce o to, aby do dokončení přezkumného řízení v jakékoliv věci nesměl zadavatel podepisovat smlouvu, pak by takový zákaz do zákona výslovně zavedl. Podle ministerstva stěžovatelka přehlíží čl. 36 odst. 4 Listiny, podle kterého podmínky a podrobnosti práva na soudní a jinou právní ochranu upravuje zákon. Princip proporcionality zajišťuje blokační lhůta ve spojení s § 257 písm. j) ZZVZ.

II. 4 c) Vyjádření konsorcia společností

36. Rozsáhlé vyjádření konsorcia společností lze shrnout následovně: Zaprvé, námitky stěžovatelky proti postupu ministerstva byly ve správním řízení přezkoumány a odmítnuty jako neopodstatněné oběma instancemi. Zadruhé, stěžovatelka absurdně dovozuje zkrácení svých práv za situace, kdy svojí procesní taktikou přezkum postupu zadavatele záměrně zdržovala s cílem zmařit zadávací řízení. Zatřetí, Ústavní soud v minulosti dospěl k jednoznačnému závěru, že ústavní stížnosti jsou v obdobných případech zjevně neopodstatněné. Začtvrté, právo stěžovatelky na soudní ani jinou právní ochranu podle čl. 36 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy porušeno nebylo, protože stěžovatelka není nositelem práva s hmotněprávním základem, které by mělo být odepřením přístupu k soudu zasaženo. Stěžovatelka má navíc jiné prostředky nápravy (řízení o náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem), které dosud nevyčerpala. Zapáté, výklad § 140 odst. 7 správního řádu NSS byl s ohledem na text, smysl a účel tohoto ustanovení jediný možný a nemohl zasáhnout do práv stěžovatelky. Zašesté, ústavním stížnostem nelze vyhovět ani proto, že by tím bylo nepřipustně zasaženo do práv třetích osob.

II. 4 d) Replika

37. V replice stěžovatelka kromě argumentů, které vznesla již ve svých ústavních stížnostech, zdůraznila, že postup ministerstva při zadávání veřejné zakázky nebyl doposud nikdy meritorně posouzen. Podle stěžovatelky výklad § 257 písm. j) ZZVZ uplatněný NSS by vedl k ustavení praxe, která je v rozporu s principy tohoto zákona. Jestliže by některý z dodavatelů podal zadavateli „nepříjemné“ námitky či podal návrh k ÚOHS, u kterého by zadavatel nevěděl, zda své jednání dokáže před ÚOHS obhájit, mohl by jednoduše nereagovat a uzavřít smlouvu s vybraným dodavatelem, čímž by se automaticky aplikoval § 257 písm. j) ZZVZ, tj. řízení by bylo zastaveno a jeho přezkum by v meritu věci již nebyl možný.

II. 5 Předpoklady řízení o ústavních stížnostech

38. Obě ústavní stížnosti byly podány oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí v řízeních u správních soudů [srov. § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Ústavní stížnosti jsou včasné, neboť byly podány ve lhůtě dvou měsíců od doručení napadených rozsudků krajského soudu (§ 72 odst. 3 téhož zákona) a nejsou nepřipustné ve smyslu § 75 odst. 1 téhož zákona, protože stěžovatelka vyčerpala všechny procesní prostředky, které jí soudní řád správní k ochraně práv poskytuje. Stěžovatelka je řádně zastoupena advokátem (§ 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 83/2004 Sb.) a Ústavní soud je k projednání ústavních stížností příslušný.

III. Postoupení návrhu plénu Ústavního soudu

39. Na základě shromážděných podkladů dospěl první senát Ústavního soudu k závěru, že akcesorický návrh stěžovatelky (dále též jen „navrhovatelka“) na zrušení § 257 písm. j) ZZVZ je třeba podle § 78 odst. 1 zákona o Ústavním soudu postoupit plénu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy. Podle prvního senátu uplatněním předmětného ustanovení zjevně nastala skutečnost, která je předmětem projednávaných ústavních stížností (§ 74 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.), a námitky navrhovatelky nelze označit za zjevně neopodstatněné [§ 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu]. První senát proto usnesením sp. zn. I. ÚS 69/20 ze dne 30. 3. 2021 řízení o ústavních stížnostech stěžovatelky přerušil.

IV. Vyjádření a replika

40. Soudce zpravodaj podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu vyžádal vyjádření účastníků řízení k návrhu na zrušení napadeného ustanovení, návrh zaslal podle § 69 odst. 2 téhož zákona vládě a podle odstavce 3 stejného ustanovení Veřejnému ochránci práv, který do řízení nevstoupil.

IV. 1 Vyjádření účastníků řízení

41. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) se ve vyjádření omezila na popis průběhu legislativního procesu. S návrhem ZZVZ vyslovily ústavně předepsaným postupem souhlas obě komory Parlamentu, předmětný zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl řádně vyhlášen. Podle Poslanecké sněmovny je věcí Ústavního soudu, aby posoudil otázku namítané protiústavnosti přezkoumávaného ustanovení a rozhodl o návrhu na jeho zrušení.

42. Ve vyjádření Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) je kromě rekapitulace legislativního procesu uvedeno, že napadené ustanovení plénem Senátu ani jednotlivými výbory diskutováno nebylo. Návrh zákona byl projednán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem a Poslanecká sněmovna návrh ve znění schváleném Senátem posléze přijala. Podle Senátu je na Ústavním soudu, aby návrh na zrušení napadeného zákonného ustanovení posoudil a ve věci rozhodl.

IV. 2 Vyjádření vlády

43. Vláda využila svého oprávnění podle § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, vstoupila do řízení jako vedlejší účastnice a navrhla, aby Ústavní soud návrh na zrušení § 257 písm. j) ZZVZ zamítl. Vláda předně poukazuje na úpravu směrnice Rady 89/665/EHS o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES, (dále jen „přezkumná směrnice“). Zákon č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, po vzoru přezkumné směrnice upravuje dva typy přezkumů postupu zadavatele: 1. přezkum před uzavřením smlouvy; 2. přezkum po uzavření smlouvy. První typ přezkumu sleduje zhojení pochybení, kterého se zadavatel dopustil během zadávacího procesu. Bez probíhajícího zadávacího řízení podle vlády neexistuje prostor pro zjednání nápravy. Tomu odpovídá i § 263 odst. 2 ZZVZ, podle kterého platí, že „standardní“ nápravné opatření lze uložit pouze, nebyla-li uzavřena smlouva. Uzavření smlouvy je pomyslným milníkem, s nímž zákon mimo jiné spojuje ukončení zadávacího řízení (§ 51 odst. 1 ZZVZ). Pokračovalo-li by správní řízení, navrhovatel by se stejně nedomohl kýženého efektu nápravného opatření, které by buď nebylo možné uložit (protože zadávací řízení již bylo ukončeno), nebo by fakticky neovlivnilo průběh – v dané fázi již vyčerpaného – zadávacího řízení.

44. Vláda poukazuje na bod 4 přezkumné směrnice a uvádí, že § 257 písm. j) ZZVZ zapadá do systematiky přezkumu a korekcí postupu zadavatele, jak ji přezkumná směrnice

upravuje. Narušení této systematiky by podle vlády vedlo k iracionálním situacím, ve kterých by do ukončeného zadávacího řízení byla ukládána nápravná opatření mající nulový efekt nebo by zadavatel byl nucen i po uzavření smlouvy pokračovat v zadávacím řízení a uzavřít duplicitní smlouvu na daný předmět plnění.

45. Postup podle přezkoumávaného ustanovení představuje podle vlády předvídatelnou, legitimní, racionální a se systematikou přezkumu postupu zadavatele souladnou regulaci práva na spravedlivý proces. Ani po uzavření smlouvy není přezkumná pravomoc ÚOHS vyloučena, neboť navrhovatel může podat návrh na uložení zákazu plnění smlouvy. Byť v případě zákazu plnění smlouvy nedochází k uložení nápravného opatření, které může být uloženo před uzavřením smlouvy, výsledná situace je srovnatelná s tím, když dojde například ke zrušení zadávacího řízení. Správní řízení o návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy tak představuje alternativu ke správnímu přezkumnému řízení.

46. Vláda dále zdůrazňuje, že právo navrhovatele na soudní přezkum není zastavením správního řízení podle § 257 písm. j) ZZVZ dotčeno, protože vedle správního přezkumného řízení má navrhovatel možnost u civilních soudů uplatnit nárok na náhradu škody, která mu v důsledku pochybení na straně zadavatele v zadávacím řízení měla vzniknout.

47. Podle vlády zrušení § 257 písm. j) ZZVZ by nevedlo ke zjednání nápravy domnělého protiústavního stavu, protože spolu s tímto ustanovením by bylo nezbytné změnit § 51 odst. 1 ZZVZ a § 263 odst. 2 ZZVZ, které zamezují uložení případného nápravného opatření po uzavření smlouvy. Do zákona č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, by musel být implementován mechanismus, který by platnost smlouvy podmiňoval tím, že byla uzavřena v souladu se ZZVZ.

IV. 3 Replika navrhovatelky

48. Kromě argumentů obsažených ve výše shrnutých podáních navrhovatelka k vyjádření vlády uvedla, že je zavádějící a věcně nesprávné. Ačkoli vláda tvrdí, že se navrhovatelka přezkumu postupu zadavatele v zadávacím řízení domoci může, žádnou variantu právně akceptovatelného věcného přezkumu postupu zadavatele neprezentuje. Podle navrhovatelky takovou alternativou nemůže být správní řízení o zákazu plnění smlouvy, protože účel tohoto typu řízení je diametrálně odlišný. Je jím zabránění realizaci veřejné zakázky (plnění smlouvy) v případech, kdy zadavatel fakticky veřejnou soutěž nerealizoval a uzavřel smlouvu přímo s vybraným dodavatelem.

49. Podle navrhovatelky se uzavřením smlouvy přezkum zadávacího řízení a související žádost (tj. návrh ve smyslu zákona č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů) nemusí vyčerpat a stát se „bezpředmětnými“; bezpředmětnost by byl ÚOHS povinen důsledně posoudit v každém individuálním případě. Podle navrhovatelky přezkumná směrnice v čl. 2 odst. 9 definuje minimální náležitosti dohledového procesu nad zadáváním veřejných zakázek, včetně povinnosti podrobného písemného odůvodnění; z této povinnosti lze podle navrhovatelky dovodit požadavek na věcný přezkum namítaných skutečností před orgánem dohledu. Navrhovatelka dále poukazuje na čl. 2 odst. 1 přezkumné směrnice, který definuje nároky na opatření, jež by měla být v rámci přezkumu přijímána. Unijní úprava podle navrhovatelky nezná možnost nemeritorního ukončení přezkumného procesu.

50. K vládou tvrzeným iracionálním důsledkům pokračování přezkumného řízení i po uzavření smlouvy navrhovatelka uvádí, že byť může být případné uložení opatření pro zadavatele problematické, je to právě zadavatel, kdo uzavřel smlouvu dříve, než byly pochybnosti o jeho postupu vypořádány. Potřeba přijmout nezbytnou navazující legislativu v případě zrušení sporného ustanovení ZZVZ nemůže být důvodem pro zachování protiústavní normy.

V. Upuštění od ústního jednání

51. Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, takže od něj upustil podle § 44 věty první zákona o Ústavním soudu.

VI. Dikce napadeného ustanovení právního předpisu

52. Navrhovatelka se domáhá zrušení § 257 písm. j) ZZVZ, který zní:
„Úřad zahájené řízení usnesením zastaví, jestliže [...] zadavatel v průběhu správního řízení uzavřel smlouvu na plnění předmětu přezkoumávané veřejné zakázky, [...]“

VII. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

53. Podle § 64 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu je návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy oprávněn podat ten, kdo podal ústavní stížnost za podmínek uvedených v § 74 tohoto zákona. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že spolu s ústavní stížností může být podán návrh na zrušení zákona anebo jeho jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem.

54. V rámci posouzení oprávněnosti navrhovatele k podání návrhu na zrušení napadeného ustanovení podle § 64 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 74 zákona o Ústavním soudu je třeba hodnotit, zda uplatněním tohoto ustanovení nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, tedy zda jím mohla být porušena namítaná základní práva. O takové uplatnění napadeného ustanovení jde tehdy, existuje-li mezi ústavní stížností napadeným rozhodnutím a ustanovením právního předpisu navrženého ke zrušení úzká vazba v tom smyslu, že nebytí napadeného ustanovení právního předpisu, nebylo by vydáno ani napadené rozhodnutí [viz bod 57 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/14 ze dne 27. 1. 2015 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.)]. Jinými slovy, ve věci navrhovatele musí být dána možnost promítnutí případného derogačního nálezu do výsledku řízení o ústavní stížnosti, byť mohou existovat i skutečnosti, které vyhovění ústavní stížnosti navzdory použití neústavního právního předpisu neumožní [typicky ochrana práv jiných osob, které jednaly v důvěře v neústavní zákon; zamezení tomu, aby nepoužití neústavního zákona nemělo pro navrhovatele nepříznivější následky než jeho použití; nutnost zamezit ohrožení schopnosti státu plnit své funkce; neúnosný dopad na státní rozpočet či ohrožení jiného srovnatelně důležitého veřejného zájmu; viz bod 19 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/19 ze dne 30. 10. 2019 (N 181/96 SbNU 274; 309/2019 Sb.) a tam citovanou judikaturu].

55. Ústavní soud v nyní projednávané věci dospěl k závěru, že procesní předpoklady pro řízení o zrušení § 257 písm. j) ZZVZ naplněny jsou. Navrhovatelka je legitimním subjektem k podání návrhu na zrušení napadeného ustanovení, protože jej podala spolu s ústavní stížností, která obsahově směřovala přímo proti zastavení řízení o přezkumu postupu ministerstva podle § 257 písm. j) ZZVZ. Nebytí napadeného ustanovení, ÚOHS by řízení o přezkumu postupu zadavatele z důvodu uzavření smlouvy nezastavil. Případný závěr o neústavnosti napadeného ustanovení by v nyní projednávané věci mohl vést k vyhovění správní žalobě navrhovatelky, neboť bez § 257 písm. j) ZZVZ by ÚOHS postrádal zákonný podklad k vydání předmětného rozhodnutí.

56. Návrh je také přípustný ve smyslu § 66 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, jelikož napadený § 257 písm. j) ZZVZ byl vyhlášen ve Sbírce zákonů a před doručením návrhu Ústavnímu soudu nepozbyl platnosti. Není dán ani důvod pro zastavení řízení podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, neboť přezkoumávané ustanovení v průběhu řízení před Ústavním soudem platnosti nepozbylo.

VIII. Průběh legislativního procesu a posouzení jeho ústavní konformity

57. Legislativní procedura přijetí ZZVZ, jehož součástí je i napadené ustanovení, již byla Ústavním soudem přezkoumána nálezem sp. zn. Pl. ÚS 7/19, ve kterém Ústavní soud

dospěl k závěru, že ZZVZ byl přijat při dodržení kvora a dodržení většiny hlasů stanovených v čl. 39 odst. 1 a 2 ve spojení čl. 47 odst. 2 Ústavy, byl řádně podepsán a vyhlášen ve Sbírce zákonů, a byl tedy vydán ústavně předepsaným způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence. Pro stručnost odkazuje Ústavní soud na odůvodnění citovaného nálezu (zejména na body 22–28). Ostatně ani navrhovatelka proti průběhu legislativního procesu nic nenamítá.

IX. Věcný přezkum Ústavního soudu

58. Ústavní soud posoudil obsah návrhu navrhovatelky a vyjádření účastníků řízení a dospěl k závěru, že návrhu nelze vyhovět. Dříve než Ústavní soud odůvodní svůj závěr o souladnosti napadeného § 257 písm. j) ZZVZ s ústavním pořádkem (IX. 3), shrne zákonný kontext přezkumu úkonů zadavatele v zadávacím řízení (IX. 1) a stručně zrekapituluje obecná východiska týkající se práva na soudní a jinou právní ochranu, práva na meritorní rozhodnutí a zákazu výluky soudního přezkumu (IX. 2).

IX. 1 Přezkum úkonů zadavatele v zadávacím řízení

59. Ústavní soud při posuzování návrhu na zrušení napadeného ustanovení nemůže odhlédnout od celkového kontextu právní úpravy řízení o přezkumu úkonů zadavatele v zadávacím řízení. Předně je třeba zdůraznit, že § 6 odst. 1 a 2 ZZVZ stanoví, že zadavatel při postupu podle tohoto zákona musí dodržovat zásady transparentnosti a přiměřenosti a ve vztahu k dodavatelům zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace. Zákon rozlišuje dvě fáze dozoru ze strany ÚOHS nad dodržováním pravidel stanovených zákonem č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů: 1. řízení o přezkoumání úkonů zadavatele před uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku; 2. řízení o návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy po uzavření smlouvy na veřejnou zakázku.

60. Řízení o přezkoumání úkonů zadavatele před uzavřením smlouvy se zahajuje na písemný návrh navrhovatele nebo z moci úřední. Návrh lze podat proti všem úkonům i opomenutím zadavatele, které nejsou v souladu se zákonem č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a v jejichž důsledku vznikla nebo hrozí újma na právech navrhovatele (§ 249–250 ZZVZ). Nedodrží-li zadavatel pravidla stanovená pro zadání veřejné zakázky nebo pro zvláštní postup podle části šesté ZZVZ, čímž ovlivní nebo může ovlivnit výběr dodavatele nebo výběr návrhu, a současně dosud nedošlo k uzavření smlouvy, ÚOHS podle § 263 odst. 2 ZZVZ zruší zadávací řízení jako celek nebo jen jednotlivý úkon zadavatele. ÚOHS návrh podle § 265 písm. a) ZZVZ zamítne, jestliže nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření.

61. V průběhu přezkumného řízení před uzavřením smlouvy zadavatel podle § 246 odst. 1 písm. d) a § 246 odst. 2 ZZVZ nesmí uzavřít smlouvu s dodavatelem ve lhůtě 60 dnů ode dne zahájení řízení. Zákon tím upravuje běh tzv. blokační lhůty, ve které zadavatel nesmí uzavřít smlouvu, čímž umožňuje dalším uchazečům žádat nápravu u ÚOHS, domnívají-li se, že zadavatel v zadávacím řízení postupoval v rozporu se zákonem č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Blokační lhůta má zajistit urychlení a zefektivnění dozorové činnosti ÚOHS tak, aby byla umožněna rychlá příprava meritorního rozhodnutí (viz důvodovou zprávu k ZZVZ, § 246). Podle důvodové zprávy k zákonu o zadávání veřejných zakázek má úprava tzv. blokačních lhůt vést k tomu, aby nařízení předběžného opatření zakazujícího uzavřít smlouvu v zadávacím řízení podle obecné úpravy správního řádu bylo po uplynutí blokační lhůty výjimečným institutem; speciální úprava blokačních lhůt má v tomto ohledu kompenzovat absenci zvláštní úpravy předběžných opatření (DVOŘÁK, D. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2017, s 1171).

62. ÚOHS řízení o návrhu na přezkum postupu zadavatele před uzavřením smlouvy podle napadeného § 257 písm. j) ZZVZ zastaví, uzavřel-li zadavatel v průběhu správního řízení smlouvu; řízení rovněž zastaví např. z důvodu, že zadavatel zrušil zadávací řízení či nebyla-li složena požadovaná kauce (viz § 257 ZZVZ). Důvodová zpráva k zákonu o zadávání veřejných

zakázek vychází z předpokladu, že uzavření smlouvy v průběhu přezkumného řízení ve fázi před uzavřením smlouvy vede ke „zmaření účelu řízení“, které se stává „bezpredmetným“ (viz důvodovou zprávu k ZZVZ, § 246).

63. Po uzavření smlouvy na veřejnou zakázku lze podat pouze návrh na uložení zákazu plnění smlouvy. Podle § 254 odst. 1 písm. b) ZZVZ návrh na uložení zákazu plnění smlouvy na veřejnou zakázku může podat navrhovatel, který tvrdí, že zadavatel uzavřel smlouvu přes zákaz jejího uzavření stanovený zákonem č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nebo předběžným opatřením. ÚOHS podle § 264 odst. 1 ZZVZ uloží zadavateli v řízení zahájeném na návrh zákaz plnění smlouvy, byla-li smlouva na veřejnou zakázku uzavřena postupem uvedeným v § 254 odst. 1 ZZVZ; zároveň platí, že smlouva, ohledně níž ÚOHS uložil zákaz plnění, je zásadně neplatná od samého počátku. Prokáže-li však zadavatel, že důvody hodné zvláštního zřetele spojené s veřejným zájmem vyžadují pokračování plnění smlouvy, ÚOHS v rozhodnutí stanoví lhůtu ne delší než 12 měsíců, jejímž uplynutím je zakázáno plnění smlouvy (§ 264 odst. 3 věta první ZZVZ). Ustanovení § 264 odst. 4 ZZVZ zároveň stanoví, že ÚOHS neuloží zákaz plnění smlouvy, prokáže-li zadavatel kromě skutečností uvedených v odstavci 3 i to, že k ochraně daného veřejného zájmu nepostačuje stanovení lhůty ve výše uvedeném smyslu.

64. Zákonná úprava řízení o přezkoumání postupu zadavatele implementuje unijní úpravu podle výše citované přezkumné směrnice, jejímž cílem je posílit záruky transparentnosti a nediskriminace a zároveň zajistit účinné a rychlé opravné prostředky pro případy porušení práva v oblasti veřejných zakázek. Podle čl. 1 odst. 3 přezkumné směrnice členské státy zajistí, aby bylo přezkumné řízení dostupné alespoň každé osobě, která má nebo měla zájem na získání určité zakázky a které v důsledku domnělého protiprávního jednání vznikla nebo hrozí škoda.

65. Vnitrostátní orgány mají mít v souladu s přezkumnou směrnicí kompetence: a) přijímat co nejrychleji předběžná opatření směřující k nápravě domnělého protiprávního jednání nebo k zabránění dalšímu poškození dotčených zájmů; b) zrušit protiprávní rozhodnutí nebo jiný úkon zadavatele a c) přiznat náhradu škody osobám poškozeným protiprávním jednáním (srov. čl. 2 odst. 1 přezkumné směrnice). Tyto pravomoci mohou být rozděleny mezi různé orgány, které jsou z různých hledisek příslušné k přezkumnému řízení (čl. 2 odst. 2 přezkumné směrnice). Nejsou-li orgány příslušnými k přezkumnému řízení soudy, musí být v takovém případě přijaty předpisy zajišťující, že domnělé protiprávní opatření orgánu příslušného k přezkumu nebo domnělé vady při výkonu jemu svěřených pravomocí podléhají soudnímu přezkumu (čl. 2 odst. 9 přezkumné směrnice).

66. Přezkumná směrnice dále výslovně stanoví, že členské státy zajistí, „aby veřejný zadavatel nemohl uzavřít smlouvu dříve, než orgán příslušný k přezkumu rozhodne o návrhu na předběžné opatření nebo na přezkum. Pozastavení končí nejdříve uplynutím odkladné lhůty podle čl. 2a odst. 2 a čl. 2d odst. 4 a 5“ (čl. 2 odst. 3 přezkumné směrnice). Podle čl. 2a odst. 2 přezkumné směrnice pak platí, že smlouva nesmí být uzavřena před uplynutím lhůty alespoň deseti (resp. patnácti) kalendářních dnů ode dne následujícího po dni, kdy bylo rozhodnutí o zadání zasláno dotčeným uchazečům a zájemcům. Jinak platí, že přezkumná řízení „nepozastavují [...] nutně automaticky zadávací řízení, kterých se týkají“ (čl. 2 odst. 4 přezkumné směrnice). Konečně čl. 2 odst. 7 druhý pododstavec přezkumné směrnice stanoví, že „[s] výjimkou případu, kdy je třeba rozhodnutí před přiznáním náhrady škody zrušit, může členský stát dále stanovit, že po uzavření smlouvy [v souladu s výše uvedenými pravidly] je pravomoc orgánů příslušných k přezkumnému řízení omezena na přiznání náhrady škody osobám poškozeným protiprávním jednáním“.

67. Obecné soudy se v minulosti již zabývaly souladem národní úpravy zákona č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, s přezkumnou směrnicí. Dospěly přitom k závěru, že účelem řízení o přezkoumání úkonů zadavatele je zjednání nápravy v době, kdy lze ještě pochybení zadavatele napravit, tj. před uzavřením smlouvy. Okamžik uzavření

smlouvy v zadávacím řízení představuje podle NSS objektivní překážku pro věcné projednání návrhu ze strany ÚOHS (viz bod 24 rozsudku NSS č. j. 10 As 219/2016-51 ze dne 18. 1. 2018). Účinnost prostředku ochrany, tj. přezkumu postupu zadavatele před uzavřením smlouvy o zakázce, podle správních soudů česká právní úprava zajišťuje prostřednictvím tzv. blokačních lhůt ve spojení s povinností ÚOHS v opodstatněných případech vydat na návrh dodavatele či *ex officio* předběžné opatření, které by zakazovalo smlouvu o zakázce uzavřít (srov. bod 17 rozsudku NSS č. j. 4 As 249/2014-43 ze dne 31. 3. 2015). V tomto smyslu je ÚOHS v řízení o návrhu na přezkum úkonů zadavatele povinen zajistit, aby o něm věcně rozhodl ve stadiu, kdy může být protiprávní jednání zadavatele ještě vyloučeno; této povinnosti lze dostát pouze tak, že vydá rozhodnutí podle § 263 až 265 ZZVZ před uplynutím blokační lhůty. Případnému uplynutí blokační lhůty je podle správních soudů ÚOHS povinen předejít všemi zákonem stanovenými prostředky, zejména zajištěním rychlého a plynulého rozhodování správního orgánu, případně vydáním předběžného opatření, a to i bez návrhu (viz bod 45 rozsudku NSS č. j. 10 As 219/2016-51).

68. Pravomoc k přezkumu postupu zadavatele ve smyslu přezkumné směrnice je rozdělena mezi ÚOHS a civilní soudy. ÚOHS má pravomoc rozhodovat v přezkumném řízení o přezkoumání úkonů zadavatele před uzavřením smlouvy a rovněž v řízení o návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy po uzavření smlouvy. Civilní soudy pak rozhodují o náhradě škody způsobené porušením povinností zadavatele při zadávání veřejné zakázky. Soudy rozhodující v civilním řízení mají pravomoc i k posouzení otázky, zda byly porušeny povinnosti zadavatele vyplývající ze zákona č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (viz bod 18 rozsudku NSS č. j. 4 As 249/2014-43).

IX. 2 Obecná východiska: právo na soudní a jinou právní ochranu, právo na meritorní rozhodnutí a zákaz výluky soudního přezkumu

69. Jak je patrné z výše shrnuté zákonné úpravy, napadený § 257 písm. j) ZZVZ ukládá ÚOHS povinnost zastavit řízení o návrhu na přezkum postupu zadavatele před uzavřením smlouvy v případě, že je uzavřena smlouva na plnění předmětu přezkoumávané veřejné zakázky. Z navrhovatelčiny argumentace vyplývá, že spatřuje protiústavnost napadeného ustanovení v tom, že jeho aplikace vede k porušení práva účastníků přezkumného řízení na soudní a jinou právní ochranu.

70. Právo na soudní a jinou právní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny zaručuje každému, že se může domáhat u soudu nebo u jiného orgánu svého práva „stanoveným postupem“, přičemž „[p]odmínky a podrobnosti upravuje zákon“ (čl. 36 odst. 4 Listiny). Ústavně předpokládaná soudní ochrana není jediným způsobem, jímž se může jednotlivec domoci ochrany svých subjektivních práv. V právním řádu mohou být upraveny nejrůznější formy jiné právní ochrany, s nimiž sice nejsou spojeny stejné záruky nezávislosti a nestrannosti jako u soudů, v praxi však obvykle představují efektivní a postačující řešení; spadají sem mimo jiné veškerá správní řízení či jiná řízení vedená před jiným orgánem veřejné moci než soudem. Za předpokladu, že v konečném důsledku není vyloučen přístup jednotlivce k soudu, má zákonodárce široký prostor pro nalezení řešení, jež s ohledem na specifika konkrétního právního vztahu umožní dosáhnout účinnou ochranu práv v požadované kvalitě [viz bod 42 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/18 ze dne 30. 7. 2019 (N 141/95 SbNU 213; 232/2019 Sb.)].

71. Právě odpovídající kvalita dostupné ochrany práv je pro naplnění základního práva na soudní a jinou právní ochranu zásadní. Jeho cílem totiž je zajistit ochranu práv, která nejsou teoretická či iluzorní, nýbrž jsou praktická a účinná (viz rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 12. 2. 2004 ve věci *Perez proti Francii*, č. stížnosti 47287/99, § 80). Aby právo na soudní a jinou právní ochranu k soudu mohlo být účinné, musí mít jednotlivec v demokratickém právním státě zřetelnou a skutečnou možnost napadnout akt, který zasahuje do jeho subjektivních práv (srov. např. rozsudek ESLP ze dne 11. 9. 2020 ve věci *Kandarakis proti*

Řecku, č. stížností 48345/12, 48348/12 a 67463/12, § 46). Z judikatury ESLP vyplývá, že právo na soudní a jinou právní ochranu se nevyčerpává pouhým předložením věci příslušnému orgánu; právo na soudní a jinou právní ochranu nezahrnuje pouze právo na zahájení řízení, které směřuje k ochraně subjektivního práva jednotlivce, nýbrž zahrnuje rovněž právo na věcné rozhodnutí sporu, resp. meritorní posouzení případu (viz rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 29. 11. 2016 ve věci *Lupeni Greek Catholic Parish a ostatní proti Rumunsku*, č. stížnosti 76943/11, § 86; dále rozsudky ESLP ze dne 8. 1. 2021 ve věci *Gogić proti Chorvatsku*, č. stížnosti 1605/14, § 36, či ze dne 9. 1. 2004 ve věci *Aćimović proti Chorvatsku*, č. stížnosti 61237/00, § 42).

72. Právo na soudní a jinou právní ochranu zahrnující právo na meritorní rozhodnutí nicméně není absolutní a může podléhat legitimním zákonným omezením. Žádné z nich nesmí být nepřiměřené a nesmí narušovat podstatu chráněného základního práva (srov. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 23. 6. 2016 ve věci *Baka proti Maďarsku*, č. stížnosti 20261/12, § 120). Z hlediska ochrany základních práv a svobod je nezbytné, aby jednotlivé podmínky, za nichž se lze ochrany domáhat, sledovaly legitimní cíl a byly vůči němu přiměřené [viz bod 27 stanoviska pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 ze dne 28. 11. 2017 (ST 45/87 SbNU 905; 460/2017 Sb.)].

73. Podle čl. 36 odst. 2 Listiny se může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny v tomto smyslu představuje obecnou garanci soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy, ale zároveň poskytuje zákonodárci prostor, aby soudní přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy zákonem vyloučil (tzv. výluka soudního přezkumu). Ani formou zákona však není možno vyloučit přezkoumávání rozhodnutí týkajícího se základních práv a svobod podle Listiny, což je projevem čl. 4 Ústavy, podle kterého jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci [srov. nálezný sp. zn. Pl. ÚS 23/11 ze dne 24. 4. 2012 (N 86/65 SbNU 161; 234/2012 Sb.)]. Předmětný zákaz výlučky ze soudního přezkumu se vztahuje pouze na případy, ve kterých musí jít o konkrétní základní právo a současně se musí rozhodnutí orgánu veřejné správy konkrétního základního práva skutečně týkat [viz bod 63 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/17 ze dne 2. 7. 2019 (N 124/95 SbNU 8; 212/2019 Sb.)].

74. Zákaz výlučky soudního přezkumu je zároveň nutné vnímat širěji z perspektivy Úmluvy a judikatury ESLP. Podle ní totiž platí, že soudní přezkum nelze vyloučit u věcí, které spadají do trestní či civilní větve čl. 6 odst. 1 Úmluvy (viz např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 14. 12. 2006 ve věci *Marković a ostatní proti Itálii*, č. stížnosti 1398/03, § 98). Probíhala-li by v těchto věcech nejprve právní ochrana u jiného než soudního orgánu ochrany práv ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, bylo by nutné zajistit její soudní přezkum, i pokud by teoreticky nešlo o základní práva a svobody podle Listiny (viz KOPA, M. In: HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. Listina základních práv a svobod. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 1044).

IX. 3 Přezkum ústavnosti § 257 písm. j) ZZVZ

75. S ohledem na výše shrnutá obecná východiska musí Ústavní soud zvážit, zda napadená povinnost ÚOHS zastavit řízení o přezkoumání úkonů zadavatele vede k omezení práva navrhovatelů na soudní a jinou právní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Především platí, že podle současné právní úpravy žádné subjektivní právo uchazečů získat veřejnou zakázku v zadávacím řízení neexistuje. Zadávací řízení veřejných zakázek je civilní kontraktní proces, jenž nepředstavuje výkon veřejné moci; je ovšem modifikovaný zvláštními předpisy závaznými pro veřejné zadavatele a další subjekty. Uchazeči o veřejnou zakázku mají v souladu s § 6 odst. 2 ZZVZ právo na to, aby vůči nim zadavatel v zadávacím řízení postupoval rovně a nediskriminačně. V tomto ohledu základní právo uchazečů na soudní a jinou právní ochranu

dopadá i na řízení o návrhu na přezkum postupu zadavatele podle zákona č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, neboť ÚOHS představuje jiný orgán, u kterého se uchazeči mohou domáhat účinné ochrany svého práva na rovné zacházení ze strany zadavatele při zadávání veřejné zakázky. Uchazečům o veřejnou zakázku tedy svědčí základní právo podle čl. 36 odst. 1 Listiny, aby se u soudu nebo jiného orgánu mohli domáhat svého práva stanoveným způsobem.

76. Zároveň nelze soudní přezkum postupu zadavatele absolutně vyloučit, neboť z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že zadávací řízení na veřejnou zakázku spadá do civilní větve ústavně zaručených procesních práv podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy (viz rozsudek ESLP ve věci *Mirovni Institut proti Slovinsku*, § 105).

77. Ústavnost napadeného ustanovení je tedy třeba hodnotit z perspektivy práva na soudní a jinou právní ochranu, neboť řízení o návrhu na přezkum úkonů zadavatele pod rozsah čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy spadá. Ústavní soud dále dospěl k závěru, že povinnost ÚOHS zastavit přezkumné řízení v případě, že byla uzavřena smlouva na předmět veřejné zakázky, představuje zjevné omezení práva účastníků řízení na soudní a jinou právní ochranu zahrnujícího právo na meritorní rozhodnutí, neboť příslušný orgán nemá v případě procesního rozhodnutí možnost postup zadavatele v zadávacím řízení věcně zhodnotit. Zastaví-li ÚOHS řízení o přezkumu postupu zadavatele v případě, kdy je uzavřena smlouva, následný soudní přezkum rozhodnutí ÚOHS je ze strany správních soudů omezen pouze na otázku zákonnosti zastavení řízení; souladem postupu zadavatele se zákonem č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, se tedy správní soudy věcně zabývat nemohou. Zastavení řízení představuje omezení přístupu k meritornímu soudnímu přezkumu postupu zadavatele v zadávacím řízení, což zároveň znamená omezení možnosti uchazečů domáhat se soudní ochrany jejich práva na rovné a nediskriminační zacházení ze strany zadavatele. V tomto smyslu tedy napadené ustanovení představuje omezení základního práva účastníků řízení na soudní a jinou právní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

78. V nyní projednávaném případě však nejde o soudní výluky ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny (jak tvrdí navrhovatelka), protože samotné procesní rozhodnutí ÚOHS je i nadále přezkoumatelné ve správním soudnictví tradiční cestou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. soudního řádu správního. Rozporovaná povinnost ÚOHS zastavit přezkumné řízení omezuje přístup účastníků k soudnímu přezkumu toliko ve vztahu k úkonům zadavatele v zadávacím řízení, které mají být příčinou nerovného zacházení vůči uchazečům. Přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny vůči samotnému rozhodnutí ÚOHS zákonem omezen není.

79. Vyplývá-li z výše uvedeného, že úprava napadeného § 257 písm. j) ZZVZ omezuje základní právo účastníků přezkumného řízení na soudní a jinou právní ochranu, musí dále Ústavní soud uvážit, zda takové omezení sleduje legitimní cíl. Za legitimní cíle institutu zastavení přezkumného řízení nelze považovat zrychlení či zefektivnění zadávacího řízení. Zastavení přezkumného řízení je pouhým důsledkem právního jednání – uzavření smlouvy na předmět veřejné zakázky. Legitimní cíl je však nutné hledat ve smyslu přezkumného řízení před uzavřením smlouvy. Je-li účelem tohoto řízení přezkoumat úkony zadavatele ještě před uzavřením smlouvy na předmět veřejné zakázky a případně uložit nápravné opatření, je zřejmé, že uzavřením smlouvy se přezkumné řízení v této fázi stává bezpředmětným. Institut zastavení řízení má zajistit racionalizaci přezkumného řízení tak, aby řízení u ÚOHS a případně u správních soudů neprobíhalo poté, co již není možné naplnit jeho smysl. Jinými slovy, omezení práva na soudní a jinou právní ochranu sleduje cíl zajištění účinnosti rozhodnutí ve fázi před uzavřením smlouvy na předmět veřejné zakázky – takový cíl legitimní je.

80. Konečně je třeba zhodnotit, zda je předmětné omezení práva na soudní a jinou právní ochranu institutem zastavení přezkumného řízení k právě uvedenému legitimnímu cíli přiměřené. Ústavní soud v tomto ohledu dospěl k závěru, že tomu tak je.

81. Ustanovení § 257 písm. j) ZZVZ neomezuje právo účastníků přezkumného řízení na soudní a jinou právní ochranu absolutně. K zastavení přezkumného řízení dojde jen v případě, je-li smlouva na předmět veřejné zakázky uzavřena dříve, než ÚOHS vydá meritorní rozhodnutí ve věci přezkumu postupu zadavatele. Zákon č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, přitom obsahuje několik „pojistek“, které mají zajistit, aby meritorní rozhodnutí bylo zásadně vydáno – zejména jde o úpravu tzv. blokačních lhůt. Nerozhodne-li ÚOHS o přezkumu v příslušné blokační lhůtě, má kompetenci (nikoliv povinnost) vydat předběžné opatření zakazující zadavateli smlouvu uzavřít, čímž ÚOHS může zajistit, aby bylo přezkumné řízení řádně dokončeno.

82. Navrhovatelka tvrdí, že výše uvedené zákonné pojistky nejsou dostatečné proto, že zadavatel se může bez dalšího rozhodnout blokační lhůtu či předběžné opatření ÚOHS porušit a smlouvu uzavřít, čímž se fakticky vyhne věcnému přezkumu svého postupu. Navrhovatelka obdobně namítá, že tyto pojistky nezabraňují svévolnému postupu ze strany ÚOHS, jehož nečinnost může vést k uzavření smlouvy na předmět veřejné zakázky. S těmito argumenty navrhovatelky se Ústavní soud neztotožňuje. Zadavatelé jsou ve svém postupu při uzavírání smlouvy v běžící blokační lhůtě či přes zákaz stanovený předběžným opatřením omezeni zákonem. Uzavře-li totiž zadavatel bez dalšího smlouvu v běžící blokační lhůtě či v rozporu s předběžným opatřením, je ÚOHS podle § 264 odst. 1 ZZVZ povinen zásadně uložit zadavateli zákaz plnění smlouvy, která je neplatná od počátku. Tímto způsobem zákon č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zajišťuje, aby nebyla účinná smlouva na veřejnou zakázku, která byla zadavatelem uzavřena v běžící blokační lhůtě či v rozporu se stanoveným předběžným opatřením.

83. Zákon v obecné rovině poskytuje ÚOHS konkrétní prostředky, kterými může dosáhnout meritorního rozhodnutí v přezkumném řízení, a tím i docílit účinné ochrany účastníků tohoto řízení. ÚOHS může uplynutí blokační lhůty bez vydání meritorního rozhodnutí předejít buďto včasným vydáním meritorního rozhodnutí v blokační lhůtě, nebo vydáním předběžného opatření zakazujícího uzavřít zadavateli smlouvu, a to i bez návrhu. Ústavní soud přitom zdůrazňuje, že vydání předběžného opatření zakazujícího uzavření smlouvy nelze vnímat jako absolutní povinnost ÚOHS. Lze si totiž představit případy, ve kterých by zájmy zadavatele na okamžitém uzavření smlouvy legitimně převážily nad právem účastníků řízení na vydání meritorního rozhodnutí ve fázi před uzavřením smlouvy (např. akutní potřeba nákupu léků apod.). Takové případy, ve kterých ÚOHS buďto meritorně nerozhodne ještě v blokační lhůtě, či nevydá odpovídající předběžné opatření, budou výjimečné; zcela je ale vyloučit nelze.

84. Existují-li případy, ve kterých by oprávněné zájmy zadavatele na uzavření smlouvy mohly převážet nad právem účastníků na dokončení přezkumného řízení, nelze vnímat možnost ÚOHS zvážit vydání předběžného opatření zakazujícího uzavření smlouvy jako nepřiměřenou kompetenci umožňující jeho svévolné jednání. Tuto možnost je naopak nutné vnímat jako zákonné zmocnění, které umožňuje ÚOHS zvážit v jednotlivých případech, zda právo na soudní a jinou právní ochranu účastníků přezkumného řízení převažuje nad zájmy zadavatele uzavřít smlouvu. Postrádal-li by ÚOHS tuto kompetenci, byl by ostatně napadený § 257 písm. j) ZZVZ fakticky vyprázdňen – smlouva by nikdy nemohla být ze strany zadavatele uzavřena dříve, než by meritorně skončilo přezkumné řízení.

85. Skutečnost, zda ÚOHS zváží v jednotlivých případech protichůdné zájmy správně, je otázkou aplikace příslušných ustanovení v konkrétních věcech. Zváží-li ÚOHS protichůdné zájmy chybně a meritorní rozhodnutí před uzavřením smlouvy nevydá, může jeho postup představovat nesprávný úřední postup, za který nese stát odpovědnost (srov. čl. 36 odst. 3 Listiny). Avšak z pouhé možnosti, že ÚOHS nevyužije příslušných zákonných pojistek tak, aby ve věci bylo vydáno meritorní rozhodnutí, nelze usuzovat na nepřiměřenost omezení

základního práva na soudní a jinou právní ochranu obecně, protože ve výjimečných případech může být takový postup legitimní.

86. Z pohledu přiměřenosti institutu zastavení přezkumného řízení je konečně zásadní, že ani účastníkům zastaveného přezkumného řízení se cesta k věcnému přezkumu postupu zadavatele při zadávání veřejné zakázky zastavením přezkumného řízení zcela neuzavírá. Jak je vysvětleno výše, neúspěšní uchazeči se vůči zadavateli mohou domáhat náhrady škody v civilním řízení u civilních soudů. V rámci zkoumání odpovědnosti zadavatele civilní soudy přezkoumají postup zadavatele vůči neúspěšnému uchazeči, včetně toho, zda zadavatel s neúspěšným uchazečem zacházel rovně a nediskriminačně.

87. Vzhledem k tomu, že neexistuje subjektivní právo uchazečů na uzavření smlouvy na předmět veřejné zakázky, je z pohledu práva na soudní a jinou právní ochranu přiměřené, že forma účinné ochrany vůči porušení práva na rovné zacházení je v různých fázích zadávacího řízení odlišná. Ve fázi před uzavřením smlouvy tuto ochranu představují ochranná opatření (zrušení zadávacího řízení či jednotlivého úkonu zadavatele), ve fázi po uzavření smlouvy prostředek ochrany představuje možnost domáhat se proti státu náhrady škody podle speciálního zákona. Z požadavku základního práva na soudní a jinou právní ochranu nevyplývá, jakou konkrétní formou je třeba ochranu právu zajistit, a vzhledem k tomu, že zákon č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, obsahuje zákonné prostředky, aby bylo až na výjimky meritorně rozhodnuto ve věcech přezkumného řízení, nelze považovat institut zastavení řízení za nepřiměřený.

88. Z výše uvedeného vyplývá, že napadená zákonná povinnost zastavit přezkumné řízení v případě, že je uzavřena smlouva na předmět veřejné zakázky, je obecně přiměřená vůči sledovanému legitimnímu cíli. Ústavní soud proto dospěl závěru, že napadený § 257 písm. j) ZZVZ je v souladu s ústavním pořádkem.

X. Závěr

89. Ze všech shora uvedených důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že napadený § 257 písm. j) ZZVZ je v souladu s ústavním pořádkem, a návrh na jeho zrušení podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudců Vladimíra Sládečka, Josefa Fialy a Radovana Suchánka k odůvodnění nálezu

V souladu s § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) podáváme toto nesouhlasné odlišné stanovisko k odůvodnění nálezu.

1. S výrokem nálezu souhlasíme, ale máme výhrady k části jeho odůvodnění (body 5 až 38).

2. V dané věci jde o jednu ze dvou ústavních stížností (posléze spojených do společného řízení, avšak v textu odůvodnění nedůsledně odlišovaných – srov. body 19 a 23), s níž stěžovatelka v souladu s § 74 zákona o Ústavním soudu spojila návrh na zrušení ustanovení § 257 písm. j) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Jde tedy o tzv. konkrétní kontrolu ústavnosti. Stejně je označováno řízení o návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení, který je oprávněn podat soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (§ 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu).

3. V uvedené části odůvodnění se velice zevrubně popisuje obsah obou ústavních stížností, jakož i řízení jim předcházejících (u správního orgánu a správního soudu), včetně vyžádaných vyjádření a jediné (a nikoliv více replik, jak naznačuje nadpis části II. 4) repliky

k nim. Je si však třeba uvědomit, že při této formě kontroly ústavnosti je úkolem Ústavního soudu především (na prvním místě) posoudit, zda jsou splněny podmínky podle § 74 zákona o Ústavním soudu, tedy zda dané ustanovení, napadené návrhem na jeho zrušení, má povahu ustanovení, jehož „uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti“. To Ústavní soud skutečně učinil v bodě 39. To je však vše, co může Ústavní soud v daném řízení – ve vztahu k ústavní stížnosti – učinit. Při přezkumu ústavnosti v rámci konkrétní kontroly není totiž přípustné dále přihlížet k vlastnímu případu (tj. k napadenému rozhodnutí a argumentaci proti němu, obsažené v ústavní stížnosti), který kontrolu vyvolal.

4. Rozdíl mezi tzv. abstraktní a konkrétní kontrolou ústavnosti totiž spočívá toliko v odlišnosti navrhovatelů (a jejich motivů) a úvodním posouzením, zda jsou splněny podmínky podle § 74 (příp. § 64 odst. 3) zákona o Ústavním soudu. Jinak je procesní postup, tedy i posuzování ústavnosti, shodné.

5. Považujeme proto za zcela nadbytečné, když většina pléna Ústavního soudu akceptovala zevrubný rozbor ústavní stížnosti, ačkoliv na vlastní posouzení ústavnosti napadeného ustanovení to nemá žádný vliv. Uvedené partie odůvodnění nepochybně patří do odůvodnění (následného) rozhodnutí o ústavní stížnosti, která řízení o zrušení ustanovení zákona podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy vyvolala, nikoliv však do plenárního nálezu, jímž bylo rozhodnuto o ústavnosti napadeného zákonného ustanovení.

Č. 191**Rozhodování o nákladech řízení v řízeních majících povahu iudicii duplicis
(sp. zn. I. ÚS 3202/20 ze dne 2. listopadu 2021)**

V řízeních *iudicium duplex* nelze na náklady řízení bez dalšího aplikovat zásadu o úspěchu ve věci. Zpravidla se jeví jako spravedlivé, aby každý z účastníků sám nesl své náklady řízení a nebyl povinen hradit náklady jiného účastníka, ledaže by pro to byly dány zvláštní důvody.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) a soudců Jaromíra Jirsy a Vladimíra Sládečka ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky Hermes Media, a. s., V Luhu 754/18, Praha 4, zastoupené Mgr. Stanislavem Němcem, advokátem, sídlem Vinohradská 1215/32, Praha 2, proti výrokům II a III rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2020 č. j. 13 Co 16/2020-834 a výrokům V a VI rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 8 ze dne 14. 11. 2018 č. j. 8 C 403/2007-760 ve znění opravného usnesení Obvodního soudu pro Prahu 8 ze dne 8. 2. 2019 č. j. 8 C 403/2007-780, za účasti Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 8 jako účastníků řízení, Ing. Jana Marka a Ing. Pavla Marka jako vedlejších účastníků řízení, oba zastoupeni JUDr. Jiřím Bednářem, advokátem, sídlem Na Rybníčku 12, takto:

I. Výroky II a III rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2020 č. j. 13 Co 16/2020-834 a výroky V a VI rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 8 ze dne 14. 11. 2018 č. j. 8 C 403/2007-760 ve znění opravného usnesení Obvodního soudu pro Prahu 8 ze dne 8. 2. 2019 č. j. 8 C 403/2007-780 bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

II. Výroky II a III rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2020 č. j. 13 Co 16/2020-834 a výroky V a VI rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 8 ze dne 14. 11. 2018 č. j. 8 C 403/2007-760 ve znění opravného usnesení Obvodního soudu pro Prahu 8 ze dne 8. 2. 2019 č. j. 8 C 403/2007-780 se ruší.

Odůvodnění**I.**

1. Ústavnímu soudu byl dne 13. 11. 2020 doručen návrh na zahájení řízení o ústavní stížnosti ve smyslu § 72 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), prostřednictvím něhož se stěžovatelka domáhala zrušení v záhlaví uvedených částí rozhodnutí obecných soudů, a to pro jejich rozpor s čl. 11 a 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. Před Obvodním soudem pro Prahu 8 bylo vedeno pod sp. zn. 8 C 403/2007 řízení o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví k blíže určené nemovitosti. Stěžovatelka do tohoto řízení vstoupila namísto svého právního předchůdce, žalovaného Jaroslava Kocáby, od něhož nabyla spoluvlastnický podíl ve výši ideální 1/2 na dotčené nemovitosti.

4. Po předchozím řízení rozhodl Obvodní soud pro Prahu 8 ústavní stížností napadeným rozsudkem tak, že zrušuje podílové spoluvlastnictví žalobce (Jaroslava Marka, který v průběhu řízení převedl 2/5 svého podílu na svého syna Jana a 2/5 na svého syna Pavla; v průběhu odvolacího řízení právní předchůdce vedlejších účastníků zemřel, přičemž odvolací soud rozhodl o tom, že v řízení bude na straně žalobce pokračováno s vedlejšími účastníky) a žalované (stěžovatelka) k ideální 1/5 blíže určené nemovitosti (výrok I). Ve vztahu ke zbývajícím 4/5 sporné nemovitosti rozhodl nalézací soud tak, že žalobu zamítl (výrok II). Ideální 1/5 nemovitosti přikázal soud do výlučného vlastnictví žalobce (výrok III). Na vyrovnání jeho podílu byla žalobci uložena povinnost zaplatit stěžovateli částku 6 890 000 Kč (výrok IV), o nákladech řízení bylo rozhodnuto tak, že stěžovatelka je povinna zaplatit České republice částku 29 051 Kč (výrok V) a rovněž jí byla uložena povinnost zaplatit žalobci částku 974 490 Kč (výrok VI).

5. K podanému odvolání rozhodl Městský soud v Praze ústavní stížností napadeným rozsudkem tak, že se rozsudek nalézacího soudu ve výrocích I a II potvrzuje. Ve výroku IV byl rozsudek nalézacího soudu změněn co do výše vypořádacího podílu, kterým měla být nově částka 1 790 000 Kč (výrok I). Stran nákladů řízení rozhodl odvolací soud tak, že uložil stěžovateli povinnost zaplatit České republice částku 65 149 Kč (výrok II) a žalobci pak částku 660 703 Kč (výrok III).

6. Právě nákladové výroky jak nalézacího, tak i odvolacího soudu napadla stěžovatelka předmětnou ústavní stížností, neboť má za to, že jimi došlo k zásahu do jejích základních práv a svobod, jež jsou jí garantovány čl. 11 a 36 Listiny. Stěžovatelka je toho názoru, že o nákladech řízení mělo být rozhodnuto dle § 150 občanského soudního řádu, neboť poměřovat úspěch a neúspěch věci je třeba v širších souvislostech. Rozhodnutí obecných soudů je stran nákladů řízení nespravedlivé a formalistické. Stěžovatelka současně poukázala na specifika soudního řízení, v němž dochází k vypořádání podílového spoluvlastnictví – jedná se o *iudicium duplex*. Z toho důvodu nelze hovořit o procesním neúspěchu některé ze stran. Žaloba vedlejších účastníků o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví byla co do ideálních 4/5 předmětné nemovitosti zamítnuta a soudy rozhodly o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví k ideální 1/5 nemovitosti. Odvolací soud ve svém rozhodnutí neuvedl žádné zvláštní důvody, pro které by bylo lze uložit stěžovateli náklady ve shora uvedené výši. Městský soud vyšel pouze z toho, že vedlejší účastníci měli být v řízení úspěšní, aniž by tento svůj závěr jakkoliv blíže odůvodnil. V souvislosti s uvedeným odkázala stěžovatelka na nález Ústavního soudu ze dne 10. 11. 2020 sp. zn. I. ÚS 262/20 (N 208/103 SbNU 142).

III.

7. Vedlejší účastníci řízení ve svém vyjádření k ústavní stížnosti konstatovali, že stěžovatelka již na začátku řízení mohla předvídat konkrétní rozhodnutí soudu, přičemž celý soudní proces se snažila prodlužovat. Stěžovatelka vstoupila do již probíhajícího soudního řízení a věděla, jaká je právní a skutková situace. Ve svém jednání se přitom spoléhala na to, že právní předchůdce vedlejších účastníků nebude mít dostatek finančních prostředků na to, aby ji ze spoluvlastnického podílu vyplatil.

8. Městský soud v Praze v souvislosti s napadenými výroky II a III rozsudku odvolacího soudu odkázal na odůvodnění svého rozsudku. Oba nákladové výroky považuje městský soud

za správné, není si vědom toho, že by ve věci došlo k porušení základních práv a svobod účastníků řízení.

9. Stěžovatelka využila svého práva repliky k vyjádřením účastníků a vedlejších účastníků, přičemž se vyjádřila k průběhu samotného řízení o zrušení spoluvlastnictví s tím, že je i nadále přesvědčena, že jí měla být sporná nemovitost přikázána do vlastnictví. Stran nákladů řízení odkázala stěžovatelka na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2019 sp. zn. II. ÚS 572/19 (N 211/97 SbNU 260) nebo sp. zn. I. ÚS 262/20, jejichž závěry mají dopadat i na právě projednávaný případ.

IV.

10. Ústavní soud zvážil argumentaci stěžovatelky a obsah napadených rozsudků a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

11. 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 poruší 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 nálezy ze dne 23. 11. 2010 sp. zn. IV. ÚS 2738/10 (N 235/59 SbNU 391), nálezy ze dne 28. 5. 2013 sp. zn. II. ÚS 2570/10 (N 95/69 SbNU 457) a nálezy ze dne 3. 4. 2014 sp. zn. III. ÚS 1561/13 (N 52/73 SbNU 59); všechna rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto nálezu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>].

12. Ústavní soud je toho názoru, že pro posouzení předmětného případu má podstatný význam ta skutečnost, že se jednalo o tzv. řízení *iudicium duplex*. To znamená, že řízení o vypořádání spoluvlastnictví může být zahájeno k návrhu kteréhokoli z budoucích účastníků a přes formální označení, odpovídající dikci zákona, jsou všichni účastníci vzájemně v postavení odpovídajícím procesní pozici žalobce a žalovaného současně, nehledě na to, kdo žalobu podal. Povahově tak nejde o klasické sporné řízení, v němž by jedna z proti sobě stojících stran musela vyhrát a druhá prohrát.

13. Vzhledem k takto výjimečnému postavení účastníků řízení není snadné rozhodnout o náhradě nákladů soudního řízení, neboť není zřejmé, která strana vlastně „vyhrála“ a která „prohrála“. Jinými slovy řečeno, v obdobných případech nelze bez dalšího aplikovat zásadu úspěchu ve věci. Tomuto specifickému rysu řízení pak odpovídá též roztržštěnost judikatury obecných soudů v obdobných věcech. Vzhledem k tomu, že z věcných důvodů není prakticky možné, aby se touto otázkou sjednocujícím způsobem zabýval Nejvyšší soud, přistoupil Ústavní soud ve věci sp. zn. I. ÚS 262/20 k zevrubné analýze této problematiky. Z té mimo jiné vyplývá, že „nemohou-li spoluvlastníci předem přesně předvídat konkrétní rozhodnutí soudu a mají-li všichni shodné procesní postavení v řízení, v němž se jedná o rovném vlastnickém právu všech účastníků, jeví se zpravidla jako spravedlivé východisko pro rozhodnutí o nákladech řízení, aby každý ze spoluvlastníků sám nesl své náklady řízení a nebyl povinen hradit náklady jiného spoluvlastníka, ledaže by pro to byly dány zvláštní důvody; takové východisko odpovídá právu spoluvlastníků na ochranu vlastnictví zaručenému čl. 11 odst. 1 Listiny“.

14. Z odůvodnění ústavní stížností napadených rozsudků se však naopak podává, že soudy založily odůvodnění svých nákladových výroků na zásadě úspěchu ve věci, jejíž aplikace není tomuto typu řízení vlastní – v podrobnostech lze zcela odkázat na nálezy Ústavního soudu

sp. zn. I. ÚS 262/20. Chce-li obecný soud v řízeních, která mají charakter *iudicii duplicis*, rozhodnout o nákladech řízení asymetricky, měl by přednést pro tento svůj postup přesvědčivé argumenty. Z odůvodnění ústavní stížností napadených rozsudků se takové důvody nepodávají, a proto přistoupil Ústavní soud k jejich částečné kasaci. Výše uvedené neznámá, že by obecné soudy nemohly v nákladových výrocích zohlednit průběh soudního řízení, nicméně musí tento svůj postup řádně odůvodnit. To se v projednávané věci nestalo, čímž došlo k zásahu do základního práva stěžovatelky na spravedlivý proces. Pro úplnost je však nutno uvést, že obecné soudy rozhodovaly o náhradě nákladů řízení před vyhlášením citovaného nálezu Ústavního soudu.

15. Ve světle řečeného Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti, vyslovil porušení základního práva stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a přikročil dle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu ke zrušení výroků II a III rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2020 č. j. 13 Co 16/2020-834 a výroků V a VI rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 8 ze dne 14. 11. 2018 č. j. 8 C 403/2007-760 ve znění opravného usnesení Obvodního soudu pro Prahu 8 ze dne 8. 2. 2019 č. j. 8 C 403/2007-780.

Č. 192**Výše odškodnění za neoprávněný zásah do osobnostních práv způsobený zveřejněním nepravdivých informací v médiích
(sp. zn. I. ÚS 668/21 ze dne 2. listopadu 2021)**

Při rozhodování o výši peněžitého zadostiučinění obecné soudy nerespektovaly kritéria, která Ústavní soud vymezil ve své judikatuře pro postup při určování přiměřené náhrady nemajetkové újmy v penězích, a neposkytly tak ochranu základním právům stěžovatele. Navíc soudy svůj postup řádně nezdůvodnily a při svém rozhodování postupovaly mechanicky a formalisticky bez zvážení konkrétních okolností daného případu, a tedy nedostály požadavkům na náležité odůvodnění rozhodnutí.

Skutečnost, že se soudní praxe ustálila na určitých částkách náhrad za zásahy do osobnostních práv způsobených úmrtím či těžkým zdravotním postižením blízké osoby, nemůže vést k mechanickému či čistě aritmetickému srovnávání účinků těchto zásahů se zásahy do osobnostních práv nepravdivými informacemi bez ohledu na konkrétní okolnosti případů, resp. k závěru, že výše náhrad za zásahy do osobnostních práv nepravdivými informacemi má být automaticky nižší než u jiných zásahů do osobnostních práv.

Úvahu o výši nemajetkové újmy v penězích nelze také založit především na závěru o nepřiměřenosti výše nároku stěžovatele, neboť ani zákonné předpoklady, ani judikatorní praxe neposkytují přesná vodítka pro adekvátní výši žalovaného nároku v případě zásahu způsobeného zveřejněním nepravdivých a difamačních informací.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka, soudců Jaromíra Jirsy a Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti Oldřicha Kaisera, zastoupeného Mgr. Pavlem Bobkem, advokátem, se sídlem Praha, Muchova 9/223, proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 7. 2. 2019 č. j. 30 C 208/2018-68, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2019 č. j. 22 Co 107/2019-101 a rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2020 č. j. 25 Cdo 27/2020-166, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 7 jako účastníků řízení a CZECH NEWS CENTER, a. s., jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 7. 2. 2019 č. j. 30 C 208/2018-68, rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2019 č. j. 22 Co 107/2019-101 a rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2020 č. j. 25 Cdo 27/2020-166 bylo porušeno právo stěžovatele na ochranu lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti a jména, právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života a právo na spravedlivý (řádný) proces podle čl. 10 odst. 1 a 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 7. 2. 2019 č. j. 30 C 208/2018-68, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2019 č. j. 22 Co 107/2019-101 a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2020 č. j. 25 Cdo 27/2020-166 se zrušují.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 12. 3. 2021 stěžovatel navrhl zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, neboť tvrdí, že jimi byla porušena jeho práva ve smyslu čl. 1 věty první, čl. 10 odst. 1 a 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 4 Ústavy a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Z obsahu ústavní stížnosti a vyžádaného spisu Ústavní soud zjistil, že stěžovatel se žalobou podanou 27. 4. 2018 u Obvodního soudu pro Prahu 7 domáhal ochrany osobnosti a náhrady nemajetkové újmy za neoprávněný zásah do jeho osobnostních práv způsobený nepravdivými tvrzeními o jeho příbuzenském vztahu k bývalému prezidentu Antonínu Zápotockému. Svou žalobu odůvodnil tím, že žalovaná společnost CZECH NEWS CENTER, a. s., (dále jen „žalovaná“) neoprávněně zasáhla do jeho osobnostních práv obsahem pořadu, resp. videa ze série „Potomci slavných“, které dne 8. 5. 2017 zveřejnila na webové stránce www.blesk.cz. Video obsahuje záznam rozhovoru moderátorky Zuzany Bubílkové s Vladimírem Zápotockým (údajným synovcem prezidenta Antonína Zápotockého), který v něm uvedl, že jeho sestřenice je maminkou stěžovatele a otec stěžovatele byl architektem, který dostával „stranické“ zakázky a upil se k smrti. Všechna tato tvrzení týkající se stěžovatele a jeho rodičů se prokázala jako nepravdivá.

3. Žalovaná dále zveřejnila článek s názvem „Synovec dělnického prezidenta Zápotockého ... V rodině máme Kaisera i alkohol“, který z videa vycházel a ve kterém citovala výroky V. Zápotockého včetně těch, které napadl stěžovatel: „Moje sestřenice Mařenka je maminkou Oldy Kaisera. Takže má mateřskou větev ze Zápotockých. Oldy táta byl skvělý architekt, dostával velké stranické úkoly, což vedlo ke špatné životosprávě a pádu. Mám z druhé ruky, že se upil.“ Tyto informace byly převzaty řadou dalších médií. Webová stránka www.vipstory.cz s odkazem na informace a webová stránka žalované zveřejnily článek, v němž se uvádí, že stěžovatel je znám jako kritik komunistického režimu, a o to je větším skandálem, že se ukazuje, že sám měl v rodině vysoce postaveného komunistického pohlavára. Informaci pak převzala i webová stránka www.ahaonline.cz v článku „Herec Kaiser příbuzným komunistického bosse!“. Stěžovatel a jeho sestra se proti nepravdivým informacím ve videu ohradili, o čemž žalovaná informovala v článku s titulkem: „Oldřich Kaiser a jeho sestra Eva: Válka o rodokmen“ uveřejněném 17. 5. 2017 v deníku Blesk a na webové stránce www.blesk.cz, v němž uvedla, že stěžovatel a jeho sestra se ohrazují proti nařčení, že měli v rodině komunistického prezidenta Antonína Zápotockého. Původní informace však dále zpřístupňovala. Teprve po podání žaloby video i článek z webové stránky stáhla a v průběhu řízení (dne 18. 10. 2018) uveřejnila na webové stránce www.blesk.cz omluvu stěžovateli. V důsledku jednání žalované vzal stěžovatel žalobu zpět v rozsahu odstraňovací povinnosti a na základě připuštěné změny žaloby žádal o změněný text omluvy v níže uvedeném znění.

4. Napadeným rozsudkem Obvodní soud pro Prahu 7 (dále jen „obvodní soud“) zamítl žalobu, v níž se stěžovatel domáhal, aby žalovaná byla uložena povinnost zdržet se tvrzení, že stěžovatel a jeho rodina jsou v příbuzenském vztahu k bývalému československému prezidentovi Antonínu Zápotockému (výrok I), aby žalovaná byla uložena povinnost do 3 dnů od právní moci rozsudku obeslat provozovatele webových stránek www.ahaonline.cz a www.vipstory.cz s informací o znění rozsudku a se žádostí o odstranění článků týkajících se stěžovatele a jeho rodiny ve vztahu k Antonínu Zápotockému (výrok II) a aby žalovaná bylo uloženo do 3 dnů od právní moci rozsudku zajistit na vlastní náklady na webových stránkách www.blesk.cz uveřejnění omluvy v tomto znění: „Společnost CZECH NEWS CENTER, a. s., vlastník a provozovatel webových stránek www.blesk.cz, se opětovně omlouvá panu Oldřichu

Kaiserovi, českému herci, za to, že o něm v pořadu Potomci slavných nepravdivě uvedla, že on a jeho rodiče jsou v příbuzenském vztahu s komunistickým československým prezidentem Antonínem Zápotockým. Rovněž se omlouvá, že inkriminované video, kde se nepravdivé tvrzení nacházelo, bylo na jí provozovaných internetových stránkách přístupné i v den prvního projednávání věci před soudem, a to i přes tvrzení žalované podané panu Oldřichu Kaiserovi, že veškeré stránky s tímto obsahem byly odstraněny.“ (výrok III). Soud prvního stupně dále zamítl žalobu o zaplacení náhrady nemajetkové újmy 5 000 000 Kč a rozhodl o náhradě nákladů řízení (výroky IV a V).

5. Obvodní soud věc posoudil podle § 81 odst. 1, § 82 odst. 1 a § 2956 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a žalobu zamítl v celém rozsahu na základě závěru o nedostatku pasivní věcné legitimace na straně žalovaného. Dospěl k závěru, že původcem zásahu do osobnostních práv stěžovatele je V. Zápotocký, nikoliv žalovaná.

6. K odvolání stěžovatele Městský soud v Praze (dále též „odvolací soud“) potvrdil zamítavý rozsudek soudu prvního stupně ve výrocích I, II a III a změnil jej v části výroku IV tak, že žalované uložil zaplatit stěžovateli 100 000 Kč, a rozhodl, že stěžovatel je povinen zaplatit žalované za řízení před soudem prvního i druhého stupně částku 14 459,50 Kč.

7. Odvolací soud se ztotožnil se skutkovým závěrem soudu prvního stupně, že informace o příbuzenském vztahu stěžovatele a prezidenta A. Zápotockého a informace s tím spojené jsou nepravdivé. Na rozdíl od soudu prvního stupně však dospěl k závěru, že žalovaná odpovídá za uveřejnění nepravdivých informací a je ve sporu pasivně věcně legitimována.

8. Odvolací soud shledal, že předmětné informace představují neoprávněný zásah do osobnostních práv stěžovatele. Ve vztahu k nárokům uplatněným stěžovatelem odvolací soud považoval za podstatné především skutečnosti, že žalovaná nedůvodně spoléhala na pravdivost předmětných informací, které si nijak neověřila, rozšířila je masově na nejnavštěvovanějších bulvárních webových stránkách, dále je rozšířila v nejčtenějším deníku Blesk a v souvislosti se svou komerční činností na ně upoutala zájem veřejnosti, když příjmení stěžovatele vložila do názvu článku i do internetového odkazu. Za podstatnou považoval dále skutečnost, že i poté, co stěžovatel žalovanou upozornil na nepravdivost informací, žalovaná sice jeho stanovisko v řádu dnů zveřejnila, avšak nepravdivé informace nadále zpřístupňovala. Článek s doplňujícími informacemi označila zavádějícím titulkem „Oldřich Kaiser a jeho sestra Eva: Válka o rodokmen“, který vyvolával zavádějící dojem, že jde o spor o rodokmen mezi sourozenci. Odvolací soud také poukázal na to, že přestože žalovaná napadené informace z webových stránek stáhla, jsou stále v internetovém prostoru dostupné, jakož i negativní reakce, jimž stěžovatel v důsledku nepravdivých informací čelil.

9. Tyto skutečnosti odvolací soud posoudil podle § 81, 82, 86, § 2951 odst. 2, § 2956 a 2957 občanského zákoníku a dospěl k závěru, že zdržovací nárok, nárok na obeslání provozovatelů specifikovaných webových stránek a na opakovanou omluvu ze strany žalované nejsou důvodné.

10. Pokud jde o zadostiučinění v penězích za nemajetkovou újmu na osobnostních právech stěžovatele, odvolací soud dospěl k závěru, že žalobkyně jakožto profesionálka na bulvárním mediálním trhu „byla při zveřejňování napadených informací nedbalá a při zjednávání nápravy liknavá“ a je namístě, aby stěžovateli poskytla vedle omluvy i zadostiučinění v penězích, a to částkou ve výši 100 000 Kč. Podle odvolacího soudu není vyšší částka zadostiučinění důvodná, neboť „žalovaná sice byla liknavá, ale jistou sebereflexí projevila“. Postoj stěžovatele zveřejnila po devíti dnech od zveřejnění napadených informací, postupně napadené informace odstranila a stěžovateli se omluvila, současně se stěžovateli dostalo omluvy ze strany Z. Bubílkové a bylo objektivně namístě pochybovat o věrohodnosti napadených informací. Okolnost, že k uveřejnění předmětné nepravdivé informace došlo při vysoce výdělečné podnikatelské činnosti žalované, není podle odvolacího soudu důvodem pro

stanovení významně vyšší částky finančního zadostiučinění a byla zohledněna již v závěru, že pouhá omluva nepostačuje.

11. Rozhodnutí o náhradě nákladů řízení odůvodnil odvolací soud tím, že stěžovatel uspěl v rozsahu jedné omluvy a v rozsahu odstraňovacího nároku, a vzhledem k tomu, že ohledně zadostiučinění v penězích byl jeho úspěch v poměrně nepatrné části (2 %), jde o extrémní případ, kdy se § 142 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) neuplatní ve prospěch stěžovatele, ale ve prospěch žalované.

12. Proti rozsudku odvolacího soudu podal stěžovatel dovolání, které Nejvyšší soud odmítl v části týkající se výroku odvolacího soudu o nákladech řízení; jinak jej zamítl jako nedůvodné a rozhodl, že stěžovatel je povinen zaplatit žalované náhradu nákladů dovolacího řízení ve výši 4 114 Kč.

13. Ve vztahu k výši náhrady nemajetkové újmy za zásah do osobnostních práv stěžovatele dovolací soud své rozhodnutí odůvodnil především důrazem na její primární kompenzační, případně satisfakční funkci. Preventivně-sankční funkci peněžitě náhrady škody nelze podle dovolacího soudu zásadně vylučovat, uplatní se však pouze v rámci kompenzačně-satisfakční funkce. Nelze jí bez dalšího odůvodnit stanovení podstatně vyšší náhrady v případech zásahů do osobnostních práv ze strany informačních médií než v případech zmírnění jiných zásahů do osobnostních práv (způsobených například úmrtím či těžkým zdravotním poškozením blízké osoby) jen proto, aby byla se zřetelem k majetkovým poměrům původce zásahu způsobilá jej exemplárně potrestat a odradit ho od opakování obdobného zásahu. Tento postup by podle dovolacího soudu vedl k nepřijatelným disproporcím ve výši finančního zadostiučinění při srovnatelném zásahu, avšak různě situovaných a motivovaných původcích.

14. Dovolací soud dále upozornil, že soudní praxe se při stanovení peněžitého zadostiučinění v případech zmírnění jiných zásahů do osobnostních práv (v případě úmrtí či zdravotního poškození) již ustálila na určité úrovni náhrad, s nimiž by milionové částky za zveřejnění dehonestující, nepravdivé nebo indiskrétní informace byly v křiklavém rozporu.

15. Ani okolnost, že dehonestující a nepravdivá informace byla uveřejněna na hojně navštěvovaných internetových stránkách a její úplné odstranění je problematické, resp. nemožné, či skutečnost, že původcem neoprávněného zásahu je mediální společnost, která svou podnikatelskou činnost založila na vyhledávání a zveřejňování skandálních nebo intimních informací o známých osobnostech, nejsou podle dovolacího soudu důvodem ke stanovení peněžitě náhrady v násobcích jinak obvyklých náhrad za neoprávněný zásah do osobnostních práv.

II. Argumentace stěžovatele

16. Podstatu ústavní stížnosti představuje nesouhlas stěžovatele se způsobem, jakým obecné soudy v dané věci posoudily přiměřenost výše náhrady nemajetkové újmy v penězích. Namítá, že soudy chybně vyhodnotily dopady zásahu do jeho základních práv na respekt k lidské důstojnosti a soukromému životu, svými rozhodnutími jej bagatelizují, a dávají tak možnost bulvárním médiím parazitovat na (nejen) známých osobnostech.

17. Podle stěžovatele není možné, aby soudy zcela opomíjely preventivní funkci peněžitého zadostiučinění za lživý a pomlouvačný článek, který byl publikován pouze v úmyslu přilákat čtenáře za účelem zisku z prodeje reklam a současně poškodit důstojnost stěžovatele. Předmětný článek spojuje rodinu a osobu stěžovatele s komunistickým prezidentem Antonínem Zápotockým, který se značně podílel na zvržení komunistického režimu a politických procesech 50. let. Stěžovatel současně zdůrazňuje, že napadená rozhodnutí jsou v rozporu s nálezem ze dne 6. 3. 2012 sp. zn. I. ÚS 1586/09 (N 43/64 SbNU 491), který zdůrazňuje preventivně-sankční funkci zadostiučinění v obdobných případech. K rozsudku odvolacího soudu stěžovatel uvádí, že jeho odůvodnění si ve vztahu k nízké částce náhrady nemajetkové újmy přiznané stěžovateli

vnitřně odporuje, neboť zejména nebylo přihlédnuto k postavení žalované. Nesouhlasí s tím, že článek „Oldřich Kaiser a jeho sestra Eva: Válka o rodokmen“, publikovaný žalovanou jako reakce na jeho ohrazení se proti nepravdivým informacím, je možné považovat za omluvu. Zdůrazňuje, že tento článek zavádějícím způsobem naznačuje, že v dané věci šlo o spor mezi ním a jeho sestrou, a zásah do jeho osobnostních práv se tak ještě více utvrdil, když na základě původně vadné zprávy žalovaná vystavila stěžovatele dalšímu mediálnímu zájmu za účelem zvýšení svého zisku.

18. Stěžovatel dále upozorňuje na skutečnost, že i ke dni sepsání ústavní stížnosti zůstává předmětná nepravdivá informace stále na internetu a zjevně tomu tak bude i do budoucna. Pokud by přistoupil na premisu obecných soudů, že nadále nehrozí další aktivní šíření předmětné informace ze strany žalované, měla by však výše přiměřeného zadostiučinění reflektovat také dlouhou dobu, kdy byla žalovaná pasivní a věc řešila až po podané žalobě.

19. Pokud jde o částku požadovaného zadostiučinění ve výši 5 000 000 Kč, stěžovatel uvádí, že jde o subjektivně vyčíslenou částku, přičemž nikde nejsou veřejně dostupné tabulky, které by újmou „objektivně“ vyčíslily. Každá osoba je jinak citlivá na míru zásahu do svého soukromí, a to jak z hlediska intenzity, tak obsahu zásahu. Stěžovatel uvádí, že požadovanou výši finančního zadostiučinění dal soudům dostatečný „manévrovací prostor“ pro diskreci ve stanovení konečné výše a zároveň tím proklamoval, že osobnostní práva jsou hodna významné ochrany. Na tuto skutečnost poukazuje také srovnáním s obratem žalované a částkami, které si účtuje za inzerci. V tomto srovnání je soudy přiznané zadostiučinění ve výši 100 000 Kč bezvýznamnou částkou a ve vztahu ke stěžovateli nemůže plnit ani funkci satisfakční, když stejnou částku uhradil pouze na soudních poplatcích. Stěžovatel dále uvádí, že v případě žalované by nesdílel ani případné obavy soudů z tzv. chilling efektu. Stanovení finančního zadostiučinění ve vyšším řádu, než ukládá aktuální judikatura, by pro žalovanou nebylo likvidační a zároveň by nedošlo ani k narušení jiných společenských hodnot a zájmů a současně by přineslo poškozeným skutečnou satisfakci. Stěžovatel nesdílí ani dovolacím soudem naznačené obavy o nepřipadnosti exemplárního postihu a naopak je přesvědčen, že právě v situacích, jako je nyní posuzovaná věc, je tento postih namístě. Za situace, kdy žalovaná předmětné informace nijak neověřovala a pouze si z nich učinila „byznys“, by výše zadostiučinění měla skutečně odradit jak žalovanou, tak podobné vydavatele v opomíjení elementárních zásad slušnosti.

20. Závěrem ústavní stížnosti stěžovatel poukazuje také na rozhodnutí o nákladech řízení. Namítá, že soudy sice shledaly, že žalovaná odpovídá za zveřejnění nepravdivé zprávy, avšak věc posoudily optikou subjektivní úvahy stěžovatele skrze žalovanou částku. S odkazem na nálezný sp. zn. I. ÚS 1586/09 stěžovatel uvádí, že soudy měly zohlednit skutečnost, že výši přiměřeného zadostiučinění nelze nikdy přesně předem stanovit. Za těchto okolností nemá být brána jako přitěžující okolnost, že stěžovatel ohodnotil újmu částkou 5 000 000 Kč, a touto optikou neměl být hodnocen jeho neúspěch, neboť stěžovatel byl v samé podstatě sporu úspěšný.

III. Vyjádření účastníků

21. Obvodní soud ve svém vyjádření pouze zcela odkázal na odůvodnění rozhodnutí vydaných v posuzované věci.

22. Městský soud v Praze ve vyjádření k ústavní stížnosti odkázal na závěry svého rozsudku. Doplnil, že pokud stěžovatel v ústavní stížnosti zmiňuje jako argument ve vztahu k nepřiměřeně nízké výši zadostiučinění, že jeho výše sotva pokryla soudní poplatky, pak přehlíží, že vysoký soudní poplatek je odvozen od skutečnosti, že vědomě a záměrně žádal extrémně vysokou částku zadostiučinění a se svým požadavkem uspěl jen co do nepatrné částky. To se týká i § 142 odst. 3 o. s. ř. a jeho aplikace ve prospěch žalované.

23. Nejvyšší soud odkázal na stěžejní závěry odůvodnění napadeného rozsudku a navrhl, aby ústavní stížnost byla odmítnuta či zamítnuta.

24. Vedlejší účastník ve vyjádření uvedl, že přiznanou výši finančního zadostiučinění považuje v daném případě za adekvátní ve vztahu k jím učiněnému postupu při ověřování napadené informace a poskytnutí omluvy. Napadenými rozhodnutími soudů tak nemohlo dojít k zásahu do základních práv a svobod stěžovatele.

25. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat obdržená vyjádření stěžovateli k replice, neboť neobsahovala žádné nové závažné skutečnosti, jež by nebyly patrné ze soudního spisu, nebo argumentaci, která by měla vliv na posouzení věci. Nadto z materiálního hlediska nelze přehlížet skutečnost, že Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl.

IV. Ústní jednání

26. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání, neboť by nijak nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil z vyžádaného spisu a z písemných úkonů stěžovatele a účastníků řízení. Nenařízení ústního jednání odůvodňuje i skutečnost, že Ústavní soud nepovažoval ani za potřebné provádět dokazování.

V. Posouzení ústavní stížnosti

a) Obecná východiska

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

28. Stěžovatel především nesouhlasí s posouzením přiměřenosti přiznané výše nemajetkové újmy v penězích za zásah do jeho práv na čest, důstojnost, soukromí a rodinný život. Ve vztahu k této otázce považuje Ústavní soud za důležité shrnout své dříve vyslovené judikatorní závěry.

29. Předně je třeba uvést, že Ústavní soud již konstantně ve své judikatuře zdůrazňuje, že vybočí-li publikované informace z mezí v demokratické společnosti obecně uznávaných pravidel slušnosti, ztrácí charakter korektního úsudku (zprávy, komentáře) a jako takové se zpravidla ocitají již mimo meze ústavní ochrany svobody projevu. Tuto ochranu tak nelze poskytnout informaci, pokud byla buď dominantně motivována touhou poškodit difamovanou osobu, či pokud šířitel sám informaci nevěřil anebo pokud ji poskytl bezohledně, aniž by se řádně staral o to, zda je či není pravdivá. Na nutnosti dbát těchto zásad nic nemění skutečnost, že jistá část tisku má sklon před fakty dávat přednost až „bombastické“ síle výrazů, jimiž „své názory“ tlumočí a prezentuje. Zasáhne-li do ústavně garantovaných práv jednotlivců nebo jiných Ústavou či zákonem chráněných hodnot a zájmů, musí být připravena nést za takové jednání důsledky, byť má na nich založenou svou marketingovou strategii a dokonce i samotný účel své existence. Ústavní soud tak považuje za nepřípustné, pokud se tyto subjekty při takovém způsobu jednání, téměř permanentně zasahujícím do osobnostních práv jednotlivců, dovolávají ochrany svobody projevu (svobody tisku), neboť zlému úmyslu nelze v žádném případě takovou ochranu poskytnout (nálezn. sp. zn. I. ÚS 1586/09, bod 31).

30. Ústavní soud dále vyjádřil požadavek, aby obecné soudy ve své judikatuře respektovaly určitá společná obecná kritéria a braly je v úvahu při určení konkrétního způsobu či stanovení výše přiměřeného zadostiučinění. Za základní a určující je přitom považováno hledisko závažnosti a intenzity zásahu do práv náležejících do tzv. intimní sféry soukromého

života jednotlivce, dotýkajícího se samé podstaty lidství a lidské důstojnosti. Takový zásah je nezbytné vnímat jako nejcitlivější a nejzávažnější, bez ohledu na skutečnost, zda jde o jednotlivce veřejně činného, známého, či nikoliv. Jakýkoliv zásah či snížení lidské důstojnosti je proto nezbytné vnímat jako zásah velmi závažný, a tedy i stěží reparable, neboť lidská důstojnost je hodnotou horizontálně neporovnatelnou s ostatními ústavními hodnotami či společenskými normami, je zcela nenahraditelná jiným statkem, tím méně je pak hodnotou kvantifikovatelnou či vyčíslitelnou v penězích (srov. nález sp. zn. I. ÚS 1586/09, bod 33, a usnesení ze dne 19. 7. 2019 sp. zn. II. ÚS 833/19, bod 20).

31. Dalším kritériem, k němuž je třeba přihlédnout při úvaze o přiměřenosti výše náhrady nemajetkové újmy v penězích, je samotný účel a funkce tohoto institutu. Ve vztahu k této otázce Ústavní soud také poukázal na skutečnost, že při stanovení výše této náhrady za zásah do osobnostních práv v právní teorii ani v judikatuře nepanuje shoda na přítomnosti a významu preventivně-sankční funkce (k tomu srov. nález sp. zn. I. ÚS 1586/09, body 34–35). Problematické se věnuje i odborná literatura (srov. např. ELIÁŠ, K. a kol. Občanský zákoník: velký akademický komentář, úplný text zákona s komentářem, judikaturou a literaturou podle stavu k 1. 4. 2008. Praha: Linde, 2008, str. 157, RYŠKA, M. Výše a účel náhrady nemajetkové újmy v penězích při ochraně osobnosti. Právní rozhledy, č. 9/2009, či TÉGL, P., MELZER, F. K rozhodnutí NS ohledně funkce náhrady nemajetkové újmy při zásahu do osobnosti člověka ze strany informačních médií. Bulletin advokacie, č. 6/2021). Ústavní soud v tomto ohledu současně připomněl, že odpovědnost za zásah do osobnostních práv je odpovědností objektivního charakteru, kdy občanskoprávní sankce vzniká na objektivním základě a její nastoupení nevyžaduje zavinění. Subjektivní prvek zavinění má význam právě u určování výše náhrady nemajetkové újmy podle § 13 odst. 3 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, při zohlednění okolností, za nichž k porušení došlo (srov. usnesení ze dne 28. 5. 2002 sp. zn. IV. ÚS 315/01). V tomto pojetí, které zohledňuje význam intenzity a míry zavinění při stanovení výše relativní náhrady, je zásah do práva na ochranu osobnosti civilním deliktem a přiměřené zadostiučinění jednou z civilněprávních sankcí, která má odrazovat rušitele chráněných osobnostních statků a jeho možné následovníky od protiprávního jednání (nález sp. zn. I. ÚS 1586/09, bod 36).

32. Ve vztahu k účelu a funkcím institutu náhrady nemajetkové újmy v penězích při ochraně osobnosti Ústavní soud ve své judikatuře již dlouhodobě zdůrazňuje, že peněžité zadostiučinění jako prostředek k náhradě nemajetkové újmy nemá plnit pouze funkci satisfakční (kompenzační či reparační) směřující k vyvážení a zmírnění nepříznivého následku neoprávněného zásahu, ale rovněž funkci sankční, působící k odrazení rušitele chráněných osobnostních statků a jeho možných následovníků od protiprávního jednání. Relativní náhrada se tak stává rovněž nástrojem speciální a generální prevence [srov. nález sp. zn. I. ÚS 1586/09, body 35–37, usnesení sp. zn. II. ÚS 833/19, bod 17, či nález ze dne 22. 12. 2015 sp. zn. I. ÚS 2844/14 (N 221/79 SbNU 545), body 46–51].

33. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že za další klíčové hledisko při stanovení výše relativní náhrady je třeba považovat míru zavinění původce zásahu. Ústavní soud k tomu uvedl, že tento přístup odpovídá i základnímu smyslu relativní náhrady, tj. smyslu satisfakčnímu, kdy potřeba finanční satisfakce narůstá v přímé úměře s mírou zavinění původce zásahu, neboť vyšší mírou zavinění je vždy neoprávněnost zásahu do osobnostních práv zesílena. V případě zlého úmyslu (záměru) na straně původce neoprávněného zásahu, či pokud by původce neoprávněného zásahu do osobnostních práv právě daným zásahem sledoval pouze záměr zvýšit svůj majetkový prospěch či tak činil ve snaze zviditelnit se, a získat tak potřebnou publicitu pro své konání (např. zvýšený odběr a prodej tisku, reklama aj.) „by měl soud svůj odsudek nad tímto společensky i právně zvlášť odsouzeníhodným chováním vyjádřit právě citelným určením výše peněžitého zadostiučinění“ (nález sp. zn. I. ÚS 1586/09, bod 37).

34. Ústavní soud taktéž dovodil, že v případě sporů na ochranu osobnosti, jež mají svůj původ ve světě bulvárních médií, lze při stanovení výše relutární náhrady připustit výjimky ze zásady tzv. odrazujícího účinku (chilling effect), podle které by výše přiznaného peněžitého zadostiučinění neměla být pro původce neoprávněného zásahu likvidační. Ústavní soud dovodil, že v celé úplnosti se proto aplikace této zásady nemůže např. dovolávat osoba, jejíž podnikání je postaveno, resp. často doprovázeno zcela prokazatelnými, úmyslnými a závažnými zásahy do základních práv jednotlivců, ba vede dokonce ke snížení jejich lidské důstojnosti. Míra jejich ochrany (spočívající ve fazetě svobody projevu a svobodného podnikání) musí být nezbytně oslabována či dokonce úplně vyloučena u subjektů, jež účel své existence, činnost a marketingovou strategii zakládají převážně na publikaci difamačních („bombastických“, „šokujících“ či „pikantních“), na cti utrhačných a lidskou důstojnost snižujících „informací“ o osobách veřejně činných, osobách známých či společensky významných („celebritách“), kdy účelem takového chování osoby je toliko sledování jejího majetkového prospěchu a zvýšení publicity použitého média (srov. usnesení sp. zn. II. ÚS 833/19, bod 18, a nález sp. zn. I. ÚS 1586/09, bod 44). Ústavní soud v této souvislosti poukázal také na to, že existenci pouhé hrozby či přímo uložení značné a citelné sankce lze v uvedených případech do jisté míry vnímat prizmatem preventivně-sankční funkce takových nástrojů jako žádoucí. Žalobci tím totiž dává zřetelně najevo, že komerční úspěch, podložený stále narůstajícím tiskovým nákladem a vznikem nových, na obdobném jednání založených subjektů, není tou etickou normou, kterou společnost chce akceptovat. (srov. nález sp. zn. I. ÚS 1586/09, bod 45).

35. Ústavní soud dále konstatoval, že z jeho judikatury i z judikatury Nejvyššího soudu vyplývá, že pokud obecné soudy zjistí, že zde jsou předpoklady pro přisouzení náhrady nemajetkové újmy v penězích, zbývá zodpovědět otázku její výše v konkrétním případě, přičemž určení výše takového nároku je značně obtížné, a vesměs se proto uplatní postup podle ustanovení § 136 o. s. ř. Jakkoli se však stanovení výše tohoto zadostiučinění stává předmětem volného uvážení soudu, i to podléhá hodnocení a soud musí v každém jednotlivém případě vycházet z úplného skutkového stavu a v tomto rámci se opírat o zcela konkrétní a přezkoumatelná hlediska. Jen tak lze vytvořit záruky, že určením výše přiznaného peněžitého zadostiučinění dojde k zákonem požadovanému přiměřenému zmírnění nastalé závažné nemajetkové újmy (srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 833/19, bod 19).

36. Ústavní soud se ve své judikatuře vyjádřil také k otázce proporčnosti náhrady. V této souvislosti dovodil, že „při určování výše náhrady nemajetkové újmy v penězích je důležitým aspektem to, aby její výše odrážela obecně sdílené představy o spravedlnosti. Ústavní soud konstatuje, že při stanovení výše částky relutární náhrady je nutno použít princip proporcionality též tím způsobem, že obecné soudy porovnají částky této náhrady přisouzené v jiných případech, a to nejen v obdobných, ale i v dalších, v nichž se jednalo o zásah do jiných osobnostních práv, a to zejména do práva na lidskou důstojnost. Jinými slovy, způsobem, jak lze dosáhnout relativně spravedlivého vyčíslení výše relutární náhrady, je zohlednění částek přiznaných v jiných srovnatelných řízeních“ (nález sp. zn. I. ÚS 2844/14, bod 56). Současně Ústavní soud zdůraznil, že porovnávat například případy zásahů v podobě nepravdivých článků v bulvárním tisku, které jsou svým dosahem s to citelně zasáhnout lidskou důstojnost poškozených, s případy úmrtí blízké osoby, se jeví obtížným. Roli hraje mj. také skutečnost, že zatímco v případech článků může dojít k částečné nápravě nemajetkové újmy již např. zveřejněnou omluvou či poskytnutím prostoru na reakci na nepravdivé údaje, tyto způsoby většinou při náhradě nemajetkové újmy, jež byla způsobena smrtí blízkého, nepřicházejí v úvahu, a jedinou možností tak bývá satisfakce v penězích (nález sp. zn. I. ÚS 2844/14, bod 57).

37. Vedle výše uvedených kritérií, tj. míry závažnosti a intenzity neoprávněného zásahu do osobnostních práv jednotlivce a míry zavinění původce zásahu Ústavní soud upozornil, že

při posuzování formy zadostiučinění a výše peněžité satisfakce je nezbytné brát zřetel na všechny okolnosti případu, ať již právní, nebo skutkové, jakož i na okolnosti polehčující či přitěžující. Zohledněny musí být přitom okolnosti na všech stranách, tzn. nejen na straně původce zásahu, ale i na straně postiženého a výše uvedená kritéria je třeba aplikovat nejen při posouzení povahy a motivu informace difamačního charakteru z hlediska její ústavní aprobatelnosti a legitimacy, ale také i následně při úvaze o formě a přiměřenosti zadostiučinění za újmu na osobnostních právech fyzické osoby vzniklou právě v souvislosti se zveřejněním a šířením takové informace difamačního charakteru, která nepožívá ústavní ochrany svobody projevu (nález sp. zn. I. ÚS 1586/09, bod 40, a usnesení sp. zn. I. ÚS 833/19, bod 21).

b) Aplikace na posuzovaný případ

38. V nyní projednávané věci dospěly obecné soudy k závěru, že předmětné informace o příbuzenském vztahu stěžovatele a prezidenta A. Zápotockého včetně navazujících informací jsou nepravdivé a jejich šířením bylo zasaženo do osobnostních práv stěžovatele. Odvolací soud a dovolací soud se pak shodly na tom, že za toto jednání odpovídá žalovaná a její jednání představuje neoprávněný zásah do cti, soukromí a rodinného života stěžovatele, za což by mu mělo být přiznáno také (vedle omluvy) přiměřené peněžité zadostiučinění. Při rozhodování o výši peněžitého zadostiučinění obecné soudy však nerespektovaly výše předestřená kritéria, která Ústavní soud vymezil pro postup při určování přiměřené náhrady nemajetkové újmy v penězích, a neposkytly tak ochranu základním právům stěžovatele. Navíc soudy svůj postup řádně neodůvodnily a při svém rozhodování postupovaly mechanicky a formalisticky bez zvážení konkrétních okolností daného případu, a tedy nedostály požadavkům na náležité odůvodnění rozhodnutí [srov. např. nálezy ze dne 26. 4. 2021 sp. zn. II. ÚS 2988/19 (N 84/105 SbNU 360), ze dne 11. 12. 2020 sp. zn. II. ÚS 65/20 (N 229/103 SbNU 334), ze dne 11. 5. 2021 sp. zn. IV. ÚS 3542/20 (N 94/106 SbNU 49) či ze dne 7. 6. 2021 sp. zn. I. ÚS 809/19 (N 113/106 SbNU 246)].

39. Odůvodnění Městského soudu v Praze ve vztahu ke stanovení výše nemajetkové újmy v penězích trpí vnitřní nekonzistentností, neboť odvolací soud hodnotí skutkové okolnosti na straně žalované jako přitěžující a současně jako polehčující. Na jedné straně totiž odvolací soud kriticky konstatuje, že žalovaná poté, co ji stěžovatel upozornil na nepravdivost předmětných informací, sice jeho stanovisko v řádu dní zveřejnila, avšak dále je zpřístupňovala, a článek s doplňujícími informacemi označila titulkem „Oldřich Kaiser a jeho sestra Eva: Válka o rodokmen“, který vyvolával zavádějící dojem, že jde o spor mezi sourozenci o rodokmen (str. 2 a 7 rozsudku). Na straně druhé však při určení výše nemajetkové újmy v penězích odvolací soud považuje tuto formu zveřejnění a odstraňování napadených informací za projev „jisté sebereflexe“ žalované (str. 9 rozsudku).

40. Z hlediska požadavků na řádné odůvodnění neobstojí ani argument odvolacího soudu, že vyšší finanční zadostiučinění není v daném případě důvodné, neboť bylo „objektivně namístě pochybovat o věrohodnosti napadených informací“ (str. 9 rozsudku). Tento argument odvolacího soudu vzbuzuje otázku, co je v tomto smyslu chápáno pod pojmem „objektivně“ a „namístě“, resp. jakým způsobem lze stanovit kritéria, kdy se určitá informace stává natolik objektivně nepravdivou, že je tím limitována přiměřená výše finančního zadostiučinění. Nadto na jiném místě odvolací soud uvádí, že stěžovatel se ve svém okolí setkal s negativní reakcí na informace, které ve vztahu k němu žalovaná zveřejnila, s tím, že „kolegové i známí si informaci zčásti ověřovali, ale částečně k ní přistupovali i jako k pravdivé“ (str. 7 rozsudku).

41. S námitkami stěžovatele ve vztahu k jeho nároku na peněžité zadostiučinění se pak odvolací soud vypořádal lakonickým konstatováním, že „nejdou relevantní, resp. neodůvodňují poskytnutí zadostiučinění ve vyšší než přiznané částce“ (str. 9 rozsudku). Z hlediska kritérií pro posuzování výše nemajetkové újmy v penězích, jakož i požadavků na řádné odůvodnění

nemůže ani obstát tvrzení odvolacího soudu, že „okolnost, že žalovaná informace zveřejnila při své vysoce výdělečné podnikatelské činnosti, odvolací soud zohlednil při volbě způsobu zadostiučinění, tj. při závěru, že zde nepostačuje omluva“ (str. 9 rozsudku). Toto platí zvláště za situace, kdy odvolací soud stanovil částku finančního zadostiučinění za zásah do osobnostních práv stěžovatele pouze ve výši 100 000 Kč, aniž by konkrétně odůvodnil, proč právě tuto konkrétní částku považuje za přiměřenou.

42. Odvolací soud však především ve svém odůvodnění zcela pominul shora předestřená kritéria a maximy vytčené judikaturou Ústavního soudu, které je nezbytné zohledňovat při posuzování formy a přiměřenosti výše náhrady nemajetkové újmy v penězích. Závěr odvolacího soudu o nedůvodnosti nároku stěžovatele na vyšší finanční zadostiučinění tak nelze akceptovat jak z hlediska požadavků kladených na odůvodnění rozhodnutí soudů, tak z hlediska ústavně konformního hodnocení konkrétních okolností daného případu ve vztahu k poskytnutí ochrany proti zásahu žalované do osobnostních práv stěžovatele.

43. Tento závěr se týká také rozhodnutí odvolacího soudu o náhradě nákladů řízení. V tomto ohledu je důvodná námitka stěžovatele, že mu nelze přičítat k tíži, že svou újmu ohodnotil částkou 5 000 000 Kč. Ústavní soud k tomu připomíná, že výše shrnuté závěry vyjádřené v nálezu sp. zn. I. ÚS 1586/09 se vztahovaly k nároku na náhradu nemajetkové újmy za zásah do osobnostních práv ve stejné výši jako v nyní posuzované věci. V uvedeném nálezu Ústavní soud současně poukázal na to, že nelze opomenout skutečnost, že „poškozené osoby – žalobci jsou stále vystaveni nejistotě o ‚správné‘ výši žalobou uplatněné částky, když ani znalost zákonných předpokladů a judikatorních závěrů zatím neodpovídá na otázku adekvátní výše žalovaného nároku, resp. na typ schématu, dle kterého bude postupováno“ (nález sp. zn. I. ÚS 1586/09, bod 46). Judikatura obecných soudů se v dané oblasti stále do značné míry liší a ani odborná literatura k této otázce neposkytuje přesnější vodítko. Za této situace je třeba znovu zvážit, jak rozhodnout o nákladech řízení ústavně konformně.

44. Nejvyšší soud pak založil odůvodnění svého rozhodnutí ve vztahu k přiměřenosti výše náhrady nemajetkové újmy v daném případě především na zdůraznění primárního významu kompenzačně-satisfakční funkce peněžité náhrady nemajetkové újmy za neoprávněný zásah do osobnostních práv informačním médiem. Zaujal tak názor odlišný od výše nastíněných závěrů Ústavního soudu a učinil tak způsobem, který nezohledňuje konkrétní okolnosti posuzovaného případu. Převážná část odůvodnění rozhodnutí dovolacího soudu je v této části založena na obecně formulovaném argumentu, že preventivně-sankční funkce se uplatní pouze v rámci primární funkce a sama o sobě není důvodem pro stanovení podstatně vyšší náhrady v případech zásahů do osobnostních práv ze strany informačních médií než v případech zmírnění jiných zásahů do osobnostních práv (způsobených například úmrtím či těžkým zdravotním poškozením blízké osoby). Dovolací soud však tento svůj závěr neaplikuje na konkrétní okolnosti daného případu. V opačném případě by totiž shledal, že ze závěru Ústavního soudu, že peněžité zadostiučinění nemá plnit pouze funkci satisfakční (kompenzační či reparační), ale rovněž funkci sankční, nevyplývá, že by tato funkce měla bez dalšího odůvodňovat stanovení vyšší finanční náhrady v případech zásahů do osobnostních práv nepravdivými informacemi. Zohlednění role preventivně-sankční funkce náhrady nemajetkové újmy v penězích je v těchto případech jedním z komplexu kritérií, která by obecné soudy měly brát v úvahu při určení konkrétního způsobu a stanovení výše přiměřeného zadostiučinění. Mezi tato kritéria, jak je výše vymezeno, patří míra závažnosti a intenzity neoprávněného zásahu do osobnostních práv, míra zavinění původce zásahu a další specifické okolnosti neoprávněného zásahu, právní i skutkové povahy, a to ve vztahu k oběma stranám.

45. Pokud jde o míru závažnosti a intenzity neoprávněného zásahu do osobnostních práv stěžovatele, dovolací soud se s tímto kritériem vypořádává pouze konstatováním, že nepravdivou informací o vzdáleném příbuzenství stěžovatele s komunistickým prezidentem samu o sobě nepokládá „za způsobitou pošpinit žalobcovu dobrou pověst, jež je výslednicí

celého jeho dosavadního života a je veřejnosti dobře známa tak závažným způsobem, aby odůvodňovala přiznání výrazného finančního zadostiučinění“ (str. 11 rozsudku). Závažnější narušení soukromí stěžovatele a pověsti spatřuje dovolací soud v šíření nepravdivých informací o jeho otci, přičemž v tomto ohledu považuje výši peněžité náhrady stanovené odvolacím soudem za odpovídající. Otázkou motivu či zavinění na straně žalované se dovolací soud nezabývá vůbec.

46. Dovolací soud věnuje podrobnější pozornost v podstatě pouze možnému disproportčnímu dopadu náhrad za zásahy do osobnostních práv, a to jednak jako důsledku zohlednění majetkových poměrů původce zásahu, kdy podle jeho názoru neexistuje „žádný rozumný důvod pro to, aby se osobě poškozené ‚chudým‘ škůdcem dostalo násobně nižší náhrady za obdobný zásah do téhož osobnostního práva než ‚šťastnějšímu‘ poškozenému, jehož osobnost byla zasažena majetným původcem zásahu“ (str. 9 rozsudku).

47. Ústavní soud k tomuto výkladu dovolacího soudu uvádí, že podstata zásady tzv. odrazujícího účinku (chilling effect) spočívá v tom, aby výše přiznaného peněžitého zadostiučinění nebyla pro původce neoprávněného zásahu likvidační. Smyslem této zásady je právě nepřijatelným disproportionem zabránit. Výjimka z této zásady se pak týká – jak je výše v bodě 33 uvedeno – právě těch subjektů, jejichž podnikání je doprovázeno závažnými zásahy do základních práv (či je na nich postaveno) a které účel své existence, činnost a marketingovou strategii zakládají převážně na publikaci difamačních a na cti utrhačných „informací“ o osobách veřejně činných, osobách známých či společensky významných, kdy účelem takového chování osoby je toliko sledování jejího majetkového prospěchu a zvýšení publicity použitého média. Okolnosti této výjimky jsou přitom plně aplikovatelné na případ žalované. Ústavní soud již v této souvislosti také judikoval, že z tohoto pohledu „lze námitku stěžovatele týkající se zcela neadekvátního poměru výše částek vydavatelů bulvárních časopisů vynakládaných na reklamu a jím požadované, resp. posléze přiznané výše náhrady nemajetkové újmy hodnotit jako odůvodněnou a racionální“ (nález sp. zn. I. ÚS 1586/09, bod 44). Tento závěr, který jak dovolací soud, tak odvolací soud zcela pominuly, je příléhavý také na nyní posuzovanou věc. Ústavní soud k tomu dodává, že argumentace ve vztahu k majetkovým poměrům původce zásahu z hlediska nerovného zacházení tak, jak ji formuloval dovolací soud, by ve svém důsledku neumožnila žádný konkrétní závěr ve vztahu k výši nemajetkové újmy v penězích za zásah do osobnostních práv ze strany informačních médií vyjma toho, že může být pouze minimální, resp. taková, aby jeho náhrada byla v možnostech každého subjektu.

48. Ústavní soud se nemůže ztotožnit ani s argumentem dovolacího soudu týkajícím se (dis)proporčnosti náhrad v tom smyslu, že pokud se soudní praxe ustálila na určitých částkách náhrad za zásahy do osobnostních práv způsobených například úmrtím či těžkým zdravotním postižením blízké osoby, pak by vysoké („milionové“) částky za zásah do osobnostních práv nepravdivými dehonestujícími informacemi s nimi byly v křiklavém rozporu, a neospravedlnitelné. Takto paušálně formulovaný závěr by vedl k mechanickému či čistě aritmetickému srovnávání účinků těchto zásahů bez ohledu na konkrétní okolnosti případů, resp. k závěru, že výše náhrad za zásahy do osobnostních práv nepravdivými informacemi má být automaticky nižší než u jiných zásahů do osobnostních práv. Smysl hlediska proporčnosti výše náhrad nemajetkové újmy v penězích a jejich porovnání v jiných srovnatelných případech představuje dosažení spravedlivého vyčíslení relutární náhrady (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2844/14, bod 56). Ačkoli je ztráta blízké osoby či její zdravotní postižení nepochybně velmi závažným zásahem do osobní integrity, vždy je třeba posuzovat každý jednotlivý případ individuálně tak, aby výše náhrady byla spravedlivě posouzena a stanovena.

49. Právě na tuto svou povinnost obecné soudy rezignovaly. Namísto toho, aby ve svých rozhodnutích zohlednily výše předestřená kritéria a maximy, rozhodnutí o přiměřenosti výše nemajetkové újmy v penězích založily především na závěru o nepřiměřenosti výše nároku stěžovatele. Jak Ústavní soud výše konstatoval, tato skutečnost však nemůže být přičítána k tíži

stěžovatele, neboť ani zákonné předpoklady, ani judikatorní praxe neposkytují přesná vodítka pro adekvátní výši žalovaného nároku v případě zásahu způsobeného zveřejněním nepravdivých a difamačních informací.

50. Soudy při stanovení výše relutární náhrady zároveň nedostatečně zohlednily relevantní okolnosti ve vztahu k žalované a k míře zavinění za zásah, jakými je skutečnost, že žalovaná předmětnou informaci nijak neověřovala, její zveřejnění a šíření bylo bezohledně motivováno pouze úmyslem zvýšit publicitu, a získat tak majetkový prospěch bez respektu k důstojnosti stěžovatele. Po ohrazení se stěžovatele vůči obsahu předmětných informací žalovaná dále úmyslně informace šířila a popření pravdivosti informací ze strany stěžovatele využila ke své další publicitě způsobem zesměšňujícím stěžovatele a jeho sestru. Obecné soudy adekvátně neposoudily ani majetkové postavení žalované a povahu její činnosti, založené převážně na publikaci difamačních informací o známých osobách za účelem sledování jejího majetkového prospěchu. Vzhledem k těmto skutečnostem považuje Ústavní soud částku relutární náhrady ve výši 100 000 Kč za problematickou a neadekvátní okolnostem konkrétního případu. Ústavní soud považuje za nezbytné, aby soudy znovu posoudily výši částky za nemajetkovou újmu a svá rozhodnutí řádně odůvodnily. Soudy stanovená částka v daném případě totiž neplní nejenom preventivní, ale ani satisfakční funkci náhrady nemajetkové újmy v penězích. Výsledné nezohlednění preventivně-sankční funkce relutární náhrady v dané věci – z hlediska výše uvedených maxim – přináší také nepříjemné poselství, že jednání vedlejšího účastníka nevybočuje ze standardů právních a společenských vztahů a jako takové je lze tolerovat a bez citelného postihu v něm dále pokračovat.

VI. Závěr

51. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud dospěl k závěru, že obecné soudy postupem nerespektujícím kritéria, která je nezbytné brát v úvahu při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění, a nedostatečným odůvodněním svého postupu porušily ústavně zaručená práva stěžovatele podle čl. 10 odst. 1 a 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny.

52. Proto Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napadená rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

Č. 193**Právo na dostupnou sociální péči a opomenutý důkaz
(sp. zn. III. ÚS 1765/21 ze dne 2. listopadu 2021)**

1. Osoba v nepříznivé sociální situaci nemá nárok na poskytnutí konkrétní služby sociální péče v požadovaném časovém horizontu a na vymezeném území. Současně je však třeba přiznat těmto osobám právo na to, aby jim byly dostupné služby sociální péče poskytovány v co možná nejméně omezujícím prostředí, tedy aby jim bylo umožněno žít co nejvíce běžným životem. Z konceptu lidské důstojnosti totiž plyne též pozitivní povinnost státu vytvořit co možná nejlepší podmínky pro to, aby dotčená osoba mohla žít v prostředí, které pro ni bude co nejlepší, a to nejen z hlediska čistě lékařského, nýbrž i s ohledem na její sociální potřeby a vazby.

2. Obecný soud se dopustí v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod protiústavního opomenutí důkazu, pokud na straně jedné akcentuje nezbytnost reálné možnosti dostupné sociální služby, současně však odmítne provést důkazy předložené stěžovatelem, podle kterých v soudem stanoveném čase neexistuje reálná možnost zajištění odpovídajícího sociálního zařízení.

3. Důkazní návrh účastníka řízení totiž soudy mohou odmítnout, avšak s náležitým odůvodněním a v zásadě jen ze tří důvodů: (1.) skutečnost, kterou má důkaz prokázat, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení; (2.) není-li důkaz způsobilý prokázat tvrzenou skutečnost (třeba i pro jeho nevěrohodnost) a (3.) důkaz je nadbytečný, tzn. byla-li skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navržen, již s potřebnou mírou jistoty prokázána či vyvrácena.

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 J. K., zastoupeného Zuzanou Candigliota, advokátkou, se sídlem Burešova 615/6, Brno, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 6. 2021 č. j. 26 Cdo 548/2021-579, rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 17. 9. 2020 č. j. 69 Co 422/2019-489 a rozsudku Okresního soudu v Jeseníku ze dne 14. 8. 2019 č. j. 3 C 42/2018-351, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci a Okresního soudu v Jeseníku jako účastníků řízení a příspěvkové organizace Centrum sociálních služeb X, zastoupené JUDr. Lenkou Příkazskou, advokátkou, se sídlem Vodičkova 710/31, Praha 1, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 9. 6. 2021 č. j. 26 Cdo 548/2021-579 a rozsudkem Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 17. 9. 2020 č. j. 69 Co 422/2019-489 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Průběh předchozího řízení

1. Ústavnímu soudu byla dne 2. 7. 2021 doručena opakovaně doplňovaná ústavní stížnost (naposledy dne 29. 10. 2021) podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále též jen „Ústava“) a ustanovení § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Stěžovatel se ústavní stížností domáhá zrušení shora označených rozhodnutí obecných soudů, neboť má za to, že jimi byla porušena jeho základní práva zakotvená v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), v čl. 8 odst. 1 Úmluvy, v čl. 31 Listiny, v čl. 12 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, v čl. 10 odst. 1 a 2 Listiny, v čl. 19, v čl. 9 odst. 1 a v čl. 26 Úmluvy Organizace spojených národů o právech osob se zdravotním postižením a v čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

2. Po skutkové stránce je podstatné, že Centrum sociálních služeb X (dále též jen „žalobce“ nebo „vedlejší účastník“) a stěžovatel uzavřeli dne 6. 12. 2015 smlouvu o poskytování sociální služby v domově pro seniory na dobu určitou jednoho roku v souladu s ustanovením § 49 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o sociálních službách“), a to i přesto, že stěžovatel nesplňoval podmínku minimálně 65 let věku pro žadatele o službu poskytovanou zřizovatelem, tzn. městem J. Bylo však zohledněno, že stěžovatel jako pacient s roztroušenou sklerózou žil ve zcela nevyhovujících podmínkách v suterénu domu obývaného jeho bývalou manželkou a jednou z jejich dcer. S manželkou byl ovšem podle vlastního vyjádření „ve válečném stavu“, a byl tak odkázán toliko na pomoc přátel a distanční pečovatelskou službu v pracovní dny [o víkendech byl zcela bez pomoci, což ohrožovalo jeho život tak, jak to má na mysli § 92 písm. a) zákona o sociálních službách]. Předmětem smlouvy proto bylo poskytování pobytové služby, neboť žalobce je poskytovatelem sociální služby.

3. V řízení, které předcházelo nyní posuzované ústavní stížnosti, uložil Okresní soud v Jeseníku (dále jen „okresní soud“) na základě žaloby podané žalobcem dne 22. 2. 2018 stěžovateli povinnost vyklidit blíže specifikovaný jednolůžkový pokoj č. X Centra sociálních služeb X a tento předat žalobci do dvou měsíců od právní moci rozsudku.

4. Okresní soud vycházel ze zjištění, že stěžovatel je osobou se zdravotním postižením nacházející se v nepříznivé sociální situaci, které náleží subjektivní právo na dostupnost vhodné sociální služby. Z provedeného dokazování ovšem podle okresního soudu vyplynulo, že stěžovatel u jemu poskytované sociální služby nesplňuje podmínky pro příslušnost k cílové skupině, a to nejen věkem, ale ani nutným rozsahem péče (péče o jeho osobu je totiž podstatně časově a finančně náročnější než u jiných uživatelů sociální služby). Doba trvání smlouvy o sociálních službách byla v případě stěžovatele opakovaně prodlužována dodatky s tím, že posledním dodatkem byla smlouva prodloužena do 30. 9. 2017. K uzavření dalšího dodatku smlouvy pak již nedošlo, neboť stěžovatel nesouhlasil s podmínkou, že po uplynutí v dodatku stanovené doby by měl zařízení žalobce opustit, což mimo jiné vedlo k tomu, že stěžovatel nemá uzavřenou smlouvu s poskytovatelem sociálních služeb. Stěžovatel tak pobývá od 1. 10. 2017 v budově žalobce bez uzavřené smlouvy o sociálních službách. Žalobce přitom opakovaně nabízel stěžovateli pomoc při vyhledání jiného vhodného poskytovatele jak s ohledem na stěžovatelův věk, tak i na rozsah péče, která je s ohledem na jeho onemocnění nutná, a to dokonce v rámci Olomouckého kraje. Stěžovatel však k tomu žalobci neposkytl potřebnou součinnost, neboť uzavření smlouvy s jiným poskytovatelem sociálních služeb odmítl, a naopak trval na tom, aby mu i nadále byla poskytována sociální služba žalobcem, při které bude sám pobývat na pokoji, což mu ale žádný jiný poskytovatel sociální služby nemůže

zaručit. V této souvislosti okresní soud odkázal na nálezní Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2637/17 ze dne 23. 1. 2018 (N 10/88 SbNU 133; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná pod <http://nalus.usoud.cz>), podle něhož nelze dotčené osobě zaručit, že bude mít přístup k sociální péči v konkrétní podobě podle svých ideálních představ. S ohledem na absenci uzavřené smlouvy o sociální službě bylo pak nutno podle okresního soudu žalobě na vyklizení vyhovět s tím, že stěžovateli byla dána k vyklizení části nemovitosti (jím obývaného pokoje) delší lhůta dvou měsíců od právní moci rozsudku.

5. U stěžovatele navíc nebyly podle okresního soudu dány ani hlubší sociální vazby na město J. a jeho bezprostřední okolí, které by mohly činit ve spojení s dalšími okolnostmi povinnost stěžovatele vyklidit pokoj rozpornou s dobrými mravy. Stěžovatel je rozvedený, má dvě zletilé dcery Z. a P. Stěžovatele nejčastěji navštěvuje jeho dcera P., která bydlí v O., jeho bratranec, který bydlí v P., a sestřenice A., která žije v J. Nelze tak konstatovat, že by existoval okruh příbuzných osob, které by pravidelně stěžovatele navštěvovaly právě v zařízení žalobce. Okresní soud neuvěřil ani tvrzení stěžovatele, že mu původní smlouva nebyla řádně přečtena, a že tedy nevěděl, že je uzavřena jen na dobu jednoho roku. Okresní soud poukázal na to, že už před svým přijetím do zařízení žalobce stěžovatel věděl, že nespadá do cílové skupiny klientů tohoto řízení a byl přijat jen s ohledem na svou nevyhovující sociální situaci ohrožující jeho život. Stěžovatel je přitom přiměřeně inteligentní, o své finanční záležitosti se stará prostřednictvím internetového bankovníctví za pomoci hlasového ovládání. Okresní soud rovněž nepovažoval za nutné nechat znalecky zkoumat stěžovatelův zdravotní stav, který se prokazatelně zhoršuje. Okresní soud v této souvislosti dodal, že stěžovatel odmítl zprostit mlčenlivosti svoji ošetřující lékařku pro účely výsledku před soudem.

6. K odvolání stěžovatele byl rozsudek okresního soudu rozhodnutím Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci (dále jen „krajský soud“) potvrzen, jelikož krajský soud se zcela ztotožnil se skutkovými a právními závěry okresního soudu. Zejména opětovně odkázal na nálezní Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2637/17, podle něhož jsou vyšší územní samosprávné celky povinny zabezpečit, aby osobám v nepříznivé sociální situaci na jejich území byly k dispozici potřebné sociální služby včetně služeb sociální péče. Nejde přitom podle Ústavního soudu o to, aby dotčené osoby měly přístup k sociální péči v podobě podle svých ideálních představ například u konkrétního poskytovatele. Musí ale existovat takové služby, které jsou adekvátní jejich stavu a situaci a mohou jim pomoci vést důstojný a pokud možno co nejméně závislý život. V návaznosti na tyto závěry se pak Ústavní soud již vyjádřil ke sporu mezi nynějším stěžovatelem a žalobcem v usnesení sp. zn. III. ÚS 1287/20 ze dne 7. 7. 2020, kterým rozhodoval o ústavní stížnosti stěžovatele proti usnesení o zamítnutí jeho návrhu na vydání předběžného opatření a v němž poznamenal, že pro stěžovatele vhodné sociální služby jsou dostupné v jiných zařízeních, která se specializují na pacienty trpící roztroušenou sklerózou.

7. Následné dovolání stěžovatele Nejvyšší soud ústavní stížností rovněž napadeným usnesením odmítl. Nejvyšší soud uvedl, že stěžovatel v dovolání zpochybňuje posouzení věci učiněné krajským soudem prostřednictvím skutkových námitek (zejména ohledně jeho rodinných vazeb, posouzení náročnosti a rozsahu péče o jeho osobu a existence zařízení, které by mu mohlo poskytnout odpovídající sociální služby), a uplatňuje tak jiný dovolací důvod, než jaký zákon připouští. Obecné soudy rovněž zkoumaly, zda žaloba směřující proti stěžovateli není rozporná s dobrými mravy. V této souvislosti správně zdůraznily, že žalobce se opakovaně snažil stěžovateli pomoci při hledání jiného pro něj vhodného zařízení, stěžovatel však odmítl požádat o poskytování služeb v jiném řízení. Nemůže tedy jít bez dalšího k tíži žalobce, že stěžovatel doposud nemá zajištěno ubytování se sociálními službami jinde. I kdyby totiž byla pravda, že stěžovatel při podpisu původní smlouvy nevěděl, že tato je uzavírána toliko na dobu určitou jednoho roku, pak minimálně sám stěžovatel uvádí, že o této skutečnosti se dozvěděl nejpozději dne 15. 3. 2016, přičemž od tohoto okamžiku již mohl začít svoji situaci řešit.

II. Podstatný obsah ústavní stížnosti

8. Podstata stížnostní argumentace spočívá především v tvrzeném porušení práva na lidskou důstojnost, se kterou se pojí nejen zákaz veřejné moci do ní zasahovat, nýbrž také pozitivní povinnost státu zabraňovat, aby k jejímu porušování docházelo ze strany soukromých osob. Aspekt lidské důstojnosti nabývá na významu zejména u osob se zdravotním postižením, které mají menší možnosti se o svoje práva zasazovat samy. Ve svém výsledku jde proto o celkovou kvalitu jejich života. V daném případě stěžovatel žalobci a obecným soudům vytýká, že z jejich strany nikdy nedošlo k faktickému posouzení reálného naplnění jeho nezbytných specifických potřeb u jiných zařízení sociálních služeb, a pokud je kontaktoval stěžovatel a jeho rodina, bylo vždy sděleno, že buď mají plnou kapacitu, anebo nedisponují jednolůžkovým pokojem. Požadavek zachování soukromého a rodinného života s ohledem na lidskou důstojnost stěžovatele proto nejlépe splňuje právě žalobce. Stěžovatel dále nesouhlasí s interpretací nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2637/17 a odkazuje na bod 54 odůvodnění, kde je zdůrazněno, že sociální služby by měly být osobám se zdravotním postižením dostupné v takové podobě, která je adekvátní jejich stavu a situaci a umožní jim vést důstojný a co nejvíce nezávislý život při zachování maxima osobní autonomie, bez sociálního vyloučení a při maximálním sociálním začlenění. Nepostačuje proto tvrdit, že existuje jiné na první pohled „vhodné“ sociální zařízení, nýbrž musí být zvažováno, jaké služby a podmínky pobytu tato zařízení nabízejí. V tomto ohledu stěžovatel poukazuje na specifika Olomouckého kraje, kdy od jeho místa bydliště (M.) je J. vzdálen cca 15 minut vozidlem, zatímco jiné sociální zařízení poblíž O. téměř 2 hodiny. Ohled je navíc třeba brát nejen na vazby rodinné, nýbrž i přátelské, neboť to byli právě přátelé, kteří stěžovatele navštěvovali a pomáhali v péči o něj.

9. Stěžovatel dne 6. 9. 2021 a 29. 10. 2021 doplnil ústavní stížnost o sdělení o jeho aktuální situaci, ze kterého zejména plyne, že i nadále není volná kapacita jednolůžkových ani vícelůžkových pokojů v odpovídajícím sociálním zařízení v Olomouckém kraji. Dále stěžovatel popisuje nevhodné chování personálu vedlejšího účastníka k jeho osobě, byť se dočkal i omluvy za okolnosti, které vedly k jeho pádu z lůžka.

III. Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení

10. K ústavní stížnosti se vyjádřili Nejvyšší soud a vedlejší účastník; okresní soud pouze odkázal na odůvodnění rozsudku, který v dané věci vydal, a krajský soud se nevyjádřil vůbec.

11. Nejvyšší soud uvedl, že závěr odvolacího soudu ohledně splnění požadavku dobrých mravů shledal souladný se svou ustálenou judikaturou. I v takto citlivém případě bylo nutno zohlednit poměry na straně obou účastníků a nebylo možno přehlédnout, že stěžovateli bylo od počátku známo, že je ubytován na základě smlouvy uzavřené na dobu určitou, a o přesun do jiného zařízení neměl zájem.

12. Vedlejší účastník zdůraznil, že stěžovatel již téměř čtyři roky užívá předmětné ubytování bez právního důvodu a odmítá podat žádost o ubytování v zařízení odpovídajícím jeho zdravotnímu stavu a cílové skupině. Stěžovatel opomíjí § 92 písm. a) a § 93 písm. a) zákona o sociálních službách, ze kterých plyne povinnost Městského úřadu města J. a Krajského úřadu Olomouckého kraje zajistit poskytnutí sociální služby, takže nehrozí, že by se stěžovatel „ocitl na ulici“. Z hlediska vyvažování jednotlivých zájmů vedlejší účastník uvádí, že v daném případě nejde jen o protiprávní užívání cizí nemovitosti, nýbrž i o nucení poskytovat stěžovateli nepřetržitou péči, přičemž stěžovatel blokuje poskytování odpovídající péče někomu jinému, a to za situace nedostatku kapacity těchto služeb v daném kraji. V důsledku poskytování péče stěžovateli navíc zaměstnanci vedlejšího účastníka nemají dostatek času věnovat se dostatečně ostatním klientům. Stěžovatel údajně transformoval svá základní práva „v jakési domnělé právo na pobyt a poskytování sociální služby právě a výlučně v zařízení vedlejšího účastníka“.

13. V doplnění vyjádření ze dne 7. 9. 2021 vedlejší účastník opakuje, že stěžovatel nespadá do cílové skupiny, pro kterou bylo dané sociální zařízení zřízeno, a právě proto byla

uzavřena smlouva pouze na jeden rok. Přesto se stěžovatel po skončení účinnosti smlouvy nevystěhoval a setrvává u vedlejšího účastníka protiprávně, přičemž vedlejší účastník není registrován pro pobytové sociální služby pro osoby s diagnostikovanou roztroušenou sklerózou. Vedlejší účastník rozhodně popírá porušení základních práv stěžovatele.

IV. Vlastní argumentace Ústavního soudu

14. Ústavní soud dospěl po pečlivém prostudování obsahu ústavní stížnosti, napadených soudních rozhodnutí, obsahu vyžádaného soudního spisu a vyžádaných vyjádření k závěru, že ústavní stížnost je částečně důvodná.

15. Jak se podává ze shora uvedeného, mezi účastníky řízení není sporu ohledně podstatných skutkových okolností nyní rozhodovaného případu. Proto i Ústavní soud má postaveno najisto, že stěžovatel, který je osobou se zdravotním postižením nacházející se v nepříznivé sociální situaci, využívá počínaje dnem 1. 10. 2017 zařízení vedlejšího účastníka bez právního důvodu, jelikož s ním od této doby nemá uzavřenu smlouvu o sociálních službách. Krajský soud následně zdůraznil, že pro stěžovatele jsou vhodné sociální služby dostupné v jiných zařízeních, která se specializují na pacienty trpící roztroušenou sklerózou.

16. Z obsahu napadených rozhodnutí i argumentace stěžovatele je rovněž zřejmé, že značnou relevanci mají pro danou věc právní závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2637/17, na který na podporu vlastní argumentace odkazují jak obecné soudy, tak také vedlejší účastník a stěžovatel.

17. Proto Ústavní soud považuje za vhodné z tohoto nálezu alespoň v krátkosti ocitovat (bod 54), že „na straně kraje a jeho povinností nejde o to, zajistit, aby oprávněným osobám požadované služby sociální péče byly poskytovány; samotné jejich poskytování je úkolem poskytovatelů sociálních služeb, kteří jsou při něm též vázáni zákonem o sociálních službách. Úkolem kraje je však zabezpečit, aby oprávněným osobám odpovídající služby mohly být poskytovány, tedy aby jim byly k dispozici – aby vůbec existovala jejich dostatečná nabídka s odpovídající kapacitou. Stejně tak nejde o to, aby dotčené osoby měly přístup k sociální péči v konkrétní podobě přesně podle svých ideálních představ, například u konkrétního poskytovatele sociálních služeb; jde o to, aby existovaly a byly jim dostupné takové služby, které jsou adekvátní jejich stavu a situaci a mohou jim pomoci vést důstojný a co nejnezávislejší život, při zachování maxima osobní autonomie, bez sociálního vyloučení a při maximálním sociálním začlenění“. Tento požadavek plyne zejména z ustanovení § 38 zákona o sociálních službách, který stanoví: „Služby sociální péče napomáhají osobám zajistit jejich fyzickou a psychickou soběstačnost, s cílem podpořit život v jejich přirozeném sociálním prostředí a umožnit jim v nejvyšší možné míře zapojení do běžného života společnosti, a v případech, kdy toto vylučuje jejich stav, zajistit jim důstojné prostředí a zacházení. Každý má právo na poskytování služeb sociální péče v nejméně omezujícím prostředí.“

18. Ústavní soud z tohoto zákonného ustanovení v právě citovaném nálezu dovodil explicitní zakotvení určitého práva všech osob, jimž mají být poskytovány služby sociální péče (osob v nepříznivé sociální situaci), a to práva na poskytování těchto služeb v jisté kvalitě – tj. v nejméně omezujícím prostředí. „Podle Ústavního soudu tedy § 38 věta druhá zákona o sociálních službách ve shodě s úmyslem zákonodárce, ústavně zaručenými základními právy i mezinárodními závazky České republiky přiznává dotčeným osobám, včetně osob se zdravotním postižením, právo na to, aby jim byly dostupné služby sociální péče poskytované v nejméně omezujícím prostředí, tedy aby jim bylo umožněno žít co nejvíce běžným životem. Toto zákonné právo provádí nejen právo osob se zdravotním postižením na nezávislý způsob života a zapojení do společnosti dle čl. 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, ale také jejich právo na zdraví dle čl. 31 Listiny a jejich právo na přiměřenou životní úroveň dle čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech“ (bod 42). „... z § 38 zákona o sociálních službách bez dalšího nevyplývá právo na poskytnutí konkrétní

služby sociální péče v požadovaném časovém horizontu a na vymezeném území. Naopak z něj však podle Ústavního soudu vyplývá esenciální požadavek, aby oprávněným osobám byly k dispozici vůbec nějaké služby sociální péče pro ně vhodné (byť nikoli nejlepší) a aby jim tyto služby umožnily vést alespoň elementárně důstojný život, bez automatického vyčlenění ze společnosti či ztráty veškeré osobní autonomie“ (bod 47).

19. Na základě právě uvedeného lze učinit dílčí závěr, že stěžovatel skutečně nemá nárok na poskytnutí konkrétní služby sociální péče v požadovaném časovém horizontu a na vymezeném území. Současně je však třeba přiznat dotčeným osobám právo na to, aby jim byly dostupné služby sociální péče poskytovány v co možná nejméně omezujícím prostředí, tedy aby jim bylo umožněno žít co nejvíce běžným životem. Jinak řečeno, z konceptu lidské důstojnosti plyne též pozitivní povinnost státu vytvořit co možná nejlepší podmínky pro to, aby dotčená osoba mohla žít v prostředí, které pro ni bude co nejlepší, a to nejen z hlediska čistě lékařského, nýbrž i s ohledem na její sociální potřeby a vazby.

20. V nyní posuzované věci dospěl Ústavní soud k závěru, že napadenému rozsudku okresního soudu není v tomto ohledu z ústavněprávního hlediska co podstatného vytknout. Tento rozsudek je totiž založen na výsledcích provedeního dokazování, které je korektně vyhodnoceno, je pečlivě a přesvědčivě odůvodněn a okresní soud se nedopustil ani žádných procesních pochybení. Proto tu část ústavní stížnosti, která brojí proti rozsudku okresního soudu, Ústavní soud odmítl jako zjevně neopodstatněnou [§ 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

21. Jiná je však situace ve vztahu k napadenému rozsudku krajského soudu. Jak se totiž podává z obsahu soudního spisu, okresní soud požádal mimo jiné o vyjádření Krajský úřad Olomouckého kraje, odbor sociálních věcí, který dne 14. 1. 2019 k dotazu soudu, zda se na území Olomouckého kraje nachází adekvátní zařízení sociálních služeb pro stěžovatele, sdělil (v obecné rovině, s odkazem na nedostatek nezbytných informací), že sociální služby odpovídající věku stěžovatele poskytuje 8 zařízení. Tento závěr okresní soud převzal, když uvedl, že v rámci Olomouckého kraje existují zařízení poskytující adekvátní sociální služby pro stěžovatele z hlediska věku, nutné péče a jeho zdravotního stavu. „Je pouze na vůli žalovaného, aby podal žádost o poskytnutí sociálních služeb v některém ze zařízení v rámci Olomouckého kraje“ (bod 50).

22. V následném odvolání (resp. v jeho doplnění) však stěžovatel doložil e-mailovou korespondenci, kterou vedla jeho dcera s více než dvaceti sociálními zařízeními (č. l. 458 a násl.), a to nejen v rámci Olomouckého kraje. Z odpovědí, které obdržela, však vyplynulo, že oslovené subjekty buď nejsou vůbec nastaveny na péči o stěžovatele (z důvodu jeho věku či typu zdravotního postižení), případně nemají volnou ubytovací kapacitu, a je proto třeba podat příslušnou žádost a poté počkat, až se případně uvolní místo v pořadníku, což ale zpravidla nejde časově odhadovat vůbec, anebo lze očekávat toto uvolnění v horizontu nejméně šesti měsíců (viz např. odpověď sociálního zařízení z Třebechovic pod Orebem, kde je uvedeno, že čekací doba u mužů je až dva roky – č. l. 468). Některá zařízení navíc sdělila, že upřednostňují klienty s trvalým pobytem ve městě, kde se tato zařízení nacházejí (např. Ostrava), takže pokud tam stěžovatel nemá evidován trvalý pobyt, bude ostatním zájemcům vyhověno přednostně.

23. Krajský soud tyto důkazy neprovedl, což odůvodnil tím, že „tyto důkazy nejsou pro věc relevantní, jestliže je prokázáno, že žalovaný pobývá v zařízení žalobce bez právem uznaného důvodu, a to po dobu téměř 3 let“ (bod 10). Přitom však v předchozím bodu odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud s odkazem na opakovaně citovaný nálezný sp. zn. I. ÚS 2637/17 uvedl, že nejde o to, aby dotčené osoby měly přístup k sociální péči podle svých ideálních představ, nýbrž „aby existovaly a dotčeným osobám byly dostupné takové služby, které jsou adekvátní jejich stavu a situaci a mohou jim pomoci vést důstojný a co nejnezávislejší život“.

24. Právě v tomto aspektu proto shledává Ústavní soud protiústavní pochybení ze strany krajského soudu. Pokud totiž tento soud na straně jedné akcentuje nezbytnost reálné možnosti dostupné sociální služby, a to v rámci přezkumu odvolání podaného proti rozsudku soudu prvního stupně, který stěžovateli stanovil povinnost vyklidit pokoj do dvou měsíců od právní moci rozhodnutí, nedává smysl odmítnout provést – a tedy se vůbec nezabývat – důkazy předloženými stěžovatelem, že ve stanovené době neexistuje reálná možnost zajištění odpovídajícího jiného sociálního zařízení, a to s pouhým konstatováním, že stěžovatel již pobývá v zařízení vedlejšího účastníka protiprávně delší dobu.

25. Takovéto odůvodnění neprovedení navržených důkazů považuje zdejší soud za zcela nedostatečné a z ústavněprávního hlediska jde o případ tzv. opomenutého důkazu. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu totiž odmítnou-li obecné soudy provést relevantní důkazy navržené účastníkem řízení, které by svědčily jeho právním závěrům, příp. se s jeho důkazními návrhy žádným způsobem nevypořádají, jedná se o případ tzv. opomenutých důkazů. Rozhodující soud totiž sice není povinen provést všechny navržené důkazy, avšak musí o vznesených návrzích rozhodnout, a pokud důkazním návrhům účastníků nevyhoví, pak musí vyložit, z jakých důvodů je neprovedl, resp. nepřevzal pro základ svých skutkových zjištění. Neučiní-li tak obecný soud, zatíží své rozhodnutí vadami spočívajícími v porušení obecných procesních principů a zásad vyjádřených v hlavě páté Listiny, především pak v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2.

26. Ústavní soud plně respektuje, že postup soudů při zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad a aplikace jiných než ústavních předpisů při řešení případů jsou záležitostmi obecných soudů. V občanském soudním řízení musí při rozhodování ve věci soudy zjistit skutkové okolnosti případu prostřednictvím důkazů a na takto zjištěný skutkový stav mohou aplikovat právní úpravu. Podle § 153 o. s. ř. soud rozhoduje na základě zjištěného skutkového stavu věci. Za tím účelem provádí soud dokazování, přičemž jen soudu přísluší rozhodnout, které z navržených důkazů provede, a které nikoli (§ 120 odst. 1 o. s. ř.). Tyto důkazy poté soud hodnotí „podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo za řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci“ (§ 132 o. s. ř.). V civilním řízení je posílena odpovědnost stran za předložení důkazů, platí však zásady práce s provedenými důkazy v tom, že soud nesmí relevantní důkazy opomenout, nesmí je upravovat či měnit jejich obsah. V odůvodnění rozhodnutí je povinen se soud vypořádat se všemi provedenými důkazy a přesvědčivě zdůvodnit, na základě čeho a jakým postupem dospěl ke zjištění skutkových okolností posuzované věci. Z čl. 36 odst. 1 Listiny vyplývá požadavek provést všechny důkazy nezbytné ke zjištění skutkového stavu věci. Porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny obvykle nelze spatřovat v tom, že soud nevyhověl všem důkazním návrhům účastníků podle § 120 odst. 1 o. s. ř. To však platí pouze potud, pokud lze z provedených důkazů bezpečně usoudit na skutkový stav posuzované věci [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 150/93 ze dne 3. 11. 1994 (N 49/2 SbNU 87), nálezy sp. zn. II. ÚS 92/95 ze dne 1. 11. 1995 (N 72/4 SbNU 191), nálezy sp. zn. I. ÚS 307/98 ze dne 11. 7. 2001 (N 111/23 SbNU 87) a nálezy sp. zn. I. ÚS 455/06 ze dne 9. 5. 2007 (N 75/45 SbNU 175)].

27. Důkazní návrh účastníka řízení tedy sice soudy mohou odmítnout, avšak s náležitým odůvodněním a v zásadě jen ze tří důvodů: (1.) skutečnost, kterou má důkaz prokázat, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení; (2.) není-li důkaz způsobilý prokázat tvrzenou skutečnost (třeba i pro jeho nevěrohodnost) a (3.) důkaz je nadbytečný, tzn. byla-li skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navržen, již s potřebnou mírou jistoty prokázána či vyvrácena [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 733/01 ze dne 24. 2. 2004 (N 26/32 SbNU 239), nálezy sp. zn. III. ÚS 61/94 ze dne 16. 2. 1995 (N 10/3 SbNU 51), nálezy sp. zn. III. ÚS 95/97 ze dne 12. 6. 1997 (N 76/8 SbNU 231)].

28. Jak se však podává ze shora uvedeného, žádný z právě popsaných případů v dané věci nenastal. Stěžovatelem předložené důkazy totiž nebylo možno bez dalšího označit za irelevantní, nevěrohodné a ani nadbytečné. Přesto je krajský soud odmítl provést. V tomto ohledu proto krajský soud porušil základní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

29. K argumentaci obsažené v odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu a také ve vyjádření vedlejšího účastníka k ústavní stížnosti, že z ustanovení § 92 písm. a) a § 93 písm. a) zákona o sociálních službách plyne povinnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností a také krajského úřadu zajistit poskytnutí sociální služby nebo jiné formy pomoci v nezbytném rozsahu, kdy neposkytnutí okamžité pomoci by ohrozilo život nebo zdraví dotčené osoby, takže stěžovateli nehrozí, že by „skončil na ulici“, Ústavní soud připomíná, že zřizovatelem vedlejšího účastníka je město J., které právě zmíněná povinnost stíhá primárně. Je tedy jeho povinností zajistit stěžovateli (s ohledem na jeho zdravotní stav) poskytnutí odpovídající sociální služby – samozřejmě ovšem za součinnosti stěžovatele, který v tomto ohledu nesmí být pasivní či liknavý, jako tomu bylo dosud.

30. Ohledně napadeného usnesení Nejvyššího soudu Ústavní soud konstatuje, že stěžovatel v dovolání ze dne 14. 12. 2020 – kromě další argumentace – výslovně poukázal též na okolnost neprovedení navrhovaných důkazů odvolacím soudem a v tom spatřoval jednak odchýlení se od ustálené rozhodovací praxe a také porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. K tomu Nejvyšší soud uvedl, že k vadám řízení může dovolací soud přihlédnout jen, je-li dovolání přípustné, samy o sobě však takovéto vady přípustnost dovolání podle § 237 o. s. ř. nezakládají. Jak se však podává ze stanoviska pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 ze dne 28. 11. 2017 (ST 45/87 SbNU 905; 460/2017 Sb.), „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“. Právě takováto situace nastala v nyní posuzované věci, protože krajský soud se odchýlil od shora uvedené judikatury Ústavního soudu k otázce tzv. opomenutých důkazů, stěžovatel na tuto okolnost v podaném dovolání upozornil, nicméně Nejvyšší soud v rozporu s čl. 4 Ústavy neposkytl ochranu základním právům stěžovatele.

31. Protože z uvedených důvodů došlo napadenými rozhodnutími krajského soudu a Nejvyššího soudu k porušení základního práva 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 napadený rozsudek krajského soudu a usnesení Nejvyššího soudu zrušil. Za těchto okolností se Ústavní soud, který respektuje zásadu minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti obecných soudů, již nezabýval tvrzeným porušením dalších základních práv stěžovatele, neboť by to bylo nadbytečné a zejména není jeho úkolem předjímat, jakým způsobem krajský soud věcně rozhodne o stěžovatelově odvolání.

32. V řízení, které bude pokračovat po kasaci provedené tímto nálezem, je krajský soud vázán právním názorem obsaženým v tomto nálezu. To konkrétně znamená, že je povinen řádně vyhodnotit důkazy předložené stěžovatelem v odvolacím řízení, a to z hlediska reálné možnosti stěžovatele zajistit si odpovídající náhradní sociální službu v přiměřené době. Ústavní soud přitom nikterak nezpochybňuje okolnost, že se stěžovatel dosud stavěl k zajištění alternativního poskytovatele sociálních služeb namísto zařízení vedlejšího účastníka více než liknavě a spíše odmítavě, a to i tehdy, když si byl vědom časového omezení ubytování. V tomto směru je proto důvodné od něj očekávat, aby se např. neprodleně zapsal do pořadníku čekatelů na odpovídající sociální službu v jiném odpovídajícím zařízení. Na straně druhé však nelze přijmout přístup krajského soudu, který akceptuje závěr okresního soudu ohledně povinnosti vyklidit předmětný

pokoj stěžovatelem do dvou měsíců, byť z důkazů navržených v odvolacím řízení jednoznačně plyne, že tento časový horizont je v podstatě nemožný, a stěžovatel se tak ocitá v situaci, kterou není schopen sám smysluplně a efektivně řešit.

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudce Radovana Suchánka

Nesouhlasím s výroky ani s nosnými částmi odůvodnění nálezu, a to z těchto důvodů:

1. Nález prvotně vytýká rozsudku krajského soudu, že je založen na tzv. opomenutém důkazu – e-mailové komunikaci stěžovatelovy dcery s dotazem na zařízení sociálních služeb o možném umístění stěžovatele vzhledem ke stupni a povaze jeho zdravotního postižení. Mám za to, že za takový tento důkaz označit nelze. Nález správně uvádí, že porušení práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny nelze spatřovat v tom, že soud nevyhověl všem důkazním návrhům účastníků, „pokud lze z provedených důkazů bezpečně usoudit na skutkový stav posuzované věci“ (bod 26). Právě k tomu v řízení před obecnými soudy došlo. Předmětem řízení ve věci nebyl totiž spor o plnění – určení zařízení, které bude povinno poskytnout stěžovateli dostupné služby odpovídající jeho věku, zdravotnímu stavu a sociální situaci. Byl jím výlučně návrh na vyklizení části nemovitosti, kterou stěžovatel vědomě řadu let užívá bez právního důvodu.

2. Stěžovatel přitom ví, že byl přijat do zařízení vedlejšího účastníka, zaměřeného na jiné klienty, jen na dobu určitou, která mu měla poskytnout čas na hledání jiného zařízení, přesto odmítá nabízenou součinnost vedlejšího účastníka i orgánů města J., které se stěžovatelovou situací opakovaně zabývaly. Je tedy možno předpokládat, že ani při vyklizení by se stěžovatel neocítl zcela bez pomoci a zajištění potřebných sociálních služeb. Krajský soud i Nejvyšší soud ve svých rozhodnutích přitom zcela správně poukázaly na zákonnou úpravu, z níž plyne povinnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností zajistit osobě, které není poskytována sociální služba a je v takové situaci, kdy neposkytnutí okamžité pomoci by ohrozilo její život nebo zdraví, v nezbytném rozsahu poskytnutí sociální služby nebo jiné formy pomoci. Vyzdvihuje-li nález v bodu 29, že „zřizovatelem vedlejšího účastníka je město J., které právě zmíněná povinnost stíhá primárně“, je taková připomínka zcela zbytečná, neboť toho si byly soudy dobře vědomy. Skutečnost, že je právní povinností městského úřadu zajistit stěžovateli sociální služby, však nemůže založit důvod pro zamítnutí žaloby vedlejšího účastníka, byť je jím subjekt zřízený městem, na jehož orgán tato zákonná povinnost dopadá.

3. V těchto souvislostech pak není k pominutí to, co nález v obecné rovině uznává, totiž že „jen soudu přísluší rozhodnout, které z navržených důkazů provede, a které nikoli (§ 120 odst. 1 o. s. ř.)“. Není na Ústavním soudu, aby soudy provedené dokazování přehodnocoval vyžadováním provedení dalšího důkazu, který pro rozhodnutí o důvodnosti žaloby nemůže již nic přinést. Nemohu proto souhlasit ani s tím, že krajský soud se odchýlil od „judikatury Ústavního soudu k otázce tzv. opomenutých důkazů“, jak tvrdí nález (bod 30).

4. Jak nález zmiňuje (bod 6), Ústavní soud se již ke sporu mezi stěžovatelem a vedlejším účastníkem vyjádřil v usnesení ze dne 7. 7. 2020 sp. zn. III. ÚS 1287/20. V něm s odkazem na rozsudek Okresního soudu v Jeseníku, napadený nynější ústavní stížností, uvedl, že „služby sociální péče v rozsahu, jak požaduje stěžovatel, jsou dostupné v jiných zařízeních, které se specializují na klienty trpící onemocněním jako stěžovatel“ (bod 11 *in fine*). Tak tomu skutečně je, když okresní soud v rozsudku mj. uvedl: „(44.) ... Žalovaný nikdy nepodal písemně žádnou jinou žádost o poskytování sociálních služeb než u žalobce, pouze se dotazoval ústně na možný pobyt u jiných poskytovatelů sociálních služeb. ... Sociální službu domov pro seniory s ohledem na aktuální věk žalovaného pro osoby (muže) od 55 let věku v Olomouckém kraji poskytují následující subjekty: Domov důchodců (Zlaté Hory v Jeseníkách), Domov

Na záměčku Rokytnice, ... Domov pro seniory Radkova Lhota, ... Dům pro seniory Uničov, s. r. o., Charita Jeseník (domov pokojného stáří sv. Hedviky), Institut Krista Velekněze, z. s. (Dům S. M. Stanislavy Ernstové), Senecura Seniorcentrum Olomouc, Senioři Komárov, s. r. o., (zjištěno z vyjádření Krajského úřadu Olomouckého kraje, odboru sociálních věcí na č. l. 191–192). (49.) ... Lze dále konstatovat, že žalovanému byli nabízeni jiní poskytovatelé sociální služby i v rámci Olomouckého kraje, kteří zabezpečují poskytování sociálních služeb pro cílovou skupinu žalovaného ... (50.) ... Pokud by žalovaný např. pobýval v CSS Hrabyně, potom by dcera P. K. dojížděla za žalovaným z O. do Hrabyně podstatně menší vzdálenost než z O. do J. Navíc jak vyplývá z vyjádření Krajského úřadu pro Olomoucký kraj, odboru sociálních věcí, existují zařízení v rámci Olomouckého kraje, kter[á] poskytují adekvátní sociální služby pro žalovaného, a to z hlediska věku, nutné péče a zdravotního stavu žalovaného. Je pouze na vůli žalovaného, aby podal žádost o poskytnutí sociálních služeb v některém ze zařízení v rámci Olomouckého kraje. (53.) ... Soud má za to, že pro rozhodnutí ve věci postačí zjištění, že žalovaný u sociální služby Domov pro seniory [sc. poskytované vedlejším účastníkem] nespĺňuje cílovou skupinu věkem (věk žalovaného je nižší než 65 let) ani nutnou péčí (je podstatně časově a finančně náročnější než u jiných uživatelů sociální péče) ... Nutno však konstatovat, že žalovaný již několik let trpí onemocněním roztroušené sklerózy a pro dlouhodobější pobyt žalovaného by bylo vhodnější zařízení, které se specializuje na klienty trpící tímto onemocněním.“ Dnešní nálezkem přitom aproboval uvedený rozsudek okresního soudu s tím, že „je totiž založen na výsledcích provedeného dokazování, které je korektně vyhodnoceno, je pečlivě a přesvědčivě odůvodněn a okresní soud se nedopustil ani žádných procesních pochybení“ (bod 20). Pak ovšem dalšího důkazu e-mailovou korespondencí netřeba, a to tím spíše, týkala-li se převážně jiných zařízení než oněch výše uvedených osmi, která poskytují sociální služby odpovídající věku stěžovatele (bod 21 nález).

5. Neztotožňuji se ani s tím, jak nálezkem posuzuje napadené usnesení Nejvyššího soudu o stěžovatelově dovolání. Stěžovatel v dovolání zpochybňoval právní posouzení věci učiněné krajským soudem především prostřednictvím skutkových námitek, k nimž náleží i ty, jež se týkají (ne)existence zařízení, jež by mu mohlo poskytnout odpovídající sociální služby. Nejvyšší soud v souladu se zákonnou úpravou k tomu uvedl, že dovolání není přípustné, neboť stěžovatel uplatňuje jiný dovolací důvod, než který je uveden v § 241a odst. 1 o. s. ř. (nesprávné právní posouzení věci), což se týká i výtek, že krajský soud neprovedl stěžovatelem navržené důkazy. K vadám řízení přitom pro nepřipustnost dovolání přihlídnout nemohl. Dodal pak, že „skutková zjištění odpovídají obsahu spisu, nevykazují jakýkoliv nesoulad, soudy provedly všechny důkazy relevantní pro právní posouzení věci a své závěry náležitě odůvodnily“. Nejvyšší soud zcela správně ve svém usnesení rovněž uvedl: „V rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 22. 7. 2007, sp. zn. 22 Cdo 3470/2006 a v nálezku Ústavního soudu ze dne 6. 9. 1999, sp. zn. IV. ÚS 114/99 (tedy v rozhodnutích, na něž poukazoval dovolatel), byly řešeny případy, kdy soudy opomněly posoudit reálnou možnost vyklizovaných osob zajistit si jiné bydlení. V projednávané věci však (jak vyplynulo z provedeného dokazování) se žalobce snažil pomoci žalovanému zajistit poskytování sociálních služeb v jiném zařízení v rámci kraje Olomouckého, popř. Moravskoslezského (zařízení v Hrabyni), žalovaný však opakovaně odmítal podat žádost o přijetí do jiného zařízení (chtěl zůstat v zařízení žalobce s tím, že jiné zařízení by nebylo schopné mu zajistit jednolůžkový pokoj). Za této situace nemůže být k tíži žalobce, že žalovaný doposud nemá zajištěno ubytování se sociálními službami v jiném zařízení.“ Nejvyšší soud se tudíž nijak nezpronevěřil své povinnosti podle čl. 4 Ústavy poskytovat ochranu základním právům ani neporušil právo stěžovatele podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

6. Senátní většina přitom zjevně nepochopila obsah stanoviska pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 ze dne 28. 11. 2017 (ST 45/87 SbNU 905; 460/2017 Sb.), když z něho cituje jen jednu část vytrženou z kontextu, jež pro posuzovanou věc není relevantní (bod 30). Z citované části stanoviska je totiž patrné, že se týká situace, „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“. O tom zda vůbec, resp. jakou stěžovatel formuloval v dovolání právní otázku (otázky) týkající se tzv. opomenutých důkazů, se náleznem nezmiňuje. Není divu.

7. Z uvedených důvodů měla být ústavní stížnost odmítnuta ve svém celku jako zjevně neopodstatněná (nikoli tedy jen v části týkající se rozsudku okresního soudu), popř. měla být zamítnuta jako nedůvodná.

Č. 194**Právo odsouzeného nahlížet do spisu
(sp. zn. II. ÚS 2156/21 ze dne 8. listopadu 2021)**

Ústavní soud bude v budoucnu ústavní stížností napadající postup obecných soudů spočívající v tom, že odsouzenému nebylo umožněno nahlédnout do spisu, považovat za přípustné až po vyčerpání návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

Právo nahlížet do spisu jakožto složka ústavně zaručeného práva na obhajobu společně s ostatními zárukami spravedlivého procesu nenáleží pouze obviněnému, ale také odsouzenému. Toto právo odsouzeného tak lze omezit pouze na základě zákona, a to konkrétně za podmínek stanovených v § 65 trestního řádu. Judikatura přitom nemůže dotvářet další podmínky zásahu do práva na obhajobu bez výslovné zákonné úpravy.

Odepře-li soud odsouzenému v rozporu s § 65 trestního řádu právo nahlédnout do spisu, poruší tím právo odsouzeného na obhajobu dle čl. 40 odst. 3 Listiny. Mimo přípravné řízení přitom zákon neumožňuje odepřít nahlížení do spisu ani z důvodu, že odsouzený nenastoupil k výkonu pravomocně uloženého trestu odnětí svobody a skrývá se před orgány činnými v trestním řízení.

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. B., zastoupeného JUDr. Jiřím Matijaševičem, advokátem, se sídlem Kpt. Vajdy 3046/2, Ostrava-Zábřeh, proti postupu Okresního soudu v Ústí nad Orlicí spočívajícímu v neumožnění nahlédnout do spisu sp. zn. 2 T 217/2014, za účasti Okresního soudu v Ústí nad Orlicí jako účastníka řízení, takto:

I. Postupem Okresního soudu v Ústí nad Orlicí spočívajícím v neumožnění nahlédnout do spisu sp. zn. 2 T 217/2014 bylo porušeno základní právo stěžovatele na obhajobu dle čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Okresnímu soudu v Ústí nad Orlicí se zakazuje pokračovat v porušování práv stěžovatele.

Odůvodnění**I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení**

1. Stěžovatel byl v roce 2015 odsouzen za spáchání trestného činu zanedbání povinné výživy k trestu obecně prospěšných prací. Tento trest nevykonal celý, a jeho zbývající část byla proto přeměněna na nepodmíněný trest odnětí svobody. Stěžovatel do výkonu trestu odnětí svobody nenastoupil a orgánům činným v trestním řízení se jej ani přes opakované snahy

(včetně vydání evropského zatýkacího rozkazu a žádosti o provedení opatření nezbytných pro vyžádání osoby z cizího státu) dosud nepodařilo vypátrat a do výkonu trestu dodat. V roce 2021 stěžovatel prostřednictvím svého obhájce požádal o nahlédnutí do příslušného trestního spisu vedeného pod sp. zn. 2 T 217/2014, což mu nebylo umožněno.

2. Poprvé stěžovatelův obhájce požádal o nahlédnutí do spisu dopisem ze dne 12. 2. 2021, jehož přílohou byla plná moc od stěžovatele. Když se substitut obhájce v březnu dostavil k soudu nahlédnout do spisu, z pokynu soudce JUDr. Miroslava Trávníčka mu to nebylo umožněno (ačkoli do jiného trestního spisu stěžovatele vedeného u téhož soudu nahlédnout mohl). Soudce vyjádřil pochyby o pravosti doložené plné moci a žádal o předložení plné moci s úředně ověřeným podpisem stěžovatele. Stěžovatelův obhájce opětovně požádal o nahlédnutí do spisu dopisem ze dne 26. 5. 2021, k němuž připojil plnou moc s notářsky ověřeným podpisem stěžovatele. Pravost ověření podpisu stěžovatele na této plné moci si soudce zkontroloval také u příslušné notářky. Naposledy stěžovatelův obhájce o nahlédnutí do spisu žádal dopisem ze dne 4. 6. 2021. Následně obdržel vyrozumění ze dne 16. 6. 2021, v němž mu soudce sdělil, že nahlédnutí do spisu neumožní.

3. V uvedeném vyrozumění soudce nejprve poukázal na to, že obhájce neuvedl důvod, který by nezbytně vyžadoval nahlížení do spisu v pravomocně skončené věci stěžovatele, u níž ani Ministerstvo spravedlnosti na základě podnětu stěžovatele nepodalo stížnost pro porušení zákona. Odmítnutí nahlédnout do spisu pak soudce odůvodnil zejména tím, že stěžovatel nevyhověl výzvě k nástupu pravomocně uloženého trestu odnětí svobody a „s největší pravděpodobností uprchl, aby se výkonu trestu vyhnul a mařil tím trestní řízení“, čímž se dopouští dalšího trestného činu. Za „ryze absurdní“ označil soudce situaci, kdy si mezinárodně hledaná osoba nechá v České republice ověřit svůj podpis plné moci, aby mohla skrze obhájce nahlédnout do trestního spisu, v němž jsou prováděny úkony vedoucí k jejímu zadržení. Zpřístupnění údajů ze spisu by dle přesvědčení soudce ztížilo dopadení stěžovatele a realizaci soudního rozhodnutí. Soudce uznal, že právo být seznamován s výsledky řízení patří k právům obžalovaných a odsouzených. Nicméně v případě stěžovatele dospěl k závěru, že „zájem společnosti na řádném výkonu soudních rozhodnutí“ převáží nad individuálním zájmem stěžovatele, který před výkonem trestu uprchl a „podáním bezobsažného zmocnění“ svému obhájci „chce nahlédnutím do trestního spisu s největší pravděpodobností tento stav nadále udržovat“. Tento přístup je podle soudce „poněkud cynický“ a „v rozporu s právem, zdravým rozumem a zájmem společnosti na řádném výkonu trestního řízení v tomto státu“.

II. Argumentace účastníků

4. Stěžovatel tvrdí, že napadený postup soudu představuje tzv. jiný zásah orgánu veřejné moci, kterým bylo porušeno jeho právo na obhajobu podle čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a dále čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny.

5. Stěžovatel v ústavní stížnosti označil napadený postup soudu za zcela svévolný a s odkazem na judikaturu Ústavního soudu namítá, že právo nahlížet do spisu v trestním řízení je nedílnou součástí práva obviněného na obhajobu. Stěžovatel rovněž poukazuje na právní úpravu práva na obhajobu obsaženou v trestním řádu. Právo nahlížet do spisu může být podle stěžovatele prolomeno pouze v přípravném řízení podle § 65 odst. 2 trestního řádu, přičemž odmítnout nahlížení do spisu může jedině státní zástupce nebo policejní orgán, nikoli soudce. Ačkoli trestní řád umožňuje přezkum rozhodnutí spočívajícího v omezení práva nahlížet do spisu, stěžovatel má za to, že tento přezkum se vztahuje výlučně na přípravné řízení. Proto stěžovatel neměl jinou možnost než se obrátit na Ústavní soud s ústavní stížností.

6. Okresní soud v Ústí nad Orlicí ve svém vyjádření odkázal na stanovisko sdělené obhájci stěžovatele ve vyrozumění ze dne 16. 6. 2021. Dodal, že považuje za „ryze absurdní“, že chce do spisu nahlížet odsouzený, který nenastoupil k výkonu trestu odnětí svobody a skrývá se před orgány činnými v trestním řízení. To lze přirovnat například k situaci, kdy bude chtít

do trestního spisu nahlédnout odsouzený, který uprchl z výkonu trestu a zdržuje se na neznámém místě. Podle soudu je přiměřené, aby právo odsouzeného nahlížet do spisu bylo omezeno ve jménu naplnění zájmu společnosti na tom, aby pravomocná rozhodnutí byla vykonána. Vyjádření okresního soudu nepřineslo pro rozhodování Ústavního soudu nic nového, a tudíž stěžovateli nebylo zasláno k replice.

7. Ústavní soud se dále seznámil se soudním spisem Okresního soudu v Ústí nad Orlicí vedeným pod sp. zn. 2 T 217/2014.

III. Hodnocení Ústavního soudu

A. Procesní předpoklady meritorního přezkumu

8. Ústavní soud nejprve posoudil splnění podmínek řízení. Shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný a stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

9. Podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je ústavní stížnost nepřipustná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje. Ústavní soud se ve své rozhodovací činnosti dosud nezabýval ústavní stížností odsouzeného, kterému soud neumožnil nahlédnout do spisu. Ani judikatura k přípustnosti ústavní stížnosti v podobných věcech týkajících se nahlížení do spisu není zcela ustálená. V některých případech Ústavní soud za účinný opravný prostředek považoval podání návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o soudech a soudcích“) (viz usnesení sp. zn. II. ÚS 1901/10 ze dne 5. 5. 2011, usnesení sp. zn. II. ÚS 1724/10 ze dne 12. 8. 2010), jindy přistoupil ke kvazimeritornímu přezkumu ústavní stížnosti, aniž by vyžadoval předchozí využití tohoto (nebo jiného) institutu (viz usnesení sp. zn. IV. ÚS 2952/19 ze dne 18. 2. 2020, usnesení sp. zn. IV. ÚS 562/03 ze dne 3. 12. 2003). Vždy navíc šlo o rozhodnutí pouze ve formě usnesení o odmítnutí ústavní stížnosti.

10. Z dosavadní judikatury Ústavního soudu tedy jednoznačně nevyplývá, zda stěžovatel postupoval z pohledu přípustnosti ústavní stížnosti správně, když neumožnění nahlédnout do spisu napadl rovnou u Ústavního soudu. Ústavní soud považuje za nutné se v nynějším nálezu k této otázce blíže vyjádřit, aby do budoucna stěžovatelé v podobných případech věděli, jaké procesní prostředky mají před podáním ústavní stížnosti vyčerpat.

11. Za účinný opravný prostředek v situaci, kdy odsouzenému není umožněno nahlížení do spisu, Ústavní soud považuje návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona o soudech a soudcích. Ústavní soud se tak přiklonil k přístupu, který dříve zvolil ve výše citovaných usneseních sp. zn. II. ÚS 1901/10 a sp. zn. II. ÚS 1724/10.

12. Vyčerpání návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona o soudech a soudcích Ústavní soud běžně vyžaduje jako nezbytnou podmínku přípustnosti ústavní stížnosti proti průtahům v řízení [viz např. nález sp. zn. IV. ÚS 180/04 ze dne 17. 8. 2004 (N 112/34 SbNU 157); usnesení sp. zn. IV. ÚS 259/04 ze dne 26. 8. 2004; usnesení sp. zn. II. ÚS 32/06 ze dne 28. 3. 2006]. Ústavní soud si je vědom toho, že neumožnění nahlédnout do spisu nepředstavuje typický případ průtahů v řízení, na které § 174a zákona o soudech a soudcích míří. Do určité míry se však takový postup soudu dá k nečinnosti a průtahům v řízení připodobnit, protože brání odsouzenému v nahlédnutí do spisu, aniž by bylo vydáno rozhodnutí napadnutelné jiným opravným prostředkem. V takové situaci žádná jiná možnost obrany než podání návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu nepřipadá v úvahu. S ohledem na subsidiaritu ústavní stížnosti, která má být až krajním prostředkem ochrany práv, se pak jeví jako vhodné, aby měly obecné soudy v případech nezákonného

odepření nahlížení do spisu nejdříve možnost samy zjednat nápravu, i když nebylo vydáno žádné rozhodnutí. K tomu může dobře sloužit právě návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu, o němž rozhoduje soud nejbližší vyššího stupně. V neposlední řadě je využití tohoto institutu výhodnější také pro stěžovatele, protože se díky krátkým lhůtám na rozhodnutí stanoveným v § 174a zákona o soudech a soudcích mohou nápravy domoci rychleji a efektivněji, než kdyby postupovali bez dalšího cestou ústavní stížnosti.

13. Ústavní soud bude proto v budoucnu ústavní stížnosti napadající postup obecných soudů spočívající v tom, že odsouzenému nebylo umožněno nahlédnout do spisu, považovat za přípustné až po vyčerpání návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona o soudech a soudcích. Jelikož však tato otázka nebyla doposud v judikatuře Ústavního soudu jednoznačně a jednotně řešena, trvání na splnění podmínky předchozího podání návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu by v nynější věci stěžovatele bylo zásahem do přístupu k Ústavnímu soudu dle předvídatelných pravidel. Stěžovatelovu stížnost tedy nelze odmítnout jako nepřipustnou pro nevyčerpání všech procesních prostředků k ochraně jeho práva.

14. Z těchto důvodů Ústavní soud ústavní stížnost stěžovatele neodmítl a přistoupil k meritornímu přezkumu napadeného postupu.

B. Meritorní přezkum

a. Obecné principy

15. Ústavní soud přezkoumal napadený postup okresního soudu a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

16. Ústavní soud ve své judikatuře dlouhodobě zdůrazňuje význam práva na obhajobu zaručeného čl. 40 odst. 3 Listiny, který stanoví, že obviněný má právo, aby mu byl poskytnut čas a možnost k přípravě obhajoby a aby se mohl hájit sám nebo prostřednictvím obhájce. Právo na obhajobu je rovněž upraveno v mezinárodních dokumentech zabývajících se základními právy a svobodami, zejména v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Podle čl. 6 odst. 3 písm. b) a c) Úmluvy má každý, kdo je obviněn z trestného činu, mj. právo na přiměřený čas a možnost k přípravě své obhajoby a právo obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru. Takto vymezené právo na obhajobu je jedním z nejdůležitějších základních práv osob, proti nimž se vede trestní řízení, a směřuje k dosažení spravedlivého rozhodnutí vydaného nejen v zájmu trestně stíhané osoby, ale nepochybně také v zájmu demokratického právního státu založeného na úctě k právům a svobodám člověka a občana [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 7/09 ze dne 4. 5. 2010 (N 102/57 SbNU 315; 226/2010 Sb.), bod 21; nález sp. zn. IV. ÚS 202/05 ze dne 12. 7. 2006 (N 134/42 SbNU 75), bod 18]. Ústavní soud dále považuje právo na obhajobu spolu s presumcí nevinu (čl. 40 odst. 2 Listiny) za základní podmínky spravedlivého procesu (čl. 36 odst. 1 Listiny), které se promítají i do trestního řádu jakožto stěžejního procesního předpisu upravujícího trestní řízení [srov. např. již nález sp. zn. III. ÚS 83/96 ze dne 25. 9. 1996 (N 87/6 SbNU 123; 293/1996 Sb.) či nález sp. zn. I. ÚS 848/16 ze dne 13. 9. 2016 (N 174/82 SbNU 693), bod 19].

17. Právo na obhajobu se pochopitelně nejintenzivněji projevuje v hlavním líčení, kdy se rozhoduje o nejdůležitějších meritorních otázkách trestního řízení (tj. o vině a trestu). Vztahuje se však také na všechny ostatní fáze trestního řízení a zcela se nevyčerpává ani vydáním odsuzujícího rozsudku. Ústavní soud již v minulosti v některých případech shledal, že bylo mimo hlavní líčení zasaženo do práva na obhajobu pravomocně odsouzených stěžovatelů, a to například v kontextu řízení o podmíněném propuštění [nález sp. zn. III. ÚS 1542/09 ze dne 23. 9. 2010 (N 201/58 SbNU 787); nález sp. zn. II. ÚS 464/20 ze dne 1. 6. 2020 (N 110/100 SbNU 271)], řízení o stížnosti pro porušení zákona [nález sp. zn. IV. ÚS 202/05 ze dne 12. 7. 2006 (N 134/42 SbNU 75)] či rozhodování o splnění podmínek amnestie [nález sp. zn.

Pl. ÚS 36/17 ze dne 19. 6. 2018 (N 113/89 SbNU 687)]. Není tedy vyloučeno, aby se právo na obhajobu přílehlavým způsobem uplatnilo i ve vykonávacím řízení, které tvoří závěrečnou část trestního řízení.

18. Jednou ze složek práva na obhajobu dle čl. 40 odst. 3 Listiny je právo nahlížet do spisu [nález sp. zn. IV. ÚS 472/2000 ze dne 23. 1. 2001 (N 15/21 SbNU 107); nález sp. zn. II. ÚS 1540/11 ze dne 20. 2. 2013 (N 32/68 SbNU 343) či usnesení sp. zn. I. ÚS 54/05 ze dne 26. 7. 2005 (U 17/38 SbNU 535)]. Nahlížení do spisu současně představuje neoddělitelný prvek trestního řízení v podmínkách právního státu z hlediska obecných požadavků transparentnosti, veřejnosti a možnosti hájit svá práva před případnými zásahy [nález sp. zn. III. ÚS 1956/13 ze dne 6. 3. 2014 (N 28/72 SbNU 325), bod 20]. Rovněž Evropský soud pro lidská práva považuje přístup ke spisu za projev práva na obhajobu úzce spjatého s obecnějším právem na spravedlivý proces a principem rovnosti zbraní (srov. např. rozhodnutí ve věcech *Foucher proti Francii* ze dne 18. 3. 1997 č. 22209/93, *Öcalan proti Turecku* ze dne 12. 5. 2005 č. 46221/99, *Moiseyev proti Rusku* ze dne 9. 10. 2008 č. 62936/00, *Beraru proti Rumunsku* ze dne 18. 3. 2014 č. 40107/04).

19. Meze základního práva na obhajobu a z něj vycházejícího práva nahlížet do spisu mohou být v souladu s čl. 4 odst. 2 Listiny upraveny pouze zákonem. Také trestní řád v rámci vymezení základních zásad trestního řízení výslovně zdůrazňuje, že do základních práv a svobod lze zasáhnout jen na základě zákona (§ 2 odst. 4 trestního řádu). Podmínky nahlížení do spisů v trestním řízení jsou na zákonné úrovni konkrétně upraveny v § 65 trestního řádu.

20. Ustanovení § 65 odst. 1 trestního řádu zejména stanoví, že obviněný, poškozený a zúčastněná osoba, jejich obhájci a zmocněnci mají právo nahlížet do spisů, s výjimkou protokolu o hlasování a osobních údajů utajeného svědka, činit si z nich výpisky a poznámky a pořizovat si na své náklady kopie spisů a jejich částí. Jiné osoby tak mohou činit se souhlasem předsedy senátu a v přípravném řízení se souhlasem státního zástupce nebo policejního orgánu, jen pokud je toho třeba k uplatnění jejich práv. Podle § 65 odst. 2 trestního řádu může tato práva v přípravném řízení státní zástupce nebo policejní orgán ze závažných důvodů odeprít. Závažnost důvodů, ze kterých tato práva odeprél policejní orgán, je na žádost osoby, jíž se odeprění týká, státní zástupce povinen urychleně přezkoumat. Tato práva nelze odeprít obviněnému a obhájci, jakmile byli upozorněni na možnost prostudovat spisy, a při sjednávání dohody o vině a trestu. V § 65 odst. 5 a 6 trestního řádu jsou dále vyjmenovány údaje a informace, které při nahlížení do spisů nemají být zpřístupněny (např. utajované informace dle zvláštního zákona či údaje, na něž se vztahuje povinnost mlčenlivosti).

21. Ačkoli § 65 trestního řádu hovoří o obviněném, tento pojem je třeba vykládat ve spojení s § 12 odst. 7 trestního řádu, podle něhož se obviněným rozumí též obžalovaný a odsouzený, pokud z povahy věci nevyplývá něco jiného. Ústavní soud neshledává důvod, proč by se právní úprava nahlížení obviněného do spisu neměla vztahovat i na odsouzeného. Právo nahlížet do spisu dle § 65 trestního řádu zabezpečuje obviněnému a jeho obhájci přístup k informacím, které v jeho věci mají k dispozici orgány činné v trestním řízení a které obviněný potřebuje především k přípravě své obhajoby, včetně případného uplatnění dostupných opravných prostředků. Obdobný účel plní nahlížení do spisu i u odsouzeného, pro něhož může být znalost obsahu spisu nezbytná k efektivnímu využití mimořádných opravných prostředků. Nedávalo by tedy smysl, aby pro odsouzeného platila jiná pravidla nahlížení do spisu než pro obviněného. V takovém případě by se navíc odsouzený, kterého se trestní řízení a v něm vedený spis bytostně týkají, ocitl dokonce v horším postavení než poškozený a zúčastněná osoba, protože by musel být zařazen pouze mezi jiné osoby, u nichž je (na rozdíl od obviněného) přístup ke spisu podmíněn prokázáním konkrétního právního zájmu a souhlasem příslušného orgánu. Ustanovení § 65 trestního řádu je tudíž třeba ústavně konformně vykládat tak, že pod pojem obviněný spadá také odsouzený.

22. Ustanovení § 65 trestního řádu dále výslovně počítá s tím, že za určitých podmínek lze právo nahlížet do spisu obviněnému odepřít. Podle zákona se tak ovšem může stát pouze v přípravném řízení, v němž může o odepření nahlížení do spisu ze závažných důvodů rozhodnout státní zástupce nebo policejní orgán (§ 65 odst. 2 trestního řádu). Tento postup již dříve Ústavní soud označil za předpokládanou možnost omezení práva nahlížet do spisů v počátcích vyšetřování, kdy nelze často zabezpečit ochranu důkazních pramenů před jejich poškozením a zničením nebo před jinými aktivitami sledujícími cíl mařit vyšetřování [viz např. nález sp. zn. III. ÚS 239/04 ze dne 17. 6. 2004 (N 80/33 SbNU 273); nález sp. zn. II. ÚS 336/06 ze dne 28. 3. 2007 (N 56/44 SbNU 719)]. Naopak pro pozdější fáze trestního řízení zákon žádnou možnost odepřít obviněnému či odsouzenému nahlížení do spisu nezná. Judikaturou přitom není možno vytvářet nové podmínky omezující výkon základního práva [srov. nález sp. zn. I. ÚS 3930/14 ze dne 16. 6. 2015 (N 115/77 SbNU 685), bod 39].

23. Lze tedy shrnout, že právo nahlížet do spisu jakožto složka ústavně zaručeného práva na obhajobu společně s ostatními zárukami spravedlivého procesu nenáleží pouze obviněnému, ale také odsouzenému. Toto právo odsouzeného tak lze omezit pouze na základě zákona, a to konkrétně za podmínek stanovených v § 65 trestního řádu. Judikatura přitom nemůže dotvářet další podmínky zásahu do práva na obhajobu bez výslovné zákonné úpravy.

b. Aplikace na případ stěžovatele

24. V případě stěžovatele okresní soud nahlédnutí do spisu neumožnil kvůli tomu, že žádost o nahlížení do spisu nebyla zdůvodněna a že se stěžovatel vyhýbá výkonu trestu odnětí svobody, přičemž nahlédnutí do spisu by mu mohlo pomoci tento stav udržovat. Ani jeden z těchto důvodů ve světle § 65 trestního řádu neobstojí.

25. Jak vyplývá z výše uvedeného, ustanovení § 65 trestního řádu podmiňuje nahlížení do spisu prokázáním právního zájmu jen u jiných osob než u obviněného (příp. odsouzeného), poškozeného a zúčastněné osoby, jejich obhájců a zmocněnců. Odsouzený má naopak právo nahlížet do spisu, aniž by musel dokládat důvody, proč si tak přeje učinit. Je proto irelevantní, zda žádost stěžovatelova obhájce obsahovala bližší zdůvodnění, či nikoli.

26. Zákon dále dovoluje ze závažných důvodů odepřít obviněnému nahlížení do spisu, avšak pouze v přípravném řízení. Obdobný postup proti odsouzenému ve vykonávacím řízení zákonný podklad nemá. Jestliže okresní soud přesto neumožnil stěžovateli (prostřednictvím jeho obhájce) do předmětného spisu nahlédnout, jednal v rozporu s § 65 trestního řádu, čímž zároveň porušil stěžovatelovo ústavně zaručené právo na obhajobu dle čl. 40 odst. 3 Listiny.

27. Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani to, že stěžovatel nenastoupil k výkonu trestu odnětí svobody a skrývá se před orgány činnými v trestním řízení. Ačkoli přístup soudce okresního soudu, vedený obavami o naplnění pravomocného odsuzujícího rozsudku, může být pochopitelný, nemá oporu v relevantní ústavní a zákonné právní úpravě. Zákonodárce komplexně upravil podmínky nahlížení do spisu včetně možných omezení toho, kdo a v jakém rozsahu má ke spisu přístup. Soud se od těchto pravidel, zvláště v trestním právu, nemůže svévolně odchýlit a nad rámec zákona vytvářet další omezení zasahující do základních práv odsouzeného.

28. V projednávaném případě lze soudci okresního soudu přisvědčit v tom, že je s podivem, že stěžovatel se zjevně pohybuje na území České republiky, kde osobně navštěvuje obhájce a notáře za účelem podpisu plných mocí, a přesto se jej nedaří dopadnout. Nicméně není namístě, aby soudce tuto situaci v rozporu se zákonem řešil prostřednictvím odepření nahlížení do spisu. Vypátrat stěžovatele a zajistit, aby nastoupil do výkonu trestu odnětí svobody, je primárně prací policejních orgánů, nikoli soudce. Následkem stěžovatelova jednání pak může být trestní stíhání za trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání [§ 337 odst. 1 písm. g) trestního zákoníku], avšak vzhledem k zásadě presumpce neviny nelze

závěry o spáchání tohoto trestného činu předjímat, jak to činí soudce okresního soudu ve vyrozumění zaslaném obhájci stěžovatele.

29. Pro úplnost Ústavní soud dodává, že právo stěžovatele nahlížet do spisu není bezbřehé, neboť některé dokumenty (např. protokol o hlasování) a údaje (např. utajované informace dle zvláštního zákona) vyjmenované v § 65 trestního řádu mu nemusí být při nahlížení zpřístupněny. Ústavní soud ve své judikatuře rovněž upozornil na to, že právo nahlížet do spisu dle § 65 trestního řádu se nevztahuje na materiály, které jsou pouhými vnitřními pomůckami a pracovními materiály orgánů činných v trestním řízení [viz usnesení sp. zn. I. ÚS 54/05 ze dne 26. 7. 2005 (U 17/38 SbNU 535)]. Je tak na okresním soudu, aby posoudil, zda některé části stěžovatelova spisu spadají pod uvedené výjimky, a případně učinil opatření k jejich ochraně.

30. Ústavní soud shrnuje, že odepře-li soud odsouzenému v rozporu s § 65 trestního řádu právo nahlédnout do spisu, poruší tím právo odsouzeného na obhajobu dle čl. 40 odst. 3 Listiny. Mimo přípravné řízení přitom zákon neumožňuje odepřít nahlížení do spisu ani z důvodu, že odsouzený nenastoupil k výkonu pravomocně uloženého trestu odnětí svobody a skrývá se před orgány činnými v trestním řízení.

31. Jelikož okresní soud bez zákonného důvodu odepřel stěžovateli (prostřednictvím jeho obhájce) přístup do spisu, porušil stěžovatelovo právo nahlížet do spisu, které je součástí ústavně zaručeného práva na obhajobu dle čl. 40 odst. 3 Listiny.

C. Závěr

32. Z výše uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že napadeným postupem okresního soudu bylo porušeno základní právo stěžovatele garantované čl. 40 odst. 3 Listiny. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. b) tohoto zákona zakázal okresnímu soudu pokračovat v porušování práv stěžovatele. To znamená, že okresní soud musí stěžovateli (prostřednictvím jeho obhájce) bezodkladně umožnit nahlédnout do spisu vedeného pod sp. zn. 2 T 217/2014.

Č. 195**Rodné číslo jako identifikátor pohlaví
(sp. zn. Pl. ÚS 2/20 ze dne 9. listopadu 2021; 112/2022 Sb.)**

Konstrukce rodného čísla jako identifikátoru fyzické osoby obsahujícího informaci o jejím pohlaví přiřazeném při narození nebo po změně pohlaví není v rozporu s ústavním pořádkem.

Z práva na ochranu soukromí podle čl. 7 Listiny základních práv a svobod vyvěrá právo jednotlivce rozhodovat, zda a jakým způsobem budou informace týkající se jeho soukromí zpřístupněny jiným subjektům (zde: komu a v jakých případech sdělovat informace o svém pohlaví), a dalším ústavním požadavkem je, aby informace o pohlaví nešla nikomu k tíži, tedy že odlišné zacházení na základě pohlaví musí obstát ve světle čl. 1 a 3 Listiny.

Z práva na ochranu soukromí (čl. 7 Listiny, čl. 8 Úmluvy) nelze vyvodit pozitivní závazek státu evidovat více pohlaví než mužské a ženské.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 2/20 dne 9. listopadu 2021 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu T. H., v zastoupení advokátem JUDr. Marošem Matiaškem, LL.M., sídlem Ověnecká 33, Praha 7 – Bubeneč, na zrušení § 29 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, § 21 odst. 1 zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, a § 13 odst. 3 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „u žen zvýšené o 50,“, za účasti Parlamentu České republiky jako účastníka řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

1. Ústavní stížností vedenou u Ústavního soudu pod sp. zn. II. ÚS 2460/19 navrhovatel napadá rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 199/2018-37 ze dne 30. 5. 2019, rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 3 A 153/2017-35 ze dne 14. 5. 2018 a postup Ministerstva vnitra spočívající v nezahájení řízení o změně rodného čísla a v nezměnění rodného čísla navrhovatele. Ústavní stížnost navrhovatel spojil s návrhem na zrušení § 29 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, § 21 odst. 1 zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, a § 13 odst. 3 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „u žen zvýšené o 50,“. Usnesením č. j. II. ÚS 2460/19-71 ze dne 11. 2. 2020 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>) II. senát Ústavního

soudu řízení o ústavní stížnosti přerušil a návrh na zrušení napadených ustanovení postoupil podle § 78 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, plénu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“).

2. Navrhovatel, který v ústavní stížnosti tvrdí, že se necítí být mužem ani ženou (viz dále), dává přednost pojmenování v ženském rodě („stěžovatelka“), v němž byl označen i v rozsudku městského soudu („žalobkyně“), oproti tomu Nejvyšší správní soud zvolil rod mužský („žalobce“, „stěžovatel“). Ústavní soud poznamenává, že český jazyk dosud nemá ustáleně zavedené pojmenování, které by vyjadřovalo, že dotyčná fyzická osoba není ani mužem, ani ženou. V češtině, a to včetně předpisů, které jsou součástí ústavního pořádku, je nicméně užíváno tzv. generické maskulinum (zde „navrhovatel“), které je z hlediska biologického rodu neutrální. Jeho užitím mluvčí k biologickému rodu dotyčné osoby nezaujímá žádný postoj (obdobně se např. v některých anglicky psaných akademických textech používá generické femininum), ostatně gramatický rod není v češtině na biologickém rodu vždy závislý.

I. Skutkové a právní okolnosti případu

3. S navrhovatelem bylo od narození zacházeno jako s osobou mužského pohlaví. Dostal mužské jméno (to si posléze nechal změnit) a jako muž byl zapsán i do matriky. Navrhovateli nebylo přiděleno rodné číslo ve tvaru užívaném u žen (viz v době jeho narození účinný § 1 odst. 2 vyhlášky č. 55/1976 Sb., o rodném čísle; nyní § 13 odst. 3 zákona o evidenci obyvatel). S mužským pohlavím se navrhovatel neidentifikuje. Nepovažuje se za muže a nepovažuje se ani za ženu, nýbrž za osobu tzv. neutrálního pohlaví. V případě nutnosti volby ale preferuje být pokládán za ženu. Navrhovatel nepodstoupil zákroky užívané pro operativní změnu pohlaví, neboť je nepokládá za nezbytné; dle svých slov podstupuje hormonální léčbu a podrobil se některým estetickým zákrokům.

4. Navrhovatel usiluje o změnu svého rodného čísla do neutrálního, případně ženského tvaru, a opakovaně se obracel na Ministerstvo vnitra (dále také „ministerstvo“), které však splnění podmínek pro zahájení řízení o změně rodného čísla neshledalo. Dle ministerstva u navrhovatele nedošlo k naplnění skutkových podstat, které by byly důvodem pro provedení změny rodného čísla (§ 17 odst. 2 zákona o evidenci obyvatel). Postup ministerstva navrhovatel napadl ústavní stížností, kterou Ústavní soud usnesením sp. zn. III. ÚS 3376/16 ze dne 15. 11. 2016 odmítl jako nepřipustnou pro nevyčerpání procesních prostředků ochrany navrhovatelových práv. Zároveň postup ministerstva navrhovatel napadl žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, kterou Městský soud v Praze rozsudkem č. j. 3 A 153/2017-35 zamítl. Proti tomuto rozsudku podal navrhovatel kasační stížnost, již Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 2 As 199/2018-37 zamítl mimo jiné s tím, že podmínky pro právní změnu pohlaví v České republice, které navrhovatel nesplnil, jsou v souladu s ústavním pořádkem. Proti těmto soudním rozhodnutím a postupu Ministerstva vnitra podal navrhovatel ústavní stížnost, s níž spojil návrh na zrušení v záhlaví uvedených zákonných ustanovení, který byl příslušným senátem postoupen plénu.

II. Argumentace navrhovatele

5. Podle navrhovatele došlo v důsledku aplikace napadených ustanovení zejména k porušení jeho práva na tělesnou a duševní integritu, práva nebýt podroben špatnému zacházení a práva na soukromý život. Navrhovatel v této souvislosti odkazuje na čl. 7 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 3 a 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále také „Úmluva“).

6. Navrhovatel se dovolává respektu k pohlavní sebeidentifikaci, která má spočívat v možnosti „uvést do souladu své skutečné vnímané pohlaví a ... pohlaví registrované státem“. Podle navrhovatele přitom projevy skutečného vnímaného pohlaví „mohou být různé, od

operativní přeměny pohlavních orgánů přes hormonální terapii po estetickou úpravu zevnějšku“.

7. Navrhovatel poukazuje na to, že chirurgická sterilizace jako podmínka změny pohlaví je dle rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *A. P., Garçon a Nicot proti Francii* ze dne 6. 4. 2017, stížnost č. 79885/12, 52471/13 a 52596/13, v rozporu s čl. 8 Úmluvy. Napadená zákonná úprava spojující chirurgickou změnu pohlavních orgánů a změnu pohlaví dle navrhovatele nesleduje legitimní cíl a je nepřiměřená, přičemž vychází z mylného předpokladu, že jenom chirurgická změna pohlaví je znakem skutečného „trans člověka“. Podstoupení takových zákroků ovšem není ve všech případech lékařsky nezbytné. Právní úprava tak údajně odráží toliko společenský tlak na to, aby existovala pouze mužská a ženská těla odpovídající společenské normě.

8. Navrhovatel se věnuje rovněž problematice tzv. neutrálního pohlaví. Poukazuje na to, že český právní řád je nezná, a uvádí příklady zemí, v nichž bylo zavedeno. Česká republika údajně nesmí navrhovatele nutit k volbě jen mezi mužským a ženským pohlavím.

III. Průběh řízení před Ústavním soudem

9. Ústavní soud vyzval Poslaneckou sněmovnu a Senát Parlamentu České republiky jako komory účastníka řízení k vyjádření k návrhu.

10. Poslanecká sněmovna ve vyjádření popisuje legislativní proces s tím, že všechny zákony, jichž jsou napadená ustanovení součástí, byly schváleny potřebnou většinou poslanců, podepsány příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášeny. Zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že přijaté zákony jsou v souladu s ústavním pořádkem.

11. Senát po rekapitulaci argumentace navrhovatele rovněž popisuje zákonodárny proces vedoucí k přijetí dotčených zákonů.

12. Ústavní soud v souladu s § 69 odst. 2 a 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) návrh dále zaslal vládě a Veřejnému ochránci práv s tím, že mohou do řízení vstoupit v postavení vedlejších účastníků a k návrhu se vyjádřit.

13. Vláda svého práva využila a navrhla Ústavnímu soudu návrh na zrušení napadených ustanovení zamítnout. Vláda se ve vyjádření zabývá obecně problematikou „trans osob“ i výkladem § 29 odst. 1 občanského zákoníku z hlediska toho, jaké zákroky je v souladu s ním nutné podstoupit. Podle vlády je změna pohlaví chápána medicínsky jako změna vnějších pohlavních znaků člověka, nikoli jako právní uznání genderové identity jednotlivce. Posun od objektivního pojetí pohlaví k pojetí subjektivnímu je dle vlády otázkou zásadního významu, na niž dosud v České republice nepanuje společenská a odborná shoda. Vláda považuje za nutné, aby změna tohoto druhu byla podrobena celospolečenské a odborné debatě, na niž by měl reagovat zákonodárce. Dojde-li ke zrušení napadených ustanovení Ústavním soudem, půjde dle vlády o paradigmatickou změnu právní úpravy a ve svém důsledku by vyhovění návrhu mohlo zasáhnout do základních parametrů společenského řádu.

14. Toho času Veřejná ochránkyně práv Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., také vstoupila do řízení jako vedlejší účastnice. Podle jejího názoru by mělo být vyhověno návrhu na zrušení § 29 odst. 1 občanského zákoníku a § 21 odst. 1 zákona o specifických zdravotních službách, neboť kolidují mimo jiné s právem na nedotknutelnost osoby dle čl. 7 odst. 1 Listiny, z něhož vyplývá, že bez svobodného a informovaného souhlasu nelze zasahovat do fyzické integrity člověka.

15. Mgr. Anně Šabatové, Ph.D., skončilo den poté, co využila oprávnění Veřejného ochránce práv vstoupit do řízení jako vedlejší účastník, funkční období. Dne 19. 2. 2020 se funkce ujal JUDr. Stanislav Křeček, který se jako Veřejný ochránce práv postavení vedlejšího účastníka řízení v souladu s § 28 odst. 2 zákona o Ústavním soudu vzdal. To neznámá, že by Ústavní soud nemohl k vyjádření zaslanému předchozí Veřejnou ochránkyní práv a v něm obsaženým argumentům přihlídnout.

16. Obdržená vyjádření byla zaslána navrhovateli na vědomí a k případné replice. Navrhovatel využil svého práva a v replice poukázal na právní úpravy v jiných zemích, připomněl závěry Evropského výboru pro sociální práva i dalších mezinárodních těles a uvedl, že Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ve věci *Y. T. proti Bulharsku* ze dne 9. 7. 2020, stížnost č. 41701/16, vyložil, že veřejný zájem odůvodňující omezení práva trans osob na uznání jejich pohlavní identity musí být konkretizován a s uvedeným právem poměřován.

17. Ústavní soud si následně vyžádal vyjádření odborné komise Ministerstva zdravotnictví pro provádění změny pohlaví transsexuálních pacientů (§ 22 odst. 1 zákona o specifických zdravotních službách). Dále požádal o vyjádření jako *amici curiae* spolek Česká lékařská společnost J. E. Purkyně, z. s., Sexuologické oddělení Fakultní nemocnice Brno a Sexuologický ústav Všeobecné fakultní nemocnice v Praze a 1. lékařské fakulty Univerzity Karlovy. Na možnost vyjádřit se jako *amicus curiae* byla upozorněna i Světová zdravotnická organizace, avšak nevyužila jí. Stejně tak se nevyjádřil ani Sexuologický ústav Psychiatrické kliniky Všeobecné fakultní nemocnice. Ostatní oslovení podali k otázkám Ústavního soudu po předchozí vzájemné konzultaci shodné odpovědi, v nichž se vyjádřili k transsexualitě, její diagnostice a klasifikaci dle Mezinárodní klasifikace nemocí a k přístupu k pacientovi.

18. Dle oslovených odborníků si drtivá většina pacientů přeje kromě akceptace v sociální roli opačného biologického pohlaví i změnu somatického vzhledu v souladu se svým cítěním. Obecně pak podle dotázaných subjektů platí, že není vhodné, možné ani potřebné, aby pacient absolvoval jakýkoliv chirurgický zákrok, pokud si to sám nepřeje. Všichni dotázaní, kteří na výzvu Ústavního soudu zareagovali, se shodli, že platná úprava pro změnu pohlaví odpovídá současným medicínským potřebám.

19. Vyjádření Ústavnímu soudu zaslal i spolek Aliance pro rodinu, z. s. U vyjádření zaslaných z vlastní iniciativy jinými subjekty než účastníky a vedlejšími účastníky řízení závisí jen na uvážení Ústavního soudu, zda je bude považovat za relevantní pro své rozhodnutí a zda k nim přihlédne [nález sp. zn. Pl. ÚS 30/16 ze dne 7. 4. 2020 (N 67/99 SbNU 258; 254/2020 Sb.)]. Podle vyjádření neexistuje mezi odborníky shoda na přístupu k „trans osobám“ a umožnění změny pohlaví bez provedení chirurgických zákroků by bylo způsobilé významně narušit veřejný pořádek.

20. Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, proto od něj dle § 44 zákona o Ústavním soudu upustil.

21. Soudkyní zpravodajkou byla původně určena Kateřina Šimáčková, která na neveřejném jednání pléna předložila návrh nálezu, jímž by došlo ke zrušení § 29 odst. 1 věty první občanského zákoníku a k odmítnutí zbývající části návrhu pro neoprávněnost navrhovatele. Podle takto předloženého návrhu nálezu měl být § 29 odst. 1 věta první občanského zákoníku v rozporu s čl. 7 odst. 1 Listiny, neboť stanovil-li zákonodárce jako podmínku změny pohlaví sterilizaci, měl zvolit takový způsob sterilizace, který zasahuje do tělesné integrity nejméně. Předložený návrh derogačního nálezu nebyl na neveřejném zasedání pléna přijat, neboť nezískal potřebnou většinu hlasů, což je v judikatuře Ústavního soudu bráno jako zamítnutí návrhu [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/96 ze dne 15. 5. 1996 (N 39/5 SbNU 315; 161/1996 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 14/02 ze dne 4. 6. 2003 (N 82/30 SbNU 263; 207/2003 Sb.)]. Podle § 55 zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 5 odst. 9 rozvrhu práce Ústavního soudu (č. Org. 47/21) předseda Ústavního soudu určil jako nového soudce zpravodaje Miladu Tomkovou.

IV. Znění napadených ustanovení

22. Ustanovení § 29 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, zní:

„Změna pohlaví člověka nastává chirurgickým zákrokem při současném znemožnění reprodukční funkce a přeměně pohlavních orgánů. Má se za to, že dnem změny pohlaví je den uvedený v potvrzení vydaném poskytovatelem zdravotních služeb.“

23. Ustanovení § 21 odst. 1 zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, zní:

„Změnou pohlaví transsexuálních pacientů se pro účely tohoto zákona rozumí provedení zdravotních výkonů, jejichž účelem je provedení změny pohlaví chirurgickým zákrokem při současném znemožnění reprodukční funkce. Transsexuálním pacientem se rozumí osoba, u níž je trvalý nesoulad mezi psychickým a tělesným pohlavím (dále jen „porucha sexuální identifikace“).“

24. Ustanovení § 13 odst. 3 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů, u něhož je navrženo zrušení slov „u žen zvýšené o 50“, zní:

„Rodné číslo je desetimístné číslo, které je dělitelné jedenácti beze zbytku. První dvojčíslí vyjadřuje poslední dvě číslice roku narození, druhé dvojčíslí vyjadřuje měsíc narození, u žen zvýšené o 50, třetí dvojčíslí vyjadřuje den narození. Čtyřmístná koncovka je rozlišujícím znakem fyzických osob narozených v tomtéž kalendářním dnu.“

V. Věcné posouzení

Přezkum procedury přijetí napadených ustanovení

25. Ústavní soud podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., v řízení o zrušení zákonů posuzuje také to, zda byla napadená zákonná ustanovení přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. V řízení v tomto směru nevyvstaly o ústavnosti napadených ustanovení žádné pochybnosti, ostatně navrhovatel ani další účastník či vedlejší účastník řízení žádné nedostatky zákonodárního procesu neuvedli.

Posouzení ústavnosti napadených ustanovení

26. Ústavní soud úvodem podotýká, že argumentace navrhovatele se – stejně jako argumentace Veřejné ochránkyně práv – zaměřila primárně na posouzení ústavnosti podmínek, za kterých v České republice dochází ke změně pohlaví (jímž se v tomto nálezu myslí pohlaví státem evidované), tedy na posouzení ústavnosti § 29 odst. 1 věty první občanského zákoníku. V souladu s tím bylo právě toto ustanovení předmětem argumentace nepřijatého návrhu derogačního nálezu, který se vesměs zaměřil na případy osob s tzv. pohlavní inkongruencí, jež si přejí žít a být akceptovány jako příslušníci opačného pohlaví. Tato argumentace se ovšem právně i skutkově míjí s povahou věci, z níž posuzovaný návrh vzešel, ačkoli v souladu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu musí mezi ústavní stížností napadeným rozhodnutím, opatřením či jiným zásahem orgánu veřejné moci a právním předpisem či jeho ustanovením navrženým ke zrušení existovat úzká vazba v tom smyslu, že nebýt napadeného ustanovení, nedošlo by k právnímu aktu veřejné moci jako jeho následku [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 19/14 ze dne 27. 1. 2015 (N 16/76 SbNU 231; 97/2015 Sb.)].

27. Navrhovatel totiž dle vlastních slov touhu žít a být akceptován jako příslušník opačného pohlaví nepociťuje. Navrhovatel – z právního hlediska muž – se sice mužem necítí, ale necítí se ani ženou. Jak uvádí, „cítí se být neutrální osobou bez přiřazeného pohlaví“. Případná překážka tomu, aby se navrhovatel mohl projevovat v souladu se svým pohlavím, tak nespočívá v § 29 odst. 1 občanského zákoníku, neboť ten pouze uvádí, kdy dochází k právní změně jednoho pohlaví na druhé; jeho zrušení by nevedlo ke vzniku zcela nového, třetího pohlaví, resp. ke vzniku „neutrální kategorie“, která by pocitům navrhovatele dle jeho slov odpovídala.

28. Z uvedeného zároveň vyplývá, že navrhovatel podmínku pro změnu rodného čísla dle § 17 odst. 2 písm. d) zákona o evidenci obyvatel, tedy že „došlo ke změně pohlaví“, před podáním návrhu na zahájení řízení o změně rodného čísla nesplnil bez ohledu na § 29 odst. 1

občanského zákoníku. Požadoval-li navrhovatel změnu rodného čísla tak, aby tím bylo vyjádřeno, že není ani mužem, ani ženou (tzv. neutrální), nebyla v § 29 odst. 1 občanského zákoníku upravená podmínka změny pohlaví pro řešení věci relevantní, neboť „změnou pohlaví“ se v českém právním řádu rozumí změna z pohlaví mužského na pohlaví ženské nebo z pohlaví ženského na pohlaví mužské. Žádné jiné pohlaví ani jiná forma pohlavní či genderové identifikace v České republice upravena není a případným zrušením § 29 odst. 1 občanského zákoníku na tom Ústavní soud jako tzv. negativní zákonodárce nemůže nic změnit.

29. Navrhovatel podal návrh na zahájení řízení o změně rodného čísla s tvrzením, že není mužem ani ženou, nýbrž někým dalším (někdy označováno jako „agender“), přičemž v případě nutnosti výběru mezi pohlavím mužským a pohlavím ženským by preferoval pohlaví ženské, ačkoli se za ženu nepovažuje. Řízení o změně rodného čísla ovšem neslouží a ani nemůže sloužit k tomu, aby se teprve v jeho rámci žadatelé rozhodovali, zda budou, resp. jsou mužem, ženou nebo někým třetím či dalším, nýbrž směřuje pouze k cíli, kterým je evidence určité skutečnosti vztahující se k identifikaci fyzické osoby podle stavu při narození, popř. k evidenci změny nastalé chirurgickým zákrokem ve smyslu § 29 odst. 1 občanského zákoníku. Správní orgán při úvaze, zda zahájí řízení o změně rodného čísla, nemůže zkoumat, zda nastal „případ nutnosti“, a navrhovatel již tedy chce být, resp. je ženou.

30. Z právě řečeného je pak zjevná i další skutečnost, která podtrhuje argumentační vzdálenost předložených derogačních důvodů od věci, na jejímž základě by k derogaci mělo dojít. Předmětem řízení, z nichž návrh vzešel, nebyla změna pohlaví, nýbrž změna rodného čísla. To je to jediné, o čem mohly správní orgán a správní soudy závazně rozhodnout, že zaevidují (bylo-li by vůbec řízení o změně rodného čísla zahájeno), a o čem navrhovatel žádal, aby bylo rozhodnuto.

31. Úvahy nad tím, zda jsou lékařské zákroky, které § 29 odst. 1 občanského zákoníku uznává jako vedoucí ke změně pohlaví, dostatečně identifikovatelné, případně zda musejí být, resp. jsou vhodné, nezbytné či přiměřené, se tedy Ústavnímu soudu ve světle uvedeného jeví nadbytečné. Nemá smysl zabývat se konkrétními podmínkami pro změnu pohlaví z mužského na ženské na podkladě případu navrhovatele, který se ženou nenarodil, za ženu se nepovažuje a zatím se ani nerozhodl, že změnit pohlaví na ženské vůbec chce. Tím spíše, vzešel-li jeho návrh z řízení, v němž žádal toliko změnu rodného čísla.

32. Zjevně pak za relevantní v dané věci nemohl být považován ani § 21 odst. 1 zákona o specifických zdravotních službách, neboť tento zákon slouží primárně k úpravě podmínek, za nichž je poskytována operativní změna pohlaví jako zdravotní služba. Navrhovatel takovou zdravotní službu nepodstoupil a podstoupit ani nechce.

33. Jak již tedy bylo řečeno, jádrem sporu, z něhož posuzovaný návrh vzešel, byla podoba rodného čísla. Tomu jako jediný z napadených ustanovení odpovídá § 13 odst. 3 zákona o evidenci obyvatel, v němž se navrhovatel domáhá zrušení slov „u žen zvýšené o 50,“. Z takto formulovaného návrhu by bylo možné usuzovat, že navrhovatel spatřuje neústavnost v tom, že rodné číslo rozlišuje mezi muži a ženami. Pro dokreslení situace nicméně Ústavní soud poukazuje na ústavní stížnost navrhovatele, s níž je návrh na zrušení předmětného ustanovení spojen a která ukazuje, že navrhovatel si sám není jistý tím, čeho se vlastně snaží dosáhnout.

34. V petitu ústavní stížnosti totiž navrhovatel navrhl, aby Ústavní soud zakázal Ministerstvu vnitra pokračovat v porušování jeho základních práv „spočívajícím v nezahájení řízení o změně rodného čísla [navrhovatele] a v nezměnění rodného čísla [navrhovatele] do neutrálního tvaru“ a zároveň aby Ústavní soud zrušil § 13 odst. 3 zákona o evidenci obyvatel ve slovech „u žen zvýšené o 50,“ pro rozpor s ústavním pořádkem. Navrhovatel tak požaduje po Ústavním soudu, aby zrušil „ženský“ tvar rodného čísla a zároveň přinutil správní orgán změnit navrhovatelovo rodné číslo z „mužského“ na „neutrální“. Podle navrhovatele by tedy měl existovat „mužský“ tvar rodného čísla a „neutrální“ tvar rodného čísla, zatímco „ženský“ tvar rodného čísla by jako neústavní existovat neměl. Nejen to, k požadavku uvést jeho rodné

číslo do „neutrálního“ tvaru navrhopatel formuluje eventuální petit, aby jeho rodné číslo bylo změněno do tvaru „ženského“ (a to při setrvání na návrhu „ženský“ tvar rodného čísla zrušit). Navrhovatel tak požaduje po Ústavním soudu, aby přiměl Ministerstvo vnitra změnit navrhovatelovo rodné číslo do „ženského“ tvaru a zároveň aby „ženský“ tvar rodného čísla jako neústavní zrušil. Jinými slovy, navrhovatel shledává neústavním, že nemá rodné číslo v podobě, kterou shledává neústavní.

35. Odhlédne-li nicméně Ústavní soud od této vnitřní nekonzistence navrhovatelovy argumentace, lze k návrhu na zrušení § 13 odst. 3 zákona o evidenci obyvatel ve slovech „u žen zvýšené o 50,“ uvést následující.

36. Rodné číslo je unikátní číslo občanů České republiky (a případně dalších osob majících určitý vztah k České republice), které je využíváno primárně k evidenčním a identifikačním účelům. Jde o jediný všeobecně užívaný identifikátor, který má každý občan České republiky a je pro každého občana jedinečný. Dle § 13 odst. 3 zákona o evidenci obyvatel je rodné číslo zásadně desetimístné číslo dělitelné jedenácti, jehož první dvojčíslí vyjadřuje poslední dvě číslice roku narození, druhé dvojčíslí měsíc narození a třetí dvojčíslí den narození. Koncovka za lomítkem je pak rozlišujícím znakem lidí narozených v tomtéž kalendářním dnu. U žen se dvojčíslí vyjadřující měsíc zvyšuje o 50. Z rodného čísla lze tudíž dovodit datum narození člověka a jeho pohlaví.

37. Jakkoli jde o základní identifikační údaj, nemá ve vztahu k informacím, které z něj lze o nositeli dovodit, konstitutivní povahu. Změnou rodného čísla samo o sobě nedojde ke změně pohlaví ani data narození. Podobně případným zrušením navyšování dvojčíslí vyjadřujícího měsíc o 50 u rodného čísla žen (tedy vyhověním posuzovanému návrhu) by sice došlo k tomu, že by rodné číslo neneslo informaci o pohlaví nositele, neznamenovalo by to však, že by pohlaví v České republice náhle přestalo existovat či že by se změnilo jeho chápání jako binární vlastnosti lidského druhu. Vyhověním návrhu by nedošlo ani k tomu, že by informace o pohlaví přestala být jakkoli zaznamenávána, nadále by pohlaví figurovalo např. v rodných listech, občanských průkazech nebo cestovních pasech.

38. V obecné rovině Ústavní soud na tom, že stát v rodném čísle zaznamenává i informaci o pohlaví jednotlivce, ani na tom, že pohlaví je v rámci rodných čísel pojímáno binárně, nic neústavního *de constitutione lata* neshledává.

39. Na území České republiky se lidé dělí na ženy a muže. Toto chápání binární existence lidského druhu nemá původ ve vůli státu ve smyslu vůle veřejné moci, neboť veřejná moc je pouze akceptovala jako společenskou realitu. Ostatně pohlaví samotné není v českém právním řádu ani výslovně definováno. Právní úprava neurčuje výslovně, že v České republice existují jen dvě pohlaví, a to mužské a ženské, poněvadž to plyne již ze samotného slova „pohlaví“, jak je mu běžně v českém jazyce rozuměno. Výslovně není stanoveno ani to, jaké charakteristiky definují muže a jaké ženu, a to z obdobného důvodu – slova mají význam a pojmy „muž“ a „žena“ jsou samy o sobě dostatečně srozumitelné a u většiny jedinců rozřazení do těchto dvou kategorií, k němuž dochází ihned po narození, nezpůsobuje potíže (podobně např. nebylo potřeba definovat člověka). Ostatně ani připuštění právní změny pohlaví nebylo výsledkem aktu zákonodárce, neboť i v tomto případě zákonodárce spíše jen akceptoval a posléze kodifikoval praxi, která i bez výslovné právní úpravy začala uznávat změnu pohlaví v důsledku určitých operačních zákroků. Jinými slovy, v otázkách souvisejících s pohlavím jednotlivce je veřejná moc v České republice do značné míry pasivní a omezující se vesměs na kodifikaci a právní zastřešení toho, k čemu společnost sama dospěla.

40. Existenci mužů a žen bere na vědomí i ústavní pořádek a některé mezinárodní smlouvy o lidských právech, jimiž je Česká republika vázána. Podle čl. 29 odst. 1 Listiny tedy „ženy, mladiství a osoby zdravotně postižené mají právo na zvýšenou ochranu zdraví při práci a na zvláštní pracovní podmínky“. Podle čl. 12 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod pak „muži a ženy, způsobilí věkem k uzavření manželství, mají právo uzavřít

manželství a založit rodinu v souladu s vnitrostátními zákony, které upravují výkon tohoto práva“. Úmluva OSN o odstranění všech forem diskriminace žen (publikována pod č. 62/1987 Sb.) se pak celá věnuje zvláštnímu postavení žen a připouští i přijímání speciálních opatření sledujících urychlení dosažení *de facto* rovnoprávnosti mezi muži a ženami.

41. S pohlavím, a to s pohlavím binárně chápaným, pak pracuje i podústavní právo. Tak již § 655 občanského zákoníku definuje manželství jako „trvalý svazek muže a ženy“. Podle § 7 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, „odděleně se umísťují odsouzení muži od odsouzených žen“. Podobně podle § 30 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, se do cely umísťují odděleně osoby „různého pohlaví“. Dle § 83b odst. 3 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, pak „osobní prohlídku vykonává vždy osoba stejného pohlaví“. To stejné platí pro osobní prohlídku dle § 203 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Poukázat lze v této souvislosti i na nález sp. zn. III. ÚS 309/16 ze dne 9. 10. 2018 (N 166/91 SbNU 89), v němž Ústavní soud řešil případ, kdy se stěžovatel vykonávající trest odnětí svobody odmítl podrobit toxikologickému vyšetření moči [§ 28 odst. 2 písm. g) zákona o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů] mimo jiné kvůli tomu, že odběru byla přítomna osoba opačného pohlaví. Ústavní soud při shledání porušení stěžovatelových základních práv přihlédl též k tomu, že existuje „oprávněný zájem na provádění určitých úkonů, zasahujících do intimní sféry dotčených osob, osobou stejného pohlaví“.

42. Pochopitelně je pak rozdíl mezi muži a ženami v České republice dennodenně činěn v rámci ryze soukromoprávních aktivit. Tak tedy existují sportovní soutěže pořádané výhradně pro ženy (kategorii žen má prakticky každý sport), muži a ženy mívají samostatné šatny či toalety, některé vlakové soupravy mívají dámská kupé atd. V souvislosti se sportovními soutěžemi lze pro doplnění zmínit i standardy Světové antidopingové agentury (WADA) pro odběry vzorků moči, které vyžadují kontrolora stejného pohlaví (standardy dostupné na <https://www.wada-ama.org>).

43. Uznání existence žen a mužů tedy není samo o sobě z ústavněprávního hlediska problematické a stejně tak nevzbuzuje ústavněprávní pochybnosti bez dalšího to, že je k mužům a ženám přístupováno v určitých, nezbytných případech odlišně či odděleně. Ústavní soud to koneckonců potvrdil mimo jiné v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/04 ze dne 6. 6. 2006 (N 112/41 SbNU 379; 405/2006 Sb.), v němž uvedl, že rozlišování mezi muži a ženami je ústavně konformní, je-li „založeno na objektivních a rozumných důvodech a hlediscích“.

44. V požadavku, aby pro odlišné zacházení existovaly objektivní a rozumné důvody, se promítá ústavní zásada rovnosti, plynoucí primárně z čl. 1 Listiny, který zaručuje rovnost lidí v důstojnosti a právech, a z čl. 3 odst. 1 Listiny, podle něhož jsou základní práva a svobody zaručeny všem bez rozdílu (mimo jiné) pohlaví. V nálezech sp. zn. Pl. ÚS 5/95 ze dne 8. 11. 1995 (N 74/4 SbNU 205; 6/1996 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 33/96 ze dne 4. 6. 1997 (N 67/8 SbNU 163; 185/1997 Sb.) přitom Ústavní soud k zásadě rovnosti poznamenal, že se projevuje vytyčením ústavněprávně přijatelných hledisek odlišování subjektů s tím, že jinak je věcí státu, aby v zájmu zajištění svých funkcí rozhodl, že určité skupině poskytne méně výhod než jiné. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/02 ze dne 21. 1. 2003 (N 11/29 SbNU 79; 40/2003 Sb.) pak Ústavní soud v této souvislosti poukázal i na judikaturu Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky, podle níž rovnost vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů.

45. Je-li tedy ústavně akceptováno, a dokonce ústavním pořádkem předvídáno, že se lidé dělí na muže a ženy a že toto dělení má a má mít určité právní či praktické dopady, z nichž některé byly nastíněny výše, pak se jeví logické, že stát zároveň informaci o pohlaví, tedy o tom, zda je člověk mužem, nebo ženou, v určité formě zaznamenává. Nelze na jednu stranu vyslovit, že stát může v určitých případech zacházet s muži a ženami odlišně a že ženám náleží

v některých případech zvýšená ústavněprávní ochrana (čl. 29 odst. 1 Listiny), a zároveň státu znemožnit, aby údaje o pohlaví zaznamenával.

46. Nabízí se pak samozřejmě otázka, zda k tomuto zaznamenávání má docházet právě (i) v rodných číslech. Ústavní soud nicméně zásadně neshledává ústavněprávní důvod, proč by pohlaví nemohlo být zaznamenáváno v rámci unikátního číselného identifikátoru, který je člověku přidělen při narození. V této souvislosti je nicméně vhodné upozornit, že rodné číslo je užíváno v nepřeberném množství soukromoprávních a veřejnoprávních vztahů. Vzhledem ke struktuře rodného čísla to znamená, že tím člověk sděluje informace o svém pohlaví a datu narození, a to i v případech, kdy se to nemusí jevit potřebným. To ovšem není ani tak otázka struktury rodného čísla, nýbrž jeho používání. Řešení nemůže spočívat v soudem vyvolané změně podoby rodných čísel, ale v systémové, zákonodárcem přijaté úpravě, která poskytne ochranu soukromí fyzických osob při současném zajištění jejich spolehlivé identifikace. Toto systémové řešení již přitom je na legislativní úrovni připravováno s tím, že od užívání rodného čísla má být postupně upouštěno, což se začíná promítat i v již přijaté právní úpravě [viz např. § 5 odst. 1 písm. a) a § 72 odst. 10 zákona č. 269/2021 Sb., o občanských průkazech].

47. Na uvedeném nic nemění ani argumentace, že pohlaví, které lze dovodit z rodného čísla, nemusí vždy odpovídat pohlaví, s nímž se člověk vnitřně identifikuje. Navrhovatel ve svém návrhu argumentoval požadavkem respektu k pohlavní sebeidentifikaci (někdy označované jako právo na genderovou identitu), která má jako součást práva na sebeurčení a osobní autonomii nacházet své ústavní zakotvení v čl. 7 odst. 1 Listiny, který zaručuje nedotknutelnost osoby a jejího soukromí. Podle navrhovatele tím čl. 7 odst. 1 Listiny zaručuje také právo navenek projevovat svou pohlavní identitu – stabilně prožívanou příslušnost k jinému pohlaví, než jaké bylo jednotlivci přiřazeno dle biologických rysů.

48. Smyslem napadeného ustanovení upravujícího rodné číslo žen ovšem není prezentace toho, s jakým pohlavím se nositel rodného čísla identifikuje. Informace o pohlaví člověka, kterou lze z rodného čísla dovodit, odpovídá pohlaví úřednímu (přiřazenému při narození nebo po zákroku podle § 29 odst. 1 občanského zákoníku) a o vnitřních pocitech člověka nevypovídá vůbec nic. Nejde tedy o to, že by pohlaví v rodném čísle bylo v rozporu s vnitřními pocity člověka, zkrátka jen obsahuje informace o jiných skutečnostech, než je nositelova „pohlavní identita“. Tím, že stát v rodném čísle určitým způsobem zachytává informaci o pohlaví jednotlivce, nikterak nepředurčuje, jakým způsobem na sebe jednatel nahlíží nebo nahlížet má.

49. Dospěl-li Ústavní soud výše k závěru, že ústavnímu pořádku neodporuje, obsahuje-li rodné číslo informace o pohlaví jeho nositele, učinil tak mimo jiné proto, že tato informace může být v určitých případech potřebná z hlediska plnění funkcí státu. Ovšem potřebná je právě informace o pohlaví, které stát eviduje a jež vychází z obecně chápaného významu pohlaví v České republice. Výše uvedené příklady, v nichž je mezi muži a ženami právně či fakticky činěn rozdíl, to názorně ukazují. Veškeré uvedené příklady rozlišování mužů a žen mají svůj důvod a svůj původ v odlišných biologických charakteristikách mužů a žen, od nichž se určuje pohlaví a pro které se rozlišování mezi muži a ženami může v některých případech jevit žádoucí či nezbytné. Rozlišování pohlaví v rodném čísle na tuto právní realitu, a nepřímou i realitu společenskou, navazuje.

50. Naopak informace o tom, s jakým pohlavím se jednatel vnitřně identifikuje, je z hlediska uvedených příkladů v zásadě bezvýznamná a odlišné zacházení s lidmi podle této charakteristiky by postrádalo objektivní a rozumné důvody, které k odlišnému zacházení ústavní pořádek vyžaduje, jak Ústavní soud uvedl v již citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/04. V průběhu řízení nebylo Ústavnímu soudu předloženo logické vysvětlení toho, k čemu by mělo sloužit dělení lidí na ty, kteří se identifikují jako muž, a na ty, kteří se identifikují jako žena. Takové kategorie nemají původ v právní ani společenské realitě.

51. Tak např. respektuje-li se v České republice oprávněný zájem na provádění určitých úkonů zasahujících do intimní sféry dotčených osob osobou stejného pohlaví (nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 309/16), jeví se poněkud obtížná argumentace, že tento zájem je respektován, je-li prohlídce přítomna osoba opačného pohlaví, která se ovšem identifikuje s pohlavím kontrolované osoby. Stejně problematickým by se stal případ dámských kupé, u nichž by se na jednu stranu akceptovalo, že slouží k navození pocitu bezpečí pasažérek (viz tiskovou zprávu Veřejného ochránce práv ze dne 16. 3. 2018, dostupnou na <https://www.ochrance.cz>), který ale údajně není narušen přítomností mužů, již se identifikují jako ženy. Smysl ženských věznic, do nichž by byly umísťovány i osoby mužského pohlaví, jež se toliko identifikují jako ženy, by také byl poněkud nejasný, stejně jako je nejasné, jak původního účelu v podmínkách navozených případným derogačním nálezem Ústavního soudu založeným na argumentaci navrhovatele dosáhnout. Totéž platí o prohlídkách dle trestního řádu (výše zmíněný § 83b odst. 3 trestního řádu), ale i o oddělených šatnách, sprchách, toaletách atd.

52. Je tedy logické, že rodné číslo obsahuje informaci o pohlaví, které stát eviduje, přičemž taková informace může být z hlediska fungování státu i společnosti užitečná, zatímco informace o „pohlavní identitě“, která pro stát nemá objektivní, smysluplné využití, zůstává mimo státní dosah či evidenci, neboť pro tuto evidenci chybí rozumný důvod.

53. Zároveň je potřeba uvést, že ačkoli se v souladu s čl. 7 odst. 1 Listiny, který garantuje nedotknutelnost osoby a jejího soukromí, může každý identifikovat a vnímat svou osobu, jakkoli si přeje, neznamená to, že by stát nemohl evidovat informace objektivního charakteru, s nimiž člověk z jakéhokoli důvodu nesouhlasí nebo jsou mu nepříjemné. Jinými slovy, identifikuje-li se někdo – jako v tomto případě navrhovatel – vnitřně jako osoba tzv. neutrálního pohlaví, neznamená to, že stát nemůže v rodném čísle evidovat objektivní informaci, že pohlaví nositele je mužské, a to i přesto, že by nositel rodného čísla vnímal tuto realitu jako vůči jeho vlastním pocitům protichůdnou. Oporu pro takový závěr by Ústavní soud musel nalézt v jiných ustanoveních ústavního pořádku, jak tomu je např. u národnosti, k níž čl. 3 odst. 2 Listiny výslovně stanoví, že „každý má právo svobodně rozhodovat o své národnosti“, přičemž se zakazuje „jakékoli ovlivňování tohoto rozhodování a všechny způsoby nátlaku směřující k odnárodnění“. Pohlaví ani jeho genderové vyjádření v podobě práva na genderovou identitu nicméně v ústavním pořádku tímto způsobem subjektivizovány nejsou.

54. V této souvislosti Ústavní soud za účelem poskytnutí určité perspektivy podotýká, že zatímco v jednom státě může být trvání na subjektivizaci kategorií majících původně jisté objektivní zakotvení vnímáno jako projev moderního právního státu respektujícího lidská práva, v jiných státech a za jiných kulturních podmínek a historických zkušeností naopak může vzbuzovat pochybnosti co do jeho souladu s mezinárodními závazky na ochranu lidských práv. Tak např. dle Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva Finsko porušilo čl. 25 ve spojitosti s čl. 27 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech tím, že finský Nejvyšší správní soud při rozhodování o tom, kdo může volit do sámského parlamentu, vyloučil jakákoli objektivní kritéria, která sámský parlament za účelem ochrany vlastních tradic stanovil, a místo nich se zaměřil na to, zda je vlastní vnímání jednotlivce jako náležejícího do sámské menšiny „dostatečně silné“ (viz názory Výboru vyjádřené dne 1. 11. 2018 ve věci oznámení č. 2668/2015). Dle Výboru totiž Sámové mají právo stanovit si taková volební pravidla, která zajistí účinnou ochranu jejich kultury a způsobu života, což finský Nejvyšší správní soud vyloučením objektivních kritérií znemožnil.

55. Existují-li tedy objektivní důvody, pro které je vhodné určitou informaci evidovat, a tak tomu v případě pohlaví je, nelze z práva na soukromí dle čl. 7 odst. 1 Listiny dovodit právo, aby v případě, že je někomu tato informace nepříjemná, ji stát neevidoval, případně místo ní evidoval informaci neodpovídající realitě, neboť by to zcela popřelo smysl toho, proč k její evidenci vůbec dochází. Nedotknutelnost osoby a jejího soukromí dle čl. 7 odst. 1 Listiny nelze zaměňovat s právem na to, aby realita byla jiná, než je, tedy s právem na jakousi fikci.

Z povahy věci zde už totiž vůbec nelze hovořit o soukromí. Názorně to jde vidět i u další informace, kterou lze z rodného čísla dovodit. Stejně jako se člověk, který je (úředně) mužem, nemůže domáhat toho, aby rodné číslo tuto informaci neneslo, jen z toho důvodu, že mu je nepříjemná, nemůže se domáhat ani toho, aby rodné číslo neneslo údaj o datu narození (či dokonce aby v něm evidované datum narození bylo jiné), s odůvodněním, že neodpovídá jeho vlastní představě o svém stáří.

56. V neschváleném návrhu derogačního nálezu bylo ve vztahu k čl. 7 odst. 1 Listiny argumentováno i nálezem sp. zn. Pl. ÚS 24/10 ze dne 22. 3. 2011 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.), v němž Ústavní soud vyložil, že „právo na respekt k soukromému životu zahrnuje i garanci sebeurčení ve smyslu zásadního rozhodování jednotlivce o sobě samém“, a nálezem sp. zn. Pl. ÚS 7/15 ze dne 14. 6. 2016 (N 110/81 SbNU 729; 234/2016 Sb.), v němž Ústavní soud doplnil, že právo na soukromí zahrnuje „garanci sebeurčení ve smyslu zásadního rozhodování o sobě samém, včetně rozhodování o uspořádání vlastního života“. Ačkoli se argumentace těmito nálezy týkala primárně § 29 odst. 1 občanského zákoníku, lze i v souvislosti s napadeným ustanovením zákona o evidenci obyvatel pro úplnost poukázat na kontext, v němž byly citované nálezy Ústavního soudu přijaty. Názorně totiž ukazují dosah práva na soukromí.

57. Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/10 se týkal shromažďování a využívání provozních a lokalizačních údajů o telekomunikačním provozu, přičemž Ústavní soud na větu, podle níž „právo na respekt k soukromému životu zahrnuje i garanci sebeurčení ve smyslu zásadního rozhodování jednotlivce o sobě samém“, navázal větou: „Jinými slovy, právo na soukromí garantuje rovněž právo jednotlivce rozhodnout podle vlastního uvážení, zda, popř. v jakém rozsahu, jakým způsobem a za jakých okolností mají být skutečnosti a informace z jeho osobního soukromí zpřístupněny jiným subjektům.“ Šlo tedy o zpřístupnění skutečností týkajících se soukromí jednotlivce, nikoli o to, zda má jednatelce právo na to, aby tyto skutečnosti byly jiné či byly jako jiné vnímány.

58. Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 7/15 pak Ústavní soud řešil ústavnost překážky individuálního osvojení dítěte spočívající v registrovaném partnerství. Ústavní soud vzal tehdy v úvahu, že osoby žijící v registrovaném partnerství mají nesporné právo na ochranu soukromí, přičemž „tato ochrana a respektování ze strany státu ... nemohou být zcela naplněny, pokud bude i nadále docházet ke stigmatizaci těchto osob tím, že zákon zcela vylučuje, aby se některá z nich vůbec ucházela o osvojení dítěte“. Ani v tomto případě tedy nešlo o právo na jakousi fikci – Ústavní soud nevyslovil, že by stát měl předstírat, že osoba usilující o osvojení dítěte v registrovaném partnerství nežije. Podstatou bylo, že registrované partnerství nemá jít dotyčným k tíži.

59. Oba nálezy ukazují ústavně relevantní otázky, které mohou ve vztahu k pohlaví z čl. 7 odst. 1 Listiny vyvěrat. V intencích úvah vyslovených v nálezem sp. zn. Pl. ÚS 24/10 (a v mnoha dalších) je to, stručně řečeno, otázka, komu a v jakých případech je člověk povinen své pohlaví sdělovat. Tato otázka může být relevantní i v kontextu rodného čísla, jak už Ústavní soud poukázal výše. Ve světle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/15 je pak ústavním požadavkem, aby informace o pohlaví nešla nikomu k tíži, resp. aby pohlaví nevedlo k neodůvodněným rozdílům. Jde tak o to, co už Ústavní soud také opakovaně zmínil, tedy že odlišné zacházení na základě pohlaví musí obstát ve světle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny.

60. Vůči návrhovateli pak je možno pro úplnost uvést, že ani tato argumentace navrženého derogačního nálezu nebyla činěna v jeho prospěch. Jakkoli se totiž návrh nálezu opíral o právo na soukromí, vnitřní sebeurčení a osobní autonomii člověka, činil tak jen ve vztahu k lidem s diagnostikovanou pohlavní inkongruencí a požadovaný respekt k sebeurčení, sebeidentifikaci a osobní autonomii byl poněkud relativizován tím, že tyto hodnoty měly být respektovány jen do té míry, v jaké se je podaří přiřadit k jedné ze dvou kategorií (mužů a žen). Identifikuje-li se člověk jako příslušník třetího či neutrálního pohlaví, srovnatelné ochrany se mu již dostat nemělo. Jinými slovy, vnitřní pocity člověka měly být respektovány, ale jen

v rozsahu, v němž člověk ze společnosti příliš nevybočuje. K takovému právnímu názoru se Ústavní soud přihlásit nemůže. Respekt k soukromí podmíněný (několikaletým) znaleckým zkoumáním navíc není respektem, sebeurčení závislé na psychiatrické diagnóze není sebeurčením a osobní autonomie, jejímž projevu musí dát průchod souhlas lékaře, není autonomií.

61. Jde-li o navrhovatelem odkazované rozsudky Evropského soudu pro lidská práva, Ústavní soud poznamenává, že má o přenositelnosti některých Evropským soudem pro lidská práva vyslovených závěrů stran pohlaví do prostředí českého právního řádu značné pochybnosti. V tomto řízení nicméně Ústavní soud nemá prostor se k této problematice podrobněji vyjádřit, neboť judikatura Evropského soudu pro lidská práva se týkala právně i skutkově odlišných případů. Ústavní soud tímto nálezem řešil jen podobu rodného čísla, a to k návrhu, jehož vyhověním by došlo pouze k tomu, že by z rodného čísla nebylo pohlaví jeho nositele rozpoznatelné. Vztahu rodného čísla a změny pohlaví (z mužského na ženské) se doposud věnoval pouze zamítavý rozsudek ve věci *Hämäläinen proti Finsku* ze dne 16. 7. 2014, stížnost č. 37359/09. Evropský soud pro lidská práva dosud nevyslovil, že by z rodných čísel (či srovnatelných identifikátorů) pohlaví rozpoznatelné být nesmělo. Stejně tak Evropský soud pro lidská práva dosud nevyslovil, že by jednotlivci muselo být bez ohledu na jeho pohlaví umožněno, aby jeho rodné číslo vyjadřovalo, že má „třetí“ či „neutrální pohlaví“, s nímž se identifikuje navrhovatel v této věci.

VI. Závěr

62. Z uvedených důvodů Ústavní soud návrh podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu jako nedůvodný zamítl.

63. Ústavní soud tímto nálezem vyslovil právní závěr, že je v souladu s ústavním pořádkem, lze-li z rodného čísla dovodit pohlaví jeho nositele. Tento závěr neomezuje zákonodárce v možnosti zvolit strukturu rodného čísla odlišně. Stejně tak sám o sobě neomezuje zákonodárce ve vztahu k právní úpravě určování či změny pohlaví, které je z rodného čísla identifikovatelné. Ústavní soud od počátku své existence dbá na to, aby se držel své úlohy, kterou je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Opakovaně se proto v minulosti snažil zdůraznit, že řešení základních otázek týkajících se člověka jako biologického druhu, jeho života a jeho vztahů náleží Parlamentu České republiky [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 10/15 ze dne 19. 11. 2015 (N 197/79 SbNU 229; 44/2016 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 6/20 ze dne 15. 12. 2020 (N 231/103 SbNU 350; 47/2021 Sb.)]. Judicializace těchto otázek může vést k politizaci Ústavního soudu, a tím i k oslabení jeho postavení jako nestranného a nezávislého soudního orgánu chránícího ústavní pořádek.

Odlišná stanoviska

1. Odlišné stanovisko Vojtěcha Šimíčka, Ludvíka Davida, Jaromíra Jirsy, Pavla Šámala, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka

Uplatňujeme vůči části výroku i odůvodnění nálezu podle ustanovení § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, odlišné stanovisko, jelikož máme za to, že návrhu mělo být částečně vyhověno a ustanovení § 29 odst. 1 věty první občanského zákoníku („Změna pohlaví člověka nastává chirurgickým zákrokem při současném znemožnění reprodukční funkce a přeměně pohlavních orgánů.“) mělo být jako protiústavní pro jeho rozpor s čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zrušeno.

K tomuto přesvědčení nás vedou především následující úvahy.

Především jsme vycházeli z okolnosti, že již stávající zákonná úprava umožňuje změnu pohlaví. Otázka, kterou Ústavní soud řešil, proto nezněla, zda vůbec umožnit změnu pohlaví,

ale pouze, za jakých podmínek tak lze učinit. Toto východisko je pro nás zásadní, protože nedává smysl polemizovat o tom, zda je změna pohlaví přípustná či nikoliv, nýbrž jakou formou ji zákonná úprava provede a bude akceptovat.

Pohlaví jedince je statusová záležitost, které má velmi zásadní význam nejen pro něj samotného, nýbrž samozřejmě i pro jeho nejbližší okolí a ve svých důsledcích pro celou společnost. Nemáme proto žádnou pochybnost v tom ohledu, že změna pohlaví nemá být výsledkem krátkodobého rozmaru, neuvážené snahy učinit se zajímavým, anebo zájmu z této změny nějakým způsobem profitovat. Plně respektujeme, že právní řád je v řadě podstatných ohledů založen na rozlišování obou pohlaví, a stát proto má právo stanovit takové podmínky pro jeho změnu takovým způsobem, aby účelovými změnami pohlaví – ve svých důsledcích – nedocházelo ke svévolnému porušování veřejného zájmu, pořádku a práv a oprávněných zájmů ostatních.

Je proto zřejmé, že naše odlišnost oproti názorové menšině pléna se omezuje na otázku, za jakých podmínek by měl právní řád změnu pohlaví připustit. Stávající podmínku, obsaženou právě v ustanovení § 29 odst. 1 věty první občanského zákoníku, považujeme za příliš restriktivní a v některých případech dokonce znemožňující tuto změnu provést.

Je totiž notorií, že v případech některých jedinců není provedení předmětného chirurgického zákroku vůbec možné, protože například ze zdravotních důvodů nemohou být uvedeni do narkózy, resp. mají z operace natolik nepřekonatelné obavy, že ji raději nepodstoupí. Přitom jsou v situaci, kdy setrvávání v příslušném pohlaví jim způsobuje značné duševní útrapy. Podmínit změnu pohlaví tak razantním a bezvýjimečným zásahem do tělesné integrity proto považujeme v 21. století a v prostředí naší civilizace za zcela nepřiměřené. Současný stav medicíny ostatně umožňuje ukončit reprodukční funkce (pokud by právě v této okolnosti spočívalo ratio předmětného zákonného ustanovení) i jinými než chirurgickými způsoby, zejména farmakologicky.

Připomínáme v této souvislosti rovněž, že jedním ze základních východisek občanského zákoníku je zásada, podle které soukromé právo chrání důstojnost a svobodu člověka i jeho přirozené právo brát se o vlastní štěstí takovým způsobem, jenž nepůsobí bezdůvodně újmu druhým (§ 3 odst. 1). Máme za to, že předmětné zákonné ustanovení porušuje toto přirozené právo jednotlivce, když podmiňuje nastolení souladu biologického a právního pohlaví chirurgickým zákrokem, tedy zcela nepřiměřeným způsobem.

V tomto smyslu odkazujeme i na závěry obsažené v nálezu Spolkového ústavního soudu ze dne 11. 1. 2011 (BVerfGE 128, 109 – Lebenspartnerschaft von Transsexuellen), který označil podmínku potřeby operace s částečným odstraněním pohlavních znaků za „masivní zásah do nedotknutelnosti osoby s významnými zdravotními riziky a vedlejšími účinky pro postiženého“ (bod 65). „Dlouhodobost a nevratnost subjektivně vnímaného pohlaví dotčeného transsexuála je dána nikoliv úrovní přiblížení jeho vnějších pohlavních znaků subjektivně pociťovanému pohlaví prostřednictvím chirurgické operace, nýbrž tím, jak důsledně žije transsexuál ve svém pociťovaném pohlaví a jak se v něm cítí“ (bod 65).

Domníváme se proto, že v rámci testu proporcionality a poměrování jednotlivých hodnot, které jsou v tomto případě „ve hře“, bylo namísto konstatovat, že bezvýjimečné podmínění změny pohlaví chirurgickým zákrokem je zcela nepřiměřené a zasahující do nedotknutelnosti dané osoby, přičemž ke sledovanému cíli (tzn. zabránění zneužití této změny) lze dospět jinými a především daleko šetrnějšími způsoby. Napadené zákonné ustanovení je ostatně i značně nelogické, když požaduje bezvýjimečné znemožnění reprodukční funkce a přeměnu pohlavních orgánů i u těch osob, které již jsou neplodné, tzn. nejsou objektivně schopny reprodukce.

V tomto ohledu se lze ostatně inspirovat i v zahraničí a je věcí zákonodárce, aby stanovil způsob, kterým by se dostatečně (avšak přiměřeně) prokázala vážnost vůle dané osoby ke změně svého pohlaví. Nabízí se např. diagnostické posudky několika nezávislých

specializovaných sexuologů, které by prokázaly nezvratnost přesvědčení dotčeného jednotlivce ohledně změny jeho pohlaví, doplněné o časový test (žadatel by musel prokázat, že již několik let „trpí životem ve špatném těle“ – jak bývá někdy transsexualita vymezována). Tímto nebo podobným způsobem by bylo vyloučeno či přinejmenším výrazně sníženo riziko, že se v konkrétním případě jedná o momentální, nepřiliš vážně míněnou a nekonzistentní snahu o změnu pohlaví, kterou si žadatel později třeba i bude chtít rozmyslet a vrátit se do pohlaví původního.

Není rovněž bez významu, že se Česká republika striktním lpěním na chirurgickém zákroku jako podmínce změny pohlaví ocitá v evropském srovnání značně osamocená (ze 47 zkoumaných evropských zemí pouze 8 zemí neumožňuje úřední změnu pohlaví vůbec – Albánie, Andorra, Ázerbájdžán, Bulharsko, Maďarsko, Monako, San Marino a Severní Makedonie; změnu pohlaví chirurgickým zákrokem znemožňujícím reprodukci podmiňuje Arménie, Bosna a Hercegovina, Černá Hora, Finsko, Gruzie, Rumunsko a Slovensko a zbývajících 32 zemí umožňuje úřední změnu pohlaví bez nutnosti chirurgického zákroku znemožňujícího reprodukci). Tento komparativní argument menšina pléna, jejíž právní názor se nyní stal obsahem nálezu, bohužel zcela opomíjí.

Rovněž se domníváme, že předmětné zákonné ustanovení neodpovídá judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (srov. bod 7 nálezu). Menšina pléna k tomu sděluje, že „má o přenositelnosti některých Evropským soudem pro lidská práva vyslovených závěrů stran pohlaví do prostředí českého právního řádu značné pochybnosti“ (bod 61). K tomu uvádíme, že my o této přenositelnosti pochybnosti nemáme a považujeme judikaturu Evropského soudu pro lidská práva ve vztahu k výkladu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod za závaznou.

Závěrem uvádíme, že v obecné rovině souhlasíme se zdrženlivým postojem k judicializaci základních otázek týkajících se člověka jako biologického druhu (bod 63 nálezu). Tyto velmi komplikované hodnotové problémy skutečně mají rozhodovat primárně orgány legitimované přímo voliči, anebo dokonce přímo lidé formou referenda. V tomto případě je však situace značně specifická tím, že se jedná o problém pouze malého počtu jedinců ročně (zajisté značně citelný a tíživý), zatímco pro většinovou populaci a politickou reprezentaci je to zcela okrajové téma a nelze očekávat, že se stane předmětem jejich skutečného a relevantního zájmu. Úkolem soudů je přitom efektivně chránit základní práva jakékoliv menšiny (čl. 4 a 83 Ústavy). Ostatně, rovněž zkušenosti z řady jiných zemí ukazují (např. Chorvatsko, Itálie nebo SRN; k tomu viz např. GLATZMAIER A. *Gerichte als politische Akteure. Zur funktionellen Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in Demokratien*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2019, str. 420 a násl.), že to jsou v těchto případech právě ústavní soudy, které přivodí příslušnou změnu. Pokud proto Ústavní soud bude natolik zdrženlivý, jak se projevil v této věci, nebudou základní práva předmětné menšiny efektivně chráněna nikým. A to je v podmínkách právního státu velká chyba.

2. Odlišné stanovisko soudkyně Kateřiny Šimáčkové

1. Úvodem považuji za nezbytné vymezit se vůči tomu, že v odůvodnění nálezu není dostatečně zdůrazněno, že se jedná pouze o názor kvalifikované menšiny. Jako původní soudkyně zpravodajka jsem navrhovala zrušit § 29 odst. 1 větu první občanského zákoníku, neboť tam stanovené podmínky pro změnu právního (úředního) pohlaví jsou rozporné s ústavním pořádkem, a ve zbytku odmítnout návrh pro zjevnou neoprávněnost navrhovatelky. I když toto řešení, které jsem předložila jako původní soudkyně zpravodajka, nalezlo většinovou podporu, kvalifikované většiny devíti hlasů, která je pro zrušení ustanovení zákona nezbytná (§ 13 věta druhá zákona o Ústavním soudu), se nepodařilo dosáhnout (srov. bod 21 odůvodnění).

2. Řešení „procesního patu“, při němž osmičlenné většině schází ke zrušení zákonného ustanovení jeden hlas, a ostatním soudcům, kterých může být nejvýše sedm, chybí jeden hlas k tomu, aby prostou většinou prosadili jiné než zrušující rozhodnutí (§ 13 věta první zákona o Ústavním soudu), je dle judikatury jednoznačné. Jelikož právní úprava nepřipouští, aby věc zůstala nerozhodnuta, pokládá se za takové situace návrh na zrušení zákonného ustanovení za zamítnutý. Soudce z menšiny, která hlasovala proti zrušení předmětného zákonného ustanovení, pak připravuje odůvodnění, označované též jako stanovisko tzv. relevantní menšiny [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 3/96 ze dne 15. 5. 1996 (N 39/5 SbNU 315; 161/1996 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 14/02 ze dne 4. 6. 2003 (N 82/30 SbNU 263; 207/2003 Sb.); a nález sp. zn. Pl. ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017 (N 228/87 SbNU 663; 60/2018 Sb.), bod 119]. Jsem ráda, že v tomto případě bylo zvoleno stejné řešení jako v minulosti, jen to v citovaných dřívějších rozhodnutích bylo jednoznačněji přiznáno. Což je potřebné mimo jiné proto, že s takto přijatým nálezem nelze spojovat precedenční účinky.

3. Se zamítavým výrokem ani se stanoviskem relevantní menšiny, vyloženým v odůvodnění nálezu, nemohu souhlasit. Uplatňuji tudíž k výroku i odůvodnění odlišné stanovisko podle § 14 zákona o Ústavním soudu.

4. Byť je z pohledu českého právního řádu právní pohlaví navrhovatelky mužské, označuji ji v ženském rodě, neboť takto o sobě navrhovatelka hovoří ve svých podáních. Tento přístup ovšem nemá odrážet jen respekt k navrhovatelce, ale v prvé řadě praxi Ústavního soudu, který navrhovatelku označoval v ženském rodě již při posuzování její předchozí ústavní stížnosti (usnesení sp. zn. III. ÚS 3376/16 ze dne 15. 11. 2016) i v řízení předcházejícím tomuto nálezu (usnesení sp. zn. II. ÚS 2460/19 ze dne 11. 2. 2020). Neshledávám žádný přesvědčivý důvod ke změně. Zvolením rodu, v jakém bude navrhovatelka označována, by nebyl předjímán názor na důvodnost jejího návrhu. Přístup relevantní menšiny (bod 2 odůvodnění), která argumentuje sebeidentifikací navrhovatelky, aby odůvodnila, že bude jednat v rozporu s tím, co si navrhovatelka zjevně přeje, nepokládám za hodný následování. Poukaz menšiny na užívání generického maskulina pak není případný, protože Ústavní soud i obecné soudy ve svých rozhodnutích přechylují označení účastníků. Chtěla-li menšina označovat navrhovatelku v mužském rodě dle jejího právního pohlaví, nic jí nebránilo to transparentně odůvodnit, jako to učinil Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) například v rozsudku ve věci *A. P., Garçon a Nicot proti Francii* ze dne 6. 4. 2017 č. 79885/12, 52471/13 a 52596/13, § 6, který jinak zpravidla volí označení dle pocítované pohlavní identity navrhovatelů.

I. Jaké ustanovení mělo být přezkoumáno

5. Navrhovatelka byla oprávněna s ústavní stížností směřující proti rozhodnutím správních soudů a postupu správního orgánu spojit návrh na zrušení těch zákonných ustanovení, „jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti“ (§ 74 zákona o Ústavním soudu); návrh na zrušení jiných ustanovení s ústavní stížností spojit nelze. Mám za to, že z napadených ustanovení byla ve věci navrhovatelky uplatněna pouze úprava změny právního pohlaví, tedy § 29 odst. 1 věta první občanského zákoníku, a zbylá ustanovení nikoliv. Chápu-li správně stanovisko relevantní menšiny, ta se naopak domnívá, že ve věci navrhovatelky bylo uplatněno pouze ustanovení upravující tvar rodného čísla, tedy § 13 odst. 3 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů. Tento názor podle mě neobstojí.

6. Ustanovení § 13 odst. 3 zákona o evidenci obyvatel totiž vůči navrhovatelce patrně nebylo uplatněno nikdy – rozhodně nikoliv bezprostředně. Po narození sice bylo navrhovatelce přiděleno rodné číslo ve tvaru užívaném u mužů, avšak nikoliv podle § 13 odst. 3 zákona o evidenci obyvatel, ale podle tehdy účinné právní úpravy, jak menšina správně připomíná (bod 3 odůvodnění). Od té doby její rodné číslo nedoznalo změny. Navrhovatelka se sice změny domáhala, protože se neztotožňuje s mužským pohlavím, ale správní orgán odmítl změnu

provést s tím, že není splněna žádná z podmínek pro změnu rodného čísla, a správní soudy shledaly, že se správní orgán nedopustil nezákonného zásahu do práv navrhovatelky, když řízení o změně nezahájil (bod 4 odůvodnění). Aniž bych se vyjadřovala k otázce, zda ke změně rodného čísla skutečně dochází ve správním řízení zahajovaném z moci úřední, jak dovodil v posuzované věci Nejvyšší správní soud, nebo zda by šlo spíše o jiný úkon dle části čtvrté správního řádu, musím konstatovat, že správní orgán i správní soudy mohly zkoumat nanejvýš to, zda je naplněna některá z podmínek pro změnu rodného čísla dle § 17 odst. 2 zákona o evidenci obyvatel. K použití § 13 odst. 3 zákona o evidenci obyvatel upravujícího tvar rodného čísla by mohly přistoupit teprve za předpokladu, že by byl naplněn některý z důvodů pro změnu rodného čísla. Až tehdy by totiž navrhovatelce muselo být za použití předmětného ustanovení přiděleno nové rodné číslo (§ 17 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel). Lapidárně řečeno, správní orgány i správní soudy se zabývaly výlučně otázkou, zda je dána některá z podmínek pro změnu rodného čísla, nikoliv tím, v jakém tvaru by mělo rodné číslo navrhovatelky být, § 13 odst. 3 zákona o evidenci obyvatel tak nebyl ve věci navrhovatelky uplatněn. Skutečnosti, proti nimž navrhovatelka brojí ústavní stížností, tudíž nemohou být výsledkem uplatnění tohoto ustanovení, a navrhovatelka tak nebyla oprávněna domáhat se jeho zrušení.

7. I kdyby Ústavní soud zrušil § 13 odst. 3 zákona o evidenci obyvatel, nemohlo by to mít žádný dopad na napadená rozhodnutí správních soudů, která jsou založena na závěru, že není dán důvod ke změně rodného čísla navrhovatelky. Ani po zrušení předmětné úpravy by nebyl naplněn žádný z důvodů pro změnu rodného čísla dle § 17 odst. 2 zákona o evidenci obyvatel, zejména by nebyl dán důvod dle písmene b) spočívající v přidělení chybného rodného čísla, protože navrhovatelce bylo přiděleno rodné číslo po narození v souladu s tehdy účinnými předpisy. Navrhovatelka by se tak v tomto případě před správním orgánem i správními soudy nutně musela dočkat stejného výsledku – správní orgány ani správní soudy by jí nemohly vyhovět.

8. Není mi jasné, proč se relevantní menšina zabývá ve svém stanovisku přezkumem § 13 odst. 3 zákona o evidenci obyvatel, když toto ustanovení nebylo ve věci navrhovatelky použito. Mezi rozhodnutími správních soudů, které navrhovatelka napadla, a citovaným napadeným ustanovením nejenže neexistuje úzká vazba, jak ji vyžaduje judikatura Ústavního soudu, ale není mezi nimi dokonce žádná vazba.

9. Jádrem přezkumu měla být úprava změny právního pohlaví dle § 29 odst. 1 věty první občanského zákoníku. Správní orgán i správní soudy se v navrhovatelčině věci musely vypořádat s tím, zda u navrhovatelky není naplněn důvod ke změně rodného čísla zakotvený v § 17 odst. 2 písm. d) zákona o evidenci obyvatel, podle něhož se změna rodného čísla provede v případě, kdy „došlo ke změně pohlaví“. Kdy dojde ke změně (právního) pohlaví, upravuje výlučně již zmíněný § 29 odst. 1 věta první občanského zákoníku. Aplikaci tohoto ustanovení se nelze vyhnout, čehož si ostatně byl vědom jak správní orgán, tak správní soudy.

10. Změna právního pohlaví dle citovaného ustanovení „nastává chirurgickým zákrokem při současném znemožnění reprodukční funkce a přeměně pohlavních orgánů“, tedy okamžikem provedení chirurgického zákroku. Teprve poté dojde ke změně pohlaví zapsaného v matrice, a to provedením tzv. dodatečného záznamu o změně pohlaví dle § 17a zákona o matrikách, který má toliko deklaratorní charakter. Vedle provedení dodatečného záznamu o změně pohlaví dojde podle § 17 odst. 2 písm. d) zákona o evidenci obyvatel ke změně rodného čísla z důvodu změny pohlaví. Zdůrazňuji, že toto ustanovení váže změnu rodného čísla na případ, kdy „došlo ke změně pohlaví“, tedy nikoliv na provedení dodatečného záznamu o změně pohlaví, a odkazuje tedy na podstoupení operace dle úpravy obsažené v občanském zákoníku. Jelikož v českém právním řádu neexistuje žádné řízení, jehož předmětem by bylo rozhodování o tom, zda u jednotlivce došlo ke změně právního pohlaví, mohla se navrhovatelka bránit ve správním soudnictví buď proti nezměnění rodného čísla, nebo proti údají o právním

pohlaví zapsanému v matrice. Skutečnost, že navrhovatelka zvolila z uvedených možností tu první, která je složitější, ovšem neznamená, že postupovala chybně a má jí být upřena soudní ochrana. Dodávám, že navrhovatelka se obracela i na matriku a domáhala se, aby nebyla evidována jako osoba mužského pohlaví.

11. Bez ohledu na to, kterou ze dvou procesních cest by navrhovatelka zvolila, by platilo, že by správní orgány nemohly rozhodovat, jaké je právní pohlaví navrhovatelky. Relevantní menšina tak má nepochybně pravdu, že k tomu daná řízení (či úkony) správních orgánů neslouží (bod 29 odůvodnění). To ovšem ani nikdo netvrdí. Je zjevné, že správní orgány by v každém případě byly vázány § 29 odst. 1 větou první občanského zákoníku, a protože navrhovatelka nepodstoupila vyžadované zákroky, nemohly by jí vyhovět. Tím by se nicméně v obou případech otevřela navrhovatelce cesta ke správním soudům a Ústavnímu soudu, u něhož již ústavnost předmětného ustanovení zkoumat lze. Ústavnost předmětného ustanovení přitom bylo třeba posoudit právě ve světle toho, že možnost změny právního pohlaví váže výlučně na podstoupení chirurgických zákroků, a nedává stěžovatelce hmotněprávní ani procesní prostor k tomu, aby se domáhala rozhodnutí o změně právního pohlaví bez podstoupení těchto zákroků. Ostatně právě tímto způsobem věc posuzoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku, který navrhovatelka před Ústavním soudem napadla.

12. Relevantní menšina se konečně mylí, pokládá-li za podstatné, zda se navrhovatelka identifikuje s ženským pohlavím, nebo se pokládá za osobu neutrálního pohlaví. Správní orgán i správní soudy posuzovaly, zda navrhovatelka splňuje důvod ke změně rodného čísla dle § 17 odst. 2 písm. d) zákona o evidenci obyvatel, tedy zda u ní došlo ke změně pohlaví, a proto musely aplikovat § 29 odst. 1 větu první občanského zákoníku. Pouze toto ustanovení v českém právním řádu vymezuje, kdy dochází ke změně právního pohlaví, a to tím způsobem, že ji spojuje pouze s podstoupením chirurgických zákroků. Předmětem úvah správního orgánu i správních soudů tak bylo výlučně to, za jakých podmínek může být právní pohlaví změněno, nikoliv na jaké pohlaví může být změněno. Otázka, jaká pohlaví český právní řád rozeznává, je irelevantní, stejně jako to, s jakým pohlavím se navrhovatelka identifikuje. Klíčové je, že se nepokládá za osobu mužského pohlaví a domáhá se změny rodného čísla do jiného než mužského tvaru. Teprve v okamžiku, kdy by správní orgány přistoupily k přidělování nového rodného čísla (či k provedení dodatečného záznamu o změně pohlaví, pokud by navrhovatelka brojila proti údají o pohlaví vedeném v matrice) by navrhovatelka mohla namítat, že je neústavní, že existují toliko dva tvary rodných čísel pro dvě pohlaví a toliko dva možné záznamy o pohlaví v matrice. Do této fáze však správní orgán ani správní soudy nedospěly. Problematika neutrálního pohlaví není za daného procesního stavu ve hře a Ústavní soud neměl důvod se k ní vyjadřovat. Ani můj původní koncept se touto otázkou (navzdory tvrzení v bodě 60 odůvodnění) nijak nezabýval.

13. Podotýkám, že relevantní menšina ani v jiných ohledech nevystihla situaci navrhovatelky. Ta jednoznačně uvádí, že nemůže-li s ní být jednáno jako s osobou neutrálního pohlaví, přeje si být pokládána za osobu ženského pohlaví. Tvrzení relevantní menšiny, že se navrhovatelka „zatím ani nerozhodl[a], že změnit pohlaví na ženské vůbec chce“ (bod 31 odůvodnění), tak neodpovídá tomu, o co navrhovatelka dle ústavní stížnosti i dalších podání výslovně usiluje. Považuji za nutné zdůraznit, že navrhovatelka dokládala již před správními soudy písemná vyjádření lékařů, podle kterých se dlouhodobě – již od dětství – neztotožňuje s mužským pohlavím, což relevantní menšina v naraci nezmiňuje. Tvrzení navrhovatelky, že se dlouhodobě nepokládá za osobu mužského pohlaví, tedy mají oporu rovněž v lékařských zprávách. Je nepatřičné situaci navrhovatelky jakýmkoliv způsobem trivializovat a zlehčovat. Správní soudy v tomto směru nevyslovily žádnou pochybnost o věrohodnosti tvrzení navrhovatelky a Ústavní soud by měl z jejich hodnocení skutkového stavu vycházet.

14. Mohu se nicméně s relevantní menšinou alespoň ztotožnit v tom, že ve věci navrhovatelky nebylo použito napadené ustanovení zákona č. 373/2011 Sb., o specifických

zdravotních službách. To totiž vymezuje chirurgické zákroky, které lze provádět v rámci operativní změny pohlaví, ale nikoliv, jaké zákroky jsou nezbytné ke změně právního pohlaví, respektive s jakým zákrokem je změna právního pohlaví spojena. Stejně tak nebylo aplikováno ustanovení § 29 odst. 1 věty druhé občanského zákoníku, která zakotvuje toliko domněnku, k jakému dni došlo ke změně právního pohlaví u osob, jež podstoupily operativní změnu pohlaví.

15. To ovšem nic nemění na skutečnosti, že relevantní menšina se věnovala přezkumu ustanovení o podobě rodných čísel, které zjevně nebylo ve věci použito a pro jehož přezkum nebyly dány procesní předpoklady. Rezignovala naopak na úvahy o ústavnosti podmínek pro změnu právního pohlaví dle ustanovení § 29 odst. 1 věty první občanského zákoníku, které jako jediné nutně aplikováno být muselo.

II. Minimální důvody pro zrušení § 29 odst. 1 věty první občanského zákoníku

16. Jako původní soudkyně zpravodajka jsem předložila návrh na zrušení § 29 odst. 1 věty první občanského zákoníku (dále též jen „napadené ustanovení“), který jsem v zájmu dosažení co nejširší shody a v souladu s principem sebeomezení Ústavního soudu opřela o velmi minimalistické odůvodnění. Mnou připravené řešení by zajistilo ochranu práv navrhovatelky a současně Ústavnímu soudu umožnilo ponechat otevřenou otázku, zda je z ústavněprávního hlediska přijatelné podmiňovat změnu právního pohlaví sterilizací, neboť její zodpovězení nebylo pro řešení věci nezbytné. Toto minimum, které Ústavní soud mělo vést ke zrušení právní úpravy, předkládám v podstatných bodech i nyní.

17. Právní pohlaví je v právním řádu České republiky jednou ze základních charakteristik každé fyzické osoby. Určuje se ihned po narození na základě biologických znaků člověka, zpravidla podle vzhledu vnějších pohlavních orgánů, a to buď jako mužské, nebo ženské. Některé osoby se nicméně s takto určeným pohlavím neidentifikují, jejich psychické pohlaví se tedy liší od pohlaví určeného dle biologických charakteristik. Zákonodárce popisuje tento stav jako „trvalý nesoulad mezi psychickým a tělesným pohlavím“ a označuje ho za poruchu sexuální identifikace (§ 21 odst. 1 zákona o specifických zdravotních službách). V souladu s jedenáctou revizí Mezinárodní klasifikace nemocí, vydávané Světovou zdravotnickou organizací, budu pro tento stav užívat označení pohlavní inkongruence (vedle něj je v současnosti užíváno i označení pohlavní dysforie či dřívější označení porucha pohlavní identity a transsexualita).

18. Nyní dostupné prostředky lékařské vědy neumožňují dosáhnout úplné změny biologického pohlaví. Osoby s pohlavní inkongruencí, které si to přejí, se nicméně mohou svými biologickými rysy pohlaví, s nímž se ztotožňují, alespoň přiblížit. K tomu slouží hormonální terapie a operativní změna pohlaví. V rámci operativní změny pohlaví se ovšem může provádět celá řada chirurgických zákroků. V případě změny pohlaví z mužského na ženské (male-to-female) se jedná o následující zákroky: penektomie (odstranění penisu), orchiektomie (odstranění varlat), vaginoplastika (vytvoření pochvy), klitorideoplastika (vytvoření klitorisu) a labioplastika (vytvoření stydkých pysků). V případě změny pohlaví z ženského na mužské (female-to-male) pak jde o následující zákroky: hysterektomie (odstranění dělohy), salpingo-oophorectomie (odstranění vaječníků a vejcovodů), metoidioplastika (vytvoření mikropenisu z hormonálně hypertrofovaného klitorisu) či faloplastika (vytvoření penisu), urethroplastika (vytvoření močové trubice), scrotoplastika (vytvoření šourku) a vložení protéz varlat (viz obdobně např. Doporučený postup při provádění chirurgických zákroků směřujících ke změně pohlaví u transsexuálních pacientů. Věstník Ministerstva zdravotnictví České republiky. 2012, č. 8, s. 5; a Standardy péče o zdraví transsexuálních, transgender a genderově nekonformních osob. 7. vydání z roku 2011, s. 57, dostupné na <https://www.wpath.org/publications/soc>). Přístup k operativní změně pohlaví zákonodárce umožňuje jen osobám, u nichž je „jednoznačně stanovena“ pohlavní inkongruence

a „prokázána schopnost žít trvale jako osoba opačného pohlaví“ [§ 21 odst. 2 písm. a) zákona o specifických zdravotních službách].

19. Jak jsem již zmínila, ani podstoupení plného rozsahu hormonální terapie a všech chirurgických zákroků nevede ke kompletní změně biologického pohlaví. Například chromozomální pohlaví jednotlivce je totiž v současnosti principálně neměnné (srov. obdobně rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Christine Goodwin* ze dne 11. 7. 2002 č. 28957/95, § 82). Chirurgicky vytvořené orgány vzhledově odpovídající tomu pohlaví, se kterým se jednotlivec ztotožňuje, pak mimo jiné neprodukují pohlavní buňky a neumožňují přirozenou cestou zplodit potomka. Protože biologické pohlaví nelze v plné míře změnit, zákonodárce úpravou podmínek pro změnu pohlaví toliko stanovuje, kdy bude právní řád na určitou osobu pohlížet jako na osobu jiného pohlaví, byť to bude v rozporu s některými jejími biologickými charakteristikami. Je tudíž namístě v této souvislosti hovořit o podmínkách změny právního (úředního) pohlaví.

20. Český právní řád zná jedinou možnost změny právního pohlaví. Ta podle napadeného ustanovení „nastává chirurgickým zákrokem při současném znemožnění reprodukční funkce a přeměně pohlavních orgánů“.

21. Ze znění tohoto ustanovení není na první pohled patrné, jaké konkrétní zákroky musí být podstoupeny. Zjevné je, že jde o některé ze zákroků užívaných pro operativní změnu pohlaví (viz bod 18 výše a § 21 odst. 1 zákona o specifických zdravotních službách, který vymezuje operativní změnu pohlaví obdobnou formulací, jakou užívá napadené ustanovení). Výkladové obtíže lze ovšem v posuzované věci překonat přihlédnutím k ustálené výkladové praxi, jak správně namítá vláda (relevantní menšina tuto část jejího vyjádření necituje). V ustálené praxi se totiž napadené ustanovení chápe tak, že pro změnu právního pohlaví je nutné podstoupit pouze chirurgické odstranění dělohy či varlat. Tato praxe přitom byla uplatňována i před přijetím napadeného ustanovení (FRINTA, Ondřej. § 29. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef a kol. Občanský zákoník. Komentář. Svazek I. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 147–148; BARŠOVÁ, Andrea. Skalpel a duše. Ke změně pohlaví podle nového občanského zákoníku. Časopis zdravotnického práva a bioetiky. 2013, roč. 3, č. 1; nebo FIFKOVÁ, Hana. Poruchy pohlavní identity. In: WEISS, Petr a kol. Sexuologie. Praha: Grada, 2010, s. 458). Souhlasím tedy s vládou, že napadené ustanovení je třeba vykládat ve shodě s ustálenou praxí. Pokud chtěl zákonodárce tuto praxi změnit, měl to vyjádřit jednoznačným způsobem.

22. Na okraj uvádím, že bez přihlédnutí k ustálené praxi je napadené ustanovení natolik neurčité, že přinejmenším v části hovořící o „přeměně pohlavních orgánů“ by muselo být z tohoto důvodu zrušeno. Na neurčitost poukazuje i většina komentářové literatury (DOLEŽAL, Adam. § 29. In: MELZER, Filip, TĚGL, Petr a kol. Občanský zákoník: velký komentář. Svazek I. § 1–117. Praha: Leges, 2013, s. 343; FRINTA, Ondřej. § 29. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef a kol. Občanský zákoník. Komentář. Svazek I. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 148; na něhož odkazuje ČUHELOVÁ, Kateřina. § 29. In: PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír a kol. Občanský zákoník. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 77).

23. Napadené ustanovení tedy pro změnu právního pohlaví bez výjimky vyžaduje, aby jednotlivec podstoupil v rámci operativní změny pohlaví chirurgické odstranění dělohy či varlat. To je tedy dle napadeného ustanovení bezvýjimečně nezbytné rovněž 1. u osob, které jsou již z jiného důvodu neplodné, 2. u osob, které nemohou takový zákrok ze zdravotních důvodů podstoupit, a především 3. u osob s pohlavní inkongruencí, která se v jejich případě neprojevuje potřebou dosáhnout operativní změny pohlavních orgánů a které si podstoupení chirurgických zákroků nepřejí. Dle současných vědeckých poznatků pohlavní inkongruence není ve všech případech spojena s pocitem nespokojenosti s pohlavními orgány a potřebou změnit jejich podobu i prostřednictvím chirurgických zákroků. Podle vyjádření odborníků

oslovených Ústavním soudem jde toliko o obvyklý projev pohlavní inkongruence, ale nikoliv nutný (tuto část vyjádření, v níž se odkazuje i na Mezinárodní klasifikaci nemocí, relevantní menšina necituje). I když si změnu somatického vzhledu přeje „drtivá většina pacientů“, kteří dané odborníky vyhledají (bod 18 odůvodnění), je zřejmé, že si tuto změnu nepřejí všichni. Pohlavní inkongruenci tak nelze spojovat pouze s případy, kdy dotčená osoba usiluje o operativní změnu pohlavních orgánů. Podstatou tohoto stavu je totiž dlouhodobá touha žít a být akceptován jako příslušník opačného (respektive pociťovaného) pohlaví (viz obdobně vymezení pohlavní inkongruence v jedenácté revizi Mezinárodní klasifikace nemocí a pohlavní dysforie v páté revizi Diagnostického a statistického manuálu vydávaného Americkou psychiatrickou asociací). Jak v této souvislosti uvedl německý Spolkový ústavní soud v rozhodnutí z 11. 1. 2011 sp. zn. 1 BvR 3295/07, bodech 35–36, došlo k překonání odborného názoru, že každá trans osoba bude nutně usilovat o operativní změnu pohlaví. Rozhodující totiž není touha po takových zákrocích, nýbrž stabilita, s níž je pociťována pohlavní inkongruence (viz podrobněji tam citovanou literaturu).

24. Podotýkám, že souhlasím s názorem Ústavním soudem oslovených odborníků, že je stanovení podmínek pro změnu právního pohlaví (primárně) věcí „ryze politicko-právní“, nikoli odbornou. Proto se nelze odmítnout věcí zabývat s tím, že jde toliko o odborný problém.

25. Podle čl. 7 odst. 1 Listiny je zaručena „[n]edotknutelnost osoby a jejího soukromí“. Napadené ustanovení je založeno na nutnosti volby mezi zásahem do nedotknutelnosti osoby a zásahem do nedotknutelnosti soukromí.

26. Garance nedotknutelnosti osoby dle ustálené judikatury Ústavního soudu spočívá v ochraně tělesné a duševní integrity jednotlivce, a to včetně jeho zdraví [k tělesné integritě viz nálezný sp. zn. Pl. ÚS 19/14 ze dne 27. 1. 2015 (N 16/76 SbNU 231; 97/2015 Sb.), bod 56; k tělesné a duševní integritě viz nálezný sp. zn. II. ÚS 2379/08 ze dne 9. 7. 2009 (N 157/54 SbNU 33), body 10–11; nálezný sp. zn. III. ÚS 2253/13 ze dne 9. 1. 2014 (N 3/72 SbNU 41), body 15–16; nálezný sp. zn. I. ÚS 2930/13 ze dne 11. 11. 2014 (N 205/75 SbNU 297), bod 26]. Zásahem do tělesné a duševní integrity chráněné čl. 7 odst. 1 Listiny je dokonce „pouhé způsobení bolesti“ (citovaný nálezný sp. zn. II. ÚS 2379/08, bod 11). Chirurgické odnětí dělohy či varlat, vyžadované napadeným ustanovením, je tedy nutně zásahem do nedotknutelnosti osoby.

27. Ochrana soukromí je vedle čl. 7 odst. 1 Listiny zaručena i v jiných ustanoveních, zejména čl. 10, 12 a 13 Listiny. Ustanovení čl. 7 odst. 1 Listiny má ochraňovat ty nejnějnější aspekty soukromí, což vyplývá jednak z čelního umístění tohoto ustanovení v systematické Listiny [nálezný sp. zn. Pl. ÚS 19/14 ze dne 27. 1. 2015 (N 16/76 SbNU 231; 97/2015 Sb.), bod 56], jednak z jazykového vyjádření, neboť těmito aspekty má být zaručena „nedotknutelnost“. Součástí ústavních garancí ochrany soukromí je rovněž právo na sebeurčení a osobní autonomii, jemuž se Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně věnoval. Již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 ze dne 22. 3. 2011 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.), bodu 29, a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/11 ze dne 20. 12. 2011 (N 217/63 SbNU 483; 43/2012 Sb.), bodu 16, Ústavní soud vyložil, že „právo na respekt k soukromému životu zahrnuje i garanci sebeurčení ve smyslu zásadního rozhodování jednotlivce o sobě samém“. V obecné rovině pak Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/15 ze dne 14. 6. 2016 (N 110/81 SbNU 729; 234/2016 Sb.), bodu 49, konstatoval, že právo na soukromí zahrnuje „garanci sebeurčení ve smyslu zásadního rozhodování o sobě samém, včetně rozhodování o uspořádání vlastního života“.

28. Pohlavní inkongruence, tedy nesoulad mezi psychickým a tělesným pohlavím, má, jak uznává zákonodárce, „trvalý“ charakter (§ 21 odst. 1 zákona o specifických zdravotních službách). Ztotožňuje-li se někdo trvale s odlišným pohlavím, než jaké mu bylo přiřazeno dle jeho vnějších pohlavních znaků, a touží se projevovat v souladu se svým psychickým pohlavím, jde o zásadní rozhodnutí daného jednotlivce o sobě samém, které spadá do garance sebeurčení a pod ochranu práva na nedotknutelnost soukromí.

29. Bez změny právního pohlaví nemohou jednotlivci s pohlavní inkongruencí ve společnosti ani v soukromém životě vystupovat zcela v souladu se svým psychickým pohlavím. Jejich dosavadní právní pohlaví, které neodpovídá jejich psychickému pohlaví, bude v takovém případě i nadále uváděno v dokladech a bude se odrážet v podobě rodného čísla i ve jménu a tvaru příjmení [při zahájení léčby pro změnu pohlaví lze dosáhnout nanejvýš jejich změny na neutrální jméno a příjmení dle § 72 odst. 5 písm. a) zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů]. Ve všech případech, kdy budou tyto osoby předkládat své doklady, uvádět své oficiální jméno a příjmení či sdělovat rodné číslo, jim bude bráněno vystupovat plně v souladu s psychickým pohlavím. Fakticky navíc v takové situaci bude odhaleno i to, že dotýčný jednatel je trans osobou (osobou s pohlavní inkongruencí). Relevantní menšina tak chybně dovozuje, že úprava rodného čísla, zahrnujícího údaj o pohlaví, nemůže vést ke zpřístupnění skutečností ze soukromí jednotlivce (viz zejména bod 57 odůvodnění). Setkám-li se s osobou s neutrálním jménem a příjmením (jako má návrhovatelka), která bude dlouhodobě vystupovat jako osoba ženského pohlaví, a získám-li přístup k jejímu rodnému číslu, z jehož tvaru vyplyne, že jde z právního hlediska o osobu mužského pohlaví, mohu na základě znalosti současné právní úpravy nejen usoudit, že jde o trans osobu (osobu s pohlavní inkongruencí), ale i to, že dosud nepodstoupila vyžadovaný chirurgický sterilizační zákrok. Těžko si lze představit typově citlivější informaci ze soukromí jednotlivce.

30. Napadené ustanovení občanského zákoníku tak od osob s pohlavní inkongruencí vyžaduje, aby svolily buď k závažnému zásahu do nedotknutelnosti své osoby a nechaly si chirurgicky odstranit dělohu či varlata, nebo aby akceptovaly zásahy do nedotknutelnosti svého soukromí tím, že nemohou vystupovat plně v souladu se svým pohlavím. Toto omezení práva dle čl. 7 odst. 1 Listiny by bylo ústavně přijatelné jen tehdy, pokud by sledovalo legitimní cíl a bylo k jeho dosažení proporcionální.

31. První problém je, že není zcela snadné určit, jaký cíl vlastně napadené ustanovení sleduje. Důvodová zpráva k občanskému zákoníku toliko uvádí, že změna pohlaví je „faktický stav“ a ke změně právního pohlaví musí dojít „k okamžiku, kdy z lékařského hlediska [změna pohlaví] fakticky nastane“ (Poslanecká sněmovna, 6. období, 2010–2013, sněmovní tisk č. 362/0, zvláštní část, k § 29). Odstranění dělohy či varlat (ani provedení jakýchkoliv jiných zákroků v rámci operativní změny pohlaví) ovšem k faktické – tedy úplné biologické – změně pohlaví nevede, takže tento cíl napadené ustanovení mít nemůže.

32. Odstranění dělohy či varlat dále samo o sobě neumožňuje rozlišit, jakého pohlaví daná osoba je. K provedení tohoto zákroku se přistupuje i v jiných případech než u osob usilujících o změnu právního pohlaví.

33. V tomto světle zřetelně pokulhává argumentace, která poukazuje na osobní prohlídky prováděné osobami stejného pohlaví, oddělené věznice, ale i šatny, sprchy, toalety apod. (zejména bod 51 odůvodnění). Upozorňuji, že napadené ustanovení tyto situace neřeší. Pokud by v něm obsažená úprava byla mechanicky aplikována na zmíněné situace, mohla by například osobní prohlídku ženy provádět osoba, jejíž pohlaví bylo změněno z mužského na ženské, a u které došlo jen a pouze k odstranění varlat. Navíc si je zákonodárce vědom, že i před odstraněním dělohy či varlat (a provedení jakéhokoliv jiného zákroku v rámci operativní změny pohlaví) mohou dotčené osoby v každodenním životě vystupovat v souladu se svým psychickým pohlavím. Dokonce to od nich vyžaduje. Před provedením chirurgického zákroku totiž musejí prokázat „schopnost žít trvale jako osoba opačného pohlaví“ [§ 21 odst. 2 písm. a) zákona o specifických zdravotních službách], což znamená, že tito jednotlivci v každodenním životě mají vystupovat jako osoby cílového pohlaví, i když ještě žádné chirurgické zákroky nepodstoupily (jde o tzv. real-life experience, viz Doporučený postup při provádění chirurgických zákroků směřujících ke změně pohlaví u transsexuálních pacientů. Věstník Ministerstva zdravotnictví České republiky. 2012, č. 8, s. 5). Lidé totiž přiřazují jiné osobě

pohlavní příslušnost na základě „na první pohled pozorovatelných rysů, rozhodně nikoliv na základě prohlídky pohlavních orgánů, jež je ostatně dobrým zvykem v naší kultuře zakrývat oblečením, takže nejsou běžně k nahlédnutí“ (FRINTA, Ondřej. § 29. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef a kol. Občanský zákoník. Komentář. Svazek I. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 148).

34. Z toho, zda dotčená osoba je ochotna podstoupit odstranění dělohy či varlat, přitom nelze ani rozpoznat, zda jde o osobu s pohlavní inkongruencí. Jak jsem již uvedla a jak sdělili i oslovení odborníci či jak plyne z odborného konsensu (viz bod 23 mého odlišného stanoviska), touha po operativní změně pohlavních orgánů není nutným znakem pohlavní inkongruence; ochota podstoupit tyto zákroky pak může být i projevem zcela jiného stavu. Pro zjištění, zda u dotčené osoby dochází k pohlavní inkongruenci, je tak spíše namístě kvalitní odborné posouzení.

35. Neobstojí názor, že změna právního pohlaví může být buď vázána na objektivní kritérium chirurgické sterilizace, nebo musí jít o zcela subjektivní kategorii závislou toliko na sebeurčení jednotlivce. Tato argumentační zkratka pomíjí například možnost zrušit podmínku sterilizace, ale vázat změnu pohlaví na odborné (znalecké) posouzení, zda u jednotlivce skutečně dochází k pohlavní inkongruenci. Volba konkrétního ústavně konformního řešení je nicméně úkolem zákonodárce, nikoliv Ústavního soudu.

36. Jediný myslitelný cíl napadeného ustanovení tak lze spatřovat v tom, že vyžadovaná sterilita osob po změně pohlaví má ochránit tradiční pojetí rodičovství a institutu mateřství a otcovství. Úprava mateřství totiž předpokládá porod dítěte ženou (§ 775 občanského zákoníku) a úprava otcovství naopak předpokládá jako otce muže (§ 776 a násl. občanského zákoníku, které se zmiňují buď o manželovi, nebo o jiném muži). Po odstranění dělohy či varlat přitom dítě přirozenou cestou zplodit nelze.

37. Podotýkám, že navzdory napadenému ustanovení se právní řád již nyní musí vypořádat s rodičovstvím osob, u nichž došlo ke změně právního pohlaví. Právní rodičovství jako vzájemný vztah matky či otce a dítěte je trvalý statusový vztah, který mimo jiné nezaniká ani zletilostí dítěte (mění se pouze rozsah vzájemných práv a povinností, viz např. § 856 občanského zákoníku). Podstoupí-li osoba, která je matkou dítěte, změnu právního pohlaví na mužské, z žádného ustanovení právního řádu nevyplývá, že by se změnil její rodičovský status. Obdobně se nemění status otce, jehož právní pohlaví bude nově ženské. Změna právního pohlaví se v matrice projeví pouze tak, že se u dotčené osoby v knize narození provede dodatečný záznam o změně pohlaví (§ 17a zákona o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů), nicméně u jejích dětí ke změně záznamů nedochází. Stejně tak napadené ustanovení neřeší hraniční situace. Osoba, která hodlá podstoupit změnu právního pohlaví z mužského na ženské, může předtím počít dítě. To se může narodit až po dokončení změny právního pohlaví, což vyvolá otázku, jak nahlížet na její rodičovský status. Nelze dále vyloučit, že v praxi bude umožněno využití spermií osoby, jejíž právní pohlaví bylo změněno z mužského na ženské, k asistované reprodukci [srov. § 3 odst. 4 písm. b) zákona o specifických zdravotních službách, který hovoří o spermiích „získaných od muže“]. Konečně právní řád upravuje i určování mateřství, včetně řízení o určení a popření mateřství (§ 775 občanského zákoníku, § 426 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních). Ve specifických situacích by tak mohlo dojít k tomu, že bude třeba určit mateřství osoby, která dítě porodila před změnou svého právního pohlaví na mužské.

38. Navzdory těmto limitům odebrání dělohy či varlat, vyžadované napadeným ustanovením, samozřejmě ve většině případů brání početí dítěte. I pokud bych akceptovala, že zákonodárce touto konstrukcí usiluje o ochranu právní jistoty v důležité oblasti statusových otázek rodičovství, a že tedy tato úprava sleduje legitimní cíl, musím se nutně ptát, zda prostředky k dosažení tohoto cíle jsou potřebné. Tedy zda by srovnatelné ochrany právní jistoty

nebylo možno dosáhnout i způsobem šetrnějším k právům jednotlivce. Tohoto kritéria ale zákonodárce vůbec nedbal.

39. Rozhodl-li se zákonodárce požadovat sterilizaci osob usilujících o změnu právního pohlaví, bylo jeho povinností nalézt zákrok, který bude co nejméně invazivní – tedy co nejméně zasahující do tělesné integrity. Oproti odebrání dělohy či varlat je takovým méně rozsáhlým a závažným chirurgickým zákrokem například uzavření vejcovodů či přerušení chámovodů. Tyto zákroky spadají do režimu sterilizace podle § 12 a násl. zákona o specifických zdravotních službách, která je citovaným ustanovením definována jako „zdravotní výkon zabraňující plodnosti bez odstranění nebo poškození pohlavních žláz“. Zákonodárce ovšem v napadeném ustanovení nenavázal změnu právního pohlaví na sterilizace podle § 12 a násl. zákona o specifických zdravotních službách, nýbrž na odebrání dělohy či varlat provedené v režimu operativní změny pohlaví dle § 21 a násl. uvedeného zákona. Z chirurgických zákroků, které znemožňují reprodukci, tedy zákonodárce zjevně nezvolil ten, který zasahuje do tělesné integrity co nejméně. Již z tohoto pohledu tak napadená úprava nenaplnuje kritérium potřeby. Zdůrazňuji, že napadené ustanovení nelze vyložit tak, že umožňuje podstoupení uvedené mírnější formy chirurgické sterilizace, než je odebrání dělohy či varlat. Zatímco u odebrání dělohy či varlat v souvislosti se zjištěnou pohlavní inkongruencí bylo snad ještě možno akceptovat, že dochází i k „přeměně pohlavních orgánů“, u pouhého uzavření vejcovodů či přerušení chámovodů o přeměně již hovořit nelze. Již v této chvíli by bylo možno uzavřít, že právní úprava nedostojí kritériu potřeby a musí být zrušena, aniž by bylo třeba se vyjadřovat k přijatelnosti požadavku sterilizace obecně. Nelze nadto vyloučit, že ukončení reprodukční funkce lze dosáhnout i jinými než chirurgickými cestami, zejména pak farmakologicky (k problematice hormonální léčby vedoucí ke sterilizaci viz *A. P., Garçon a Nicot*, § 119; rozsudek Spolkového ústavního soudu sp. zn. 1 BvR 3295/07, bod 76). I takovéto metody by pak bylo v obecné rovině třeba pokládat za šetrnější z hlediska tělesné integrity dotčených osob. Ani těmito možnostmi se však zákonodárce nezabýval.

40. Zrušení napadeného ustanovení z těchto důvodů by bylo rovněž ku prospěchu navrhovatelce, která se neztotožňuje s mužským pohlavím a odmítá podstoupit chirurgické zákroky.

41. Neumím si představit, jak by závěr Ústavního soudu, že zákonodárce porušil čl. 7 odst. 1 Listiny, neboť se ani nepokusil nalézt nejméně invazivní chirurgický zákrok či jinou metodu vedoucí ke sterilitě, mohl „vést k politizaci Ústavního soudu, a tím i k oslabení jeho postavení jako nestranného a nezávislého soudního orgánu“, jak naznačuje bod 63 odůvodnění. K judicializaci otázek souvisejících se zásahy do tělesné integrity přistoupil ústavodárce, když zakotvil ústavní garanci nedotknutelnosti osoby a jejího soukromí v čl. 7 odst. 1 Listiny a její ochranu výslovně svěřil soudní moci (čl. 4 Ústavy). Postavení Ústavního soudu jako nestranného a nezávislého soudního orgánu spíše ohrožují situace, kdy zapře svou roli ochránce základních práv.

42. Právní jistotu v oblasti rodičovství by pochopitelně bylo možno zajistit i jinými metodami než pokusy omezit plodnost osob, které podstoupí změnu právního pohlaví. Ustoupil-li by zákonodárce od požadavku sterilizace, a ve výjimečných případech by osoba po změně právního pohlaví zplodila dítě, lze například zvažovat, zda při určení rodiče dítěte a rovněž pro účely zápisů do matriky nevycházejí z původního stavu před změnou pohlaví (tedy ze stavu odrážejícího biologické faktory), jak tuto možnost obdobně dovodil i Spolkový ústavní soud v rozhodnutí sp. zn. 1 BvR 3295/07, bodu 77. Je totiž třeba připomenout a zdůraznit, že právo nikdy nemění pohlaví člověka v biologické rovině; to ostatně plně nedokáží ani žádné nyní dostupné lékařské zásahy. Při změně právního pohlaví dochází toliko k tomu, že právo upřednostní jiné než biologické charakteristiky, což neznamená, že těmito jiným faktorům musí být dávana přednost vždy. Nezbyvá mi ale než zopakovat, že v posuzované věci nebylo vůbec

nezbytné vyjadřovat se k ústavnosti sterilizace, ke zrušení napadeného ustanovení postačuje, že zvolený způsob sterilizace nebyl potřebný.

43. Konečně musím upozornit, že u osob, které jsou již z jiného důvodu neplodné, napadené ustanovení ani nesleduje žádný legitimní cíl, když vyžaduje, aby si kvůli změně právního pohlaví nechaly odstranit dělohu či varlata. I kdyby přese všechno byl požadavek chirurgického odstranění dělohy či varlat shledán i potřebným, pochybuji, že je přiměřené na něm trvat i u osob, které ze zdravotních důvodů takový zákrok nemohou podstoupit, a kterým tudíž napadené ustanovení trvale brání žít plně v souladu se svým psychickým pohlavím, k čemuž je změna právního pohlaví nezbytná.

III. K judikatuře ESLP a dalším mezinárodním závazkům

44. Posuzovaný případ je specifický tím, že se správní soudy zabývaly věcí z hlediska Úmluvy a judikatury ESLP, avšak opomenuly vnitrostátní ústavněprávní rozměr věci a nevěnovaly se otázce, zda právní úprava ob stojí z hlediska Listiny. Jde o pochybení. Úmluva totiž představuje jen minimální standard ochrany práv. I kdyby tedy byl správný názor správních soudů, že ESLP pochybil a příliš široce vyložil závazky plynoucí z Úmluvy, tato skutečnost by ještě neznamenal, že z vnitrostátního ústavního pořádku, zejména z Listiny, nevyplývají shodné či obdobné požadavky či jiné důvody pro to, aby bylo návrhu (žalobě, stížnosti) vyhověno. Mám ale současně za to, že žádný přesvědčivý důvod pro nenásledování judikatury ESLP předložen nebyl.

45. ESLP v rozsudku ve věci *A. P., Garçon a Nicot* dovodil, že při regulaci změny právního pohlaví mají státy jen úzký prostor pro uvážení (§ 123). Za rozpornou s čl. 8 Úmluvy označil francouzskou úpravu změny pohlaví, která sice nutně nevyžadovala podstoupení chirurgické sterilizace, nicméně v takovém případě bylo třeba podstoupit (hormonální) léčbu, která by s vysokou pravděpodobností ke sterilizaci vedla (§ 119–120). Podle Nejvyššího správního soudu a vlády není namístě tento rozsudek následovat, neboť jde o rozsudek překvapivý, který nepřiměřeně zúžil prostor států pro uvážení. Tyto argumenty ovšem neobstojí.

46. Za překvapivý však rozsudek ve věci *A. P., Garçon a Nicot* nelze označit. Tento rozsudek nemění východiska dosavadní judikatury ani se od ní neodklání. Konceptní změnu v pojetí právního pohlaví v judikatuře ESLP totiž přinesl již rozsudek velkého senátu ve věci *Christine Goodwin*, který v roce 2002 z čl. 8 Úmluvy dovodil povinnost států uznat za určitých podmínek, že došlo ke změně právního pohlaví. Podle tohoto rozsudku totiž již nemohlo být právní pohlaví vázáno čistě na biologické charakteristiky jednotlivce. Právě od rozsudku velkého senátu ve věci *Christine Goodwin* tak platí, že právní pohlaví nemůže být navázáno čistě na biologické pohlaví, ale že se s ním za určitých okolností musí rozejít. Rozsudek ve věci *A. P., Garçon a Nicot* představuje pouze vývoj této judikatury. Vychází z toho, že právní pohlaví nemůže být vázáno jen na biologické charakteristiky jednotlivce, ale že musí za určitých podmínek dostat přednost jejich pohlaví psychické, a nově pouze z podmínek, jež mohou jednotlivé státy vyžadovat, vylučuje podstoupení zdravotních zákroků vedoucích ke sterilizaci.

47. Rozsudek ve věci *A. P., Garçon a Nicot* byl nadto následován v navazující judikatuře, a tudíž ho za excesivní nepokládá ani ESLP. V rozsudku ve věci *S. V. proti Itálii* ze dne 11. 10. 2018 č. 55216/08 ESLP při shrnutí své judikatury odkázal i na rozsudek *A. P., Garçon a Nicot proti Francii* (§ 56) a ztotožnil se mimo jiné se závěrem o úzkém prostoru států pro uvážení (§ 62). Obdobně v rozsudku ve věci *X proti Bývalé jugoslávské republice Makedonii* ze dne 17. 1. 2019 č. 29683/16 týkajícím se osoby, která nepodstoupila operativní změnu pohlaví, ESLP shledal porušení práva na respektování soukromého života dle čl. 8 Úmluvy v důsledku toho, že v makedonském právním řádu nebyl upraven rychlý, transparentní a přístupný proces pro změnu právního pohlaví (§ 70). Zejména pak v rozsudku ve věci *X a Y proti Rumunsku* ze

dne 19. 1. 2021 č. 2145/16 a 20607/16 byly závěry rozsudku ve věci *A. P., Garçon a Nicot* potvrzeny a do jisté míry rozšířeny. ESLP se zabýval podmínkou podstoupení operativní změny pohlavních orgánů, aniž by byla požadována přímo sterilizace (§ 161, sterilizace byla pouze možným důsledkem příslušných zákroků). ESLP shledal jednak porušení čl. 8 Úmluvy z toho důvodu, že úprava změny právního pohlaví nebyla dostatečně určitá a předvídatelná (§ 150–157), jednak z důvodu požadavku na podstoupení operativní změny pohlavních orgánů (§ 158–167). Podmínka podstoupení těchto chirurgických zákroků stavěla dle ESLP stěžovatele stejně jako ve věci *A. P., Garçon a Nicot* před volbu mezi respektováním fyzické integrity chráněné čl. 8 a 3 Úmluvy a respektováním své pohlavní identity chráněné čl. 8 Úmluvy (§ 165). Dle ESLP v této oblasti mají státy úzký prostor pro uvážení (§ 164). Vnitrostátní soudy přitom nerozvedly, jaké veřejné zájmy má povinnost podstoupit chirurgické zákroky chránit, a neprovedly poměrování mezi veřejným zájmem a právy stěžovatelů (tamtéž). Takový požadavek proto porušil právo stěžovatelů na soukromí dle čl. 8 Úmluvy (§ 167).

48. Druhá výhrada vlády a Nejvyššího správního soudu spočívá v tom, že by státy měly mít v dané oblasti širší prostor pro uvážení s ohledem na absenci evropského konsenzu. ESLP si byl nicméně vědom, že v době jeho rozhodování ve věci *A. P., Garçon a Nicot* neexistoval evropský konsenzus ohledně toho, zda mají mít osoby možnost změnit právní pohlaví bez podstoupení zákroků zahrnujících sterilizaci. ESLP vycházel z toho, že pouze v 18 zemích Rady Evropy byla změna právního pohlaví bez sterilizace možná. ESLP nicméně zohlednil mezinárodní trend směřující k odstranění této podmínky. To je opět v souladu s přístupem zvoleným již velkým senátem ve věci *Christine Goodwin*, kde rovněž absence konsenzu nebránila ESLP změnit svůj dosavadní přístup a dovodit, že státy jsou povinny osobám po operativní změně pohlaví umožnit změnu právního pohlaví. Jakkoliv totiž platí, že regulace statusových otázek je oblastí z pohledu jednotlivých států mimořádně citlivou, což by svědčilo pro širší prostor pro uvážení, je stejně tak problematika změny právního pohlaví, zvláště ve spojení s případnými požadavky na podstoupení operací zahrnujících sterilizaci, něčím, co se dotýká nejintimnějších sfér života jednotlivce, které pro něj mají mimořádnou důležitost. Žádnou detailní argumentaci vyvracející přístup ESLP přitom ani vláda, ani Nejvyšší správní soud nepředložily, a jejich námitka se tak pohybuje spíše v rovině deklarace, že se s tímto aspektem hodnocení ESLP neztotožňují. Závěr rozsudku ve věci *A. P., Garçon a Nicot* o úzkém prostoru pro uvážení v této oblasti byl navíc v pozdější judikatuře ESLP potvrzen (s výjimkou později vydaného rozsudku ve věci *X a Y proti Rumunsku* měl Nejvyšší správní soud možnost ostatní rozhodnutí zohlednit).

49. Žádný pádný argument pro nenásledování judikatury ESLP tedy nenacházím a nepřišla s ním ani relevantní menšina, která sice „má o přenositelnosti některých závěrů [ESLP] stran pohlaví do prostředí českého právního řádu značné pochybnosti“ (bod 61 odůvodnění), ty však nespecifikuje vzhledem k tomu, že se rozhodla nevěnovat úvahám o ústavnosti napadeného ustanovení. Jí citovaný rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Hämäläinen* se přitom rovněž na půdorysu sporu o podobu rodného čísla (§ 58) meritorně věnoval problematice změny právního pohlaví (§ 64 a násl.) – tedy učinil přesně to, co relevantní menšina odmítla.

50. Připomenou již jen, že k závěru o nepřijatelnosti sterilizace jako podmínky pro změnu pohlaví dospěl Evropský výbor pro sociální práva přímo ve vztahu k České republice (rozhodnutí ve věci *Transgender Europe a ILGA-Europe proti České republice* ze dne 15. 5. 2018 č. 117/2015), podle něhož česká právní úprava porušuje fyzickou integritu osob, je v rozporu s lidskou důstojností a neslučitelná s právem na ochranu zdraví dle čl. 11 odst. 1 Evropské sociální charty, vyhlášené pod č. 14/2000 Sb. m. s. Osoby usilující o změnu právního pohlaví sice musí udělit s provedením chirurgických zákroků vedoucích ke znemožnění reprodukční funkce a přeměně pohlavních orgánů souhlas, avšak vzhledem k tomu, že pro ně udělení tohoto souhlasu představuje jedinou možnost k dosažení změny právního pohlaví, není

dle výboru možné na tento souhlas nahlížet jako na svobodný. Byť rozhodnutí výboru nejsou závazná, působí silou své přesvědčivosti a při výkladu závazků plynoucích z Evropské sociální charty je k nim třeba přihlížet.

51. Obdobně je požadavek sterilizace či jiných chirurgických zákroků jako podmínka změny právního pohlaví široce odmítán a kritizován i dalšími mezinárodními orgány. Zvláštní zpravodaj OSN pro otázky mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání upozorňuje, že požadavek na podstoupení sterilizace a jiných zákroků porušuje právo na ochranu tělesné integrity a na sebeurčení, má diskriminační charakter a je v rozporu se zákazem mučení, nelidského a ponižujícího zacházení [zpráva zvláštního zpravodaje z 5. ledna 2016, A/HRC/31/57, bod 49 a bod 72 písm. h)]. Na neslučitelnosti sterilizace jako podmínky změny právního pohlaví s mezinárodními závazky se shodují rovněž Výbor pro lidská práva a Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva, jakož i Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva a Světová zdravotnická organizace [viz závěrečné poznatky Výboru pro lidská práva k sedmé periodické zprávě o Ukrajině ze dne 22. srpna 2013, CCPR/C/UKR/CO/7, bod 10; obecný komentář Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva č. 22 o právu na sexuální a reprodukční zdraví (čl. 12 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech) ze dne 2. května 2016, E/C.12/GC/22, bod 58; zpráva Úřadu Vysokého komisaře OSN pro lidská práva „Diskriminující zákony a praktiky a násilné činy proti jednotlivcům na základě jejich sexuální orientace a genderové identity“ ze dne 4. května 2015, A/HRC/29/13, bod 70 a bod 79 písm. i); meziagenturní prohlášení OHCHR, UN Women, UNAIDS, UNDP, UNFPA, UNICEF a WHO „Odstranění vynucené, nátlakové a jinak nedobrovolné sterilizace“ z roku 2014, s. 13]. Podle komisaře Rady Evropy pro lidská práva jsou trans osoby patrně jedinou skupinou obyvatel v Evropě, která je na základě zákona a státního donucení podrobována sterilizaci [tematická zpráva (2009)2 „Lidská práva a genderová identita“ ze dne 29. července 2009, s. 8 a 18]. Parlamentní shromáždění Rady Evropy opakovaně vyzvalo ke zrušení podmínky sterilizace a jiných lékařských zákroků [rezoluce 1728 (2010) „Diskriminace na základě sexuální orientace a genderové identity“ ze dne 29. dubna 2010, bod 16.11.2; doporučení zopakována a rozšířena v rezoluci 2048 (2015) „Diskriminace transgender osob v Evropě“ ze dne 22. dubna 2015, bod 6.2.2].

IV. Rozpor se zákazem nelidského a ponižujícího zacházení

52. Byť ke zrušení napadeného ustanovení postačují důvody uvedené výše, jsem přesvědčena, že napadené ustanovení je z pohledu ochrany základních práv pravděpodobně nejproblematictější ustanovením českého právního řádu, neboť se dostává do rozporu se zákazem nelidského a ponižujícího zacházení.

53. Podle čl. 7 odst. 2 Listiny „[n]ikdo nesmí být mučen ani podroben krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu“. Obdobně dle čl. 3 Úmluvy nesmí být nikdo mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu. Tato ustanovení vyjadřují zákaz podrobit jednotlivce v nich vymezeným formám tzv. špatného zacházení. Ústavní soud proto ve své judikatuře k čl. 7 odst. 2 Listiny vychází z judikatury ESLP k čl. 3 Úmluvy. Zákaz špatného zacházení zakotvený v čl. 7 odst. 2 Listiny a čl. 3 Úmluvy má absolutní povahu. Jednotlivec tedy nesmí být špatnému zacházení podroben nikdy a toto jeho právo nemůže být předmětem žádného omezení (viz již rozsudek pléna ESLP ve věci *Irsko proti Spojenému království* ze dne 18. 1. 1978 č. 5310/71, § 163).

54. Do rozsahu čl. 7 odst. 2 Listiny a čl. 3 Úmluvy spadá pouze zacházení přesahující určitou minimální úroveň závažnosti, důležitou okolností je zejména délka zásahu, jeho fyzické a psychické následky [viz shrnutí judikatury v rozsudku velkého senátu ve věci *Khlaifia a další proti Itálii* ze dne 15. 12. 2016 č. 16483/12, § 159–160; obdobně nález sp. zn. III. ÚS 2012/18 ze dne 3. 9. 2019 (N 153/96 SbNU 14), bod 37 a násl.]. Napadené ustanovení má trvalé dopady projevující se buď nemožností osob s pohlavní inkongruencí dosáhnout změny právního

pohlaví (což vzhledem k nemožnosti vystupovat plně v souladu s psychickým pohlavím může zhoršovat stav daných jednotlivců), nebo trvalé fyzické a psychické následky spojené s odebráním dělohy či varlat. Nemám pochybnost o tom, že práh minimální úrovně závažnosti překročen je. Nelidské a ponižující zacházení představují sice oproti mučení méně závažné formy špatného zacházení, avšak jsou rovněž absolutně zakázané.

55. Nelidské zacházení působí buď přímo ublížení na zdraví, nebo intenzivní fyzické a psychické utrpení (rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Gäfgen proti Německu* ze dne 1. 6. 2010 č. 22978/05, § 89).

56. Za ponižující je zacházení považováno, jestliže potupuje nebo pokořuje jednotlivce, neprokazuje dostatečnou úctu k jeho lidské důstojnosti nebo tuto důstojnost snižuje či vyvolává pocity strachu, úzkosti nebo méněcennosti, jež jsou schopny zlomit morální a fyzický odpor dané osoby (srov. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *M. S. S. proti Belgii a Řecku* ze dne 21. 1. 2011 č. 30696/09, § 220). Zákaz ponižujícího zacházení má úzkou spojitost s ochranou lidské důstojnosti (rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Bouyid proti Belgii* ze dne 28. 9. 2015 č. 23380/09, § 89–90).

57. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu ochrana lidské důstojnosti vylučuje, aby orgány veřejné moci s člověkem zacházely jako s objektem. K tomu dochází, je-li konkrétní jednatel postaven státní mocí do role objektu, stává se pouhým prostředkem a je umenšen do podoby druhově zaměnitelné veličiny. Člověk se stává „objektem práva, je-li nucen podrobovat se mu zcela při jeho interpretaci a aplikaci, tj. bez zohlednění jeho individuálních zájmů, resp. základních práv“ [viz již nález sp. zn. I. ÚS 557/09 ze dne 18. 8. 2009 (N 188/54 SbNU 325), bod 18; toto pojetí převzala i plenární judikatura, viz nález sp. zn. Pl. ÚS 43/10 ze dne 13. 4. 2011 (N 68/61 SbNU 69; 130/2011 Sb.), bod 34; nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 7/15 ze dne 14. 6. 2016 (N 110/81 SbNU 729; 234/2016 Sb.), bod 45].

58. Napadené ustanovení podmiňuje změnu právního pohlaví odebráním dělohy či varlat. Soustředí se tudíž na tělesnou schránku jednotlivců a rozlišuje je podle toho, zda přistoupí na chirurgické zásahy do své tělesné integrity, nebo nikoliv. Zacházení s jednotlivcem se tedy odvíjí od toho, zda je ochoten přizpůsobit podobu svého těla – a to navíc specificky v oblasti pohlavních orgánů – požadavkům veřejné moci.

59. Přezkoumávané ustanovení současně brání zvažovat individuální zájmy a situaci konkrétní osoby. Rozhodným kritériem pro změnu právního pohlaví je totiž pouze to, zda došlo k modifikaci tělesné schránky, nebo nikoliv. Nelze tak zohlednit, že u některých jedinců není pohlavní inkongruence doprovázena touhou po změně pohlavních orgánů a že podstoupení takových zákroků není v takovém případě lékařsky nezbytné. Stejně tak nelze nijak zohlednit, že někteří jednotlivci ze zdravotních důvodů nemohou odebrání dělohy či varlat podstoupit, ani skutečnost, že dotčená osoba již může být neplodná z jiného důvodu.

60. Přezkoumávané ustanovení tudíž redukuje trans osoby na jejich tělesné schránky. Přistupuje k nim jako k objektu, jehož vzhled musí být přizpůsoben požadavkům veřejné moci, aniž jsou přitom adekvátním způsobem brány v úvahu jeho individuální zájmy. Zacházení, které činí z člověka pouhý objekt, zasahuje do lidské důstojnosti a adresáta tohoto zacházení ponižuje. To platí i o zacházení s trans osobami dle přezkoumávaného ustanovení. Proto shledávám, že ustanovení § 29 odst. 1 věty první občanského zákoníku je zdrojem ponižujícího zacházení.

61. Objektifikace trans osob a s tím spojené ponížení však není jediným problematickým důsledkem přezkoumávaného ustanovení. Kromě toho totiž vystavuje trans osoby, které nepocítují potřebu změnit operativně své tělesné charakteristiky, buď intenzivnímu psychickému utrpení (nepodstoupí-li vyžadované operace), nebo fyzickému utrpení (podstoupí-li je). Právě intenzivní fyzické či psychické utrpení je znakem nelidského zacházení. Ustanovení § 29 odst. 1 věty první občanského zákoníku je tak zdrojem zacházení, které lze hodnotit nejen jako ponižující, ale rovněž jako nelidské.

62. Mám dále pochybnosti o tom, zda lze souhlas osob s pohlavní inkongruencí k provedení chirurgického odebrání dělohy či varlat pokládat ve všech případech za svobodný, je-li udělení tohoto souhlasu nezbytné pro to, aby došlo ke změně právního pohlaví, a aby tedy dotčená osoba mohla vystupovat plně v souladu se svým psychickým pohlavím. Provedení sterilizace bez svobodného souhlasu je podle mého názoru nutno hodnotit jako zakázané špatné zacházení rozporné s čl. 3 Úmluvy i čl. 7 odst. 2 Listiny.

63. Jsem přesvědčena, že ustanovení § 29 odst. 1 věty první občanského zákoníku zachází s trans osobami jako s objektem a některé z nich vystavuje volbě mezi intenzivním fyzickým a psychickým utrpením, a proto jej hodnotím jako rozporné se zákazem nelidského a ponižujícího zacházení.

V. Závěr

64. Česká republika se v rámci Rady Evropy ve věci podmínek pro změnu právního pohlaví dostává do poněkud osamělé pozice. Dle zjištění analytického odboru Ústavního soudu v současnosti 39 ze 47 států Rady Evropy umožňuje změnu právního pohlaví (výjimkou je Albánie, Andorra, Ázerbájdžán, Bulharsko, Maďarsko, Monako, San Marino a Severní Makedonie, která však připravuje zavedení této možnosti). V 31 státech Rady Evropy není změna právního pohlaví podmíněna sterilizací (Belgie, Dánsko, Estonsko, Francie, Chorvatsko, Irsko, Island, Itálie, Kypr, Lichtenštejnsko, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Moldávie, Německo, Nizozemsko, Norsko, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Rusko, Řecko, Slovinsko, Srbsko, Španělsko, Švédsko, Turecko, Ukrajina, Švýcarsko, Velká Británie). Podstoupení sterilizace vyžaduje spolu s Českou republikou již jen Arménie, Bosna a Hercegovina, Černá Hora, Finsko, Gruzie, Rumunsko a Slovensko (vlády Černé Hory a Finska nicméně oznámily, že plánují tuto podmínku odstranit).

65. K upuštění od sterilizací přitom nedochází jen na základě rozhodnutí zákonodárců příslušných zemí. Naopak ve všech třech sousedních státech, které sterilizaci nevyžadují, se tak stalo na základě soudních rozhodnutí. V Německu shledal Spolkový ústavní soud v rozhodnutí z 11. 1. 2011 sp. zn. 1 BvR 3295/07, že zákonná ustanovení vyžadující operativní změnu pohlaví a sterilizaci jsou v rozporu s ústavním právem na pohlavní sebeurčení a právem na nedotknutelnost osoby. V Rakousku vyložil Správní soudní dvůr již v rozhodnutí ze dne 27. 2. 2009 sp. zn. VwSlg 17640 A/2009, že operativní změna pohlaví není nezbytnou podmínkou pro změnu pohlaví zapsaného v matrice. V Polsku pak Nejvyšší soud už v usnesení ze dne 25. 2. 1978 sp. zn. III CZP 100/77 dovodil, že vnější pohlavní znaky není vždy nezbytné vnímat jako rozhodující faktor pro umožnění změny právního pohlaví; není tedy bezpodmínečně nutné, aby žadatel o tuto změnu vždy podstoupil operativní změnu pohlaví.

66. Státy, které nevyžadují sterilizaci ani jiný operativní zákrok, přistupují k regulaci změny právního pohlaví různě. Některé státy v praxi vyžadují podstoupení hormonální terapie (Estonsko, Srbsko, Španělsko; jde rovněž o obvyklý postup v Polsku). Řada států pak umožňuje změnit právní pohlaví pouze osobám, u nichž je diagnostikována pohlavní inkongruence (dle informací organizace TGEU, o něž se opírá i vláda, tuto podmínku nevyžadují Belgie, Dánsko, Francie, Řecko, Island, Irsko, Lucembursko, Malta, Norsko a Portugalsko; viz Trans Rights Index 2021, dostupný na <https://tgeu.org/trans-rights-map-2021>). V Německu je třeba doložit dokonce dva znalecké posudky, přičemž Spolkový ústavní soud odmítl ústavní stížnost směřující proti ustanovení zakotvujícímu tuto podmínku v rozhodnutí ze dne 17. 10. 2017 sp. zn. 1 BvR 747/17. Konečně v některých státech je změna pohlaví založena zcela na principu sebeurčení (Belgie, Dánsko, Island, Irsko, Lucembursko, Malta, Norsko a Portugalsko), tedy změna je možná toliko na základě prohlášení dotčené osoby. Tvzení, že změna právního pohlaví se musí buď opírat o chirurgické sterilizace (navíc právě ve formě odebrání dělohy či varlat), nebo bude nutně založena zcela na principu sebeurčení, je tak jen falešným dilematem.

67. Nevím o žádné jiné skupině osob, po níž by právní řád požadoval sterilizace. Skupina osob s pohlavní inkongruencí, na niž napadené ustanovení především dopadá, je přitom natolik malá, že nemůže realisticky prosazovat ochranu svých práv parlamentní cestou. Obě tyto skutečnosti měly všechny členy Ústavního soudu vést ke zvláštní obezřetnosti.

68. Dle vyjádření Ústavním soudem oslovených odborníků z lékařského hlediska „není vhodné, možné a ani potřebné“, aby chirurgické zákroky užívané pro operativní změnu pohlaví podstupovaly osoby, které si to samy nepřejí. Pokud by takový zákrok byl u dotčeného jednotlivce proveden, „neměl [by] pravděpodobně za následek ani zlepšení jeho zdravotního stavu“, a nucení k takovým zákrokům je označeno za „neetické“. To, co oslovení odborníci považují za postup *non lege artis* a neetické, ovšem napadené ustanovení umožňuje státu. Napadené ustanovení totiž od jednotlivců vyžaduje, aby se podrobili odebrání dělohy či varlat, ačkoliv to není z lékařského hlediska vždy vhodné ani potřebné a přestože tento zákrok u některých z nich nepovede ke zlepšení zdravotního stavu. Tento přístup veřejné moci pak není jen neetický, ale i rozporný s ústavním pořádkem a mezinárodními závazky.

69. Hluboce lituji, že Ústavní soud nedostál své úloze a napadené ustanovení § 29 odst. 1 věty první občanského zákoníku nezrušil, ačkoli v některých případech toto ustanovení může způsobit dotčeným jednotlivcům nepřijatelné utrpení a ponížení.

Č. 196**Pravidla pro zápis změny vlastníka vozidla v registru silničních vozidel
(sp. zn. Pl. ÚS 114/20 ze dne 9. listopadu 2021; 470/2021 Sb.)**

Požadavek na doložení dokumentů v řízení o žádosti o zápis změny vlastníka silničního vozidla, neposkytl-li nový nebo dosavadní vlastník vozidla dostatečnou součinnost, není skutečnou překážkou k tomu, aby se žadatel mohl domoci změny či odstranění údaje o své osobě v registru silničních vozidel tak, aby odpovídal skutečnému stavu za podmínky, jde-li tak učinit na základě pravomocného rozsudku civilního soudu o určení vlastnictví k danému vozidlu, nebo má-li skutečný vlastník možnost domoci se u civilního soudu vydání potřebných dokladů a vozidla k tomu, aby uvedený požadavek na doložení dokumentů, byť později, splnil. Takový požadavek proto nemá žádné negativní důsledky ve sféře práv chráněných ústavním pořádkem České republiky, zejména práva každého domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť odkázání dané osoby na postupy v občanskoprávním soudním řízení nejsou nepřiměřené jeho situaci, do které se dostal porušením své zákonné povinnosti podat společnou žádost o zápis změny vlastníka v registru vozidel ve stanovené lhůtě.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 114/20 dne 9. listopadu 2021 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala (soudce zpravodaj), Kateřiny Šimákové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu Krajského soudu v Plzni na zrušení § 8a odst. 2 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „a odst. 4 písm. b)“, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění**I. Předmět řízení**

1. Krajský soud v Plzni (dále také „navrhovatel“) podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) předložil Ústavnímu soudu

návrh na zrušení § 8a odst. 2 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 56/2001 Sb.“), ve slovech „a odst. 4 písm. b)“ (dále jen „napadené ustanovení“).

2. Navrhovatel podal návrh poté, co v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vedeném pod sp. zn. 57 A 93/2018 v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy dospěl k závěru, že napadené ustanovení je v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

II. Skutkové okolnosti věci

3. Z návrhu a vyžádaného soudního spisu navrhovatele se podává, že dne 19. 12. 2017 žalobce v uvedené věci požádal Magistrát města Plzně (dále jen „správní orgán“) o zápis změny vlastníka silničního vozidla (jehož byl tehdy podle registru silničních vozidel vlastníkem) v registru silničních vozidel, neboť smlouvou ze dne 13. 7. 2015 vlastnické právo k uvedenému vozidlu převedl na jiného a ten mu při přepisu údajů vozidla neposkytl součinnost. Žalobce v žádosti odkázal na postup podle § 21 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 101/2000 Sb.“).

4. Vzhledem k tomu, že žalobce v rozporu s napadeným ustanovením nepředložil protokol o evidenční kontrole nikoli starší než 30 dní a tzv. zelenou kartu, správní orgán rozhodnutím ze dne 28. 3. 2018 č. j. MMP/314962/17/12 žádosti nevyhověl. Odvolání žalobce zamítl Krajský úřad Plzeňského kraje (dále jen „odvolací správní orgán“) rozhodnutím ze dne 22. 5. 2018 č. j. PK-DSH/5363/18. Z něj se podává, že nebylo možné použít zákon č. 101/2000 Sb., neboť údaje jsou v registru silničních vozidel evidovány na základě zákona č. 56/2001 Sb.

5. Žalobce uvedená rozhodnutí napadl žalobou u navrhovatele. V ní tvrdil, že správní orgány pochybily, nepoužily-li na věc podpůrně zákon č. 101/2000 Sb. a neposoudily jeho podání ze dne 19. 12. 2018 jako podnět k postupu podle téhož zákona. Odkázal přitom na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2016 č. j. 5 A 139/2013-38 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2016 č. j. 7 As 254/2016-33. Žalobce uvedl, že není v jeho možnostech opatřit dokumenty požadované podle napadeného ustanovení.

6. Navrhovatel rozsudkem ze dne 30. 9. 2019 č. j. 57 A 93/2018-45 zrušil žalobou napadená rozhodnutí a správnímu orgánu vrátil věc k dalšímu řízení. Podle navrhovatele žádá z listin, na něž zákon č. 56/2001 Sb. odkazuje v napadeném ustanovení, nemá vypovídající hodnotu k prokázání toho, zda došlo k převodu vlastnického práva k vozidlu. Vyžaduje-li zákonodárce, aby údaje v registru silničních vozidel odpovídaly skutečnému stavu, nepředložení požadovaných dokumentů nemohlo být překážkou pro vyhovění žádosti žalobce o zápis změny vlastníka.

7. Ke kasační stížnosti odvolacího správního orgánu Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. 5. 2020 č. j. 9 As 346/2019-28 zrušil uvedený rozsudek navrhovatele a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Z něj se podává, že kromě evidence skutečných a aktuálních vlastníků silničních vozidel má registr silničních vozidel další, stejně důležitý účel, a to zajistit, aby na pozemních komunikacích byla provozována pouze vozidla splňující předepsané technické podmínky a s uzavřeným pojištěním odpovědnosti z jejich provozu. Nejvyšší správní soud uvedl, že si je vědom „patových situací“, které znemožňují zapsat skutečný stav údajů v registru silničních vozidel, avšak bylo na žalobci, aby jednal obezřetně a odpovědně tak, aby mohl splnit svoji zákonnou povinnost požádat o zápis změny vlastníka vozidla; požadované doklady mohl bez obtíží obstarat již před převodem vlastnického práva k vozidlu.

8. Navrhovatel následně podal Ústavnímu soudu návrh na zrušení napadeného ustanovení.

III. Argumentace navrhovatele

9. Navrhovatel tvrdí, že použití napadeného ustanovení způsobem, k němuž jej zavázal Nejvyšší správní soud, by bylo v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny.

10. Navrhovatel nejprve zrekapituloval procesní vývoj ve věci. Dále uvedl, že platná zákonná úprava neumožňuje dosavadnímu v registru zapsanému vlastníku (žalobci), aby se účinně domáhal zápisu změny údaje o vlastnictví k vozidlu v situaci, kdy nový vlastník neposkytuje součinnost a dosavadní vlastník nedisponuje protokolem o evidenční kontrole silničního vozidla nikoli starším než 30 dní a tzv. zelenou kartou. Dosavadnímu vlastníkovvi je tak znemožněno domáhat se souladu zapsaného stavu se stavem skutečným. Tuto překážku navrhovatel považuje za zásah do ústavně zaručeného práva na soudní a jinou právní ochranu.

11. Akceptace takového stavu není podle navrhovatele „v racionálním vztahu k účelu [zákona č. 56/2001 Sb.]“. Účelem téhož zákona je přitom zajištění souladu údajů v registru vozidel se skutečným stavem. Nejvyšší správní soud sice odkazoval na další, stejně důležitý účel, avšak ve svém důsledku jej preferuje oproti tomu, jehož se navrhovatel dovolával v odůvodnění svého původního rozsudku. Řešení, které navrhuje Nejvyšší správní soud, vede k „zamrznutí“ stavu zápisu v registru silničních vozidel, který skutečnosti neodpovídá, aniž by „zainteresovaná osoba“ měla skutečnou možnost dosáhnout změny. To ostatně Nejvyšší správní soud připouští.

12. Ze znění zákona č. 56/2001 Sb. ani důvodové zprávy k zákonu č. 63/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, jímž bylo do zákona č. 56/2001 Sb. vloženo napadené ustanovení, není patrný „legitimní a racionální důvod a účel“, který by zdůvodnil nemožnost změnit údaj o vlastnictví vozidla dosavadním vlastníkem, neposkytuje-li nový vlastník součinnost.

IV. Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení

13. Soudce zpravodaj podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 18/2000 Sb., zaslal návrh Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) a Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) jako účastníkům řízení. Návrh rovněž zaslal vládě a Veřejnému ochránci práv jako státním orgánům, které jsou podle § 69 odst. 2 a 3 téhož zákona oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci.

14. Poslanecká sněmovna ve vyjádření uvedla, že napadené ustanovení bylo do zákona č. 56/2001 Sb. vloženo zákonem č. 63/2017 Sb. Jeho návrh vláda předložila Poslanecké sněmovně dne 22. 12. 2015. Návrh byl projednáván jako sněmovní tisk č. 683. První čtení návrhu zákona se uskutečnilo dne 3. 6. 2016, kdy byl návrh zákona přikázán k projednání hospodářskému výboru. Ten jej projednal a dne 2. 9. 2016 vydal usnesení doručené poslancům jako sněmovní tisk č. 683/2. Druhé čtení zákona proběhlo dne 25. 10. 2016 na 50. schůzi Poslanecké sněmovny; pozměňovací návrhy byly zpracovány jako sněmovní tisk č. 683/3 a byly rozeslány následujícího dne. Hospodářský výbor jako garanční výbor návrh zákona projednal a vydal usnesení, které bylo jako sněmovní tisk č. 683/4 doručeno poslancům dne 4. 11. 2016. Ve třetím čtení byl návrh zákona dne 30. 11. 2016 schválen za přítomnosti 165 poslanců, pro návrh byli všichni přítomní. Dne 20. 12. 2016 Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu, jenž jej dne 19. 1. 2017 schválil (usnesení č. 81). Schválený zákon byl dne 31. 1. 2017 doručen prezidentu republiky. Téhož dne jej podepsal.

15. Podle Poslanecké sněmovny zákonodárný sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Je na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost napadeného ustanovení.

16. Senát ve vyjádření uvedl, že § 8a byl do zákona č. 56/2001 Sb. vložen zákonem č. 63/2017 Sb. Jeho návrh byl Senátu doručen dne 20. 12. 2016 jako tisk č. 24. Návrhem zákona se dne 4. 1. 2017 zabýval výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí, jenž jej usnesením č. 15 doporučil schválit ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou. Schválit návrh zákona doporučil též výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu usnesením č. 24 ze dne 11. 1. 2017. Senát zařadil projednání návrhu zákona na svou 4. schůzi 11. funkčního období a dne 19. 1. 2017 jej projednal. V obecné rozpravě nevystoupil žádný senátor. Senát návrh zákona postoupený Poslaneckou sněmovnou schválil usnesením č. 81 při hlasování pořadového čísla 47. Z přítomných 52 senátorů se jich pro vyslovilo 45, proti nebyl nikdo. Senát návrh daného zákona projednal v mezích Ústavou stanovené kompetence a stanoveným způsobem. Konečně Senát uvádí, že je na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost napadeného ustanovení.

17. Vláda prostřednictvím ministryně spravedlnosti sdělila, že schválila svůj vstup do řízení a navrhla zamítnutí návrhu. Vláda nejprve tvrdí, že napadené ustanovení lze ústavně konformně vyložit; k tomu odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2005 č. j. 4 As 26/2003-59 a rozsudek vydaný Nejvyšším správním soudem ve věci, o níž rozhoduje navrhovatel (sub 7). Právní názor Nejvyššího správního soudu je pro navrhovatele závazný; to značí, že jeho návrh je zjevně neopodstatněný.

18. Dále vláda tvrdí, že registr silničních vozidel obsahuje mimo jiné evidenci vozidel, vlastníků a provozovatelů vozidel. Účelem registrace vozidel je zajistit, aby se na pozemních komunikacích pohybovala pouze vozidla, jež (1) splňují technické podmínky, (2) pro něž je splněna povinnost pojištění odpovědnosti z jejich provozu a (3) u nichž je ověřen soulad jejich identifikačních údajů s údaji uvedenými v příslušných dokladech. Je však současně nezbytné u silničního vozidla evidovat jeho skutečného a aktuálního vlastníka. S provozem vozidla jsou spojena práva a povinnosti a je třeba určit odpovědné osoby.

19. Ustanovení § 8 odst. 2 písm. a) zákona č. 56/2001 Sb. stanoví povinnost podat společnou žádost do 10 pracovních dnů od převodu vlastnického práva. Podle § 8 odst. 4 písm. a) téhož zákona se k žádosti o zápis změny přiloží příslušné dokumenty. Předložením technického průkazu je ověřeno splnění předepsaných technických podmínek. Předložením protokolu o evidenční kontrole nikoli staršího 30 dní je ověřen soulad skutečného stavu silničního vozidla a jeho identifikačních údajů s údaji v příslušných dokumentech. Předložením tzv. zelené karty je zajištěno, že ihned po převodu může být případná újma způsobená v souvislosti s provozem daného vozidla uhrazena z pojištění odpovědnosti za provoz vozidla.

20. Dále vláda tvrdí, že neposkytne-li nový či dosavadní vlastník součinnost, má druhý z nich možnost iniciovat podle § 8a zákona č. 56/2001 Sb. řízení, v němž není na součinnost druhého vázán, a má možnost dosáhnout zápisu požadované změny. Žadatel za takové situace předloží doklad o nabytí vlastnického práva, protokol o evidenční kontrole nikoli starší 30 dní a tzv. zelenou kartu. Uvedené ustanovení bylo do zákona č. 56/2001 Sb. vloženo zákonem č. 63/2017 Sb. s cílem umožnit dosavadnímu vlastníku vozidla vyřešit situaci spojenou s nečinností nového vlastníka.

21. Vláda upozorňuje, že zrušením napadeného ustanovení by byla zrušena povinnost předložit při postupu podle § 8a zákona č. 56/2001 Sb. jakékoli doklady. Správní orgán by proto rozhodoval bez jakýchkoli podkladů a nemohl by posoudit, ani zda k převodu vlastnického práva došlo. Zrušením uvedené povinnosti by rovněž došlo k výraznému zjednodušení procesu zápisu změny oproti „obecnému“ způsobu podle § 8 téhož zákona (společnou žádostí). To je nežádoucí, neboť postup podle § 8a zákona č. 56/2001 Sb. je řešením výjimečným a „nouzovým“. Každý z požadovaných dokladů slouží k prokázání skutečností, jež jsou pro řádnou evidenci nezbytné (sub 20).

22. Vláda zdůrazňuje, že postupu podle § 8a zákona č. 56/2001 Sb. vždy předchází porušení zákonné povinnosti podat ve stanovené lhůtě společnou žádost. Postup podle § 8a téhož zákona ani není jediným postupem, jak dosavadní vlastník může předejít situaci, kdy není schopen bez součinnosti nového vlastníka dokončit zápis změny vlastníka. Má možnost smlouvou zajistit např., aby byl zmocněn k podání společné žádosti. Podal-li by nový vlastník žádost podle uvedeného ustanovení bezprostředně po uplynutí desetidenní lhůty k podání společné žádosti a evidenční kontrola byla provedena krátce před převodem vlastnického práva, disponuje původní vlastník všemi potřebnými doklady. Uvedené ustanovení proto nestanoví žádné nesplnitelné podmínky. Vláda zdůrazňuje, že s vlastnictvím jsou spojena nejen práva, nýbrž i povinnosti. „Faktická“ nemožnost zápisu změny proto nastává pouze za situace, kdy sice nový vlastník neposkytne součinnost, avšak dosavadní vlastník současně žádost o zápis změny podá s delším časovým odstupem nebo sám nezajistil evidenční kontrolu krátce před převodem.

23. Vláda označuje situaci žalobce za „dílčí problematický aspekt“ a tvrdí, že na ni reaguje vládní návrh novely zákona č. 56/2001 Sb., jenž byl v době zpracování vyjádření projednáván Poslaneckou sněmovnou jako sněmovní tisk č. 1046. Uvedený návrh zákona zaprvé ruší povinnost předložit k žádosti o zápis změny vlastníka vozidla protokol o evidenční kontrole; příslušný správní orgán má k protokolu vzdálený přístup. Zadruhé, uvedený vládní návrh prodlužuje platnost výsledku evidenční kontroly z dosavadních 30 dní na dva roky. Navrhovaná právní úprava proto odstraňuje překážky, které dosavadnímu vlastníku brání domáhat se zápisu změny vlastníka vozidla. Jedinými dokumenty, které je nutné předložit při postupu podle § 8a zákona č. 56/2001 Sb., jsou doklad o nabytí vlastnického práva a tzv. zelená karta. Pro sjednání pojištění odpovědnosti z provozu vozidla (získání tzv. zelené karty) není nutné disponovat vozidlem ani je nemusí sjednat sám vlastník. Vláda tvrdí, že i nedošlo-li by k prodloužení platnosti výsledku evidenční kontroly, faktické překážky k zápisu změny by byly překonány; rozhodná je samotná povinnost protokol o evidenční kontrole předložit.

24. Vláda z výše uvedených důvodů navrhuje, aby Ústavní soud návrh navrhovatele odmítl, případně zamítl.

25. Veřejný ochránce práv Ústavnímu soudu sdělil, že svého práva vstoupit do řízení nevyužije.

26. Soudce zpravodaj zaslal doručená vyjádření navrhovateli na vědomí a k případné replice. Navrhovatel svého práva k replice v určené lhůtě nevyužil.

V. Upuštění od ústního jednání

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

VI. Znění napadeného ustanovení

28. Ustanovení § 8a odst. 2 věty první zákona č. 56/2001 Sb., jež obsahuje napadené ustanovení, zní: „Pro žádost o zápis změny vlastníka silničního vozidla do registru silničních vozidel a její přílohy platí § 8 odst. 3 a odst. 4 písm. b) obdobně.“ Ustanovení § 8 odst. 4 zákona č. 56/2001 Sb., na něž odkazuje napadené ustanovení, zní: „K žádosti o zápis změny vlastníka silničního vozidla se přiloží

- a) v případě převodu vlastnického práva
 1. technický průkaz a osvědčení o registraci silničního vozidla,
 2. protokol o evidenční kontrole silničního vozidla, který není starší než 30 dní, a
 3. zelená karta vydaná podle zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla,není-li silniční vozidlo vyřazené z provozu,
- b) v případě přechodu vlastnického práva
 1. doklad o nabytí vlastnického práva k silničnímu vozidlu a

2. doklady podle písmene a); k žádosti se nepřikládají technický průkaz a osvědčení o registraci silničního vozidla, nemá-li je žadatel k dispozici, a protokol o evidenční kontrole silničního vozidla, podává-li žadatel současně žádost o zápis zániku silničního vozidla.“

VII. Procesní předpoklady řízení o zrušení zákona

29. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Obecný soud je oprávněn podat návrh tehdy, navrhuje-li zrušení zákona, resp. jeho jednotlivého ustanovení, jehož použití má být bezprostřední, případně je nezbytné; nepostačí jen hypotetické použití nebo jiné širší souvislosti [srov. usnesení ze dne 23. 10. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 (U 39/20 SbNU 353)]. Z účelu a smyslu tzv. konkrétní kontroly ústavnosti právních předpisů plyne, že zákon (jeho jednotlivá ustanovení), jehož má být při řešení věci použito, je pouze takový zákon, jenž překáží dosažení žádoucího, tj. ústavně konformního výsledku. Nebyl-li by odstraněn, byl by výsledek probíhajícího řízení jiný, a to neústavní [srov. bod 26 nálezu ze dne 6. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 3/06 (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.) či bod 15 nálezu ze dne 16. 6. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 4/20 (N 124/100 SbNU 371; 325/2020 Sb.)].

30. Ústavní soud považuje podmínky čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu v nyní posuzované věci za splněné. Krajský soud v Plzni je oprávněn k podání návrhu na zrušení napadeného ustanovení, neboť má být použito v řízení o správní žalobě, které se před ním vede. Navrhovatel v řízení posuzuje, zda povinnost předložit příslušné dokumenty podle napadeného ustanovení brání kladnému vyřízení žádosti žalobce o zápis změny vlastníka vozidla. Jde proto o ustanovení zákona, které souvisí s rozhodovací činností navrhovatele a jehož má být při řešení věci bezprostředně použito.

31. Procesní předpoklady řízení o zrušení zákona (jeho ustanovení) proto jsou v nyní posuzované věci splněny.

VIII. Ústavní konformita zákonodárného procesu

32. Ústavní soud se zabýval průběhem zákonodárného procesu a shledal, že údaje uvedené ve vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu (sub 14 až 16) dokládají, že zákon, jehož součástí je napadené ustanovení, byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Tato skutečnost není zpochybňována ani navrhovatelem.

IX. Věcné posouzení návrhu

33. Jakkoli Ústavní soud ustáleně zdůrazňuje, že při posuzování rozporu zákona s ústavním pořádkem je vázán pouze petittem, a nikoli jeho odůvodněním [nález ze dne 24. 5. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.) či bod 71 nálezu ze dne 27. 1. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 16/14 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.)], z uvedeného neplyne závěr, podle něhož navrhovatele v řízení o kontrole norem, argumentuje-li obsahovým nesouladem zákona s ústavním pořádkem, nezatěžuje břemeno tvrzení. Jinými slovy, brojí-li navrhovatel proti obsahovému nesouladu zákona s ústavním pořádkem, pro účely ústavního přezkumu nepostačuje toliko označení ke zrušení navrhovaného zákona, příp. jeho jednotlivých ustanovení, nýbrž je nezbytné, aby uvedl i důvod namítané neústavnosti. Ústavní soud pak není tímto důvodem vázán – je vázán toliko petittem, nikoli ale rozsahem přezkumu daným důvody obsaženými v návrhu na kontrolu norem [srov. nález ze dne 31. 1. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.) či bod 38 nálezu ze dne 18. 5. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 23/20 (N 96/106 SbNU 70; 230/2021 Sb.)].

34. Jak se podává z vyjádření vlády, § 8a zákona č. 56/2001 Sb., jehož součástí je napadené ustanovení, upravuje situaci, kdy jedna z osob, která má povinnost podat společnou

žádost o zápis změny vlastníka silničního vozidla na základě převodu vlastnického práva podle § 8 téhož zákona, neposkytuje nutnou součinnost k podání společné žádosti. V režimu žádosti podle § 8a zákona č. 56/2001 Sb. proto žadatel má možnost požádat o zápis změny sám, bez přímé součinnosti druhé osoby. Podle napadeného ustanovení přesto je třeba k žádosti za takové situace doložit kromě dokladu o nabytí vlastnického práva k vozidlu také tzv. zelenou kartu a protokol o evidenční kontrole nikoli starší než 30 dní. Ke společné žádosti se nepředkládají technický průkaz a osvědčení o registraci silničního vozidla, nemá-li je žadatel k dispozici.

35. Navrhovatel neústavnost napadeného ustanovení spojuje s tím, že klade na žadatele o zápis změny údaje o vlastníkovi silničního vozidla nesplnitelné podmínky spočívající v požadavku na předložení dokumentů sub 34, a proto neoprávněně brání změnit údaj o vlastníkovi vozidla v registru vozidel, neposkytne-li nový či dosavadní vlastník součinnost. Vláda naproti tomu tvrdí, že povinnost doložit doklady podle napadeného ustanovení nesplnitelná není, neboť situace, při které zákon brání žadatelům vyhovění jejich žádosti o zápis změny vlastníka silničního vozidla, je důsledkem porušení jejich zákonné povinnosti, a nikoli omezitelného jednání. Navrhovatel a vláda se proto shodují na tom, že napadené ustanovení za určité situace brání správnímu orgánu, aby žádosti žadatele o zápis změny vlastníka silničního vozidla vyhověl.

36. Jde-li o tzv. zelenou kartu, jak poukazuje vláda, nic nebrání žadateli, kterému druhá osoba neposkytla součinnost a který nemá vozidlo či jiné doklady k dispozici, tzv. zelenou kartu získat. Tzv. zelená karta se podle § 3 odst. 3 zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 168/1999 Sb.“) vydává tomu, kdo uzavřel s pojistitelem smlouvu o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla [§ 2 písm. e) zákona č. 168/1999 Sb.]. Možnost uzavření takové smlouvy přitom není vázána na vlastnictví k vozidlu ani se neodvíjí od stavu zapsaného v registru vozidel; nebrání jí ani nutný obsah pojistné smlouvy podle § 3 odst. 4 zákona č. 168/1999 Sb. Předložení tzv. zelené karty proto není nesplnitelnou podmínkou pro vyhovění žádosti o zápis změny vlastníka silničního vozidla.

37. Jde-li o povinnost předložit protokol o evidenční kontrole nikoli starší 30 dnů, vláda zdůrazňuje, že je v moci žadatele, aby zajistil, že uvedený dokument bude mít k dispozici (sub 22). Evidenční kontrolu, jako druh technické prohlídky prováděné ve stanici technické kontroly, upravuje vyhláška č. 211/2018 Sb., o technických prohlídkách vozidel, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „vyhláška č. 211/2018 Sb.“). Podle odstavce 7 přílohy č. 2 vyhlášky č. 211/2018 Sb. je třeba k provedení evidenční kontroly doložit technický průkaz vozidla, osvědčení o registraci vozidla nebo osvědčení o technickém průkazu a technické osvědčení samostatného technického celku či výpis z jeho technického osvědčení, je-li technický celek namontován. Ze své podstaty je nutné k provedení evidenční kontroly disponovat vozidlem.

38. Disponuje-li proto žadatel o zápis změny vlastníka vozidlem a doklady nutnými k provedení evidenční kontroly, není předložení protokolu o evidenční kontrole žádnou skutečnou překážkou; evidenční kontrolu může bez obtíží absolvovat. Problém může nastat, má-li sice žadatel k dispozici vozidlo, avšak nemá již k dispozici potřebné dokumenty k provedení evidenční kontroly. Ustanovení § 8a odst. 3 ve spojení s § 10 odst. 4 zákona č. 56/2001 Sb. pamatuje na situaci, kdy má dosavadní nebo nový vlastník, který žádost nepodal, v držení technický průkaz nebo uvedená osvědčení. Samotné nepředložení uvedených dokumentů není překážkou pro provedení zápisu změny vlastníka. Uvedené ustanovení však řeší až situaci následující (zápis změny vlastníka) a problém s chybějícími dokumenty pro provedení evidenční kontroly neřeší. Stejně tak nastává problém, nedisponuje-li žadatel o zápis změny vlastníka samotným vozidlem.

39. Za uvedených okolností proto skutečně může nastat situace, kdy žadatel o zápis změny vlastníka silničního vozidla nemůže být s žádostí v daném okamžiku úspěšný. Jde však o to zjistit, zda je taková překážka k újmě jeho ústavně zaručených práv a svobod. Pro takové zjištění je rozhodné nejprve určit, jaké důsledky má nemožnost úspěchu žadatele o zápis změny v jeho právní sféře chráněné ústavním pořádkem České republiky. Navrhovatel přitom žádné konkrétní negativní důsledky oné „patové situace“ v právní sféře žadatele o zápis změny vlastníka netvrdí; v ryze obecné rovině namítá rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny. Jak se přitom podává z tvrzení žalobce předložených v řízení před navrhovatelem, jeho argumentace byla založena na zájmu na zpracování přesných osobních údajů ve smyslu zákona č. 101/2000 Sb.

40. V první řadě je proto třeba vyzdvihnout, že nedojde-li po převodu vlastnického práva k zápisu změny vlastníka, dosavadní vlastník se vystavuje objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla (kterým je zásadně jeho vlastník) za porušení povinnosti řidiče podle § 125f 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 č. 361/2000 Sb.“) – více k tomu viz nálezy ze dne 16. 5. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/16 (N 95/89 SbNU 409; 116/2018 Sb.). Na obdobné situace však zákon č. 361/2000 Sb. pamatuje; ustanovení § 125f odst. 6 písm. b) téhož zákona vylučuje uvedenou odpovědnost dosavadního vlastníka (provozovatele), podal-li v době před porušením povinnosti řidiče žádost o zápis změny provozovatele vozidla. Uvedený liberační důvod přitom není vázán na úspěšné ukončení řízení o zápis změny, čemuž může napadené ustanovení bránit, nýbrž toliko na podání žádosti. Má-li proto žadatel možnost zprostit se uvedené odpovědnosti, nemožnost úspěchu v řízení o žádosti o zápis změny vlastníka v tomto směru nemá na jeho právní postavení vliv [samozřejmě za situace, kdy orgány veřejné moci vyloží § 125f odst. 6 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb. tak, že zahrnuje i žádost o zápis změny vlastníka podle § 8a zákona č. 56/2001 Sb.].

41. Dalším uvažovaným negativním aspektem spojeným s nemožností zápisu změny vlastníka vozidla je možná odpovědnost za přestupek podle § 83 odst. 1 písm. b) zákona č. 56/2001 Sb. Uvedené ustanovení odpovědnost za přestupek spojuje s porušením povinnosti podat společnou žádost do 10 pracovních dnů ode dne převodu vlastnického práva (§ 8 odst. 2 téhož zákona.). Taková situace, jak zdůrazňuje vláda, však nutně předchází postupu podle § 8a zákona č. 56/2001 Sb., a proto účinky napadeného ustanovení nemají vliv na uplatnění odpovědnosti za uvedený přestupek.

42. Napadené ustanovení se ani jinak negativně neprojevuje ve vlastnické sféře žadatele o zápis změny. Podle ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu registrace vozidel nemá žádné soukromoprávní účinky, především v právu vlastnickém (srov. rozsudek sp. zn. 4 As 26/2003-59, bod 16 rozsudku ze dne 27. 7. 2016 č. j. 10 As 114/2015-39 či bod 22 rozsudku sp. zn. 7 As 254/2016). Z obdobného předpokladu, tedy že nabytí vlastnického práva k vozidlu není vázáno na jeho zápis do registru silničních vozidel, neboť registr vozidel není veřejným seznamem, vychází ustáleně i Nejvyšší soud (srov. rozsudek ze dne 20. 9. 2017 č. j. 22 Cdo 5330/2015-193, usnesení ze dne 26. 11. 2020 č. j. 29 ICdo 144/2018-105 nebo usnesení ze dne 27. 5. 2021 č. j. 23 Cdo 742/2021). Ústavní soud nemá důvod uvedený předpoklad jakkoli zpochybňovat. Samotná možnost vlastnické právo převést tak napadeným ustanovením dotčena není.

43. Ústavní soud však v nálezu ze dne 14. 5. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 21/18 ve znění opravného usnesení ze dne 3. 7. 2019 (N 77/94 SbNU 54; 173/2019 Sb.) připustil, že stav zápisu údajů v registru silničních vozidel má dopady i do oblasti soukromého práva; byť registr silničních vozidel není veřejným seznamem *stricto sensu*, jde nadále o veřejnoprávní evidenci, která má konkrétní dopady na výkon vlastnického práva (srov. zejména body 62 a 75 uvedeného nálezu). Rovněž starší judikatura Ústavního soudu omezení uvedeného ústavně zaručeného práva nespatřuje toliko v omezení možnosti jeho samotného převodu, nýbrž i v „omezení

užívání majetku“ [možnosti vlastníka s majetkem jinak právně disponovat nebo mít z něho užitek, srov. bod 42 a násl. nálezu ze dne 28. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 42/03 (N 72/40 SbNU 703; 280/2006 Sb.) či nález ze dne 28. 2. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (N 47/40 SbNU 389; 252/2006 Sb.)]. Na možný zásah do vlastnické sféry je proto třeba hledět šířeji.

44. Přesto ani právo užívat vozidlo, nebo jiný obsahový prvek vlastnického práva v nyní posuzované věci dotčen není. V zásadě mohou nastat dvě problematické situace; 1. je-li nesoučinný dosavadní vlastník a 2. je-li nesoučinný nový vlastník (jako ve věci řešené navrhovatelem).

45. Jde-li o nesoučinnost dosavadního vlastníka (sub 44 ad 1), je třeba zkoumat možné negativní důsledky napadeného ustanovení v právní sféře nového vlastníka. Zde je třeba zdůraznit, že problematické je, nedisponuje-li nový vlastník ani protokolem o evidenční kontrole nikoli starším 30 dní, vozidlem, ani doklady nutnými k provedení evidenční kontroly (sub 38). Za takové situace však případné omezení možnosti užívat vozidlo není důsledkem účinků napadeného ustanovení (nemožnost zápisu změny vlastníka v řízení podle § 8a zákona č. 56/2001 Sb.), nýbrž výhradně postupu dosavadního (nesoučinného) vlastníka. Jinými slovy, to, že dosavadní vlastník nepředal novému vlastníkovi vozidlo nebo požadované dokumenty, již samo o sobě znemožňuje novému vlastníkovi řádně vozidlo užívat a účinky napadeného ustanovení se v právní sféře nového vlastníka v tomto směru neprojeví.

46. Jde-li o praktické obtíže při dalším převodu vlastnického práva k vozidlu novým vlastníkem, neodpovídá-li stav zápisu v registru vozidel skutečnému stavu (srov. bod 75 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/18), nový vlastník má možnost se žalobou u civilního soudu domáhat vydání vozidla a potřebných dokladů k tomu, aby splnil povinnost podle napadeného ustanovení, je-li jeho skutečným vlastníkem. Za takové situace totiž dosavadní vlastník, který neposkytl součinnost a současně nepředal novému vlastníkovi vozidlo nebo požadované dokumenty, tyto věci zadržuje neprávem. K uvedenému je třeba znovu zdůraznit, že má-li nový vlastník k dispozici vozidlo a dokumenty potřebné k provedení evidenční kontroly, nic mu nebrání evidenční kontrolu absolvovat a povinnost stanovenou napadeným ustanovením splnit.

47. Jde-li o možné negativní důsledky v právní sféře dosavadního vlastníka při nesoučinnosti nového vlastníka (sub 44 ad 2), je třeba zdůraznit, že je-li převod vlastnického práva perfektní, což je jedna z nutných podmínek úspěšné žádosti o zápis změny vlastníka, vozidlo je oprávněn užívat nový vlastník. Za takové situace proto užívací právo dosavadního vlastníka dotčeno být nemůže.

48. Povinnost stanovená napadeným ustanovením se proto nijak neprojeví ve vlastnické sféře dotčené osoby.

49. Další obavy může napadené ustanovení vzbuzovat u problematiky ochrany osobních údajů, jak se podává z tvrzení žalobce v řízení před navrhovatelem, ve kterém se domáhal zápisu změny vlastníka vozidla s odkazem na právo na opravu osobních údajů podle zákona č. 101/2000 Sb. Aniž by Ústavní soud blíže zjišťoval, zda ústavní pořádek České republiky zaručuje právo na opravu shromážděných údajů v souladu se skutečností a případně zda takové právo dopadá i na údaj o vlastníkovi vozidla v registru vozidel, je třeba poukázat na body 22 a násl. rozsudku sp. zn. 7 As 254/2016 Nejvyššího správního soudu, podle kterého lze připustit odstranění údajů v registru vozidel i na žádost osoby, která je jako vlastník v registru vozidel evidována, ale prokáže, že skutečným vlastníkem již není (srov. situace shora sub 44 ad 2). Pro to je však třeba správnímu orgánu doložit pravomocný rozsudek civilního soudu o určení, že daná osoba vlastníkem vozidla není. Za takové situace, kdy judikatura správních soudů dovoluje odstranit údaje o vlastníkovi vozidla, nelze považovat důsledky napadeného ustanovení za překážku pro to, aby se dosavadní vlastník nemohl domoci odstranění evidovaných údajů o své osobě, nejsou-li v souladu se skutečností. Na takovou možnost ostatně odkazoval žalobce v řízení před navrhovatelem (sub 5).

50. Obdobně, jde-li o situaci uvedenou shora sub 44 ad 1 v kontextu ochrany osobních údajů, je třeba odkázat na možný postup sub 46 (žaloba na vydání věci). Nový vlastník tak není zbaven možnosti splnit povinnost podle napadeného ustanovení a uvést evidované údaje o své osobě do souladu se skutečností.

51. Konečně je třeba se zaměřit na navrhovatelem tvrzený rozpor napadeného ustanovení s právem každého domáhat se stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu (čl. 36 odst. 1 Listiny). Jak se podává ze shora uvedeného, právní řád v situaci předvídané v § 8a zákona č. 56/2001 Sb. poskytuje dosavadnímu i novému vlastníkovu při nesoučinnosti druhé osoby prostředky, jak změny nebo odstranění zápisu vlastníka vozidla dosáhnout, byť nikoli přímo v daném správním řízení. Ústavní soud přitom neshledává nepřiměřeným, že případné negativní důsledky nesouladu údajů zapsaných v registru vozidel se skutečným stavem nelze odstranit přímo ve správním řízení podle § 8a zákona č. 56/2001 Sb.

52. Zaprvé, napadené ustanovení zákona nelze vykládat izolovaně, nýbrž v návaznosti na právní řád jako celek [srov. obdobně bod 46 nálezu ze dne 16. 5. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/16 (N 95/89 SbNU 409; 116/2018 Sb.) či bod 75 nálezu ze dne 26. 1. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 22/17 (N 16/104 SbNU 135; 124/2021 Sb.)]. Zadruhé, právě zde je nutné přihlídnout k tomu, že řízení podle § 8a zákona č. 56/2001 Sb. je koncipováno jako řešení situace, do které se dosavadní či nový vlastník dostal v důsledku porušení své původní povinnosti podat společnou žádost ve stanovené lhůtě podle § 8 odst. 2 téhož zákona, a to včetně požadovaných dokumentů.

53. Shora uvedené právní prostředky civilního soudnictví lze považovat za účinné, neboť se z ničeho nepodává zájem na mimořádně rychlém vyřešení dané situace. Vždy je sice zájem na co nejrychlejší řešení určité záležitosti před orgánem veřejné moci, zde je však jistá komplikovanost a možná zdolhavost řešení kompenzována právě tím, že nový nebo dosavadní vlastník se dostal do posuzované situace vlastním přičiněním (porušením zákonné povinnosti). Nadto, nesoučinnost jedné z osob je věcí nastavení vzájemných práv a povinností nového a dosavadního vlastníka. Je proto legitimní, ponechává-li právní řád řešení takové záležitosti na civilních soudech. Je třeba rovněž zdůraznit, že neposkytla-li jedna z osob potřebnou součinnost, mělo by druhé osobě zásadně náležet právo na náhradu škody. Takové posouzení však náleží výhradně obecným soudům po zhodnocení konkrétních okolností dané věci.

54. Na shora popsanou konstrukci, jak překlenout důsledky napadeného ustanovení, je proto třeba hledět právě v tomto celkovém kontextu. Byť Ústavní soud připouští, že řešení, které právní řád poskytuje, není optimální, pro posouzení ústavnosti napadeného ustanovení je rozhodné, že právní řád změnu či odstranění údajů v registru vozidel, které odporují skutečnosti, ve svém důsledku umožňuje, a to za daných specifických okolností účinně. Hledání „věcně správného“ nebo „optimálního“ řešení totiž Ústavnímu soudu v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy nepřísluší.

55. Závěrem je nutné apelovat na orgány veřejné moci, aby v souladu s výše uvedeným příslušné právní předpisy vykládaly ústavně konformně v tom smyslu, aby vyloučily případnou odpovědnost za přestupky v situaci, kdy dosavadní vlastník podá žádost o zápis změny vlastníka silničního vozidla podle § 8a zákona č. 56/2001 Sb., umožnily dosavadnímu vlastníkovu na základě pravomocného rozsudku civilního soudu o určení, že není vlastníkem daného vozidla, odstranit údaj o vlastnictví daného vozidla z registru vozidel a aby umožnily novému vlastníkovu domáhat se vydání vozidla nebo potřebných dokladů tak, aby nový vlastník byl schopen povinnost stanovenou napadeným ustanovením splnit a zajistit soulad údajů evidovaných v registru vozidel se skutečným stavem. Jedině tak lze zajistit, aby údaje o vlastníkovu vozidla v registru vozidel neodporovaly skutečnému stavu nebo aby se důsledky napadeného ustanovení jinak negativně nepromítly do jeho právní sféry.

X. Závěr

56. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud nezjistil namítané porušení základních práv a svobod, a proto návrh na zrušení napadeného ustanovení podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Č. 197**Odškodnění za pracovní úraz ve světle principu rovnosti
(sp. zn. II. ÚS 2925/20 ze dne 15. listopadu 2021)**

Pokud účastník, který v důsledku pracovního úrazu utrpěl ztížení společenského uplatnění, v řízení prokáže, že by mu při posouzení věci dle obecné občanskoprávní úpravy (§ 2958 občanského zákoníku) náleželo odškodnění ztížení společenského uplatnění v částce vyšší, než by mu jinak náleželo na základě kalkulace provedené dle nařízení vlády č. 276/2015 Sb., o odškodňování bolesti a ztížení společenského uplatnění způsobené pracovním úrazem nebo nemocí z povolání, ve znění nařízení vlády č. 224/2016 Sb., vyžadují principy rovnosti a plného odškodnění zásahu do nedotknutelnosti osoby při poškození zdraví takový ústavně konformní výklad § 372 a 388 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění k 31. prosinci 2014 (aktuálně § 271c a 271s zákoníku práce), dle kterého se účastníkovi dostane tohoto odškodnění alespoň na úrovni, které by se jinému poškozenému dostalo v občanskoprávním vztahu za okolností obdobných věci účastníka, a to bez toho, aby byl účastník povinen tvrdit a prokazovat okolnosti v jeho poměrech, které by z jeho věci činily výjimečný případ dle § 388 zákoníku práce. V takovém případě je obecný soud postupem dle čl. 95 odst. 1 Ústavy povinen neaplikovat nařízení vlády č. 276/2015 Sb., které je podzákonným právním předpisem, a konkrétní výši náhrady určit s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu způsobem obdobným v občanskoprávních vztazích.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudkyně Kateřiny Šimáčkové a soudce zpravodaje Davida Uhlíře ve věci ústavní stížnosti stěžovatele J. V., zastoupeného JUDr. Michaelou Šubrtovou, advokátkou, se sídlem Dlouhá 705/16, Praha 1, proti rozsudku Okresního soudu ve Strakonici ze dne 19. listopadu 2019 č. j. 6 C 313/2017-210, rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 12. května 2020 č. j. 19 Co 157/2020-247 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. září 2020 č. j. 21 Cdo 2325/2020-267, za účasti Okresního soudu ve Strakonici, Krajského soudu v Českých Budějovicích a Nejvyššího soudu jako účastníků řízení a společnosti ALDAST, spol. s r. o., IČO: 450 23 140, se sídlem 5. května 148, Strakonice, zastoupené JUDr. Petrem Szabo, advokátem, se sídlem Školní 225, Strakonice, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Rozsudkem Okresního soudu ve Strakonici ze dne 19. listopadu 2019 č. j. 6 C 313/2017-210, rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 12. května 2020 č. j. 19 Co 157/2020-247 a usnesením Nejvyššího soudu ze dne 8. září 2020 č. j. 21 Cdo 2325/2020-267 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatele na rovnost dle čl. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Rozsudek Okresního soudu ve Strakonici ze dne 19. listopadu 2019 č. j. 6 C 313/2017-210, rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 12. května 2020 č. j. 19 Co 157/2020-247 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. září 2020 č. j. 21 Cdo 2325/2020-267 se proto ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. V ústavní stížnosti doručené Ústavnímu soudu 13. října 2020 se stěžovatel postupem dle § 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 označených rozhodnutí obecných soudů. Stěžovatel v ústavní stížnosti namítá, že napadenými rozhodnutími došlo k porušení „principu právního státu“ zakotveného v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a dále ústavně garantovaného principu rovnosti v právech, jenž je mu zaručen čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“).

II. Skutkový základ a shrnutí řízení před obecnými soudy

2. Z obsahu ústavní stížnosti, jejích příloh a vyžádaného soudního spisu vyplývá, že stěžovatel byl v postavení žalobce účastníkem civilního řízení o zaplacení peněžité částky ve výši 462 718 Kč s příslušenstvím, které v roce 2017 zahájil proti vedlejšímu účastníkovi v postavení žalovaného z titulu tvrzené povinnosti k náhradě ztížení společenského uplatnění.

3. Skutkový základ sporu spočíval v tom, že stěžovatel, který byl zaměstnancem vedlejšího účastníka na pracovní pozici zedníka, utrpěl v srpnu 2014 jako spolujezdec řidiče, který byl též zaměstnancem vedlejšího účastníka (dále jen „řidič“), v osobním voze ve vlastnictví vedlejšího účastníka při dopravní nehodě poranění spočívající zejména ve zlomenině hrudní kosti a několika žeber, poranění tračníku, mesenteria a ruptuře svalů dolní stěny břišní (dále jen „újma na zdraví“). Po nehodě byl stěžovatel hospitalizován na oddělení úrazové a plastické chirurgie Nemocnice České Budějovice a za účelem léčby či odstranění následků újmy na zdraví prodělal stěžovatel v letech 2015 a 2016 čtyři břišní operace. Trvalé následky újmy na zdraví spočívají objektivně ve vyklenuté levé břišní stěně a rozsáhlém povrchovém zjizvení tamtéž; subjektivně je stěžovatel (stručně řečeno) omezen v hybnosti, fyzické práci a sportovních aktivitách. V srpnu 2015 byl u stěžovatele shledán vznik invalidity prvního stupně s poklesem pracovní schopnosti o 35 %.

4. O okolnostech samotné dopravní nehody, tj. zejm. příčině a průběhu škodní události, nebylo mezi účastníky řízení sporu. Trestní stíhání řidiče vedené pro přečin těžkého ublížení na zdraví z nedbalosti bylo podmíněně zastaveno státním zástupcem z důvodu naplnění zákonných podmínek, neboť řidič se mimo jiné k jednání, které mu bylo kladeno za vinu, doznal.

5. Stěžovatel mimosoudně uplatnil nárok na tzv. bolestné podle § 2927 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, na základě tvrzené objektivní odpovědnosti vedlejšího účastníka jakožto provozovatele motorového vozidla u pojistitele vedlejšího účastníka, kterým byla Kooperativa pojišťovna, a. s.

6. Kooperativa pojišťovna, a. s., nejprve vyplatila stěžovateli v souvislosti s újmou na zdraví na bolestném (a souvisejících nárocích, zejm. na náhradě cestovného) celkem částku 178 810 Kč, avšak vzhledem k tomu, že újmu na zdraví stěžovatele nakonec hodnotila jako pracovní úraz, jí vyplacené pojistné plnění regresně uplatnila na České pojišťovně, a. s., která byla u vedlejšího účastníka pojistitelem pojištění pro případ odpovědnosti za pracovní úrazy a nemoci z povolání, a se zbytkem dalších nároků odkázala stěžovatele na vedlejšího účastníka.

7. Česká pojišťovna, a. s., na níž se tedy stěžovatel následně obrátil, plnila za vedlejšího účastníka stěžovateli z titulu zákonného pojištění odpovědnosti za pracovní úraz na náhradě za ztížení společenského uplatnění v souvislosti s újmou na zdraví celkovou částku 250 000 Kč (vyplacenou na dvakrát v dílčích plněních v říjnu 2016 a květnu 2017). Další plnění na náhradu ztížení společenského uplatnění, kterého se stěžovatel domáhal, již Česká pojišťovna, a. s., neposkytla.

8. Stěžovatel se závěrem, že by daná újma na zdraví měla být pracovním úrazem, nesouhlasil, a nechal si ještě před zahájením soudního řízení vyhotovit u MUDr. Josefa Pěchoučka revizní lékařský posudek (dále jen „revizní lékařský posudek“), který určil dle stavu k únoru 2017 výši náhrady za ztížení společenského uplatnění na částku 712 718 Kč odpovídající hodnotě 6,73 % z absolutního vyřazení ze všech sfér společenského zapojení, a to na základě Metodiky Nejvyššího soudu k náhradě nemajetkové újmy na zdraví – bolest a ztížení společenského uplatnění podle § 2958 občanského zákoníku (dále jen „metodika“). Na předžalobní výzvu stěžovatele k úhradě peněžní částky 462 718 Kč (tj. ohodnocení ve výši 712 718 Kč snížené o vyplacené pojistné plnění ve výši 250 000 Kč) vedlejší účastník nereagoval.

9. V žalobě stěžovatel trval na klasifikaci odpovědnosti vedlejšího účastníka za škody vzniklé v důsledku dopravní nehody jakožto odpovědnosti provozovatele motorového vozidla (dopravního prostředku) ve smyslu § 2927 občanského zákoníku. Stěžovatel především vyjádřil svůj trvalý nesouhlas se stanoviskem vedlejšího účastníka, resp. České pojišťovny, a. s., že újma na zdraví v důsledku zmíněné dopravní nehody byla pracovním úrazem. I pokud by se však o pracovní úraz mělo jednat, vyhodnotil stěžovatel obdržené plnění jako nespravedlivé a disproporční ke skutečnému poškození jeho zdraví a následkům. Nařízení vlády č. 276/2015 Sb., o odškodňování bolesti a ztížení společenského uplatnění způsobené pracovním úrazem nebo nemocí z povolání, ve znění nařízení vlády č. 224/2016 Sb. (dále jen „nařízení vlády č. 276/2015 Sb.“) označil stěžovatel za nesouladné s názory Ústavního soudu vyslovenými v nálezech ze dne 5. prosince 2012 sp. zn. IV. ÚS 444/11 (N 200/67 SbNU 573) a ze dne 2. února 2016 sp. zn. IV. ÚS 3122/15 (N 23/80 SbNU 275).

10. Okresní soud ve Strakonici (dále jen „soud prvního stupně“) svým rozsudkem ze dne 19. listopadu 2019 č. j. 6 C 313/2017-210 zamítl ve výroku I žalobu v plném rozsahu, výrokem II uložil stěžovateli povinnost nahradit vedlejšímu účastníkovi náklady řízení, výrokem III uložil stěžovateli povinnost nahradit České pojišťovně, a. s., která byla vedlejším účastníkem řízení, náhradu nákladů řízení a výrokem IV rozhodl o znalečném.

11. Vzhledem k době dopravní nehody (srpen 2014) vycházel soud prvního stupně při právním posouzení ze zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění účinném ke dni 31. prosince 2014 (viz bod 5 napadeného rozsudku).

12. Soud prvního stupně provedl ve věci poměrně obsáhlé dokazování, včetně výsledků stěžovatele, jeho manželky a řidiče, řady listinných důkazů a posudků předložených stěžovatelem. V neposlední řadě provedl soud prvního stupně důkaz i jím zadaným znaleckým posouzením stěžovatele znalcem z oboru zdravotnictví, odvětví pracovní úrazy a nemoci z povolání, který měl ohodnotit ztížení společenského uplatnění stěžovatele postupem dle nařízení vlády č. 276/2015 Sb. Na základě tohoto dokazování dospěl soud prvního stupně k řadě jednotlivých skutkových zjištění týkajících se zejména společné jízdy stěžovatele a řidiče, stěžovatelem inkasovaného pojistného plnění, rozsahu újmy na zdraví, stěžovatelova zdravotního stavu před nehodou a po nehodě, dřívějšího a současného uspokojování jeho životních či společenských potřeb, a to včetně bodového ohodnocení ztížení společenského uplatnění zjišťovaného jak dle metodiky, tak dle nařízení vlády č. 276/2015 Sb. (viz body 16 až 20 rozsudku soudu prvního stupně). Během dokazování vyšlo mimo jiné najevo, že Česká pojišťovna, a. s., při stanovení výše náhrady za ztížení společenského uplatnění vycházela z hodnoty 1 000 bodů (omezení hybnosti hrudníku – 300 bodů, poškození břišní stěny – 500 bodů, plošné jizvy – 200 bodů). Soudem ustanovený znalec ohodnotil ztížení společenského uplatnění celkem 700 body, když neseznal omezení hybnosti hrudníku.

13. Učiněná skutková zjištění pak vedla soud prvního stupně k právnímu závěru, že dopravní nehoda byla pracovním úrazem, neboť v době, kdy nastala, byl stěžovatel na pracovní cestě, k níž dal písemný cestovní příkaz vedlejší účastník jakožto zaměstnavatel (a s níž stěžovatel souhlasil). Stěžovatel byl dle závěrů soudu prvního stupně vyslán na základě dohody

s vedlejším účastníkem k výkonu práce mimo sjednané místo výkonu práce, kterým byla dle obsahu pracovní smlouvy adresa S. – tj. na stavbu pekárny v obci V., přičemž od okamžiku nasednutí do vozu při cestě z místa bydliště do místa výkonu práce a zpět měla cesta souvislost s plněním pracovních úkolů (na podporu tohoto závěru soud prvního stupně odkázal na rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 2. dubna 2003 sp. zn. 21 Cdo 1755/2002 a ze dne 29. května 2012 sp. zn. 25 Cdo 2402/2010; dostupné na <http://nsoud.cz>). O příčinné souvislosti mezi dopravní nehodou a újmou na zdraví nepanovaly pochybnosti.

14. V důsledku právního závěru o tom, že újma na zdraví byla pracovním úrazem, dospěl dále soud prvního stupně k názoru, že stěžovatel má nárok na náhradu za ztížení společenského uplatnění v pracovněprávním režimu ve smyslu § 372 zákoníku práce (k tomu viz zejm. bod 22 napadeného rozsudku). Následně soud posuzoval výši této náhrady dle nařízení vlády č. 276/2015 Sb., jehož použitelnost měl za založenou jeho přechodným ustanovením § 10 tím, že veškeré lékařské posudky byly v dané věci vyhotoveny až poté, co nařízení nabylo účinnosti dne 26. října 2015 (viz bod 25 napadeného rozsudku). Vzhledem k počtu 700 bodů, kterými soudem ustanovený znalec ohodnotil ztížení společenského uplatnění stěžovatele, a hodnotě jednoho bodu stanovené § 3 odst. 1 nařízení vlády č. 276/2015 Sb. částkou 250 Kč, uzavřel soud prvního stupně věc tak, že stěžovatel měl nárok na náhradu za ztížení společenského uplatnění ve výši 175 000 Kč (700 bodů x 250 Kč), čili že se mu od České pojišťovny, a. s., která plnila za vedlejšího účastníka, již dostalo plné náhrady, na niž mu vznikl nárok (k tomu viz bod 25 napadeného rozsudku).

15. K nemožnosti (subsidiárního) užití metodiky se soud prvního stupně obsírně vyjádřil v bodě 26 napadeného rozsudku tak, že tuto lze dle jeho názoru aplikovat výlučně v občanskoprávních vztazích. Byť soud prvního stupně uvedl, že si je vědom nálezu Ústavního soudu ze dne 2. února 2016 sp. zn. IV. ÚS 3122/15 a určité kritiky aktuálního způsobu odškodňování pracovních úrazů v něm obsažené, vycházel z toho, že daná kritika byla Ústavním soudem vyslovena jen jako *obiter dictum* v části citovaného nálezu, která není „autoritativní“. Názory Ústavního soudu vyjádřené v citovaném nálezu, které by mohly být relevantní pro projednávanou věc, považoval soud prvního stupně spíše za doporučení, avšak vzhledem k tomu, že úprava v zákoníku práce je kogentní, nelze se od ní dle názoru soudu prvního stupně odchýlit. Řečeno slovy soudu prvního stupně, pokud „existuje pro pracovněprávní vztahy speciální předpis, tak je nutné jej aplikovat“. Soud prvního stupně se v tomto ohledu odvolal jak na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26. září 2017 sp. zn. 21 Cdo 4556/2016, tak v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. května 2019 sp. zn. 21 Cdo 3687/2018, v němž Nejvyšší soud výslovně došel k týmž závěrům i pro případy, kdy poškozenému náleží podle nařízení vlády č. 276/2015 Sb. odškodnění nižší, než které by mu náleželo podle právní úpravy obsažené v občanském zákoníku (tj. dle metodiky). Na tentýž rozsudek Nejvyššího soudu soud prvního stupně podpůrně odkázal i při vypořádání námitky stěžovatele založené na tvrzeném rozporu nařízení vlády č. 276/2015 Sb. se zásadami spravedlnosti a principem rovnosti před zákonem, které v projednávané věci neshledal (viz bod 29 napadeného rozsudku).

16. Návrhu stěžovatele na zvýšení odškodnění postupem dle § 388 zákoníku práce na částku, které by bylo dosaženo, pokud by kalkulace byla provedena postupem dle metodiky, soud prvního stupně nevyhověl, neboť neshledal žádné „... výjimečné důvody hodné mimořádného zřetele“. V této souvislosti soud prvního stupně zdůraznil, že „... přiměřené zvýšení nad stanovené výměry odškodnění v nařízení přichází v úvahu jen zcela výjimečně, kdy kulturní, sportovní či jiné zapojení poškozeného před úrazem bylo na vysoké úrovni a mimořádné“. Dle soudu prvního stupně stěžovatel mimořádnou kvalitu života v době před nehodou netvrdil, a stanovené ohodnocení tak lze považovat za přiměřené a výstižné (viz bod 28 napadeného rozsudku).

17. Proti výrokům I až III rozsudku soudu prvního stupně podal stěžovatel ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích (dále jen „odvolací soud“) včasné odvolání, ve kterém namítal neúplné zjištění skutkového stavu věci, nesprávná skutková zjištění a nesprávné právní posouzení věci. Stěžovatel odvolacímu soudu navrhl změnu rozsudku soudu prvního stupně spočívající v plném vyhovění žalobě. Odvolací soud odvolání stěžovatele shledal nedůvodným, neboť napadený rozsudek považoval za věcně správný, ve všech odvoláním napadených výrocích jej potvrdil a žádnému z účastníků nepřiznal náhradu nákladů odvolacího řízení. Odvolací soud předně neshledal ze strany soudu prvního stupně žádné pochybení při provádění dokazování, jeho hodnocení ani v dosažených skutkových závěrech. Odvolací soud se též ztotožnil s jeho právními závěry a pouze částečně zkorigoval úvahu ohledně použitelnosti výše citovaného rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1755/2002, jelikož tento se týkal řešení úrazu řidiče služebního vozidla při nehodě, k níž došlo po ukončení pracovní cesty při odvozu vozidla k zaparkování v místě bydliště řidiče. O takovou situaci v souzené věci dle názoru odvolacího soudu nešlo. Odvolací soud přesto souhlasil s právním závěrem, že v projednávané věci šlo o úraz pracovní, neboť k újmě na zdraví došlo na pracovní cestě předvídané § 387 odst. 2 zákoníku práce (tj. ve znění účinném do 31. prosince 2014; v aktuálním znění obdobně viz § 274a odst. 2), který je zvláštní úpravou ve vztahu k úpravě obsažené v § 42 odst. 1 zákoníku práce použité soudem prvního stupně. Nad rámec právních závěrů vyslovených soudem prvního stupně ještě odvolací soud doplnil, že by se na první pohled mohlo jevit, že v dané věci vedle pracovněprávní odpovědnosti zaměstnavatele přichází v úvahu i občanskoprávní odpovědnost provozovatele dopravního prostředku, nemá poškozený při takovémto souběhu skutkových podstat, je-li odpovědným subjektem dle obou úprav subjekt jediný (tj. totožný), možnost volby odpovědnostního režimu; k tomuto závěru odvolací soud odkázal na dle jeho názoru jednoznačný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. listopadu 2015 sp. zn. 21 Cdo 1161/2014, z něž plyne, že v takovém případě jde jen o konkurenci „zdanlivou“ a je nutno použít úpravu obsaženou v zákoníku práce.

18. Proti výroku I rozsudku odvolacího soudu, kterým byly potvrzeny výroky I, II a III rozsudku soudu prvního stupně, podal stěžovatel dovolání u Nejvyššího soudu (dále jen „dovolací soud“), přičemž v dovolání v rámci vymezení předpokladů jeho přípustnosti argumentoval potřebou přehodnotit dosavadní judikaturu dovolacího soudu týkající se duality odškodňování újmy na zdraví v režimu občanskoprávním a pracovněprávním, a to tak, že i ztížení společenského uplatnění, jež u určité fyzické osoby nastalo v důsledku pracovního úrazu, by bylo odškodňováno částkou určenou dle metodiky. Dovolací argumentace stěžovatele byla převážně ústavněprávní povahy a, stručně řečeno, byla založena na požadavku srovnatelného odškodnění srovnatelných zásahů do společenského uplatnění u všech fyzických osob bez ohledu na jejich právní postavení, které má plynout z ústavně garantovaného principu rovnosti v právech, a s tím související neobhajitelnosti současné praxe, která má v tomto ohledu jednu skupinu fyzických osob (zaměstnance, popř. další osoby vykonávající závislou práci) zjevně znevýhodňovat oproti ostatním osobám. Stěžovatel v dovolání zdůraznil, že obecné soudy jsou při rozhodování vázány toliko zákonem a že měly, v reakci na jím prosazované řešení rozhodné právní otázky, dojít po posouzení nařízení vlády č. 276/2015 Sb. k závěru o jeho rozporu s ústavním pořádkem a v dané věci jej nepoužít. Stěžovatel v dovolání odkázal na již shora uvedené nálezy Ústavního soudu ze dne 5. prosince 2012 sp. zn. IV. ÚS 444/11 a ze dne 2. února 2016 sp. zn. IV. ÚS 3122/15. Dovolací soud dovolání stěžovatele napadeným usnesením ze dne 8. září 2020 č. j. 21 Cdo 2325/2020-267 odmítl jako nepřípustné, neboť neshledal potřebu revidovat ustálenou rozhodovací praxi představovanou především jeho rozsudkem ze dne 26. září 2017 sp. zn. 21 Cdo 4556/2016, na nějž navazují a jehož závěry potvrdily rozsudek ze dne 28. května 2019 sp. zn. 21 Cdo 3687/2018 a usnesení ze dne 15. dubna 2020 sp. zn. 21 Cdo 3419/2019. Z odůvodnění napadeného usnesení dovolacího soudu plyne, že toto je postaveno na východisku, že má-li být již jednou učiněný výklad měněn,

musí být dovolatelem předestřeny dostatečné relevantní důvody podložené racionálními a přesvědčivějšími argumenty, které jsou ve svém souhrnu konformnější s právním řádem jako významovým celkem, jelikož změna ustálené judikatury představující nové rozhodování případů stejného druhu koliduje s postuláty právní jistoty, předvídatelnosti práva, ochrany oprávněné důvěry v právo (legitimního očekávání) a principu formální spravedlnosti (rovnosti). Dovolací soud v souzené věci žádné přesvědčivé důvody pro změnu dosavadní judikatury týkající se vznesené právní otázky neshledal. Dle názoru dovolacího soudu stěžovatel nepřednesl v dovolání žádnou (novou) argumentaci, s níž by se již dovolací soud nevypořádal ve výše citovaných rozhodnutích s tím, že především v rozsudku sp. zn. 21 Cdo 4556/2016 „velmi podrobně vysvětlil právní, historické i ústavněprávní konsekvence a důvody rozštěpení občanskoprávní a pracovněprávní úpravy odškodňování bolesti a ztížení společenského uplatnění, vycházejí z odlišného charakteru občanskoprávních a pracovněprávních vztahů, jakož i teorie relativní samostatnosti pracovního práva vůči občanskému právu ...“ a zároveň se „... zabýval i (tehdy i nyní) namítaným porušením principu rovnosti před zákonem (čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) a vysvětlil, proč k něčemu takovému nemůže docházet“. Na stěžovatelův odkaz na nálezy Ústavního soudu ze dne 2. února 2016 sp. zn. IV. ÚS 3122/15 zareagoval dovolací soud tak, že dle jeho názoru v dané věci „... neobstojí argumentace závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2016 sp. zn. IV. ÚS 3122/15, neboť jak vyplývá již z předchozího textu, Nejvyšší soud se i ústavněprávní rovinnou problematiky obsáhle zabýval, a jednak, dovolatelem uváděné závěry Ústavního soudu (koncentrované do bodu 25 citovaného nálezu) netvoří tzv. *ratio decidendi* (nosné důvody) citovaného rozhodnutí Ústavního soudu. Je třeba k tomu poznamenat, že Ústavní soud se ve své judikatuře několikrát vyjádřil k závaznosti svých nálezů, která vyplývá z čl. 89 odst. 2 Ústavy, v němž se stanoví závaznost vykonatelných rozhodnutí Ústavního soudu pro všechny orgány a osoby. Podle převažující judikatury se závaznost netýká jen výroku rozhodnutí, ale též jeho odůvodnění v části obsahující tzv. nosné důvody rozhodnutí, tj. *ratio decidendi* [srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465), nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2014 sp. zn. I. ÚS 2219/12 (N 61/73 SbNU 163) nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2014 sp. zn. II. ÚS 2127/14 (N 210/75 SbNU 353)]. Ústavní soud zde vyložil, že z čl. 89 odst. 2 Ústavy vyplývá pro obecné soudy povinnost rozhodovat v souladu s právním názorem vysloveným Ústavním soudem v jeho nálezech, tedy povinnost sledovat *ratio decidendi*, tj. vyložené a aplikované nosné právní pravidlo (rozhodovací důvod), o něž se výrok předmětného nálezu opíral. Teprve nesplnění těchto požadavků představuje porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy a představuje též porušení subjektivního základního práva dotčené osoby dle čl. 36 odst. 1 Listiny, totiž práva domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu“.

III. Argumentace stěžovatele

19. Argumentace stěžovatele obsažená v ústavní stížnosti se do značné míry kryje s již výše nastíněnou argumentací, o níž po právní stránce opíral uplatněný nárok v řízení před obecnými soudy.

20. Dle názoru stěžovatele jsou důsledky duality odškodňování ztížení společenského uplatnění v podobě, ve které je aplikována současnou českou soudní praxí na základě nařízení vlády č. 276/2015 Sb., neústavní, neboť tím, že je obecnými soudy výslovně aprobovaná možnost poskytnutí výrazně nižšího odškodnění fyzické osobě – zaměstnanci, která utrpěla pracovní úraz, oproti odškodnění u ostatních fyzických osob, jejichž pro věc rozhodné poměry jsou obdobné a jejichž společenské uplatnění je zasaženo srovnatelně, je porušován ústavně zakotvený princip rovnosti v právech. Zdraví je dle stěžovatele „stejnou hodnotou u každého člověka“.

21. Stěžovatel se vůči argumentaci dovolacího soudu vymezuje tak, že i když dovolací soud poukazuje na údajné vyřešení ústavněprávních souvislostí tvrzené nerovnosti v odškodňování ztížení společenského uplatnění v odůvodnění rozsudku dovolacího soudu sp. zn. 21 Cdo 4556/2016, tak ve skutečnosti daný rozsudek žádné vyložení takovýchto ústavních souvislostí s přihlédnutím k principu rovné ochrany práv neobsahuje. Žádnou věcnou argumentaci k námitkám stěžovatele pak neobsahuje ani samotné napadené usnesení dovolacího soudu. Dovolací soud dle stěžovatele argumentuje kruhem, jelikož správnost závěru o setrvání na současné rozhodovací praxi má odůvodňovat ve své podstatě jen tím, že tato byla jednou takto nastavena. Ačkoli o odlišnostech mezi pracovněprávními a občanskoprávními vztahy není dle stěžovatele důvod pochybovat, nelze těmito odlišnostmi opodstatňovat rozdílné odškodňování „identických škod“. Stěžovatel v ústavní stížnosti formou otázek apeluje na Ústavní soud, aby posoudil, jaký racionální vliv na závěr o (nižší) částce odškodnění ztížení společenského uplatnění v důsledku újmy na jeho zdraví by vůbec mohl mít fakt, že v pracovněprávních vztazích jsou typické vztahy podřízenosti a nadřízenosti, nebo dokonce fakt, že zaměstnanci, který je slabší smluvní stranou, je slovy stěžovatele naopak „deklarována zvláštní ochrana“. Stěžovatel si na tyto jím položené otázky sám odpovídá negativně, neboť dle jeho názoru může být jediným měřítkem pro určení výše odškodnění za ztížení společenského uplatnění prokázaný rozsah újmy na zdraví a s ní související dopady do společenského uplatnění poškozeného. Stěžovatel v ústavní stížnosti označuje náhled dovolacího soudu na tuto problematiku za „paradoxní“, „nelogický“ a „nepatřičný“ a zároveň se domáhá ze strany dovolacího soudu jeho „vyjádření“ k tomu, „proč zdraví pracovníků je méně hodnotné než zdraví jiných osob“.

IV. Řízení před Ústavním soudem

22. Ústavní soud si u soudu prvního stupně vyžádal spis o řízení před obecnými soudy. Následně Ústavní soud vyzval účastníky řízení a vedlejšího účastníka k vyjádření se k podané ústavní stížnosti.

23. Soud prvního stupně ve svém vyjádření zrekapituloval způsobem obdobným odůvodnění napadeného rozsudku podstatu zažalovaného nároku a jeho vlastní právní posouzení věci (viz výše body 14 až 16 tohoto nálezu). Nad rámec judikatury dovolacího soudu, na niž již během řízení odkázal (tj. zejm. rozhodnutí sp. zn. 21 Cdo 4556/2016 a sp. zn. 21 Cdo 3687/2018), poukázal soud prvního stupně také na závěry plynoucí z usnesení dovolacího soudu ze dne 15. dubna 2020 sp. zn. 21 Cdo 3419/2019 a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. ledna 2020 č. j. 3 As 124/2017-31 (dostupný na <http://nssoud.cz>). K samotnému obsahu ústavní stížnosti a argumentaci stěžovatele založené na porušení principu rovnosti v ochraně práv se soud prvního stupně nijak konkrétně nevyjádřil; soud prvního stupně neučinil ani žádný návrh na meritorní rozhodnutí.

24. Odvolací soud ve svém vyjádření (jednou větou) odkázal na odůvodnění napadených rozhodnutí.

25. Dovolací soud ve svém vyjádření navrhl, aby ústavní stížnost byla odmítnuta jako zjevně neopodstatněná, neboť nedošlo „k porušení práva na spravedlivý proces“. Dovolací soud zhodnotil argumentaci obsaženou v ústavní stížnosti jako argumentaci, která je opakováním argumentace použité v dovolání, s níž se dovolací soud v napadeném usnesení vypořádal. Dovolací soud shrnul, že mezi stěžovatelem a vedlejším účastníkem zůstaly sporné dvě otázky. První otázka spočívala v posouzení, zdali újma na zdraví byla pracovním úrazem či nikoli. Tuto otázku soud prvního stupně i odvolací soud zodpověděly kladně, avšak stěžovatel ji předmětem dovolacího přezkumu neučinil. Druhá otázka, jejíž řešení v dovolání vzneseno bylo, spočívala v tom, zdali je při určení výše odškodnění za ztížení společenského uplatnění nutno vycházet z nařízení vlády č. 276/2015 Sb., nebo lze namísto něj vycházet z metodiky. Dle názoru dovolacího soudu byla tato otázka soudy vyřešena v souladu s ustálenou judikaturou dovolacího

soudu (viz výše bod 18 tohoto nálezu), která užití metodiky za těchto okolností nepřipouští. Dovolací soud ve vyjádření opět zdůraznil, že pro přehodnocení těchto judikatorních závěrů žádný důvod neshledal. Rozštěpení úpravy odškodnění společenského uplatnění a bolesti pro pracovněprávní účely a „ostatní“ civilní případy označil dovolací soud za historický fakt, který je výsledkem úvahy zákonodárce. K argumentaci stěžovatele v ústavní stížnosti, která je založena na porušení principu rovnosti v ochraně práv, se dovolací soud ve svém vyjádření nijak konkrétně nevyslovil.

26. Vedlejší účastník ve svém vyjádření k ústavní stížnosti stručně uvedl, že se s napadenými rozhodnutími a jejich odůvodněním ztotožňuje. K samotnému obsahu ústavní stížnosti a argumentaci v ní obsažené se nevyjádřil a neučinil ani žádný návrh na meritorní rozhodnutí.

27. Ústavní soud zaslal vyjádření účastníků řízení a vedlejšího účastníka stěžovateli k replice, nicméně stěžovatel tuto možnost dále argumentačně reagovat na uvedená vyjádření nevyužil.

V. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

28. Ústavní soud před meritorním posouzením ústavní stížnosti zkoumá, zda ústavní stížnost splňuje procesní požadavky stanovené zákonem o Ústavním soudu. Ústavní soud dospěl k závěru, že projednávaná ústavní stížnost byla podána stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, ve kterém byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností. Stěžovatel vyčerpal před podáním ústavní stížnosti všechny opravné prostředky zákonem mu poskytnuté k ochraně jeho práv. Ústavní stížnost byla také podána včas a splňuje veškeré zákonem o Ústavním soudu stanovené náležitosti, včetně povinného zastoupení advokátem (§ 29 až 31 zákona o Ústavním soudu).

VI. Vlastní posouzení návrhu Ústavním soudem

29. Poté, co se Ústavní soud seznámil s argumentací stěžovatele obsaženou v ústavní stížnosti, napadenými soudními rozhodnutími, vyjádřeními účastníků řízení, vyjádřením vedlejšího účastníka a obsahem vyžádaného soudního spisu, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

30. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) a není součástí soustavy obecných soudů (čl. 91 Ústavy). Ústavní soud není další přezkumnou instancí – k výkladu a aplikaci běžného zákona jsou povolány právě obecné soudy [viz např. nález sp. zn. IV. ÚS 512/12 ze dne 13. března 2013 (N 41/68 SbNU 419) či nález sp. zn. I. ÚS 1052/10 ze dne 29. září 2010 (N 206/58 SbNU 857), veškeré nálezy Ústavního soudu jsou dostupné i na <http://nalus.usoud.cz>]. Ústavní soud soudní interpretaci zákonných norem, pokud tato neodporuje ústavněprávním požadavkům, nepřehodnocuje [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 1524/15 ze dne 30. listopadu 2016 (N 229/83 SbNU 575) či nález sp. zn. IV. ÚS 2372/11 ze dne 3. září 2012 (N 146/66 SbNU 219)].

31. Pro zodpovězení otázky, zdali se obecné soudy při rozhodování o žalobě stěžovatele nedopustily porušení jeho ústavně zaručených základních práv, je nutné alespoň nastínit širší souvislosti projednávané věci, které blíže objasňují její ústavněprávní dimenzi.

A/ Obecně k ochraně zdraví jako součásti práva na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí

32. Ústavní soud se opakovaně vyjadřoval k otázce zdraví jakožto klíčové součásti fyzické integrity člověka, která z něj činí hodnotu chráněnou nejen dle čl. 31 Listiny jakožto práva sociálního, nýbrž i čl. 7 odst. 1 Listiny zaručujícího nedotknutelnost osoby a jejího soukromí v „kvalitě“ práva základního [k tomu viz např. nález ze dne 9. července 2009 sp. zn. II. ÚS 2379/08 ve znění opravného usnesení ze dne 2. září 2009 (N 157/54 SbNU 33),

zejm. body 10 až 12, nebo náleze ze dne 9. ledna 2014 sp. zn. III. ÚS 2253/13 (N 3/72 SbNU 41), zejm. body 15 až 17]. Svě závěry v této oblasti Ústavní soud staví také na judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), který tělesnou a duševní integritu a tomu odpovídající právo na zdraví a jeho ochranu zahrnuje pod pojem soukromého života dle čl. 8 Úmluvy [viz rozsudek ESLP ve věci *Trocellier proti Francii* ze dne 5. října 2006 č. 75725/01; z judikatury Ústavního soudu k tomu viz např. náleze ze dne 9. února 2021 sp. zn. II. ÚS 1564/20 (N 26/104 SbNU 319), zejm. body 16 a 17]. Z judikatury ESLP pak ve vztahu k právu na respektování soukromého života plynou i pozitivní závazky státu, mimo jiné povinnost zajistit účinné právní prostředky nápravy (viz např. rozsudek ve věci *Codarcea proti Rumunsku* ze dne 2. června 2009 č. 31675/04, body 102 až 108), přičemž pokud jsou tyto prostředky civilněprávní povahy, měly by zajistit poskytnutí dostatečného (adekvátního) peněžitého odškodnění i případné nemajetkové újmy [k tomu viz např. rozsudek ve věci *G. B. a R. B. proti Moldavsku* ze dne 18. 12. 2012 č. 16761/09, zejm. body 29 až 35; z judikatury Ústavního soudu viz např. náleze ze dne 12. dubna 2016 sp. zn. I. ÚS 2315/15 (N 64/81 SbNU 99), zejm. body 61 až 63, nebo náleze ze dne 10. prosince 2019 sp. zn. II. ÚS 2149/17 (N 206/97 SbNU 206), zejm. body 35 až 40]. Na ústavní úpravu ochrany zdraví navazuje podrobnější zákonná úprava, kde § 3 odst. 1 občanského zákoníku výslovně normuje, že soukromé 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, přičemž první základní zásadou soukromého práva uvedenou v demonstrativním výčtu v § 3 odst. 2 občanského zákoníku je právo každého na ochranu svého života a zdraví, jakož i svobody, cti, důstojnosti a soukromí. Přestože pracovní právo je v určitém rozsahu a některými metodami regulace hybridem mezi soukromým a veřejným právem, je pracovní právo v praxi nadále považováno za zvláštní soukromoprávní odvětví [k tomu viz zejm. náleze ze dne 12. března 2008 sp. zn. Pl. ÚS 83/06 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.)], protože jsou pro obecné soudy při případném posuzování koncepce odškodňování pracovních úrazů a nemocí z povolání vedle základních zásad pracovněprávních vztahů použitelná v rozsahu jejich věcné působnosti i základní hodnotová ustanovení obsažená v části první hlavy I občanského zákoníku (na tomto nic nemění fakt, že úprava náhrady škody v pracovněprávních vztazích obsažená v zákoníku práce je úpravou komplexní).

B/ Obecně k principu plného odškodnění majetkové i nemajetkové újmy při škodě na zdraví

33. V nálezu ze dne 5. prosince 2012 sp. zn. IV. ÚS 444/11 (N 200/67 SbNU 573) se Ústavní soud ve věci kompenzace náhrady škody na zdraví výslovně přihlásil k principu povinnosti škůdce poskytnout poškozenému plnou náhradu (odškodnění) za veškeré utrpěné majetkové i nemajetkové újmy (viz zejm. body 17 a 28). Na tento klíčový závěr Ústavní soud opakovaně odkazoval i v pozdější judikatuře [viz např. již citované nálezy sp. zn. III. ÚS 2253/13 a sp. zn. I. ÚS 2315/15; z nedávné doby viz např. nálezy ze dne 9. února 2021 sp. zn. II. ÚS 1564/20, zejm. bod 19, a ze dne 26. dubna 2021 sp. zn. II. ÚS 2949/20 (N 85/105 SbNU 373), zejm. bod 29]. Tuto judikaturu tak lze považovat za ustálenou a bezrozpornou, přičemž od závěrů v ní vyjádřených se Ústavní soud nemá důvod odchýlit ani v souzené věci.

34. Ústavní požadavek plného odškodnění majetkové a nemajetkové újmy v případě škody na zdraví je třeba ze strany obecných soudů respektovat i při aplikaci právní úpravy týkající se soukromoprávních vztahů, v nichž jsou otázky náhrad za újmu na zdraví obvykle řešeny, neboť základní práva a svobody zaručené v Listině působí nejen ve vztazích mezi jednotlivcem a státem (vertikální vztahy), nýbrž i ve vztazích mezi jednotlivci navzájem (horizontální vztahy) – k tomu viz např. již citované nálezy sp. zn. IV. ÚS 444/11, zejm. bod 15; nebo sp. zn. II. ÚS 2949/20, zejm. bod 30 včetně další prejudikatury tam uvedené. Princip plné

náhrady majetkové a nemajetkové újmy při poškození zdraví se tak použije ve vztahu ke všem typům škůdců, popř. ke všem za kompenzaci odpovědným subjektům.

C/ Obecně k otázce rovnosti a rovnému přístupu k ochraně základních práv a svobod

35. Rovnost je sama o sobě jednou z ústředních hodnot českého ústavního pořádku a je stěžejním východiskem pro interpretaci a aplikaci práva. Na normativní úrovni je princip rovnosti vyjádřen v čl. 1 Listiny, který stanovuje, že lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné. Ustanovení čl. 3 odst. 1 Listiny stanovuje, že základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení. Ústavní soud se tématu rovnosti mnohokrát věnoval [viz např. nález ze dne 8. listopadu 1995 sp. zn. Pl. ÚS 5/95 (N 74/4 SbNU 205; 6/1996 Sb.), nález ze dne 21. ledna 2003 sp. zn. Pl. ÚS 15/02 (N 11/29 SbNU 79; 40/2003 Sb.)], přičemž zprvu navazoval na pojetí rovnosti, které vyjádřil Ústavní soud České a Slovenské Federativní Republiky ve svém nálezu ze dne 8. října 1992 sp. zn. Pl. ÚS 22/92 (nález č. 11 Sbírky usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR). V nálezech ze dne 25. června 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.) a ze dne 19. února 2003 sp. zn. Pl. ÚS 12/02 (N 20/29 SbNU 167; 83/2003 Sb.) se Ústavní soud přihlásil k interpretaci ústavního principu rovnosti ve smyslu rovnosti neakcesorické dle čl. 1 Listiny a rovnosti akcesorické dle čl. 3 odst. 1 Listiny. Neakcesorickou rovnost dle čl. 1 Listiny Ústavní soud chápe jako obecný zákaz diskriminace, resp. jako zásadu všeobecné rovnosti před zákonem, z níž pak plyne požadavek na zákaz libovůle při rozlišování mezi subjekty v přístupu k určitým právům a jejich ochraně. Akcesorická rovnost dle čl. 3 odst. 1 Listiny v pojetí Ústavního soudu zakazuje diskriminaci v přístupu k jednotlivým základním právům a svobodám, přičemž je svým způsobem komplementární normou k principu neakcesorické (obecné rovnosti), která je svojí působností z podstaty věci širší.

36. V pozdější judikatuře pak Ústavní soud s cílem sjednotit rozhodovací činnost v této oblasti svoji metodologii přezkumu tvrzených zásahů do rovnosti ještě podrobněji rozpracoval [viz zejm. nález ze dne 28. června 2016 sp. zn. Pl. ÚS 18/15 (N 121/81 SbNU 889; 271/2016 Sb.), body 99 až 102]. Z této metodologie plyne, že při posuzování přijatelnosti rozdílného zacházení (a při stanovení intenzity jeho ústavního přezkumu) je klíčový důvod tvrzeného odlišného zacházení, tedy stanovený rozlišovací znak, a dále konkrétní právo či statek, ve vztahu ke kterému je odlišně s dotýčným zacházeno. Při odlišném zacházení z tzv. podezřelých důvodů (suspect classification), resp. důvodů týkajících se osobních charakteristik jednotlivce majících úzký vztah k ochraně důstojnosti člověka, je potřeba klást na zdůvodnění odlišného zacházení velmi přísné nároky, byť by se odlišné zacházení netýkalo jiného základního práva. Naopak bude-li důvodem odlišného zacházení (rozlišujícím znakem) kritérium běžně a nezbytně používané v určité oblasti právní regulace, byť by se odlišné zacházení dotýkalo jiného základního práva, bude intenzita ústavního přezkumu nižší [obdobně nález ze dne 1. října 2019 sp. zn. Pl. ÚS 5/19 (N 168/96 SbNU 144; 303/2019 Sb.), zejm. bod 51].

37. Jak Ústavní soud vyložil v bodech 58 a 59 nálezu ze dne 24. listopadu 2020 sp. zn. Pl. ÚS 24/19 (N 214/103 SbNU 203; 7/2021 Sb.) 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 (resp. srovnatelnost jejich postavení); 2. je s nimi nakládáno odlišně a na základě jakého důvodu; 3. jde odlišné zacházení daným jednotlivcům nebo skupinám k tíži (uložením břemene nebo odepráním dobra); 4. je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tedy a) sleduje legitimní cíl a b) je přiměřené [srov. obdobně nález ze dne 28. ledna 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.),

bod 34; nález ze dne 11. února 2020 sp. zn. Pl. ÚS 4/17 (N 21/98 SbNU 163; 148/2020 Sb.), bod 173; nález ze dne 7. dubna 2020 sp. zn. Pl. ÚS 30/16 (N 67/99 SbNU 258; 254/2020 Sb.), bod 136]. Míra intenzity přezkumu přiměřenosti odlišného zacházení [krok 4b)] přitom bude záviset především na uplatněném důvodu odlišného zacházení a dále na tom, jakého konkrétního práva či statku se odlišné zacházení týká (viz body 46 až 49 citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/19; obdobně viz též citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 49/10, který v bodě 34 míru intenzity přezkumu koncipuje jako pátý krok testu). Nižší míru intenzity bude představovat požadavek na racionální vztah právní úpravy ke sledovanému cíli, tedy zda může nějakým způsobem k jeho dosažení přispět [srov. obdobně nález ze dne 30. ledna 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/15 (N 12/88 SbNU 171; 62/2018 Sb.), bod 38; nález ze dne 18. srpna 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)], nemusí tedy jít o řešení nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Vyšší míru intenzity přezkumu pak bude vyjadřovat požadavek na proporcionalitu ve vztahu ke sledovanému cíli. Prizmatem takto vystavěné metodologie nahlížel Ústavní soud i na projednávanou věc.

D/ Posouzení ústavnosti napadených rozhodnutí

38. Stěžovatelova argumentace je založena na údajně neústavní nerovnosti vyvolané rozdílem mezi (i) jemu přiznanou (nižší) částkou odškodnění za ztížení společenského uplatnění při pracovním úrazu ve sporu, v němž obecné soudy při tvrzené vázanosti § 372 ve spojení s § 388 zákoníku práce (v souzené věci ve znění účinném do 31. prosince 2014) vycházely při stanovení konkrétní výše odškodnění z nařízení vlády č. 276/2015 Sb., a (ii) vyšší částkou téhož odškodnění, které by mu bylo bývalo náleželo, pokud by ztížení společenského uplatnění bylo ohodnoceno postupem dle metodiky. Tudíž pokud jde o námitku tvrzené nerovnosti, je zřejmé, že rozlišujícím kritériem má být právní postavení zaměstnance, u něhož nastal pracovní úraz, které rezultuje ve znevýhodňující dopad mandatorního užití striktnější podzákonné právní úpravy ve zvláštním odvětví civilního práva na straně jedné (k tomu viz zejm. bod 209 již citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 83/06) oproti dopadům rozhodovací praxe v civilněprávních vztazích, jež je založena na doporučujícím materiálu dovolacího soudu.

Srovnatelnost postavení stěžovatele a fyzických osob, které při škodě na zdraví utrpěly ztížení společenského uplatnění, avšak nikoli v důsledku pracovního úrazu

39. Úvodem si tedy Ústavní soud zodpověděl otázku, zdali v dané věci byl stěžovatel při kompenzaci ztížení společenského uplatnění vzniklého v důsledku pracovního úrazu v postavení srovnatelném s jinými fyzickými osobami, kterým je kompenzováno ztížení společenského uplatnění při škodě na zdraví v obecném občanskoprávním režimu (kupř. v důsledku nezaviněných autonehod). V tomto směru došel Ústavní soud k jednoznačnému závěru, že postavení stěžovatele jakožto člověka žijícího před pracovním úrazem podle svých možností a představ a jakékoli jiné fyzické osoby taktéž žijící do případné škodní události svůj život podle svého se nijak neliší a je naprosto srovnatelné, neboť v obou případech jde o zásah do stejné oblasti (hodnoty) lidského života. Kombinace věku, životního stylu, rodinných, zdravotních a osobních poměrů jsou u každého člověka vysoce individualizované, ale ve svém souhrnu je „společenské uplatnění“ u každé fyzické osoby jen jedno. Fyzická osoba žije v reálném čase jen jeden život, a nemá tak vícero společenských uplatnění, z čehož mimo jiné plyne, že nemůže v důsledku škody na zdraví utrpět vícero „druhů“ či „intenzit“ ztížení společenského uplatnění (bez ohledu na případnou mnohost právních úprav, které se k reparaci či kompenzaci tohoto zásahu do dané sféry života mohou vztahovat).

Odlišnost nakládání a důvod pro tento postup

40. V dalším kroku se Ústavní soud zaměřil na posouzení, zdali se stěžovatelem bylo zacházeno co do kompenzace uplatněného nároku odlišně od fyzických osob, které utrpěly při škodě na zdraví ztížení společenského uplatnění, avšak nikoli v důsledku pracovního úrazu.

41. Obecné soudy v dané věci došly k závěru, že stěžovateli náleží za ztížení společenského uplatnění náhrada ve výši 175 000 Kč, když soudem prvního stupně ustanovený znalec ohodnotil ztížení společenského uplatnění stěžovatele dle nařízení vlády č. 276/2015 Sb. bodově na 700 bodů a peněžitá hodnota 1 bodu činí částku 250 Kč. Tento právní závěr obecných soudů vedl k zamítnutí žaloby (a mimoděk z něj plyne, že Česká pojišťovna, a. s., měla stěžovateli na pojistném plnění přeplatit částku 75 000 Kč). Stěžovatelem v řízení před soudem prvního stupně předložený lékařský revizní posudek vyhotovený postupem dle metodiky ohodnotil stěžovatelovo ztížení společenského uplatnění dle stavu k únoru 2017 na částku 712 718 Kč. Vzhledem k tomu, že všechny obecné soudy dospěly v řízení k jednoznačnému závěru, že užití ohodnocení dle metodiky v dané věci nepřichází v úvahu, se tyto dále relevancí vyšší částky odškodnění nijak nezabývaly. Ústavní soud na tomto místě zdůrazňuje, že v odůvodnění kteréhokoli z napadených rozhodnutí nezaznamenal jakoukoli námitku či výhradu obecných soudů k obsahu lékařského revizního posudku předloženého stěžovatelem, a považuje jej proto minimálně v této fázi přezkumu za nerozporovaný. Z uvedeného dle názoru Ústavního soudu plyne, že se stěžovatelem bylo v důsledku výkladu a aplikace uvedených ustanovení zákoníku práce a nařízení vlády č. 276/2015 Sb. ze strany obecných soudů v otázce výše odškodnění zacházeno odlišně od zacházení, které by se mu dostalo postupem dle občanského zákoníku (částka odškodnění na úrovni přibližně 25 % částky odškodnění dle metodiky).

42. Ačkoli v projednávané věci stěžovatel směřoval svoji argumentaci spíše k tvrzenému porušení (neakcesorické) rovnosti dle čl. 1 Listiny, měl Ústavní soud za to, že odlišný právní režim posuzování totožného nároku u dvou skupin fyzických osob, z nichž jedna jsou zaměstnanci, opodstatňovalo v první řadě posouzení tzv. podezřelosti důvodu pro případné nerovné zacházení dle čl. 3 odst. 1 Listiny (resp. čl. 14 Úmluvy). Pro aplikovatelnost čl. 3 odst. 1 Listiny (popř. čl. 14 Úmluvy) je nezbytné, aby k rozlišování došlo na základě tam vymezených důvodů nebo na základě „jiného postavení“. Status zaměstnance není žádným z demonstrativně vyjmenovaných důvodů, pro které je znevýhodnění v přístupu k základním právům a jejich ochraně v čl. 3 odst. 1 Listiny výslovně zakázáno. Proto se Ústavní soud zabýval tím, zdali by fyzická osoba v důsledku právního postavení zaměstnance mohla být onou osobou „v jiném postavení“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny, řečeno jinými slovy, zdali by právní postavení zaměstnance mohlo být tzv. podezřelým rozlišovacím kritériem v případě zjištěného odlišného zacházení. V kontextu projednávané věci si na tuto otázku Ústavní soud nakonec odpověděl negativně, a to z následujících důvodů. Ústavní soud ve svém rozhodování vychází z toho, že má-li být určité rozlišovací kritérium podřaditelné pod pojem „jiné postavení“, musí být svojí povahou či významem obdobné demonstrativně vyjmenovaným kategoriím. Musí se tedy především týkat nějaké osobní vlastnosti, kterou zpravidla nelze ovlivnit, či musí jít o důvody spočívající na osobních volbách odrážejících osobnostní či názorové rysy jedince. Postavení na zdraví poškozeného „zaměstnance“ žádnému z uvedených kritérií výslovně obsažených v čl. 3 odst. 1 Listiny neodpovídá. Ani po zohlednění kritérií „sociální původ“ a „majetek“ (která zjevně socioekonomický základ mají) a skutečnosti, že naprostá většina zaměstnanců vykonává práci v podřízeném vztahu ve prospěch zaměstnavatele především proto, aby si obstarala prostředky pro zabezpečení základních a dalších životních potřeb svých a své rodiny, nedošel Ústavní soud na to, že použitelnost rozlišovacího kritéria spočívajícího v postavení „zaměstnance“ je ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny opodstatněna. Pojmy „sociální původ“ a „majetek“ užití v čl. 3 odst. 1 Listiny mají historické konotace, které nesouvisí s postavením zaměstnance v moderní společnosti, přestože i tento vykonává takřikajíc

námezdní práci. Pro úplnost a podpůrně se Ústavní soud dále zabýval tím, zdali by nebylo eventuálně možno systematickým výkladem dojít k závěru, že zaměstnanecký status je v daném kontextu tzv. „podezřelým“ rozlišovacím kritériem na základě toho, že pokud je na ústavní úrovni výslovně zakotvena zvýšená ochrana osob v postavení zaměstnanců [viz zejm. čl. 28 Listiny, dále viz např. čl. 7 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (č. 120/1976 Sb.)] a pokud se i na zákonné úrovni český právní řád důsledně snaží potírat nerovné zacházení vůči osobám spadajícím do kategorie zaměstnanců [viz např. § 16 a 17 zákoníku práce nebo řadu ustanovení zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů], bylo by hodnotově nekonzistentní nepřiznat osobám v kategorii zaměstnanců také obecnou garanci rovného zacházení dle čl. 3 odst. 1 Listiny. Rovněž na tuto otázku si Ústavní soud nakonec odpověděl negativně, neboť samotný „zaměstnanecký“ status není natolik specifický a odlišující jedince od ostatních a nečiní jej sám o sobě právně či fakticky nijak zvláště zranitelným či exponovaným. Použití právního statusu „zaměstnance“ jako podezřelého kritéria by dle názoru Ústavního soudu bylo příliš extenzivním výkladem, ke kterému není při paralelní úpravě obsažené v čl. 1 Listiny majícím širší působnost než čl. 3 odst. 1 Listiny nutno přistupovat. Ústavní soud tedy učinil dílčí závěr o tom, že důvodem odlišného zacházení (nerovnosti) není charakteristika uvedená či odvoditelná z čl. 3 odst. 1 Listiny (popř. čl. 14 Úmluvy).

Tíživost odlišného zacházení

43. V dalším kroku se Ústavní soud zaměřil na posouzení, zdali stěžovateli bylo odlišné zacházení při posuzování výše odškodnění za ztížení společenského uplatnění v důsledku újmy na zdraví, která byla pracovním úrazem, k tíži. V tomto směru došel Ústavní soud k závěru, že tomu tak vskutku bylo, tj. že jak právní úprava určování výše odškodnění za ztížení společenského uplatnění v důsledku pracovního úrazu, tak především způsob jejího výkladu a aplikace zvolený obecnými soudy vedly k tomu, že ohodnocení ztížení společenského uplatnění stěžovatele bylo ve srovnání s ohodnocením provedeným dle metodiky výrazně nižší (přibližně o tři čtvrtiny). Ve srovnání s úpravou obsaženou v občanském zákoníku na stěžovatele kladly obecné soudy na základě § 388 zákoníku práce další břemeno – tj. povinnost tvrdit a prokazovat „mimořádné okolnosti“ v jeho poměrech, které by z jeho věci učinily „výjimečný případ“ (až v takovém případě by dle názorů obecných soudů bylo oprávněné výši odškodnění stanovenou prováděcím předpisem přiměřeně zvýšit).

Legitimní cíl nerovného zacházení a racionalita vztahu právní úpravy ke sledovanému cíli

44. S ohledem na vyloučení teze, že by se u stěžovatele mohlo jednat o odlišné zacházení z tzv. podezřelého důvodu ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny, se Ústavní soud ve svých dalších úvahách soustředil na princip (neakcesorické) rovnosti dle čl. 1 Listiny, a proto přezkoumal odlišné zacházení se stěžovatelem v nižší intenzitě ústavního přezkumu, která spočívá ve vyhodnocení, zdali stěžovatel nebyl podroben takové právní úpravě, popř. jejímu výkladu či aplikaci, jež by buď nesledovaly určitý legitimní cíl, nebo jej nebyly s to dosáhnout (tj. nebyly by v nějakém racionálním vztahu k legitimnímu účelu právní úpravy a nemohly by určitým a seznatelným způsobem dosažení tohoto účelu ovlivnit či k jeho dosažení přispět).

45. Ústavní soud konstatuje, že tento aspekt věci je z ústavního pohledu největším deficitem posuzovaného případu. Ani obecné soudy v napadených rozhodnutích, ani dosavadní judikatura, na niž se tyto ve svých rozhodnutích odkazovaly, ani jejich vyjádření k ústavní stížnosti stěžovatele neobsahují jakékoli (natož ústavně relevantní) určení a vyhodnocení legitimního cíle, jehož by mohlo být dosaženo takovou nerovností, jíž byl stěžovatel v dané věci podroben.

46. Soud prvního stupně v bodě 29 odůvodnění napadeného rozsudku k řešené námitce (dle stěžovatele nespravedlivé) nerovnosti uvedl, že „... skutečnost, že nařízení vlády č. 276/2015 Sb. upravuje způsob určení výše náhrady za ztížení společenského uplatnění na základě bodového ohodnocení uvedeného v lékařském posudku o ohodnocení ztížení společenského uplatnění, přičemž hodnota jednoho bodu činí 250 Kč, nepředstavuje rozpor se zásadami spravedlnosti a porušení ústavního principu rovnosti před zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2019 sp. zn. 21 Cdo 3687/2018). Za této situace soud neshledal důvodnou ani další žalobcem vznesenou námitku, a to že stanovení odškodnění podle nařízení je nespravedlivé a naopak je spravedlivé náhradu za ztížení společenského uplatnění dorovnat do částky vyplývající z Metodiky“. Tento závěr považuje Ústavní soud spíše za pouhé konstatování, než za argumentaci, *nota bene* přesvědčivou, a nelze jej tak brát za dostatečné odůvodnění.

47. Stejně tak rozhodnutí dovolacího soudu (tj. rozsudky sp. zn. 21 Cdo 4556/2016 a sp. zn. 21 Cdo 3687/2018), na něž se obecné soudy odkazovaly, neobsahují žádnou podrobnější věcnou argumentaci, která by se vztahovala k vypořádání klíčové námitky nerovnosti spočívající v rozdílu mezi výší odškodnění, na které dle obecných soudů stěžovateli vznikl nárok, a výší odškodnění, jíž se domáhal.

48. Rozsudek sp. zn. 21 Cdo 4556/2016 k otázce nerovnosti konstatuje: „Rozdílnost právní úpravy odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění v zákoníku práce od úpravy obsažené v občanském zákoníku, která je důsledkem relativní samostatnosti pracovního práva vůči občanskému právu, je odůvodněna – jak správně dovodil odvolací soud – odlišností pracovněprávních vztahů od vztahů občanskoprávních, danou povahou závislé práce. V použití vyhlášky Ministerstva zdravotnictví č. 440/2001 Sb. o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění, na poskytování náhrady za bolest v pracovněprávních vztazích v době od 1. 1. 2014, které vede ke stanovení náhrady v odlišné (nižší) výši, než ve které by byla stanovena v občanskoprávních vztazích podle ustanovení § 2958 o. z., proto nelze spatřovat dovolatelem namítaný rozpor s obecně sdílenými zásadami spravedlnosti, na nichž spočívá soukromé právo (§ 3 odst. 3 a § 10 odst. 2 o. z.). Ze stejného důvodu nelze uvažovat ani o porušení ústavního principu rovnosti před zákonem, resp. o diskriminaci zaměstnanců při odškodňování bolesti a ztížení společenského uplatnění (čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Zaměstnanci totiž ani nejsou jedinými osobami vykonávajícími závislou práci (jinou obdobnou činností), na které se v době od 1. 1. 2014 vztahuje úprava zákoníku práce o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění při poškození zdraví utrpěném při výkonu takové práce (jiné obdobné činnosti) a vyhláška č. 440/2001 Sb. (od 26. 10. 2015 nařízení vlády č. 276/2015 Sb.). Podle této právní úpravy se postupuje též u úředníků územních samosprávních celků (§ 1 odst. 2 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, ve znění účinném od 1. 1. 2014), soudců [§ 84 odst. 4 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění účinném od 1. 1. 2014], státních zástupců (§ 18 odst. 6 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění účinném od 1. 1. 2014) a od 1. 1. 2015 i u státních zaměstnanců (§ 124 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě). Vyhláška č. 440/2001 se v době od 1. 1. 2014 vztahovala též na poskytování náhrady za bolest a ztížení společenského uplatnění vojákům z povolání (§ 119 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění účinném od 1. 1. 2014) a příslušníkům bezpečnostních sborů (§ 104 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění účinném od 1. 1. 2014); vyhláška č. 440/2001 Sb. byla pro vojáky z povolání následně nahrazena vyhláškou č. 346/2015 Sb., o postupu při určování výše náhrady za bolest a za ztížení společenského uplatnění vojáků, a pro příslušníky bezpečnostních sborů vyhláškou č. 277/2015 Sb., o postupu při určování výše náhrady za bolest a za ztížení společenského uplatnění příslušníků bezpečnostních sborů.“

Pokud tedy Ústavní soud správně chápe citovanou argumentaci dovolacího soudu, je tato založena na dvou důvodech, a to za prvé na „odlišnosti“ pracovněprávních vztahů od vztahů občanskoprávních, která je dána „povahou závislé práce“, a za druhé na skutečnosti, že se pracovněprávní úprava náhrady škody na zdraví subsidiárně použije i na další osoby konající závislou práci na základě zvláštních zákonů. Dle názoru Ústavního soudu je tato argumentace nepřesvědčivá, neboť jestli něco plyne z „povahy závislé práce“, pak je to především princip (přiměřeně) zvýšené ochrany zaměstnance, nikoli přípustnost znevýhodnění v důsledku zvláštní úpravy téhož nároku oproti obecné úpravě. Dále pak ani skutečnost, že zvláštní předpisy upravující specifika některých vybraných profesí zakládají (v určitém rozsahu) subsidiární použitelnost zákoníku práce, popř. dalších pracovněprávních předpisů, neodůvodňuje závěr o přípustnosti stavu, kdy výsledek aplikace pracovněprávní úpravy odškodnění ztížení společenského uplatnění jde ve srovnání se soudní praxí zavedenou na poli obecné civilní odpovědnosti takto markantně k tíži zaměstnance; jediné, co z tohoto stavu dle Ústavního soudu plyne, je fakt, že i příslušníci těchto ostatních profesí mohou být při řešení dané otázky znevýhodnění obdobně jako „běžní“ zaměstnanci (což však danou nerovnost „běžným“ zaměstnancům neřeší – vědomí, že „v tom nejsou sami“, jejich postavení nevylepšuje).

49. Rozsudek sp. zn. 21 Cdo 3687/2018 k otázce nerovnosti konstatuje: „Skutečnost, že nařízení vlády č. 276/2015 Sb., o odškodňování bolesti a ztížení společenského uplatnění způsobené pracovním úrazem nebo nemocí z povolání, na základě zákonného zmocnění v ustanovení § 271c odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění účinném od 1. 10. 2015, upravuje (na rozdíl od právní úpravy odškodňování ztížení společenského uplatnění obsažené v občanském zákoníku) způsob určení výše náhrady za ztížení společenského uplatnění na základě bodového ohodnocení uvedeného v lékařském posudku o ohodnocení ztížení společenského uplatnění, přičemž hodnota jednoho bodu podle tohoto nařízení vlády činí 250 Kč, sama o sobě (*a priori*) nepředstavuje rozpor se zásadami spravedlnosti a porušení ústavního principu rovnosti před zákonem.“ S takto formulovaným závěrem, že popsaná skutečnost nepředstavuje „sama o sobě (*a priori*)“ rozpor se zásadami spravedlnosti a porušení ústavního principu rovnosti před zákonem, by se patrně bylo možno při izolovaném posuzování a v abstraktní rovině ztotožnit, nicméně dle názoru Ústavního soudu je tento závěr pro souzenou věc prakticky irrelevantní, neboť v ní bylo zapotřebí posoudit právě až dopady dané regulace a způsob její aplikace do lidskoprávní sféry poškozeného jednotlivce (což lze učinit nikoli *a priori*, ale jen *ex post* při zohlednění okolností každého případu) a navíc vždy ve srovnání s parametry téhož typu odškodnění, které jsou dosahovány v soudní praxi pro občanskoprávní vztahy (tzn. při námitce založené na nerovnosti dvou úprav se nelze dle názoru Ústavního soudu vyslovovat jen k jedné z posuzovaných úprav a nahlížet na ni samostatně, nýbrž je především nutno posoudit reálný rozdíl mezi jejich dopady – tj. zjistit případný „aplikační diferenciál“).

50. Ústavní soud i při zohlednění výše uvedeného došel k závěru, že žádný legitimní cíl, jehož by mohlo být dosaženo daným nerovným zacházením, v rámci českého ústavního pořádku, který je ústavním pořádkem materiálního právního státu založeného na účtě k lidským právům a svobodám, neexistuje. Ústavnímu soudu není známo žádné jiné základní právo, ústavní hodnota či ústavně chráněný zájem, se kterými by princip plného odškodnění ztížení společenského uplatnění fyzických osob poškozených pracovními úrazy ve výši srovnatelné s ostatními fyzickými osobami (ve srovnatelném postavení) kolidoval, resp. vůbec kolidovat mohl. V projednávané věci tak obecné soudy stěžovatele jejich výkladem a aplikací zákona podrobily bez legitimního cíle (tj. neodůvodněně) nerovné ochraně dotčeného základního práva, kterážto naplňuje znaky neakcesorické nerovnosti (čl. 1 Listiny) a porušuje požadavek vyloučení libovůle při odlišování subjektů a ochrany jejich práv. Právněstátní princip, podle kterého může veřejná moc jednat, jen když jí to zákon umožňuje (obecný zákaz svévole) a jen

v případech, v mezích a způsobem, který zákon stanoví (zákaz libovůle), je obsažen v čl. 2 odst. 2 Listiny, popř. v čl. 2 odst. 3 Ústavy a vztahuje se nejen na normotvůrce, ale též na orgány právo vykládající a aplikující (typicky soudy či správní orgány). Ústavní soud se proto již dále případnou racionalitou právní úpravy ve vztahu k legitimnímu cíli nerovnosti, která by bývala byla posledním prvkem testu (neakcesorické) nerovnosti (viz výše bod 37), nezabýval, resp. z podstaty věci ani zabývat nemohl, neboť, jak je patrné, nezjistil ani samotný legitimní cíl dané nerovnosti.

51. Ústavní soud shrnuje, že ačkoli v projednávané věci plně respektuje závěry obecných soudů ohledně otázky, že újma na zdraví byla u stěžovatele důsledkem pracovního úrazu, nemůže se za okolností projednávaného případu ztotožnit s jejich posouzením otázky nerovnosti a výše odškodnění. Pokud Ústavní soud vezme v potaz princip plného odškodnění za veškeré utrpěné majetkové i nemajetkové újmy v oblasti škod na zdraví, nelze dle jeho názoru objektivně dojít k jakémukoli smysluplnému odůvodnění závěru o tom, že by stěžovatel měl být po právu za ztížení jeho společenského uplatnění, byť jej utrpěl v důsledku pracovního úrazu, kompenzován nižší částkou než jiná fyzická osoba ve srovnatelném postavení, jejíž nárok by byl posuzován dle občanského zákoníku. V tomto případě šla zvláštní úprava odškodňování pracovních úrazů a způsob jejího výkladu a aplikace takovou měrou k tíži stěžovatele, že Ústavní soud musel zasáhnout. V této rovině se Ústavní soud ztotožnil s hodnocením situace stěžovatelem jako paradoxní: zákonem zvláště chráněná fyzická osoba [viz zejm. § 1a odst. 1 písm. a) zákoníku práce], která koná námezdní práci v závislém postavení v zájmu zaměstnavatele, dle jeho pokynů a v podmínkách jím vytvořených, nemůže být legitimně kompenzována za ztížení společenského uplatnění utrpěné při vykonávané práci nebo v souvislosti s ní v nižší výši oproti praxi založené na obecné právní úpravě. Přestože Ústavní soud plně reflektuje specifika zákoníku práce, resp. pracovního práva celkově, a rozumí i poukazům obecných soudů na komplexnost úpravy odpovědnosti za škodu zaměstnavatele obsažené v zákoníku práce, nemůže být zákonná koncepce objektivní odpovědnosti zaměstnavatele za odškodňování pracovních úrazů v praxi legitimně vyvažována tím, že výše odškodnění bude co do výsledku takto nerovná.

52. Uzavřením pracovní smlouvy (nebo dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr) dochází ke vzniku specifického právního vztahu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, který se řídí především zákoníkem práce. Důsledkem této zvláštní úpravy vycházející z principu zvýšené ochrany zaměstnance je také to, že podmínky potřebné ke vzniku povinnosti k náhradě té které újmy mohou být upraveny odchylně od obecné (občanskoprávní) úpravy, stejně tak rozsah náhrady dané újmy. Ve vztahu k projednávané věci Ústavní soud konstatuje, že například podmínky, za kterých zaměstnavateli vznikne povinnost nahradit újmu vzniklou zaměstnanci pracovním úrazem, jsou velmi široké: v mnohých případech se může jednat o odpovědnost absolutní, kdy se zaměstnavatel nezproští své odpovědnosti ani poukazem na vyšší moc či úplné zavinění třetí osobou; rovněž požadavek na příčinnou souvislost mezi jednáním zaměstnavatele a vznikem újmy je v pracovněprávních vztazích velmi volný. Pracovním úrazem tak může kupříkladu být i úraz zaměstnance způsobený přírodní katastrofou nebo občanskými nepokoji, pokud v tu dobu zaměstnanec plnil pracovní úkoly. Zaměstnanec je tak v důsledku zvláštní právní úpravy do určité míry v privilegovaném postavení, jelikož mu vzniká právo na náhradu újmy i tehdy, když by mu za srovnatelných okolností při aplikaci obecné občanskoprávní úpravy nesvědčilo (tj. v porovnání s jinými osobami srovnatelně poškozenými za srovnatelných okolností, které ale dle obecné občanskoprávní úpravy nezakládají obdobnou povinnost k náhradě újmy, jako např. u vztahu mezi objednatelům a zhotovitelem). Právě v takových případech je dle názoru Ústavního soudu možné ospravedlnit, že se zaměstnanci dostane odlišného zacházení od obecné občanskoprávní úpravy. Jinak řečeno, občanskoprávní úprava v rozsahu, ve kterém reguluje odškodňování určitého typu újmy, která může vzniknout fyzické osobě, jejíž odškodňování je rovněž

(paralelně) regulováno zákoníkem práce pro oblast pracovněprávních vztahů, představuje při požadavcích rovnosti a úplného odškodnění za poškození zdraví minimální standard, který zákoník práce může navýšit, nikoli však snížit – právní postavení zaměstnance může být v tomto ohledu fyzické osobě ku prospěchu, nikoli však k tíži.

E/ Další postup v řízení

53. V projednávané věci je dle názoru Ústavního soudu možné (a nutné) korigovat závadný stav spočívající v neústavní nerovnosti ústavně konformním výkladem platné právní úpravy.

54. Všechny ve věci rozhodující obecné soudy striktně vycházely z toho, že právní úprava náhrady škody na zdraví obsažená v zákoníku práce je kogentní *lex specialis* vůči úpravě této materie obsažené v občanském zákoníku, a zastávaly tak právní názor, že výši odškodnění za ztížení společenského uplatnění stěžovatele v důsledku újmy na zdraví mohou s ohledem na to, že tato nastala při pracovním úrazu, určit výlučně dle nařízení vlády č. 276/2015 Sb. Ústavní soud tento právní názor obecných soudů při zohlednění širších ústavněprávních souvislostí věci nesdílí a považuje jej za konkrétních okolností projednávané věci ve svém důsledku za ústavně nepřijatelný.

55. V první řadě Ústavní soud odkazuje na čl. 95 odst. 1 Ústavy, který stanovuje, že soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. Ústavní soud opakovaně interpretoval smysl a význam čl. 95 odst. 1 Ústavy – viz např. nálezy ze dne 1. listopadu 2001 sp. zn. III. ÚS 274/01 (N 168/24 SbNU 243) a ze dne 4. října 2006 sp. zn. III. ÚS 269/05 (N 180/43 SbNU 51) – ve kterých výslovně konstatoval, že čl. 95 odst. 1 Ústavy představuje ústavní výraz nezávislosti soudů (soudní moci), její vazbu toliko a výlučně na moc zákonodárnou, jakož i výraz oddělenosti moci soudní a výkonné jako vyloučení možnosti exekutivního normování rozhodovací činnosti soudů. Ustanovení věty obsažené v čl. 95 odst. 1 Ústavy za středníkem pak znamená, že soudce obecného soudu při použití „jiného právního předpisu“ je oprávněn, resp. povinen, přezkoumat jeho soulad se zákonem (a to s právními účinky *inter partes* v poměrech řešené věci, nikoli *erga omnes* – smyslem tohoto přezkumu není kontrola norem, soud tedy nerozhoduje o neplatnosti „jiného právního předpisu“, uvažuje toliko o jeho neaplikovatelnosti v dané věci). Vázanost soudce zákonem dle čl. 95 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 1 Ústavy tudíž z pohledu čl. 95 odst. 1 věty za středníkem Ústavy znamená oprávnění, resp. povinnost soudu neaplikovat „jiný právní předpis“, je-li soudem vyhodnocen jako rozporný se zákonem. K uvedené citaci Ústavní soud dodává, že není pochyb o tom, že je-li obecný soud při svém rozhodování oprávněn, resp. povinen, posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo mezinárodní smlouvou, která je součástí českého právního řádu, je tím spíše oprávněn, resp. povinen, učinit tak i v případě, že posuzuje soulad jiného právního předpisu se zákonem ústavním, popř. jiným pramenem ústavní normy – k tomu viz např. nálezy ze dne 16. října 2007 sp. zn. Pl. ÚS 50/05 (N 161/47 SbNU 133; 2/2008 Sb.), v němž Ústavní soud při posuzování oprávnění soudů určit výši odškodnění vycházel z možnosti obecných soudů tehdejší vyhlášku č. 440/2001 Sb. jako protiústavní vůbec neaplikovat a o výši odškodnění rozhodnout výhradně podle okolností konkrétní věci.

56. Přezkum souladu jiného právního předpisu se zákonem se pak děje nejen na abstraktní úrovni logickými výkladovými postupy zjišťujícími, zdali v podzákoněm předpisu obsažená úprava není např. úpravou „*contra legem*“ či „*praeter legem*“, nýbrž také posouzením skutečných (materiálních) dopadů případné aplikace takového jiného právního předpisu do té části právní sféry adresáta, která je souběžně regulována i právní normou se silou zákona nebo zákona ústavního (popř. kvalifikovanou mezinárodní smlouvou). Jak uvedl Ústavní soud v bodě 16 výše citovaného nálezu ze dne 5. prosince 2012 sp. zn. IV. ÚS 444/11,

„... neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace vycházející pouze z jazykového výkladu; jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, je východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (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 [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.)]. Obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku; je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci. Povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 19/98 ze dne 3. 2. 1999 (N 19/13 SbNU 131; 38/1999 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 3/06 ze dne 6. 3. 2007 (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.); nález sp. zn. I. ÚS 50/03 ze dne 13. 6. 2006 (N 120/41 SbNU 499); nález sp. zn. IV. ÚS 611/05 ze dne 8. 2. 2006 (N 34/40 SbNU 281)]. Jinými slovy řečeno, soudy musí při své činnosti postupovat tak, aby interpretační a aplikační právní problémy řešily s maximální mírou racionality. Jestliže interpretace právní normy za použití jazykové metody výkladu vede k nerozumným výsledkům, zakládajícím neodůvodněnou nerovnost mezi subjekty, je namístě použít další výkladové metody, jako jsou metody výkladu systematického, logického, teleologického či historického, které by přiměřeně korigovaly interpretační výsledky plynoucí ze základního, nikoliv však jediného, výkladu jazykového. Je též na obecných soudech, aby (je-li to nezbytné) při nečinnosti zákonodárce vyplnily mezeru v právním řádu svou judikaturou. Obecné soudy tedy nemohou odepřít ochranu základnímu právu poukazem na mezeru v právním řádu, ale naopak jsou povinny tuto ochranu důsledně poskytnout; není přípustné, aby mechanicky akceptovaly mezeru v právním řádu, a tím omezovaly, ba přímo popíraly základní lidská práva a svobody účastníků řízení ...“. Dle názoru Ústavního soudu došlo k tomuto stavu i v projednávaném případě, kdy obecné soudy do značné míry rezignovaly na posouzení skutečných dopadů postupu dle § 372 a 388 zákoníku práce (ve znění k 31. prosinci 2014) ve spojení s nařízením vlády č. 276/2015 Sb. do práva stěžovatele na ochranu jeho zdraví, které je součástí nedotknutelnosti jeho osoby a soukromí ve smyslu čl. 7 Listiny, resp. dle čl. 8 Úmluvy, a uvedená zákonná ustanovení vykládaly doslovným způsobem a mechanicky je aplikovaly bez zřetele na uvedený lidskoprávní rozměr věci. Tato vadná interpretace a aplikace podústavního práva obecnými soudy měla za následek porušení základního práva stěžovatele, neboť jej nepřípustně postihla a omezila jeho ochranu (Ústavní soud pak v tomto ohledu připomíná rovněž obecným soudům určený závazek k hodnotově orientovanému a ústavně konformnímu výkladu zákona v oblasti soukromého práva, který je vyjádřen v § 2 odst. 1 občanského zákoníku).

57. V dalším řízení provedou obecné soudy při zohlednění rozhodného interpretačního vodítka v této věci, kterým je zajištění (materiálně) rovné ochrany základních práv a svobod, následující ústavně konformní výklad § 372 a 388 zákoníku práce (ve znění k 31. prosinci 2014): pokud stěžovatel prokáže, že by mu při posouzení věci dle obecné občanskoprávní úpravy (§ 2958 občanského zákoníku) náleželo odškodnění ztížení společenského uplatnění v částce vyšší, než by mu jinak náleželo dle kalkulace provedené dle vládního nařízení č. 276/2015 Sb., přiznají mu odškodnění alespoň na úrovni, které by se mu dostalo v občanskoprávním vztahu za daných okolností, a to bez toho, aby byl stěžovatel povinen tvrdit a prokazovat okolnosti v jeho poměrech, které by z jeho věci činily výjimečný případ (§ 388 zákoníku práce). V rámci opětovného projednání věci tedy obecné soudy při

vázanosti tímto nálezem odpovídajícím způsobem vyhodnotí skutečné dopady újmy na zdraví, která stěžovateli v důsledku pracovního úrazu vznikla, do všech relevantních oblastí jeho života, a po opakovaném provedení důkazu revizním lékařským posudkem, který již stěžovatel v řízení předložil, popř. dalším doplnění dokazování, bude-li tohoto doplnění zapotřebí. Ústavní soud zdůrazňuje, že tímto nálezem jakkoli nepředjímá výsledek sporu co do konkrétní částky odškodnění za ztížení společenského uplatnění, která stěžovateli náleží.

58. V nálezu ze dne 2. února 2016 sp. zn. IV. ÚS 3122/15 (N 23/80 SbNU 275), na který se stěžovatel v řízení před obecnými soudy a ústavní stížnosti odvolával, se Ústavní soud vyjádřil kriticky ke koncepci systému bodového ohodnocení odškodňování bolesti a ztížení společenského uplatnění způsobených pracovním úrazem či nemocí z povolání dle nařízení vlády č. 276/2015 Sb., neboť tato opomíjí premisu civilního práva o volné soudní úvaze při stanovování konkrétních částek odškodnění, nerespektuje systém náhrad dle metodiky a pevnou částkou fixuje hodnotu bodu (bod 25 citovaného nálezu). Obecné soudy rozhodující ve věci stěžovatele se s tímto názorem Ústavního soudu vypořádaly tak, že tyto právní názory netvoří nosné důvody (*ratio decidendi*) daného nálezu. S tímto závěrem obecných soudů lze formálně souhlasit, neboť základem pro kasační zásah Ústavního soudu v tehdejší věci bylo porušení ústavně zaručeného práva stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny představované svévolí odvolacího soudu, který téměř o dvě třetiny zkrátil odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění přiznané stěžovatelce soudem prvního stupně, aniž by důvody takto zásadní moderace řádně vyložil. Přesto se Ústavní soud k této kritice systému bodového ohodnocení odškodňování bolesti a ztížení společenského uplatnění způsobených pracovním úrazem či nemocí z povolání dle nařízení vlády č. 276/2015 Sb. obsahově hlásí i v nyní projednávané věci, navazuje na ni a podotýká, že jen samotná legislativní technika, kdy vymezení bodového ohodnocení jednotlivých poškození zdraví a stanovení konkrétní hodnoty bodu je provedeno v podzákoném právním předpise, je ze strany zákonodárce hraničním přístupem ve vztahu k požadavku pro něj plynoucímu z čl. 4 odst. 2 Listiny, který stanovuje, že meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem. Vychází-li Ústavní soud z toho, že výše (tj. konkrétní částka) odškodnění za ztížení společenského uplatnění pro poškozeného je v rovině kompenzace následků za zásah do nedotknutelnosti osoby a jejího soukromí lidskoprávní otázkou dle čl. 7 odst. 1 Listiny, jež je „kvalitou“ právem základním, jeví se systém veličin, na jejichž základě mají soudy při svém rozhodování „jen“ vyčíslovat konkrétní odškodnění, jako jedna z „mezí“ práva dle čl. 7 odst. 1 Listiny, neboť nastavují základní ekonomickou hranici odškodnění jeho porušení [k tomu viz např. nález ze dne 10. července 1996 sp. zn. Pl. ÚS 35/95 (N 64/5 SbNU 487; 206/1996 Sb.)]. Takováto materie by svědčila lépe zákonné úpravě, resp. volné úvaze soudů, způsobem, který již byl zvolen při rekodifikaci občanského zákoníku. Přitom nelze odhlédnout ani od toho, že postavení poškozených zaměstnanců se bez zásahu normotvůrce neustále zhoršuje již pouhým plynutím času, neboť pevně fixovaná hodnota bodu v důsledku obecného nárůstu cenové hladiny ztrácí reálnou hodnotu – takto nastavený mechanismus se v inflačním prostředí, kde se ztráty na kupní síle nominálně určené částky každým rokem kumulují, stává více a více nespravedlivým. Při zohlednění čl. 95 odst. 1 Ústavy a principu priority ústavně konformního výkladu před derogačním zásahem však nedošel rozhodující senát k natolik opodstatněnému závěru o potřebě postupu dle § 78 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, který by mohl směřovat ke zrušení nařízení vlády č. 276/2015 Sb. rozhodnutím pléna Ústavního soudu.

59. Pro úplnost Ústavní soud dále konstatuje, že za okolností projednávané věci by jako důvod pro jeho zásah mohlo eventuálně přicházet v úvahu i porušení práva na spravedlivý proces a práva každého domáhat se stanoveným postupem svého práva dle čl. 36 odst. 1 Listiny, potažmo dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť způsob, kterým se obecné soudy vypořádaly s námitkou stěžovatele ohledně porušení ústavního principu rovnosti a (ne)vázanosti soudu nařízením vlády č. 276/2015 Sb. ve smyslu čl. 95 Ústavy, byl vskutku hraniční, neboť soudy

žádnými vlastními (věcnými) protiargumenty, které by odpovídaly závažnosti námitky stěžovatele a konkrétním okolnostem sporu, nepřispěly. Sled odkazů na judikaturu dovolacího soudu, v níž se pouze obecně vyslovoval k otázce rovnosti v dané oblasti, by dle názoru Ústavního soudu bylo jen stěží možno považovat za dostatečné vypořádání námitek stěžovatele. Ústavní soud mnohokrát judikoval, že právo na spravedlivý proces zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy zahrnuje i právo na řádné odůvodnění soudního rozhodnutí splňující požadavky předepsané § 157 o. s. ř., které vedle dalšího umožňuje účastníkům pochopit úvahy soudu – řádné odůvodnění soudního rozhodnutí rovněž přispívá k jeho přesvědčivosti a v důsledku vylučuje libovůli při soudním rozhodování [k tomu např. srov. nálezy ze dne 20. června 1995 sp. zn. III. ÚS 84/94 (N 34/3 SbNU 257), ze dne 26. září 1996 sp. zn. III. ÚS 176/96 (N 89/6 SbNU 151), ze dne 9. dubna 2008 sp. zn. I. ÚS 1589/07 (N 69/49 SbNU 45), ze dne 11. června 2009 sp. zn. II. ÚS 289/06 (N 138/53 SbNU 717) nebo ze dne 22. září 2009 sp. zn. III. ÚS 961/09 (N 207/54 SbNU 565)]. Nicméně podstata projednávané věci a význam jejího ústavněprávního posouzení pro budoucí judikaturu vedly Ústavní soud k formulaci výše uvedené (hmotněprávní) *rationis decidendi* a upřednostnění tohoto postupu před případným zásahem založeným na procesních důvodech, který by byl co do výsledku věci nadbytečným a z velké části by se také minul se skutečným meritem problému.

60. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud tedy shledal ústavní stížnost stěžovatele důvodnou, a proto jí podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu zcela vyhověl a všechna napadená rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil. Ústavní soud ústní jednání ve věci nenařizoval, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Č. 198**Odmítnutí dovolání pro opožděnost, aniž k tomu byly splněny
zákonné podmínky****(sp. zn. III. ÚS 1020/21 ze dne 16. listopadu 2021)**

1. Bylo-li účastníkovi řízení z iniciativy soudu doručeno stejné rozhodnutí vícekrát, aniž by soud uvedl, že další doručení má pouze informativní povahu, počíná běh lhůty k podání opravného prostředku (dovolání) právě od posledního doručení napadeného rozhodnutí. Přestože bylo totéž rozhodnutí odvolacího soudu doručeno nejprve právnímu zástupci účastníka řízení a následně z iniciativy soudu i účastníkovi samotnému, nelze posoudit jako opožděně podané takové dovolání, které bylo podáno ve lhůtě běžící právě od pozdějšího (druhého) doručení samotnému účastníkovi. To platí tím spíše, postupoval-li účastník řízení v souladu s poučením odvolacího soudu, že se běh lhůty pro podání dovolání odvíjí právě od doručení rozhodnutí jemu samotnému.

2. Jsou-li v konkrétním případě splněny podmínky pro projednání dovolání a rozhodnutí o něm, je povinností soudu, aby k jeho projednání přistoupil a ve věci rozhodl. Bylo-li dovolání odmítnuto pro údajnou opožděnost, aniž k tomu byly splněny zákonné podmínky, má takový postup za následek odeprání přístupu k soudu, a tím i porušení práva 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 Vojtěcha Šimíčka a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatelů 1. Marty Zavadilové a 2. Lukáše Zavadila, zastoupených advokátem Mgr. Martinem Kulichem, sídlem náměstí Kinských 741/6, Praha 5, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. ledna 2021 č. j. 29 NSČR 50/2020-P37-17, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 20. ledna 2021 č. j. 29 NSČR 50/2020-P37-17 bylo porušeno právo stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. ledna 2021 č. j. 29 NSČR 50/2020-P37-17 se ruší.

Odůvodnění**I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí**

1. Dne 16. 4. 2021 byla Ústavnímu soudu doručena ústavní stížnost 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“), kterou se stěžovatelé domáhají zrušení shora uvedeného usnesení Nejvyššího soudu s tvrzením, že jím bylo porušeno jejich právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny

základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

2. Z ústavní stížnosti, obsahu insolvenčního rejstříku a obsahu soudního spisu vedeného Krajským soudem v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) pod sp. zn. KSUL 29 INS 3573/2019, v části vážící se k pohledávce č. 37, který si Ústavní soud za účelem posouzení opodstatněnosti a důvodnosti ústavní stížnosti vyžádal, vyplývají následující skutečnosti. Krajský soud usnesením ze dne 21. 9. 2019 č. j. KSUL 69 INS 3573/2019-P37-2 rozhodl, že pohledávky obchodní společnosti Home Credit, a. s., (dále též jen „věřitel“) přihlášené do insolvenčního řízení přihláškou evidovanou pod č. 37 se co do částky 69 313,58 Kč odmítají. Krajský soud odůvodnil rozhodnutí tak, že jde o nevykonatelné pohledávky popřené insolvenčním správcem, přičemž věřitel neuplatnil své právo podat žalobu na jejich určení. Proti tomuto usnesení podal věřitel odvolání ze dne 25. 10. 2019. Usnesením ze dne 21. 11. 2019 č. j. KSUL 69 INS 3573/2019-P37-4 změnil krajský soud usnesení ze dne 21. 9. 2019 tak, že se pohledávky věřitele co do částky 69 313,58 Kč neodmítají. Krajský soud uvedl, že „úřední činností zjistil, že dne 4. 10. 2019 byla podána incidenční žaloba“, ve které vystupuje věřitel jako žalobce a stěžovatelé jako žalovaní, pročez usnesení ze dne 21. 9. 2019 nemělo být vůbec vydáno.

3. Proti usnesení krajského soudu ze dne 21. 11. 2019 podali stěžovatelé odvolání, na jehož základě Vrchní soud v Praze (dále jen „vrchní soud“) usnesením ze dne 6. 2. 2020 č. j. 1 VSPH 70/2020-P37-9 potvrdil napadené usnesení krajského soudu jako věcně správné. Vrchní soud se neztotožnil s argumentací stěžovatelů, že věřitel podal určovací žalobu opožděně, v důsledku čehož měla být podle stěžovatelů odmítnuta. V dané věci bylo podle vrchního soudu rozhodující, že insolvenční správce nesprávně poučil věřitele o počátku běhu lhůty k podání určovací žaloby, pročez nelze jeho žalobu doručenou krajskému soudu dne 4. 10. 2019 považovat za opožděnou. Krajský soud proto autoremedurou změnil své usnesení ze dne 21. 9. 2019, a to při splnění všech podmínek stanovených § 95 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „insolvenční zákon“). Vrchní soud poučil účastníky řízení o přípustnosti dovolání s tím, že „lhůta pro podání dovolání začíná běžet ode dne, kdy bylo rozhodnutí doručeno adresátům zvláštním způsobem“. Předmětné usnesení bylo doručeno dne 19. 2. 2020 do datové schránky právního zástupce stěžovatelů a dále též v listinné podobě stěžovatelce dne 26. 2. 2020 a stěžovateli dne 28. 2. 2020 (viz doručky typu III přiložené ke str. 3 usnesení vrchního soudu).

4. Stěžovatelé podali proti usnesení vrchního soudu dovolání doručené krajskému soudu dne 28. 4. 2020. Z písemnosti „předložení věci k rozhodnutí o dovolání“ (č. 1. 15) je patrné, že dovoláním napadené usnesení bylo doručeno shora uvedeným osobám, přičemž zde krajský soud uvedl, že „dovolání bylo podáno včas“. Nejvyšší soud však ústavní stížností napadeným usnesením odmítl dovolání stěžovatelů podle § 243c odst. 3 věty první ve spojení s § 218a a § 243f odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“) jako opožděné. Uvedl, že stěžovatelé byli řádně poučeni o lhůtě k podání dovolání, přičemž usnesení vrchního soudu jim bylo doručeno prostřednictvím jejich právního zástupce dne 19. 2. 2020. Posledním dnem dvouměsíční lhůty k podání dovolání tak byl den 20. 4. 2020. Jelikož stěžovatelé podali dovolání až dne 28. 4. 2020, učinili tak opožděně, pročez je musel odmítnout.

II. Argumentace stěžovatelů

5. Stěžovatelé rekapitulují průběh řízení před soudy a uvádějí, že odmítnutím dovolání porušil Nejvyšší soud jejich právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, resp. právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Nejvyšší soud podle nich nerespektoval kogentní zákonnou úpravu počítání lhůt, v důsledku čehož jejich dovolání nesprávně posoudil

jako opožděné. Podle § 74 odst. 2 insolvenčního zákona totiž platí, že lhůta pro podání oprávněného prostředku počíná běžet ode dne, kdy byla písemnost doručena adresátu zvláštním způsobem. Z obsahu soudního spisu je však patrné, že okruh adresátů zahrnoval nejen právního zástupce stěžovatelů, ale rovněž stěžovatele samotné. Ustanovení § 74 odst. 2 a § 75 odst. 1 insolvenčního zákona se zmiňují nikoli pouze o doručení, ale přímo o doručení adresátu. Stěžovatelům přitom krajský soud nedoručoval usnesení vrchního soudu například s poznámkou, že toto doručení má již pouze informativní povahu. Rozhodnutí Nejvyššího soudu považují stěžovatelé též za nedostatečně odůvodněné, neboť se Nejvyšší soud vůbec nevypořádal se skutečností, že jim usnesení vrchního soudu bylo doručováno do vlastních rukou a řídili se tam uvedeným poučením.

III. Vyjádření k ústavní stížnosti

6. Ústavní soud vyzval dalšího účastníka řízení, aby se vyjádřil k ústavní stížnosti. Nejvyšší soud uvedl, že není porušením práva na spravedlivý proces, nebudují-li soudy vlastní závěry na podrobné oponentuře jednotlivých vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelenou argumentaci. Možnost, že dovolání bude posouzeno jako opožděně podané, byla stěžovatelům známa, když se v jeho úvodu vyjadřovali k zachování lhůty pro jeho podání. Proto nelze hovořit o překvapivém či protiústavním rozhodnutí. Stěžovatelé podle Nejvyššího soudu dále nesprávně vykládají pojem „adresát“ použitý v § 74 odst. 2 a § 75 odst. 1 insolvenčního zákona. Tam, kde je účastník řízení zastoupen advokátem, je soud povinen doručit rozhodnutí pouze tomuto advokátu. Z požadavku na profesionální přístup advokáta pak vyplývá požadavek, aby si v insolvenčním řízení počínal tak, aby lhůta k podání dovolání marně neuplynula.

7. Výzvu k vyjádření k ústavní stížnosti zaslal Ústavní soud též obchodní společnosti Home Credit, a. s., které podle § 28 odst. 2 zákona o Ústavním soudu náleží postavení vedlejší účastnice řízení. Jelikož se však tato obchodní společnost k ústavní stížnosti ve lhůtě určené Ústavním soudem ani později nevyjádřila, má se v souladu s jí poskytnutým poučením za to, že se postavení vedlejší účastnice vzdala.

8. Vyjádření Nejvyššího soudu zaslal Ústavní soud stěžovatelům na vědomí a k případné replice, ti se však ve stanovené lhůtě ani po jejím uplynutí nevyjádřili.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

9. Ústavní soud posuzoval splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnými stěžovateli, kteří byli účastníky řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem podle § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), když vyčerpali všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svých práv, resp. když proti napadenému usnesení Nejvyššího soudu nebyl takový prostředek přípustný.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

10. Ústavní soud je podle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti stojícím mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy). K zásahu do jejich rozhodovací činnosti je oprávněn jen tehdy, kdyby soudy porušily ústavně zaručená práva stěžovatelů, zejména nebylo-li soudní řízení jako celek vedeno v souladu s hlavou pátou Listiny [srov. např. náleze ze dne 19. 11. 2013 sp. zn. III. ÚS 3199/12 (N 191/71 SbNU 279)]. Přestože se Ústavní soud v obecné rovině řídí zásadou minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti soudů [např. náleze ze dne 21. 9. 1999 sp. zn. I. ÚS 168/99 (N 126/15 SbNU 203)], nemůže pominout, že „výklad a následné použití právních předpisů obecnými soudy mohou být v některých případech natolik extrémní, že vybočí z mezí hlavy páté Listiny, jakož i z principů ovládajících demokratický

právní stát, a zasáhnou tak do některého ústavně zaručeného základního práva“ [nález ze dne 10. 4. 2018 sp. zn. II. ÚS 4026/17 (N 72/89 SbNU 109)], což odůvodňuje kasační zásah Ústavního soudu.

11. Po posouzení ústavní stížnosti, obsahu napadeného usnesení, vyjádření Nejvyššího soudu a vyžádaného insolvenčního spisu (resp. jeho části) dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná. Ústavní soud rozhodl ve věci bez nařízení ústního jednání, neboť od něj nebylo možné očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

12. Ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny zaručuje každému možnost domáhat se „stanoveným postupem“ svého práva u nezávislého a nestranného soudu (případně u jiného orgánu veřejné moci). 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“ [nálezy ze dne 31. 3. 2020 sp. zn. III. ÚS 4012/19 (N 59/99 SbNU 181) a ze dne 11. 5. 2021 sp. zn. III. ÚS 3541/20 (N 93/106 SbNU 42)]. Proto také Ústavní soud dovodil, že byl-li podaný opravný prostředek odmítnut, popř. bylo-li řízení o opravném prostředku zastaveno, aniž k tomu byly splněny zákonné podmínky, má takový postup za následek odepření přístupu k soudu, a tím i porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny [viz nálezy ze dne 23. 10. 2014 sp. zn. I. ÚS 3106/13 (N 196/75 SbNU 211) a ze dne 27. 11. 2018 sp. zn. II. ÚS 1967/18 (N 194/91 SbNU 403)]. Jsou-li totiž opravné prostředky právním řádem připuštěny, nemůže se rozhodování o nich ocitnout mimo ústavní rámec ochrany základních práv jednotlivce, především práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. nález ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.)].

13. Shora uvedené kautely přitom platí i pro řízení o dovolání před Nejvyšším soudem. Přestože dovolání představuje mimořádný opravný prostředek, jehož existence sama nepoživá ústavněprávní ochrany, nemůže být rozhodování o něm vyjmuto z rámce ústavně zaručených základních práv a svobod [srov. např. nálezy ze dne 10. 5. 2005 sp. zn. IV. ÚS 128/05 (N 100/37 SbNU 355) a ze dne 15. 3. 2010 sp. zn. IV. ÚS 2117/09 (N 51/56 SbNU 553)]. Proto kdyby Nejvyšší soud v řízení o dovolání „nerespektoval kogentní zákonnou úpravu počítání lhůt, v důsledku čehož ve lhůtě podané dovolání posoudil jako opožděně podané a odmítl je projednat“, resp. nedostál by „své ústavní povinnosti poskytovat ochranu základním právům stěžovatelů (čl. 4 Ústavy), a sám tak porušil základní právo na přístup k soudu ...“ [nález ze dne 1. 10. 2014 sp. zn. IV. ÚS 2026/14 (N 186/75 SbNU 81)], je založen důvod pro zásah Ústavního soudu. K porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny dokonce může v některých případech dojít i tehdy, postupuje-li Nejvyšší soud při odmítnutí dovolání pro opožděnost formálně správně (viz nález sp. zn. II. ÚS 1967/18).

14. V posuzované věci lze též přiměřeně odkázat na nález ze dne 27. 8. 2009 sp. zn. II. ÚS 264/09 (N 190/54 SbNU 351), v němž Ústavní soud uvedl, že pokud soud doručoval rozhodnutí napodruhé bez poznámky například v tom smyslu, že doručení má již jen informativní povahu, dal tímto postupem stěžovateli za pravdu, že původní doručení nebylo v pořádku. V tom případě „je ale namístě uplatnit vůči soudu stejnou formální přísnost, jakou v otázce doručování a předkládání podání (posuzování zmeškání lhůt, doručení nepřislušnému soudu atd.) uplatňuje soud vůči účastníkům“. Stejně tak nelze klást k tíži stěžovatelů, pokud postupovali v důvěře ve správnost a zákonnost poučení odvolacího soudu [srov. nálezy ze dne 24. 4. 2018 sp. zn. II. ÚS 3976/17 (N 81/89 SbNU 231), ze dne 26. 9. 2018 sp. zn. I. ÚS 1820/18 ve znění opravného usnesení ze dne 23. 10. 2018 (N 161/90 SbNU 607) nebo rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 9. 2014 ve věci *Gajtani proti Švýcarsku* č. 43730/07].

15. Ústavní soud nezpochybňuje tvrzení Nejvyššího soudu, že jsou-li účastníci řízení zastoupeni advokátem, doručuje soud (až na výjimky) veškeré písemnosti pouze tomuto advokátovi. V posuzované věci je však podstatné, že dovoláním napadené usnesení vrchního

soudu bylo doručováno jak právnímu zástupci stěžovatelů, tak rovněž každému ze stěžovatelů na adresu jejich trvalého pobytu. Tuto skutečnost přitom Nejvyšší soud zcela přehlédl a navzdory tvrzení stěžovatelů se s ní nevypořádal. Stěžovatelé přitom vycházeli toliko z poučení uvedeného v rozhodnutí vrchního soudu, podle něhož bylo možné podat dovolání do dvou měsíců ode dne, kdy jim bylo rozhodnutí doručeno zvláštním způsobem. Soudní rozhodnutí přitom nebylo stěžovatelům doručováno například s poznámkou, že má pouze informativní povahu, když stejné rozhodnutí bylo předtím doručeno též jejich právnímu zástupci. Lze proto shrnout, že bylo-li účastníkům řízení z iniciativy soudu doručeno stejné rozhodnutí vícekrát, aniž by soud uvedl, že další doručení má pouze informativní povahu, počíná běh lhůty k podání opravného prostředku (dovolání) právě od posledního doručení rozhodnutí.

16. Stěžovatelce bylo dovoláním napadené usnesení vrchního soudu doručeno dne 26. 2. 2020, stěžovateli bylo doručeno dne 28. 2. 2020 (viz bod 3 výše). Jelikož bylo v insolvenční věci stěžovatelů – manželů – rozhodnuto o jejich úpadku a „společném“ oddlužení (srov. usnesení krajského soudu ze dne 28. 3. 2019 č. j. KSUL 69 INS 3573/2019-A-18), je třeba na ně hledět jako na nerozlučné společníky podle § 91 odst. 2 o. s. ř. Ústavní soud nepopírá, že také nerozlučným společníkům (každému z nich) běží odvolací lhůta samostatně. Z „povahy nerozlučného společenství (rozhodnutí se musí vztahovat na všechny nerozlučné společníky) však plyne, že nerozlučný společník podá odvolání (dovolání) včas, učiní-li tak v době běhu ... lhůty alespoň jednoho z nich. Odvolání (dovolání) se vztahuje na všechny nerozlučné společníky ...“ (ŠEBEK, R. In SVOBODA, K. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 865–866). Proto jelikož stěžovatel podal dovolání poslední den „své“ lhůty (28. 4. 2020), vztahuje se toto včas podané dovolání i na stěžovatelku.

17. Je zjevné, že Nejvyšší soud nezohlednil skutečnost, že dovoláním napadené usnesení vrchního soudu bylo doručeno nejen advokátovi, ale rovněž samotným stěžovatelům, kteří byli poučeni o tom, že běh lhůty pro podání dovolání se odvíjí právě od okamžiku tohoto doručení. S touto skutečností se ostatně Nejvyšší soud náležitým způsobem nevypořádal ani ve svém vyjádření (viz bod 6 výše). Skutečnost, že se stěžovatelé v úvodu svého dovolání vyjádřili též k jeho včasnosti, v žádném případě neimplikuje závěr, že byli srozuměni s jeho opožděností, přičemž jeho odmítnutí pro ně není překvapivé a protiústavní (viz tentýž bod). Nejvyšší soud svým postupem porušil právo stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

18. S ohledem na výše uvedené dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná, proto jí vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadené rozhodnutí zrušil. Ústavní soud upozorňuje, že toto jeho rozhodnutí žádným způsobem nepředjímá budoucí rozhodnutí Nejvyššího soudu o podaném dovolání (mimo závěr o jeho včasnosti).

Č. 199**Účelnost vynaložených nákladů zmocněnce poškozeného v trestním řízení
(sp. zn. III. ÚS 1033/21 ze dne 16. listopadu 2021)**

Přiznání nákladů zmocněnce poškozeného v trestním řízení je podmíněno úvahou soudu o účelnosti vynaložených nákladů, v rámci níž je nutno hodnotit nejen potřebnost jednotlivých úkonů, ale také přiměřenost výše sazby za jeden úkon právní služby, kde jako orientační referenční rámec může sloužit především sazba za jeden úkon právní služby ustanoveného zmocněnce, popř. ustanoveného obhájce. Uvedené úvahy musí být obsaženy v odůvodnění soudního rozhodnutí, jinak nelze považovat rozhodnutí za přezkoumatelné a absence těchto úvah zakládá porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a taktéž práva na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a soudců Vojtěcha Šimíčka a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatelů M. P. a A. V., zastoupených JUDr. Václavem Vlkem, advokátem, sídlem Sokolovská 32/22, Praha 8 – Karlín, proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. ledna 2021 č. j. 11 To 344/2020-2483 a usnesení Okresního soudu v Semilech ze dne 12. listopadu 2020 č. j. 4 T 154/2019-2434, za účasti Krajského soudu v Hradci Králové a Okresního soudu v Semilech jako účastníků řízení a Okresního státního zastupitelství v Semilech jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. ledna 2021 č. j. 11 To 344/2020-2483 a usnesením Okresního soudu v Semilech ze dne 12. listopadu 2020 č. j. 4 T 154/2019-2434 byla porušena základní práva stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. ledna 2021 č. j. 11 To 344/2020-2483 a usnesení Okresního soudu v Semilech ze dne 12. listopadu 2020 č. j. 4 T 154/2019-2434 se ruší.

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“) se stěžovatelé domáhají zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, a to pro porušení čl. 1, čl. 36 odst. 1 a čl. 39 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 3 písm. a) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

2. Usnesením pléna Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2021 bylo rozhodnuto, že ústavní stížnost stěžovatele vedená pod sp. zn. III. ÚS 1033/21 a ústavní stížnost stěžovatelky vedená pod sp. zn. IV. ÚS 1042/21 se spojují ke společnému řízení a nadále budou vedeny pod sp. zn. III. ÚS 1033/21.

3. Ústavní soud si za účelem posouzení ústavních stížností vyžádal spis vedený u Okresního soudu v Semilech (dále jen „okresní soud“) pod sp. zn. 4 T 154/2019, z něhož zjistil dále uvedené skutečnosti.

4. Rozsudkem okresního soudu ze dne 24. 2. 2020 č. j. 4 T 154/2019-2278 ve spojení s usnesením Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) ze dne 25. 8. 2020 č. j. 11 To 157/2020-2349 byli stěžovatelé uznáni vinnými spolupachatelstvím zločinu poškození věřitele, a to stěžovatel podle § 222 odst. 1 písm. a) a odst. 4 písm. a) trestního zákoníku a stěžovatelka podle § 222 odst. 2 písm. a) a odst. 4 písm. a) trestního zákoníku. Stěžovateli byl uložen trest odnětí svobody ve výměře tří let a trest propadnutí věci. Stěžovatelce byl uložen peněžitý trest ve výši 2 000 000 Kč, přičemž pro případ, že by trest nebyl vykonán, byl stěžovatelce uložen náhradní trest odnětí svobody ve výměře tří let. Oběma stěžovatelům byla uložena povinnost společně a nerozdílně nahradit poškozenému J. K. škodu ve výši 10 443 278 Kč. Stěžovatelé napadli usnesení krajského soudu dovoláním, o němž nebylo v době přijetí nálezu v posuzované věci rozhodnuto.

5. Napadeným usnesením okresního soudu bylo stěžovatelům podle § 154 odst. 1 trestního řádu za použití § 155 odst. 4 trestního řádu uloženo, aby společně a nerozdílně nahradili poškozenému K. na nákladech potřebných k účelnému uplatnění nároku na náhradu škody v trestním řízení částku ve výši 594 499,14 Kč.

6. Stěžovatelé napadli usnesení okresního soudu stížností, jež byla krajským soudem jako nedůvodná podle § 148 odst. 1 písm. c) trestního řádu zamítnuta.

II. Argumentace stěžovatelů

7. Stěžovatelé ve svých ústavních stížnostech, které se obsahově zcela shodují, tvrdí, že náklady zmocněnce poškozeného byly přiznány v neúměrně vysoké výši, neodpovídají tak požadavku účelnosti a závěry soudů v napadených rozhodnutích nejsou ve vztahu k možné moderaci podle § 12a odst. 2 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“) ani řádně zdůvodněny.

8. Stěžovatelé dále namítají hrubou nerovnost v právech a povinnostech osob, kdy je maximální tarifní hodnotou při obhajobě v trestním řízení částka ve výši 50 000 Kč, a vedle toho je zmocněnci poškozeného určena tarifní hodnota podle výše škody. Stěžovatelé v tomto kontextu zdůrazňují, že role obhájce v trestním řízení je rozhodně obtížnější než role zmocněnce poškozeného. V posuzované věci převyšuje odměna zmocněnce poškozeného odměnu obhájce stěžovatelů 21krát.

9. Stěžovatelé poukazují na nepřiměřené umocnění trestu pachatele, který náklady zmocněnce poškozeného musí uhradit. V posuzované věci, kde jsou náklady zmocněnce poškozeného vyčísleny na částku 594 499,14 Kč, lze tyto náklady vnímat jako další trest uložený stěžovatelům.

III. Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení

10. Ústavní soud zaslal ústavní stížnosti k vyjádření účastníkům a vedlejším účastníkům řízení.

11. Okresní soud uvedl, že nevyužije svého práva vyjádřit se k ústavním stížnostem, a plně odkázal na obsah napadeného usnesení.

12. Krajský soud taktéž plně odkázal na obsah svého napadeného usnesení.

13. Okresní státní zastupitelství v Semilech ve svém vyjádření uvedlo, že se ztotožňuje s argumentací uvedenou v napadených rozhodnutích, přičemž zdůrazňuje, že Ústavnímu soudu nepřísluší rozhodovat o konkrétní výši odměny zmocněnce. Použití § 12a odst. 2 advokátního tarifu je možné pouze v případě, kdy stanovení tarifní hodnoty vede k přiznání neúměrně vysoké částky, což by odporovalo požadavku účelnosti. V posuzované věci však k takové situaci nedošlo, a tudíž vedlejší účastník považuje ústavní stížnosti za nedůvodné a navrhuje jejich zamítnutí.

14. Krajské státní zastupitelství v Hradci Králové se ve svém sdělení výslovně vzdalo postavení vedlejšího účastníka řízení.

15. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat stěžovatelům výše uvedená vyjádření k replice, neboť z nich neplynou žádné závěry, které by stěžovatelům již nebyly známy.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

16. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnosti byly podány včas oprávněnými stěžovateli, kteří se účastnili řízení, v němž byla vydána napadená rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejich projednání příslušný. Stěžovatelé jsou právně zastoupeni v souladu s § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a ústavní stížnosti jsou přípustné (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť stěžovatelé vyčerpali všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svých práv.

V. Posouzení důvodnosti ústavních stížností

17. Ústavní soud přezkoumal napadená rozhodnutí, jakož i řízení jim předcházející z hlediska stěžovateli v ústavních stížnostech uplatněných námitek a dospěl k závěru, že ústavní stížnosti jsou důvodné.

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

19. Při rozhodování o náhradách nákladů zmocněnců poškozených v trestním řízení již Ústavní soud také několikrát zdůraznil, že nastavení výše odměn za právní zastoupení je úkolem normotvůrce, který svou představu o vhodné úpravě jejich výpočtu vtělí do textu právního předpisu. Není přitom úkolem Ústavního soudu, aby normotvůrcem přijaté řešení bez dalšího hodnotil. Pravidlo určení tarifní hodnoty pro výpočet odměny zmocněnce poškozeného v trestním řízení pro účely stanovení náhrady nákladů řízení je obsaženo v advokátním tarifu. Výpočet výše odměny zmocněnce poškozeného v trestním řízení se liší v závislosti na tom, zda jde o zmocněnce ustanoveného nebo zmocněnce poškozeným zvoleného. V těchto případech ve výsledku může dojít k podstatně odlišné výši přiznané náhrady pro zmocněnce ustanoveného oproti zmocněnci zvolenému. Stejně tak může být výše přiznaných nákladů pro zmocněnce (v jeho prospěch) nepoměrná k výši přiznaných nákladů obhájci obviněného v trestním řízení [viz např. nález ze dne 3. 11. 2020 sp. zn. III. ÚS 1255/18 (N 203/103 SbNU 39)].

20. Náhrada nákladů adhezního řízení je obecně upravena v § 154 trestního řádu, podle něhož platí, že byl-li poškozenému alespoň zčásti přiznán nárok na náhradu škody nebo nemajetkové újmy v penězích, je odsouzený, jemuž byla povinnost k náhradě škody nebo

nemajetkové újmy v penězích uložena, povinen nahradit poškozenému též náklady potřebné k účelnému uplatnění tohoto nároku v trestním řízení, a to včetně nákladů vzniklých přibráním zmocněnce. Z uvedeného je zřejmé, že předmětem náhrady nejsou všechny náklady, které poškozenému v souvislosti s uplatněním nároku na náhradu škody nebo nemajetkové újmy vznikly, nýbrž pouze náklady vynaložené účelně. Ústavní soud k rozhodování obecných soudů o nákladech řízení, zejména pak v adhezním řízení, opakovaně, i přes svou zdrženlivost, zdůrazňuje, že má být poskytována náhrada nákladů toliko účelně vynaložených. I přes široký prostor pro úvahu, který zákon v tomto směru soudům poskytuje a který v sobě skrývá nebezpečí nejednotnosti posuzování otázky nákladů řízení v judikatuře obecných soudů, zde zůstává zachován požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí [srov. např. náleze ze dne 29. 3. 2012 sp. zn. I. ÚS 3923/11 (N 68/64 SbNU 767)].

21. Ústavní soud připomíná, že je třeba vždy vážit, zda odměna nepřesahuje rozumnou míru účelnosti, kterou je třeba poměřovat mimo jiné i výši přiznané náhrady újmy.

22. V této souvislosti Ústavní soud zdůrazňuje, že za určitých podmínek připouští výklad advokátního tarifu, podle něž jsou na určení výše odměny zvoleného zmocněnce poškozených uplatněna kritéria pro určení výše odměny ustanoveného zmocněnce poškozených, a jeho judikatura je v tomto směru již ustálena (srov. usnesení ze dne 2. 5. 2019 sp. zn. III. ÚS 1137/19, ze dne 2. 4. 2019 sp. zn. III. ÚS 1404/18 a ze dne 29. 5. 2018 sp. zn. IV. ÚS 3103/17). Postup, jímž soud použije ustanovení advokátního tarifu určená pro ustanoveného zmocněnce poškozených na situaci zvoleného zmocněnce poškozených, musí být řádně a dostatečně individuálně odůvodněn (usnesení ze dne 30. 7. 2019 sp. zn. II. ÚS 4103/18, bod 24). Z uvedeného vyplývá, že v případě zvoleného zmocněnce lze z hlediska uplatnění moderačního práva použít § 12a advokátního tarifu, přičemž smyslem připuštění postupu podle tohoto ustanovení i v případech zvolených zmocněnců poškozených je právě umožnit korigování celkové nepřiměřené výše přiznané náhrady nákladů. Ústavní soud se již zabýval (viz např. usnesení ze dne 29. 5. 2018 sp. zn. IV. ÚS 3103/17) otázkou přípustnosti použití § 12a odst. 2 advokátního tarifu pro určení sazby mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby v případě zvoleného (nikoliv ustanoveného) zmocněnce. Dovodil přitom, že ačkoliv předmětné ustanovení primárně dopadá na odlišné situace, jeho aplikace v případech, kdy by stanovení tarifní hodnoty dle § 10 odst. 5 advokátního tarifu vedlo k přiznání neúměrně vysoké náhrady nákladů zvoleného zmocněnce poškozeného, je při náležitém a pečlivém odůvodnění takového postupu možná. Je totiž třeba vzít v úvahu, že povinnost uhradit takové nepřiměřeně vysoké náklady jednak odporuje požadavku účelnosti (§ 154 odst. 1 trestního řádu) a tím, komu je uložena, je osoba odsouzeného pachatele trestného činu, jehož postih je takovým postupem obecných soudů ještě nepřiměřeně umocněn.

23. V posuzované věci dle Ústavního soudu došlo k přiznání nepřiměřeně vysoké částky určené jako náklady zmocněnce poškozeného, která je však v posuzované věci v rozporu s požadavkem účelnosti vynaložených nákladů, k čemuž především v odůvodnění napadených usnesení chybí jakákoliv argumentace, jak bude rozvedeno níže.

24. Ústavní soud z vyžádaného spisu sp. zn. 4 T 154/2019 zjistil, že stěžovatelé svým trestným jednáním způsobili poškozenému J. K. škodu, pročež byli rozsudkem okresního soudu ve spojení se zamítavým usnesením krajského soudu společně a nerozdílně zavázáni uhradit poškozenému škodu ve výši 10 443 278 Kč. Poškozený J. K. si na základě plné moci ze dne 25. 5. 2015 zvolil jako svého zmocněnce advokáta JUDr. Evžena Zörklera. Zmocněnec si vyúčtoval celkem 10 úkonů právní služby podle § 10 odst. 1 advokátního tarifu, přičemž jako tarifní hodnota byla stanovena výše škody, tj. 10 443 278 Kč. Podle § 7 advokátního tarifu činí tedy sazba za jeden úkon právní služby částku 48 500 Kč. Ke všem úkonům byla přiznána částka ve výši 3 000 Kč za 10 režijních paušálů, tj. 300 Kč za jeden úkon. Zmocněnec si dále vyúčtoval dvě cesty v celkové výši 3 321,60 Kč a konečně byla poškozenému přiznána i částka 103 177,54 Kč jako daň z přidané hodnoty, neboť zmocněnec je plátcem této daně.

25. Z odůvodnění napadených usnesení předně nevyplyvá jakákoliv úvaha soudů o účelnosti vynaložených nákladů, soudy toliko „mechanicky“ přijaly vyčíslení, které předložil poškozený prostřednictvím svého zmocněnce. K tomu Ústavní soud připomíná, že každé soudní rozhodnutí musí obsahovat řádné odůvodnění, jehož účelem je zejména seznámit účastníky řízení s úvahami, na nichž soud založil své skutkové a právní závěry. Požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí soudů odpovídá právu na soudní ochranu zaručenému v čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny (a principu vyloučení libovůle) [viz např. nález ze dne 21. 1. 2014 sp. zn. IV. ÚS 2468/11 (N 6/72 SbNU 83) nebo nález ze dne 2. 6. 2020 sp. zn. III. ÚS 3411/19 (N 115/100 SbNU 299), bod 19]. Nezbytný rozsah odůvodnění se odvíjí od předmětu a povahy řízení, jakož i návrhů a argumentů uplatněných účastníky, s nimiž se soudy musí adekvátně vypořádat [např. nálezy ze dne 22. 9. 2009 sp. zn. III. ÚS 961/09 (N 207/54 SbNU 565) a ze dne 28. 7. 2020 sp. zn. IV. ÚS 3555/19 (N 156/101 SbNU 89)]. Nejsou-li zřejmé důvody soudního rozhodnutí, svědčí to o libovůli v soudním rozhodování, která je v rozporu s principem právního státu [viz např. nález ze dne 3. 3. 2009 sp. zn. II. ÚS 169/09 (N 43/52 SbNU 431)]. Okresní soud se účelností vynaložených nákladů nezabýval vůbec, krajský soud ke stížnostní námitce uvedl pouze tolik, že nedospěl k závěru, že by odměna zmocněnce přesahovala rozumnou míru účelnosti, avšak bez argumentačního podkladu.

26. Soudy tedy prvotně nedostály požadavku na řádné odůvodnění soudního rozhodnutí, který v posuzované věci spočívá zejména ve vysvětlení účelnosti vynaložených nákladů. V posuzované věci se *prima facie* jeví jako zjevně nepřiměřená výše částky odpovídající jednomu úkonu právní služby, která činí 48 500 Kč. V situaci, která nastala v posuzované věci, kdy se odměna zmocněnce výši jednoho úkonu právní služby zcela vymyká právní praxi týkající se výše odměn poskytovaných zmocněncům ustanoveným, *nota bene* i ustanoveným obhájcem, je obecný soud povinen zvážit použití § 12a odst. 2 advokátního tarifu a přesvědčivě vyložit, proč nepovažuje jeho aplikaci za vhodnou. Napadená usnesení takové úvahy neobsahují, byť částka jednoho úkonu právní služby vycházející z tarifní hodnoty (výše škody v trestním řízení) zcela zjevně vybočuje ze standardů výše odměn ustanoveným zmocněncům, jejichž výše odměny činí maximálně 5 000 Kč za jeden úkon právní služby, resp. obhájcem, v trestním řízení, jejichž odměna je odstupňována závažností stíhaného trestného činu (s maximální tarifní hodnotou 50 000 Kč, tedy odměna za jeden úkon právní služby činí ještě méně než 5 000 Kč) a odpovídá v tomto ohledu standardům řízení civilního. Ústavní soud zdůrazňuje, že při hodnocení účelnosti nákladů vzniklých přibráním zmocněnce je nutno hodnotit nejenom potřebnost každého jednotlivého úkonu, ale taktéž přiměřenost výše sazby za jeden úkon právní služby, kde jako orientační referenční rámec bude sloužit právě sazba za jeden úkon zmocněnce ustanoveného, popř. ustanoveného obhájce (viz taktéž nález sp. zn. III. ÚS 1255/18). Dopad takto vysokých vyčíslených nákladů zmocněnce poškozeného je nadto nutno hodnotit i s ohledem na postavení stěžovatelů, zde obviněných, neboť uložená povinnost k náhradě nákladů zmocněnce poškozeného fakticky umocňuje uložený trest.

27. Napadenými rozhodnutími, která neobsahují řádné odůvodnění ve vztahu k účelnosti vynaložených nákladů zmocněnce poškozeného, což v posuzované věci neoddělitelně souvisí zejména s nepřiměřenou výší odměny zmocněnce poškozeného za jeden úkon právní služby ve výši 48 500 Kč, bylo zasaženo do práva stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť napadená rozhodnutí nevylučují libovůli, když z nich nejsou seznatelné žádné vlastní úvahy soudů. Napadenými rozhodnutími, která nelze považovat za přezkoumatelná, bylo zároveň zasaženo do práva stěžovatelů na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny, neboť stěžovatelé jsou na základě nepřezkoumatelných rozhodnutí zavázáni společně a nerozdílně uhradit náklady zmocněnce poškozeného ve výši, která vznáší závažné pochybnosti o jejich řádném vyčíslení s ohledem na jejich účelnost.

28. Na základě uvedeného dospěl Ústavní soud k závěru, že napadenými rozhodnutími došlo k porušení ústavně zaručeného práva stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1

Listiny a práva na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jakož i práva na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny, pročež ústavním stížnostem mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků vyhověl a dle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadená rozhodnutí zrušil.

Č. 200**Právo na soudní ochranu při přezkumu opatření obecné povahy podle
pandemického zákona
(sp. zn. II. ÚS 2385/21 ze dne 16. listopadu 2021)**

Vystupuje-li jako zákonný zástupce účastníka či vedlejšího účastníka řízení před Ústavním soudem advokát, nemusí být zastoupen jiným advokátem.

Neústavnost či nezákonnost opatření obecné povahy může spočívat i v nedostatečné úpravě určité otázky; jelikož obecné soudy nemají pravomoc opatření obecné povahy doplňovat či měnit, dopadá nezákonnost či neústavnost na opatření obecné povahy jako na celek či na tu jeho část, v níž byl nedostatek zjištěn. Odmítnou-li se obecné soudy věcně zabývat námitkou, že úprava obsažená v opatření obecné povahy je nedostatečná pro tvrzený nedostatek jejich pravomoci, porušují základní právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové a soudce Davida Uhlíře o ústavní stížnosti stěžovatelky nezletilé a) A. A. K., zastoupené zákonným zástupcem P. K., advokátem, proti usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Ao 13/2021-44 ze dne 24. 6. 2021 a ústavní stížnosti stěžovatelek nezletilých b) E. H. K. a c) S. D. K., obou zastoupených zákonným zástupcem P. K., advokátem, proti usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Ao 6/2021-40 ze dne 24. 6. 2021, za účasti Nejvyššího správního soudu jako účastníka řízení a Ministerstva zdravotnictví jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Ao 6/2021-40 ze dne 24. 6. 2021 a usnesením Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Ao 13/2021-44 ze dne 24. 6. 2021 bylo porušeno základní právo stěžovatelek na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění**I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení**

1. Dne 6. 4. 2021, v době stavu pandemické pohotovosti, dle § 1 odst. 3 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, (dále jen „pandemický zákon“) vydalo Ministerstvo zdravotnictví mimořádné opatření č. j. MZDR 14592/2021-3/MIN/KAN, kterým s odkazem na § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“) omezilo osobní přítomnost žáků ve školách. Dle mimořádného opatření byla umožněna osobní přítomnost žáků na vzdělávání za podmínky, že se dvakrát týdně podrobí

vyšetření prostřednictvím neinvazivního antigenního testu na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2, způsobujícího onemocnění COVID-19, a prokáží se negativním výsledkem tohoto vyšetření (čl. I mimořádného opatření). Testování se ovšem nemusely podrobit mimo jiné osoby, které prodělaly laboratorně potvrzené onemocnění COVID-19 a u kterých neuběhlo od prvního pozitivního testu více než 90 dní [čl. II písm. a) mimořádného opatření], nebo osoby disponující certifikátem o očkování za předpokladu, že od očkování uběhla požadovaná doba [čl. II písm. c) mimořádného opatření].

2. Stěžovatelka a) byla v té době žákyní nižšího stupně víceletého gymnázia, stěžovatelka c) žákyní základní školy a stěžovatelka b) se zúčastnila povinného předškolního vzdělávání v mateřské škole. Stěžovatelky se obrátily na Nejvyšší správní soud a domáhaly se zrušení mimořádného opatření (ve znění pozdějších opatření). Tvrdily, že onemocnění COVID-19 prodělaly v prosinci 2020 a že dle laboratorních testů mají dostatek protilátek. Nezákonnost mimořádného opatření spatřovaly mimo jiné v tom, že v něm nebyla zakotvena výjimka z testování pro osoby, které prodělaly onemocnění a mají proti němu protilátky.

3. Nejvyšší správní soud napadenými usneseními odmítl návrhy stěžovatelek jako zjevně neopodstatněné dle § 13 odst. 3 věty první pandemického zákona. K výše uvedené námitce Nejvyšší správní soud uvedl, že stěžovatelky nemají laboratorně potvrzeno prodělání onemocnění COVID-19 a svým návrhem se „v podstatě dožadují toho, aby byla v mimořádném opatření stanovena další výjimka vztahující se na osoby s dostatečným množstvím protilátek“, a aby tak byly tyto osoby postaveny „na roveň osobám očkovaným“. Nejvyšší správní soud konstatoval, že „nemá pravomoc doplňovat jakékoli ustanovení (další výjimku) do napadeného opatření“, neboť by tím nepřipustně zasáhl do pravomoci Ministerstva zdravotnictví; úlohou správních soudů totiž není opatření obecné povahy „dotvářet či hledat optimální řešení“. Mimořádné opatření jako akt smíšené povahy „v mnohém připomíná právní předpis“ a úlohu Nejvyššího správního soudu lze „připodobnit roli Ústavního soudu jako tzv. negativního zákonodárce; ustanovení zákonů, která jsou v rozporu s ústavním zákonem, může zrušit, nemůže je však nahradit svým vlastním rozhodnutím“. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že „může napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit, nemůže ho ovšem nijak doplnit či dotvořit vlastním rozhodnutím, jak fakticky požadují navrhovatelky, neboť by si tím osoboval více oprávnění, než mu ze zákona přísluší“ (napadená usnesení č. j. 5 Ao 6/2021-40, body 20 a 21, a č. j. 5 Ao 13/2021-44, body 21 a 22).

II. Argumentace účastníků

4. Podle stěžovatelek bylo napadenými rozhodnutími porušeno zejména jejich základní právo na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

5. Stěžovatelky uvádějí, že dle laboratorních testů měly vysokou hladinu protilátek proti viru SARS-CoV-2, takže se nacházely ve srovnatelné situaci s osobami, které podstoupily očkování. Mimořádné opatření s nimi ovšem bezdůvodně zacházelo rozdílně a vyžadovalo od nich, aby podstoupily testování. To platí obdobně ve vztahu k osobám v době do 90 dnů od prodělání nákazy, které se rovněž nemusely podrobovat testování. Nejvyšší správní soud se však s jejich námitkou nevypořádal.

6. V této souvislosti se stěžovatelky dovolávají rozsudků Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 21/2021-23 ze dne 30. 6. 2021, body 19–21, a č. j. 6 Ao 19/2021-66 ze dne 13. 8. 2021, body 30 a 38. V těchto rozsudcích byla jiná mimořádná opatření označena za nezákonná i proto, že Ministerstvo zdravotnictví v nich neodůvodnilo, proč s osobami s laboratorně zjištěnými protilátkami zachází odlišně od osob očkovaných či od osob, které prodělaly onemocnění COVID-19 nejpozději před 90 dny.

7. Nejvyšší správní soud navrhl ústavní stížnosti odmítnout jako zjevně neopodstatněné, případně je zamítnout. Uvedl, že se s argumentací stěžovatelek týkající se chybějící výjimky z testování pro osoby s laboratorně potvrzenou hladinou protilátek vypořádal (bod 3 výše).

Stěžovatelky tuto část odůvodnění nerozporují a toliko odkazují na pozdější judikaturu Nejvyššího správního soudu. Napadená rozhodnutí byla ovšem vydána o týden dříve než rozhodnutí, na která odkazují stěžovatelky. Odkazovaná rozhodnutí se týkají jiného mimořádného opatření, jímž byl omezen obchod, služby, setkávání lidí a obdobné činnosti, které bylo vydáno o více než měsíc později oproti mimořádnému opatření napadenému, a v jeho odůvodnění se ve vztahu k osobám, které prodělaly laboratorně potvrzené onemocnění COVID-19, a osobám očkovaným vychází také z argumentu „adekvátní hladiny protilátek“. To u mimořádného opatření napadeného stěžovatelkami neplatí, Ministerstvo zdravotnictví v něm otázku protilátek nijak výslovně neřešilo, což ostatně odpovídá době, kdy bylo toto mimořádné opatření přijímáno, neboť debata ohledně laboratorně naměřených protilátek akcelerovala až později.

8. Tyto zásadní aspekty však stěžovatelky přehlíží. Na základě jejich argumentace založené na prosté citaci pozdější judikatury nelze bez dalšího dovozovat nezákonnost mimořádného opatření, které napadly, s tím, že v něm „Ministerstvo zdravotnictví řádně nezodůvodnilo něco, co samotným opatřením vůbec upraveno nebylo a v době jeho přijímání ani zdaleka nebylo takovým tématem jako nyní“. Nejvyšší správní soud odůvodnění mimořádného opatření o testování ve školách akceptoval i s přihlédnutím k tomu, že jde o opatření obecné povahy, které se svým charakterem blíží právnímu předpisu, jenž je v závislosti na aktuálním (i predikovaném) vývoji epidemické situace vydáván velmi rychle a v podstatě bez jakéhokoli předcházejícího řízení. Tomu musí odpovídat i nároky kladené na odůvodnění mimořádného opatření, jež z povahy věci nemůže postihnout všechny myslitelné situace, které v praxi mohou nastat. Nutno zopakovat, že stěžovatelky ve svých návrzích zpochybňovaly primárně testování ve školách včetně výjimek, které nedopadaly na ně, ale na třetí osoby. Ministerstvo zdravotnictví ovšem tyto výjimky stručně odůvodnilo, což Nejvyšší správní soud akceptoval a vycházel z toho, že ani případné nedostatky v tomto směru nevylučují soudní přezkum napadeného opatření v mezích aktivní procesní legitimace stěžovatelek. Navrhovatelky byly oprávněny dovolávat se nezákonnosti opatření, jež má přímý a nezprostředkovaný vztah výhradně vůči nim, nikoli třetím osobám. Podle Nejvyššího správního soudu se v době vydání nedopustilo Ministerstvo zdravotnictví žádného excesu, před kterým by měly správní soudy stěžovatelky chránit. Stěžovatelky podle Nejvyššího správního soudu „nepřednesly prakticky žádnou argumentaci, jež by založila ústavněprávní rozměr věci,“ a toliko citovaly z pozdější judikatury, jejíž rozpor s napadenými rozhodnutími je však „jen zdánlivý“. Jde o rozhodnutí z pozdější doby, která odrážejí debaty o uznávání laboratorně zjištěných protilátek a „relevanci mají jen pro budoucí rozhodování Nejvyššího správního soudu v obdobných případech“.

9. Ministerstvo zdravotnictví jako vedlejší účastník uvedlo, že Nejvyšší správní soud se v napadených usneseních k otázce absence prokázaných protilátek mezi výjimkami z povinnosti podstoupit testování vyjádřil (bod 3 výše). Dále ve svém vyjádření vysvětluje, proč s ohledem na současný stav vědeckého poznání zastává názor, že pouhé prokázání přítomnosti protilátek proti viru SARS-CoV-2 v krvi osoby, aniž by u ní bylo zároveň laboratorně potvrzeno prodělání onemocnění COVID-19, nelze postavit na roveň laboratorně potvrzenému prodělání tohoto onemocnění.

10. Ústavní soud nepovažoval za nutné vyzývat k vyjádření osobu zúčastněnou na řízení ve věci sp. zn. 5 Ao 13/2021, která se rovněž domáhala zrušení předmětného mimořádného opatření.

III. Hodnocení Ústavního soudu

A. Předpoklady k věcnému projednání

11. Ústavní stížnosti splňují předpoklady k věcnému projednání stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Za těchto předpokladů je zapotřebí se podrobněji vyjádřit toliko k otázce zastoupení advokátem.

12. Dle § 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu musí být fyzické osoby jako účastníci řízení před Ústavním soudem zastoupeny advokátem v rozsahu stanoveném zvláštními předpisy. Ústavní soud nicméně vyložil, že je-li účastníkem nebo vedlejším účastníkem řízení před Ústavním soudem advokát, nemusí být zastoupen jiným advokátem [stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 42/15 ze dne 8. 10. 2015 (ST 42/79 SbNU 637; 290/2015 Sb.)]. Je-li advokát dle odkazovaného stanoviska schopen hájit práva a zájmy ve své vlastní věci, obdobně platí, že je schopen tak učinit tam, kde vystupuje jako zákonný zástupce jiné osoby. Vystupuje-li jako zákonný zástupce účastníka či vedlejšího účastníka řízení před Ústavním soudem advokát, nemusí být zastoupen jiným advokátem. To však samozřejmě platí jen pro případy, kdy mezi zákonným zástupcem a jím zastupovaným dítětem či dětmi nebude nezbytné dětem ustanovit kolizního opatrovníka s ohledem na možný střet zájmů mezi dětmi a rodičem-advokátem či s ohledem na nejlepší zájem dítěte. Tato situace však v posuzovaném případě nenastala, a proto Ústavní soud neshledal žádný důvod, proč by nemohl v tomto případě zákonný zástupce jako advokát děti zastupovat v řízení o projednávané ústavní stížnosti.

B. Meritorní přezkum

13. Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví, jehož zrušení se stěžovatelky domáhaly, bylo vydáno na základě § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. Při úvahách o charakteru tohoto mimořádného opatření je třeba vyjít z toho, jakou formu pro něj předepisuje právní řád; je-li forma určitého aktu jednoznačně určena, není totiž zpravidla namístě přehodnocování z materiálních hledisek [viz obdobně nálezy sp. zn. Pl. ÚS 19/11 ze dne 31. 1. 2012 (N 23/64 SbNU 223; 132/2012 Sb.), bod 31; nebo usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020 (U 6/99 SbNU 485), body 35 a 50–54]. Předmětné mimořádné opatření se dle § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví vydává jako opatření obecné povahy, a tak je třeba vycházet z tohoto jednoznačného určení formy, které nikdo z účastníků nezpochybnil. Ústavní soud navíc již ve své judikatuře akceptoval, že předmětné mimořádné opatření má charakter opatření obecné povahy (usnesení sp. zn. II. ÚS 977/21 ze dne 27. 4. 2021).

14. Opatření obecné povahy představují „určité překlenutí dvou v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé“ [nálezy sp. zn. III. ÚS 3817/17 ze dne 14. 5. 2019 ve znění opravného usnesení ze dne 23. 5. 2019 (N 78/94 SbNU 73), bod 30]. Jelikož opatření obecné povahy sdílí některé charakteristiky s normativními právními akty (právními předpisy), vztahují se na ně přiměřeně i požadavky, které ústavní pořádek na tyto akty klade.

15. Ústavní soud ve své judikatuře dovodil, že „neústavnost zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení může vyplynout i z nedostatečné úpravy určitého právního institutu nebo jeho součásti (opomenutí zákonodárce), jestliže tato skutečnost znemožňuje, byť jen v některých případech, jejich ústavně konformní použití. Nemůže-li k odstranění takovéto neústavnosti dojít zrušením pouze částí právní úpravy předmětného právního institutu, pak závěr o neústavnosti dopadá na tuto úpravu jako celek“. Jelikož Ústavní soud nemůže zákony doplňovat či měnit, nezbývá mu než danou zákonnou úpravu zrušit, i když její jednotlivé části

samy o sobě nemusejí být protiústavní [nález sp. zn. Pl. ÚS 32/18 ze dne 30. 7. 2019 (N 141/95 SbNU 213; 232/2019 Sb.), bod 22, a tam citovaná judikatura]. Nedostatečná úprava způsobující neústavnost přitom může spočívat i v chybějící výjimce z určité právní úpravy [tamtéž, bod 23]. Tato východiska platí obdobně i pro opatření obecné povahy a jeho přezkum správními soudy či Ústavním soudem.

16. Neústavnost či nezákonnost opatření obecné povahy může spočívat i v nedostatečné úpravě určité otázky; jelikož obecné soudy nemají pravomoc opatření obecné povahy doplňovat či měnit, dopadá nezákonnost či neústavnost na opatření obecné povahy jako na celek či na tu jeho část, v níž byl nedostatek zjištěn. Odmítnou-li se obecné soudy věcně zabývat námitkou, že úprava obsažená v opatření obecné povahy je nedostatečná pro tvrzený nedostatek jejich pravomoci, porušují základní právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

17. Nejvyšší správní soud se v napadených rozhodnutích odmítl věcně zabývat námitkou stěžovatelek, že nezákonnost mimořádného opatření spočívá v absenci výjimky z testování pro osoby, které prokáží adekvátní hladinu protilátek proti viru SARS-CoV-2. Odůvodnil to tím, že správní soudy nemohou opatření obecné povahy doplňovat či měnit. V pravomoci Nejvyššího správního soudu ovšem bylo předmětné opatření zrušit či vyslovit jeho nezákonnost (§ 13 odst. 4 pandemického zákona). Nejvyšší správní soud se tedy měl věcně zabývat tím, zda námitka nedostatečné úpravy výjimek v předmětném mimořádném opatření je či není důvodná a na tomto základě měl v situaci, kdy by dospěl k závěru, že je úprava výjimek v napadeném opatření obecné povahy nedostatečná, napadené mimořádné opatření (jeho relevantní část) případně zrušit či vyslovit jeho nezákonnost. Je třeba poukázat na to, že Nejvyšší správní soud deklaroval, že jeho úkolem je postupovat obdobně jako Ústavní soud při přezkumu právních předpisů, avšak bez vysvětlení nerefletoval judikaturu Ústavního soudu a odmítl se namítaným nedostatkem v úpravě mimořádného opatření substantivně zabývat. Tím Nejvyšší správní soud porušil právo stěžovatelek na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

18. Stěžovatelky navíc z obsahového hlediska namítaly porušení práva na rovné zacházení a práva na vzdělání, tedy ústavně zaručených práv dle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny a čl. 33 Listiny. Soudní ochranu ve věcech týkajících se základních práv přitom vyloučit nelze (čl. 4 Ústavy České republiky ve spojení s čl. 36 odst. 2 větou druhou Listiny), což však Nejvyšší správní soud fakticky učinil tím, že se věcně nezabýval námitkou porušení těchto práv.

19. Ústavní soud se nevyjadřuje k otázce, zda byla či nebyla úprava obsažená v mimořádném opatření dostatečná, respektive zda lze nezákonnost či neústavnost spatřovat v absenci výjimky pro osoby se zjištěnými protilátkami. Je nyní úkolem Nejvyššího správního soudu, aby se věcně námitkou stěžovatelek zabýval; Ministerstvo zdravotnictví pak bude mít v řízení před Nejvyšším správním soudem možnost uplatnit své argumenty. Závěrem je třeba konstatovat, že pochybení Nejvyššího správního soudu nespočívá v tom, že se v napadených rozhodnutích nevypořádal s pozdější judikaturou (taková povinnost by ostatně nebyla splnitelná), nýbrž v tom, že svou přezkumnou pravomoc vyložil úzce, čímž upřel stěžovatelkám právo na soudní ochranu, a učinil tak, ačkoliv se stěžovatelky dovolávaly svých ústavně zaručených práv na rovné zacházení a na vzdělání.

IV. Závěr

20. Napadenými rozhodnutími bylo porušeno právo stěžovatelek na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny, a proto Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudě vyhověl ústavní stížnosti a podle § 82 odst. 3 písm. a) tohoto zákona napadená rozhodnutí zrušil.

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudce Ludvíka Davida

Nesouhlasím s výrokem ani odůvodněním nálezu.

Za prvé se domnívám, že Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) splnil – v případě obou ve výroku nálezu citovaných usnesení – povinnost řádně, resp. dostatečnou měrou přezkoumat předmětné mimořádné opatření ministerstva. A to i ve světle námitky stěžovatelek, že mezi výjimky z antigenního testování mělo být zařazeno i prokázání protilátek. Učinil tak v prvně označeném usnesení zejména v bodech 20, 34–39, ve druhém zejména v bodech 21, 25, 34–42. Také zdrženlivost přezkumu, funkčnost realizace mimořádného opatření, jeho naplněný legitimní cíl jsou pro mne v dané souvislosti relevantní argumenty. Jinak bychom se již dostali, vlastně *de lege ferenda*, na pole expertního zkoumání.

Za druhé odkaz na nález sp. zn. Pl. ÚS 32/18 ze dne 30. 7. 2019 (N 141/95 SbNU 213; 232/2019 Sb.) (body 22, 23), který NSS neměl respektovat, není přiléhavý. Shrnu-li proč, pak docházím k závěru, že předmětné mimořádné opatření je/bylo ústavně konformně aplikovatelné i bez „chybějící“ výjimky průkazu protilátek. Naproti tomu se v citovaných pasážích nálezu argumentuje situacemi výrazně, v podstatných skutkových znacích i právních aspektech, odlišnými.

Za třetí nejsem přesvědčen, že kasační nález naplňuje postulát efektivnosti ústavního přezkumu. Z jeho předposledního bodu 19 si navíc dovozuji spíše otázky. Stačí, když NSS v novém rozhodnutí doplní zřejmě žádoucí formulaci například z jiných judikátů téhož soudu? Nebo se má námitkou chybějícího uznávání testu na protilátky skutečně věcně zabývat, jak se uvádí? Může se změnit na rozhodnutí NSS po nynějším kasačním nálezu opravdu něco podstatného ve prospěch stěžovatelek?

Č. 201**Rozhodování o zákonnosti převzetí do zdravotního ústavu a omezení
volného pohybu omezujícími prostředky
(sp. zn. III. ÚS 2667/21 ze dne 16. listopadu 2021)**

I. Je-li člověk umístěný ve zdravotním ústavu propuštěn před rozhodnutím soudu o vyslovení přípustnosti převzetí do tohoto ústavu a pokračuje-li následně řízení podle § 72 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, na základě jeho prohlášení, že na projednání věci trvá, není soud vázán lhůtou sedmi dnů stanovenou v čl. 8 odst. 6 větě druhé Listiny základních práv a svobod a v § 77 odst. 1 zákona o zvláštních řízeních soudních a tato skutečnost mu umožňuje provést dokazování v plném rozsahu.

II. Neodůvodní-li obecný soud náležitě své rozhodnutí a přikloní-li se k závěrům vyplývajícím z jednoho z důkazů, aniž se jakkoliv vypořádá s důkazy, které jsou s prve uvedeným důkazem v rozporu, poruší ústavně zaručené právo účastníka řízení na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a soudců Vojtěcha Šimíčka a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatele J. B., zastoupeného JUDr. Marošem Matiaškem, LL.M., advokátem, sídlem Ověnecká 78/33, Praha 7 – Bubeneč, proti I. výroku usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. června 2021 č. j. 24 Cdo 1230/2021-186, I. výroku usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 30. září 2020 č. j. 23 Co 266/2020-117 a I. a II. výroku usnesení Okresního soudu ve Svitavách ze dne 2. června 2020 č. j. 0 L 12/2020-92, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích a Okresního soudu ve Svitavách jako účastníků řízení a Okresního státního zastupitelství ve Svitavách jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. I. výrokiem usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. června 2021 č. j. 24 Cdo 1230/2021-186, I. výrokiem usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 30. září 2020 č. j. 23 Co 266/2020-117 a I. a II. výrokiem usnesení Okresního soudu ve Svitavách ze dne 2. června 2020 č. j. 0 L 12/2020-92 byla porušena stěžovatelova osobní svoboda podle čl. 8 odst. 1 a 6 Listiny základních práv a svobod a jeho právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. I. výrok usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. června 2021 č. j. 24 Cdo 1230/2021-186, I. výrok usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 30. září 2020 č. j. 23 Co 266/2020-117 a I. a II. výrok usnesení Okresního soudu ve Svitavách ze dne 2. června 2020 č. j. 0 L 12/2020-92 se ruší.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedených výroků soudních rozhodnutí, a to pro jejich rozpor s čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 4, čl. 7 odst. 1 a 2 a čl. 8 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 3, čl. 5 odst. 1 písm. e) a čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), čl. 14 odst. 1 a čl. 15 odst. 1 a 2 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, čl. 2 odst. 1, čl. 7 a čl. 9 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.

2. Z ústavní stížnosti, jejích příloh a vyžádaného spisu Okresního soudu ve Svitavách (dále jen „okresní soud“) sp. zn. 0 L 12/2020 se podává, že usnesením okresního soudu ze dne 10. 1. 2020 č. j. 0 L 12/2020-10 bylo zahájeno řízení o vyslovení přípustnosti převzetí, přípustnosti omezení ve zdravotním ústavu a o dalším držení ve zdravotním ústavu umístěného stěžovatele. K převzetí stěžovatele do zdravotního ústavu (psychiatrické oddělení Nemocnice Pardubického kraje, a. s., pracoviště Svitavská nemocnice) došlo dne 9. 1. 2020 v 12:45 hodin. Usnesením téhož soudu ze dne 14. 1. 2020 č. j. 0 L 12/2020-19 bylo řízení zastaveno, neboť veškerá omezení volného pohybu stěžovatele byla ukončena dne 10. 1. 2020 v 8:00 a dne 13. 1. 2020 byl stěžovatel ze zdravotního ústavu propuštěn. Stěžovatel následně v podáních doručených soudu dne 31. 1. 2020 prohlásil, že na projednání věci trvá.

3. Napadeným usnesením okresní soud rozhodl, že k převzetí stěžovatele dne 9. 1. 2020 v 12:45 hodin do zdravotního ústavu došlo ze zákonných důvodů, které trvaly do dne 13. 1. 2020 do 17:05 hodin (I. výrok), dále že k omezení volného pohybu stěžovatele úchopem zdravotnickými pracovníky dne 9. 1. 2020 v 12:45 hodin, kurtací hrudním pásem od 9. 1. 2020 od 12:45 hodin do 10. 1. 2020 do 13:00 hodin, kurtací dolních končetin od 9. 1. 2020 od 12:45 hodin do 10. 1. 2020 do 13:00 hodin, kurtací horních končetin od 9. 1. 2020 od 12:45 hodin do 10. 1. 2020 do 13:00 hodin a aplikací psychofarmak dne 9. 1. 2020 v 12:45 hodin došlo ze zákonných důvodů (II. výrok). Zbývajících výroky rozhodl o náhradě nákladů řízení ustanoveného opatrovníka, státu a účastníků řízení (III. až V. výrok).

4. Z napadeného usnesení se podává, že okresní soud během nařízených jednání vyslechl stěžovatele, MUDr. Chladilovou (ošetřující lékařka), Z. Dosedělovou (zdravotní sestra, která byla přítomna přijetí stěžovatele do zdravotního ústavu), prap. Šmejdiře a prap. Kulhánka (zasahující policisté) a K. B. (manželka stěžovatele). Dále provedl dokazování zejména přijímacími a propouštěcími zprávami zdravotního ústavu, záznamem o výjezdu Zdravotnické záchranné služby Pardubického kraje, p. o., výpisem z evidence Rejstříku trestů fyzických osob, opisem z evidence přestupků, lékařskou zprávou psychiatrické ambulance MUDr. Severové (k níž stěžovatel občasně dochází) a písemným vyjádřením MUDr. Kovářové (primářka psychiatrického oddělení Nemocnice Pardubického kraje, a. s., pracoviště Svitavská nemocnice). Na základě provedeného dokazování a zejména z posledně uvedeného vyjádření MUDr. Kovářové pak okresní soud považoval za prokázané, že kdyby byl stěžovatel bez hospitalizace a příslušné medikace propuštěn, reálně hrozilo ohrožení zdraví jak stěžovatele, tak okolí. Dle soudu existovala důvodná obava, že by se stěžovatel pod vlivem duševní poruchy (schizoaфекtivní porucha a porucha osobnosti) dopouštěl ohrožujícího chování, a tuto hrozbu nebylo možno odvrátit jinak. Bylo tak bez významu, že bezprostředně při přijetí nebylo ohrožující chování stěžovatele výrazně intenzivní, neboť vzhledem ke stanovené diagnóze bylo zřejmé, že v rámci manické fáze a probíhajících bludů je obecně chování pacienta nevyzpytatelné. Podmínky stanovené v § 38 odst. 1 písm. b) zákona č. 372/2011 Sb.,

o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), tak byly splněny. Při posuzování zákonnosti omezení volného pohybu stěžovatele vzal soud za prokázané, že stěžovatel nespolupracoval, byl agresivní, strkal do personálu, trpěl paranoidní bludnou produkcí a byl slovně neusměrnitelný. Omezení nadto trvalo pouze po dobu nezbytně nutnou, přičemž stěžovatel byl po celou dobu pod dohledem zdravotnického personálu.

5. K odvolání stěžovatele proti I. a II. výroku usnesení okresního soudu rozhodl Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) napadeným usnesením tak, že usnesení okresního soudu v I. a II. výroku a v závislém IV. a V. výroku potvrdil (I. výrok), a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (II. výrok). Krajský soud se ztotožnil se závěry okresního soudu a uzavřel, že podmínkou detence není reálný fyzický útok umístěnou osobou na její okolí nebo její sebepoškozování, ale postačující je již bezprostřední možnost takového útoku, která v posuzované věci vyplývala z povahy duševní poruchy stěžovatele, která není pro jeho postoj léčena. Krajský soud nemohl pominout ani v nedávné době opakovaně se vyskytující útoky duševně chorých osob na jiné jedince, které měly vážné následky. Bylo tak nutno uzavřít, že zájem na bezpečnosti jiných osob převážil nad ochranou stěžovatelovy osobní svobody.

6. Dovolání stěžovatele bylo napadeným usnesením Nejvyššího soudu odmítnuto jako nepřipustné (I. výrok) a bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (II. výrok).

II. Argumentace stěžovatele

7. Stěžovatel v obsáhlé ústavní stížnosti nejprve popisuje skutkový stav a rekapituluje obsah napadených rozhodnutí i svých podání, která ve věci učinil. Soudům vytýká (jak opakovaně činil po celou dobu řízení před nimi), že se při svém rozhodování opřely víceméně pouze o jeho diagnózu a obecné poznatky s ní spojené, případně o medializované zkušenosti s lidmi, kteří trpí stejnou duševní poruchou. Zbavení osobní svobody výhradně z důvodu existence postižení je však v rozporu nejen s právy stěžovatele zaručenými Listinou, ale rovněž se standardy vyplývajícími z výše uvedených mezinárodních úmluv, na které stěžovatel obsáhle odkazuje. Dále uvádí judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, z níž vyplývá, že důvodem pro omezení osobní svobody člověka nemá být jeho permanentní zdravotní stav, nýbrž skutečnost, že tento člověk aktuálně v důsledku tohoto svého stavu ohrožuje sebe nebo své okolí. K hospitalizaci pacienta bez jeho souhlasu lze podle § 38 odst. 1 písm. b) zákona o zdravotních službách přistoupit pouze za splnění tří podmínek: a) existence duševní poruchy či jejích známek (případně stav pod vlivem návykové látky), b) bezprostřední a závažné ohrožení sebe nebo svého okolí a c) absence jiného prostředku, jímž by bylo možné hrozbu pro pacienta nebo jeho okolí odvrátit jinak. Stěžovatel je však přesvědčen, že soudy se v jeho věci spokojily pouze s naplněním první podmínky, přičemž zbývajícími dvěma se fakticky nezabývaly. Totéž platí i při rozhodování soudů o přiměřenosti použitých omezujících prostředků (kurtace končetin atd.). Soudy upřednostnily pouze jeden zdroj důkazů, a to výpověď přijímající lékařky MUDr. Chladilové, přičemž z této výpovědi vzaly za prokázané i takové skutečnosti, které z žádného jiného důkazu nevyplývaly. Soudy ignorovaly nejen obecnou zásadu volného hodnocení důkazů, ale i relevantní judikaturu Ústavního soudu, především nález ze dne 27. 2. 2018 sp. zn. II. ÚS 2545/17 (N 36/88 SbNU 499); Nejvyšší soud nadto závěry vyplývající z tohoto nálezu nesprávně vyložil.

III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

8. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas k tomu oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž byla vydána napadená rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona 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.

IV. Vyjádření k věci

9. Ústavní soud si pro posouzení, zda v daném případě došlo k tvrzenému porušení ústavně zaručených práv, které by bylo důvodem pro vyhovění ústavní stížnosti, vyžádal od okresního soudu spis sp. zn. 0 L 12/2020 a dále vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení.

10. Nejvyšší soud ve svém vyjádření pouze rekapituloval stěžovatelovy námitky uplatněné v ústavní stížnosti a uvedl, že stěžovatelovo dovolání nebylo přípustné, neboť v něm byl uplatněn jiný dovolací důvod, než který je uveden v § 241a odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších přepisů. K tomu zopakoval vybrané pasáže odůvodnění napadeného usnesení s tím, že k věci nemá více co dodat. Závěrem vyjádření navrhl, aby byla ústavní stížnost odmítnuta jako zjevně neopodstatněná.

11. Krajský soud ke stížnostní argumentaci uvedl, že ve věci dle něj nebylo nutné doplňovat dokazování znaleckým posudkem. Odkaz stěžovatele na nálezný sp. zn. II. ÚS 2545/17 není případný, neboť v dané věci bylo sporné, zda umístěný v době převzetí trpěl duševní poruchou; v nynější věci však bylo postaveno najisto, že stěžovatel trpí schizoafektivní poruchou manického typu a projevy jeho chování byly v dotčené době problematické. Krajský soud si je vědom jedinečnosti základního práva umístěného člověka na osobní svobodu, přezkoumávané omezení však obstálo v provedeném testu proporcionality. Ústavní stížnost by měla být zamítnuta.

12. Okresní soud vyjmenoval důkazy, které byly v řízení provedeny a na jejichž základě bylo o věci rozhodnuto, a plně odkázal na odůvodnění napadeného usnesení s tím, že má za to, že rozhodnutí, kterému předcházelo řádné a úplné dokazování, je v souladu se zákonem.

13. Okresní státní zastupitelství ve Svitavách sdělilo, že souhlasí s rozhodnutími okresního soudu i krajského soudu a je toho názoru, že soudy se věcí podrobně zabývaly a svá rozhodnutí řádně zdůvodnily. V dané věci existovala důvodná obava, že by se stěžovatel, který zjevně jevil známky duševní poruchy, pod jejím vlivem dopouštěl ohrožujícího chování, přičemž tuto hrozbu nešlo odvrátit jinak. K rozhodnutí Nejvyššího soudu pak dodalo, že do řízení o stěžovatelově dovolání již nijak nezasahovalo, neboť bylo účastno řízení pouze do pravomocného skončení věci.

14. Obchodní společnost Nemocnice Pardubického kraje, a. s., pracoviště Svitavská nemocnice, již náleží postavení vedlejší účastnice řízení, se v poskytnuté lhůtě k ústavní stížnosti nevyjádřila, pročež se v souladu s jí poskytnutým poučením má za to, že se postavení vedlejší účastnice vzdala.

15. Obdržená vyjádření Ústavní soud nezasílal stěžovateli na vědomí a k případné replice, neboť nevznášejí do posuzované věci nové skutečnosti ani právní úvahy, které by mu byly – vzhledem k obsahu jeho podání i obsahu napadených rozhodnutí – neznámé.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

16. Ústavní soud přezkoumal napadená rozhodnutí, resp. jejich v záhlaví označené výroky a poté, co se seznámil též s vyžádaným spisem a výše rekapitulovanými vyjádřeními, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

17. Napadená rozhodnutí byla vydána v řízení podle § 38 odst. 1 písm. b) zákona o zdravotních službách, podle kterého lze pacienta bez souhlasu hospitalizovat, jestliže ohrožuje bezprostředně a závažným způsobem sebe nebo své okolí a jeví známky duševní poruchy nebo touto poruchou trpí nebo je pod vlivem návykové látky, pokud hrozbu pro pacienta nebo jeho okolí nelze odvrátit jinak. Stěžovatel v ústavní stížnosti nebíjí jen proti samotnému zbavení osobní svobody, nýbrž i proti údajným procesním pochybením, která

provázela napadená rozhodnutí. Stěžovatel tedy fakticky namítá porušení svých procesních práv, která jsou Listinou chráněna v rámci dílčích aspektů práva na soudní ochranu, jak je zaručeno v čl. 36 až 38 Listiny.

18. Ústavní soud již dříve [srov. např. nález ze dne 23. 3. 2015 sp. zn. I. ÚS 1974/14 (N 61/76 SbNU 825)] konstatoval, že případná závažná procesní pochybení v řízení, ve kterém došlo k rozhodnutí o detenci ve zdravotním ústavu, mohou vyústit nejen v porušení práva na soudní ochranu, ale i osobní svobody. Ústavní soud proto ústavní stížnost posuzoval jak z hlediska práva na soudní ochranu, tak z hlediska osobní svobody.

19. Osobní svoboda je jedna z nejvýznamnějších základních svobod a k použití zákonných výjimek z této svobody je nutno přistupovat pouze za přísného dodržení všech zákonných podmínek a ty vykládat restriktivně [nález ze dne 1. 2. 2007 sp. zn. I. ÚS 563/06 (N 22/44 SbNU 267)]. Rovněž podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva má čl. 5 Úmluvy chránící právo na osobní svobodu v demokratické společnosti vrcholný význam (rozsudek ve věci *Župa proti České republice* ze dne 26. 5. 2011 č. 39822/07, § 45).

20. Podle čl. 8 odst. 1 Listiny je osobní svoboda zaručena. Podle čl. 8 odst. 6 Listiny zákon stanoví, ve kterých případech může být osoba držena v ústavní zdravotnické péči bez svého souhlasu. K poskytování zdravotních služeb a hospitalizaci bez souhlasu pacienta se rovněž vztahuje čl. 5 Úmluvy na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny (Úmluva o lidských právech a biomedicině), podle které je možné provést jakýkoliv lékařský zákrok pouze za podmínky, že k němu dotčená osoba poskytla svobodný a informovaný souhlas. Výjimku umožňuje čl. 26 Úmluvy o lidských právech a biomedicině, který připouští uplatnění omezení výkonu práv, vyplývajících mimo jiné též z čl. 5 této úmluvy, pokud tak stanoví zákon a tyto výjimky jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu bezpečnosti veřejnosti, předcházení trestné činnosti, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany práv a svobod jiných osob.

21. Podle § 104 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, lze převzít člověka bez jeho souhlasu do zařízení poskytujícího zdravotní péči nebo ho v něm bez jeho souhlasu držet jen z důvodu stanoveného zákonem a za podmínky, že nezbytnou péči o jeho osobu nelze nahradit mírnějším a méně omezujícím opatřením.

22. Na tyto hmotněprávní podmínky, které mají vyloučit svévoli při zbavování osobní svobody, navazují záruky procesní povahy. Ty zaručují, že splnění hmotněprávních podmínek, a tedy opodstatněnost zbavení osobní svobody bude přezkoumána předem daným procesním postupem zaručujícím práva osob, o které jde. Tyto procesní záruky včetně pravidel řízení ve věcech vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení ve zdravotním ústavu stanoví zákon o zvláštních řízeních soudních.

23. Rovněž podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva splnění hmotněprávních podmínek pro zbavení osobní svobody musí být podrobeno pečlivé kontrole příslušných orgánů. Přezkum soudů musí být důkladný, neboť jediné tehdy lze mít za to, že procesní záruky před svévolným zbavením osobní svobody jsou skutečně účinné v praxi (viz již citovaný rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Župa proti České republice* č. 39822/07, § 51 a 61). Nutnost provádění účinného soudního přezkumu zákonnosti přijetí a držení osob ve zdravotních ústavech vyslovil ve svých závěrečných doporučeních pro Českou republiku i Výbor pro lidská práva (Závěrečná doporučení pro Českou republiku ze dne 9. 8. 2007, č. CCPR/C/CZE/CO/2, § 14).

24. Ústavní soud konstatuje, že soudy v nynější věci požadavku na řádný přezkum převzetí stěžovatele do zdravotního ústavu nedostály.

25. Jak bylo rozvedeno výše, okresní soud v řízení vyslechl stěžovatele, jeho manželku, přijímající lékařku, zdravotní sestru, která byla převzetí stěžovatele do zdravotního ústavu přítomna, a policisty, za jejichž dohledu byl stěžovatel do zdravotního ústavu převezen

zdravotnickou záchrannou službou a kteří byli přítomni jak převzetí stěžovatele do péče tohoto ústavu, tak následně i použití omezovacích prostředků vůči němu.

26. Z výpovědi přijímající lékařky tak, jak je zachycena v protokolu o jednání před okresním soudem dne 12. 5. 2020, se podává, že důvodem hospitalizace stěžovatele bylo krom jiného „jeho agresivní chování – verbální agresivita, která přecházela i do agresivity fyzické. Strkal do personálu“. Omezovací prostředky pak měly být použity rovněž z důvodu popsaného agresivního chování stěžovatele, když reálně hrozilo, že ublíží svému okolí (č. l. 52 až 53).

27. Oba policisté naproti tomu vypověděli, že stejně jako v průběhu převozu sanitkou se stěžovatel ani po příjezdu do zdravotního ústavu nechoval nijak výrazně zvláště či agresivně. Dle jejich vyjádření byla na stěžovateli později znát zhoršená nálada, když sám říkal, že tam nechce být a proč ho tam drží, dalo se mu to však vysvětlit. Policisté uvedli, že po celou dobu nebylo třeba proti stěžovateli jakkoliv zakročit, neboť z jeho strany nedošlo k fyzické agresivitě a nevzpomínají si ani na agresí verbální; rovněž si nevybavují, že by měl stěžovatel sklony k sebevraždě či sebepoškozování. Prap. Šmejdiř dále uvedl, že si nevybavuje, že by stěžovatel do někoho strčil, ale že „měl určité výpady proti tam přítomným osobám, kdy se jakoby proti nim rozešel“ (protokol o jednání před okresním soudem dne 26. 5. 2020; výpovědi policistů zachyceny na č. l. 75 až 77).

28. Zdravotní sestra na jednání před soudem uvedla, že s ohledem na časový odstup si již na žádné podrobnosti nepamatuje, nevybavovala si ani, zda byl stěžovatel jakkoliv agresivní. Vzpomněla si pouze na to, že stěžovatel vše dělal pomalu, pomalu se svlékal atp., což všichni tak nějak respektovali (č. l. 53).

29. V nálezu sp. zn. II. ÚS 2545/17, na který poukazuje i stěžovatel, Ústavní soud vyslovil, že je-li umístěný člověk před rozhodnutím soudu o vyslovení přípustnosti převzetí do zdravotního ústavu propuštěn a je-li následně v řízení pokračováno podle § 72 zákona o zvláštních řízeních soudních na základě jeho prohlášení, že na projednání věci trvá, není již soud vázán lhůtou sedmi dní stanovenou v čl. 8 odst. 6 větě druhé Listiny a v § 77 odst. 1 zákona o zvláštních řízeních soudních a tato skutečnost mu umožňuje provést dokazování v plném rozsahu.

30. Dle odkazovaného nálezu je při provádění dokazování nutno mít na zřeteli, že byť nejde o řízení sporné, za situace, kdy umístěný člověk iniciuje pokračování v řízení o vyslovení přípustnosti převzetí do zdravotního ústavu, neboť má za to, že pro jeho umístění nebyly splněny zákonné podmínky, je zjevné, že oba účastníci detenčního řízení, tedy umístěný i zdravotní ústav, mají opačný zájem na výsledku řízení, a to i s ohledem na případné uplatnění nároku na náhradu škody a nemajetkové újmy za případné porušení práv v průběhu detenčního řízení. Stojí-li pak na jedné straně závěry lékařů jako zaměstnanců zdravotního ústavu a tomu odporující závěry svědků (zejména policistů coby úředních osob) a stěžovatele, je namístě přistoupit k zadání znaleckého posudku (§ 70 odst. 1 zákona o zvláštních řízeních soudních). K těmto závěrům se Ústavní soud později přihlásil i v nálezu ze dne 20. 11. 2018 sp. zn. I. ÚS 2647/16 (N 187/91 SbNU 317).

31. Krajský soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti namítl, že potřeba přibrání znalce ve věci, které se týkal nálezu sp. zn. II. ÚS 2545/17, vyvstala předně z důvodu, že v daném případě bylo sporné, zda umístěný v době přijetí trpěl duševní poruchou, či nikoliv, kdežto v nynější věci nebyla existence duševní poruchy stěžovatele nikým rozporována, a znaleckého zkoumání tak nebylo zapotřebí. Byť by bylo možno dle Ústavního soudu přijmout tezi krajského soudu, že v posuzovaném případě nebyla otázka zdravotního stavu stěžovatele – tedy otázka, k jejímuž posouzení by bylo zapotřebí odborných znalostí (srov. bod 32 nálezu sp. zn. II. ÚS 2545/17) – spornou, a bylo by tak možno souhlasit i s tím, že samotná skutečnost, že soudy nepřistoupily k zadání znaleckého posudku, by nemusela bez dalšího postačovat k vyslovení protiústavnosti jejich rozhodnutí, uvedené nezbavovalo soudy povinnosti provést ve věci dostatečné dokazování, jakož ani povinnosti provedené důkazy hodnotit v souladu

s pravidly vyplývajících ze zásady volného hodnocení důkazů podle § 132 občanského soudního řádu.

32. Se stěžovatelem je nutno souhlasit v tom, že k rozhodnutí o naplnění podmínek nedobrovolné hospitalizace podle § 38 odst. 1 písm. b) zákona o zdravotních službách zásadně nepostačuje skutečnost, že pacient trpí duševní poruchou (případně jeví známky duševní poruchy nebo je pod vlivem návykové látky), nýbrž k této skutečnosti musí přistoupit ještě další skutečnost či skutečnosti, spočívající v konkrétním chování nebo jednání pacienta, z něhož lze dovodit, že pacient bezprostředně a závažným způsobem ohrožuje sebe nebo své okolí; dále musí být prokázáno, že hrozbu pro pacienta nebo jeho okolí nebylo možno odvrátit jinak. Z napadených rozhodnutí okresního soudu a krajského soudu však vyplývá, že rozhodující pro závěr o zákonnosti převzetí stěžovatele do zdravotního ústavu byla právě a především skutečnost, že stěžovatel trpí schizoafektivní poruchou manického typu a že tato porucha není léčena (soudy vyšly z písemného vyjádření MUDr. Kovářové, která v něm popsala specifika uvedené duševní poruchy, její projevy a s ní spojená rizika pro osoby trpící touto poruchou a pro jejich okolí). K chování stěžovatele v rozhodné době naopak soudy v této fázi řízení nepřihlížely, když uzavřely, že skutečnost, že jeho chování nebylo bezprostředně při přijetí zásadně výrazné, je vzhledem ke stanovené diagnóze bez významu (bod 35 odůvodnění usnesení okresního soudu; obdobně též bod 26 odůvodnění usnesení krajského soudu).

33. Posouzení chování stěžovatele mělo nicméně zásadní význam při rozhodování o zákonnosti omezení volného pohybu stěžovatele, k němuž došlo úchopem zdravotnickými pracovníky, kurtací hrudním pásem, kurtací horních a dolních končetin a podáním psychofarmak. Zde okresní soud své rozhodnutí odůvodnil především tím, že stěžovatel „nespolupracoval, byl agresivní, strkal do personálu, trpěl paranoidní bludnou produkcí, přičemž byl slovně neusměrnitelný“ (viz bod 36 odůvodnění usnesení okresního soudu). Z obsahu výše rekapitulovaných svědeckých výpovědí je přitom zřejmé, že okresní soud vzal za prokázaný skutkový stav, jenž vyplynul zejména z výpovědi MUDr. Chladilové, která stěžovatele přijímala a jediná hovořila o tom, že byl jak verbálně, tak fyzicky agresivní. Soud však již nijak do svých úvah nezahrnul skutečnosti vyplývající z výpovědí ostatních osob, především policistů, kteří si jakékoliv agresivity stěžovatele nebyli vědomi, čímž výpověď přijímající lékařky značně relativizovali.

34. Za popsání stavu, kdy proti sobě stály závěry lékařky jako zaměstnankyně Nemocnice Pardubického kraje, a. s., pracoviště Svitavská nemocnice, a závěry policistů, případně dalších svědků a stěžovatele, bylo nepochybně povinností okresního soudu zabývat se pečlivěji hodnocením obsahu jednotlivých výpovědí a pokusit se v nich obsažené rozpory odstranit nebo vyjasnit, případně svůj závěr o agresivním chování stěžovatele podložit dostatečným množstvím důkazů, které však nemůže nahradit jediná svědecká výpověď, jejíž závěry nadto zbývající v řízení učiněné výpovědi nepodporují.

35. Bezprostředně s uvedeným pak souvisí i další již naznačené pochybení okresního soudu, kterým je nedostatečné odůvodnění jeho rozhodnutí. Jak bylo uvedeno, okresní soud se při posuzování chování stěžovatele přiklonil k závěrům přijímající lékařky, aniž se však jakkoliv vypořádal se zbývajících důkazy, které jí předloženou verzi skutkového děje nepotvrzovaly, či s ní byly dokonce v rozporu. Okresní soud vůbec nevysvětlil, z jakého důvodu převzal *de facto* pouze tvrzení lékařky, jež byla klíčová pro jeho závěr o zákonnosti omezení volného pohybu stěžovatele, a proč naopak neuvěřil ostatním výpovědím, resp. proč výpověď lékařky považoval na rozdíl od ostatních výpovědí (zejména výpovědí policistů) za věrohodnější. Ústavní soud v odůvodnění uvedeného usnesení jakékoliv úvahy na toto téma postrádá; stejně tak je postrádá i v odůvodnění usnesení krajského soudu.

36. Ústavní soud shledal pochybení rovněž v postupu Nejvyššího soudu, který odmítl stěžovatelovo dovolání jako nepřípustné. Nejvyšší soud mimo jiné uzavřel, že stěžovatel primárně nesouhlasí se skutkovými zjištěními okresního soudu, z nichž následně vycházel

krajský soud, a že zpochybňuje hodnocení důkazů nižšími soudy, přičemž Nejvyšší soud v dovolacím řízení není oprávněn ověřovat správnost skutkových zjištění ani „přehodnocovat“ soudy provedené hodnocení důkazů. Odkaz stěžovatele na nález sp. zn. II. ÚS 2545/17 Nejvyšší soud odmítl s tím, že nelze dospět k obecnému závěru, ve kterých případech je potřeba ke zjištění zdravotního stavu umístěného a toho, zda jeho držení ve zdravotním ústavu bylo nutné, jmenovat znalce, jelikož takové posouzení odvisí od posouzení jednotlivých okolností případu.

37. Ačkoliv je pravda, že se stěžovatel ve své dovolací argumentaci v části, která se týkala nároků na dokazování v řízení o přípustnosti převzetí člověka do zdravotního ústavu, soustředil předně na povinnost soudů jmenovat znalce, jejím úvodem nadnesl též otázku, zda se soud může ve svém závěru spolehnout výlučně na důkazy pocházející od zdravotního ústavu, typicky v podobě výpovědí jeho pracovníků, a to i za situace, kdy tyto důkazy nenacházejí oporu v dalším provedeném dokazování. K tomu dále stěžovatel odkázal na závěry vyplývající jak z judikatury Ústavního soudu, mimo jiné i ze zmiňovaného nálezu sp. zn. II. ÚS 2545/17, tak z judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

38. Ústavní soud ve stanovisku pléna ze dne 28. 11. 2017 sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 (ST 45/87 SbNU 905; 460/2017 Sb.) konstatoval, že § 237 občanského soudního řádu 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.

39. Ústavní soud zdůrazňuje, že posouzení přípustnosti dovolání, ať již má toto posouzení záviset na hodnotící úvaze soudu o naplnění předpokladů přípustnosti dovolání dle § 237 občanského soudního řádu, nebo na posouzení naplnění zákonných náležitostí dovolání podle § 241a odst. 2 občanského soudního řádu, je zásadně úkolem Nejvyššího soudu a Ústavní soud jej nemíní v této úloze nahrazovat. S ohledem na okolnosti věci a shledaná pochybení okresního soudu i krajského soudu má Ústavní soud nicméně za to, že Nejvyšší soud měl při posuzování přípustnosti stěžovatelova dovolání pečlivěji zvažovat přinejmenším to, zda soudy skutečně dostály požadavkům vyplývajícím ze stěžovatelem odkazované judikatury Ústavního soudu (mimo jiné z nálezu sp. zn. II. ÚS 2545/17), z níž nevyplývala pouze povinnost soudů jmenovat znalce, ale především obecně povinnost provádět dokazování v plném rozsahu (srov. body 29 až 31 nálezu), což však neučinil.

40. Ústavní soud proto uzavírá, že výše popsány pochybeními obecných soudů došlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatele na osobní svobodu a na soudní ochranu podle čl. 8 odst. 1 a 6 a čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní stížnosti proto vyhověl a podle § 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu přistoupil ke zrušení v záhlaví specifikovaných výroků rozhodnutí Nejvyššího soudu, krajského soudu a okresního soudu. Takto rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, neboť měl za to, že od něj nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Č. 202**Právo zranitelné osoby na právní pomoc a tlumočníka v souvislosti
se vzdáním se odporu
(sp. zn. IV. ÚS 622/21 ze dne 23. listopadu 2021)**

Byl-li trestní příkaz předán osobě omezené na svobodě (stěžovatel byl v rozhodné době zadržen, tedy omezen na svobodě), nastal důvod nutné obhajoby podle § 36 odst. 2 trestního řádu. Je-li od cizince, jemuž byl trestní příkaz právě předán, požadováno vyjádření, zda se vzdává práva podat odpor, musí tomu předcházet poučení o významu a důsledcích takového vyjádření a o právu poradit se předtím s obhájcem, přičemž v těchto případech musí být obviněnému obhájce ustanoven, nezvolí-li si jej sám. Nerespektuje-li obecný soud tyto podmínky, poruší základní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, právo na právní pomoc v řízení před soudy podle čl. 37 odst. 2 Listiny a právo na obhajobu podle čl. 40 odst. 3 Listiny.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Pavla Šámala a soudců Josefa Fialy (soudce zpravodaj) a Jana Filipa o ústavní stížnosti stěžovatele H. M., zastoupeného Mgr. Kateřinou Nesrstovou, advokátkou, sídlem Lešetín II 7147, Zlín, proti postupu Okresního soudu ve Zlíně při nakládání s trestním příkazem ze dne 12. února 2021 sp. zn. 34 T 15/2021, za účasti Okresního soudu ve Zlíně jako účastníka řízení a Okresního státního zastupitelství ve Zlíně jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Postupem Okresního soudu ve Zlíně spočívajícím v nakládání s trestním příkazem ze dne 12. února 2021 sp. zn. 34 T 15/2021 jako s pravomocným a vykonatelným jsou porušována ústavně zaručená základní práva stěžovatele na soudní ochranu, na právní pomoc v řízení před soudy a na obhajobu a tlumočníka podle čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 2 a 4 a čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Okresnímu soudu ve Zlíně se zakazuje v tomto postupu pokračovat.

Odůvodnění**I. Skutkové okolnosti případu a vymezení napadeného zásahu**

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, aby Ústavní soud zakázal Okresnímu soudu ve Zlíně (dále jen „okresní soud“) pokračovat v zásahu do jeho ústavně zaručených základních práv a svobod spočívajícím v nakládání s trestním příkazem ze dne 12. 2. 2021 sp. zn. 34 T 15/2021 (dále jen „trestní příkaz“) jako s pravomocným a vykonatelným rozhodnutím (dále též jen „zásah“). Stěžovatel tvrdí, že okresní soud tímto postupem porušuje jeho právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), právo na právní pomoc v řízení před soudy podle čl. 37 odst. 2 Listiny, právo na

tlumočníka podle čl. 37 odst. 4 Listiny a právo na obhajobu podle čl. 40 odst. 3 Listiny. Stěžovatel současně žádá o odklad vykonatelnosti trestního příkazu.

2. Z ústavní stížnosti, předložených podkladů a vyžádaného spisu okresního soudu sp. zn. 34 T 15/2021 se podává, že okresní soud trestním příkazem stěžovatele uznal vinným přečinem padělání a pozměnění veřejné listiny podle § 348 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, a odsoudil ho podle § 348 odst. 1 trestního zákoníku, za použití § 80 odst. 1, 2 trestního zákoníku, s přihlédnutím k § 314e odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, k trestu vyhoštění z území České republiky na dobu dvaceti měsíců. Dále mu uložil podle § 70 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku trest propadnutí věci, a to padělaného občanského průkazu Rumunska a padělaného řidičského průkazu Rumunska.

3. Stěžovatel převzal trestní příkaz osobně v průběhu vazebního zasedání dne 12. 2. 2021, přičemž v protokolu o vazebním zasedání je uvedeno, že se vyslovil tak, že se práva podat odpor vzdává a nepřeje si, aby odpor podal „někdo z osob mu blízkých“. Následně stěžovatel převzal výzvu k vycestování z České republiky.

4. Stěžovatel dne 16. 2. 2021 podal proti trestnímu příkazu odpor. Okresní soud stěžovatelovo podání zařadil do spisu (č. 1. 71) a samosoudce, který vydal trestní příkaz, obhájkyň stěžovatele ústně sdělil, že trestní příkaz již nabyl právní moci.

II. Argumentace stěžovatele

5. Stěžovatel namítá, že při vazebním zasedání dne 12. 2. 2021 mu nebylo tlumočeno do ukrajinského jazyka, nýbrž do ruského jazyka, navíc v nedostatečném rozsahu. Dále vytýká, že se mu nedostalo poučení o tom, že má právo se poradit s obhájcem před tím, než se vyjádří, zda se vzdává práva podat odpor proti trestnímu příkazu, po celou dobu byl pod nátlakem a v obavě ze vzetí do vazby se nebránil. Vzdání se předmětného práva neučinil vědomě, vážně a s pochopením všech následků, které nastanou. Samotné vazební zasedání trvalo pouze 15 minut, přičemž stěžovatel – coby cizí státní příslušník bez znalostí českého trestního řízení – již s ohledem na množství procesních úkonů, které byly v jeho průběhu provedené, neměl dostatek prostoru, aby si případné vzdání se práva podat odpor řádně promyslel. Stěžovatel ani následně nebyl způsobilý své obhájkyňi sdělit, zda se tohoto svého práva vzdal. Trest vyhoštění z území České republiky považuje za nepřiměřeně přísný. Okresní soud měl vyhodnotit situaci jako důvod nutné obhajoby podle § 36 odst. 2 trestního řádu a za podmínky, že by si stěžovatel ani u vazebního zasedání obhájce nezvolil, mu ho byl povinen ustanovit. Vzdal-li se stěžovatel práva podat odpor v důsledku těchto pochybení okresního soudu, nakládání s trestním příkazem jako s pravomocným a vykonatelným z ústavněprávních hledisek neobstojí.

III. Průběh řízení před Ústavním soudem

6. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření okresnímu soudu.

7. Okresní soud ve vyjádření uvedl, že stěžovateli bylo tlumočeno do ukrajinského jazyka, a to včetně obsahu trestního příkazu. Byl také poučen o právu podat proti trestnímu příkazu odpor, přičemž tohoto práva se na místě vzdal. Návrh na rozhodnutí o ústavní stížnosti okresní soud neformuloval.

8. Soudce zpravodaj následně zaslal stěžovateli vyjádření okresního soudu na vědomí a k případné replice, dotýčný svého práva podat repliku nevyužil.

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

IV. Procesní předpoklady projednání návrhu

10. 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 mělo dojít k tvrzenému zásahu do jeho základních práv, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud se dále zabýval otázkou, zda stěžovatel neměl možnost využít postup podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů. Vzhledem k reakci okresního soudu na podání odporu (bod 4) vyhodnotil, že okresní soud považuje odpor za neúčinný, tudíž postup podle § 174a zákona o soudech a soudcích nepřipadá v úvahu [srov. nálezy ze dne 12. 3. 2019 sp. zn. III. ÚS 3464/17 (N 38/93 SbNU 41) a ze dne 3. 9. 2019 sp. zn. I. ÚS 1688/19 (N 157/96 SbNU 42), viz též usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 1. 2005 sp. zn. 21 Cul 3/2004, ze dne 12. 8. 2005 sp. zn. 21 Cul 4/2005 a řadu dalších]. Návrh je proto přípustný, neboť stěžovatel nemá k dispozici jiný zákonný procesní prostředek k ochraně svého práva kromě ústavní stížnosti (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

11. Stěžovatel formuloval petit ústavní stížnosti shora citovaným způsobem, což odpovídá kupř. výrokové části nálezů sp. zn. III. ÚS 3464/17 či sp. zn. I. ÚS 1688/19 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z <https://nalus.usoud.cz>), zatímco judikatura navazující na nálezy ze dne 21. 3. 2017 sp. zn. III. ÚS 3816/16 (N 49/84 SbNU 579) zásah převážně spojuje s nenařazením hlavního líčení. Ústavní soud tedy uznává za projednatelné obě varianty a nepovažuje rozdíly mezi nimi za natolik významné, aby bylo nutné vyzvat stěžovatele k upřesnění petitu.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

V. A. Právo na právní pomoc a tlumočnicka – obecná východiska

12. Věc stěžovatele je skutkově a právně obdobná věcem, kterými se Ústavní soud již dříve zabýval, zejména případům rozhodnutým nálezy ze dne 18. 3. 2015 sp. zn. IV. ÚS 2443/14 (N 59/76 SbNU 795), ze dne 22. 3. 2016 sp. zn. I. ÚS 469/16 (N 49/80 SbNU 605) a ze dne 10. 5. 2021 sp. zn. II. ÚS 498/21 (N 91/106 SbNU 18). Je notorií, že právní názor vyjádřený v nosné části odůvodnění nálezu Ústavního soudu je podle čl. 89 odst. 2 Ústavy závazný pro všechny orgány a osoby, tedy i pro Ústavní soud [srov. nálezy ze dne 10. 3. 2005 sp. zn. III. ÚS 561/04 (N 54/36 SbNU 575)], který jej může změnit pouze postupem podle § 23 zákona o Ústavním soudu, tedy předložením věci plénu. V nyní posuzované věci Ústavní soud neshledal důvod k odchýlení od dříve vyjádřeného názoru, proto lze na uvedené nálezy odkázat.

13. Právo na veřejné projednání věci a přítomnost u jednání je imanentní součástí práva na soudní ochranu a práva na řádně vedené soudní řízení. Tohoto práva se lze vzdát, avšak pouze tehdy, je-li vzdání se vědomé a jednoznačné [srov. např. nálezy ze dne 20. 8. 2014 sp. zn. I. ÚS 892/14 (N 157/74 SbNU 349), rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ve věci *Hakansson a Sturesson proti Švédsku* ze dne 21. 2. 1990 č. 11855/85, bod 66]. Použití trestního příkazu, jež podle § 314e trestního řádu může samosoudce vydat bez projednání věci v hlavním líčení, byl-li skutkový stav spolehlivě prokázán opatřeními důkazy, není v rozporu s ústavním právem na veřejné projednání věci v přítomnosti účastníka pouze za podmínky, že obviněný má právo se domoci projednání své věci v řádném procesu splňujícím všechny záruky práva na soudní ochranu [srov. nálezy ze dne 26. 2. 2014 sp. zn. I. ÚS 2733/13 (N 23/72 SbNU 267) či nálezy ze dne 13. 5. 2013 sp. zn. IV. ÚS 4787/12 (N 82/69 SbNU 347)]. K tomu slouží možnost podání odporu proti trestnímu příkazu, kterým se příkaz ze zákona ruší a samosoudce nařídí ve věci hlavní líčení (§ 314g odst. 2 trestního řádu). Podle § 314f odst. 1

písm. f) trestního řádu musí být obviněný poučen o právu podat odpor, včetně upozornění, že když odpor nepodá, vzdává se tím práva na projednání věci v hlavním líčení. Obviněný musí mít tedy reálně možnost se veřejného projednání své trestní věci domoci a pouze tehdy, neučiní-li tak prokazatelně, lze dovodit, že se tohoto práva vzdal.

14. Možnost vzdát se práva na odpor ihned po doručení trestního příkazu, která je upravena v § 314g odst. 1 trestního řádu, není sama o sobě problematická [srov. náleze ze dne 23. 9. 1997 sp. zn. I. ÚS 291/96 (N 105/9 SbNU 15)]. Tímto nálezem Ústavní soud vyhověl stížnosti navrhovatelky, v jejímž případě nebylo z provedených důkazů možné najisto zjistit, zda úkon – vzdání se práva odporu i za osoby blízké – učinila stěžovatelka skutečně svobodně a zda jako cizinka plně pochopila, co tento právní úkon znamená a jaké vyvolá následky. Obecné soudy mají povinnost bedlivě zkoumat okolnosti, za nichž se obviněný či jiná oprávněná osoba vzdává svého práva na odpor proti trestnímu příkazu. Zda za situace, kdy je důkladně obeznámena s veškerými důsledky takového rozhodnutí, anebo za situace, kdy takové rozhodování je dotčeno okolností způsobilou omezit její jiná práva. Nepříjemné přitom je, uvede-li ji do takového omezujícího postavení přímo soud, který má jako nezávislý arbitr posuzovat otázky viny a trestu [srov. náleze ze dne 5. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 1320/07 (N 183/47 SbNU 411)].

15. S okolnostmi, za nichž se obviněný či jiná oprávněná osoba vzdává svého práva na odpor proti trestnímu příkazu, souvisí též jedno z nejdůležitějších základních práv osob, proti nimž je trestní řízení vedeno, a to právo na obhajobu podle čl. 37 odst. 2, čl. 40 odst. 3 Listiny a čl. 6 odst. 3 písm. b) a c) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Podle těchto ustanovení patří mezi minimální práva každého obviněného z trestného činu také právo mít přiměřený čas a možnost k přípravě obhajoby a obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce. V čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy jsou obsažena tři dílčí práva. Prvním a základním právem obviněného je právo obhajovat se sám. Další dvě alternativy uvedené v tomto článku zaručují právo být účinně obhajován obhájcem, je-li to třeba, ustanoveným z úřední moci. ESLP shledal podstatným zachování možnosti, aby obviněný byl schopen uplatnit svoji obhajobu náležitým způsobem a v souladu s požadavky spravedlivého procesu. Rozhodnutí, zda povolit obviněnému hájit se osobně nebo mu ustanovit obhájce, ponechává vlastnímu uvážení jednotlivých států, které ze své pozice zvolí vhodné prostředky k zajištění práva obhajoby (srov. rozsudek ESLP ve věci *Correia de Matos proti Portugalsku* ze dne 15. 11. 2001 č. 48188/99, oddíl C). Dodal, že právo na obhajobu prostřednictvím obhájce, které je právem zásadním mezi právy utvářejícími pojem spravedlivého procesu a které zabezpečuje účinnost ostatních záruk předvídaných čl. 6 Úmluvy, představuje klasický příklad takových práv, u nichž se vyžaduje zvláštní ochrana standardu „vědomého a rozumného vzdání se práva“. Před tím, než z chování účastníka může být vyvozeno, že se takového práva vzdal, musí být zřejmé, že mohl rozumně předvídat, jaké důsledky jeho jednání může mít (srov. rozsudek ve věci *Pischalnikov proti Rusku* ze dne 24. 9. 2009 č. 7025/04). Je třeba též zohlednit, zda se obviněný vzhledem k okolnostem nebo svým osobním charakteristikám nenacházel ve zranitelném postavení (např. z důvodu svého tělesného postižení, alkoholismu a příslušnosti k sociálně znevýhodněné skupině – rozsudek ve věci *Bortnik proti Ukrajině* ze dne 27. 1. 2011 č. 39582/04; z důvodu negramotnosti a neznalosti úředního jazyka – rozsudek ve věci *Panovits proti Kypru* ze dne 11. 12. 2008 č. 4268/04 a další). Jistou míru zranitelnosti ESLP spojil již se samotnou skutečností, že je obviněný zadržen (rozsudek ve věci *Yoldaş proti Turecku* ze dne 23. 2. 2010 č. 27503/04). V pochybnostech, které nejsou zjevně nepodložené, jsou obecné soudy dokonce povinny si ověřit, zda obviněný měl v době, kdy byl určitým způsobem omezen na svobodě (zadržení, vazba), možnost přístupu k obhájci a zda jeho volba vzdát se práva na pomoc obhájce může být považována za svobodnou a dobrovolnou (srov. rozsudek ve věci *Yunus Aktaş a další proti Turecku* ze dne 20. 10. 2009 č. 24744/03 či rozsudek ve věci *Borotyuk proti Ukrajině* ze dne 16. 12. 2010 č. 33579/04). ESLP například nebyl

přesvědčen o jednoznačném vzdání se práva, bylo-li jeho důkazem pouhé zaškrtnutí políčka „nežádá pomoc obhájce“ na formuláři o výsledku obviněného (srov. zmiňovaný rozsudek ve věci *Yunus Aktaş a další proti Turecku*).

16. Zranitelnost osoby, proti níž se trestní řízení vede, je nutno kompenzovat prostřednictvím pomoci obhájce (rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Salduz proti Turecku* ze dne 27. 11. 2008 č. 36391/02). Obecné soudy jsou tak povinny přistoupit k ustanovení obhájce *ex officio* nikoliv jen při splnění podmínek nutné obhajoby podle vnitrostátního práva, nýbrž kdykoliv, vyžadují-li si pomoc obhájce zájmy spravedlnosti ve smyslu čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy. Otázka, zda zájmy spravedlnosti vyžadují, aby byl obviněnému ustanoven obhájce, je posuzována s ohledem na konkrétní okolnosti každého jednotlivého případu a průběhu řízení jako celku. Mezi kritéria, která je třeba vzít v úvahu, patří zejména složitost věci z právního hlediska (rozsudek ESLP ve věci *Pham Hoang proti Francii* ze dne 25. 9. 1992 č. 13191/87), závažnost trestného činu nebo hrozícího trestu pro obviněného (rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Benham proti Spojenému království* ze dne 10. 6. 1996 č. 19380/92) a osobnost obviněného z hlediska jeho schopnosti obhajovat se sám. Je-li obviněným například cizinec, který neovládá jazyk země a jemuž je její právní systém cizí, pomoc obhájce by měla být pravidlem (rozsudek ESLP ve věci *Twalib proti Řecku* ze dne 9. 6. 1998 č. 24294/94, body 53–54). Přístup k obhájci přispívá k rovnosti zbraní mezi vyšetřujícími a stíhajícími státními orgány a obviněným a je důležitou protiváhou ke zranitelnosti zadržených podezřelých; jejich zranitelnost přitom prohlubuje i složitost právní úpravy trestního procesu (rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Beuze proti Belgii* ze dne 9. 11. 2018 č. 71409/10, body 125–127).

17. Účel ústavně zaručeného práva na právní pomoc v trestním řízení soudním spočívá v ochraně práv a oprávněných zájmů obviněného. Odtud vyplývá právo osoby vystavené trestnímu stíhání na získání dostatku času k obraně (obhajobě) a také zajištění, že vůči ní budou orgány činné v trestním řízení vystupovat v mezích zákona a s respektem k jejím ústavně zaručeným právům. To platí tím spíše, směřují-li procesní úkony orgánů veřejné moci vůči někomu, kdo je zbaven osobní svobody, a kdy jeho rozhodovací schopnosti jsou v důsledku toho *eo ipso* sníženy či omezeny. Trestním řádem v § 36 odst. 2 demonstrativním výčtem vymezené podmínky nutné obhajoby je proto nezbytné chápat tak, že je-li zatčený orgány veřejné moci vyzván k takovému procesnímu vyjádření, které může pro něho mít zásadní význam, nesmí se tak stát bez předchozího řádného poučení o významu a důsledcích takového vyjádření a také o tom, že před takovým vyjádřením má právo poradit se s obhájcem, který, nezvolí-li si jej zatčený sám, musí mu být z moci úřední ustanoven [srov. nález ze dne 14. 10. 2000 sp. zn. III. ÚS 200/2000 (N 151/20 SbNU 71)].

18. Takovým procesním vyjádřením (úkonem) je také vzdání se opravných prostředků vůči rozhodnutí orgánů veřejné moci tam, kde je zákon připouští. To platí i pro vzdání se práva podat odpor vůči trestnímu příkazu. V takovém případě je k naplnění ústavně zaručeného práva na právní pomoc v trestním řízení nezbytné poskytnout osobě vystavené trestnímu stíhání dostatek času k obhajobě a skutečný, nikoli pouze formální, přístup k právní pomoci. Je třeba zdůraznit, že to platí tím spíše u osoby zbavené osobní svobody a znevýhodněné neznalostí českého jazyka a původem z jiné země (srov. nález sp. zn. IV. ÚS 2443/14).

19. Specificky se Ústavní soud vyjádřil již i k situacím, kdy je od cizince, jemuž byl trestní příkaz právě předán, požadováno vyjádření, zda se vzdává práva podat odpor. V nálezu ze dne 22. 3. 2016 sp. zn. I. ÚS 469/16 (N 49/80 SbNU 605) Ústavní soud vyložil, že výzvě k takovému procesnímu vyjádření, které má pro zatčeného cizince, jemuž je adresováno, zásadní význam, musí předcházet poučení o významu a důsledcích takového vyjádření a o právu poradit se předtím s obhájcem, přičemž v těchto případech mu musí být obhájce ustanoven, nezvolí-li si ho sám. K obdobnému závěru dospěl Ústavní soud i v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2443/14. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 1320/07 Ústavní soud konstatoval, že je

v rozporu s požadavky na zajištění dostatečného času na přípravu obhajoby a na právní pomoc, je-li cizinci *de facto* dána na výběr volba mezi vazebním stíháním a vzdáním se práva podat odpor proti trestnímu příkazu.

20. Právo na tlumočníka je zakotveno jako ústavně zaručené základní právo v čl. 37 odst. 4 Listiny, jakož i v čl. 6 odst. 3 písm. e) Úmluvy a v čl. 14 odst. 3 písm. f) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen „Pakt“). Jeho naplnění představuje *condicio sine qua non* uplatnění ostatních procedurálních práv osoby, která neovládá jazyk, v němž je řízení vedeno. Právo na tlumočníka – spolu s výše vymezeným právem na obhajobu (srov. čl. 40 odst. 3 Listiny, v čl. 6 odst. 3 Úmluvy a čl. 14 odst. 3 Paktu) – představují jak na úrovni vnitrostátní, tak mezinárodní významné garance řádně vedeného soudního řízení.

21. ESLP ve své judikatuře zastává názor, že určení situací, v nichž je nezbytné tlumočení zajistit, je povinností soudu (srov. rozsudek ESLP ve věci *Cuscani proti Spojenému království* ze dne 24. 9. 2002 č. 32771/96, bod 39); stejně i ve specifických případech kontrola kvality tlumočení (srov. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 18. 10. 2006 ve věci *Hermi proti Itálii* č. 18114/02, bod 70). Povinnost zajistit tlumočení se týká nejen tlumočení průběhu zasedání soudu, ale i překladu všech dokumentů vydaných v řízení, u nichž je to nezbytné pro zajištění spravedlivého procesu pro obviněného (srov. rozsudek ESLP ve věci *Luedicke, Belkacem a Koç proti Německu* ze dne 28. 11. 1978 č. 6210/73, 6877/75 a 7132/75, bod 48). Ačkoliv není nezbytné, aby byl přeložen každý dokument vydaný v trestním řízení ve své úplnosti, právo na tlumočníka pro své zachování vyžaduje, aby obviněnému bylo umožněno získat relevantní informace o svém případě a hájit se (srov. rozsudek ESLP ve věci *Kamasinski proti Rakousku* ze dne 19. 12. 1989 č. 9783/82, bod 74, či usnesení ESLP ve věci *Güngör proti Německu* ze dne 17. 5. 2001 č. 31540/96), a to případně i ústním přetlumočením obsahu listin (srov. např. usnesení ESLP ve věci *Husain proti Itálii* ze dne 24. 2. 2005 č. 18913/03).

22. Těmto východiskům odpovídá i rozhodovací praxe Ústavního soudu, zejména nálezy sp. zn. III. ÚS 3816/16. Podle něj, panuje-li pochybnost o tom, zda byl cizinci v řízení před soudem přeložen (tlumočen) trestní příkaz a poučení o opravném prostředku a tuto pochybnost nelze odstranit, je třeba presumovat, že se cizinec práva podat odpor proti trestnímu příkazu nevzdal.

23. Ustanovení čl. 37 odst. 4 Listiny je na zákonné úrovni pro trestní řízení konkretizováno v § 2 odst. 14 ve spojení s § 28 trestního řádu. V § 28 odst. 2 trestního řádu se stanoví: „Za podmínek uvedených v odstavci 1 je třeba obviněnému písemně přeložit usnesení o zahájení trestního stíhání, usnesení o vazbě, usnesení o nařízení pozorování obviněného ve zdravotnickém ústavu, obžalobu, dohodu o vině a trestu a návrh na její schválení, návrh na potrestání, rozsudek, trestní příkaz, rozhodnutí o odvolání a o podmíněném zastavení trestního stíhání; to neplatí, jestliže obviněný po poučení prohlásí, že pořízení překladu takového rozhodnutí nepožaduje. Týká-li se takové rozhodnutí více obviněných, přeloží se obviněnému jen ta část rozhodnutí, která se jej týká, pokud ji lze oddělit od ostatních výroků rozhodnutí a jejich odůvodnění. Pořízení překladu rozhodnutí a jeho doručení zajišťuje orgán činný v trestním řízení, o jehož rozhodnutí se jedná“. Dále lze připomenout § 28 odst. 3 trestního řádu, který zní: „Jestliže s doručením rozhodnutí uvedeného v odstavci 2 je spojen počátek běhu lhůty a je třeba pořídit písemný překlad takového rozhodnutí, považuje se rozhodnutí za doručené až doručením písemného překladu.“

24. Ze spisu okresního soudu se podává, že písemný překlad trestního příkazu vyhotovován nebyl, neboť stěžovatel prohlásil, že na něm netrvá (učinil tak při vazebním zasedání před soudem dne 12. 2. 2021, viz č. 1. 66 spisu). Ústavní soud se proto zaměřil na zachování ústavněprávních požadavků na vzdání se práva opravného prostředku.

25. V § 314g odst. 1 a 2 trestního řádu je zakotveno právo obviněného, osob, které jsou oprávněny podat v jeho prospěch odvolání, a státního zástupce podat proti trestnímu příkazu odpor. Odpor se podává u soudu, který trestní příkaz vydal, a to do osmi dnů od jeho doručení.

Osobám, které mohou podat odvolání ve prospěch obviněného, s výjimkou státního zástupce, končí lhůta týmž dnem jako obviněnému. Doručuje-li se trestní příkaz jak obviněnému, tak jeho obhájci, běží lhůta od toho doručení, které bylo provedeno později. Po doručení trestního příkazu se může oprávněná osoba odporu výslovně vzdát. Byl-li podán proti trestnímu příkazu oprávněnou osobou ve lhůtě odpor, trestní příkaz se ruší a samosoudce nařídí ve věci hlavní líčení; při projednání věci v hlavním líčení není samosoudce vázán právní kvalifikací ani druhem a výměrou trestu obsaženými v trestním příkazu. Jinak se trestní příkaz stane pravomocným a vykonatelným.

V. B. Aplikace obecných východisek na případ stěžovatele

26. Z výše uvedeného shrnutí skutečností zaznamenaných v trestním spisu plyne, že stěžovatel je cizincem, který neumí česky, a byl k soudu předveden ze zadržení. Je nesporné, že stěžovatel byl znevýhodněnou (zranitelnou) osobou ve smyslu závěrů Ústavního soudu a ESLP, přičemž povahu a důsledky vzdání se práva podat odpor měl možnost pochopit jen z poučení soudu, nikoli z vysvětlení jím zvoleného či soudem ustanoveného obhájce. Věc sice nespádala pod výslovně vyjmenované případy nutné obhajoby podle § 36 trestního řádu (k tomu by zřejmě došlo, rozhodl-li by se soud namísto vydání trestního příkazu věc projednat v hlavním líčení podle § 314b odst. 2 trestního řádu, případně podal-li by stěžovatel proti trestnímu příkazu odpor), avšak – jak bylo již uvedeno – s ohledem na postavení stěžovatele bylo namístě jej řádně poučit o významu a důsledcích vyjádření a také o tom, že má před takovým vyjádřením právo poradit se s obhájcem, který, nezvolí-li si ho sám, mu musí být z moci úřední ustanoven.

27. V souladu s výše odkazovanou judikaturou Ústavního soudu (srov. zejména nálezy sp. zn. I. ÚS 1688/19, body 18 a 19) a ESLP je třeba vyhodnotit nejprve námitku stěžovatele, že neměl dostatečný prostor zvážit podání odporu proti trestnímu příkazu a poradit se o svém postupu (včetně zmiňovaného podání či nepodání odporu) s obhájcem. Jak vyplývá z rekapitulovaných rozhodnutí, byl-li trestní příkaz předán osobě omezené na svobodě (stěžovatel byl v rozhodné době zadržen, tedy omezen na svobodě), nastal důvod nutné obhajoby. Bylo-li od cizince, jemuž byl trestní příkaz právě předán, požadováno vyjádření, zda se vzdává práva podat odpor, musí tomu předcházet poučení o významu a důsledcích takového vyjádření a o právu poradit se předtím s obhájcem, přičemž v těchto případech musí být obviněnému obhájce ustanoven, nezvolí-li si jej sám.

28. Stěžovatel byl podle protokolu o vazebním zasedání soudem na začátku vazebního zasedání obecně poučen o právu zvolit si obhájce a s ním se radit i během úkonů prováděných orgánem činným v trestním řízení podle § 33 odst. 1 trestního řádu (č. l. 65, p. v.). V protokolu o vazebním zasedání je zaznamenáno, že: „po poučení obviněný (stěžovatel) uvádí: vzdávám se práva podání odporu a nepřeji si, aby odpor podal někdo z osob mně blízkých“. Okresní soud ve vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že stěžovatel byl poučen o právu podat odpor proti trestnímu příkazu. Z údajů obsažených v protokolu a ve vyjádření, které jsou navíc v ústavní stížnosti rozporovány, se nepodává spolehlivý podklad pro závěr, že se stěžovateli dostalo v souvislosti se vzdáním se práva podat odpor náležitého poučení zejména o právu poradit se předtím s obhájcem, přičemž v těchto případech musí být obviněnému obhájce ustanoven, nevyžádá-li si jej sám. I kdyby však adekvátní poučení poskytnuté bylo, určující zůstává, že stěžovatel coby znevýhodněná (zranitelná) osoba v řízení před okresním soudem obhájce neměl.

29. Soud má v podmínkách trestního řízení rovněž odpovědnost za volbu způsobu zaznamenávání průběhu jeho zasedání. Zvukový záznam z předmětného veřejného zasedání, který je ze zákona pravidlem toliko připouštějícím výjimky, nebyl pořizován z rozhodnutí předsedy senátu (resp. samosoudce) nalézacího soudu a tuto skutečnost nemohl stěžovatel nijak ovlivnit. Ústavní soud se již v minulosti vyjádřil kriticky k praxi, kdy z vazebního zasedání není pořizován zvukový záznam [srov. nálezy ze dne 3. 3. 2020 sp. zn. III. ÚS 4284/18 (N 38/99

SbNU 17)]. V odkazovaném i nynějším případě nebyl o vazebním zasedání pořizován zvukový záznam, což samosoudce ve svém vyjádření neodůvodnil.

30. Aniž by Ústavní soud přičítal tlumočnici Taťjaně Dvořákové Křupalové (příbrané okresním soudem *ad hoc*, jelikož nebyla zapsána na stálém seznamu tlumočnicků, který je veden Ministerstvem spravedlnosti České republiky) jakékoli pochybení, nelze s jistotou určit, zda tlumočila průběh vazebního zasedání z jazyka českého do jazyka ukrajinského (jak je uvedeno v protokolu o vazebním zasedání) či ruského (což tvrdí stěžovatel) a obráceně. Soudce okresního soudu ve svém vyjádření neuvedl, zda disponuje jazykovými znalostmi, na základě kterých by předmětnou vadu rozeznal. Stěžovatel v průběhu vazebního zasedání ani po jeho skončení na toto tvrzené porušení svého práva nepoukázal, což v ústavní stížnosti odůvodňuje obavou z reakce okresního soudu.

31. Situace stěžovatele je po skutkové stránce srovnatelná s okolnostmi popsány v nálezu sp. zn. III. ÚS 3464/17, neboť i tam stálo proti sobě tvrzení stěžovatelky o tom, že jí trestní příkaz s přiměřeným poučením o následcích přetlumočen nebyl, proti tvrzení nalézacího soudu o tom, že se tak řádně stalo. Všichni přitom uvádějí na podporu svých stanovisek toliko nepřímé indicie, na jejichž základě nelze bezpečně druhou verzi vyvrátit.

32. Za dané situace nelze proto vyloučit, že stěžovatel právní úkon (vzdání se odporu proti trestnímu příkazu) učinil pod tlakem okolností, a aniž mu plně porozuměl. Stěžovatel se účastnil vazebního zasedání (jak je patrné ze záhlaví protokolu na č. 1. 65), o čemž byl zřejmě samosoudcem (a tlumočnicí) vyrozuměn. Je třeba zdůraznit, že následně jej soud podle znění protokolu vyrozuměl o tom, že „součástí návrhu na potrestání je návrh na vzetí do vazby, kdy soud o tomto návrhu rozhodne“. Bez přítomnosti obhájce, který by mu procesní postup, připadající v úvahu v této situaci vysvětlil, stěžovatel musel vnímat možnost dalšího omezení osobní svobody jako velmi reálnou, tj. vyjádření soudu považoval za nátlak hrozbou vzetí do vazby.

VI. Závěr

33. Jak bylo výše uvedeno, zařazení stěžovatele do kategorie zranitelných osob s přihlédnutím ke všem souvislostem posuzované věci, má svůj základ v situaci, kdy se jako cizinec neovládající český jazyk účastnil vazebního zasedání, na něž byl předveden ze zadržení, v jeho průběhu byl stěžovatel konfrontován s vyjádřením soudu, které u něj muselo vyvolat obavu ze vzetí do vazby, přičemž následně byl soudem vyzván k prohlášení, které způsobilo nezměnitelnost rozhodnutí o vině a trestu vydaného mimo hlavní líčení. Okresní soud za této situace neposkytl stěžovateli záruky vztahující se ke vzdání se práva opravného prostředku ve smyslu výše uvedených judikатурních závěrů Ústavního soudu a ESLP. Ústavní soud proto konstatuje, že okresní soud porušil ústavně zaručená základní práva stěžovatele na soudní ochranu, na právní pomoc v řízení před soudy a na obhajobu a tlumočnicka podle čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 2 a 4 a čl. 40 odst. 3 Listiny.

34. Z těchto důvodů Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu konstatoval porušení výše uvedených ústavně zaručených základních práv a podle § 82 odst. 3 písm. b) zákona o Ústavním soudu okresnímu soudu zakázal pokračování v zásahu uvedeném ve výroku I tohoto nálezu.

35. V souladu s principem minimalizace zásahů do činnosti jiných orgánů veřejné moci i s přihlédnutím ke skutečnosti, že o ústavní stížnosti rozhodl bez zbytečného odkladu, Ústavní soud již samostatně nerozhodoval o návrhu na odklad vykonatelnosti trestního příkazu [srov. např. nález ze dne 4. 7. 2013 sp. zn. III. ÚS 925/13 (N 115/70 SbNU 27), nález ze dne 15. 6. 2016 sp. zn. I. ÚS 2769/15 (N 115/81 SbNU 795), bod 63, či nález ze dne 5. 3. 2021 sp. zn. II. ÚS 2007/20 (N 45/105 SbNU 30), bod 35].

36. Závěrem a na vysvětlenou toho, že Ústavní soud by nemohl přikročit ke zrušení již zrušeného rozhodnutí ani tehdy, kdyby stěžovatel tento požadavek v ústavní stížnosti uplatnil,

se patří uvést, že z trestního spisu vedeného v předmětné věci je patrné, že stěžovatel prostřednictvím své obhájkyň podal dne 16. 2. 2021 proti napadenému trestnímu příkazu odpor. Jelikož k prohlášení stěžovatele, že se za sebe i za další oprávněné osoby vzdává práva podat proti napadenému trestnímu příkazu odpor, nelze přihlížet, přičemž odpor proti trestnímu příkazu byl podán v zákonné osmidenní lhůtě (§ 314g odst. 1 trestního řádu), došlo jeho podáním ke zrušení trestního příkazu a soud je povinen ve věci nařídit hlavní líčení (§ 314g odst. 2 trestního řádu).

Č. 203**Právo vyjádřit se v soudním řízení týkajícím se oprávnění porodní asistentky vést domácí porod
(sp. zn. II. ÚS 1238/21 ze dne 24. listopadu 2021)**

Je-li důsledkem výkladu § 34 odst. 1 soudního řádu správního (osob zúčastněných na řízení) to, že klientky porodní asistentky připravené argumentovat, že neudělení oprávnění porodní asistentce vést fyziologický porod v sociálním prostředí klientky může v důsledku zasáhnout do jejich tělesné integrity, nejlepšího zájmu jejich dítěte a jeho tělesné integrity, rozhodnou-li se realizovat své právo na soukromí podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a porodit v domácím prostředí, jsou vyloučeny ze soudního řízení týkajícího se oprávnění pro danou porodní asistentku, je tím porušeno jejich právo být slyšen v soudním řízení podle čl. 38 odst. 2 Listiny ve věci jejich práva na ochranu tělesné integrity dle čl. 7 Listiny, práva na ochranu soukromí podle čl. 8 Úmluvy a práva na ochranu zdraví podle čl. 31 Listiny.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové a soudce Davida Uhlíře o ústavní stížnosti stěžovatelky 1. D. S., zastoupené Mgr. Zuzanou Candigliota, advokátkou, se sídlem Burešova 615/6, Brno, proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 24. června 2020 č. j. 51 A 48/2019-47 a proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. března 2021 č. j. 5 As 224/2020-25 a o ústavní stížnosti stěžovatelky 2. Š. K. a stěžovatelky 3. P. L., zastoupených Mgr. Zuzanou Candigliota, advokátkou, se sídlem Burešova 615/6, Brno, proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. července 2020 č. j. 51 A 48/2019-53 a proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. března 2021 č. j. 8 As 137/2020-33, za účasti Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Praze jako účastníků řízení a Ministerstva zdravotnictví a Bc. Hany Johanky Kubaňové jako vedlejších účastníků řízení, takto:

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. března 2021 č. j. 5 As 224/2020-25 a usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 24. června 2020 č. j. 51 A 48/2019-47 bylo ve vztahu k stěžovatelce 1 a rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. března 2021 č. j. 8 As 137/2020-33 a usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 22. července 2020 č. j. 51 A 48/2019-53 bylo ve vztahu ke stěžovatelkám 2 a 3 porušeno právo na spravedlivý proces podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 7 odst. 1 a čl. 31 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Porodní asistentka Bc. Hana Johanka Kubaňová (dále též „žalobkyně“) požádala v červnu 2015 o rozšíření oprávnění k poskytování zdravotních služeb porodní asistentky též na vedení fyziologického porodu ve vlastním sociálním prostředí pacientek. Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 26. 6. 2019 č. j. 087660/2019/KUSK zastavil řízení s tím, že jde o zjevně právně nepřipustnou žádost. Ministerstvo zdravotnictví toto usnesení potvrdilo. V rozhodnutí o odvolání konstatovalo, že „podle české právní úpravy jsou možné jen tři způsoby poskytování péče porodní asistentkou (podmínky poskytování péče), a to 1) péče ve vlastním sociálním prostředí pacienta (rozuměna pouze ošetrovatelská činnost bez vedení fyziologického porodu), 2) péče ve zdravotnickém zařízení, v němž nejsou vedeny porody, a 3) péče ve zdravotnickém zařízení, kde jsou vedeny fyziologické porody. Pouze ve třetím z uvedených případů je možné, aby porodní asistentka na základě oprávnění k poskytování zdravotních služeb ve svém zdravotnickém zařízení poskytovala komplexní péči, tj. včetně vedení fyziologických porodů“ (rozhodnutí ze dne 29. 8. 2019 č. j. MZDR 34678/2019-2/PRO). V současné době tak má porodní asistentka Bc. Hana Johanka Kubaňová oprávnění poskytovat služby porodní asistentky v omezeném rozsahu, neboť není oprávněna vést fyziologické porody ve vlastním sociálním prostředí svých klientek.

2. Žalobkyně podala žalobu proti tomuto rozhodnutí ve správním soudnictví a stěžovatelky, které jsou klientkami a budoucími klientkami uvedené porodní asistentky, se domáhaly toho, aby mohly v řízení před krajským soudem vystupovat v postavení osob zúčastněných na řízení podle § 34 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále též jen „s. ř. s.“). Stěžovatelky uvedly různé důvody, jak budou poškozeny na svých právech rozhodnutím o tom, že uvedená porodní asistentka nemá oprávnění vést fyziologický porod ve vlastním sociálním prostředí klientek.

3. Stěžovatelka 1 v žádosti o přiznání postavení osoby zúčastněné uvedla: „Jsem klientkou [porodní asistentky] Johanky Kubaňové, bydlím v N., což je 15 minut autem od místa jejího působiště. Velmi ráda bych využívala jejích služeb porodní asistence, včetně doprovodu k fyziologickému porodu, ať už v porodnici, nebo doma. Považuji péči a odbornou podporu v těhotenství a především u porodu za elementárně důležitou pro každou těhotnou ženu a omezení činnosti Johanky Kubaňové (...) vnímám jako poškození mých práv na kvalifikovanou asistenci u porodu.“

4. Stěžovatelka 2 v žádosti adresované krajskému soudu uvedla: „To, že Johanka Kubaňová nemůže legálně vykonávat práci porodní asistentky v plném rozsahu, se mě dotklo, když jsem se rozhodla své druhé dítě porodit doma a vyhledala jsem Johančiny služby. I přesto se díky Johance náš druhorozený potomek mohl narodit doma. Byl to pro nás dar, který člověk dostane jen jednou v životě. Po prvním porodu dcery, který probíhal v porodnici, byl zdlouhavý, bylo do něj zasahováno a vyústil ve vleklé poporodní trauma na mé straně, byl porod syna očistným zážitkem, troufám si říct, nejen pro mě, ale pro celou naši čtyřčlennou rodinu. Ačkoli Johanka u samotného porodu nebyla (nestihla přijet, porod byl velice rychlý), poskytla mi takovou předporodní a poporodní péči, která nemůže být zhodnocena penězi. Během těhotenství jsem k ní co měsíc jezdila na konzultace. Vždy mi věnovala tolik času, kolik jsem potřebovala. Po porodu za námi tři dny jezdila, kontrolovala syna i mě, byla nám velkou oporou. Díky ní byl syn prvních pět dní skoro stále v mém náručí. Nesahal na něj nikdo cizí, byli jsme spolu jako rodina, byl to krásný čas, který se silně vepsal do našich životů. Jsem velice ráda, že jsme si mohli prožít synovo zrození v klidu domova. Johanka mi svým individuálním, citlivým a zároveň profesionálním přístupem pomohla najít důvěru v sebe, ve svá rozhodnutí.“

5. Stěžovatelka 3 v žádosti o přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení uvedla, že plánuje třetí těhotenství, a pokud by byla nízkoriziková „multipara“ [žena, která rodila víckrát,

pozn. Ústavního soudu], první volbou by byla přítomnost této porodní asistentky u jejího porodu, neboť zná její práci, zná ji osobně a cítí se s ní bezpečně co do vykonávání její práce, vzhledem k velkým zkušenostem z praxe a žádnému medicínskému pochybení. Dodala: „Necítím se bezpečně v žádné porodnici v České republice z důvodu běžně vytvářeného nátlaku na výkony mnou nevyžádané, což prakticky znemožňuje zvolit volbu místa porodu porodnici. Pakliže ovšem stát, potažmo Ministerstvo zdravotnictví sděluje, že záleží na každém jednom dítěti, proč je tedy znemožňováno Bc. Haně Johance Kubaňové vykonávat primární zdravotní službu pod likvidační pokutou a tím je v podstatě omezena a dotčena moje svobodná volba místa porodu a zajištění bezpečnosti pro mne a mé dítě. Jako nízkoriziková rodička budu vždy volit porod doma s porodní asistentkou a zasloužím si tedy v této volbě podpořit a zasloužím si také erudovanou péči mnou vybrané zdravotnice v oboru porodní asistentky. Pokud toto bude znemožněno, budu nucena родit neasistovaně, neboť porodnici považují ze své zkušenosti vlastní i jako v roli četného doprovodu jiných žen za nepřípustné místo pro svůj porod. Stát/úřad tedy touto represí vůči Bc. Haně Johance Kubaňové potenciálně ohrozí výkon poskytování primární zdravotní služby při mém právu na volbu míst a porodu a tím potenciálně může ohrozit mne i mé rodičí se dítě znemožněním včasné diagnostiky.“ Stěžovatelku 3 stěžovatelky 1 a 2 zmocnily, aby je zastupovala jako společný zmocněnec za osoby zúčastněné na řízení ve smyslu § 34 odst. 5 s. ř. s.

6. Krajský soud rozhodl ve dvou usneseních o tom, že ani jedna ze stěžovatelek není osobou zúčastněnou na řízení, neboť žádná z nich nesplňuje materiální podmínku přímého, nezprostředkovaného dotčení na právech a povinnostech. Kasační stížnosti proti těmto usnesením Nejvyšší správní soud zamítl.

7. Ústavní soud obdržel dvě ústavní stížnosti, jež se týkají celkem tří výše uvedených stěžovatelek a směřují proti dvěma rozsudkům Nejvyššího správního soudu. Tyto ústavní stížnosti vedené pod sp. zn. II. ÚS 1238/21 a sp. zn. III. ÚS 1452/21, jež napadaly oba rozsudky Nejvyššího správního soudu, Ústavní soud rozhodnutím ze dne 29. 6. 2021 spojil ke společnému řízení a nadále o nich rozhoduje pod sp. zn. II. ÚS 1238/21.

II. Napadená rozhodnutí soudů

8. Krajský soud v Praze žádosti stěžovatelek zamítl dvěma usneseními. O žádosti stěžovatelky 1 rozhodl v usnesení ze dne 24. června 2020 č. j. 51 A 48/2019-47. Uvedl, že z § 34 s. ř. s. plyne, že musí být splněny dvě podmínky. První podmínka je materiální a splňuje ji ten, kdo je přímo dotčen ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného správního rozhodnutí, resp. nečinností správního orgánu, a dále ten, kdo může být přímo dotčen zrušením správního rozhodnutí či vydáním soudního rozhodnutí podle návrhu, ale není účastníkem řízení, protože nepodal žalobu. Druhá podmínka je formální a splní ji ten, kdo výslovně oznámí, že bude v řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat.

9. Podle krajského soudu nebyla stěžovatelka přímo dotčena vydáním napadeného rozhodnutí. Přímé a nezprostředkované dotčení ve své právní sféře není bez dalšího odvozeno od skutečnosti, že vydání či zrušení určitého rozhodnutí by založilo či zachovalo oprávnění k poskytování služeb osobě, vůči níž jsou či hodlají být v postavení zákazníka (odběratele). Napadené rozhodnutí v takové situaci zasahuje do jejich právní sféry pouze zprostředkovaně tím, že subjektu v postavení dodavatele znemožňuje legálně požadované služby dodat. Samy podporovatelky nemají veřejné subjektivní právo na to, aby jiné osobě bylo vydáno povolení k činnosti či aby byla zaregistrována, přičemž dotčení na navazujících právech soukromých (svobodná volba dodavatele služeb) ani veřejných (právo na ochranu zdraví) jako dotčení zprostředkované na tom nemohou nic změnit. Právo na ochranu zdraví se nejeví být právem na poskytování libovolné zdravotní služby konkrétní osobou, nýbrž spíše právem na to, aby stát zajistil péči nezbytnou pro ochranu zdraví každého jednotlivce způsobem a formami, při jejichž výběru a nastavení podmínek poskytování stát disponuje širokým uvážením.

10. O žádosti stěžovatelek 2 a 3 rozhodl krajský soud v usnesení ze dne 22. července 2020 č. j. 51 A 48-2019-53. Nad rámec odůvodnění, které uvedl v prvním usnesení, uvedl též: „Napadené rozhodnutí totiž v takové situaci do jejich právní sféry zasahuje pouze zprostředkovaně tím, že subjektu v postavení dodavatele pro nedostatek veřejnoprávního přivolení či registrace znemožňuje legálně požadované služby dodat. (...) Přitom následky nevyužití státem zajištěných zdravotních služeb jsou důsledkem tohoto dobrovolného rozhodnutí. Rozhodnutí státu o podobě poskytovaných zdravotních služeb může mít k takovým následkům vztah jen nepřímý a zprostředkovaný, jenž není dostačující pro založení účastenství v řízení.“

11. Proti oběma usnesením byly podány kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud v rozsudcích, kterými tyto kasační stížnosti zamítl, interpretoval § 34 odst. 1 s. ř. s. a uvedl, že za naplnění podmínky přímého dotčení práv nelze považovat pouhý zájem určité osoby na výsledku řízení anebo dotčení na soukromých právech v důsledku výsledku řízení.

12. V rozsudku ze dne 8. března 2021 č. j. 8 As 137/2020-33, jenž se týkal druhého rozhodnutí krajského soudu, tedy stěžovatelek 2 a 3, Nejvyšší správní soud uvedl, že podle stávající judikatury důvodem účasti osoby zúčastněné na řízení „má být hájení vlastních práv dotčených správním rozhodnutím či jeho nevydáním, nikoliv poskytnutí pomoci jedné z procesních stran. Tento institut má totiž sloužit k hájení vlastních práv odlišných od práv účastníků řízení, přičemž nehraje roli, zdali se zájmy osoby zúčastněné na řízení shodují se zájmy některého z účastníků (tedy zda se tato osoba přiklání na jednu či druhou stranu sporu, anebo nikoliv)“. Podle Nejvyššího správního soudu stěžovatelka 2 „krajskému soudu fakticky nepoukázala na konkrétní dotčení na svých právech v návaznosti na rozhodnutí žalovaného. Sama totiž připouští, že žalobkyně u porodu v jejím případě nebyla, neboť pro rychlost porodu k němu nestihla přijet. Dále poukázala na význam předporodní a poporodní péče, kterou jí žalobkyně poskytovala“. Stěžovatelka 3 „uvedla, že by služeb žalobkyně chtěla využít při dalším plánovaném těhotenství (porodu) a obává se, že nebude-li to možné, bude společně se svým dítětem ohrožena. Vedle toho mimo jiné zdůraznila, že porodnici považuje za nepřípustné místo pro svůj další porod“.

13. V odůvodnění Nejvyšší správní soud souhlasil s krajským soudem, že „neexistuje veřejné subjektivní právo na to, aby jiné osobě bylo uděleno oprávnění k určité činnosti. Stejně tak stěžovatelky nemají právo na obdržení zdravotních služeb od konkrétní osoby, pokud tato osoba dle správních orgánů nesplnila podmínky pro získání oprávnění k jejich poskytování. Právě tento závěr správních orgánů je předmětem řízení u krajského soudu, který teprve bude (v případě splnění dalších podmínek) jeho zákonnost dále přezkoumávat. Stěžovatelkám však nenáleží vlastní práva, která by v řízení o žalobě mohly uplatňovat, proto nejsou osobami zúčastněnými na řízení. Samozřejmě stěžovatelkám nic nebrání žalobkyni v její snaze zvrátit rozhodnutí žalovaného dále podporovat. Podpora žalobkyně a zájem na výsledku řízení však nenaplnuje materiální podmínku podle § 34 odst. 1 s. ř. s., nemohou tak tedy činit v postavení osob zúčastněných na daném řízení“.

14. V rozsudku ze dne 26. března 2021 č. j. 5 As 224/2020-25, jenž se týkal usnesení krajského soudu ve vztahu ke stěžovatelce 1, Nejvyšší správní soud uvedl, že tato je „klientkou žalobkyně, přičemž by ráda využila jejích služeb porodní asistence, včetně doprovodu k fyziologickému porodu, ať již v nemocnici, nebo doma“. Podle Nejvyššího správního soudu ani skutečnost, že tato stěžovatelka „byla v době, kdy u krajského soudu uplatnila práva osoby zúčastněné na řízení, klientkou žalobkyně, nic nemění na tom, že se předmětné správní řízení týkalo výhradně žalobkyně a stěžovatelky nedisponují žádným subjektivním právem, které by mohlo být ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s. přímo dotčeno vydáním žalobou napadeného rozhodnutí či jeho zrušením“. Dále převzal Nejvyšší správní soud argumentaci osmého senátu ve shora citovaném rozsudku č. j. 8 As 137/2020-33.

III. Ústavní stížnost

15. Stěžovatelka 1 podala ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. března 2021 č. j. 5 As 224/2020-25 a usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 24. června 2020 č. j. 51 A 48/2019-47. Stěžovatelky 2 a 3 podaly společně ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. března 2021 č. j. 8 As 137/2020-33 a usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. července 2020 č. j. 51 A 48/2019-53.

16. Všechny stěžovatelky argumentují tím, že materiální podmínka přímého dotčení na subjektivních veřejných právech a povinnostech je naplněná, neboť rozhodnutí zasahuje do jejich práv zaručených Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Porodní asistentka je podle nich z podstaty svého povolání a vzdělání plně způsobilá vést samostatně fyziologický porod, včetně porodu v domácím prostředí. Kontinuální péče komunitní porodní asistentky je bezpečná pro dítě (v porovnání s obvyklou nemocniční péčí nedochází k více traumatickým a fatálním událostem), významně zdravotně lepší pro matky (méně císařských řezů, rychlejší rekonvalescence, lepší nástup a podpora kojení) a zároveň nevykazuje žádné nevýhody. Stěžovatelkám je kontinuální péče odepírána omezením oprávnění porodní asistentky, respektive jeho části, a to vedení fyziologického porodu, čímž je zasaženo do jejich práva na soukromý a rodinný život (v podobě znemožnění volby místa porodu).

17. Podle stěžovatelek není namístě argumentovat tím, že právo na ochranu zdraví není právem na poskytování libovolné zdravotní služby konkrétní osobou, protože daná služba vychází u nízkorizikové rodičky nejlépe jak zdravotně, tak finančně a výrazně nejlépe, co se týká zachování důstojnosti a intimity rodičky a ochrany před porodnickým násilím. Příjemkyně služeb mají právo na volbu péče (je to součástí práva na svobodný a informovaný souhlas) a nebránění v přístupu k službě, která je pro ně optimální z hlediska zdraví a zachování základních lidských práv (soulad, důstojnost, ochrana před nelidským a ponižujícím zacházením). Stěžovatelky jsou přesvědčeny o zásahu do svého práva na ochranu soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), přičemž odkázaly na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) ve věci *Ternovszky proti Maďarsku* a ve věci *Dubská a Krejzová proti České republice*, z nějž stěžovatelky poukázaly na výzvu ESLP adresovanou České republice k dalšímu pokroku cestou neustálého přezkumu příslušné právní úpravy. Stěžovatelky poukázaly na to, že i čtyři roky po vyslovení tohoto závazku Česká republika ideologicky prosazuje pouze možnost porodu v nemocnici. Stěžovatelky se dovolávaly práva na ochranu zdraví zakotveného v Listině i v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a poukázaly na závěry Výboru OSN pro odstranění diskriminace žen. Porodním asistentkám je bráněno v poskytování zdravotní péče při porodu doma omezením jejich registrace pod hrozbou pokuty, konkrétně porodní asistentce, která podala v tomto případě žalobu, byla jako vůbec první v republice uložena pokuta ve výši 120 000 Kč. Tato pokuta je natolik odrazující, že porodní asistentky raději nechodí asistovat k porodům vůbec, nebo jen neoficiálně.

18. Stěžovatelky rozebírají, proč se snaží vyhnout porodu v nemocničním prostředí (např. kvůli rutinnímu využívání škodlivých postupů při porodu, jako jsou poloha na zádech, tlak na břicho rodičky apod., které nejsou zaznamenány ve zdravotnické dokumentaci, nerespektování přání žen, jejich zastrašování, nerespektování soukromí rodičky, úkonům na novorozenci bez informovaného souhlasu rodičů, provázení u porodu cizími lidmi bez možnosti kontinuální péče apod.). Shrnují, že vnímají jako zásah do svého veřejného subjektivního práva na zdraví to, že jim stát prostřednictvím omezování oprávnění porodní asistentky znemožňuje, aby jim byla poskytnuta zdravotní péče, kterou považují za přijatelnou ve smyslu práva na dosažení nejvýše dosažitelné úrovně zdraví. Postupem státu je podle nich porušen i nejlepší zájem dítěte, v jehož zájmu je, aby byla u narození vždy dostupná zdravotní péče kvalifikovaného zdravotníka bez ohledu na zvolené místo porodu. Bránění této péči přitom

chybí racionalita, neboť tento krok nechrání zdraví žen a dětí, ale naopak je vystavuje zbytečným rizikům, kterým lze předejít.

IV. Vyjádření účastníků

19. Nejvyšší správní soud uvedl, že svým rozsudkem nebagatelizuje ani nerozporuje skutečnosti popisované stěžovatelkami, k nimž může v českých porodnicích v některých případech docházet. Stejně tak žádným způsobem nehodnotí důvody, pro něž se stěžovatelky rozhodly pro porod v domácím prostředí, a to i přes určité komplikace, které s takovým osobním rozhodnutím v prostředí České republiky souvisí. Nejvyššímu správnímu soudu však nepřísluší zabývat se tím, zdali stav českého porodnictví odpovídá mezinárodním standardům a jaká je kvalita zdravotní péče poskytované v průběhu porodu a bezprostředně po něm. Jakkoliv se jedná o významné společenské otázky, jejich souvislost s předmětem věci projednávané před Nejvyšším správním soudem je pouze nepřímá a doplňující. Přestože z kasační stížnosti i ústavní stížnosti jasně vyplývá, z jakých důvodů je pro stěžovatelky podstatné, aby žalobkyně s žalobou proti rozhodnutí žalovaného uspěla, nelze odhlédnout od předmětu projednávané věci. Smyslem stížnosti je ochrana před zásahem do ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovatelů. Napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu takový zásah nepředstavuje, neboť jeho důsledkem není to, co stěžovatelky jako popisovaný zásah popisují, a sice omezení domácích porodů v České republice. Pokud tedy nyní namítají zásah do práva na ochranu zdraví a práva na soukromý a rodinný život, nelze přehlédnout, že se projednávaná procesní otázka v řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem těchto práv přímo netýkala. Případná nemožnost absolvovat porod v podmínkách, které si pro sebe stěžovatelky přejí a které považují za nejvhodnější pro sebe i své dítě, je bezesporu skutečností, která zasahuje do velmi intimní sféry každé ženy a jejího soukromého a rodinného života.

20. Nejvyšší správní soud poukázal na to, že si je vědom významu osoby, která konkrétní zdravotní službu – porod – poskytuje a že nelze bez dalšího říci, že stěžovatelky měly vyhledat službu někoho jiného než žalobkyně (tím spíše, pokud namítají, že stát poskytování této zdravotní služby omezuje plošněji, tedy nejen v případě žalobkyně). Ačkoliv tedy lze porozumět motivaci stěžovatelek „podílet“ se na řízení, na jehož výsledku jim velmi záleží, podmínky plynoucí z judikatury Nejvyššího správního soudu pro přiznání postavení osob zúčastněných na řízení stěžovatelkám nepřísluší. Jedním z důvodů je to, že v řízení před žalovaným probíhalo správní řízení, jehož povaha je ryze osobní – v přímém důsledku se týká výhradně žalobkyně. Neexistuje přitom veřejné subjektivní právo na to, aby jiné osobě bylo uděleno oprávnění k určité činnosti, ani právo na obdržení zdravotních služeb od konkrétní osoby, pokud tato nesplnila podmínky pro získání oprávnění k jejich poskytování. Zprostředkovanost zásahu Nejvyšší správní soud spatřuje i v tom, že pokud by žalobkyni bylo oprávnění uděleno, opravňovalo by ji poskytovat tuto službu blíže neurčenému okruhu osob (včetně stěžovatelek, které by jí však nemusely vůbec využít).

21. Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatelka 2 tyto služby nevyužila z objektivních příčin, neboť porod proběhl rychle a žalobkyně k ní včas nedorazila, zatímco stěžovatelka 3 by tyto služby ráda využila při hypotetickém budoucím těhotenství. Institut osob zúčastněných na řízení slouží jinému účelu, než kterého se dovolávají stěžovatelky, a sice k hájení vlastních práv odlišných od práv účastníků řízení, přičemž nehraje roli, zdali se zájmy osoby zúčastněné na řízení shodují se zájmy některého z účastníků (tedy zda se tato osoba přiklání na jednu či druhou stranu sporu, anebo nikoliv). Zájmy stěžovatelek jsou zcela navázané na zájmy žalobkyně, neboť pokud by tato žalobu nepodala, jejich zájmy ve vztahu k předmětu věci by samostatně vůbec neexistovaly. Navíc vyžaduje získání tohoto postavení mnohem vyšší intenzitu dotčení na právech, než je dána v případě stěžovatelek, neboť rozhodnutí žalovaného znemožňuje legální využití služeb žalobkyně pouze zprostředkovaně, nikoliv přímo. Konečně, z rozhodnutí o zastavení (tedy nikoli z rozhodnutí o udělení oprávnění či z rozhodnutí, jímž by se oprávnění

rušilo) nelze dovozovat jako důsledek přímý a bezprostřední zásah do práv stěžovatelek. Kdyby správní soudy připustily, aby byly jakožto osoby zúčastněné na řízení do řízení připuštěny kterékoliv osoby, které prohlásí, že by těchto služeb rády využily, byla by pomíjena povaha institutu osob zúčastněných na řízení a soudní řízení správní by mohlo být zcela paralyzováno. Ve vztahu k stěžovatelce 1 Nejvyšší správní soud rovněž odkázal na své vyjádření k dalším dvěma stěžovatelkám.

22. Krajský soud v Praze se k ústavní stížnosti nevyjádřil.

23. Ministerstvo zdravotnictví (vedlejší účastník) uvedlo, že se ztotožňuje s hodnocením Krajského soudu v Praze i Nejvyššího správního soudu, že stěžovatelky nejsou osobami zúčastněnými na řízení pouze na základě skutečnosti, že by hypoteticky mohly být příjemkyněmi zdravotní péče poskytované účastnicí správního řízení, které je předmětem soudního přezkumu. Ministerstvo uvádí, že zde nedošlo k přímému dotčení právní sféry stěžovatelek, ostatně ani žadatelka je neoznačila jako účastníky řízení a ani stěžovatelky se do řízení jako účastnice nepřihlásily. Vedlejší účastník uvádí, že v takovém případě by účastníkem řízení ve věcech oprávnění k poskytování zdravotních služeb měli být také potenciální pacienti, kteří mají v zásadě svobodnou volbu poskytovatele zdravotních služeb, což by bylo absurdní. Argumentace stěžovatelek je nadto založena na nepodložených hypotézách, že by teoreticky mohly využít péče poskytovatelky, že je k daným službám poskytovatelka oprávněna a že jsou dotčena práva budoucích dětí. Argumentace stěžovatelek je pojata zcela mimoběžně jako soud nad stavem porodnictví v České republice a nad postavením porodních asistentek, dostupností zdravotních služeb a dodržováním práv žen a dětí. *Actio popularis* však není součástí českého právního řádu.

24. Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení bylo zasláno i právní zástupkyni stěžovatelek, která nevyužila možnost se k nim vyjádřit.

25. Ústavní soud nezaslal výzvu k vyjádření žalobkyni. Ve smyslu § 60 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, se písemnosti podle § 60 odst. 1 téhož zákona nedoručují vedlejším účastníkům, pokud se týkají pouze účastníků řízení. Ani v řízeních před krajským a Nejvyšším správním soudem se žalobkyně nevyjadřovala k návrhům stěžovatelek na to, aby se staly osobami zúčastněnými na řízení, ač je zastoupena stejnou advokátkou, a navíc rozhodnutí o tom, zda stěžovatelky splňují požadavky podle § 34 s. ř. s., není vázáno na stanovisko žalobkyně. Ze skutečnosti, že jak žalobkyni, tak stěžovatelku zastupuje stejná advokátka, plyne též závěr, že jejich zájmy nejsou nikterak v rozporu. Ústavní soud má tedy za to, že jsou naplněny požadavky podle § 60 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

V. Hodnocení Ústavního soudu

26. K projednání ústavních stížností je Ústavní soud příslušný a jde zároveň o návrhy přípustné, neboť směřují proti rozsudkům Nejvyššího správního soudu, proti nimž není přípustný další opravný prostředek (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Ústavní stížnosti byly včas podané (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu), procesně bezvadné a byly podány oprávněnými osobami, které jsou řádně zastoupeny (§ 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

27. Podstata případu spočívá v tom, zda ženy, které v péči konkrétní porodní asistentky již porodily, jsou těhotné či plánují péči této asistentky využít při budoucím porodu, mají mít možnost intervenovat při rozhodování soudu o tom, zda tato porodní asistentka může podle českých předpisů získat oprávnění vést fyziologický porod v jejich domácnosti, pokud se ony pro to rozhodnou. Jde o jejich možnost být slyšeny u soudu, do jaké míry je ohroženo jejich zdraví a zdraví jejich dětí či jejich právo na soukromí, když mají možnost родit s porodní asistentkou pouze v nemocničním prostředí.

28. Neudělení oprávnění vést domácí porody je postaveno na jednoznačném právním názoru příslušných správních orgánů a netýká se jen dotčené porodní asistentky, ale obecně nemožnosti získat oprávnění, aby porodní asistentky mohly vůbec vést fyziologický porod

v domácnosti mimo nemocnici. Že jde právě o takto omezenou možnost rodit s uvedenou porodní asistentkou právě a jen v nemocnici vyplývá již z rozhodnutí o odvolání, kde Ministerstvo zdravotnictví uvádí: „Péče spočívající ve vedení porodu je podmíněna existencí zdravotnického zařízení s personálním a věcným vybavením, kterážto právní úprava neumožňuje poskytovat tuto péči a tyto výkony pro jejich rizikovost pro pacienty (ženy i děti) ve vlastním sociálním prostředí pacienta.“ Domácnost rodičky není totiž zdravotnickým zařízením, které by splňovalo požadavky podle vyhlášky č. 92/2012 Sb., o požadavcích na minimální technické a věcné vybavení zdravotnických zařízení a kontaktních pracovišť domácí péče. Ministerstvo připomnělo, že v tomto závěru jsou „ministerstvo i krajský úřad konzistentní a svůj názor vyjadřují opakovaně (...)“.

Právní vakuum na poli domácích porodů

29. Porodní asistentky jsou nelékařským zdravotním povoláním podle zákona č. 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nelékařských zdravotnických povoláních), ve znění pozdějších předpisů. Vykonávají různé činnosti a poskytují a zajišťují „bez odborného dohledu a bez indikace základní a specializovanou ošetrovatelskou péči těhotné ženě, rodící ženě a ženě do šestého týdne po porodu prostřednictvím ošetrovatelského procesu“ [§ 5 vyhlášky č. 55/2011 Sb., o činnostech zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků; obvyklé činnosti jsou vyjmenovány demonstrativně v § 5 odst. 1 písm. a) až k)].

30. Poskytovat zdravotní služby je oprávněn pouze poskytovatel zdravotních služeb, který disponuje oprávněním k poskytování zdravotních služeb [§ 2 odst. 1 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách)] vydaným příslušným orgánem veřejné moci, v tomto případě krajským úřadem. Tímto oprávněním je právě oprávnění, v němž byla v projednávané věci vyloučena možnost žalobkyně vést fyziologický porod v sociálním prostředí klientek. Zákon o zdravotních službách upravuje možnost poskytovat péči ve vlastním sociálním prostředí v případě a) návštěvní služby, b) domácí péče, kterou je ošetrovatelská péče, léčebně rehabilitační péče nebo paliativní péče, a c) umělé plicní ventilace a dialýzy (§ 10 odst. 1 a 2 zákona o zdravotních službách). I v těchto případech je zdravotní péče v sociálním prostředí omezena na „pouze takové zdravotní výkony, jejichž poskytnutí není podmíněno technickým a věcným vybavením nutným k jejich provedení ve zdravotnickém zařízení“ (§ 10 odst. 3 zákona o zdravotních službách).

31. Rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví dodává, že jsou sice vyhláškou upraveny „i podmínky vybavení porodní asistentky, která poskytuje péči pouze ve vlastním sociálním prostředí rodičky (...), ale pokud současně tatáž vyhláška předpokládá pro vedení porodů nezbytné vybavení spojené s existencí zdravotnického zařízení, potom je naplněno omezení pro domácí péči v § 10 odst. 3 zákona o zdravotních službách“. Porodní asistentka tedy „nemůže vést bez vlastního vybaveného zdravotnického zařízení fyziologické porody ve vlastním sociálním prostředí rodičky“. Poskytování zdravotní péče bez patřičného oprávnění je spojeno s citelnými sankcemi (§ 114 a 115 zákona o zdravotních službách; výjimky, mezi které patří například poskytování odborné první pomoci, jsou uvedeny v § 11 odst. 2 téhož zákona).

32. Odborná gynekologická literatura shrnuje: „Porody doma jako takové tudíž nejsou právem vyloučeny, nicméně není ani stanoven žádný právní režim pro jejich provádění (...). Legislativní nastavení podmínek pro poskytování zdravotních služeb účast zdravotnických pracovníků (lékařů a porodních asistentek) na domácích porodech implicitně vylučuje, neboť jim fakticky neumožňuje získat patřičné oprávnění k poskytování zdravotních služeb.“ (Roztočil, A. a kolektiv. Moderní porodnictví. 2. přepracované a doplněné vydání. Grada, 2017, Prudil, L. kapitola Právní aspekty porodnictví a gynekologie, s. 582).

33. Ač tedy právo ženy родit ve vlastním sociálním prostředí není zákonem nijak omezeno, chtěla-li by pro svůj porod využít odborné péče porodní asistentky, narazí na to, že každé porodní asistentce hrozí za vedení fyziologického porodu v sociálním prostředí těhotné ženy vysoká sankce. Taková pokuta byla podle ústavní stížnosti uložena i žalobkyni ve výši 120 000 Kč (viz též Wirnizer, J., Plíhalová, M. První pokuta za domácí porody, asistentka má platit 120 tisíc. Při komplikacích ani tým lékařů v obýváku nic nezmuže, tvrdí odborník. Hospodářské noviny, 12. 7. 2018).

34. V tomto případě se tedy stěžovatelky (zatím) nedomáhají svého práva mít zajištěnou odbornou péči porodní asistentky při domácím porodu, ale domáhají se svého práva předložit soudům argumenty, proč by toto právo měly mít. Žádají přitom o svou účast na řízení, jež se týká právě toho, zda bude připuštěno, aby mohly při domácím porodu, pokud se pro něj rozhodnou, využít odborné péče porodní asistentky, a tím zaručit sobě i dítěti větší míru bezpečí a péče.

Judikatura týkající se osob zúčastněných na řízení

35. Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. „[o]sobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat“. Podmínkami pro získání postavení osoby zúčastněné na řízení je skutečnost, a) že jde o osobu přímo dotčenou ve svých právech a povinnostech, b) že tato osoba není účastníkem řízení a c) její výslovný projev vůle uplatňovat práva v daném řízení. Všechny podmínky musejí být splněny kumulativně.

36. V případě stěžovatelek bylo sporné pouze naplnění první podmínky, tedy v tomto případě zdali „byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí“ (tzv. materiální podmínka), tedy tím, že porodní asistentka nezískala (a ani nemůže podle aktuální právní úpravy získat) oprávnění vést fyziologický porod ve vlastním sociálním prostředí pacientek.

37. Judikatura Nejvyššího správního soudu při interpretaci § 34 odst. 1 s. ř. s. vychází z § 2 s. ř. s., který stanoví: „Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu *veřejným subjektivním právům* fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.“ (zdůraznění doplněno). Podle Nejvyššího správního soudu „zmiňuje-li tedy nějaké ustanovení soudního řádu správního ‚právo‘ (ve smyslu oprávnění), míní tím veřejné subjektivní právo. Veřejným subjektivním právem se obecně rozumí právní možnost chovat se určitým způsobem, která je vyjádřena a zaručena normami veřejného práva. Účelem § 34 s. ř. s. je tedy umožnit osobě odlišné od účastníka řízení bránit svá vlastní veřejná subjektivní práva a povinnosti, která jsou či mohou být v projednávané věci dotčena, přičemž základní podmínkou je přímé dotčení této osoby na jejích veřejných subjektivních právech či povinnostech vydaným rozhodnutím žalovaného, případně tím, že by takové rozhodnutí bylo zrušeno. Dotčení v právech této osoby tedy musí být přímé, nikoliv pouze nepřímé či dokonce eventuální“ (viz například rozsudek ze dne 16. 12. 2015 č. j. 2 As 262/2015-18, bod 7, či rozsudek ze dne 14. 7. 2009 č. j. 2 As 44/2009-44, který odkazuje i na komentářovou literaturu, podle níž „[v]ymezení osoby zúčastněné se spojují prvky objektivní i subjektivní. Kritérium ‚přímého dotčení‘ práv [subjektivních veřejných práv – srov. § 2 (zvýraznil NSS)] značí, že okruh těchto osob může být širší, než byl okruh účastníků předcházejícího právního řízení. Může být ale také užší.“ V podrobnostech viz Vopálka, Mikule, Šimůnková, Šolín. Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 57“).

38. Krajský soud uvedl, že „následky nevyužití státem zajištěných zdravotních služeb jsou důsledkem (...) dobrovolného rozhodnutí [stěžovatelky]. Rozhodnutí státu o podobě

poskytovaných zdravotních služeb může mít k takovým následkům vztah jen nepřímý a zprostředkovaný, jenž není dostačující pro založení účastenství v řízení“. Toto stanovisko krajského soudu potvrzují i rozsudky Nejvyššího správního soudu, ač v rozsudcích nezaznívá explicitně. Konkrétně jej Nejvyšší správní soud potvrdil, když uvedl, že stěžovatelky nemají žádné subjektivní veřejné právo, neboť „neexistuje veřejné subjektivní právo na to, aby jiné osobě bylo uděleno oprávnění k určité činnosti. Stejně tak stěžovatelky nemají právo na obdržení zdravotních služeb od konkrétní osoby, pokud tato osoba dle správních orgánů nesplnila podmínky pro získání oprávnění k jejich poskytování“.

39. Nejvyšší správní soud však nijak nereagoval na argument, že žádné porodní asistentce podle ustálené praxe Ministerstva zdravotnictví a krajských úřadů nelze podle platné právní úpravy udělit oprávnění vést fyziologický porod v sociálním prostředí klientky a že za případné vedení takového porodu v domácích podmínkách jim hrozí vysoké sankce, což pak vede k tomu, že ženy, které se rozhodly родit ve svém domácím prostředí, nemají fakticky možnost využít služeb porodních asistentek. Stěžovatelky poukazují na to, že jsou na výsledku řízení zainteresovány právě proto, že by chtěly родit v domácím prostředí za současného zajištění zdravotní péče porodní asistentkou, což jim však uvedený výklad znemožňuje.

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva ve vztahu k České republice

40. Evropský soud pro lidská práva ve věci *Dubská a Krejzová* (rozsudek velkého senátu ze dne 15. 11. 2016 č. 28859/11 a 28473/12) konstatoval, že lze na právo těhotných žen vybrat si okolnosti porodu nahlížet jak z pohledu zásahu do jejich práva na ochranu soukromého života, tak z pohledu toho, že stát nevytvořil dostatečný právní rámec pro ochranu práv těhotných žen, tedy z pohledu pozitivních povinností státu zajistit respektování soukromého života. Věc posuzoval z pohledu „zásahu do práv stěžovatelek zajistit si asistenci porodních asistentek při domácím porodu z důvodu sankcí hrozících porodním asistentkám, kterým právní předpisy prakticky brání vykonávat uvedenou činnost“ (bod 165 rozsudku). ESLP konstatoval, že se jeví, že tento zásah státu má a) základ ve vnitrostátním právním řádu (bod 171), který je b) odůvodněn legitimním cílem ochrany zdraví a bezpečí matky a dítěte během porodu a po něm (bod 173), c) a že tento zásah je nezbytný v demokratické společnosti. Při posouzení nezbytnosti tohoto zásahu je podle ESLP potřeba mít na paměti široké uvážení státu, i s ohledem na neexistující konsenzus států Rady Evropy v této oblasti (body 180–183). ESLP konstatoval, že prostor státu pro uvážení není ani v tomto případě neomezený (bod 184). Ve shodě s Výborem OSN pro odstranění diskriminace žen poukázal na to, že těhotné ženy volí domácí porod často z důvodu toho, že v porodnici jim není poskytována taková péče, která by plně respektovala přání rodiček. Při posouzení, zda byla nastolena spravedlivá rovnováha mezi dotčenými zájmy, tedy nakonec ESLP přihlédl k vývoji na tomto poli v české legislativě, konkrétně k tomu, že od roku 2014 vláda iniciovala některé kroky ke zlepšení situace, například existenci Pracovní skupiny k porodnictví při Radě vlády pro rovnost žen a mužů a prohlášení České gynekologické a porodnické společnosti ze srpna 2015 identifikující hlavní zásady porodní péče v České republice, včetně respektování práv rodiček (bod 189). Evropský soud pro lidská práva shledal, že zásah do práva stěžovatelek na respektování jejich soukromého života nebyl nepřiměřený, a tedy nedošlo k porušení čl. 8 Úmluvy.

Judikatura Ústavního soudu týkající se domácích porodů

41. Otázkou domácích porodů se Ústavní soud zabýval ve vztahu k stížnosti stěžovatelky, která v roce 2011 žádala o informaci o porodních asistentkách s oprávněním vést fyziologický porod v domácím prostředí Krajský úřad Libereckého kraje a zdravotní pojišťovnu (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 26/11 ze dne 28. 2. 2012). Poté, co jí pojišťovna i krajský úřad potvrdily, že v evidenci nestátních zdravotnických zařízení není žádná porodní asistentka, která by byla oprávněna vést samostatně fyziologický porod doma, porodila sama doma bez odborné

asistence. Stěžovatelka to považovala za zásah do soukromého a rodinného života. Ústavní soud ústavní stížnost odmítl, neboť stěžovatelka nevyužila dostupné prostředky ochrany na ochranu svého práva na soukromí. Ústavní soud zde uvedl, že nepochybně je ve hře základní právo stěžovatelky na ochranu soukromého života zaručené v čl. 8 Úmluvy a vzhledem k jeho komplexnosti a mnohohrstevnatosti „nelze v právním řádu taxativně vymezit všechny jeho součásti a tím spíše ani nabídnout konkrétní dílčí procesní nástroje k jeho ochraně“ (odkázal na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Ternovszky proti Maďarsku* ze dne 14. 12. 2010 č. 67545/09). Ústavní soud rovněž vyzval zúčastněné strany „k zahájení seriózní a odborné debaty, jejímž výsledkem by měla být legislativní úprava, která by respektovala právo na soukromý život dle čl. 8 Úmluvy, jak jej vyložil ve svém rozhodnutí ESLP (...), při zohlednění všech kolidujících zájmů a základních práv jiných subjektů, zejména práva dítěte na život a ochranu zdraví. Právě při řešení společensky a právně kontroverzních otázek, resp. při vytyčování mezí základních práv a respektu k nim ze strany orgánů veřejné moci se totiž více než kde jinde ukazují skutečné kvality právního státu“. Proti uvedenému rozhodnutí podala stěžovatelka stížnost k ESLP (viz výše, bod 40).

42. V nálezu sp. zn. I. ÚS 4457/12 ze dne 24. 7. 2013 (N 132/70 SbNU 221) Ústavní soud posuzoval ústavní stížnost porodní asistentky, jež byla shledána vinnou z trestného činu ublížení na zdraví poté, co vedla domácí porod rodičky, který se zprvu jevil jako porod běžný, leč v závěru porodu po narození dítěte bylo dítě ohroženo hypoxií, která jej zdravotně poškodila, a dítě poté ve věku dvaceti měsíců zemřelo. Trestní řízení se týkalo porušení zvláštní právní povinnosti plynoucí z jejího povolání, spočívající v tom, že nezajistila řádnou hospitalizaci a že vedla domácí porod, aniž by byla její péče dostatečně organizačně, personálně a materiálně-technicky zajištěna; dalším prvkem skutku pak byla údajně nedostatečná resuscitace. Ústavní soud v rámci odůvodnění, kde se zabýval použitými znaleckými posudky, mimo jiné konstatoval, že „moderní demokratický a právní stát je založen na ochraně individuální a nedotknutelné svobody, jejíž vymezení úzce souvisí s důstojností člověka. Tato svoboda, jejíž součástí je i svoboda v osobních věcech, které člověk činí, je doprovázena určitou mírou přijatelného rizika. Právo na svobodnou volbu místa a způsobu porodu z hlediska rodičů je limitováno jen zájmem na bezpečném porodu a zdraví dítěte, tento zájem však nelze vykládat jako jednoznačnou preferenci porodů ve zdravotnických zařízeních“.

43. V dalších rozhodnutích se Ústavní soud zabýval souvisejícími otázkami. Jediný vyhovující nálezný [sp. zn. II. ÚS 2766/14 ze dne 1. 12. 2015 (N 202/79 SbNU 281)] se týkal práva na zákonného soudce v řízení o náhradu újmy, tedy nikoli podstaty vedení domácích porodů. V usnesení sp. zn. II. ÚS 391/14 ze dne 10. 3. 2015 Ústavní soud odmítl ústavní stížnost těhotné ženy, která se domáhala uložení předběžného opatření Fakultní nemocnici Brno a konkrétní porodní asistentce, aby jí poskytly odbornou zdravotní péči při vedení fyziologického porodu doma. Ústavní soud uvedl, že nedostatečný počet porodních asistentek s patřičným oprávněním nebyl způsoben činností ani nečinností orgánů veřejné moci. V usnesení sp. zn. II. ÚS 2600/17 ze dne 13. 3. 2018 Ústavní soud odmítl ústavní stížnost týkající se toho, zda bylo udělení oprávnění k poskytování zdravotnických služeb v omezeném rozsahu bez možnosti vést fyziologický porod doma ze strany krajského úřadu nesprávným úředním postupem a zda mohlo do práv porodní asistentky zasáhnout doprovodné vysvětlení rozsahu oprávnění. V usnesení sp. zn. IV. ÚS 2167/17 ze dne 26. 9. 2017 odmítl Ústavní soud stížnost těhotné ženy, které z informací krajského úřadu vyplynulo, že v daném kraji nejsou zaregistrované žádné porodní asistentky s oprávněním vést fyziologický porod v domácím prostředí, a její následná žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu byla odmítnuta s tím, že šlo o pouhé informativní sdělení (viz níže rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 237/2015). Usnesením sp. zn. I. ÚS 2036/18 ze dne 14. 5. 2019 odmítl Ústavní soud ústavní stížnost týkající se žádosti o omluvu za to, že ženám není dostupná možnost domácích porodů. V usnesení sp. zn. II. ÚS 956/20 ze dne 1. 3. 2021 Ústavní soud odmítl

stížnost stěžovatelky na poli práva na zdraví, která žádala pojišťovnu o úhradu částky 9 000 Kč za porodní péči poskytnutou porodní asistentkou, přičemž tato porodní asistentka neměla smluvní vztah s danou pojišťovnou a ani oprávnění vést fyziologický porod v domácím prostředí.

44. V judikatuře Ústavního soudu se zatím neřešila otázka účastenství klientek porodní asistentky v soudním řízení týkajícím se rozhodnutí o jejím oprávnění poskytovat zdravotní služby.

Judikatura obecných soudů

45. Nejvyšší soud se v rozsudcích ze dne 15. 6. 2016 sp. zn. 30 Cdo 3598/2014 a 30 Cdo 5027/2014 vyjádřil k tomu, že se těhotná žena domáhala zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem státu, který spatřovala v tom, že stát brání porodním asistentkám v poskytování péče u porodu doma, nezajišťuje péči u porodu doma a nepřijal legislativu, která by takový porod umožňovala. Podle Nejvyššího soudu nebylo možné za nesprávný úřední postup považovat zákonodárnou činnost. Nejvyšší soud se zabýval též tím, zda v této oblasti vzniká odpovědnost za škodu způsobenou porušením unijního práva spočívajícím v neprovedení směrnice Rady 80/155/EHS o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přístupu k činnosti porodních asistentek a jejího výkonu do českého práva. Shledal, že žádný článek uvedené směrnice se „netýká podmínek poskytování zdravotní péče porodními asistentkami (ani problematiky domácích porodů obecně)“, cílem směrnice je zajistit, aby „porodní asistentka z jednoho státu mohla vykonávat své povolání i v ostatních členských státech, aniž by přitom byla diskriminována z důvodu své státní příslušnosti“. Jelikož tedy nevyplývá z uvedeného ustanovení povinnost státu zajistit těhotným ženám péči porodní asistentky u domácího porodu, neporušily státní orgány unijní právo, a tudíž není namístě ani zkoumat odpovědnost za jeho porušení.

46. Nejvyšší správní soud se zabýval řadou aspektů domácích porodů. Například v rozsudku ze dne 16. 8. 2012 č. j. 4 Ads 13/2012-31 posuzoval kasační stížnost porodní asistentky, které bylo uděleno oprávnění v omezeném rozsahu, neboť vyjma své osoby nedoložila žádné personální ani věcné vybavení požadované pro provoz zdravotnického zařízení. Stěžovatelka uvedla, že chtěla vykonávat svoji praxi v domácím prostředí žen a její kancelář měla sloužit pouze pro konzultace. Nejvyšší správní soud shledal uvedené rozhodnutí přezkoumatelným, neboť správní orgány podle něj na základě důkladného zvážení rozhodly, pro které konkrétní činnosti lze žalobkyni registraci vydat a ohledně kterých je naopak nutno její žádost o registraci zamítnout, a to vycházejíce z personálního a věcného vybavení, které mělo nestátní zdravotnické zařízení, o jehož registraci žalobkyně usilovala, k dispozici.

47. V rozsudku ze dne 20. 2. 2015 č. j. 5 As 169/2014-24 Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost týkající se zásahové žaloby, kterou podala stěžovatelka poté, co obdržela sdělení, že na seznamu registrovaných porodních asistentek není vedena ani jedna, která by byla oprávněná vést fyziologické porody mimo zdravotnické zařízení. Nejvyšší správní soud dovodil, že tímto sdělením poskytl krajský úřad pouze informaci a o žádný přímý zásah do jejích práv se nejedná. Právní postavení stěžovatelky v souvislosti s tímto sdělením se nezměnilo.

48. Proti omezení rozsahu oprávnění se bránila další porodní asistentka v žalobě proti nezákonnému zásahu ve věci sp. zn. 4 Aps 5/2013. V téže žalobě její klientka napadala jménem svým i svého nenarozeného dítěte jako nezákonný zásah skutečnost potvrzenou informací od Krajského úřadu Olomouckého kraje, že žádná z asistentek registrovaných v Olomouckém kraji nemá oprávnění k vedení fyziologických porodů. Porodní asistentka, které krajský úřad na dotaz sdělil, že by jí mohl v případě vedení fyziologického porodu doma uložit pokutu za spáchání správního deliktu, se rozhodla na základě této informace klientce neposkytnout pomoc při porodu doma, a tak tato klientka porodila doma bez její asistence. Nejvyšší správní soud

shledal, že žaloby porodní asistentky i klientky byly opožděné, neboť obě se o zásahu dozvěděly již z komunikace s krajským úřadem, která proběhla několik měsíců předtím, než podaly žalobu na nezákonný zásah. Žalobu podala klientka i jménem svého dítěte a ve vztahu k němu Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil. Krajský soud poté žalobu dítěte na nezákonný zásah zamítl. Nejvyšší správní soud druhý rozsudek krajského soudu potvrdil v rozsudku ze dne 27. 4. 2017 č. j. 4 As 237/2015-46. Uvedl, že informace od krajského úřadu o tom, že nejsou žádné porodní asistentky v Olomouckém kraji, je pouze informativním sdělením názoru správního orgánu ohledně výkladu právních předpisů (viz výše argumentace v rozsudku sp. zn. 5 As 169/2014). Zároveň Nejvyšší správní soud konstatoval, že pokud „by ovšem byla pravdivá tvrzení stěžovatelky o konkrétních hrozbách ze strany žalovaného, které mohly odradit porodní asistentku od poskytování zdravotní péče při porodu (...), pak by skutečně bylo namístě věc posoudit odlišně (...) a vyhodnotit, zda postup správního orgánu (...) byl v souladu se zákonem“.

Možnosti klientek porodních asistentek domáhat se ochrany svých práv u soudů

49. Z výše uvedené judikatury plyne, že když se klientka porodní asistentky domáhala možnosti родit doma pomocí zásahové žaloby s vědomím, že není k dispozici žádná porodní asistentka s patřičným oprávněním, a žalobu podala po porodu doma bez asistence porodní asistentky, její žaloba byla odmítnuta jako opožděná. Pokud však klientka porodní asistentky podala žalobu ihned v návaznosti na informaci od krajského úřadu, byla tato žaloba odmítnuta, neboť šlo o sdělení bez právní relevance a přímého zásahu do jejich práv. Dotčené ženy nemají možnost se domáhat úhrady za poskytnutou asistenci u pojišťoven a následně tuto napadnout u soudu, neboť porodní asistentky vesměs nemají oprávnění tuto službu poskytovat, a tudíž ani nemají smlouvu s pojišťovnami na poskytnutí této služby.

50. Jistě není rolí Ústavního soudu ani obecných soudů domýšlet další strategie, jak by se mohly ženy, které chtějí porodit doma s asistencí porodní asistentky, domáhat toho, aby se soudy k jejich právu věcně vyjádřily. Ústavní soud si je navíc vědom, že mnohé citlivé otázky se nemají prosazovat prostřednictvím soudů, ale apelem na zákonodárce, neboť vyžadují pečlivé zvážení, jak vhodně nastavit celý systém poskytování určitých služeb, v některých případech i vyřešit obtížné otázky jejich financování (typicky právě i v oblasti zdravotní péče).

51. Nicméně je třeba mít na paměti, že podle čl. 4 Ústavy „základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci“.

52. Podle čl. 7 odst. 1 Listiny: „Nedotknutelnost osoby a jejího soukromí je zaručena. Omezena může být jen v případech stanovených zákonem.“ Jedním z aspektů ustanovení čl. 7 odst. 1 Listiny, zaručujícího nedotknutelnost osoby a jejího soukromí, je též ochrana tělesné a duševní integrity člověka, jehož základní součástí je i jeho zdraví [nálezy sp. zn. II. ÚS 2379/08 ze dne 9. 7. 2009 ve znění opravného usnesení ze dne 2. 9. 2009 (N 157/54 SbNU 33), body 10–11; sp. zn. III. ÚS 2253/13 ze dne 9. 1. 2014 (N 3/72 SbNU 41), body 15–16; sp. zn. I. ÚS 2930/13 ze dne 11. 11. 2014 (N 205/75 SbNU 297), bod 26; sp. zn. II. ÚS 2843/18 ze dne 30. 4. 2019 (N 74/93 SbNU 371), bod 32]. Při aplikaci ustanovení předpisů, jež mají zajistit zdraví, je potřeba mít na paměti, že je vždy nutné šetřit podstatu svobod a postupovat s maximální zdrženlivostí [nálezy sp. zn. IV. ÚS 639/2000 ze dne 18. 5. 2001 (N 77/22 SbNU 157); nálezy sp. zn. II. ÚS 2843/18 ze dne 30. 4. 2019 (N 74/93 SbNU 371), bod 32].

53. Při těhotenství ženy a porodu je nezbytné brát v úvahu odborné závěry, že se jedná o přirozený stav, který není nemocí a pomoc při porodu není péčí o nemocného. Jak bývá často uváděno, jde o proces, který ovlivňuje zdraví a blaho rodičů ženy, matky, ale též narozeného dítěte. V souladu s tímto tak Všeobecný komentář č. 15 o právu dítěte na požívání nejvyššího dosažitelného standardu zdraví ze 17. 4. 2013 (CRC/C/GC/15) uvádí, že těhotenství a porod dítěte jsou přirozenými procesy se známými zdravotními riziky, kterým lze předejít nebo na ně lze terapeuticky reagovat, když jsou včas odhaleny. Rizikové situace, jež se vyskytují během

těhotenství, porodu, v období před porodem i po něm, mají jak krátkodobý, tak i dlouhodobý dopad na zdraví a blaho matky i dítěte (bod 51, neoficiální překlad). Z toho důvodu Výbor pro práva dítěte vyzval státy, aby přijaly takový přístup, který bude citlivý ve vztahu ke zdraví dítěte, například takovou nemocniční péčí, která chrání, prosazuje a podporuje „rooming in“ a kojení a takové politiky, které vzdělávají zdravotní pracovníky, aby poskytly kvalitní služby způsobem, který minimalizuje strach, úzkost a utrpení dětí i rodin (bod 52).

54. Zároveň jde i o zdraví a blaho rodiček a v tomto ohledu je nutno poukázat na závěrečné doporučení Výboru pro odstranění diskriminace žen (CEDAW) vůči České republice z 22. 10. 2010 (CEDAW/C/CZE/CO/5): „Výbor uznává nutnost zajistit maximální bezpečnost pro matky a novorozence při porodu, jakož i nízkou perinatální mortalitu v zemi smluvní strany, nicméně zjišťuje zprávy o zasahování do práv žen na volbu v oblasti reprodukčního zdraví v nemocnicích včetně rutinního používání lékařských zákroků, údajně často bez svobodného předchozího a informovaného souhlasu ženy či jakékoli lékařské indikace, rychlém nárůstu četnosti porodů císařským řezem, oddělování novorozenců od matek až na dobu několika hodin bez zdravotních důvodů, odmítání propustit matku a dítě z nemocnice před uplynutím 72 hodin od porodu a povýšeném přístupu lékařů, který matkám znesnadňuje výkon jejich svobodné volby. Zjišťuje také zprávy o omezených možnostech žen porodit dítě mimo nemocnici.“ (bod 36). Obdobné zásahy na poli reprodukčních práv žen, i nedostatečnou podporu žen lze kritizovat i jako snahu „získat kontrolu nad tělem žen během jejich těhotenství“ (Herring, J. Medical law and ethics. Oxford University Press, 2018, s. 356). Výbor pro odstranění diskriminace žen v návaznosti na tato zjištění doporučil již v roce 2010, aby Česká republika „zvážila opatření, aby byl porod dítěte mimo nemocnici za pomoci porodní asistentky pro ženy bezpečnou a cenově dostupnou možností“ (bod 37). Tyto závěry připomněl Výbor i ve svých závěrečných doporučeních z 14. 3. 2016, CEDAW/C/CZE/CO/6, kde opětovně zaznamenal „nepřiměřené omezování domácích porodů“ (bod 30) a uvedl, že stát by měl „přijmout opatření, včetně zákonné úpravy, aby porod mimo nemocnice za asistence porodních asistentek byl pro ženy bezpečnou a cenově dostupnou možností“ [bod 31(d)].

55. Ústavní soud uvádí, že ve hře jsou tedy jak práva dítěte, tak práva matky a nelze je považovat za protichůdná, neboť v převážné většině případů ostatně matky postupují v souladu s nejlepšími zájmy dítěte. Přístup, kdy by byla pozornost zaměřena pouze na „zájmy nenarozeného dítěte, by mohl snadno vést k modelu, který je prezentován jako konflikt mezi zájmy matky a dítěte“ (Herring, J. Medical law and ethics. Oxford University Press, 2018, p. 356). Je potřeba nalézt vhodnou cestu, jak zajistit nejlepší zájmy dítěte, zdraví matky i zdraví a blaho dítěte, jehož zpravidla nelze dosáhnout bez zajištění zdraví a blaha matky.

56. V souladu s právem matky na soukromí, tělesnou integritu a péči o zdraví ani s právem dítěte na tělesnou integritu a péči o zdraví se nemusí jevit přístup státu, který ženě, která se rozhodne pro porod v domácím prostředí, jehož náklady je připravena nést, znemožní využít asistence odborníka, který je kvalifikovaný k rozpoznání případných potíží. Naopak ten, kdo by jí mohl takto pomoci, je od jakékoli pomoci odrazován tím, že mu není poskytnuto příslušné povolení a že následují citelné sankce za případnou asistenci při domácím porodu s cílem chránit zdraví dítěte i matky, a taková matka tak je odkázána volit z toho, že porodí v nemocnici, které se obává, anebo doma ale bez jakékoli asistence. Z toho lze dovodit, že neudělení oprávnění vést fyziologický porod v sociálním prostředí klientky pro porodní asistentku se dotýká práva ženy na ochranu vlastního zdraví, zdraví jejího dítěte a též jejího práva na soukromí.

57. Citovaná zpráva Výboru pro odstranění diskriminace žen naznačuje, že se nejedná o zcela ojedinělé špatné zážitky dvou stěžovatelek z nemocnice, které jen tyto stěžovatelky vedly k rozhodnutí další nízkorizikový porod prožít v domácím prostředí, ale že situaci vnímá jako nevyhovující mnohem větší počet žen a i mezinárodní monitorující orgán na poli práv žen. Uvádějí-li tedy obecné soudy, že šlo o dobrovolné rozhodnutí stěžovatelek porodit doma,

samotná vyjádření stěžovatelek 2 a 3 ve světle těchto informací naznačují, že toto rozhodnutí následovalo po osobních zkušenostech a narušené důvěře v to, že bude s respektem veden porod stěžovatelek v nemocničním prostředí. Skutečnost, že stěžovatelka 2 shodou okolností při vedení samotného fyziologického porodu péči porodní asistentky nevyužila, může hrát roli při hodnocení, zda bylo do práv této stěžovatelky zasazeno, již v samotném řízení, nicméně nemělo by jí bránit se tohoto řízení účastnit. Stěžovatelka 1 se označila za klientku, lze tedy předpokládat, že byla v předmětné době těhotná. Ač se u stěžovatelky 3 jeví být důvod nejvíce vzdálen přímému dotčení (neboť ještě není těhotná), ve skutečnosti mohou být její důvody pro účast na řízení obdobně závažné, či dokonce ještě závažnější podle toho, jak probíhaly předchozí porody v nemocnicích a jaké důsledky na její další rodinný život měly. Z toho důvodu Ústavní soud shledává, že tyto stěžovatelky uvedly již v samotné žádosti před krajským soudem konkrétní okolnosti, jak se jich správní rozhodnutí dotklo.

58. Když pak obecné soudy podotýkají, že stěžovatelky nemají právo na výběr konkrétní porodní asistentky, která by je měla doprovázet, Ústavní soud připomíná výše popsanou realitu, že současná právní úprava neumožňuje žádné porodní asistentce na celém území České republiky ženy během fyziologického porodu doma provázet. Nejde zde tedy o to, že by se nerozumně stěžovatelky domáhaly péče právě této konkrétní porodní asistentky, která náhodou nesplnila zákonné požadavky, zatímco zde existují jiné porodní asistentky, na které by se mohly obrátit. Skutečnost je taková, že se stěžovatelky nemají možnost obrátit na vůbec žádnou porodní asistentku (i kdyby však takový výběr byl, Nejvyšší správní soud po právu odlišuje výběr porodní asistentky od výběru jiného odborníka, neboť je zde klíčová důvěra rodičí ženy v osobu, která ji při tomto zcela intimním okamžiku bude provázet. Tyto úvahy však lze nyní ponechat stranou.).

59. Skutečnost, že stěžovatelky neměly v důsledku rozhodnutí krajského úřadu a ministerstva možnost vyjádřit se v soudním řízení k jejich tvrzenému právu na soukromí, integritu a péči o zdraví a dostat na tyto své námitky věcnou odpověď, zasahuje do jejich práva na spravedlivý proces podle čl. 38 odst. 2 Listiny vzhledem k tomu, že neudělení oprávnění žalobkyni mělo potenciál zasáhnout do jejich práva na tělesnou integritu ve smyslu čl. 7 odst. 1 Listiny, práva na ochranu soukromí podle čl. 8 Úmluvy a práva na ochranu zdraví podle čl. 31 Listiny. Ač zatím nelze konstatovat a ani to nebylo předmětem sporu u Ústavního soudu, zda je zásahem do práv těchto žen, když riskují ohrožení svého zdraví či zdraví svého dítěte tím, že v domácnosti porodí bez jakékoli odborné zdravotní asistence, neboť stát způsobil takový stav, jenž jim porodit doma na jedné straně umožňuje (nezakazuje) a na druhé straně znemožňuje, aby u takového porodu měly, třeba i na vlastní náklady, odbornou zdravotní pomoc. To, co stěžovatelky v této fázi svého postupu požadují, je, aby měly možnost se k tomuto nastavení celého systému vyjádřit v soudním řízení – a to poté, co se snažily k témuž vyjádřit v řízeních, která vyvolaly svými vlastními žalobními návrhy, a nebylo jim to umožněno.

60. Již bylo výše zmíněno, že § 34 s. ř. s. je vykládán tak, že umožňuje se zúčastnit na soudním řízení „osobě odlišné od účastníka řízení bránit svá vlastní veřejná subjektivní práva a povinnosti, která jsou či mohou být v projednávané věci dotčena, přičemž základní podmínkou je přímé dotčení této osoby na jejich veřejných subjektivních právech či povinnostech vydaným rozhodnutím žalovaného, případně tím, že by takové rozhodnutí bylo zrušeno. Dotčení v právech této osoby tedy musí být přímé, nikoliv pouze nepřímé či dokonce eventuální“. Je-li důsledkem výkladu § 34 odst. 1 s. ř. s. (osob zúčastněných na řízení) to, že klientky porodní asistentky připravené argumentovat, že neudělení oprávnění porodní asistentce vést fyziologický porod v sociálním prostředí klientky může v důsledku zasáhnout do jejich tělesné integrity, nejlepšího zájmu jejich dítěte a jeho tělesné integrity, rozhodnou-li se realizovat své právo na soukromí podle čl. 8 Úmluvy a porodit v domácím prostředí, jsou vyloučeny ze soudního řízení týkajícího se oprávnění pro danou porodní asistentku, je tím porušeno jejich právo být slyšen v soudním řízení podle čl. 38 odst. 2 Listiny ve věci jejich

práva na ochranu tělesné integrity dle čl. 7 Listiny, práva na ochranu soukromí podle čl. 8 Úmluvy a práva na ochranu zdraví podle čl. 31 Listiny. Ústavní soud neshledává v obecné rovině jako problematický výklad § 34 odst. 1 s. ř. s. obecných soudů k otázce osob zúčastněných na řízení, ale vychází z toho, že situace v tomto případě je velmi specifická. Obecné soudy s ohledem na specifika popsaného případu (ženy mohou rodit doma, ale nemohou u toho mít porodní asistentku, protože stát stanovil takové legislativní podmínky, že jim v tom brání) mají povinnost dotčené ženy připustit jako osoby zúčastněné na řízení, neboť neudělování povolení porodním asistentkám, aby mohly vést fyziologické domácí porody, ve svém důsledku zasahuje zásadní základní práva jak těchto žen, tak i jejich dětí.

61. Cílem není ochromit rozhodování správních soudů, ale toliko umožnit stěžovatelkám se k udělení oprávnění v omezeném rozsahu vyjádřit. Žádná porodní asistentka nemá neomezený počet klientek a v řízení budou muset stěžovatelky prokázat, jak konkrétně se jich neudělení oprávnění osobně dotýká.

62. Jelikož napadenými rozhodnutími byla porušena základní práva stěžovatelek, Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napadená rozhodnutí podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona zrušil.

Č. 204**Přípustnost dovolání z hlediska faktického vypořádání právní otázky
odvolacím soudem****(sp. zn. II. ÚS 1625/21 ze dne 24. listopadu 2021)**

Přípustnost dovolání není bez dalšího vyloučena, jestliže stěžovatelka vymezila předpoklady přípustnosti dovolání v souladu s § 241a odst. 2 občanského soudního řádu prostřednictvím otázky hmotného nebo procesního práva, na které závisí (resp. v případě jejího zohlednění mělo záviset) rozhodnutí odvolacího soudu a která byla uplatněna v odvolání, odvolací soud se s ní však nevypořádal nebo ji vypořádal jen fakticky (mlčky) tak, že zaujal právní názor, z něhož lze odpověď na uvedenou právní otázku nepřímo dovodit. Nejvyšší soud musí v takovéto situaci posoudit, zda rozhodnutí odvolacího soudu není v příslušné části nepřezkoumatelné, což by zakládalo důvod vyhovění dovolání pro nemožnost posoudit jeho přípustnost z hledisek § 237 občanského soudního řádu. Nepůjde-li o tento případ, a tudíž odvolací soud se s předmětnou otázkou fakticky vypořádal, pak skutečnost, že v odůvodnění rozhodnutí není tato otázka výslovně zmíněna, nemůže bránit jejímu zodpovězení při rozhodování o přípustnosti dovolání. Odmítnutí dovolání pouze z tohoto důvodu by bylo porušením základního práva dovolatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Davida Uhlíře, soudce zpravodaje Pavla Rychetského a soudkyně Kateřiny Šimáčkové o ústavní stížnosti společnosti HAMPR SK, s. r. o., sídlem Lúčky 2582/5-8, Skalica, Slovenská republika, zastoupené JUDr. Tomášem Chovancem, advokátem, sídlem Dlouhá 3355/6, Ostrava, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. dubna 2021 sp. zn. 32 Cdo 3401/2020-473, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení a společnosti SKATYL, spol. s r. o., sídlem Bohumínská 102/162, Ostrava, zastoupené Mgr. Ing. Petrem Křížákem, MBA, LL.M., advokátem, sídlem Purkyňova 787/6, Ostrava, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 28. dubna 2021 sp. zn. 32 Cdo 3401/2020-473 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se ruší.

Odůvodnění**I. Vymezení věci**

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 17. 6. 2021, navrhla stěžovatelka zrušení v záhlaví uvedeného usnesení z důvodu porušení jejího základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Shrnutí řízení před obecnými soudy

2. Stěžovatelka byla generálním dodavatelem stavby „Multifunkční dům Ostrava-Dubina“. Akceptačním dopisem ze dne 18. 7. 2011 oznámila vedlejší účastníci, že byla vybrána k realizaci dodávky a montáže vodovodního řádu (přeložky vodovodu DN 500). Mělo jít o závaznou objednávku stěžovatelky a podnět k okamžitému zahájení prací. Vedlejší účastnice, která podepsala akceptační dopis, tyto práce ale nezačala. Dopisem ze dne 28. 7. 2011 sdělila stěžovatelce, že po vyhodnocení obsahu akceptačního listu s ní neuzavře smlouvu o dílo, nebudou-li jí poskytnuty záruky na úhradu navrhované smluvní ceny. Neúčast vedlejší účastnice na realizaci předmětného díla řešila stěžovatelka prostřednictvím jiné společnosti, které zaplatila částku o 786 000 Kč vyšší, než byla cena uvedená ve zmíněném akceptačním listu. Žalobou proti vedlejší účastnici se proto domáhala zaplacení této částky s příslušenstvím. Mezi účastníky bylo sporné, zda došlo k uzavření smlouvy o dílo podpisem akceptačního listu. Vedlejší účastnice tvrdila, že akceptační list byl pouze objednávkou a teprve následně měl být nahrazen smlouvou o dílo, která uzavřena nebyla.

3. Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) ze dne 21. 2. 2014 č. j. 4 Ecm 59/2011-64 byla žaloba zamítnuta z důvodu, že akceptační list neobsahoval závazek zhotovitele k provedení určitého díla. Neměla tak být dána jedna z podstatných náležitostí smlouvy o dílo, a tím ani základní předpoklad pro náhradu škody. Toto rozhodnutí zrušil Vrchní soud v Olomouci (dále jen „vrchní soud“) usnesením ze dne 17. 3. 2015 č. j. 7 Cmo 274/2014-98, neboť podle jeho názoru akceptační list měl všechny podstatné náležitosti smlouvy o dílo. Pro závěr o platnosti smlouvy však bylo určující, zda její uzavření podpisem akceptačního listu odpovídalo vůli obou smluvních stran. Zodpovězení této otázky mělo být předmětem dalšího dokazování. Krajský soud se měl zabývat také otázkou důvodnosti uplatněného nároku z titulu odpovědnosti za zavinění v předsmělném stadiu, resp. předsmělní odpovědnosti (*culpa in contrahendo*).

4. Po doplnění dokazování krajský soud rozsudkem ze dne 11. 11. 2015 č. j. 4 Ecm 59/2011-130 znovu rozhodl o zamítnutí žaloby. Neměl totiž za prokázané, že by smluvní strany považovaly akceptační list za smlouvu o dílo. K předsmělní odpovědnosti podle § 415 a 420 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013, (dále jen „občanský zákoník“) v obecné rovině uvedl, že byla-li by dána, pak by škodu mohly tvořit zejména náklady, které byly vynaloženy v souvislosti s jednáním stran o uzavření smlouvy a přípravou návrhu smlouvy mezi stranami. Nešlo by o totožnou škodu s tou, jež by vznikla určité smluvní straně pro nesplnění závazků druhou smluvní stranou po uzavření smlouvy. Stěžovatelka ale škodu způsobenou porušením předsmělní povinnosti po vedlejší účastnici nepožadovala. Domáhala se zaplacení částky, o kterou byla oproti původnímu ujednání s vedlejší účastnicí navýšena cena díla ze závazkového vztahu mezi stěžovatelkou jako objednatelkou a novým zhotovitelem. Nebyla-li povinnost vedlejší účastnice uzavřít smlouvu o dílo zajištěna smlouvou o smlouvě budoucí, musela si být stěžovatelka dobře vědoma rizika neuzavření smlouvy. Úmyslné jednání vedlejší účastnice směřující ke způsobení majetkové újmy stěžovatelce vykazující znaky zákeřnosti, msty, bezohlednosti nebylo prokázáno.

5. K odvolání stěžovatelky byl uvedený rozsudek zrušen usnesením vrchního soudu ze dne 27. 10. 2016 sp. zn. 7 Co 115/2016-159 s tím, že posouzení otázky, zda došlo k platnému uzavření smlouvy o dílo, vyžaduje doplnění dokazování. Dovolání vedlejší účastnice proti posledně uvedenému usnesení bylo odmítnuto usnesením Nejvyššího soudu ze dne 10. 7. 2017 č. j. 32 Cdo 1626/2017-182.

6. Ve věci tak znovu rozhodoval krajský soud, který rozsudkem ze dne 10. 7. 2019 č. j. 4 Ecm 59/2011-412 rozhodl, že základ žalobního nároku na náhradu škody je opodstatněný. O výši tohoto nároku a o náhradě nákladů řízení mělo být rozhodnuto v konečném rozsudku. Podle krajského soudu vznikla smlouva o dílo tím, že jednatel vedlejší

účastnice podepsal stěžovatelkou vystavený akceptační list. Poté, co vedlejší účastnice oznámila, že nehodlá zahájit práce, jí stěžovatelka dopisem ze dne 9. 8. 2011 oznámila, že odstupuje od uvedené smlouvy. Současně musela nahradit neúčast vedlejší účastnice jinou společností za méně výhodných cenových podmínek, v důsledku čehož byla cena za provedení díla navýšena o žalovanou částku.

7. Proti tomuto rozsudku podala vedlejší účastnice odvolání, o němž rozhodl vrchní soud rozsudkem ze dne 16. 6. 2020 č. j. 7 Cmo 196/2019-444 tak, že odvoláním napadený rozsudek změnil a žalobu zamítl. Podle jeho názoru podpisem akceptačního listu vedlejší účastnicí nedošlo k uzavření smlouvy o dílo, neboť se nesetkaly shodné projevy vůle obou smluvních stran. Úmyslem vedlejší účastnice nebylo uzavření smlouvy o dílo, ale předložení podkladů, nabídky k následnému vyjednávání o smlouvě o dílo, což bylo v textu akceptačního listu vyjádřeno. Vedlejší účastnice akceptační list podepsala, avšak s navrženými změnami, jejichž řešení mělo být provedeno ve smlouvě o dílo. K námitce stěžovatelky, že i kdyby nedošlo k platnému uzavření smlouvy, měla by mít právo na náhradu škody z titulu předsmluvní odpovědnosti, vrchní soud dodal, že mezi stranami nebyla uzavřena smlouva o smlouvě budoucí, a tudíž vedlejší účastnice neměla povinnost smlouvu o dílo uzavřít a stěžovatelka si měla být tohoto rizika vědoma. Současně vrchní soud přisvědčil názoru krajského soudu, že náhrada škody, která vznikla porušením předsmluvní povinnosti, představuje zejména náklady, které byly vynaloženy v souvislosti s jednáním stran o uzavření smlouvy a přípravou návrhu smlouvy mezi stranami. V posuzované věci přitom o takovéto náklady nešlo.

8. V dovolání proti rozsudku vrchního soudu stěžovatelka vymezila předpoklady přípustnosti odkazem (za použití jeho plné citace) na § 237 občanského soudního řádu a formulovala následující otázky hmotného nebo procesního práva:

- Zda může být rozhodnutí odvolacího soudu pro účastníky překvapivé? (dále jen „otázka č. 1“),

- Zda může odvolací soud mezitímní rozhodnutí soudu prvního stupně ve prospěch žalobce změnit tak, že vydá pro žalobce zamítavé meritorní rozhodnutí, přestože nebyly provedeny veškeré důkazy navrhované žalobcem před soudem prvního stupně? (dále jen „otázka č. 2“),

- Zda podpisem obou smluvních stran na listině označované jako závazná objednávka a doručením takovéto listiny druhé smluvní straně dojde k uzavření závazkového vztahu? (dále jen „otázka č. 3“),

- Zda škodu vzniklou z titulu tzv. předsmluvní odpovědnosti je možné omezit pouze „zejména na náklady spojené a vynaložené při jednáních stran o uzavření smlouvy“ a nemůže se jednat o rozdíl mezi cenou za dílo původně mezi stranami ujednanou a cenou, kterou byla nucena v důsledku neuzavření smlouvy ze strany jedné smluvní strany fakticky vynaložit? (dále jen „otázka č. 4“).

9. Podle stěžovatelky se měl vrchní soud překvapivě odchýlit od svého původně prezentovaného názoru o tom, že vedlejší účastnice si je vědoma své vázanosti obsahem akceptačního listu. Tento závěr vyplynul z provedeního dokazování. Nerespektování podpisu dvou podnikatelských subjektů na akceptačním listu, který obsahuje zákonné náležitosti smlouvy o dílo i řadu jiných smluvních ujednání, a připuštění možnosti, že jedna ze stran tuto smlouvu nehodlá plnit, zásadně narušuje právní jistotu účastníků řízení. Překvapivost rozhodnutí měla spočívat také v tom, že i když krajský soud rozhodl pouze mezitímním rozhodnutím o základu nároku, a neprovedl tedy dosud všechny stěžovatelkou navrhované důkazy, vrchní soud jeho rozhodnutí změnil tak, že žalobu zamítl jako celek, čímž byla stěžovatelce odepřena možnost přezkumu rozhodnutí o žalobě a byla porušena zásada dvojinstančnosti civilního řízení.

10. Pro případ, že by dovolací soud dospěl k závěru, že smluvní vztah uzavřen nebyl, poukázala stěžovatelka na některá rozhodnutí Nejvyššího soudu týkající se předsmluvní

odpovědnosti. Ta sice nebyla upravena v někdejším občanském nebo obchodním zákoníku, na chování potenciálních smluvních partnerů však dopadala obecná prevenční povinnost podle § 415 občanského zákoníku, jejíž porušení vedlo k odpovědnosti za škodu podle § 420 občanského zákoníku. Jednání obou smluvních stran vedlo v dané věci tak daleko, že stěžovatelka mohla legitimně očekávat, že vedlejší účastnice pro ni dílo vykoná, zvláštěť zavázala-li se v akceptačním listu k okamžitému zahájení požadovaných prací a k náhradě škody v případě jejich nevykonávání. Tím, že je následně nevykonala a odmítla podepsat listinu, kterou by došlo k novaci (resp. konkretizaci) závazku, porušila povinnost vyplývající z § 415 občanského zákoníku.

11. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 28. 4. 2021 č. j. 32 Cdo 3401/2020-473 bylo dovolání stěžovatelky odmítnuto zčásti jako vadné, zčásti jako nepřipustné. Ve vztahu k otázkám č. 1 až 3 stěžovatelka neměla dostát požadavku na vymezení předpokladů přípustnosti dovolání, neboť nevymezila, který z nich se má vztahovat k jednotlivým předloženým otázkám. Otázky č. 1 a 2 byly vyhodnoceny jako námitky vad řízení, nezahrnující otázku procesního práva řešenou odvolacím soudem, a tudíž nejsou způsobitelným dovolacím důvodem. U otázky č. 3 stěžovatelka popisuje konkrétní okolnosti daného případu, respektive ty z nich, které hodnotí jako pro sebe příznivé, a předkládá je jako otázku dosud neřešenou. Tím se domáhá přezkumu správnosti právního posouzení věci odvolacím soudem, aniž z hlediska obsahového učinila zadost požadavku na vymezení předpokladů přípustnosti dovolání.

12. Konkrétní předpoklad přípustnosti dovolání stěžovatelka nevymezila ani ve vztahu k otázce č. 4, která je otázkou hmotného práva. Ve své argumentaci o předsmluvní odpovědnosti odkazuje sice na některá rozhodnutí Nejvyššího soudu, avšak obecné závěry o odpovědnosti za porušení předsmluvní povinnosti, které z nich cituje, se předmětné otázky nedotýkají. Stěžovatelka argumentovala také tím, že jednání o uzavření smlouvy dospělo již tak daleko, že mohla legitimně očekávat vykonání díla vedlejší účastnicí. Podle jejího názoru se měl vrchní soud u této právní otázky, jež byla v odůvodnění dovolání uplatněna vedle otázek č. 1 až 4 (podle Nejvyššího soudu šlo o samostatnou otázku, byť ji stěžovatelka takto neoznačila), odchýlit od judikturních závěrů dovolacího soudu. Nejvyšší soud nicméně uvedl, že uvedenou otázku vrchní soud vůbec neřešil a jeho rozhodnutí na jejím řešení nespočívá.

III. Argumentace stěžovatelky

13. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem Nejvyššího soudu, že nesplnila zákonnou podmínku přípustnosti dovolání. Otázky hmotného nebo procesního práva jí byly řádně a dostatečně určitě specifikovány. Po dovolateli nelze požadovat přesné uvedení spisové značky rozhodnutí Nejvyššího soudu, na které je odkazováno, či citace z takového rozhodnutí. Postačí, plyne-li z obsahu dovolání, o jakou problematiku má jít. Z dovolání je zřejmé, že vrchní soud zcela pominul otázku předsmluvní odpovědnosti za škodu a touto se nezabýval, přestože daná problematika je Nejvyšším soudem judikována a komentářovou literaturou podrobně rozebírána. Rovněž překvapivost rozhodnutí byla Ústavním soudem i Nejvyšším soudem opakovaně řešena, a to tak, že není žádoucí. V dovolání stěžovatelka rozepsala, v čem shledává překvapivost, a tedy nesprávnost rozhodnutí. Pokud krajský soud rozhodl ve věci mezitímním rozhodnutím ve prospěch stěžovatelky, pak následná změna rozhodnutí vrchním soudem do podoby zamítnutí žaloby zcela zapadá do definice překvapivých rozhodnutí. Již tyto okolnosti opodstatňují závěr, že podmínky přípustnosti splněny byly.

14. Stěžovatelka se v dovolání obsáhle vyjádřila i k problematice kontraktačního procesu a výkladu projevu vůle, přičemž citovala spisovou značku rozhodnutí Nejvyššího soudu, které se touto problematikou zabývalo. Pokud následně stěžovatelka v dovolání rozvíjí polemiku o nelogičnosti závěru vrchního soudu týkající se tvrzeného neuzavření závazkového vztahu, je zřejmé, že vrchnímu soudu je v dovolání vyčítáno právě odchýlení se od rozhodovací praxe Nejvyššího soudu, která se projevem vůle smluvních stran s přihlédnutím k následnému

chování těchto účastníků zabývá. Nejvyšší soud uvedené skutečnosti přesto vyhodnotil jako nedostačující. Žádný z obecných soudů se tak zcela nezabýval podstatou celého sporu ani nikdy neprovedl kompletní dokazování. Přesto ale byla žaloba stěžovatelky zamítnuta.

IV. Shrnutí řízení před Ústavním soudem

15. Soudce zpravodaj si pro účely tohoto řízení vyžádal spis vedený u krajského soudu pod sp. zn. 4 ECm 59/2011, s nímž koresponduje výše uvedené shrnutí, a vyzval účastníka a vedlejší účastníky řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

16. Nejvyšší soud ve svém vyjádření ze dne 13. 9. 2021 shrnul závěry stanoviska pléna Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2017 sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 (ST 45/87 SbNU 905; 460/2017 Sb.; všechna v tomto nálezu citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou veřejně dostupná na <https://nalus.usoud.cz>), které se týkaly požadavku na řádné vymezení přípustnosti dovolání podle § 237 občanského soudního řádu. Vyplývá z nich, že Ústavní soud shledává přehnaně formalistickým požadavek na označení judikatury dovolacího soudu spisovými značkami, požadavek na označení příslušné rozhodovací praxe takovým způsobem, aby bylo zřejmé, o které konkrétní judikaturní závěry jde, ovšem shledává plně legitimním. Názor prosazovaný stěžovatelkou, že postačí, když je zřejmé, o jakou problematiku jde (a nechť si tedy dovolací soud vyhledá příslušnou judikaturu sám), je se shora formulovanými závěry Ústavního soudu v evidentním rozporu.

17. Na věc rovněž nedopadají závěry nálezu ze dne 14. 5. 2018 sp. zn. I. ÚS 2119/17 (N 87/89 SbNU 319), podle nichž, má-li dovolatel za to, že se odvolací soud odchýlil od konkrétního rozhodnutí Nejvyššího soudu či Ústavního soudu, a Nejvyšší soud je naopak toho názoru, že dovolatelem citované rozhodnutí na daný případ nedopadá, nejde o vadu dovolání. Vzhledem k tomu, že stěžovatel v dovolání označil rozhodovací praxi pouze u otázky č. 4, lze jeho odkaz na shora uvedený nálezh vztáhnout ke způsobu, jakým se Nejvyšší soud v napadeném rozhodnutí vypořádal s touto otázkou. Nejvyšší soud skutečně dovodil, že stěžovatelem označená rozhodnutí se otázky č. 4 netýkají, a odkaz na ně je tudíž nepřipadný. Dovolání však nepovažoval za vadné. Naopak výslovně uvedl, že požadavek vymezení předpokladu přípustnosti byl u této otázky splněn. U související otázky zahrnuté v argumentaci, jejímž prostřednictvím stěžovatel vymezil dovolací důvod, Nejvyšší soud uzavřel, že jde o otázku, kterou odvolací soud neřešil a na jejímž řešení jeho rozhodnutí nespočívá. Tuto skutečnost nevymezil jako vadu, pouze na jejím základě nemohl dospět k závěru o přípustnosti dovolání. Nejvyšší soud navrhl, aby Ústavní soud ústavní stížnost odmítl.

18. Vedlejší účastnice se ve svém vyjádření ze dne 1. 10. 2021 stručně vyjádřila k věcnému posouzení žaloby a zdůraznila, že akceptační list neobsahoval všechny potřebné náležitosti smlouvy o dílo podle občanského zákoníku. K jednotlivým otázkám uvedeným v dovolání konstatovala, že otázky č. 1 a 2 nejsou způsobilým dovolacím důvodem, ale námitkami vad řízení. Otázkou č. 3 se stěžovatelka domáhá přezkumu právního posouzení věci vrchním soudem, které pokládá za nesprávné. Tím ale nevymezuje předpoklad přípustnosti dovolání, nýbrž dovolací důvod. Otázku č. 4 pak vrchní soud neřešil, a nelze tak na jejím řešení vystavět přípustnost dovolání. I podle vedlejší účastnice by ústavní stížnost měla být odmítnuta.

19. Stěžovatelka využila své možnosti reagovat na obě výše shrnutá vyjádření replikou ze dne 27. 10. 2021. Považuje za zarážející, že Nejvyšší soud v některých případech rozhodne o odmítnutí dovolání, jelikož nejsou dostatečně přesně konkretizovány otázky podle § 237 občanského soudního řádu a k těmto otázkám není náležitě citována judikatura Nejvyššího soudu, a v jiném případě, se kterým se právní zástupce stěžovatelky setkal v nedávné praxi, je v obsahu podání dovolatele Nejvyšším soudem svévolně nalezen a vykonstruován jakýsi domnělý dovolací důvod a dovolání je soudem vyhodnoceno jako důvodné, ačkoli v něm uvedené otázky nebyly vymezeny vůbec (stěžovatelka zde odkazuje na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2019 č. j. 32 Cdo 3573/2018-370). Nejvyšší soud by jako vrcholný orgán

obecných soudů měl postupovat předvídatelně a jeho rozhodovací praxe by měla vykazovat konstantnost, což v posuzované věci zcela absentuje. Stěžovatelka na podané ústavní stížnosti nadále trvá.

20. Protože od ústního jednání nebylo možné očekávat další objasnění věci, Ústavní soud rozhodl ve věci podle § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) bez jeho nařízení.

V. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

21. Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu. Ústavní stížnost byla podána oprávněným návrhovatelem, je přípustná (stěžovatelka neměla k dispozici další zákonné procesní prostředky k ochraně práva ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu), byla podána včas a splňuje i všechny zákonem stanovené náležitosti, včetně povinného zastoupení advokátem (§ 29 až 31 zákona o Ústavním soudu).

VI. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

22. Poté, co se Ústavní soud seznámil s argumentací stěžovatelky, vyjádřeními účastníka a vedlejší účastnice řízení a obsahem příslušného soudního spisu, s nímž koresponduje výše uvedené shrnutí, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

23. V řízení o ústavních stížnostech [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu] Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) přezkoumává rozhodnutí či postup orgánů veřejné moci jen z toho hlediska, zda jimi nedošlo k porušení ústavně zaručených základních práv a svobod.

24. Napadeným usnesením bylo rozhodnuto o odmítnutí dovolání stěžovatelky. Podle Nejvyššího soudu bránily projednání dovolání v části, která byla vymezena otázkami č. 1 až 3, jeho vady. Ve zbylé části vymezené otázkou č. 4 a některými částmi odůvodnění mělo být dovolání nepřipustné. Stěžovatelka s tímto posouzením nesouhlasí. Má za to, že dovolání obsahovalo veškeré zákonem stanovené náležitosti. Ústavní soud se proto musel zabývat otázkou, zda napadeným usnesením nedošlo k porušení jejího práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny následkem nesprávného posouzení obsahu dovolání.

25. Předně je třeba uvést, že podle § 237 občanského soudního řádu, není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu nebo která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak.

26. Jednou z povinných náležitostí dovolání podle § 241a odst. 2 občanského soudního řádu je vymezení důvodu dovolání, od něž se odvíjí rozsah přezkumu dovolacího soudu. Ustanovení § 241a odst. 1 první věty občanského soudního řádu stanoví, že dovolání je možné podat pouze z důvodu, že rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci. Podle § 241a odst. 3 občanského soudního řádu se dovolací důvod vymezí tak, že dovolatel uvede právní posouzení věci, které pokládá za nesprávné, a vyloží, v čem spočívá jeho nesprávnost.

27. Dále § 241a odst. 2 občanského soudního řádu vyžaduje, aby bylo v dovolání vymezeno, v čem dovolatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání (podrobně k této náležitosti viz stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16). Má-li se přípustnost dovolání odvíjet od § 237 občanského soudního řádu, nestačí jen odkázat na toto ustanovení. Z dovolání musí vyplývat, jaký je podle názoru dovolatele vztah judikatury Nejvyššího soudu k napadenému rozhodnutí. Účel tohoto požadavku spočívá v působení na dovolatele, resp. jeho advokáta, aby se ještě před podáním dovolání seznámil s relevantní judikaturou Nejvyššího soudu a následně

zvážil, zda takovéto dovolání má šanci na úspěch. Zákonodárce tím reagoval na vysoký počet problematicky formulovaných dovolání. K jeho snížení mělo přispět, že se advokáti při zpracování dovolání budou muset odpovídajícím způsobem zabývat otázkou jeho přípustnosti [např. usnesení ze dne 26. 6. 2014 sp. zn. III. ÚS 1675/14, bod 8, nebo nález ze dne 15. 3. 2017 sp. zn. II. ÚS 1966/16 (N 45/84 SbNU 527), bod 19]. Současně ale platí, že § 241a odst. 2 občanského soudního řádu nestanoví konkrétní způsob, jakým má být v dovolání předmětná náležitost vymezena. Toto vymezení z něj musí být seznatelné, může však být vyjádřeno v kterékoli jeho části, a to případně i na více místech [např. nález ze dne 19. 11. 2015 sp. zn. I. ÚS 354/15 (N 198/79 SbNU 251), body 18 a 19, nebo nález sp. zn. II. ÚS 1966/16, bod 22].

28. Ústavní soud přisvědčil závěrům Nejvyššího soudu, že v případě otázek č. 1 až 3 nebyly ze strany stěžovatelky vymezeny předpoklady přípustnosti dovolání. Z pouhého poukazu na znění § 237 občanského soudního řádu nelze dovodit vztah dosavadní rozhodovací činnosti dovolacího soudu k dovoláním napadenému rozsudku. Tento vztah měl být přitom u každé z těchto otázek specifikován. Otázka č. 3 navíc směřuje k jinému právnímu posouzení na podkladu odlišného hodnocení skutkového stavu, omezujícího se na podpis akceptačního listu, jeho označení jako závazné objednávky a doručení akceptačního listu druhé straně, což rovněž brání tomu, aby založila přípustnost dovolání.

29. Nad rámec závěrů napadeného usnesení Ústavní soud podotýká, že z formulace otázky č. 1 nevyplývá, co přesně se rozumí zmíněnou „překvapivostí“. Může směřovat k tomu, zda vrchní soud nezměnil „překvapivě“ své hodnocení obsahu akceptačního listu. Zatímco totiž v usnesení č. j. 7 Cmo 274/2014-98 shledal splnění všech podstatných náležitostí smlouvy o dílo, v rozsudku č. j. 7 Cmo 196/2019-444 uvedl, že podpisem akceptačního listu se nesetkaly shodné projevy vůle obou smluvních stran, které by směřovaly k uzavření této smlouvy. V souvislosti s otázkou č. 2 pak mohla „překvapivost“ vyvstat i u zamítnutí žaloby jako celku, ačkoli krajský soud rozsudkem č. j. 4 ECm 59/2011-412 rozhodl jen o základu nároku. Ani v jednom z uvedených případů nicméně nejde o překvapivost rozhodnutí, která by mohla mít za následek zkrácení ústavně zaručených práv stěžovatelky. Vrchní soud v usnesení č. j. 7 Cmo 274/2014-98 připustil, že podpisem akceptačního listu vedlejší účastníci mohli dojít k uzavření smlouvy o dílo. Z tohoto usnesení však stěžovatelka nemohla dovozovat definitivní závěr, že se tak stalo. K zodpovězení této otázky bylo třeba provést další dokazování. Právě na jeho základě vrchní soud později učinil závěr, že vůle obou smluvních stran k uzavření předmětné smlouvy nesměřovala. Stejně tak nelze vrchnímu soudu co do překvapivosti vytknout samotnou skutečnost, že za situace, kdy na základě provedených důkazů neshledal žalobu důvodnou co do jejího základu, rozhodl o jejím celkovém zamítnutí. Nebylo nezbytné, aby věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

30. Pokud jde o otázku č. 4, stěžovatelka pro případ závěru, že nedošlo k platnému uzavření smlouvy o dílo, uplatňovala svůj nárok na náhradu škody podle § 420 občanského zákoníku i z titulu předsmětní odpovědnosti, kterou dovozovala z porušení § 415 občanského zákoníku. Za tímto účelem formulovala otázku, zda za takovouto škodu lze považovat i rozdíl mezi cenou za dílo původně mezi stranami ujednanou a cenou, kterou byla stěžovatelka nucena v důsledku neuzavření smlouvy vedlejší účastníci fakticky vynaložit. Učinila tak v návaznosti na závěr vrchního soudu, že o škodu vzniklou z titulu předsmětní odpovědnosti jde v typově jiných případech. Rovněž odkázala na některá rozhodnutí Nejvyššího soudu, která obsahují obecné závěry o předsmětní odpovědnosti. Protože není zřejmé, zda se vrchní soud měl od této rozhodovací praxe odchýlit, nebo zda tato rozhodovací praxe naopak vypovídá o tom, že předmětná otázka nikdy nebyla řešena, ani v tomto případě nebylo řádně vymezeno, v čem stěžovatelka spatřuje splnění podmínek přípustnosti dovolání.

31. Ústavní soud přesto zastává názor, že uvedenou otázku je třeba s ohledem na její obsahovou souvislost posuzovat společně s jinou stěžovatelkou uplatněnou otázkou hmotného

práva, zda v posuzované věci dospělo jednání o uzavření smlouvy tak daleko, že mohla legitimně očekávat vykonání díla vedlejší účastnicí. U této otázky stěžovatelka odkázala na stejná rozhodnutí Nejvyššího soudu s tím, že vrchní soud se měl odchýlit od v nich uvedených obecných závěrů o předsmělní odpovědnosti. Nejvyšší soud u této otázky shledal všechny náležitosti dovolání, jejímu posouzení však mělo bránit, že vrchní soud se legitimním očekáváním vůbec nezabýval. Podle Ústavního soudu ale tento závěr nemůže obstát za situace, kdy stěžovatelka ve svých odvoláních právní otázku existence jejího legitimního očekávání opakovaně uplatňovala.

32. Jak vyplývá z odvolání stěžovatelky, které podala proti rozsudku krajského soudu č. j. 4 ECm 59/2011-130 (stejnou argumentaci ale uplatnila již v odvolání proti rozsudku krajského soudu č. j. 4 ECm 59/2011-64), stěžovatelka navrhla pro případ, že by obecné soudy považovaly smlouvu o dílo za neplatnou, posoudit jí uplatněný nárok jako náhradu škody z titulu předsmělní odpovědnosti, která měla vzniknout nerespektováním jejího legitimního očekávání. Stěžovatelka se domnívala, že jednání o uzavření smlouvy o dílo dospělo tak daleko, že mohla legitimně očekávat vykonání požadovaných prací vedlejší účastnicí. Ta se totiž v akceptačním listu zavázala, že je okamžitě zahájí, jakož i k náhradě škody v případě jejich nevykonání. Na uvedenou argumentaci ale vrchní soud výslovně nereagoval. Ve shodě s krajským soudem uvedl, že náhrada škody, která vznikla porušením předsmělní povinnosti, představuje zejména náklady, které byly vynaloženy v souvislosti s jednáním stran o uzavření smlouvy a přípravou návrhu smlouvy mezi stranami. Požaduje-li ale stěžovatelka po vedlejší účastnici náhradu škody představující částku, o niž byla navýšena cena díla, pak podle vrchního soudu nejde o náklady marně vynaložené v důsledku specifických požadavků druhé strany při jednání o uzavření smlouvy, kterých se týká předsmělní odpovědnost.

33. Ústavní soud konstatuje, že přípustnost dovolání není bez dalšího vyloučena, jestliže stěžovatelka vymezila předpoklady přípustnosti dovolání v souladu s § 241a odst. 2 občanského soudního řádu prostřednictvím otázky hmotného nebo procesního práva, na které závisí (resp. v případě jejího zohlednění mělo záviset) rozhodnutí odvolacího soudu a která byla uplatněna v odvolání, odvolací soud se s ní však nevypořádal nebo ji vypořádal jen fakticky (mlčky) tak, že zaujal právní názor, z něhož lze odpověď na uvedenou právní otázku nepřímou dovodit. Nejvyšší soud musí v takovéto situaci posoudit, zda rozhodnutí odvolacího soudu není v příslušné části nepřezkoumatelné, což by zakládalo důvod vyhovění dovolání pro nemožnost posoudit jeho přípustnost z hledisek § 237 občanského soudního řádu. Nepůjde-li o tento případ, a tudíž odvolací soud se s předmětnou otázkou fakticky vypořádal, pak skutečnost, že v odůvodnění rozhodnutí není tato otázka výslovně zmíněna, nemůže bránit jejímu zodpovězení při rozhodování o přípustnosti dovolání.

34. Bylo povinností Nejvyššího soudu posoudit, zda závěry vrchního soudu týkající se předsmělní odpovědnosti mohou být považovány za faktické vypořádání argumentace stěžovatelky v tom smyslu, že stěžovatelka žádné legitimní očekávání na plnění podle akceptačního listu, z něhož by mohla dovozovat předsmělní odpovědnost vedlejší účastnice, nemá. Bylo-li by tomu tak, stěžovatelka měla dostat odpověď na jí předloženou otázku, byť by šlo jen o součást kvazimeritorního posouzení dovolání při posuzování jeho přípustnosti z hledisek § 237 občanského soudního řádu. Teprve bylo-li by legitimní očekávání stěžovatelky dáno, mělo by smysl uvažovat o tom, zda jeho nerespektování mohlo vést ke vzniku nároku na zaplacení částky uplatněné žalobou z titulu předsmělní odpovědnosti. Výsledkem posouzení Nejvyššího soudu ale může být i to, že žádné takovéto faktické vypořádání neshledá. Za této situace by argumentace stěžovatelky zůstala vrchním soudem nevypořádána a dovoláním napadený rozsudek by byl v této části nepřezkoumatelný.

35. Z napadeného usnesení je patrné, že Nejvyšší soud se takovému posouzení vyhnul poukazem na to, že dovoláním napadený rozsudek vrchního soudu otázku legitimního očekávání neřeší, aniž by zohlednil, že stěžovatelka ji ve svých odvoláních opakovaně

uplatňovala a že tato otázka mohla být relevantní pro výsledek řízení. Tím stěžovatelce v rozsahu této otázky odepřel přezkum uvedeného rozsudku vrchního soudu, pro který jinak byly splněny zákonné podmínky, v důsledku čehož napadeným usnesením bylo porušeno základní právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Vzhledem k tomuto závěru považoval Ústavní soud za nadbytečné zabývat se ostatními námitkami stěžovatelky.

VII. Závěr

36. Ústavní soud uzavřel, že napadeným usnesením bylo porušeno základní právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu proto vyhověl její ústavní stížnosti (výrok I) a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu toto rozhodnutí zrušil (výrok II). Bude povinností dovolacího soudu, aby vázán právním názorem Ústavního soudu vysloveným v tomto nálezu (čl. 89 odst. 2 Ústavy) znovu posoudil přípustnost dovolání. Ústavní soud tímto nijak nepředvídá závěr, zda ve věci stěžovatelky byly splněny zákonem stanovené podmínky přípustnosti dovolání.

Č. 205**Právo na účinné vyšetřování plynoucí z práva na život
(sp. zn. II. ÚS 1886/21 ze dne 26. listopadu 2021)**

Účinné vyšetřování možného porušení práva na život (čl. 6 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) musí být důkladné a dostatečné; jeho závěry tak musí být založeny na objektivní a nestranné analýze relevantních skutečností. Tyto závěry se proto nesmí opírat o poznatky znalce, o jehož nestrannosti lze mít důvodnou pochybnost.

Práva na účinné vyšetřování plynoucího z práva na život se mohou dovolávat i osoby blízké toho, jehož právo na život mělo být porušeno, nemůže-li se tohoto práva domáhat tento jednotlivec sám.

Právo na účinné vyšetřování plynoucí z práva na život dle čl. 6 odst. 1 Listiny se jako právo procesního charakteru vztahuje i ke skutkům, k nimž došlo před účinností Listiny, neboť i ve vztahu k vyšetřování těchto skutků musí orgány demokratického státu postupovat nezávisle a nestranně, důkladně a dostatečně, rychle a veřejně (tedy pod kontrolou veřejnosti a za aktivní participace poškozeného).

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové a soudce Davida Uhlíře o ústavní stížnosti stěžovatelek a stěžovatelů a) T. B., b) Ch. B., c) S. K. F., d) A. S., e) C. T.-B., všech zastoupených JUDr. Lubomírem Müllerem, advokátem, se sídlem Symfonická 1496/9, Praha 5, proti výroku II usnesení Městského státního zastupitelství v Praze č. j. KZT 196/2020-151 ze dne 14. 5. 2021 a o ústavní stížnosti stěžovatele f) J. S., zastoupeného JUDr. Lubomírem Müllerem, advokátem, se sídlem Symfonická 1496/9, Praha 5, proti výroku I usnesení Městského státního zastupitelství v Praze č. j. KZT 196/2020-151 ze dne 14. 5. 2021, za účasti Městského státního zastupitelství v Praze jako účastníka řízení a L. Š., zastoupeného JUDr. Vlastimilem Rampulou, advokátem, se sídlem Karlovo náměstí 24, Praha 1, a V. V. jako vedlejších účastníků řízení, takto:

I. Usnesením Městského státního zastupitelství v Praze č. j. KZT 196/2020-151 ze dne 14. 5. 2021 bylo porušeno základní právo stěžovatelek a stěžovatelů na účinné vyšetřování vyplývající z práva na život podle čl. 6 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění**I. Vymezení věci**

1. Stěžovatelé vystupovali jako poškození v trestním řízení vedeném proti M. J., L. Š. a V. V., stíhaným pro skutek kvalifikovaný jako zvlášť závažný zločin zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 odst. 1 písm. c), odst. 2 písm. b), e) trestního zákoníku. Trestní stíhání

M. J. bylo zastaveno z důvodu jeho smrti. Zastaveno bylo rovněž stíhání L. Š. a V. V., kteří podle znaleckých posudků trpí závažnou duševní poruchou, v jejímž důsledku nejsou schopni chápat smysl trestního řízení. Proti usnesením o zastavení trestního stíhání podali stěžovatelé stížnosti, které Městské státní zastupitelství v Praze napadeným usnesením zamítlo. Tím podle stěžovatelů porušilo jejich ústavně zaručená práva. Ústavní soud ze spisů, které si vyžádal, zjistil následující skutečnosti.

2. Proti M. J., L. Š. a V. V. bylo zahájeno trestní stíhání pro skutek spočívající – stručně vyjádřeno – v tom, že:

M. J. v době od 6. 4. 1981 do 24. 11. 1989 jako člen předsednictva Ústředního výboru Komunistické strany Československa (dále též jen „KSČ“) a od 18. 12. 1987 do 24. 11. 1989 jako generální tajemník Ústředního výboru KSČ,

L. Š. od 17. 11. 1968 do 11. 11. 1988 jako člen předsednictva Ústředního výboru Komunistické strany Československa a od 28. 1. 1970 do 11. 10. 1988 jako předseda vlády Československé socialistické republiky (dále jen „ČSSR“) a

V. V. od 20. 6. 1983 do 11. 10. 1988 jako ministr vnitra ČSSR

si byli vědomi vázanosti ČSSR Mezinárodním paktem o občanských a politických právech, který v čl. 12 odst. 2 zaručuje právo každého svobodně opustit kteroukoliv zemi včetně své vlastní a v čl. 6 odst. 1 zaručuje každému právo na život, byli seznámeni s právními předpisy, které omezovaly svobodu pohybu občanů a které dle orgánů činných v trestním řízení umožňovaly libovolně odepřít vydání cestovního dokladu a výjezdní doložky, a fakticky tak znemožňovaly občanům ČSSR vycestovat do zahraničí,

byli seznámeni s právními předpisy upravujícími ochranu státních hranic, zejména s nařízením ministra národní bezpečnosti č. 70/1951 Sb., o právu příslušníka Pohraniční stráže použít zbraně, jehož ustanovení § 1 písm. a) umožňovalo použití zbraně proti osobám, které se neoprávněně pokoušely přejít státní hranice s cílem opustit ČSSR, a s rozkazem ministra vnitra ČSSR č. 50/1974, o ochraně státních hranic ČSSR pohraniční hlídkou a bojovou skupinou, jenž upravoval práva a povinnosti Pohraniční stráže a jehož ustanovení čl. 10 ukládalo pohraničníkům povinnost být neúprosný k třídním nepřátelům socialismu, ustanovení čl. 155 odst. 2 umožňovalo použít zbraň proti narušiteli, u něhož bylo nebezpečí uniknutí, a ustanovení čl. 192 písm. a) umožňovalo použít zbraň proti osobám, které se na území republiky neoprávněně pokoušely přejít státní hranice a na výstrahu se nezastavily,

byli vzhledem ke znalosti počtu osob, které se každý rok pokusily státní hranice neoprávněně přejít, srozuměni s tím, že k užití zbraně příslušníky Pohraniční stráže proti těmto osobám může dojít,

i přesto neučinili při výkonu své pravomoci žádná konkrétní opatření směřující k přijetí právního předpisu, který by příslušníkům Pohraniční stráže nedovoloval použít střelnou zbraň proti osobám, které se neoprávněně pokoušely státní hranice ČSSR překročit a které nijak neohrožovaly příslušníky Pohraniční stráže či jiné osoby,

příčemž V. V. coby ministr vnitra ČSSR disponoval podle § 8 zákona č. 69/1951 Sb., o ochraně státních hranic, oprávněním stanovit svým nařízením, kdy příslušník Pohraniční stráže při výkonu své pravomoci užije zbraně, a M. J. a L. Š. měli v rámci svých funkcí ve faktické moci úkolovat ministra vnitra ČSSR, aby takový právní předpis vydal,

ponechali tedy v účinnosti předpisy umožňující Pohraniční stráž provádět zákroky, které vedly nebo bezprostředně mohly vést k usmrcení nebo zranění osob neoprávněně překračujících státní hranice ČSSR; orgány činné v trestním řízení přitom specifikovaly osoby, k jejichž úmrtí či zranění na hranicích došlo – jde mimo jiné o osoby uvedené v bodech 4–5 a 7–8 níže, tedy stěžovatele a) až e) či jejich příbuzné; stěžovatel f), jenž byl zraněn způsobem shrnutým v bodě 6 níže, mezi poškozenými zahrnutými do vymezení skutku nefiguroval.

3. Stěžovatelé se přihlásili do trestního řízení jako poškození. Orgány činné v trestním řízení zjistily v této souvislosti následující skutečnosti.

4. Dne 6. 8. 1977 se G. S., otec stěžovatelky d) a občan tehdejší Německé demokratické republiky (dále jen „NDR“), pokusil přejít hranici tehdejší ČSSR a dostat se do Spolkové republiky Německo (dále jen „SRN“). Byl postřelen hlídkou Pohraniční stráže a na následky zranění ještě téhož dne zemřel.

5. Dne 29. 4. 1982 byl S. K. F., stěžovatel c) a občan NDR, při pokusu přejít tuto hranici postřelen hlídkou Pohraniční stráže.

6. Dne 7. 11. 1983 se J. S., stěžovatel f) a občan NDR, při pokusu přechodu této hranice dle svých slov zasekl na ostnatém drátu. Pes příslušníka Pohraniční stráže se mu několikrát zakousl do nohou. Poté, co ho Pohraniční stráž spoutala a natáhla mu přes hlavu pytel, se mu pes zakousl do rozkroku. Ze strany Pohraniční stráže nebylo kousnutím bráněno a jeho poranění nebylo několik hodin ošetřeno.

7. Dne 8. 8. 1986 se H. T., syn stěžovatelky b), bratr stěžovatelky e) a občan NDR, pokusil přejít hranici ČSSR a dostat se do Rakouské republiky. Byl napaden služebními psy, které proti němu vyslala hlídka Pohraniční stráže, a na následky zranění následujícího dne zemřel.

8. Dne 21. 7. 1989 byl T. B., stěžovatel a) a občan NDR, při pokusu přejít státní hranici ČSSR a dostat se do SRN postřelen a zraněn během fyzické potyčky s členem hlídky Pohraniční stráže.

9. V rámci trestního stíhání byli policejním orgánem přibráni znalci ke zjištění duševního stavu obviněných, a to J. K. k podání znaleckého posudku z oboru zdravotnictví, odvětví klinická psychologie, a V. T. k podání znaleckého posudku z oboru zdravotnictví, odvětví psychiatrie. Tito znalci se rozhodli vypracovat ke každému z obviněných znalecký posudek společně. Během trestního stíhání dále došlo k úmrtí obviněného J.

10. Obvodní státní zastupitelství pro Prahu 1 poté usnesením zastavilo stíhání obviněného J., neboť trestní stíhání proti tomu, kdo zemřel, je nepřípustné dle § 11 odst. 1 písm. e) trestního řádu.

11. Obvodní státní zastupitelství dále zastavilo trestní stíhání obviněných Š. a V. Na základě znaleckých posudků (bod 9 výše) dospělo k závěru, že jim duševní choroba zjištěná znalci trvale znemožňuje chápat smysl trestního stíhání. Jejich trestní stíhání je proto nepřípustné dle § 11 odst. 1 písm. g) trestního řádu.

12. V obou usneseních obvodní státní zastupitelství uvádí, že z důkazního stavu je nepochybné, že skutek, pro který bylo trestní stíhání vedeno, se stal, je trestným činem a spáchali jej obvinění. Kvůli smrti jednoho obviněného a trvalé neschopnosti chápat smysl trestního stíhání u zbylých obviněných je však nutné stíhání zastavit.

13. Stěžovatelé, kteří byli zastoupeni stejným zmocněncem, podali proti těmto usnesením dvě stížnosti. Stěžovatel f) brojil proti tomu, že není uveden ve výčtu poškozených. Stěžovatelé a) až e) pak svou stížnost doplnili podáním, v němž uvedli, že znalec V. T. byl členem Komunistické strany Československa, vojákem (důstojníkem) pověřeným obranou státních hranic zařazeným u útvaru protivzdušné obrany. Současně disponoval prověrkou, která mu v době komunistické totality umožňovala přístup k přísně tajným dokumentům. Byl tedy úzce spjatý s komunistickým režimem, a navíc měl pečovat o tehdejší systém ochrany státních hranic. Obdobnou prověrku pak měl i znalec J. K. Oba znalci tak měli být dle stěžovatelů vyloučení pro podjatost.

14. Městské státní zastupitelství napadeným usnesením zamítlo stížnosti stěžovatelů. Jde-li o stížnost stěžovatele f), městské státní zastupitelství neshledalo důvod pro jeho vynětí z okruhu poškozených. I když policejní orgán ve svém sdělení adresovaném zmocněnci stěžovatele dovodil, že tento stěžovatel nebyl vážně zraněn přímo ve spojitosti s násilným zákrokem bránícím v překročení státní hranice, nelze odhlížet od faktu, že tomuto stěžovateli vznikla zdravotní újma minimálně ve spojitosti s omezením osobní svobody v návaznosti na jeho zadržení při překračování státní hranice. Režim ostrahy hranice měl drakonický charakter, jehož udržování ze strany obviněných je zahrnuto v popisu skutku kladeného jim za vinu. Nebyt poměrů, jaké na hranicích v té době panovaly, stěžovateli by podle městského státního zastupitelství nejspíše újma nevznikla. U stěžovatele f) nicméně fakticky k porušení práv nedošlo, usnesení obvodního státního zastupitelství byla doručena i jeho zmocněnci a stěžovatel proti nim jeho prostřednictvím podal včasnou stížnost.

15. Městské státní zastupitelství se dále zabývalo problematikou vyloučení znalců a uvedlo, že ačkoliv „lze poznatky doložené poškozenými považovat za nesporné, o vyloučení znalců z důvodu podjatosti nicméně nesvědčí“. V této souvislosti odkázalo Městské státní zastupitelství na usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 4 Nd 159/2011 ze dne 26. 7. 2011, nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 517/10 ze dne 15. 11. 2010 (N 223/59 SbNU 217) a usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 682/09 s tím, že dle těchto rozhodnutí někdejší členství soudce v KSČ není skutečností, jež by obecně svědčila o podjatosti soudce, míru nezávislosti a nestrannosti je třeba hodnotit v každé jednotlivé věci s přihlédnutím k jejím okolnostem. Městské státní zastupitelství s odkazem na citovaný nález uvedlo, že pochybnosti o nestrannosti soudce by mohly nastat například v případě, pokud „by soudce-člen KSČ ke dni 17. 11. 1989 rozhodoval o povinnosti státního orgánu zveřejnit údaje o členství jiného soudce v KSČ“, neboť i tento soudce by později mohl být podroben této povinnosti.

16. K posouzení podjatosti znalců bylo dle městského státního zastupitelství třeba přistoupit analogicky. U znalců nelze dovodit poměr k věci srovnatelný s věcí uváděnou příkladmo výše. Jejich podjatost pak nesignalizuje ani obsah zpracovaných posudků, které zachycují standardní odborné postupy v podobě zdravotních vyšetření. Zjištěná duševní choroba znemožňuje obviněným Š. a V. účastnit se úkonů trestního řízení a chápat smysl vedeného trestního řízení. Závěr o poměru znalců k věci „nelze dovozovat ze spekulativních domněnek stran možné snahy znalců o vylepšení obrazu komunistické totality či o jejich kladném vztahu k vrcholným představitelům tohoto režimu, popř. o zastření problematičnosti vlastního členství v KSČ apod. Je přitom zřejmé, že ani případné odsouzení obviněných by se nemohlo žádným způsobem projevit v jejich nynější osobní či majetkové situaci. Pakliže tedy nelze uvedený poměr dovozovat na jiných než spekulativních domněnkách uvedeného typu, navíc primárně se vztahujících k členství v KSČ jen jednoho ze znalců, nelze než dovodit, že znalci z podání znaleckého posudku vyloučení nebyli“.

17. Pokud jde o namítaný podíl znalce T. na ochraně státních hranic, uvedlo městské státní zastupitelství, že z podkladů dodaných stěžovateli neplyne, že by byl znalec členem Pohraniční stráže. Byla to přitom hlavně tato ozbrojená složka, která představovala represivní nástroj přímo určený k ostraze státní hranice a uplatňovaný vůči každému, kdo „chtěl prehnout

z vězení totality“. Právě v případě členství v takové ozbrojené složce by bylo nutno o vyloučení znalců z důvodu podjatosti již uvažovat. Zařazení jednoho ze znalců (lékařů) do armádních vzdušných sil však takový vztah bez dalšího nezakládá.

18. Nejvyšší státní zástupce nevyužil svého oprávnění dle § 174a trestního řádu zrušit napadené usnesení pro nezákonnost. Dle přípisu Nejvyššího státního zastupitelství bylo vypořádání námítky podjatosti znalců přesvědčivé, avšak přesto bylo přibrání znalce T. hodnoceno jako „netaktické a snižující možnost akceptace rozhodnutí o zastavení trestního stíhání ze strany poškozených“. Dále bylo poukázáno na „patrnou stručnost a do značné míry také podobnost“ závěrů znalců s tím, že takto zpracované posudky je nezbytné pečlivě hodnotit samostatně i v návaznosti na další důkazy.

II. Argumentace účastníků

19. Podle stěžovatelů bylo napadeným usnesením porušeno jejich právo na soudní ochranu a 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“).

20. Stěžovatelé a) až e) namítají, že závěr o neschopnosti obviněných Š. a V. chápat smysl trestního stíhání kvůli duševní poruše byl učiněn na základě posudku znalců, kteří měli být vyloučeni pro podjatost. Dle stěžovatelů totiž byli oba znalci „za minulého režimu armádními důstojníky, prověřenými Státní bezpečností i vojenskou kontrarozvědkou“. Jeden ze znalců navíc „byl od mládí horlivým stoupencem KSČ“. Tento znalec sloužil ve „3. divizi protivzdušné obrany státu“ a dle stěžovatelů tak, obrazně řečeno, plnil ve vzduchu stejné úkoly jako Pohraniční stráž na zemi. Protivzdušná obrana státu tvořila spolu s Pohraniční stráží neoddělitelné složky systému ochrany hranic, který měl „drakonický charakter“. V této souvislosti stěžovatelé upozorňují mimo jiné na případy, v nichž protivzdušná obrana přistoupila k sestřelení letadla.

21. Zjištění učiněná ve znaleckých posudcích nadto podle stěžovatelů nesvědčí o nepřipustnosti trestního stíhání obviněných Š. a V. Jejich neschopnost vést svou obhajobu je toliko důvodem k tomu, aby jim byl v případě, že si obhájce nezvolí, přidělen *ex offio*.

22. Stěžovatelé konečně namítají, že v usnesení o zastavení trestního stíhání obviněného J. ani v usnesení o zastavení trestního stíhání obviněných Š. a V. nebyli jako poškození poučeni o svých právech, jak to dle nich vyžaduje § 46 trestního řádu. Městské státní zastupitelství tuto vadu nenapravilo.

23. Závěrem stěžovatelé žádají o přednostní projednání stížnosti s ohledem na věk obviněných a jejich zdravotní stav.

24. Stěžovatel f) uvádí, že se ve stížnosti k městskému státnímu zastupitelství domáhal toho, aby mu bylo přiznáno postavení poškozeného. K tomu došlo, a proto se v ústavní stížnosti věnuje důvodům zastavení trestního stíhání a vznáší shodné námítky jako ostatní stěžovatelé.

25. Městské státní zastupitelství ve svém vyjádření uvádí, že ač to stěžovatelé výslovně neuvádějí, dovolávají se práva na účinné vyšetřování. Postupem orgánů činných v trestním řízení, který vyústil až ve vydání napadeného usnesení, však dle městského státního zastupitelství toto právo porušeno nebylo.

26. Námítky stěžovatelů mají dle městského státního zastupitelství spíše polemický charakter a napadené usnesení ob stojí i ve světle těchto námitek. Tvzení stěžovatelů o tom, že jeden ze znalců byl „horlivým stoupencem KSČ“, není nijak doloženo. Význam služby znalce jako lékaře v rámci armádní složky – protivzdušné obrany – je pak ze strany stěžovatelů nadhodnocený. Úloha protivzdušné obrany ve srovnání s činností Pohraniční stráže byla totiž marginální. Z namítaných skutečností tak nelze dovozovat vztah znalců k věci, který by zpochybňoval jejich nestrannost. Nelze se přitom spokojit s domněnkami, s nimiž operuje ústavní stížnost, neboť by to mohlo vést k paušálnímu a nepodloženému vylučování znalců.

V této souvislosti se *ad absurdum* odkazuje na „problematický závěr Nejvyššího soudu ve věci sp. zn. 8 Tdo 819/2015 týkající se předsudečné trestné činnosti, v níž došlo k diskvalifikaci znalce z oboru sociální vědy, odvětví politologie, specializace nacismus, fašismus, neonacismus, neofašismus (později v tomto směru korigované Ústavním soudem) s ohledem na jeho negativní postoj mj. k nacismu“. Možnost postihu znalce za činnost v protivzdusné obraně je pak městským státním zastupitelstvím označena za hypotetickou a postrádající reálný základ v právním řádu i v praxi orgánů činných v trestním řízení.

27. Závěr o neschopnosti obviněných Š. a V. pro duševní poruchu chápat smysl trestního stíhání pak byl učiněn až na základě zhodnocení poznatků plynoucích ze znaleckých posudků.

28. Konečně městské státní zastupitelství uvádí, že se orgány činné v trestním řízení nezříkají odpovědnosti za poučení poškozených o jejich právech dle § 46 trestního řádu. Absence tohoto poučení však nemohla být důvodem pro kasaci rozhodnutí obvodního státního zastupitelství. V těchto rozhodnutích pak bylo pro ochranu práv stěžovatelů zásadní poučení o možnosti podat stížnost, čehož ostatně využili.

29. Vedlejší účastník L. Š. navrhuje, aby byly ústavní stížnosti zamítnuty. Nejprve rekapituluje průběh trestního řízení, jakož i obsah znaleckých posudků. Konstatuje, že městské státní zastupitelství se v napadeném usnesení vypořádalo s argumenty stěžovatelů, přičemž toto usnesení obstálo i před Nejvyšším státním zastupitelstvím, neboť nejvyšší státní zástupce nevyužil možnosti dle § 174a trestního řádu a nezrušil toto usnesení jako nezákonné.

30. Znalecký posudek, na jehož základě bylo rozhodnuto o zastavení trestního stíhání, není dle vedlejšího účastníka stížen žádnou věcnou vadou a nebyl vyhotoven podjatými znalci. Jde-li o věcnou správnost, byla dle vedlejšího účastníka správně zjištěna závažná duševní porucha, která mu brání chápat smysl trestního řízení a účinně se v něm hájit. Účinnou obhajobu přitom nelze zajistit toliko prostřednictvím obhájce. Ani sebelepší obhájce totiž dle vedlejšího účastníka není schopen vést plnohodnotnou obhajobu v případě, že jeho klient mu není schopen poskytovat potřebná vyjádření a chápat smysl právních rad v kontextu celé obhajoby.

31. Pokud jde o namítanou podjatost znalců, dle vedlejšího účastníka pro dovození možné podjatosti nestačí poukaz na údajnou spjatost znalců s režimem před 17. 11. 1989. Dřívější pracovní zařazení znalců či členství v KSČ nemůže zavdat důvod k jejich vyloučení, v této souvislosti vedlejší účastník odkazuje na usnesení Nejvyššího soudu č. j. 11 Tvo 31/2012-11 ze dne 19. 10. 2012.

32. Konečně poučení poškozených o jejich právech dle § 46 trestního řádu není obligatorní součástí usnesení, a proto i z tohoto pohledu orgány činné v trestním řízení postupovaly v souladu se zákonem.

33. Ve vztahu k ústavní stížnosti stěžovatele f) pak vedlejší účastník nad rámec výše uvedeného argumentuje, že tento stěžovatel nebyl zahrnut do výčtu poškozených v usnesení o zahájení trestního stíhání. Proto dle vedlejšího účastníka nevystupoval stěžovatel f) v postavení poškozeného a nemohl ani podat stížnost proti zastavení trestního stíhání. Jeho stížnost tak měla být zamítnuta jako stížnost podaná osobou neoprávněnou. Vzhledem k těmto skutečnostem nemohlo dojít ani k porušení práva stěžovatele f) na soudní ochranu či spravedlivý proces.

34. V. V. jako vedlejší účastník nevyužil možnosti se k věci vyjádřit.

III. Hodnocení Ústavního soudu

35. Ústavní soud není vázán právní kvalifikací, kterou věci přisuzují stěžovatelé v odůvodnění ústavní stížnosti [nález sp. zn. III. ÚS 2645/11 ze dne 12. 9. 2013 (N 163/70 SbNU 517); usnesení sp. zn. I. ÚS 2886/13 ze dne 29. 10. 2013; nález sp. zn. Pl. ÚS 37/04 ze dne 26. 4. 2006 (N 92/41 SbNU 173; 419/2006 Sb.)]. Věc proto přezkoumal z hlediska práva na život a z něj plynoucího práva na účinné vyšetřování. Jak totiž uvádí i městské státní

zastupitelství, z obsahového hlediska se stěžovatelé dovolávají právě práva na účinné vyšetřování, byť je výslovně nezmiňují.

A. Právo na život – požadavek účinného vyšetřování

a) Obecné principy

36. Podle čl. 6 odst. 1 Listiny má každý právo na život. Toto právo má mezi ostatními základními právy zvláštní postavení – bývá označováno za nejdůležitější, nejzákladnější či nejvyšší právo. Tomu odpovídá i systematické zařazení práva na život na začátek výčtu katalogu základních práv v Listině. Dojde-li v rozporu s garancemi plynoucími z tohoto práva k usmrcení člověka, není způsobu, jak toto porušení vůči přímé oběti odčinit. Právo na život tak musí být demokratickým právním státem chráněno zvláště efektivně [nález sp. zn. I. ÚS 1565/14 ze dne 2. 3. 2015 (N 51/76 SbNU 691), bod 40].

37. Právo na život se nevztahuje pouze na situace, kdy došlo k usmrcení člověka. Tohoto práva a z něj plynoucích garancí se lze dovolávat i tehdy, pokud byl život člověka pouze ohrožen (již citovaný nález sp. zn. I. ÚS 1565/14, body 48–49).

38. Není na volné úvaze veřejné moci, zda a jakým způsobem bude postihovat porušení základních práv. Povinností veřejné moci je zajistit ochranu základních práv, a to i prostřednictvím efektivního trestního řízení – v určitých situacích jsou totiž pouze trestněprávní prostředky dostatečně účinnou formou ochrany [viz obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 17/10 ze dne 28. 6. 2011 (N 123/61 SbNU 767; 232/2011 Sb.), bod 61].

39. S právem na život jsou spojeny pozitivní závazky veřejné moci. Jedním z nich je i povinnost provést účinné vyšetřování, je-li vzneseno hájitelné tvrzení o porušení práva na život. Právo na účinné vyšetřování bylo v judikatuře Ústavního soudu dovozeno v návaznosti na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva [dále jen „ESLP“; viz např. již citovaný nález sp. zn. I. ÚS 1565/14, bod 34 a násl., nebo nález sp. zn. II. ÚS 1376/18 ze dne 10. 12. 2019 (N 207/97 SbNU 222), bod 32 a násl., a rozhodnutí ESLP v nich citovaná].

40. Hájitelné tvrzení lze ve stručnosti charakterizovat jako takové, které není zcela nedůvěryhodné a nepravděpodobné, je možné prostorově i časově, je dostatečně konkrétní a v čase neměnné. Splnění uvedených podmínek je vždy třeba posuzovat po zvážení všech konkrétních skutkových okolností věci [viz obdobně nález sp. zn. II. ÚS 1398/17 ze dne 17. 10. 2017 (N 191/87 SbNU 155); nález sp. zn. I. ÚS 1042/15 ze dne 24. 5. 2016 (N 91/81 SbNU 485), bod 31; nález sp. zn. I. ÚS 860/15 ze dne 27. 10. 2015 (N 191/79 SbNU 161), bod 87].

41. Účelem účinného vyšetřování je, aby příslušné orgány identifikovaly příčiny tvrzeného porušení práva, a pokud je to nutné, přivedly viníky k odpovědnosti za jejich činy. Požadavek provést účinné vyšetřování má charakter procesní povinnosti tzv. náležité péče; negarantuje tedy žádný konkrétní výsledek, ale pouze řádnost postupu orgánů veřejné moci (již citovaný nález sp. zn. I. ÚS 1565/14, bod 35). Podstatou práva na účinné vyšetřování je „zajistit, že příslušné státní orgány budou jednat kompetentně, efektivně a vynaloží veškerou snahu, kterou po nich lze rozumně vyžadovat, aby věc řádně prošetřily, objasnilly a aby jejich konání bylo v obecné rovině způsobilé vyústit v potrestání odpovědných osob“ [viz obdobně nález sp. zn. I. ÚS 3196/12 ze dne 12. 8. 2014 (N 152/74 SbNU 301), bod 18; nález sp. zn. II. ÚS 1376/18 ze dne 10. 12. 2019 (N 207/97 SbNU 222), bod 35; nález sp. zn. IV. ÚS 1559/20 ze dne 10. 11. 2020 (N 209/103 SbNU 155), bod 29].

42. Účinné vyšetřování musí splňovat kumulativně následující samostatné požadavky: šetření musí být a) nezávislé a nestranné, b) důkladné a dostatečné, c) rychlé a d) podrobené kontrole veřejnosti a umožňující aktivní participaci poškozeného [viz obdobně již citovaný nález sp. zn. I. ÚS 1565/14, bod 56; nález sp. zn. II. ÚS 1376/18, bod 36; nález sp. zn. IV. ÚS 1559/20, bod 30].

b) Důkladnost a dostatečnost vyšetřování a nestrannost znalce

43. Požadavek důkladnosti a dostatečnosti [písm. b)] znamená, že orgány musí přijmout přiměřené kroky, jež mají k dispozici, pro zajištění důkazů o incidentu, včetně mimo jiné očitých svědectví a použití forenzních metod. Závěry vyšetřování musí být založeny na důkladné, objektivní a nestranné analýze všech relevantních skutečností. Jakékoliv nedostatky ve vyšetřování, které podřývají jeho schopnost zjistit okolnosti případu nebo odpovědné osoby, povedou k rozporu s požadovanou mírou efektivnosti (již citovaný nález sp. zn. I. ÚS 1565/14, bod 56; nález sp. zn. II. ÚS 1376/18, bod 52; nález sp. zn. IV. ÚS 1559/20, bod 52).

44. Kritérium důkladnosti a dostatečnosti se uplatňuje i tehdy, jsou-li poznatky získávány prostřednictvím znalců (znaleckých posudků). V nálezu sp. zn. III. ÚS 1477/20 ze dne 8. 9. 2020 (N 180/102 SbNU 77) Ústavní soud shledal porušení tohoto požadavku – a v důsledku toho i práva na účinné vyšetřování plynoucího z práva na život – neboť orgány činné v trestním řízení nepřistoupily dostatečně důkladně, objektivně a nestranně k hodnocení znaleckého posudku, jehož závěry „nekriticky“ přebraly (viz body 34 a násl.). Úkolem Ústavního soudu nicméně není posuzovat věcnou správnost znaleckého posudku (usnesení sp. zn. I. ÚS 2886/13 ze dne 29. 10. 2013, bod 23), nýbrž to, zda byly dodrženy ze strany orgánů činných v trestním řízení požadavky účinného vyšetřování, a to i se zřetelem k hodnocení znaleckého posudku.

45. Jelikož závěry účinného vyšetřování musí být založeny na „důkladné, objektivní a nestranné analýze všech relevantních skutečností“, je třeba dbát rovněž na nestrannost znalců, o jejichž poznatky se má vyšetřování opírat. Nestrannost znalce (na rozdíl od nestrannosti soudce) není sama o sobě ústavně zaručeným právem. Avšak v případech, kdy je dáno právo na účinné vyšetřování, je nestrannost znalce prostředkem k zajištění objektivní a nestranné analýzy relevantních skutečností (srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 2886/13 ze dne 29. 10. 2013, bod 23, v němž Ústavní soud na základě dostupných informací pochybnosti o nestrannosti znalce neměl).

46. Při posuzování nestrannosti znalců lze za uvedeným účelem vycházet analogicky z judikatury týkající se nestrannosti soudců [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 1811/14 ze dne 27. 5. 2015 (N 100/77 SbNU 491), body 17–19; nález sp. zn. I. ÚS 1965/15 ze dne 27. 1. 2016 (N 15/80 SbNU 191), body 24–29; nález sp. zn. III. ÚS 4071/17 ze dne 31. 7. 2018 (N 129/90 SbNU 139), body 72–77]. Nestrannost znalce je tak třeba hodnotit ve dvou krocích, a to prostřednictvím subjektivního a objektivního testu nestrannosti.

47. Subjektivním testem se zjišťuje, jaké je osobní přesvědčení nebo zájem znalce v daném případě. V tomto pojetí je nestrannost především subjektivní psychickou kategorií, vyjadřující vnitřní psychický vztah znalce k projednávané věci v širším smyslu (zahrnuje vztah k předmětu řízení, účastníkům řízení, jejich právním zástupcům atd.). V rámci subjektivního testu se uplatňuje vyvratitelná domněnka nestrannosti – dokud není prokázán opak, lze tedy znalce pokládat za nestranného. Domněnku subjektivní nestrannosti je možné vyvrátit jen objektivním způsobem. Získat důkaz, který by byl schopen vyvrátit domněnku nestrannosti, bude zpravidla obtížné, a proto je třeba se soustředit na objektivní test, představující důležitou záruku nestrannosti.

48. V rámci objektivního testu se zkoumá, zda existují skutečnosti vzbuzující pochybnost o nestrannosti znalce. Nestačí tedy, že se znalec subjektivně necítí být podjatý, ale i objektivně nahlíženo musí být vyloučeny oprávněné pochybnosti o jeho nestrannosti. Jde tedy o objektivní úvahu, zda s ohledem na okolnosti případu lze mít za to, že by znalec podjatý mohl být.

49. Požadavek na nestrannost znalců je ostatně vyjádřen i v podústavní úpravě, zakotvující vyloučení znalce, pokud lze mít (důvodnou) pochybnost o jeho nepodjatosti (§ 105 odst. 2 a 3 trestního řádu ve spojení s § 11 zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů; nyní § 18 odst. 1 a 2 zákona č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých

kancelářích a znaleckých ústavech, účinný od 1. 1. 2021). I zákonná úprava tedy klade důraz na objektivní stránku nestrannosti, neboť znalec je vyloučen již tehdy, nelze-li vyloučit oprávněné pochybnosti o jeho nestrannosti.

50. K porušení práva na účinné vyšetřování nicméně nestačí pouhá skutečnost, že znalec, který byl přibrán k řízení, nesplňuje kritérium objektivní či subjektivní nestrannosti. Důležité je, jakou úlohu hrály jeho poznatky v řízení jako celku. Vždy je tedy třeba zhodnotit, zda jsou závěry vyšetřování založeny na důkladné, objektivní a nestranné analýze všech relevantních skutečností.

51. Ústavní soud tedy shrnuje, že účinné vyšetřování možného porušení práva na život (čl. 6 odst. 1 Listiny) musí být důkladné a dostatečné; jeho závěry tak musí být založeny na objektivní a nestranné analýze relevantních skutečností. Tyto závěry se proto nesmí opírat o poznatky znalce, o jehož nestrannosti lze mít důvodnou pochybnost.

B. Osoby oprávněné dovolávat se práva na účinné vyšetřování

52. Právo na život je specifické tím, že dojde-li v rozporu s tímto právem k usmrcení člověka, nelze této přímé oběti toto porušení již odčinit, jak již bylo uvedeno; navíc se přímá oběť už sama nemůže domáhat ochrany tohoto svého práva.

53. Účinná ochrana práva na život je úzce spjata s povinností provést účinné vyšetřování v případě možného porušení tohoto práva. Tato ochrana by citelně ztratila na významu, pokud by se práva na účinné vyšetřování mohl dovolávat jedinec, jehož právo na život bylo porušeno. V takovém případě by totiž fakticky právo na účinné vyšetřování měli pouze ti, jejichž život byl toliko ohrožen, ale kteří nebyli usmrceni.

54. Substantivní jádro práva na život je ze své povahy spjaté s konkrétním jednotlivcem a jeho smrtí nemůže přejít na jinou osobu. To ovšem neplatí pro pozitivní závazky procesní povahy, které z práva na život vyplývají a k nimž patří právo na účinné vyšetřování. Již v nálezu sp. zn. I. ÚS 1496/18 ze dne 2. 7. 2019 (N 128/95 SbNU 61) proto bylo umožněno matce dítěte, pohřešovaného více než 20 let, dovolávat se práva na účinné vyšetřování plynoucího z práva na život, ačkoliv přímo její život ohrožen nebyl.

55. Platí proto, že práva na účinné vyšetřování plynoucího z práva na život se mohou dovolávat i osoby blízké toho, jehož právo na život mělo být porušeno, nemůže-li se tohoto práva domáhat tento jednatel sám.

56. Závisí na posouzení okolností konkrétního případu, kdo je osobou blízkou, která je oprávněna dovolávat se za jiného práva na účinné vyšetřování.

C. Časová působnost práva na účinné vyšetřování

57. Právo na účinné vyšetřování plynoucí z práva na život dle čl. 6 odst. 1 Listiny má procesní charakter a je do určité míry nezávislé na hmotněprávním aspektu práva na život. Došlo-li k tvrzenému porušení práva na život v době před účinností Listiny, neznamená to, že se nemůže v souvislosti s touto událostí uplatnit ani právo na účinné vyšetřování.

58. Po roce 1989 bylo primárně na zákonodárci, aby rozhodl, jakým způsobem se má demokratický právní stát postavit k trestnímu stíhání činů, k nimž došlo za nedemokratického režimu. Zatímco platnost dosavadních předpisů zůstala zachována, jejich uplatňování již muselo respektovat hodnoty demokratického právního státu; to dle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.) znamenalo „i při kontinuitě se ‚starým právem‘ hodnotovou diskontinuitu se ‚starým režimem‘“. Zákonodárce již v § 5 zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu, stanovil, že „[d]o promlčecí doby trestných činů se nezapočítává doba od 25. února 1948 do 29. prosince 1989, pokud z politických důvodů neslučitelných se základními zásadami právního řádu demokratického státu nedošlo k pravomocnému odsouzení nebo zproštění obžaloby“. Ústavní soud v již citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 shledal toto ustanovení ústavně konformním

a uvedl, že za nedemokratického režimu existovala „politickým a státním vedením inspirovaná anebo tolerovaná kriminalita osob v politických a státních funkcích tam, kde s ohledem na skutečné anebo domnělé zájmy vládnoucí vrstvy bylo účelné jednat v rozporu i s vlastními zákony“. Jelikož stát v té době určité trestné činy či jejich pachatele stíhat nechtěl, nemohla u nich dle citovaného nálezu běžet ani promlčecí doba. Předpokladem promlčení totiž je vůle a snaha státu pachatele potrestat a trvalé riziko pachatele, že může být potrestán. Později zákonodárce přistoupil k zakotvení nepromlčitelnosti některých trestných činů z daného období [§ 67a písm. d) trestního zákona ve znění účinném od 28. 12. 1999; nyní § 35 písm. c) trestního zákoníku].

59. V důsledku uvedené koncepce bylo stíhání trestných činů, k nimž došlo za nedemokratického režimu, úlohou orgánů demokratického právního státu. Tyto orgány jsou ovšem ve své činnosti vázány ústavním pořádkem, včetně Listiny, od okamžiku jejich účinnosti.

60. Právo na účinné vyšetřování plynoucí z čl. 6 odst. 1 Listiny má procesní povahu a stanoví požadavky na nynější postup orgánů činných v trestním řízení. Ústavní soud neshledává důvod, proč by měl být dopad tohoto práva omezen tak, že se týká postupu orgánů činných v trestním řízení pouze v případě, kdy je předmětem vyšetřování čin, k němuž došlo po účinnosti Listiny. Ústavní soud totiž posuzuje postup orgánů demokratického státu při vyšetřování tohoto činu, které má být vždy nezávislé a nestranné, důkladné a dostatečné, rychlé, podrobené kontrole veřejnosti a umožňující aktivní participaci poškozeného.

61. Základní práva, která mají procedurální povahu, totiž obecně zavazují orgány veřejné moci od okamžiku účinnosti Listiny či jiné součásti ústavního pořádku, a to ve veškeré jejich činnosti bez ohledu na to, k jakému časovému období se tato činnost vztahuje. Pokud se tedy soudní moc zabývá sporem, který má původ v době před účinností Listiny, musí bez ohledu na tuto skutečnost dodržovat veškeré garance spojené s právem na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny). Obdobně orgány činné v trestním řízení musí v trestním stíhání pro skutky, které se staly před účinností Listiny, dodržovat veškeré garance, které Listina nyní zakotvuje. To platí nejen ve vztahu k obviněným, ale i ve vztahu k poškozeným (obětem). Pokud by orgány činné v trestním řízení nyní postupovaly v rozporu s garancemi plynoucími z práva na účinné vyšetřování, působily by tím poškozeným (obětem) další krivdy.

62. Právo na účinné vyšetřování plynoucí z práva na život dle čl. 6 odst. 1 Listiny se jako právo procesního charakteru vztahuje i ke skutkům, k nimž došlo před účinností Listiny, neboť i ve vztahu k vyšetřování těchto skutků musí orgány demokratického státu postupovat nezávisle a nestranně, důkladně a dostatečně, rychle a veřejně (tedy pod kontrolou veřejnosti a za aktivní participace poškozeného).

63. Ústavní soud podotýká, že rovněž dle judikatury ESLP má právo na účinné vyšetřování plynoucí z práva na život dle čl. 2 Úmluvy samostatnou povahu. Státu může vzniknout závazek provést účinné vyšetřování i tehdy, pokud k ohrožení života či smrti došlo dříve, než se Úmluva pro příslušný stát stala závaznou (rozsudek velkého senátu ve věci *Šilih proti Slovinsku* ze dne 9. 4. 2009 č. 71463/01, § 159). To ovšem podléhá dvěma omezením. Zaprvé, závazky státu se týkají jen činností či opomenutí, k nimž došlo po závaznosti Úmluvy. Zadruhé, musí být dáno skutečné spojení mezi okamžikem ohrožení života či smrti a okamžikem, kdy se Úmluva stala závaznou (tamtéž, § 162–163). To znamená, že doba mezi těmito dvěma okamžiky by neměla překračovat deset let, a současně, že většina vyšetřování se odehrála nebo měla odehrát až po okamžiku závaznosti Úmluvy (rozsudek velkého senátu ve věci *Janowiec a další proti Rusku* ze dne 21. 10. 2013 č. 55508/07, § 145–148). Právo na účinné vyšetřování tak bylo ze strany ESLP aplikováno například i na události související s revolučním rokem 1989 v Rumunsku, ačkoliv v té době nebylo vázáno Úmluvou (viz např. rozsudek ve věci *Association „21 December 1989“ a další proti Rumunsku* ze dne 24. 5. 2011 č. 33810/07 týkající se úmrtí a zranění demonstrantů).

64. Ústavní soud obdobně jako ESLP konstatuje, že pouze činnost orgánů v trestním řízení po účinnosti Listiny může být předmětem přezkumu z hlediska práva na účinné vyšetřování. Neshledává nicméně důvod, aby přistoupil k dalším omezením tohoto práva, jak jsou zakotveny v judikatuře ESLP.

65. Konečně je namístě připomenout, že odsouzení osob odpovědných za režim ochrany hranic NDR, na nichž rovněž docházelo k usmrcení či zranění osob pokoušejících se dostat do SRN, bylo ze strany ESLP aprobováno (viz rozsudek velkého senátu ve věci *Streletz, Kessler a Krenz proti Německu* ze dne 22. 3. 2003, stížnost č. 34044/96).

D. Aplikace na posuzovaný případ

66. V posuzovaném případě došlo u stěžovatelů a dalších dotčených osob v době před rokem 1989 k jejich úmrtí či zranění při pokusu přejít v rozporu s tehdejšími předpisy státní hranici ČSSR a dostat se do SRN či Rakouské republiky. Tato úmrtí či zranění byla způsobena Pohraniční stráží, a to buď střelbou, nebo služebními psy. Režim ochrany hranic a úmrtí a zranění, k nimž v jeho důsledku došlo, byly předmětem trestního řízení vedeného v posuzované věci proti obviněným J., Š. a V. Ústavní soud konstatuje, že na vyšetřování popsanych událostí na státní hranici je aplikovatelné právo na účinné vyšetřování plynoucí z práva na život dle čl. 6 odst. 1 Listiny, a to z následujících důvodů.

67. Účinné vyšetřování dle čl. 6 odst. 1 Listiny se vztahuje k událostem, kdy byl lidský život alespoň ohrožen. Toto kritérium pokládá Ústavní soud za naplněné, neboť stěžovatelé, kteří při pokusu přejít státní hranici nezemřeli, se v ohrožení života nacházeli. Při přechodu státní hranice totiž byli v situaci, kdy proti nim Pohraniční stráž mohla použít zbraň, a to i způsobem, který by vedl k jejich usmrcení, a současně všichni z nich v důsledku postupu Pohraniční stráže utrpěli zranění.

68. Jelikož usmrcení dotčených osob či zranění stěžovatelů je dostatečně zdokumentováno tehdejšími orgány, je naplněn i požadavek vznést alespoň hájitelné tvrzení o ohrožení života.

69. Stěžovatelé přitom buď sami utrpěli zranění, nebo jde o blízké osoby (příbuzné) usmrcených osob, konkrétně o dceru, matku a sestru. Ústavní soud konstatuje, že v kontextu projednávané věci se všechny uvedené osoby mohou dovolávat práva na účinné vyšetřování.

70. Aplikace práva na účinné vyšetřování je přípustná i přesto, že ke smrti dotčených osob či ohrožení života stěžovatelů došlo v době před účinností Listiny. Předmětem přezkumu je totiž postup orgánů činných v trestním řízení, k němuž došlo po její účinnosti.

71. V posuzované věci byla jádrem sporu otázka nestrannosti znalců. Na základě jejich posudku o duševním stavu obviněných Š. a V. totiž došlo k zastavení trestního stíhání ve vztahu k uvedeným obviněným. Z ústavněprávního pohledu jde tedy o to, zda provedené vyšetřování je důkladné a dostatečné, tedy zda je závěr o duševním stavu těchto obviněných založený na objektivní a nestranné analýze relevantních skutečností. Závěr o duševním stavu těchto obviněných se proto nesmí opírat o poznatky znalců, o jejichž nestrannosti lze mít důvodnou pochybnost.

72. Nestrannost znalců je třeba posoudit subjektivním a objektivním testem. Pokud jde o subjektivní test, uplatní se domněnka nestrannosti znalců, neboť nebylo předloženo nic, co by tuto domněnku bylo způsobilé vyvrátit.

73. V rovině objektivního testu nicméně stěžovatelé poukázali na to, že znalec V. T. byl členem Komunistické strany Československa, vojákem (důstojníkem) zařazeným u útvaru protivzdušné obrany a současně disponoval prověrkou, která mu v době nedemokratického režimu umožňovala přístup k přísně tajným dokumentům. Obdobnou prověrku pak měl i znalec J. K. Tato tvrzení pokládala za prokázaná městské státní zastupitelství a Ústavní soud nemá důvod tento závěr zpochybňovat.

74. Tvrzení stěžovatelů se netýkají primárně členství znalce v Komunistické straně Československa; odkaz městského státního zastupitelství na judikaturu, podle níž samo členství v této straně nemůže být důvodem k vyloučení soudce, a tedy ani znalce, tudíž není přiléhavý.

75. Podstatou trestní věci je v širším smyslu i otázka legality a legitimacy režimu ochrany hranic ozbrojenými složkami v době nedemokratického režimu. Z tohoto pohledu není žádoucí, aby klíčový znalecký posudek zpracovala osoba, která v dané době sama u ozbrojených sil působila, a to ještě u útvaru, jenž měl na starosti obdobnou činnost spočívající v ochraně vzdušného prostoru (při níž rovněž mohlo docházet – a došlo – k usmrcení jednotlivců při sestřelení letadel), a která navíc disponovala i prověrkou pro přístup k přísně tajným dokumentům. Tyto skutečnosti jsou způsobilé vyvolat v objektivní rovině pochybnosti o nestrannosti znalce.

76. Druhý ze znalců sice disponoval toliko obdobnou prověrkou, ale klíčová je skutečnost, že se znalci rozhodli zpracovat znalecké posudky společně, ve vzájemné spolupráci. Tato okolnost ve spojení s pochybnostmi o nestrannosti prvního ze znalců vyvolává pochybnosti o nestrannosti druhého znalce.

77. Dále je třeba poukázat na charakter vyhotovených znaleckých posudků, na něž upozornilo již Nejvyšší státní zastupitelství. Znalecké posudky týkající se obviněných Š. a V. jsou totiž v hodnotící části velmi stručné, a navíc jsou závěry ve vztahu k oběma obviněným do značné míry podobné. Tyto skutečnosti vrhají stín pochybnosti na to, zda byl u těchto obviněných skutečně proveden důkladný a individuální přezkum duševního stavu.

78. V posuzované věci se tedy výsledek vyšetřování u obviněných Š. a V. opírá o znalecké posudky znalců, o jejichž nestrannosti lze mít v objektivní rovině pochybnost. Znalecký posudek byl přitom klíčový pro závěr o nepřípustnosti trestního stíhání, a tudíž pro jeho definitivní zastavení. Závěry vyšetřování tak nejsou založeny na objektivní a nestranné analýze relevantních skutečností, a účinné vyšetřování možného porušení práva na život (čl. 6 odst. 1 Listiny) tudíž nebylo důkladné a dostatečné.

79. Městské státní zastupitelství, které zamítlo napadeným usnesením stížnosti stěžovatelů, tak porušilo jejich právo na účinné vyšetřování dle čl. 6 odst. 1 Listiny.

80. Ústavní soud si je vědom, že stěžovatel f) namítl ve své stížnosti k městskému státnímu zastupitelství pouze to, že není vůbec označen jako poškozený, a nevyjadřoval se k problematice podjatosti znalců. K tomu stěžovatele nicméně vedl předchozí postup orgánů činných v trestním řízení, které mu sdělily, proč jej za poškozeného nepokládají, přičemž tento závěr byl i městským státním zastupitelstvím označen za chybný. Tomuto stěžovateli nicméně nebyl poskytnut prostor reagovat na toto konstatování a stížnost případně doplnit. Věc je dále specifická tím, že v trestním řízení byli všichni stěžovatelé zastoupeni stejným zmocněncem, a nezahrnutí stěžovatele f) do doplnění odvolání podaného stěžovateli a) až e) týkajícího se podjatosti znalců, je třeba vnímat spíše jako formální opomenutí. Vzhledem k těmto okolnostem je namístě vyhovět i ústavní stížnosti tohoto stěžovatele.

81. S ohledem na tyto závěry již není třeba zabývat se námitkami směřujícími proti obsahu znaleckých posudků ani námitkami týkajícími se poučení stěžovatelů jako poškozených dle § 46 trestního řádu. Stěžovatelé totiž budou mít možnost se svých práv dovolávat u orgánů činných v trestním řízení.

82. Dále je třeba konstatovat, že zastavení trestního stíhání M. J. se opírá o nezpochybněný závěr o jeho úmrtí; v tomto ohledu závěry vyšetřování nevykazují z hlediska ústavních požadavků žádný deficit.

E. Závěr

83. Napadeným usnesením bylo porušeno základní právo stěžovatelů na účinné vyšetřování vyplývající z práva na život podle čl. 6 odst. 1 Listiny. Ústavní soud proto 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) tohoto zákona napadené usnesení zrušil.

84. Orgány činné v trestním řízení jsou vázány hodnocením Ústavního soudu. Jelikož z ústavněprávního pohledu lze mít důvodnou pochybnost o nepodjatosti výše označených znalců, nelze z jejich posudků v dalším řízení vycházet.

Č. 206**Povinnost provozovatele vozidla k náhradě škody v podobě invalidního důchodu vypláceného v zahraničí
(sp. zn. II. ÚS 1011/21 ze dne 29. listopadu 2021)**

Zákonné pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla má pokrývat co nejširší okruh újem, které vzniknou v souvislosti s dopravními nehodami, aby poškozenému byla poskytnuta možnost dosáhnout odškodnění a aby i provozovatel vozidla mohl využít dobrodiní pojištění odpovědnosti za škodu vyvolanou provozem silničního motorového vozidla.

Právní úprava obsažená v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, ve spojení se zákonem č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), vykazuje mezeru, která ohrožuje právo zaměstnanců na uspokojivé pracovní podmínky zaručené čl. 28 Listiny základních práv a svobod a právo na ochranu zdraví zaručené čl. 31 Listiny.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudkyně Kateřiny Šimáčkové a soudce zpravodaje Davida Uhlíře o ústavní stížnosti stěžovatele Ing. Pavla Maňáska, IČO 16313151, se sídlem Firemní 747/17, Brno, zastoupeného JUDr. Milanem Zábržem, advokátem, se sídlem Veveří 57, Brno, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. ledna 2021 č. j. 25 Cdo 617/2019-125, rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. listopadu 2018 č. j. 20 Co 352/2018-100 a rozsudku Městského soudu v Brně ze dne 19. července 2018 č. j. 34 C 231/2017-75, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Brně a Městského soudu v Brně jako účastníků řízení, takto:

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění**I. Skutkové okolnosti případu, dosavadní průběh řízení a obsah napadených rozhodnutí**

1. Stěžovatel se ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí s odůvodněním, že jimi došlo k porušení čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Z ústavní stížnosti a z vyžádaného spisového materiálu se podává, že Sociální poist'ovna, která nyní vystupuje jako vedlejší účastnice (dále též jako „žalobkyně“), se žalobou podanou původně u Okresního soudu v Uherském Hradišti a později postoupenou k Městskému soudu v Brně domáhala po stěžovateli náhrady škody ve výši 16 694,60 euro. Vedlejší účastnice je veřejnoprávní institucí, jejímž předmětem činnosti je výkon sociálního pojištění, mimo jiné i výplata dávek invalidního důchodu.

3. Městský soud v Brně napadeným rozsudkem uložil stěžovateli zaplatit vedlejší účastnici částku 8 449,17 euro do třiceti dnů od právní moci rozsudku (výrok I), žalobu ve výši 8 246,43 euro zamítl (výrok II) a žádnému účastníkovi nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení (výrok III).

4. Vyšel ze zjištění, že dne 9. 2. 2011 kolem 00.40 hodin v katastru obce B. došlo na blíže specifikovaném místě na silnici k dopravní nehodě způsobené zaměstnancem stěžovatele, jenž jako řidič nákladního motorového vozidla, jehož vlastníkem byl stěžovatel, při jízdě ve stoupání po silnici přejel v táhlé pravotočivé zatáčce s vozidlem do protisměru, kde se střetl s návěsem řízeným Pavlem B. (jedná se o pseudonym) a následně s protijedoucím nákladním vozidlem. Zaměstnanec stěžovatele při nehodě zemřel. Pavel B. utrpěl těžká zranění (pohmožděninu srdce, levé plíce, krvácení do hrudní dutiny a devastující poranění ruky) a stal se trvale invalidním. Vedlejší účastnice mu v době od 8. 2. 2012 do 31. 12. 2016 vyplácela dávky invalidního důchodu v celkové výši 16 694,60 euro. Soud prvního stupně posoudil věc jako věc s cizím prvkem s tím, že pravomoc českých soudů se odvíjí od čl. 2 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 44/2001 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech, neboť stěžovatel má své obvyklé místo pobytu v České republice. Rozhodným právem je hmotné právo Slovenské republiky s odkazem na čl. 85 odst. 1 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále jen „nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení“), s ohledem na sídlo žalobkyně coby plátce dávek důchodového pojištění, které se nachází na území Slovenské republiky. Rozhodl pak podle § 238 odst. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálním poistení, ve spojení s § 420 odst. 2 zákona č. 40/1964 Zb., občiansky zákonník, tak, že žalobkyně má vůči stěžovateli právo na náhradu škody, která jí vznikla výplatou dávek v důsledku zaviněného protiprávního jednání jeho zaměstnance ve výši uvedené ve vyhovujícím výroku. Zamítavý výrok byl odůvodněn částečným promlčením žalobního nároku.

5. K odvolání stěžovatele proti výrokům I a III rozsudku soudu prvního stupně Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 6. 11. 2018 č. j. 20 Co 352/2018-100 rozsudek Městského soudu v Brně potvrdil v napadených výrocích (výrok I) a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení (výrok II). Vyšel ze skutkových zjištění soudu prvního stupně, jako souladný s ustálenou judikaturou zhodnotil jeho postup, pokud vycházel i z obsahu trestního spisu týkajícího se zmíněné dopravní nehody, a potvrdil i jeho právní závěry ve věci samé. Zdůraznil přitom zejména čl. 85 odst. 1 písm. b) nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Poněvadž Sociálna poisťovňa má přímý nárok vůči třetí straně podle slovenského práva, Česká republika je povinna tento nárok uznat a aplikovat daný hmotněprávní předpis Slovenské republiky.

6. Dovolání stěžovatele Nejvyšší soud usnesením ze dne 26. 1. 2021 č. j. 25 Cdo 617/2019-125 odmítl jako nepřipustné podle § 243c odst. 1 o. s. ř.

7. Stěžovatel v ústavní stížnosti obecným soudům vytýká, že napadená rozhodnutí nejsou dostatečně odůvodněna.

8. Namítá, že nebylo možno uzavřít otázku zavinění nehody jeho zaměstnancem pouze z obsahu trestního spisu. Žalobkyně dle něj neprokázala, že by jeho zaměstnanec porušil § 11 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Navíc ani Pavel B. nepředcházel nehodě (brzděním nebo uhýbáním). Obrana stěžovatele je v tomto směru v podstatě vyloučena pro zásadní informační deficit.

9. Dále má za to, že nárok je v rozporu s dobrými mravy, neboť stěžovatel je jako český občan znevýhodněn proti slovenskému občanovi z toho důvodu, že v České republice se nelze proti nastalé situaci jakkoli pojistit a absentuje zde zákonný rámec ke splnění povinností stěžovatelem. Stěžovatel dodává, že všechny pojišťovny, na které se obrátil s žádostí o pojištění či připojištění zahrnující výše uvedený nárok, odpověděly, že takový produkt nenabízejí. S nárokem žalobkyně totiž nepočítá český zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za

újmou způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o pojištění odpovědnosti“). S odkazem na ustanovení § 6 odst. 4 uvedeného zákona Česká pojišťovna odmítla hradit regres sociálních či jiných pojišťoven, které se netýkají nákladů léčení hrazených z veřejného zdravotního pojištění a dávek vyplacených z nemocenského pojištění. Dle stěžovatele Česká republika nedostatečně implementovala nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení do českého právního řádu, přičemž se domnívá, že by v takovém případě neměl být zavázán k úhradě nákladů, které platné vnitrostátní právo nezná a splnění uvedené povinnosti mu neumožňuje. Pro splnění jemu uložené povinnosti podle jeho názoru chybí zákonný rámec. Tuto skutečnost označuje jako překážku pro aplikaci nařízení a jeho dopad na jeho osobu. Nařízení a směrnice představují předně závazek pro členské státy, aby dosáhly souladu vnitrostátního práva. V důsledku nedostatečné implementace komunitárního předpisu do vnitrostátního práva nemůže být stěžovateli uložena obecnými soudy povinnost, kterou platné vnitrostátní právo nezná. Za dané situace se mu pozice provozovatele vozidla jeví jako neúnosná. Namítá, že v této souvislosti bylo zasaženo do jeho ústavních práv zaručených Listinou základních práv a svobod, a navrhl, aby jako účastníci řízení vystupovaly Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky a Senát Parlamentu České republiky, neboť rozhodnutí Ústavního soudu „by mohlo jít k tíži celé České republiky“.

10. Má za to, že s ohledem na českou právní úpravu není pasivně legitimován ve sporu.

II. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení, procesní předpoklady řízení o ústavní stížnosti

11. Městský soud v Brně, Krajský soud v Brně a Nejvyšší soud odkázaly na odůvodnění svých rozhodnutí. Nejvyšší soud navrhl, aby ústavní stížnost byla jako zjevně neopodstatněná odmítnuta, popřípadě zamítnuta, neboť není důvodná.

12. Sociální poist'ovna, pobočka Topolčany, se postavení vedlejšího účastníka vzdala.

13. Ústavní soud nejprve posoudil, zda jsou splněny procesní předpoklady řízení o ústavní stížnosti. Při té příležitosti si ověřil, že ústavní stížnost byla podána včas a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, je zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a řádně vyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práv poskytuje, ústavní stížnost je proto přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

14. Návrhu stěžovatele, aby jako účastníci řízení vystupovaly Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky a Senát Parlamentu České republiky, Ústavní soud nemohl vyhovět. Stěžovatel ústavní stížností napadá rozhodnutí obecných soudů v jeho věci. Svou povahou je to ústavní stížnost podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Podle uvedeného ustanovení zákona Ústavní soud poskytuje ochranu subjektivního ústavně zaručeného práva nebo svobody stěžovatele vůči konkrétnímu tvrzenému zásahu orgánu veřejné moci.

15. Soudci Ústavního soudu jsou při svém rozhodování vázáni ústavním pořádkem a zákonem o Ústavním soudu. Ten stanovuje, kdo je oprávněn který typ řízení před Ústavním soudem zahájit a kdo v tom kterém typu vystupuje jako jeho účastník a vedlejší účastník. V řízeních o ústavních stížnostech tak činí § 76 zákona o Ústavním soudu a podmínky tam stanovené splňují obecné soudy, které vydaly napadená rozhodnutí, a Sociální poist'ovna, která vystupovala jako účastník předchozího řízení, z něhož stížností napadené rozhodnutí vzešlo. Ačkoli stěžovatel stručně naznačuje, že český zákonodárce podle jeho názoru neimplementoval nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení do českého právního řádu a z toho důvodu jej chce do řízení vtáhnout jako účastníka řízení, nejsou pro to splněny zákonné předpoklady. Stěžovatel nespojuje s ústavní stížností návrh na zrušení právního předpisu, jehož

uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti (§ 74 zákona o Ústavním soudu). Vyhověním argumentaci zmiňované stěžovatelem, která by zřejmě měla Ústavní soud vést k iniciativě přezkoumat, zda zákonodárce dostatečně reagoval na závazky plynoucí z evropského práva, by si Ústavní soud coby negativní zákonodárce přisvojoval zákonodárnou kompetenci, která mu nepřísluší. Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky proto v probíhajícím řízení o ústavní stížnosti postavení účastníka nepřiznal.

III. Posouzení věci Ústavním soudem

III. a Přímý dopad nařízení

16. Nařízení je normativním pramenem práva Evropské unie (dále též jen „EU“). Pravidla o přímé použitelnosti nařízení a o jeho přednostní aplikaci před vnitrostátním právem jsou jasně zakotvena v čl. 10a Ústavy ve spojení s čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), podle nějž má nařízení obecnou působnost a je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech. Nařízení je tedy nástroj integrace, který upravuje konkrétní skutkové situace pro abstraktně určené adresáty. Nařízení se tedy lze v zásadě dovolávat vůči jednotlivcům, aniž by muselo být přeneseno do vnitrostátního práva.

17. Pan Pavel B. obdržel dávky invalidního důchodu podle slovenských právních předpisů za úraz, který utrpěl při dopravní nehodě, k níž došlo na území České republiky. České obecné soudy v napadených rozhodnutích aplikovaly na regresní nárok instituce, která tyto dávky vyplatila, přímo použitelný předpis Evropské unie ve formě nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, které má přímou aplikační přednost před českými vnitrostátními předpisy.

18. V obecné rovině je vhodné nejprve připomenout, že ustálená rozhodovací praxe Ústavního soudu pokládá unijní právo za právo podústavní a k jeho výkladu – i z tohoto důvodu – není Ústavní soud příslušný [za všechny nálezy ze dne 29. 11. 2011 sp. zn. II. ÚS 1658/11 (N 202/63 SbNU 357)]. Unijní právo by však jako jakýkoliv jiný právní systém mělo být správně a jednotně aplikováno. Nezastupitelnou roli v zajištění uvedeného cíle má úzká spolupráce a dialog mezi Soudním dvorem EU, který je jediný oprávněný konečně a autoritativně vykládat obsah práva EU, a vnitrostátními soudy, které dominantně právo EU (přímo či nepřímo) aplikují. Institut předběžné otázky upravený čl. 267 SFEU tvoří nástroj formalizující vyžadovanou spolupráci: jestliže kterýkoliv vnitrostátní soud považuje výklad primárního nebo sekundárního práva EU za nezbytný k vynesení svého rozhodnutí, je oprávněn nejprve požádat o výklad práva EU Soudní dvůr.

III. b Rozsah regulace nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení

19. Na první pohled se v posuzované věci jedná o případ s mezinárodním prvkem, u kterého je vždy nezbytné vyřešit otázku, jakým právním řádem se konkrétní právní vztahy řídí. Otázkou, jaké právo se na řešení případu s mezinárodním prvkem vztahuje a zda a v jakém rozsahu tuto otázku řeší přímo aplikovatelné nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, se zabýval rozsudek Evropského soudního dvora (dále jen „ESD“) C-428/92 ze dne 2. 6. 1994, Deutsche Angestellten-Krankenkasse proti Laererstandens Brandforsikring G/S. Rozsudek řešil dopad čl. 93 nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství. Znění čl. 93 tohoto nařízení se přitom téměř doslovně shoduje se zněním čl. 85 nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Nyní aplikované nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení dřívější nařízení č. 1408/71 nahradilo. Závěry rozsudku jsou tak plně použitelné i na nyní posuzovaný dopad čl. 85 nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení na posuzovaný případ.

20. Ustanovení čl. 85 nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení nazvané Práva institucí zní: „Obdrží-li osoba dávky podle právních předpisů jednoho členského státu za úraz, jenž byl důsledkem události, k nimž došlo v jiném členském státě, veškerá práva instituce odpovědné za poskytování dávek třetí straně, která je povinna poskytnout náhradu za dotčený úraz, se řídí těmito pravidly: a) převzala-li instituce odpovědná za poskytování dávek podle právních předpisů, které uplatňuje, nároky příjemce dávek vůči třetí straně, uznává toto převzetí nároků každý členský stát; b) má-li instituce odpovědná za poskytování dávek přímý nárok vůči třetí straně, uznává tento nárok každý členský stát.“

21. Ustanovení čl. 85 nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (stejně jako čl. 93 dřívějšího nařízení č. 1408/71) je podle tohoto rozsudku třeba vnímat jako právní normu kolizní povahy, která pro soud členského státu rozhodující žalobu, již je uplatněn vůči třetí straně regresní nárok instituce, která poskytla poškozenému dávky, určuje jako rozhodné právo členského státu, kterému podléhá instituce, která dávky poskytla [srov. Article 93(1) must be seen as conflict-of-laws rule, which requires the national court hearing an action for compensation brought against the party liable for the injury to apply the law of the Member State to which the institution responsible is subject.]. Rozhodné právo státu instituce, která dávky poškozenému poskytla, přitom dopadá nejen na otázku určení, zda instituce přebírá nárok příjemce dávek vůči třetí straně, ale také na určení povahy a rozsahu nároků, které instituce převzala nebo které může přímo požadovat vůči třetí straně (srov. bod 18 rozsudku ESD).

22. Povaha a rozsah nároků žalobkyně vůči třetí straně se tak v posuzované věci určuje podle slovenského právního řádu.

23. Obecné soudy na situaci aplikovaly ustanovení § 238 odst. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálním poistení a ve spojení s § 420 odst. 2 zákona č. 40/1964 Zb., občiansky zákonník, a dospěly k závěru, že má žalobkyně vůči stěžovateli právo na náhradu škody, která jí vznikla výplatou dávek v důsledku zaviněného protiprávního jednání jeho zaměstnance. Splnění podmínek odpovědnosti za porušení právní povinnosti řešily ve smyslu dopadu nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení podle slovenského hmotněprávního předpisu. Právní závěry o zaviněném protiprávním jednání řidiče při výkonu práce pro stěžovatele, v jehož důsledku došlo ke vzniku škody mimo jiné spočívající i ve vyplacených důchodových dávkách žalobkyně poškozenému, obecné soudy učinily po zhodnocení obsahu trestního spisu. Jejich závěry o protiprávním jednání stěžovatelova zaměstnance, v jehož důsledku došlo ke škodě na zdraví Pavla B., jsou logické a srozumitelné. Opakované námitky stěžovatele týkající se zjišťování míry spoluzavinění poškozeného vypořádal odvolací soud v napadeném rozhodnutí. Obecné soudy tak dospěly k jednoznačnému závěru, že nárok Slovenské poisťovni vůči stěžovateli je po právu.

24. Výše uvedený rozsudek ESD C-428/92 dále uvádí, že aplikované nařízení nemá za cíl měnit vnitrostátní pravidla použitelná pro určení, zda a v jakém rozsahu je založena odpovědnost třetí osoby, která způsobila škodu. Odpovědnost třetí osoby se řídí hmotněprávními pravidly, která musí obvykle použít vnitrostátní soud, na který se obrátí poškozený, to znamená v zásadě právními předpisy členského státu, na jehož území došlo ke škodě (srov. bod 21 rozsudku, obdobné znění pak obsahují i další rozsudky ESD *Hessische Knappschaft v. Singer*, 1965, ECR 965, obdobně pak i rozsudek *Evropská unie v. Axa Belgium SA*, ECLI:EU:C:2015:692).

25. Z toho lze dovodit, že na řešení otázky zda, místo či spolu s osobou stěžovatele, který byl zaměstnavatelem škůdce v době, kdy způsobil škodu, je či jsou pasivně legitimováni v členském státě, který uznává regresní nárok žalobkyně, i jiné subjekty, je nutné aplikovat hmotné právo členského státu, na jehož území došlo ke škodě. Pro určení, podle jakého práva má být určeno, vůči komu regresní nárok žalobkyně směřuje, by bylo zřejmě nutné najít kolizní normu a podle ní poté určit příslušné hmotné právo. V zásadě připadají v úvahu česká a slovenská úprava.

26. Tuto část úvah sice již odůvodnění napadených rozhodnutí neobsahují a bez dalšího je soudy aplikováno slovenské hmotné právo. Při bližším rozvedení odůvodnění by však i podle českého hmotného práva byl pasivně legitimovanou osobu v případě posuzované žaloby stěžovatel (§ 2910, 2914 a 2927 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, (dále jen „nový občanský zákoník“). Ústavní soud se proto dalším posouzením této otázky nezabýval, neboť na postavení stěžovatele v daném sporu by výsledek úvah neměl žádný vliv.

27. Stěžovatel se hájí tím, že měl uzavřenou smlouvu o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla u České pojišťovny, a. s. Ta se zaplacení regresní náhrady z titulu vyplacených dávek invalidního důchodu od počátku bránila (žalobkyně ji k úhradě náhrady primárně vyzývala, v žalobě její vedlejší účastenství navrhovala a opakovaně existenci nároku vůči ní i v průběhu řízení tvrdila, její vedlejší účastenství na straně žalované navrhoval i stěžovatel). Její argumentace spočívala v tom, že Sociálna poisťovňa má nárok výlučně vůči odpovědné třetí osobě, již je sám škůdce, viník této nehody. Třetí osobou není odpovědnostní pojistitel škodicího vozidla. Pojištěný škůdce má vůči svému odpovědnostnímu pojistiteli právo na to, aby za něj uhradil škodu v rozsahu stanoveném pojistnou smlouvou a zákonem, jímž se tato smlouva řídí, což je v daném případě zákon o pojištění odpovědnosti. Podle § 6 odst. 2 zákona o pojištění odpovědnosti má pojištěný právo, aby poškozenému za pojištěného pojistitel uhradil v rozsahu a ve výši podle občanského zákoníku tam uvedená plnění. Dále pak má pojištěný právo, aby za něj pojistitel uhradil příslušnou zdravotní pojišťovnou uplatněný a prokázaný nárok na náhradu nákladů vynaložených na zdravotní péči hrazenou z veřejného zdravotního pojištění podle zákona upravujícího veřejné zdravotní pojištění, jestliže zdravotní pojišťovna vynaložila tyto náklady na zdravotní péči poskytnutou poškozenému, pokud ke škodní události, ze které tato škoda vznikla a kterou je pojištěný povinen nahradit, došlo v době trvání pojištění odpovědnosti. To platí obdobně i v případě regresní náhrady předepsané k úhradě pojištěnému podle zákona upravujícího nemocenské pojištění (§ 6 odst. 4 zákona o pojištění odpovědnosti). Tento výčet plnění pojišťovna označuje za taxativní s tím, že žádné jiné nároky dalších subjektů nejsou odpovědnostním pojištěním vozidla kryty, a nelze je proto z něj hradit. Uplatněné dávky invalidního důchodu nejsou dávkami nemocenského pojištění a nejedná se ani o náklad na zdravotní péči vynaložený zdravotní pojišťovnou. Regresní nárok slovenské pojišťovny není kryt předmětem z uzavřeného povinného ručení, a uhrazení nároku se tak nelze proti ní domáhat.

28. Provoz vozidel je v našem prostředí natolik rozšířenou činností, že je častým zdrojem kolizí a z nich plynoucích škod. Proto celou oblast pokrývá úprava povinného smluvního pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla (zákon o pojištění odpovědnosti), která odráží kromě jiného evropské předpisy. Takzvaná první až pátá motorová směrnice byla shrnuta směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/103/ES ze dne 16. 9. 2009 o pojištění občanskoprávní odpovědnosti z provozu motorových vozidel a kontrole povinnosti uzavřít pro případ takové odpovědnosti pojištění (dále jen „motorová směrnice“). Protože zákon nyní zakládá přímé nároky poškozeného proti pojistiteli, je i tato úprava relevantní ve vztahu k zákonnému rámci odpovědnosti. Jde o pojistné plnění, které se sice odvíjí od občanskoprávní povinnosti k náhradě škody, má však pojistný limit (§ 3a zákona o pojištění odpovědnosti) i přesně definované výluky, při nichž pojistné plnění nenáleží (např. § 7 zákona o pojištění odpovědnosti) – srov. Švestka, J., Dvořák, J., Fiala, J. a kol. Občanský zákoník. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2014.

29. Ze znění zákona o pojištění odpovědnosti vyplývá, že nárok na uhrazení vyplacených dávek invalidního důchodu není ze zákona kryt pojištěním odpovědnosti z provozu vozidla. Vzhledem k tomu, že smluvní ujednání na tento typ pojistného krytí nepamatoval, nelze se nároku proti České pojišťovně, a. s., úspěšně domáhat. Podle českého hmotného práva tedy škůdce zůstane při plnění regresního nároku na náhradu dávek invalidního důchodu vyplacených v jiném členském státě osamocen.

30. Tomuto závěru odpovídá i znění § 2861 nového občanského zákoníku, podle něhož z pojištění odpovědnosti má pojištěný právo, aby za něho pojistitel v případě pojistné události nahradil poškozenému škodu, popřípadě i jinou újmu, v rozsahu a ve výši určené zákonem nebo smlouvou, vznikla-li povinnost k náhradě pojištěnému.

31. Z pohledu ústavněprávního tak v dané věci klíčovou otázku posouzení ústavní konformity interpretace a aplikace uvedených ustanovení evropských předpisů i civilního hmotného práva, a to zejména z pohledu základních práv zakotvených v čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny ze strany obecných soudů, Ústavní soud posoudil tak, že k dotčení těchto práv stěžovatele v posuzované věci nedošlo.

32. Ústavní soud však nemohl přehlédnout, že právní úprava vykazuje jisté deficity. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 168/1999 Sb., „má pojištění odpovědnosti charakter povinného pojištění ve všech vyspělých státech světa. Důvodem je potřeba státu zajistit úhradu škod způsobených třetím osobám provozem motorových nekolejových a jejich přípojných vozidel. Tyto škody dosahují značné výše, pro jejichž pokrytí by často nepostačovaly majetkové hodnoty osob odpovědných za způsobenou škodu. Proto je stanovena povinnost užít v provozu na pozemních komunikacích pouze vozidlo, jehož provoz je pojištěn pojištěním odpovědnosti za škodu. Nesplnění této povinnosti je přísně sankcionováno, v některých zemích je toto porušení povinnosti posuzováno jako trestný čin“. Zákon chrání poškozeného jako třetí osobu, které vznikla újma a která nebyla účastna uzavírání pojistné smlouvy, takže nemohla ovlivnit její obsah. Zásadní vliv na znění zákona a jeho změny mají výše zmíněné směrnice Evropské unie. Tlak na sbližování právních úprav je dán zejména rozvojem vnitřního trhu a svobody pohybu s cílem vytvoření jednotného systému představujícího právní jistotu pro občany Evropské unie, kteří se pohybují mimo svůj domovský stát. Pojistná smlouva týkající se pojištění odpovědnosti musí být uzavřena tak, aby toto pojištění na základě jediného pojistného platilo na území Evropské unie (srov. § 6 odst. 5 zákona o pojištění odpovědnosti a čl. 14 motorové směrnice).

33. Podle § 6 odst. 7 zákona o pojištění odpovědnosti platí, že v případě újmy způsobené provozem tuzemského vozidla na území jiného členského státu se rozsah pojištění odpovědnosti řídí právní úpravou tohoto jiného členského státu, pokud podle tohoto zákona nebo podle pojistné smlouvy není tento rozsah širší. Při škodní události v zahraničí se na určení rozsahu a limitu pojistného plnění užije dle principu teritoriality právní úprava členského státu, na jehož území ke škodní události došlo. Pokud jsou podmínky pojistné smlouvy nebo česká právní úprava z hlediska rozsahu a limitu pojištění pro poškozeného výhodnější, užije se tato úprava před cizím právním řádem.

34. Dopady výše popsané úpravy na posuzovaný případ provozovatele vozidla jsou zcela nepředvídatelné a svým způsobem nahodilé. Do značné míry totiž závisí na místě, kde k dopravní nehodě došlo, a na specifikách úpravy regresních náhrad poskytovatele dávek invalidního důchodu v jednotlivých členských státech Evropské unie. Pokud by k dopravní nehodě došlo na území Slovenska, rozsah pojištění odpovědnosti by se řídil slovenskou právní úpravou. Podle § 4 odst. 3 zákona č. 381/2001 Z. z. o povinnom zmluvnom poistení zodpovednosti za škodu spôsobenú prevádzkou motorového vozidla a o zmene a doplnení niektorých zákonov platí, že pojištěný má z pojištění odpovědnosti právo, aby pojistitel za něho mimo jiné nahradil i příslušným subjektem vyplacené důchodové dávky. Pokud by poškozeným byl občan České republiky či jiného státu s podobnou úpravou regresních náhrad instituce vyplácející dávky invalidního důchodu, provozovatel (pokud by na věc dopadala úprava nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení) by žalovaný nárok hradit nemusel. V oblasti sociálního zabezpečení v rámci Evropské unie přitom nedochází k harmonizaci národních sociálních systémů členských států, ale pouze k jejich koordinaci. Důvodem je různorodost sociálních systémů těchto zemí, které jsou založeny na odlišných principech a mají

i různá institucionální uspořádání. Koordinace ponechává národní předpisy beze změn – rozdíly mezi národními systémy tak zůstávají.

35. Ústavní soud si je vědom toho, že ne každá újma vzniklá při provozu motorového vozidla se odškodňuje pojistným plněním z povinného pojištění. Pojistitel je povinen za osoby s povinností k náhradě újmy plnit poškozenému pouze tehdy, pokud jsou splněny podmínky stanovené zákonem (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 7. 2012 sp. zn. 25 Cdo 3086/2011). Ze zákonné úpravy je zřejmé, že zákonné pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla má zásadně pokrývat co nejširší okruh újem, které vzniknou v souvislosti s dopravními nehodami, aby jednak poškozenému byla poskytnuta možnost dosáhnout odškodnění, jednak aby i provozovatel vozidla mohl využít dobrodiní pojištění odpovědnosti za škodu vyvolanou relativně nebezpečnou činností, jíž je provoz silničního motorového vozidla. Na druhé straně však nejde o pojištění absolutní či všezahrnující, čemuž odpovídá pozitivní taxativní vymezení nároků, které jsou touto formou pojištěny; to je doplněno vymezením negativním v ustanovení § 7 zákona o pojištění odpovědnosti, které naopak výslovně vyjmenovává případy, na které se pojištění nevztahuje. Konečně je tu i limit výše pojistného plnění, který doplňuje závěr o tom, že pojistné plnění je pojišťovna povinna poskytnout jen za podmínek a v rozsahu stanoveném zákonem o pojištění odpovědnosti. Je proto správný závěr, že ne každá škoda (újma) vzniklá zvláštní povahou provozu motorového vozidla, za kterou odpovídá provozovatel či řidič, se odškodňuje prostřednictvím pojistného plnění, resp. že pojišťovna je povinna za odpovědnou osobu plnit poškozenému pouze tehdy, jsou-li splněny zákonem stanovené podmínky (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 12. 2008 sp. zn. 25 Cdo 3521/2006).

36. I při vynaložení maximální preventivní péče v podobě navýšení zákonného limitu pojistného plnění v pojistné smlouvě provozovatel nebude před plněním náhrad jednoznačně souvisejících s dopravní nehodou v podobě regresního nároku zahraniční instituce v budoucnu ochráněn. Naznačená míra nejistoty jakéhokoli provozovatele ohledně následků souvisejících s dopravní nehodou je podle názoru Ústavního soudu zcela neúnosná. Provozovatelé nejsou o tomto nebezpečí informováni. Stěžovateli není důvod nevěřit, že produkt spočívající v připojištění na tento typ následku škodní události žádná z pojišťoven nenabízí. Představa, že za situace, kdy s vozidlem on ani jeho zaměstnanec neopustil území České republiky, bude ke zjištění rozsahu hrozících nároků v souvislosti s dopravní nehodou muset znát rozsah své odpovědnosti podle specifik jednotlivých zahraničních úprav, je zcela absurdní. Za tohoto stavu není vedle primární ochrany poškozeného namísto zcela opomíjet zájmy osob, které svým nedbalostním jednáním způsobily dopravní nehodu. Otázka rozsahu povinnosti sjednat pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel musí být z důvodů právní jistoty rozhodnuta předem, tzn. před případnou účastí dotyčného vozidla na nehodě (rozsudek ze dne 4. září 2018, Juliana, C-80/17, EU:C:2018:661, bod 40).

37. Ústavní soud zároveň konstatuje, že nápravu uvedeného deficitu do budoucna nemohou zjednat obecné soudy a nemůže tak učinit ani Ústavní soud jakožto negativní zákonodárce. Nezbyývá proto než apelovat na zákonodárce, aby na zmíněné nedostatky právní úpravy pamatoval při budoucích legislativních úpravách.

IV. Závěr

38. Na základě shora uvedených úvah Ústavní soud dospěl k závěru, že podmínky, za kterých obecnými soudy uplatněný výklad a aplikace práva a vedení civilního procesu překračují hranice ústavnosti, v dané věci splněny nejsou. Nelze dovodit ani excesivní odklon od zákonných zásad ovládajících postupy obecných soudů v řízení ani od pravidel ústavnosti konstatovaných v judikatuře Ústavního soudu.

39. Stěžovateli se zásah do ústavně zaručených základních práv nebo svobod doložit nezdařilo; Ústavní soud proto ústavní stížnost podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Č. 207**Povinnost publikace obecně závazných vyhlášek ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů
(sp. zn. Pl. ÚS 18/21 ze dne 30. listopadu 2021; 5/2022 Sb.)**

Povinnost publikace právních předpisů nově upravená zákonem č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, podmiňující tímto zveřejněním jejich platnost, nezasahuje do práva zastupitelstva vydávat obecně závazné vyhlášky zaručeného v čl. 8 a čl. 104 odst. 3 Ústavy. Cíl shromáždit ucelený soubor právních předpisů na jednom veřejnosti přístupném místě způsobem umožňujícím dálkový přístup, sledovaný tímto opatřením k zajištění poznatelnosti práva platného a účinného na místní úrovni a předvídatelnosti následků vlastního jednání jeho adresáty, je legitimní a slučitelný s principem právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.

Na tom nic nemění ani administrativní zátěž spojená s povinností obce zasílat vydané obecně závazné vyhlášky do datové schránky správce této sbírky pod sankcí jejich neplatnosti, neboť takto stanovený postup pouze nahradí dosavadní zákonnou povinnost obce zaslat obecně závaznou vyhlášku neprodleně po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 18/21 dne 30. listopadu 2021 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) o návrhu skupiny senátorů, za které jedná senátor Michael Canov, zastoupené JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem, sídlem Řehenice 10, na zrušení části ustanovení § 1 odst. 1 písm. a) ve slovech „obecně závazné vyhlášky a“ a odst. 2, § 2 odst. 1, § 4 odst. 1 a § 9 odst. 3 zákona č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 36/2021 Sb., § 8 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění zákona č. 36/2021 Sb., a § 45 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 36/2021 Sb., za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu a Senátu Parlamentu jako účastníků řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění**I. Rekapitulace návrhu na zahájení řízení**

1. Skupina 26 senátorů Senátu Parlamentu (dále též jen „navrhovatelka“) se návrhem doručeným Ústavnímu soudu dne 17. 3. 2021 domáhala zrušení části ustanovení § 1 odst. 1

písm. a) ve slovech „obecně závazné vyhlášky a“ a odst. 2, § 2 odst. 1, § 4 odst. 1 a § 9 odst. 3 zákona č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 36/2021 Sb., (dále jen „zákon č. 128/2000 Sb.“), § 8 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění zákona č. 36/2021 Sb., (dále jen „zákon č. 129/2000 Sb.“) a § 45 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 36/2021 Sb., (dále jen „zákon č. 131/2000 Sb.“). Podle navrhovatelky zahrnutím samosprávních předpisů, zejména obecně závazných vyhlášek, které jsou výrazem originální samosprávní normotvorby, do režimu zákona č. 35/2021 Sb. a zakotvením podmíněnosti jejich platnosti a účinnosti zveřejněním ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů (dále též jen „Sbírka právních předpisů“) porušil zákonodárce ústavním pořádkem zaručené právo územních samosprávných celků na samosprávu [čl. 8 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“)] a právo jejich zastupitelstev vydávat v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky (čl. 104 odst. 3 Ústavy).

2. Navrhovatelka ve svém návrhu zpochybňuje předpoklad, který vedl vládu k předložení návrhu zákona č. 35/2021 Sb. a zákona č. 36/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, Parlamentu, tedy že územní samosprávné celky v praxi řádně neplní svou zákonnou povinnost zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup všechny své vydané právní předpisy.

3. Cituje-li vláda v důvodové zprávě k zákonu č. 35/2021 Sb. rozhodnutí Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva, navrhovatelka zdůrazňuje, že se v těchto rozhodnutích nehovoří o přípustnosti navázání platnosti samosprávních právních předpisů na jejich publikaci v celostátní sbírce spravované státem. Jde-li o nález ze dne 12. 4. 2016 sp. zn. I. ÚS 2315/15 (N 64/81 SbNU 99), který hovoří o publikaci všech právních předpisů obcí a krajů na internetu nebo jejich centrálním zpřístupnění, navrhovatelka klade otázku, proč vláda nevyužila mechanismu, na který Ústavní soud poukázal, tedy proč legitimního cíle náležité dostupnosti předpisů nelze dosáhnout za současné právní úpravy prostřednictvím povinnosti územních samosprávných celků zaslat obecně závazné vyhlášky a nařízení příslušným dozorovým orgánům [§ 12 odst. 6 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění před novelou provedenou zákonem č. 36/2021 Sb., (dále jen „zákon o obcích“), § 8 odst. 9 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění před novelou provedenou zákonem č. 36/2021 Sb., (dále jen „zákon o krajích“) a § 45 odst. 12 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 36/2021 Sb., (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“)]. Je-li vládou poukazováno na neinformovanost Ministerstva vnitra o samosprávní normotvorbě, je namísto zlepšit komunikaci mezi jednotlivými státními orgány a institucemi, nikoli zatěžovat externí subjekty, navíc v rozporu s ústavním pořádkem. Jde-li skutečně o tak závažný a dlouhodobý problém, měla na něj státní správa reagovat již dříve, a to způsobem, který by nezatížil územní samosprávné celky řadou povinností, tím spíše, že má jít pouze o překlenovací řešení do doby vybudování nového systému e-Sbírka. Navrhovatelka upozorňuje, že zejména pro malé obce bude např. i z personálního hlediska obtížné nově stanovené povinnosti plnit.

4. Navrhovatelka nezpochybňuje vládou zdůrazňovaný požadavek na poznatelnost práva, uvádí však, že z tohoto principu již vychází dosavadní právní úprava, jež podmiňuje platnost samosprávního právního předpisu vyhlášením provedeným jeho vyvěšením na úřední desce obecního úřadu v případě právních předpisů obce (§ 12 odst. 1 zákona o obcích) nebo vyhlášením ve Věstníku právních předpisů kraje, resp. ve Sbírce právních předpisů hl. města Prahy (§ 8 odst. 2 zákona o krajích, § 45 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze). Má-li vláda za to, že účinná právní úprava či její uplatňování v praxi nejsou optimální, měla vzhledem k normativním omezením volit spíše cestu přiměřených oprav a doplnění než radikální

prestavby. V první řadě přitom měla vláda důkladně zdokumentovat, jak vážný a frekventovaný problém nezveřejňování samosprávních právních předpisů na příslušných internetových stránkách představuje.

5. Navrhovatelka poukazuje na čl. 104 odst. 3 Ústavy, podle kterého jsou obecně závazné vyhlášky originálními právními předpisy a představují projev ústavně zaručeného práva na samosprávu, v tomto smyslu Ústava ingerenci jiných než samosprávních orgánů nepředpokládá. Navázání platnosti a účinnosti právních předpisů samospráv výhradně na jejich vlastní úkony (jakkoli podmínky stanovuje zákon) plní významnou úlohu i z hlediska decentralizace moci. Dát proto státní moci do rukou tak silný nástroj, jako je podmínění nabytí účinnosti právních předpisů samospráv jejich zveřejněním, je z tohoto pohledu krok výrazně riskantní a potenciálně zneužitelný. To platí i pro skutečnost, že vyhlásování je svěřeno Ministerstvu vnitra, které je vůči samosprávám současně dozorovým orgánem, kdy se s ohledem na výrazné kompetence Ministerstva vnitra vůči samosprávám navrhovatelka obává jejich možného zneužití.

6. Navrhovatelka nesouhlasí se způsobem, jakým vláda v důvodové zprávě provedla test proporcionality, a předkládá posouzení vlastní, v němž ze shora uvedených důvodů ke zrušení navržená právní úprava neuspěla zejména z hlediska kritérií potřebnosti a přiměřenosti v užším slova smyslu.

II. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice k obsahu návrhu

7. Ústavní soud podle § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) vyzval Poslaneckou sněmovnu a Senát jako účastníky řízení a vládu a Veřejného ochránce práv jako vedlejší účastníky řízení, aby se vyjádřili k obsahu návrhu.

8. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření uvedla, že jí návrhy obou zákonů, posléze publikovaných pod č. 35/2021 Sb. a č. 36/2021 Sb., předložila vláda dne 26. 8. 2019. Poslanecká sněmovna projednala návrhy v prvním čtení dne 10. 3. 2020 a přikázala je k projednání výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj, který je věcně projednal dne 14. 5. 2020 a vydal usnesení, jež byla publikována pod čísly sněmovních tisků 575/2 a 576/2. Poslanecká sněmovna poté projednala návrhy obou zákonů ve druhém čtení dne 23. 10. 2020 a ve třetím čtení dne 13. 11. 2020 a vyslovila s nimi souhlas. Poslanecká sněmovna postoupila dne 24. 11. 2020 návrhy zákonů Senátu, který je na své schůzi konané dne 16. 12. 2020 zamítl. Poslanecká sněmovna opakovaně projednala návrhy obou zákonů dne 19. 1. 2021. Z příslušného stenoprotokolu vyplývá, že návrhy byly přijaty, kdy v závěrečném hlasování o sněmovním tisku 575/5 z přítomných 172 poslanců pro návrh hlasovalo 146 poslanců, proti návrhu hlasovalo 12 poslanců a o sněmovním tisku 576/5 z přítomných 173 poslanců pro návrh hlasovalo 146 poslanců, proti návrhu hlasovalo 14 poslanců. Zákony byly doručeny dne 21. 1. 2021 k podpisu prezidentu republiky, který je dne 22. 1. 2021 podepsal. Zákony byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů v částce 17 rozeslané dne 3. 2. 2021 pod čísly 35/2021 Sb. a 36/2021 Sb.

9. Senát ve svém vyjádření uvedl, že mu Poslanecká sněmovna postoupila oba návrhy zákonů dne 23. 11. 2020. Návrhy zákonů byly přikázány výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí jako garančnímu a dále ústavně-právnímu výboru. Garanční výbor přijal na 2. schůzi dne 9. 12. 2020 usnesení č. 5 a 6, v nichž doporučuje Senátu návrhy zákonů zamítnout. Ústavně-právní výbor na 4. schůzi dne 9. 12. 2020 přijal usnesení č. 12 a 13, v nichž doporučil Senátu návrhy zákonů vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Senát návrhy obou zákonů dne 16. 12. 2020 zamítl.

10. Vláda dne 15. 7. 2021 Ústavnímu soudu sdělila, že jako vedlejší účastnice vstupuje do řízení, navrhla zamítnutí návrhu a zmocnila ministryni spravedlnosti ve spolupráci s ministrem vnitra k vypracování vyjádření vlády k návrhu.

11. Vláda ve svém vyjádření odkázala na důvodovou zprávu k zákonu č. 35/2021 Sb. a dále uvedla, že praktické problémy spojené se současným způsobem vyhlásování právních předpisů územních samosprávných celků a zejména pak případné neplnění povinností spojených se zveřejněním právních předpisů a jejich zasíláním dozorovým orgánům některými obcemi mají zásadní vliv na reálnou možnost adresátů právních norem seznámit se s jejich obsahem. Účinná právní úprava již proto nezajišťuje informovanost adresátů těchto právních norem v takové míře, kterou by s ohledem na současný stav informačních technologií bylo možné považovat za optimální. Vláda upozornila, že Ministerstvo vnitra při své kontrolní činnosti naráží na případy, kdy obecně závazné vyhlášky zveřejněné na internetových stránkách konkrétní obce nejsou aktuální (jsou zveřejněny i několik let neplatné obecně závazné vyhlášky, nebo naopak nejsou zveřejněny ty aktuálně platné), a rovněž na případy, kdy obce své obecně závazné vyhlášky na internetových stránkách nezveřejňují vůbec, nebo nikoli ve znění, které bylo zasláno Ministerstvu vnitra jako dozorovému orgánu (v letech 2015 až 2019 bylo porušení zjištěno ve 299 ze 463 kontrol, v posledních pěti letech Ministerstvo vnitra zjistilo neplnění povinnosti zasílat vydané obecně závazné vyhlášky Ministerstvu vnitra u 28 % kontrolovaných obcí, vysoký podíl obcí nezasílajících obecně závazné vyhlášky v souladu se zákonem byl Ministerstvem vnitra na jaře 2020 zaznamenán i v rámci ministudie, v níž bylo prověřeno 210 obcí).

12. Uvedené poznatky Ministerstva vnitra dokládají podle vlády věcnou odůvodněnost nevyužití varianty právní úpravy, při níž by Sbírka právních předpisů byla utvářena až ex post po nabytí platnosti a účinnosti právních předpisů na základě jejich zaslání Ministerstvu vnitra jednotlivými územními samosprávnými celky. Stejně tak ani stanovení sankce za neplnění povinnosti obcí zasílat právní předpisy dozorovým orgánům by nezabezpečilo zasílání všech právních předpisů těmto orgánům. K tomu je třeba připočíst i důsledek ve formě personálních dopadů a administrativních nákladů nezbytných k vynucování splnění povinnosti. Nelze též opomenout, že řešení založené na ex post zveřejňování právních předpisů zaslaných územními samosprávnými celky by nezbytně vedlo k tomu, že po určitou dobu by existovaly platné předpisy obcí a krajů, které by ale ještě nebyly dohledatelné ve Sbírce právních předpisů. To by výrazně snižovalo informační hodnotu Sbírky právních předpisů a jistotu adresátů práva ohledně aktuálně platných právních předpisů. Vláda zdůrazňuje, že přijatá právní úprava nijak nezasahuje do samotné normotvorné činnosti územních samosprávných celků a dotýká se toliko způsobu publikace, tj. samotného vyhlásování právních předpisů, které je v současné době rovněž upraveno na úrovni zákona. Zveřejnění ve Sbírce právních předpisů přitom nebude v rukou jejího správce, tedy Ministerstva vnitra, ale provede je sám územní samosprávný celek, a to zasláním textu právního předpisu prostřednictvím elektronického formuláře do datové schránky zřízené správcem. Doručením právního předpisu do datové schránky bude tento právní předpis ve Sbírce právních předpisů zveřejněn a tím vyhlášen. Ze strany státu tedy nemůže docházet k žádnému zasahování do procesu vyhlásování právních předpisů územních samosprávných celků.

13. Vláda poté ve svém vyjádření přikročila k testu proporcionality a dospěla k závěru, že za situace, kdy se současný způsob publikace právních předpisů územních samosprávných celků ukázal jako nevyhovující, je ke zrušení navržená právní úprava z hlediska vhodnosti přijatelným legislativním nástrojem k dosažení jejího primárního sledovaného cíle, kterým je poznatelnost platného a účinného práva. Územním samosprávným celkům je přitom poskytnuta přiměřeně dlouhá doba (tři let od nabytí účinnosti zákona č. 35/2021 Sb.), v níž bude třeba ve Sbírce právních předpisů zveřejnit jejich platné právní předpisy. Současně je naplněno i hledisko potřeby, spočívající v dosažení účelu optimalizace vyhlásování právních předpisů územních samosprávných celků a zvýšení garance předvídatelnosti práva a s tím souvisejícího principu právní jistoty a rovnosti před zákonem. Z hlediska porovnání závažnosti střetávajících se práv, tzv. principu přiměřenosti (v užším smyslu), nelze zavedení povinnosti obcí a krajů

zveřejnit obecně závazné vyhlášky a nařízení v centrálně státem spravovaném informačním systému považovat za nepřiměřený prostředek regulace jejich normotvorné pravomoci, či snad dokonce za hraniční zásah státu do výkonu samosprávy.

14. Závěrem vláda konstatuje, že Sbírka právních předpisů je zákonem koncipována a budována jako zcela samostatný a svébytný informační systém, jehož případné propojení se systémem e-Sbírky v budoucnosti nemůže mít vliv na posouzení aktuálně uplatňované koncepce ve vztahu k ústavněprávní souladnosti. Současně vláda odmítá navrhovatelkou namítanou administrativní náročnost nové právní úpravy pro obce, neboť z technického hlediska bude povinnost u obecně závazných vyhlášek obcí plněna identicky jako dosud odesláním zprávy do datové schránky Ministerstvu vnitra; rozdíl je prakticky pouze v tom, že obce údaje o obecně závazné vyhlášce vyplní do připraveného jednoduchého formuláře. Zákonem č. 36/2021 Sb. byla navíc zrušena povinnost územních samosprávních celků zveřejňovat jimi vydané právní předpisy na svých internetových stránkách, což naopak znamená snížení jejich administrativní zátěže. Vláda proto navrhuje, aby Ústavní soud návrh zamítl.

15. Veřejný ochránce práv Ústavnímu soudu dne 29. 6. 2021 sdělil, že do řízení nevstupuje.

16. Ústavní soud zaslal vyjádření účastníků a vedlejší účastnice zástupci navrhovatelky, aby se k nim mohla vyjádřit.

17. Navrhovatelka ve své replice předně upozorňuje, že ve vyjádření vlády zcela absentuje analýza obsahu Ústavy týkající se vyhlášení normativních aktů. Přitom právě zásadní distinkce, která je obsažena v čl. 52 odst. 1 Ústavy, v němž se stanovuje, že „k platnosti zákona je třeba, aby byl vyhlášen“, kdežto v čl. 104 odst. 3 žádnou takovou podmíněnost Ústava nestanoví, vyvolává i s ohledem na další ústavněprávní záruky podle čl. 8 a hlavy sedmé Ústavy pochybnosti ohledně napadané materie. Navrhovatelka dále nesouhlasí s vyjádřením vlády, že vyhlášený nouzový stav neměl na způsob projednání návrhů zákonů vliv, když vláda současně hovoří o výjimce v podobě omezení osobní účasti veřejnosti na jednáních výborů. Jde-li o výsledky kontrol prováděných Ministerstvem vnitra na úseku plnění povinností vyplývajících ze zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“) a z obecního zřízení (zasílání vyhlášených právních předpisů Ministerstvu vnitra), není uvedeno, kolik z uvedených případů porušení se týká nedostatků při zveřejňování právních předpisů. Navrhovatelka má za to, že není-li tato povinnost samosprávami v určitém rozsahu plněna, zůstává otázkou, zda tomu není proto, že samosprávy mají vzhledem k dosud formální povaze této povinnosti pochybnosti o její smyslnosti. Což neznámá, že by snad územně samosprávné celky řádně nevyhlašovaly své normotvorné předpisy předepsaným postupem.

18. Navrhovatelka opětovně vyjadřuje nesouhlas se zákonným zrušením všech normotvorných předpisů samospráv, k němuž dojde na základě § 9 odst. 3 zákona č. 35/2021 Sb., pakliže nebudou vloženy do Sbírky právních předpisů ve lhůtě 3 let od nabytí účinnosti napadeného zákona. Hovoří-li vláda ve svém vyjádření o tom, že nový systém pro samosprávy neznámá nárůst administrativní náročnosti, neboť stávající povinnost zaslat vyhlášený právní předpis dozorovému orgánu je pouze nahrazena povinností zaslat tento předpis do Sbírky právních předpisů, poukazuje navrhovatelka na případné negativní dopady nesplnění předmětné povinnosti, když nezaslání vyhlášeného právního předpisu dozorovému orgánu nemělo tak fatální důsledky jako nesplnění povinnosti zaslat právní předpis do Sbírky právních předpisů. Napadeným postupem dochází podle navrhovatelky k „utahování šroubů“ ve vztahu k samosprávám nadaným ústavně zaručeným právem na originární normotvorbu.

19. Navrhovatelka připomíná, že byla k dispozici vhodnější řešení, která by věrněji zohledňovala střetávající se ústavní principy, např. možnost sankcí pro ty samosprávy, které by právní předpisy do celostátní sbírky s evidenčním charakterem opomíjely vkládat, případně

zefektivnění současného mechanismu zasílání vyhlášených právních předpisů dozorovým orgánům, jehož současnou formální povahu lze jen stěží klást k tíži výhradně samosprávám.

20. Navrhovatelka poukazuje na právní úpravu ve Slovenské republice, kde podle § 6 odst. 9 zákona č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení, je „vyvesenie nariadenia na úradnej tabuli v obci podmienkou jeho platnosti; okrem toho sa nariadenie zverejní aj na webovom sídle obce“. Ve Spolkové republice Německo, kde čl. 28 ústavy (Základního zákona) hovoří o značné samostatnosti samospráv, pokud jde o místní záležitosti, je úprava těchto záležitostí ponechána na jednotlivých spolkových zemích, např. podle čl. 26 bavorského obecního zřízení se platnost a účinnost samosprávami vydávaných předpisů opírá o jejich vlastní úkony spočívající v jejich vyhlášení. Ze sdělení spolku Sdružení místních samospráv České republiky, z. s., vyplývá, že obdobně administrativně náročný proces zveřejňování „místních“ závazných předpisů není ustanoven dosud v žádné srovnatelné zemi Evropské unie.

21. Podáním ze dne 13. 10. 2021 doplnila navrhovatelka svou repliku o podrobné srovnání právní úpravy zveřejňování právních předpisů územních samosprávných celků dalších států (Rakouská republika, Polská republika a Španělské království). Navrhovatelka uvádí, že v jí uvedených státech jsou obecní vyhlášky zveřejňovány na úřední desce obce, případně v jejím obecním věstníku, což je zároveň obecnou podmínkou, na kterou je také navázána jejich platnost a účinnost. Existují výjimky (Polská republika a Španělské království, kde vyhlášky nejnižších územních samosprávných celků bývají publikovány v úředních věstnících vyšších územních samosprávných celků), v žádném z těchto států však nejsou platnost a účinnost právních předpisů samosprávy navázány na akt státu, resp. jím podmíněny. Z toho navrhovatelka dovozuje, že v komparativním pohledu jí napadená úprava zcela vybočuje z principů, kterými je platnost a účinnost samosprávních právních předpisů upravena ve srovnatelných demokratických právních státech.

III. Znění napadených ustanovení

22. Ústavní soud pro přehlednost uvádí celé znění příslušných ustanovení, přičemž tučně zvýraznil jejich ke zrušení navrženou část.

§ 1 odst. 1 zákona č. 35/2021 Sb.

(1) Zřizuje se Sbírka právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů (dále jen „Sbírka právních předpisů“) jako informační systém veřejné správy. Ve Sbírce právních předpisů se

a) vyhláší **obecně závazné vyhlášky a** nařízení vydané územními samosprávnými celky (dále jen „právní předpis územního samosprávného celku“) a právní předpisy vydané správními úřady, stanoví-li tak jiný právní předpis (dále jen „právní předpis správního úřadu“),
a

b) zveřejňují akty stanovené tímto zákonem, které vznikají při výkonu působnosti územních samosprávných celků nebo v souvislosti s tímto výkonem (dále jen „akt“).

§ 1 odst. 2 zákona č. 35/2021 Sb.

(2) Správcem Sbírky právních předpisů (dále jen „správce“) je Ministerstvo vnitra.

§ 2 odst. 1 zákona č. 35/2021 Sb.

(1) Právní předpis územního samosprávného celku a právní předpis správního úřadu se vyhláší jejich zveřejněním ve Sbírce právních předpisů.

§ 4 odst. 1 zákona č. 35/2021 Sb.

(1) Právní předpis územního samosprávného celku a právní předpis správního úřadu nabývají platnosti jejich vyhlášením podle § 2.

§ 9 odst. 3 zákona č. 35/2021 Sb.

(3) Právní předpisy uvedené v odstavci 1, které nebyly zveřejněny ve Sbírce právních předpisů podle odstavce 1, pozbývají platnosti uplynutím lhůty uvedené v odstavci 1.

§ 12 zákona č. 128/2000 Sb.

Způsob vyhlášení obecně závazných vyhlášek a nařízení obce (dále jen „právní předpis obce“) a podmínky nabytí platnosti a účinnosti právních předpisů obce stanoví zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

§ 8 zákona č. 129/2000 Sb.

(1) Obecně závazné vyhlášky kraje musí být v souladu se zákony a nařízení kraje musí být v souladu se zákony a právními předpisy vydanými vládou a ústředními správními úřady.

(2) Způsob vyhlášení obecně závazných vyhlášek a nařízení kraje (dále jen „právní předpis kraje“) a podmínky nabytí platnosti a účinnosti právních předpisů kraje stanoví zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

§ 45 zákona č. 131/2000 Sb.

Způsob vyhlášení obecně závazných vyhlášek a nařízení hlavního města Prahy (dále jen „právní předpis hlavního města Prahy“) a podmínky nabytí platnosti a účinnosti právních předpisů hlavního města Prahy stanoví zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

IV. Aktivní legitimace navrhovatelky a podmínky řízení

23. Podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, má právo podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení skupina nejméně 17 senátorů. Tento návrh podala skupina 26 senátorů. V souladu s § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., k němu připojila i podpisovou listinu, na které každý z nich jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje. Podmínku aktivní legitimace tedy navrhovatelka splňuje.

24. Návrh obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti a je přípustný ve smyslu § 66 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb. Současně neexistuje žádný z důvodů pro zastavení řízení podle § 67 téhož zákona.

V. Ústavní konformita zákonodárného procesu

25. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., Ústavní soud kromě posouzení souladu napadeného ustanovení s ústavním pořádkem zjišťuje, zda byl zákon přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

26. Vzhledem k tomu, že navrhovatelka nenamítala vadu zákonodárného procesu ani překročení Ústavou stanovené kompetence Parlamentu, není s ohledem na principy procesní ekonomie nutné tuto otázku blíže zkoumat a postačí, vedle přihlédnutí k vyjádřením předloženým Poslaneckou sněmovnou a Senátem, ověření průběhu legislativního procesu z veřejně dostupného informačního zdroje na <https://www.psp.cz>.

27. Namítala-li navrhovatelka, že oba zákony byly projednány a přijaty z podstatné části za nouzového stavu, kdy možnost dotčených subjektů (územních samosprávných celků

i právnických osob zastupujících jejich zájmy) účinně zasáhnout do veřejné debaty byla ztížena, neboť primárně své kapacity věnovaly zmírnění následků pandemie covid-19, což platí i pro možnost veřejnosti a zájmových sdružení účastnit se projednávání zákonných předloh, Ústavní soud konstatuje, že sama navrhovatelka připouští, že například spolek Sdružení místních samospráv České republiky, z. s., který zastupuje třetinu všech obcí a měst v České republice, vůči návrhům uplatnil řadu výtek. Taktéž vláda ve svém vyjádření k návrhu uvedla, že navrhované varianty řešení byly opakovaně projednány se zástupci spolků Sdružení místních samospráv České republiky a Svazu měst a obcí České republiky a sdružení Asociace krajů České republiky, k návrhu zákona proběhlo ve dnech 14. 2. – 14. 3. 2019 připomínkové řízení, v němž uplatnila své připomínky zájmová sdružení územních samospráv i jednotlivé kraje.

VI. Upuštění od ústního jednání

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

VII. Meritorní přezkum návrhu

VII./1 Obecná východiska

29. Ustanovení čl. 8 Ústavy zaručuje samosprávu územních samosprávných celků. Ustanovení čl. 99 Ústavy stanoví, že Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Jde o veřejnoprávní korporace, které jsou nadány právní subjektivitou. Podle čl. 100 odst. 1 věty první Ústavy platí, že územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Územní samospráva je tak v citovaném ustanovení vymezena jako ústavně garantované právo, jehož obsah je dále vymezen v zákoně č. 128/2000 Sb. a v zákoně č. 129/2000 Sb. Základními znaky samosprávy jsou správa vlastních věcí, vytváření vlastních samosprávných orgánů, pravomoc vydávat v rámci samosprávné působnosti individuální (s)právní akty a právní předpisy a konečně vlastnit majetek, mít vlastní rozpočet a samostatně hospodařit (čl. 101 až 104 Ústavy). Z orgánů obce upravuje Ústava pouze zastupitelstvo, které obec samostatně spravuje (čl. 101 odst. 1), další odvozené orgány jsou upraveny až na úrovni zákona, jejich vytváření je tak ponecháno v rukou zákonodárce. Ustanovení čl. 101 odst. 1 a 2 Ústavy hovoří o zastupitelstvech jako orgánech, které jsou nadány všeobecným výkonem samosprávy. Na toto ustanovení navazuje úprava pravomoci zastupitelstev obsažená v zákoně č. 128/2000 Sb., v zákoně č. 129/2000 Sb. a v zákoně č. 131/2000 Sb. Možnost státu zasahovat do činnosti územních samosprávných celků je přitom omezena čl. 101 odst. 4 Ústavy, který takový zásah připouští, pouze vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

30. Pro posouzení souladu ke zrušení navržených ustanovení s Ústavou je rozhodný čl. 104 odst. 3 Ústavy, který zmocňuje zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Zastupitelstvo vykonává tuto svou pravomoc na zasedáních, která jsou ze zákona veřejná (§ 93 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., § 42 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb. a § 60 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb.), zastupitelstvo je schopno se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů, k platnému schválení návrhu na přijetí obecně závazné vyhlášky je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva (§ 87 zákona č. 128/2000 Sb. a § 40 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb.).

31. Zákon o obcích stanoví taktéž podmínky pro nabytí platnosti právního předpisu obce, a to v § 12 odst. 1, podle kterého obecně závazné vyhlášky a nařízení obce musí být vyhlášeny, což je podmínkou platnosti právního předpisu obce. Vyhlášení se provede tak, že se právní předpis obce vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení právního předpisu obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce. Kromě toho může obec uveřejnit

právní předpis obce způsobem v místě obvyklým. Obecně závazná vyhláška kraje a nařízení kraje nabývají platnosti dnem vyhlášení ve Věstníku právních předpisů kraje (§ 8 odst. 2 zákona o krajích), vyhlášení právního předpisu hlavního města Prahy se provede tak, že se uveřejní ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy (§ 45 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze), ve výjimečném případě může být právní předpis hlavního města Prahy vyhlášen vyvěšením na úřední desce Magistrátu hlavního města Prahy a na úředních deskách úřadů městských částí, kterých se dotýká.

32. Jak již bylo uvedeno, právní předpisy obce se vyhláší vyvěšením na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Vyvěšuje se originál obecně závazné vyhlášky spolu s podpisy starosty a místostarosty. Prvním dnem vyvěšení může být nejdříve den schválení právního předpisu příslušným orgánem obce. Obec může právní předpis zveřejnit též způsobem v místě obvyklým, což však již nemá vliv na právní účinky vyhlášení. Obecní úřad má zajistit vyvěšení právního předpisu na úřední desku bez zbytečného odkladu po jeho schválení. Úřední deska musí být nepřetržitě veřejně přístupná (§ 26 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád) zpravidla na budově obecního úřadu, listiny na ní mají být chráněny proti běžnému poškození. Na vyvěšovaných dokumentech musí být zaznamenáno jak datum vyvěšení, tak datum sejmutí písemnosti. Obsah úřední desky se zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Obecní úřad tuto povinnost zpravidla splní tím, že zřídí internetové stránky, na kterých zpřístupní obsah úřední desky. Může také postupovat podle § 26 odst. 3 správního řádu, tj. uzavřít veřejnoprávní smlouvu o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup s obcí s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu má sídlo. Za obsah dokumentů zveřejněných na elektronické úřední desce vždy zodpovídá obec, o jejíž úřední desku jde, což platí i v případě, že tuto službu za ni vykonává jiný subjekt. I po sejmutí obecně závazné vyhlášky z úřední desky a nabytí její platnosti musí být její text zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup (na internetových stránkách), a to na základě § 5 odst. 2 a 4 zákona č. 106/1999 Sb. Pokud není v právním předpise přímo uvedeno ustanovení o účinnosti, nabývá právní předpis obce účinnosti podle § 12 odst. 2 zákona o obcích patnáctým dnem po dni vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení. Obecně závazná vyhláška může být změněna nebo zrušena pouze jinou obecně závaznou vyhláškou, v případech nezákonných obecně závazných vyhlášek může dojít k jejich zrušení rozhodnutím Ústavního soudu.

33. Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí vykonává na základě § 123 zákona č. 128/2000 Sb. Ministerstvo vnitra, a to prostřednictvím odboru veřejné správy, dozoru a kontroly. Obce mají podle § 12 odst. 6 zákona o obcích povinnost zaslat obecně závaznou vyhlášku Ministerstvu vnitra neprodleně po dni jejího vyhlášení, tj. jejího vyvěšení na úřední desce obecního úřadu. Podle § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, je obec povinna zasílat obecně závazné vyhlášky Ministerstvu vnitra prostřednictvím datové schránky. Obecně závazné vyhlášky se zasílají s uvedením údaje o jejich vyvěšení na úřední desce včetně vlastnoručních podpisů starosty a místostarosty. Ministerstvo vnitra posoudí soulad zaslané obecně závazné vyhlášky se zákonem a vypracuje její právní rozbor. V případě, kdy Ministerstvo vnitra konstatuje rozpor obecně závazné vyhlášky se zákonem, požádá příslušnou obec o zjednání nápravy a poskytne jí za tímto účelem potřebnou metodickou pomoc. Není-li obec ochotna zjednat nápravu, přistupuje Ministerstvo vnitra k použití represivních dozorových opatření podle § 123 zákona č. 128/2000 Sb., tj. nejprve oficiálně vyzve obec k nápravě. Nejednají-li obec nápravu v zákonné 60denní lhůtě, zahájí Ministerstvo vnitra správní řízení, jehož výsledkem je pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky (či pouze některých jejích ustanovení) a následné podání návrhu na její zrušení (či pouze některých jejích ustanovení) Ústavnímu soudu. Je-li obecně závazná vyhláška ve zřejmém rozporu s lidskými právy a základními svobodami, může Ministerstvo vnitra pozastavit její účinnost i bez předchozí

výzvy ke zjednání nápravy. Nesouhlasí-li obec s konstatováním Ministerstva vnitra, že je obecně závazná vyhláška v rozporu se zákonem, může proti jeho rozhodnutí o pozastavení její účinnosti podat rozklad ministroví vnitra. O tom, zda je konkrétní obecně závazná vyhláška v rozporu se zákonem, závazně rozhoduje pouze Ústavní soud, Ministerstvo vnitra toliko pozastavuje její účinnost (obdobně § 81 zákona č. 129/2000 Sb. a § 106 zákona č. 131/2000 Sb.).

34. Ústavní soud, s respektem k principu právního státu zakotvenému v čl. 1 odst. 1 Ústavy, vyložil obecný rámec ústavních mezí zásahu státu do územní samosprávy v nálezu ze dne 30. 9. 2002 sp. zn. IV. ÚS 331/02 (N 113/27 SbNU 245), a to tak, že požadavek ochrany zákona podle čl. 101 odst. 4 Ústavy, tedy možnost státu zasahovat do výkonu územní samosprávy, je třeba vykládat velmi restriktivně, neboť jde o ústavně založenou výjimku zasahující do ústavně zaručeného práva na samosprávu. Jinak řečeno, při posuzování zákonnosti takového zásahu nelze příslušný zákon vykládat extenzivně, byť by byl takový výklad logický, účelný a rozumný. Zásah státu do ústavně zaručeného práva na samosprávu je totiž podle právního názoru Ústavního soudu možno připustit toliko za situace, kdy je porušení zákona územním samosprávným celkem dovozeno subsumpcí pod právní normu vyloženou *secundum et intra*, nikoliv již *praeter legem*.

35. V nálezu ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.) v bodě 36 Ústavní soud uvedl, že „právo územních samosprávných celků na samosprávu je ústavně garantovaným právem (čl. 8 a hlava sedmá Ústavy). Ústava sama přímo nevyjmenovává konkrétní oblasti, v nichž se právo na územní samosprávu může realizovat, a svěřuje stanovení podrobností zákonu dle čl. 104 odst. 1 Ústavy (takovému, jakým je např. § 10 obecního zřízení), to však neznamená, že ústavní garance práva na územní samosprávu se vyčerpává formálně pouze stanovením výhrady zákona. Ústavní garance práva na územní samosprávu má nepochybně i materiální aspekt; prováděcí zákon nemůže obsah ústavně garantovaného práva na územní samosprávu vyprázdnit či fakticky eliminovat“. V nálezu ze dne 22. 5. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 30/06 (N 87/45 SbNU 279; 190/2007 Sb.) v bodě 19 Ústavní soud konstatoval, že do sféry samostatné působnosti obce regulovatelné obecně závaznými vyhláškami ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů. Ústavní soud tak v citovaném nálezu, na který obsahově navázaly nálezy ze dne 2. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (N 49/69 SbNU 31; 112/2013 Sb.), ze dne 6. 5. 2013 sp. zn. IV. ÚS 2315/12 (N 75/69 SbNU 281) a ze dne 18. 6. 2013 sp. zn. III. ÚS 2336/12 (N 110/69 SbNU 761), vymezil, že existují určité Ústavou předpokládané implicitní limity, jimiž je i zákonodárce omezen, a to i v situaci, kdy samotná Ústava vyhrazuje oblasti, resp. působnost samosprávy právě zákonodárci.

36. V důvodové zprávě, na kterou vláda ve svém vyjádření odkazuje, se uvádí, že se vytváří nový informační systém veřejné správy nazvaný „Sbírka právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů“. Jeho prostřednictvím budou vyhlášovány právní předpisy územních samosprávných celků (obecně závazné vyhlášky a nařízení vydávané obcemi, kraji a hlavním městem Prahou) a právní předpisy vydávané správními úřady, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Nově se tak stanoví pravidla pro publikaci právních předpisů územních samosprávných celků, která jsou dosud obsažena v zákoně o obcích, v zákoně o krajích a v zákoně o hlavním městě Praze. Právní předpisy správních úřadů, které se nevyhlašují ve Sbírce zákonů, budou podle navrhované úpravy publikovány ve Sbírce právních předpisů, čímž se začlení do ucelené databáze aktů vztahujících se k činnosti orgánů veřejné správy a dojde k posílení právní jistoty jejich adresátů. Nově zřízený informační systém bude sloužit i ke zveřejnění aktů, které vznikají při výkonu působnosti územních samosprávných celků nebo v souvislosti s tímto výkonem, vyjmenovaných v § 8 zákona č. 35/2021 Sb.

37. Navrhovatelka z důvodů uvedených v návrhu, které byly popsány shora, požaduje vynětí obecně závazných vyhlášek obcí z působnosti zákona č. 35/2021 Sb. (návrh na zrušení části § 1 odst. 1 zákona č. 35/2021 Sb. ve slovech „obecně závazné vyhlášky a“). Navrhovatelka nezpochybňuje důležitost dostupnosti právní úpravy jejím adresátům, za dostatečnou v tomto směru však považuje stávající právní úpravu, která územním samosprávným celkům ukládá povinnost zaslat obecně závazné vyhlášky a nařízení příslušným dozorovým orgánům (§ 12 odst. 6 zákona o obcích, § 8 odst. 9 zákona o krajích a § 45 odst. 12 zákona o hlavním městě Praze).

38. Vláda naproti tomu argumentuje, že i když mají územní samosprávné celky zákonnou povinnost zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup všechny své vydané právní předpisy, v praxi není tato zákonná povinnost vždy plněna, v důsledku čehož dochází k podstatnému omezení možnosti adresátů se s jejich obsahem seznámit (mimo možnost nahlédnout do nich u příslušného úřadu územního samosprávného celku či na Ministerstvu vnitra), což oslabuje právní jistotu adresátů právních předpisů.

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

39. Veden uvedenými ustanoveními ústavního pořádku i právními názory vyjádřenými ve svých relevantních nálezech dospěl Ústavní soud v abstraktní kontrole ústavnosti napadených ustanovení k níže uvedeným závěrům.

40. Z textu návrhu je zřejmé, že jeho těžištěm není primárně nesouhlas navrhovatelky s povinným vyhlášováním obecně závazných vyhlášek ve Sbírce právních předpisů [§ 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 35/2021 Sb.], nýbrž především s tím, že § 4 odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 1 tohoto zákona podmiňuje nabytí jejich platnosti zveřejněním ve Sbírce právních předpisů. S uvedeným souvisí i odmítnutí koncepce, podle které právní předpisy územních samosprávných celků a správních úřadů vydané před nabytím účinnosti tohoto zákona pozbývají platnosti uplynutím tří let (ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona), nebudou-li v této lhůtě (dodatečně) zveřejněny ve Sbírce právních předpisů (§ 9 odst. 3 zákona č. 35/2021 Sb.).

41. Ústavní soud ve své judikatuře přiznává obecně závazným vyhláškám povahu originárních norem, k jejichž tvorbě jsou obce zmocněny přímo na úrovni Ústavy a nepotřebují další výslovné zmocnění zákonem [např. náleze ze dne 22. 3. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.) či náleze ze dne 13. 9. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (N 160/42 SbNU 317; 486/2006 Sb.)]. Pravomoc k vydávání právních předpisů je tedy pod ochranou Ústavy, zatímco vlastní obsah této pravomoci je naplňován zákonem (§ 10 zákona č. 128/2000 Sb., který vymezuje působnost, v níž může obec ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou). Obecně závazné vyhlášky přijímají, jak vyplývá z čl. 104 odst. 3 Ústavy, zastupitelstva obce, tato činnost je zastupitelstvům vyhrazena a nemohou ji vykonávat jiné orgány obce. Na tomto právním stavu zákon č. 35/2021 Sb. ničeho nezměnil, dotčena byla pouze ustanovení zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o hlavním městě Praze stanovující podmínky pro nabytí platnosti a účinnosti právního předpisu obce, kraje a hlavního města Prahy. Oproti dosavadnímu stavu, kdy se vyhlášoval právní předpis na úřední desce obecního úřadu, ve Věstníku právních předpisů kraje či ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy, se podle zákona č. 35/2021 Sb. vyhláší právní předpisy územního samosprávného celku a správního úřadu zveřejněním ve Sbírce právních předpisů. Jde tedy o nastavení nového procesu, resp. formy, jakou se seznámí s obsahem dotčených předpisů jejich adresáti. Do práva územního samosprávného celku vydat či nevydat právní předpis, rozhodnout o jeho obsahu a způsobu jeho přijímání není ke zrušení navrženou právní úpravou s výjimkou napadeného ustanovení § 9 odst. 3 zákona č. 35/2021 Sb. zasahováno (bližší viz sub 51). Nově zákonem upravené vyhlášování právních předpisů jejich zveřejněním ve Sbírce právních předpisů bude provádět územní samosprávný celek nebo správní úřad, který právní předpis vydal, a to zasláním jeho

textu (v otevřeném a strojově čitelném formátu) a jeho metadat prostřednictvím elektronického formuláře do datové schránky zřízené správcem pro tento účel (§ 2 odst. 2 zákona č. 35/2021 Sb.). Popsaný postup tedy de facto nahrazuje stávající povinnost obce zaslat vyhlášený právní předpis dozorovému orgánu, a to jako doposud prostřednictvím datové schránky. Z uvedeného plyne, že právní úpravou obsaženou v § 1 odst. 1 a § 2 odst. 1 zákona č. 35/2021 Sb. nedošlo k zásahu do práva územních samosprávných celků na samosprávu podle čl. 100 odst. 1 Ústavy, resp. do práva jejich zastupitelstev vydávat v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky.

42. To platí i pro návrh na zrušení § 1 odst. 2 zákona č. 35/2021 Sb., podle kterého je správcem Sbírky právních předpisů Ministerstvo vnitra. Navrhovatelka považuje skutečnost, že vyhlásování obecně závazných vyhlášek ve Sbírce právních předpisů je svěřeno Ministerstvu vnitra, za problematickou, neboť Ministerstvo vnitra je ve vztahu k územním samosprávám současně dozorovým orgánem, který by mohl svou pravomoc vůči nim zneužít.

43. Z obsahu § 1 odst. 2 a souvisejících ustanovení zákona č. 35/2021 Sb. však nevyplývá, že by správce Sbírky právních předpisů do procesu publikace právních předpisů mohl nějak zasahovat, když k jejich zveřejnění dojde doručením do datové schránky správce. Není tedy zjevné, jakým způsobem by Ministerstvo vnitra mohlo svého postavení správce Sbírky právních předpisů zneužít. Již účinná právní úprava svěřuje výkon kontroly a dozoru v oblasti samosprávy Ministerstvu vnitra, přičemž konkrétní způsoby zásahu se liší podle toho, zda je dozor vykonáván nad normativní činností zastupitelstev (přijímání obecně závazných vyhlášek), nebo nad jinými usneseními a opatřeními přijímanými při výkonu samosprávy. Základním principem je však vždy to, že v rámci dozoru se zkoumá toliko jejich zákonnost, případně ústavnost, jak bylo popsáno výše v bodě 33. Ministerstvo vnitra je oprávněno jenom k sistaci, tj. odložení účinnosti těchto aktů, konečné rozhodnutí je svěřeno, jde-li o kontrolu zákonnosti a ústavnosti právních předpisů, Ústavnímu soudu.

44. Vláda ve svém vyjádření k návrhu uvádí, že Ministerstvo vnitra se při své dozorové činnosti vykonávané na základě § 123 a násl. zákona č. 128/2000 Sb. dlouhodobě setkává s tím, že obce nezveřejňují na svých internetových stránkách aktuální znění platných obecně závazných vyhlášek, nebo je nezveřejňují vůbec. Vláda přiznává, že uvedená pochybení nejsou Ministerstvem vnitra systematicky evidována, na rozdíl od nesplnění povinnosti obce zaslat Ministerstvu vnitra vyhlášenou obecně závaznou vyhlášku, kde bylo porušení této povinnosti zaznamenáno v letech 2016–2020 u 28 % kontrolovaných obcí. Navrhovatelka za situace, kdy vláda poukazuje na uvedený závadný stav, trvá na povinnosti vlády důkladně zdokumentovat, jak vážný a frekventovaný problém nezveřejňování samosprávních právních předpisů na příslušných internetových stránkách představuje. V návrhu a především v replice navrhovatelka klade otázku, zda příčinou není dosud formální charakter povinnosti obce zasílat vyhlášené právní předpisy Ministerstvu vnitra, jenž se očividně odrážel i v přístupu státní správy k plnění této povinnosti a mohl být důvodem pochybností orgánů samosprávy o její smysluplnosti. Získala-li by uvedená povinnost praktický smysl, bylo by podle navrhovatelky možné očekávat i změnu postoje samospráv.

45. Ústavní soud si je vědom svých závěrů, ke kterým dospěl v nálezu ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 1/02 (N 104/27 SbNU 167, 404/2002 Sb.), v němž dovodil, že opatření dozorových orgánů vůči samosprávě by měla být předvídatelná, měla by být založena na jasných a seznatelných důvodech a dozorové orgány by měly při své dozorové činnosti zachovávat princip rovnosti mezi jednotlivými územními celky. Podmíněnost platnosti právních předpisů územních samosprávných celků jejich zveřejněním ve Sbírce právních předpisů však nelze považovat za sankci svého druhu ze strany Ministerstva vnitra, jak činí navrhovatelka, nýbrž jde o konstrukci, která má zajistit, aby se ve Sbírce právních předpisů nacházely všechny platné právní předpisy územních samosprávných celků.

46. Ústavní soud má za to, že vláda dostatečně odůvodnila svá tvrzení, že ne vždy obce řádně zveřejňují údaje a dokumenty v souladu s § 5 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. způsobem umožňujícím dálkový přístup a taktéž že obce řádně nezasílají obecně závazné vyhlášky Ministerstvu vnitra v souladu s § 12 odst. 6 zákona o obcích. Nesmí se zapomínat, že publikace (nejen právních předpisů územní samosprávy) má své ryze praktické odůvodnění: znalost práva jeho adresáty [*ignorantia iuris non excusat*, srov. též nález ze dne 17. 12. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.)] lze sotva předpokládat za stavu, kdy právní předpisy územních samosprávních celků nejsou každému zpřístupněny. V opačném případě lze jen obtížně zdůvodňovat požadavek jejich dodržování, případně ukládat sankce za jejich porušení. Lze sice přisvědčit navrhovateli, že vláda neuvedla, o jaký počet obcí v případě neplnění povinnosti zveřejnit právní předpisy vydané v rámci jejich působnosti způsobem umožňujícím dálkový přístup jde, tato skutečnost však není nijak zásadní pro tvrzený záměr vlády vyjádřený v důvodové zprávě k zákonu č. 35/2021 Sb., tedy pro záměr vytvořit veřejně a bezplatně přístupný elektronický informační systém (centrální databázi), v němž bude možno vyhledat obsah obecně závazných vyhlášek a nařízení všech územních samosprávních celků v České republice i právních předpisů některých správních úřadů, které nejsou publikovány ve Sbírce zákonů, a seznámit se s ním. Ústavní soud se ztotožňuje s vládou v tom, že tohoto cíle by nebylo dosaženo, bylo-li by zasílání uvedených právních předpisů ponecháno na „dobrovolnosti“ územních samosprávních celků tak, jako je tomu doposud, kdy nabytí platnosti právního předpisu není vázáno na splnění povinnosti obce zaslat jej Ministerstvu vnitra. Na rozdíl od neplnění povinnosti zveřejňovat vydané právní předpisy na internetových stránkách obce, kterou vláda nedoložila konkrétními údaji, přitom neplnění povinnosti obce zasílat vydané právní předpisy neprodleně po dni jejich vyhlášení Ministerstvu vnitra vláda specifikovala uvedením počtu zjištěných porušení povinnosti v jednotlivých letech.

47. Je tedy zřejmé, jak uvedla vláda ve svém vyjádření, že nově zákonem č. 35/2021 Sb. stanovený okamžik nabytí platnosti právních předpisů územního samosprávného celku a správního úřadu představuje přijatelný legislativní nástroj k dosažení primárního sledovaného cíle, kterým je poznatelnost platného a účinného práva. Naopak tvrzení navrhovatelky, že jde o „kanón na vrabce“, neboť vláda měla celou paletu nástrojů, jak uvedeného cíle dosáhnout, nemůže Ústavní soud přisvědčit ani akceptovat její tvrzení, že by Ministerstvo vnitra již za současné právní úpravy disponovalo uceleným souborem všech obcemi vydaných právních předpisů, byly-li obce přesvědčeny o smysluplnosti uvedené zákonné povinnosti. Skutečnost, že některé obce svou zákonnou povinnost stanovenou v § 12 odst. 6 zákona o obcích nyní řádně neplní, nelze použít jako argument pro tvrzení, že bylo-li by plnění této povinnosti Ministerstvem vnitra důsledně vymáháno a sankcionováno, nebylo by nutné přistoupit k podmínění platnosti právních předpisů územního samosprávného celku jejich zveřejněním ve Sbírce právních předpisů. Jde pouze o spekulativní tvrzení navrhovatelky, které neposouvá její argumentaci do ústavněprávní roviny. To platí i pro její závěr, že je-li neplnění povinností obcí zasílat jimi vyhlášené právní předpisy dozorovým orgánům závažným problémem, měla na něj státní správa reagovat dříve.

48. Navrhovatelka i vláda poukazují na nález ze dne 12. 4. 2016 sp. zn. I. ÚS 2315/15 (N 64/81 SbNU 99), ve kterém Ústavní soud uvedl, že účinná právní úprava „... snižuje šanci, že soud z vlastní iniciativy na věc aplikuje právní předpis obce či kraje, a vyhledání těchto předpisů – zejména obecních, nezveřejněných na internetu – je pro soudy spojeno s většími praktickými obtížemi. Tyto skutečnosti kladou vyšší nároky na účastníky řízení a jejich zástupce, kteří – aby zvýšili své vyhlídky na úspěch – zpravidla musí těmito předpisy sami aktivně argumentovat. Závěrem Ústavní soud podotýká, že uvedené obtíže by byly odstraněny, kdyby se všechny právní předpisy obcí a krajů publikovaly na internetu nebo kdyby byly centrálně zpřístupněny – právní předpisy obcí a krajů přitom již nyní jsou shromažďovány krajskými úřady a Ministerstvem vnitra či jiným příslušným ústředním správním úřadem

[srov. § 12 odst. 6 zákona o obcích, § 8 odst. 9 zákona o krajích a § 45 odst. 12 zákona o hlavním městě Praze]“. Vláda v důvodové zprávě interpretuje závěry citovaného nálezu tak, že Ústavní soud vytýkal ve vztahu k možnosti poznat a aplikovat právní normy územních samosprávných celků absenci informační platformy, ve které by byly všechny právní předpisy územních samosprávných celků centrálně shromažďovány a zveřejňovány způsobem umožňujícím dálkový přístup. Navrhovatelka naopak zdůrazňuje, že Ústavní soud poskytl jasné vodítko, jakým způsobem při zajištění dostupnosti předpisů samospráv postupovat již podle účinné právní úpravy, která ukládá územním samosprávám příslušné právní předpisy zasílat dozorovým orgánům.

49. Ústavní soud konstatuje, že v citovaném nálezu předestřenými úvahami směřoval k tomu, že by bylo přínosné vytvoření centrálně zpřístupněné databáze právních předpisů obcí či krajů, a to v zájmu soudů a účastníků řízení, pro něž je za nyní platné a účinné právní úpravy obtížné tyto předpisy vyhledat. Ze závěrů nálezu však nevyplývá, že by Ústavním soudem zmíněná skutečnost, že právní předpisy obcí a krajů přitom jsou již nyní shromažďovány krajskými úřady a Ministerstvem vnitra či jiným příslušným ústředním správním úřadem, měla tyto obtíže sama o sobě vyřešit, naopak je z textu odůvodnění nálezu zřejmé, že takto shromážděné právní předpisy by mohly být základem pro vytvoření zmíněné databáze. Otázkou okamžiku nabytí platnosti takto publikovaných právních předpisů se Ústavní soud nezabýval, nepochybně však měl na mysli databázi úplnou, nikoli závislou na pouhé ochotě, případně reálné schopnosti obcí a krajů splnit svou zákonnou povinnost a dozorovému orgánu právní předpis zaslat.

50. Hovoří-li navrhovatelka ve své replice o pouhé formální povaze povinnosti stanovené v § 12 odst. 6 zákona o obcích, není zřejmé, co má uvedenou formálností na mysli, ani jak by si představovala zefektivnění současného mechanismu zasílání vyhlášených právních předpisů dozorovým orgánům. S tím souvisí i otázka administrativní náročnosti, na kterou nahlíží navrhovatelka právě ve světle případných negativních dopadů nesplnění předmětné povinnosti. Jinými slovy, dle navrhovatelky u samospráv dojde k situaci, kdy ve snaze odvrátit závažný dopad hrozící v případě nesplnění jejich povinnosti přijmou „preventivně opatření“, což způsobí nárůst administrativní náročnosti. Ústavní soud konstatuje, že ani administrativní zátěž, která by takto měla podle navrhovatelky nově obcím vzniknout, nemůže být argumentem pro to, aby povinnost obcí zasílat vydané obecně závazné vyhlášky do datové schránky správce Sbírky právních předpisů pod sankcí jejich neplatnosti byla shledána zasahující do práva zastupitelstev vydávat v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky (čl. 104 odst. 3 Ústavy), a to tím spíše, že nově zákonem č. 35/2021 Sb. stanovený postup pouze nahradí dosavadní povinnost obce zaslat obecně závaznou vyhlášku neprodleně po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra.

51. Z požadavku na úplnost nově vytvořené Sbírky právních předpisů pak vyplývá nutnost jejího doplnění o již přijaté platné a účinné právní předpisy samospráv (§ 9 odst. 1 a 3 zákona č. 35/2021 Sb.). Navrhovatelka považuje skutečnost, že k tomu má dojít pod sankcí pozbytí platnosti dotčených právních předpisů uplynutím lhůty tří let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, za invazivní zásah do práva územních samosprávných celků na samosprávu. Jakkoli se navrhovatelce může jevit plošné „automatické“ pozbytí platnosti řádně podle dosavadní právní úpravy vyhlášených právních předpisů způsobilé zasáhnout do práva zaručeného čl. 104 odst. 3 Ústavy, je nutno mít za podstatné, že územní samosprávné celky a úřady mají ke zveřejnění jimi vydaných právních předpisů ve Sbírce právních předpisů lhůtu tří let, tedy do 1. 1. 2025. Nemůže přitom obstát argument navrhovatelky, že představitelé obcí či adresáti těchto právních předpisů nemusí o uvedené povinnosti či jejich následcích vědět. Představitelům obcí, popř. úředníkům obecních a krajských úřadů jsou nepochybně známy právní předpisy vztahující se k jejich činnosti, nemluvě o metodické pomoci, kterou Ministerstvo vnitra poskytne obcím.

52. Jde-li o adresáty právních předpisů, pro ty se nic nemění, právní předpisy vyhlášené před nabytím účinnosti zákona č. 35/2021 Sb. budou přístupné na internetových stránkách obce a nejpozději ve lhůtě tří let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona budou zveřejněny ve Sbírce právních předpisů. Nestane-li se tak, právní předpis pozbude platnosti, stejně tak jako všechny nově přijaté právní předpisy, které nebudou zveřejněny ve Sbírce právních předpisů. Teprve poté bude naplněn požadavek plynoucí z pojmu právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, podle kterého může subjekt práva počítat s tím (od 1. 1. 2025), že vše, co je ve Sbírce právních předpisů, zachycuje stav práva s územní působností. Nebude-li obec respektovat požadavek seznámit každého tímto zákonem stanoveným způsobem se svými právními předpisy, pak bude postupovat v rozporu s požadavkem přístupnosti práva. Ústavní soud uzavírá, že splnění tohoto požadavku není spojeno se svévolně či libovolně stanovenými požadavky z hlediska času a způsobu jejich splnění, nýbrž naopak je zde zákonem stanovena dostatečná lhůta ke splnění této povinnosti uložené obcím jako veřejnoprávním korporacím (čl. 101 odst. 3 Ústavy). Tím bude dosaženo zamýšleného cíle, kdy budou všechny platné právní předpisy územních samosprávních celků publikovány uceleně ve Sbírce právních předpisů. O tom, že pouze ve Sbírce právních předpisů zveřejněné právní předpisy budou součástí platného práva, bude veřejnost nepochybně uvědoměna, ostatně nelze pominout zásadu, že neznalost práva neomlouvá.

53. Kritizuje-li navrhovatelka provedení testu proporcionality, jak byl proveden vládou, Ústavní soud konstatuje, že napadená právní úprava nijak neomezuje územní samosprávné celky jako veřejnoprávní korporace podle čl. 101 odst. 3 Ústavy v procesu jejich normotvorby. Ústavní východiska práva na samosprávu jsou zachována a sladěna s možnostmi zpřístupnění právních předpisů. Jejich zveřejnění v nově vytvořené Sbírce právních předpisů pouze sleduje cíl shromáždit soubor platných právních předpisů na jednom veřejnosti přístupném místě. Z toho důvodu podmínění platnosti právního předpisu jeho zveřejněním ve Sbírce právních předpisů nepředstavuje zásah do práva na samosprávu neslučitelný s principem vlády práva podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.

54. Na výše uvedeném nic nemění ani odkaz navrhovatelky na zahraniční právní úpravy týkající se publikace právních předpisů (Slovenská republika, Rakouská republika, Spolková republika Německo, Polská republika a Španělské království). Odlišný způsob zveřejňování právních předpisů územních samosprávních celků sám o sobě nepředstavuje relevantní důvod pro shledání protiústavnosti napadených ustanovení, ostatně navrhovatelka kromě poukazu na „vybočení z principů“ na žádný jiný důvod nepoukazuje. K uvedenému přistupuje skutečnost, že napadená právní úprava není ani v rozporu s čl. 4 odst. 4 Evropské charty místní samosprávy (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb.), která způsob zveřejňování právních předpisů územních samospráv neupravuje a podle které ústřední či regionální orgán může zasáhnout do pravomoci poskytnuté místním společenstvím nebo je omezit, jen stanoví-li tak zákon.

VIII. Závěr

55. Ze všech uvedených důvodů neshledal Ústavní soud důvod ke zrušení napadených zákonných ustanovení, neboť nevedou – v rozporu s principem právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy – k porušení ústavně chráněných základních práv zaručených v čl. 8 ani čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 3 Ústavy. Ústavní soud proto podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, návrh na zrušení části § 1 odst. 1 písm. a) ve slovech „obecně závazné vyhlášky a“ a odst. 2, § 2 odst. 1, § 4 odst. 1 a § 9 odst. 3 zákona č. 35/2021 Sb., § 12 zákona č. 128/2000 Sb., § 8 zákona č. 129/2000 Sb. a § 45 zákona č. 131/2000 Sb. zamítl.

Č. 208**Podmínky prolomení „blokačního ustanovení“ § 29 zákona o půdě;
(ne)naplnění podmínek pro postup podle § 23 zákona o Ústavním soudu
(sp. zn. I. ÚS 3179/18 ze dne 30. listopadu 2021)**

I. Pouze v případě *stricto sensu* odchylného právního názoru, než je názor vyslovený v dřívějším nálezu, může (a musí) senát Ústavního soudu věc předložit plénu k přijetí stanoviska podle § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

II. Zamítnutí určovací žaloby podle § 18 odst. 1 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), za současného prolomení „blokačního ustanovení“ § 29 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, mohou odůvodňovat pouze okolnosti mimořádné povahy obzvlášť intenzivně působící ve prospěch poskytnutí právní ochrany osobám, na něž byly objekty náležející původně církvím v rozporu se zákonem převedeny.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka, soudců Vladimíra Sládečka a Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) ve věci ústavní stížnosti Rybářství Třeboň Hld., a. s., se sídlem Rybářská 801, Třeboň, zastoupené JUDr. Michaelou Šerou, advokátkou, sídlem Revoluční 1003/3, Praha 1, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. května 2018 č. j. 28 Cdo 280/2018-469, rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. srpna 2017 č. j. 8 Co 723/2017-385 a rozsudku Okresního soudu v Jindřichově Hradci ze dne 28. prosince 2016 č. j. 2 C 318/2015-271, spojené s návrhem na zrušení ustanovení § 18 odst. 1 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), za účasti 1. Nejvyššího soudu, 2. Krajského soudu v Českých Budějovicích a 3. Okresního soudu v Jindřichově Hradci jako účastníků řízení a 1. Římskokatolické farnosti Lutová, se sídlem Husova 142, Třeboň, zastoupené JUDr. Miroslavem Houškou, advokátem, se sídlem V Jámě 699/1, Praha, a 2. obchodní společnosti ODEON, a. s., se sídlem Josefská 425/25, Brno, zastoupené JUDr. Ing. Janem Zrzaveckým, Ph.D., advokátem, se sídlem Vodičkova 710/31, Praha, a 3. České republiky – Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových jako vedlejších účastníků řízení, takto:

I. Ústavní stížnost se zamítá.

II. Návrh na zrušení § 18 odst. 1 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), se odmítá.

Odůvodnění

I. Obsah ústavní stížnosti a předchozí průběh řízení

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedených soudních rozhodnutí, kterými měl být porušen čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Spolu s ústavní stížností podala návrh na zrušení ustanovení § 18 odst. 1 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 též jen „zákon o církevních restitucích“).

2. Okresní soud v Jindřichově Hradci (dále i jen „okresní soud“) napadeným rozsudkem k žalobě podané první vedlejší účastnicí (Římskokatolická farnost Lutová) podle § 18 odst. 1 zákona č. 428/2012 Sb. určil, že stát – Česká republika je vlastníkem pozemku parc. č. 177 o výměře 1 841 m², vodní plocha, rybník, pozemku parc. č. 178 o výměře 1 841 m², ostatní plocha, ostatní komunikace, pozemku parc. č. 179 o výměře 5 694 m², ostatní plocha, ostatní komunikace, pozemku parc. č. 180 o výměře 6 344 m², vodní plocha, rybník, pozemku parc. č. 181 o výměře 252 m², ostatní plocha, neplodná půda, pozemku parc. č. 183 o výměře 43 428 m², vodní plocha, rybník, a pozemku parc. č. 140/5 o výměře 205 m², ostatní plocha, neplodná půda, vše zapsáno na listu vlastnictví č. 270 vedeném Katastrálním úřadem pro Jihočeský kraj, Katastrální pracoviště Jindřichův Hradec, pro obec Chlum u Třeboně, katastrální území Lutová (dále jen „předmětné pozemky“). K odvolání stěžovatelky a druhé vedlejší účastnice (České republiky – Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových) Krajský soud v Českých Budějovicích (dále též jen „krajský soud“) napadeným rozsudkem rozsudek okresního soudu potvrdil [v odvolacím řízení již vystupovala jako vedlejší účastnice na straně stěžovatelky třetí vedlejší účastnice řízení o ústavní stížnosti (obchodní společnost ODEON, a. s.)]. Následné stěžovatelčino dovolání odmítl Nejvyšší soud ústavní stížností napadeným usnesením jako nepřípustné.

3. Obecné soudy vyšly ze zjištění, že předmětné pozemky byly původním majetkem církevních právnických osob – Farní beneficium v Lutové a Katholishe Pfarrpfründe in Luttau, jejichž právním nástupcem je žalobkyně, že výměrem Okresního národního výboru v Třeboni ze dne 22. 2. 1949 zn. 611/0-21/2-49 bylo rozhodnuto o výkupu předmětných pozemků podle § 1 odst. 3 zákona č. 46/1948 Sb., o nové pozemkové reformě (trvalé úpravě vlastnictví k zemědělské a lesní půdě), s tím, že o náhradě za vykoupěnou půdu bude rozhodnuto samostatně (v řízení však nebylo prokázáno, že by takové rozhodnutí bylo vydáno), že do roku 1992 byly pozemky ve správě Státního rybářství Třeboň, s. p., a že majetek tohoto podniku včetně předmětných pozemků přešel na základě privatizačního projektu na společnost Rybářství Třeboň, a. s., jež byla založena notářským zápisem ze dne 23. 4. 1992. Dále bylo zjištěno, že součástí privatizačního projektu byl seznam pozemků (obsahující i předmětné pozemky), které přecházejí na stěžovatelku, a to s uvedením způsobu jejich nabytí ve vztahu k privatizaci, přičemž u všech pozemků je uvedeno, že se jedná původně o církevní majetek, s výjimkou pozemku, který je chybně (v rozporu se zápisem v pozemkových knihách) uváděn jako původní majetek Habsburků, jenž na stát přešel při první pozemkové reformě.

4. Obecné soudy konstatovaly, že řešení sporu se musí odvíjet od vážení práv zúčastněných subjektů a že v dané věci převáží právem chráněný majetkový zájem vedlejší účastnice jako historického vlastníka předmětných pozemků, neboť v řízení bylo zjištěno, že k převzetí majetku stěžovatelkou došlo v rámci privatizace, v jejímž průběhu byly Nejvyšším kontrolním úřadem zjištěny nedostatky, mj. to, že při přechodu majetku státu na akciovou společnost byly stát (Ministerstvo zemědělství a Fond národního majetku) a akciová společnost zastoupeny při podpisu předávacího protokolu jednou fyzickou osobou (bývalým ředitelem

státního podniku, následně v postavení člena představenstva a poté místopředsedy a předsedy představenstva vzniklé akciové společnosti). Zjištěný nestandardní způsob privatizace, kterým byla znemožněna věcná kontrola správnosti převzetí a předání majetku a nabytí vlastnického práva k předmětným pozemkům, nemohl dle názoru obecných soudů požívat soudní ochrany na úkor jejich historického vlastníka; stejně tak (i s přihlédnutím k dalšímu personálnímu propojení mezi členy vedení privatizovaného státního podniku a statutárním orgánem akciové společnosti stěžovatelky). Z toho dle odvolacího soudu vyplývá, že nelze shledat důvody pro mimořádné prolomení blokace církevního majetku, neboť akceptace zjištěného postupu privatizace by byla popřením obecné myšlenky spravedlnosti.

5. Stěžovatelka nastíněný postup obecných soudů považuje za protiústavní, neboť napadená rozhodnutí nepřipustně absolutizovala přednost restitučních nároků. Při kolizi dvou základních lidských práv měly použít test přiměřenosti. Stěžovatelka při jí provedeném testu proporcionality uvedla, že napadená rozhodnutí neobstojí v kritériu potřebnosti; stejného cíle šlo dosáhnout bez dotčení vlastnického práva stěžovatelky, a to zejména prostřednictvím finanční náhrady podle § 15 zákona o církevních restitucích. Navíc Česká republika nemá zájem vykonávat vlastnické právo k nemovitostem, pravděpodobně na nich není schopna řádně hospodařit a její dosavadní postoj nasvědčuje, že je vedlejší účastníci 1 nevydá. Nejsou totiž splněny podmínky § 7 odst. 1 zákona o církevních restitucích, jejichž přítomnost měla být posuzována jako předběžná otázka.

6. Ve vztahu k otázce dobré víry a možného vydržení nemovitostí stěžovatelka tvrdí, že obecné soudy nerespektovaly judikaturu vyšších soudů o posuzování dobré víry kolektivního statutárního orgánu a nepřipustně extenzivně vyložily výjimky z pravidel posuzování dobré víry vyplývající z judikatury Nejvyššího soudu. Zejména výjimku týkající se nikoli skutečné, nýbrž teoreticky možné vědomosti stěžovatelky (její právní předchůdkyně) o charakteru nemovitostí. Dále stěžovatelka brojila proti posouzení údajně nevynaložené běžné opatrnosti držitele při privatizaci, o níž soudy fakticky tvrdily, že by se musel seznámit s obsahem celého několikasetstránkového projektu. Stěžovatelka rovněž nesouhlasila s hodnocením týkajícím se kontrolního závěru Nejvyššího kontrolního úřadu, jenž byl velmi obecný, neplyne z něj rozpor privatizace s blokačním ustanovením a nebyl stěžovateli doručen.

7. Obecné soudy nebraly na zřetel důvěru jednotlivce ve správnost jednání státu, který má objektivně znát své právo; stěžovatelka poukazuje na nálezy ze dne 31. 5. 2011 sp. zn. I. ÚS 2216/09 (N 103/61 SbNU 551) a ze dne 10. 7. 2008 sp. zn. II. ÚS 2742/07 (N 130/50 SbNU 139). Otázka dobré víry nebyla v napadených rozhodnutích posuzována z pohledu tehdejší praxe obdobných privatizací rozsáhlého majetku, do nichž bylo zapojeno mnoho osob s různými úkoly.

8. Porušení ústavně zaručeného práva na soudní ochranu spatřuje stěžovatelka také v tom, že obecné soudy při hodnocení dobré víry neprovedly důkaz výsledkem Ing. Jana Hůdy, jehož postavení mělo být klíčové pro závěr o absenci dobré víry. Stejně tak neprovedly další navržené důkazy svědčící v její prospěch, čímž porušily zásadu rovnosti stran řízení.

9. Stěžovatelka namítala, že obecné soudy toliko nedostatečně vážily proporcionalitu zájmů stěžovatelky a vedlejší účastnice. Zdůrazňuje, že byla od samého počátku přesvědčena, že měla být jejím právům přiznána větší ochrana.

10. Jak stěžovatelka namítá, soudy řádně neposoudily veškeré mimořádné okolnosti projednávané věci, čímž nesplnily svou povinnost vypořádat se se vším, co v řízení vyjde najevo. Stěžovatelka poukazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2166/10 ze dne 22. 2. 2011 (N 21/60 SbNU 215) a sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), v souladu s nimiž údajně v procesu hledání spravedlnosti a při respektování legitimního očekávání stěžovatelky bylo namísto prolomit blokační účinky § 29 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, (dále též jen „zákon o půdě“) a poskytnout ochranu její dobré víře a právní jistotě.

II. Postup Ústavního soudu

11. Stěžovatelka v ústavní stížnosti navrhla, aby Ústavní soud podle § 79 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, odložil vykonatelnost rozsudku krajského soudu, neboť jeho výkonem by mohlo dojít k nezvratnému zásahu do jejích základních práv, přičemž vyhovění návrhu není v rozporu s žádným veřejným zájmem a nebudou jím dotčena ani práva třetích osob. Tomuto návrhu Ústavní soud usnesením ze dne 12. 3. 2019 vyhověl.

12. Ústavní soud si dále k posouzení ústavní stížnosti vyžádal vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení.

13. Okresní soud v Jindřichově Hradci toliko odkázal na napadená rozhodnutí.

14. Krajský soud v Českých Budějovicích ve svém vyjádření odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl, aby ústavní stížnost byla zamítnuta.

15. Nejvyšší soud ve svém vyjádření zdůraznil, že ustanovení § 18 odst. 1 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi zakotvuje speciální typ určovací žaloby, u něhož není rozhodný „právní zájem“, a že o určovací žalobě podle tohoto ustanovení lze rozhodnout bez zkoumání podmínek ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi. Nejvyšší soud dále zopakoval, že zamítnutí určovací žaloby by podle ustálené judikatury Nejvyššího soudu (akceptované i Ústavním soudem) mohly odůvodnit pouze okolnosti vskutku mimořádné povahy obzvláště intenzivně působící ve prospěch poskytnutí právní ochrany osobám, na něž byly objekty náležející původně církvím v rozporu se zákonem převedeny; kupř. dobrověrné nabytí majetku, u něhož jednoznačně nejsou naplněny předpoklady naturální restituce [viz např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 1. 8. 2016 sp. zn. 28 Cdo 4546/2015 a ze dne 27. 9. 2017 sp. zn. 28 Cdo 4082/2017 či usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 11. 2016 sp. zn. 28 Cdo 2497/2016 a dále nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 6. 2017 sp. zn. III. ÚS 1862/16 ze dne 21. 6. 2017 (N 108/85 SbNU 767)]. O takovou situaci se v daném případě – s ohledem na skutkový stav zjištěný před soudy nižších stupňů – evidentně nejednalo.

16. Vedlejší účastnice 2 (ODEON, a. s.) ve svém vyjádření v podstatě vyslovila souhlas s argumenty obsaženými v ústavní stížnosti. Podobně jako stěžovatelka vyslovila názor, že obecné soudy nedostatečně zohlednily proporcionalitu zájmů stěžovatelky a vedlejší účastnice 1. Z titulu své pozice vedlejší účastnice 2 uvedla, že obecné soudy svými rozhodnutími zasáhly do legitimního očekávání akcionářů stěžovatelky, tedy i jejího. Stejně jako ostatní akcionáři stěžovatelky za pořízení akcií zaplatila i ODEON, a. s., kupní cenu, jež reflektovala hodnotu celé společnosti stěžovatelky zahrnující i předmětné pozemky, přičemž akcionáři akcie nabývali s přesvědčením o tom, že provedl-li stát privatizaci státního podniku zahrnujícího mj. tyto pozemky, privatizaci schválily všechny relevantní orgány veřejné moci, na jejím základě byly provedeny zápisy do katastru nemovitostí a privatizaci po dobu téměř 25 let nikdo nerozporoval a nevznášel proti ní námitky, pak je privatizace zcela jistě v souladu s právními předpisy.

17. Česká republika – Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových (dále i jen „ČR – UZSVM“) ve svém vyjádření uvedla, že prokázání dobré víry, a tedy i případného vydržení nemovitých věcí ve vztahu k zákonu o církevních restitucích je především na stěžovatelce, protože ČR – UZSVM ponechává posouzení ústavní stížnosti na rozhodnutí Ústavního soudu. Pokud jde o tvrzení stěžovatelky, že stát nemá zájem vykonávat vlastnické právo k předmětným pozemkům, zdůrazňuje ČR – UZSVM, že toto neodpovídá skutečnosti, neboť taková úvaha státu nepřislouží. Ten je při své činnosti vázán pouze a výlučně zákonnými mantinely vymezujícími nakládání s majetkem státu, zejména zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů; je proto bezpředmětné i tvrzení, podle něhož ČR – UZSVM nemá k tomuto majetku žádné legitimní očekávání. ČR – UZSVM nesouhlasí ani s tvrzením stěžovatelky, podle něhož

dosavadní postoj ČR – UZSVM je takový, „že pozemky vedlejšímu účastníkovi nevydá“. Tento závěr stěžovatelky postrádá jakoukoliv oporu a je přinejmenším předčasný. K odpovědnému a relevantnímu posouzení, zda dojde k vydání či nevydání předmětných pozemků, dojde v plném rozsahu teprve v okamžiku, až odpadne překážka odkladu vykonatelnosti a současně bude-li vlastnické právo České republiky postaveno najisto.

18. Stěžovatelka ve své replice reagovala na vyjádření Nejvyššího soudu. Odkaz na věc sp. zn. II. ÚS 2695/18 (usnesení sp. zn. II. ÚS 2695/18 ze dne 4. 9. 2018) považuje stěžovatelka pro odlišnou stížnostní argumentaci za nepřipadný, neboť zásadním argumentem stížnosti stěžovatelky není nesprávné posouzení existence dobré víry na straně stěžovatelky (jako v citované věci), ale argumentace týkající se nepřipustně zužujícího výkladu § 18 odst. 1 zákona o církevních restitucích v kontextu této věci. Stěžovatelka zdůraznila, že se ústavní stížností domáhá ústavně konformního výkladu citovaného ustanovení zákona o církevních restitucích a brojí proti tomu, aby toto ustanovení bylo vykládáno formalisticky, tj. aby byla vydávána rozhodnutí o určení vlastnického práva státu k věcem, které nakonec církví vydány nebudou a zůstanou státu, tedy k naplnění účelu zákona v konečném důsledku nedojde. Opětovně zdůraznila, že byla dobrověrnou nabyvatelkou předmětných pozemků a její dobré víře nebyla poskytnuta řádná ochrana. I ve zbytku stěžovatelka setrvala na důvodech své ústavní stížnosti.

19. V posléze zaslaném vyjádření ještě stěžovatelka upozornila na některé pasáže nálezu sp. zn. III. ÚS 2707/18 ze dne 15. 6. 2020 (N 123/100 SbNU 350), které podle jejího názoru podporují její pozici v projednávané věci, a požádala Ústavní soud, aby se závěry tohoto nálezu ve svém rozhodnutí vypořádal.

20. Návrh původního soudce zpravodaje Vladimíra Sládečka na vydání vyhovujícího nálezu nebyl I. senátem Ústavního soudu přijat, protože došlo postupem podle § 55 zákona o Ústavním soudu k určení nového soudce zpravodaje Davida Uhlíře.

III. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

21. Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 *a contrario* zákona o Ústavním soudu), byla podána včas (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu) a splňuje ostatní náležitosti vyžadované zákonem [§ 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

22. Ústavní soud proto přistoupil k přezkumu napadených rozhodnutí obecných soudů a dospěl k závěru, že ústavní stížnost není důvodná.

23. Ústavní soud v minulosti v obdobných případech již rozhodoval. Opakovaně se dokonce zabýval i ústavními stížnostmi stěžovatelky, jež byly opřeny o obdobné argumenty. Pro posouzení důvodnosti nyní projednávané ústavní stížnosti je proto klíčové posouzení dopadů aplikace nosných důvodů těchto dřívějších rozhodnutí v kontextu skutkových okolností nyní řešeného případu.

24. Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány a osoby. Není přitom závazný jen výrok nálezu, ale i odůvodnění, resp. ty jeho části, jež obsahují „nosné“ důvody [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/03 ze dne 19. 3. 2003 (N 41/29 SbNU 371; 84/2003 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 41/02 ze dne 28. 1. 2004 (N 10/32 SbNU 61; 98/2004 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 45/04 ze dne 22. 3. 2005 (N 60/36 SbNU 647; 239/2005 Sb.)]. Závaznost rozhodnutí [zejména nálezů – srov. nález sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465), bod 89] přitom nepůsobí pouze navenek, nýbrž má neopominutelný dopad i na rozhodování Ústavního soudu samotného. Jak prohlásil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. 6. 2003 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.), „nemá-li se sám Ústavní soud jako ústavní orgán, tj. orgán veřejné moci, dopouštět libovůle, jejímuž zákazu je sám také podroben, neboť i Ústavní soud, či právě on, je povinen respektovat rámec ústavního státu, v němž je výkon libovůle orgánům veřejné moci striktně zapovězen, musí se cítit vázán svými vlastními rozhodnutími, která může svou judikaturou překonat jen za

určitých podmínek. Tento postulát lze přitom charakterizovat jako podstatnou náležitost demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 9 odst. 2 Ústavy)“.

25. Ústavní povinnost respektovat závaznost nosných důvodů vlastní (nálezové) judikatury nalezla vyjádření i v ustanovení § 23 zákona o Ústavním soudu, podle něhož platí, že pokud senát „v souvislosti se svou rozhodovací činností dospěje 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“. Pakliže by senát Ústavního soudu ve skutkově totožné věci rozhodl jinak, než jak diktují nosné důvody dřívějšího nálezu Ústavního soudu, dopustil by se ústavně zakázané libovůle.

26. Ústavní soud v této souvislosti nepřehlédl, že v jiné věci bylo ústavní stížnosti stěžovatelky vyhověno nálezem sp. zn. III. ÚS 2707/18. Jak již bylo rekapitulováno shora, I. senát Ústavního soudu při svém rozhodování dospěl k závěru, že v nyní projednávané věci by ústavní stížnost měla být zamítnuta. Otázkou však je, zda zamítnutí ústavní stížnosti je *stricto sensu* opřeno o „odchylný právní názor“, či zda je nyní projednávaná věc v relevantních skutkových okolnostech odlišná od věci projednávané pod sp. zn. III. ÚS 2707/18. Pouze v prvním případě by totiž Ústavní soud mohl (a musel) předložit věc plénu k přijetí stanoviska. V případě druhém by naopak věc plénu předložit nemohl, protože by k tomu nebyly splněny podmínky ve smyslu ustanovení § 23 zákona o Ústavním soudu. V takovém případě by naopak I. senát Ústavního soudu musel zamítnout ústavní stížnost na základě tzv. odlišení (*distinguishing*) věci od věci řešené nálezem sp. zn. III. ÚS 2707/18.

27. Ústavní soud proto zvažoval, zda jsou skutkové okolnosti nyní projednávané věci v relevantních aspektech shodné s okolnostmi věci projednávané pod sp. zn. III. ÚS 2707/18. Přitom ovšem musel přihlížet i k tomu, jak (nakolik skutkově specificky, či naopak obecně) jsou formulovány nosné důvody nálezu sp. zn. III. ÚS 2707/18, a nemohl pominout ani to, v jakém judikatorním kontextu byly samy tyto závěry formulovány.

28. Podle dřívější ustálené judikatury obecných soudů i soudu Ústavního platilo, že zamítnutí určovací žaloby podle § 18 odst. 1 zákona o církevních restitucích za současného prolomení „blokačního ustanovení“ § 29 zákona o půdě by mohly odůvodnit pouze okolnosti vskutku mimořádné povahy obzvlášť intenzivně působící ve prospěch poskytnutí právní ochrany osobám, na něž byly objekty náležející původně církvím v rozporu se zákonem převedeny; kupř. dobrověrné nabytí majetku, u něhož jednoznačně nejsou naplněny předpoklady naturální restituce (srov. např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 1. 8. 2016 sp. zn. 28 Cdo 4546/2015, ze dne 27. 9. 2017 sp. zn. 28 Cdo 4082/2017 či usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 11. 2016 sp. zn. 28 Cdo 2497/2016 či nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 6. 2017 sp. zn. III. ÚS 1862/16).

29. V posledně citovaném nález (sp. zn. III. ÚS 1862/16) Ústavní soud konkrétně konstatoval, že „dobrou víru stěžovatelky tedy je potřeba brát do úvahy, což ostatně Ústavní soud potvrdil i v [...] nález (sp. zn. Pl. ÚS 10/13. S ohledem na popsání odlišnosti, jakož i na výše citovanou a Ústavním soudem v minulosti aprobevanou právní úpravu by nicméně okolnosti věci musely být skutečně mimořádné, aby ospravedlnily kasační zásah Ústavního soudu ve prospěch stěžovatelčích práv“. Mezi nosné důvody tohoto nálezu [a obdobně i nález (sp. zn. I. ÚS 349/17 ze dne 22. 6. 2017 (N 109/85 SbNU 781))] tak patří pravidlo, podle něhož samotná dobrá víra nabyvatele „blokovaného“ majetku, pakliže není doprovázena skutečně mimořádnými okolnostmi, nemůže vést k prolomení účinků blokačního ustanovení a potažmo zamítnutí žaloby podle § 18 odst. 1 zákona o církevních restitucích.

30. I v tomto kontextu je tudíž třeba interpretovat, co tvoří nosné důvody nálezu sp. zn. III. ÚS 2707/18 a jaké mají tyto nosné důvody dopady na nyní projednávanou věc. Nosné důvody nálezu sp. zn. III. ÚS 2707/18 přitom lze rozdělit v zásadě do dvou vzájemně propojených kategorií. Ústavní soud v tomto nález na jedné straně zpochybnil závěr obecných

soudů, že stěžovatelka nebyla stran nabytí privatizovaného majetku v dobré víře, a dále zdůraznil, že ve věci měl být zohledněn i princip ochrany důvěry jednotlivce v akty státu.

31. Primárním důvodem vydání vyhovujícího nálezu však zřetelně bylo to (i s ohledem na vztah nálezu sp. zn. III. ÚS 2707/18 k nálezové prejudikatuře; k tomu srov. níže bod 34), že obecné soudy nedostatečně posoudily, zda předmětné pozemky skutečně přešly na stát v rozhodném období, tj. po 25. 2. 1948 či již dříve. Konkrétně Ústavní soud konstatoval, že „v řízení podle § 18 odst. 1 zákona o majetkovém vyrovnání jsou pro zachování mezí ústavně zaručených práv na ochranu vlastnictví a soudní ochranu obecné soudy povinny pečlivě posuzovat, zda sporný majetek vůbec podléhal blokačnímu ustanovení. V situaci tvrzeného přechodu majetku na stát podle zákona č. 142/1947 Sb., o revizi první pozemkové reformy, není ústavně souladným postup, při němž soud z nedostatku důkazů o přechodu majetku na stát před rozhodným obdobím vyvodí závěr o přechodu po 25. 2. 1948, a to v neprospěch účastníka řízení, který k prokázání této skutečnosti neměl povinnost unést důkazní břemeno. Ústavně nesouladný je tak v posuzované věci postup, jímž soudy dospěly k prvotnímu závěru o povaze nemovitostí jako podléhajících režimu blokačního ustanovení“. V tomto kontextu je pak nutné vnímat i další závěry obsažené v nálezu sp. zn. III. ÚS 2707/18. Jinými slovy, výrok nálezu sp. zn. III. ÚS 2707/18 byl opřen o velmi specifické nosné důvody vztahující se ke konkrétním skutkovým okolnostem. Ústavní soud v tomto nálezu vytknul obecným soudům, že zcela nedostatečně posoudily, zda se blokační ustanovení na dotčené nemovitosti vůbec vztahovalo, na což pak (podle Ústavního soudu rovněž nepřipustně) navázaly obecné soudy pouze povrchním hodnocením existence dobré víry a významu principu ochrany důvěry jednotlivce v akt veřejné moci.

32. Nastíněné skutkové okolnosti vztahující se k nejistému datu přechodu nemovitostí na stát v nyní projednávané věci dány nebyly. Obecné soudy v napadených rozhodnutích konkrétně vyšly ze skutkového zjištění, že předmětné pozemky byly „vykoupeny“ výměrem Okresního národního výboru v Třeboni ze dne 22. 2. 1949 sp. zn. 611/0-21/2-49. Rozhodnutí o náhradě, jež mělo být vydáno, nebylo v řízení doloženo, přičemž z judikatury Ústavního soudu je známo, že náhrady bývalým vlastníkům v obdobných případech nebyly poskytovány [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.), bod 273]. Obecné soudy v tomto rozsahu při zjišťování skutkového stavu postupovaly ústavně konformně a Ústavní soud má za to, že přechod předmětných nemovitých věcí na stát v rozhodném období (tj. po 25. 2. 1948) byl v řízení postaven najisto.

33. Již tato skutečnost zakládá zásadní skutkovou odlišnost mezi věcí nyní projednávanou a věcí řešenou nálezem sp. zn. III. ÚS 2707/18. V nyní projednávané věci totiž na předmětné pozemky blokační ustanovení dopadalo a tuto skutečnost je – zcela v intencích shora citované judikatury Ústavního soudu (nálezy sp. zn. III. ÚS 1862/16 a I. ÚS 349/17) – nutno zohlednit i při hledání spravedlivé rovnováhy mezi (údajnou) dobrou vírou stěžovatelky a legitimním očekáváním církevní právnické osoby na vypořádání jejího historického majetku.

34. Při rozhodování nyní projednávané věci tak Ústavní soud musí reflektovat nosné důvody nálezu sp. zn. III. ÚS 1862/16 a I. ÚS 349/17, včetně závěru, podle něhož je případnou dobrou vírou nabyvatelů nemovitostí od státu třeba brát do úvahy, nicméně okolnosti věci musely by být skutečně mimořádné, aby ospravedlnily kasační zásah Ústavního soudu ve prospěch stěžovatelčiných práv. Je třeba zdůraznit, že oba citované nálezy řešily případy, v nichž byla ve hře dobrá víra stěžovatelů a zároveň se tyto stěžovatelé mohli odvolávat na princip ochrany důvěry jednotlivce v akt veřejné moci (srov. např. I. ÚS 349/17, bod 18). Již z toho jasně plyne, že takové okolnosti samy o sobě za „skutečně mimořádné“ považovat nelze. Tento ustálený přístup Ústavního soudu k posuzování podmínek prolomení blokačního ustanovení nález sp. zn. III. ÚS 2707/18 nepřekonal a ani překonat nemohl.

35. Tento závěr lze ostatně podpořit dvěma argumenty. V první řadě plyne již z formulačního důrazu nálezu sp. zn. III. ÚS 2707/18 na (nevyjasněné) okolnosti přechodu majetku na stát. V nálezu sp. zn. III. ÚS 2707/18 tak (tvrzená) dobrá víra a důvěra ve správnost aktů státu nestály „samy o sobě“, nýbrž byly propojeny s významnou pochybností, zda se ustanovení § 29 zákona o půdě na dotčené nemovitosti vůbec vztahovalo. Právě tato kombinace pak vedla k vydání vyhovujícího nálezu. Navíc ze skutečnosti, že tento nálezn byl vydán, aniž by III. senát Ústavního soudu předložil věc plénu k přijetí stanoviska, lze usuzovat, že dřívější závěry náleznové judikatury nálezn sp. zn. III. ÚS 2707/18 překonat nemínil.

36. S ohledem na zmíněnou skutečnost, že Ústavní soud považuje přechod majetku na stát po 25. 2. 1948 (a s tím související aplikaci „blokačního ustanovení“) za postavený najisto, je tudíž pro posouzení ústavní konformity napadených rozhodnutí klíčové to, zda obecné soudy korektně vážily možnou existenci „skutečně mimořádných okolností“ na straně stěžovatelky, resp. zda v tomto ohledu řádně posoudily spravedlivé vyvážení zájmů stěžovatelky na straně jedné a vedlejší účastnice 1 na straně druhé.

37. Ústavní soud konstatuje, že závěr obecných soudů, podle něhož takové mimořádné okolnosti dány nebyly, je ústavně konformní. Podle obecných soudů za řízení nevyšly najevo žádné konkrétní okolnosti, jež by vylučovaly naturální restituci dotčeného majetku, a stěžovatelka nebyla jeho dobrověrnou nabyvatelkou, přičemž teprve kombinace dobré víry a nemožnosti naturální restituce by za skutečně mimořádnou okolnost mohla být považována.

38. Avšak i kdyby v projednávané věci dobrá víra stěžovatelky dána byla, sama o sobě by nepřevážila nad legitimním očekáváním církevní právnické osoby na vypořádání jejího historického majetku. Samotná dobrá víra ani dobrá víra kombinovaná s důvěrou v akt státu totiž ve smyslu citovaných nálezů sp. zn. III. ÚS 1862/16 a I. ÚS 349/17 skutečně mimořádnými okolnostmi nejsou (akt státu koneckonců nebyl mimořádným, nýbrž zcela pravidelným „původcem“ převodu pozemků v rozporu s blokačním ustanovením § 29 zákona o půdě). S ohledem na prokázané a shora rekapitulované pochybnosti stran průběhu privatizace a personální propojení státu a člena statutárního orgánu stěžovatelky (jež obecné soudy vedly k závěru o neexistenci dobré víry stěžovatelky) se naopak při hledání spravedlivé rovnováhy misky vah vychylují ještě více v neprospěch stěžovatelky.

39. Ústavní soud nemůže přitakat ani námitce stěžovatelky, podle níž historické nároky církevní právnické osoby nejsou vůbec ve hře, neboť Česká republika nemá zájem vykonávat vlastnické právo k předmětným pozemkům, pravděpodobně na nich není schopna řádně hospodařit a její dosavadní postoj nasvědčuje, že je vedlejší účastníci 1 nevydává. Tyto úvahy jsou zcela spekulativní a nemohou determinovat výsledek řízení o návrhu podle ustanovení § 18 zákona o církevních restitucích.

40. Za tohoto stavu Ústavní soud nemůže konstatovat, že by obecné soudy při hledání spravedlivé rovnováhy mezi právy stěžovatelky a právy vedlejší účastnice 1 vybočily z mantinelů stanovených ústavním pořádkem a judikaturou Ústavního soudu.

41. Ústavní soud z uvedených důvodů ústavní stížnost zamítl jako nedůvodnou podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

42. K návrhu stěžovatelky na zrušení § 18 odst. 1 zákona o církevních restitucích Ústavní soud uvádí, že III. výrokem nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.) byl shodný návrh zamítnut. Tento stěžovatelčin návrh proto Ústavní soud odmítl podle § 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu jako návrh nepřipustný (výrok II), neboť jeho projednání brání překážka věci již nálezem rozhodnuté (*rei iudicatae*).

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka

Podle § 22 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podávám odlišné stanovisko k výroku a odůvodnění nálezu ze dne 30. listopadu 2021 sp. zn. I. ÚS 3179/18 (dále jen „nález“). Nesouhlasím s výrokem ani odůvodněním nálezu. Mám za to, že návrhu mělo být vyhověno.

1. Moje výhrady směřují k části III (posouzení důvodnosti ústavní stížnosti) nálezu, v první řadě vůči interpretaci jeho nosných důvodů a jejich dopadů na souzenou věc. Senátní většina, která v této souvislosti v nálezu reaguje na stěžovatelkou připomenutý (vyhovující) nález Ústavního soudu ze dne 15. 6. 2020 sp. zn. III. ÚS 2707/18 (N 123/100 SbNU 350), uvedla, že primárním důvodem jeho vydání bylo to, že obecné soudy nedostatečně posoudily, zda předmětné pozemky skutečně přešly na stát v rozhodném období, tj. po 25. 2. 1948 či již dříve. Jinými slovy uvádí, že výrok nálezu sp. zn. III. ÚS 2707/18 byl opřen o velmi specifické nosné důvody vztahující se ke konkrétním skutkovým okolnostem, které obecné soudy zcela nedostatečně posoudily, tj. zda se blokační ustanovení na dotčené nemovitosti vůbec vztahovalo, na což pak (podle Ústavního soudu rovněž nepřipustně) navázaly civilní soudy pouze povrchním hodnocením existence dobré víry a významu principu ochrany důvěry jednotlivce v akt veřejné moci. V právě souzené věci však nález pouze velmi stručně konstatuje, že skutkové okolnosti vztahující se k nejistému datu přechodu nemovitostí na stát dány nebyly, neboť obecné soudy v napadených rozhodnutích konkrétně vyšly ze skutkového zjištění, že předmětné pozemky byly „vykoupeny“ výměrem Okresního národního výboru v Třeboni ze dne 22. 2. 1949 sp. zn. 611/0-21/2-49, a tedy že tyto soudy postupovaly při zjišťování skutkového stavu ústavně konformně a přechod pozemků na stát v rozhodném období byl v řízení postaven najisto. V této souvislosti se v nálezu poukazuje, že již tato skutečnost zakládá zásadní skutkovou odlišnost mezi věcí řešenou nálezem sp. zn. III. ÚS 2707/18 a právě souzenou věcí. Vedle toho nález připomíná, že ve věci sp. zn. III. ÚS 2707/18 tvrzená dobrá víra stěžovatelky a její důvěra ve správnost aktů státu nestály „samy o sobě“, nýbrž byly propojeny právě s významnou pochybností, zda se § 29 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, na dotčené nemovitosti vůbec vztahoval (srov. body 31 až 36).

2. Problém mimo jiné shledávám právě ve výše připomenutém – v interpretaci nosných důvodů nálezu a jejich dopadů na souzenou věc, a to především ve skutečnosti, zda civilní soudy dostatečně korektně vážily možnou existenci skutečně mimořádných okolností [srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 1862/16 ze dne 21. 6. 2017 (N 108/85 SbNU 767) a sp. zn. I. ÚS 349/17 ze dne 22. 6. 2017 (N 109/85 SbNU 781)]. V souzené věci připomínám, že nelze přehlédnout mimořádnou objektivní obtížnost vyvození jednoznačných závěrů z listinných důkazů (knihovní vložky č. 5 a č. 84). Civilní soudy však blíže neuvážily vypovídací hodnotu jednotlivých důkazů starých i více než 70 let ani jejich obsahovou relevanci v kontextu celého případu. Nezabývaly se námitkami stěžovatelky obsaženými již v prvním vyjádření k žalobě ze dne 1. 4. 2016, ve kterém stěžovatelka mimo jiné poukázala na to, že z doposud uvedených tvrzení a předložených důkazů neplyne, že by žalobkyni byly nemovitosti odňaty bez náhrady, a připomněla list vlastnictví č. 270 pro k. ú. Lutová, obec Chlum u Třeboně. V zásadě lze konstatovat, že okresní soud sice (zejména na stránkách 5 až 8) připomíná pokyn Fondu národního majetku České republiky k převodu majetku, doklady o schválení privatizačního projektu, výpisy z obchodního rejstříku vedeného Krajským soudem v Českých Budějovicích, zápisy změn práv v katastru nemovitostí vedeném Katastrálním úřadem pro Jihočeský kraj, katastrální pracoviště Jindřichův Hradec, jakož i kontrolní závěr Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“), avšak z těchto důkazů (o nichž soud konstatoval, že je hodnotil jednotlivě

i ve vzájemných souvislostech!) jasně a jednoznačně nevyplývá časové hledisko vlastnických změn.

3. Tyto otázky je nutno hodnotit v souvislosti s nesourodými informacemi obsaženými v privatizačním projektu. Zejména hovořícími o tom, že drtivá většina pozemků přešla na stát již při první pozemkové reformě. Nelze-li nabýt jednoznačný závěr o přechodu vlastnictví, neznamená to, že k němu muselo dojít po 25. 2. 1948. Spolu s výše uvedenými nejasnostmi to znamená, že se s věcí nelze vyrovnat poukazem na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/95 ze dne 14. 6. 1995 (N 32/3 SbNU 241; 166/1995 Sb.) – str. 14 napadeného rozsudku krajského soudu – neboť v úvahu bylo zapotřebí vzít i další skutečnosti. Jedním z úkolů civilních soudů není vyvodit vždy „jednoznačná“ zjištění z označených důkazů, nýbrž zjistit skutkový stav. Proto je třeba zejména uvážit vypovídací hodnotu důkazů, stejně jako široký kontext souzené věci a všechny relevantní okolnosti. Tomu odpovídá i úvaha, že nejsou-li klíčové knihovní vložky č. 5 a 84 způsobilé podat přesvědčivý závěr, nelze učinit další zjištění závislá na jejich průkaznosti.

4. Dospěl-li civilní soud z dostupných listin k určitým závěrům, nevyvazuje jej to ze zjišťování okamžiku nabytí skutečného vlastnického práva státem a hodnocení důkazů v kontextu celého případu. Současně nelze pominout, že v privatizačním projektu bylo uvedeno, že téměř všechny dotčené pozemky byly předmětem první pozemkové reformy. Uvedená zjištění vykazují rozpor mezi závěrem o okamžiku přechodu vlastnického práva a provedenými důkazy, o něž tento úsudek nelze opřít. Domnívám se proto, že ústavně nesouladný je již prvotní závěr o povaze nemovitostí jako podléhajících režimu tzv. blokačního ustanovení.

5. Stručně řečeno, v nálezu se sice v souvislosti s nálezem sp. zn. III. ÚS 2707/18 hovoří o velmi specifických nosných důvodech vztahujících se ke konkrétním skutkovým okolnostem, které obecné soudy ve věci nálezu sp. zn. III. ÚS 2707/18 zcela nedostatečně posoudily, avšak v právě souzené věci se v samotném nálezu jen velmi stručně konstatuje, že obecné soudy vyšly ze skutkového zjištění, že předmětné pozemky byly „vykoupeny“ výměrem Okresního národního výboru v Třeboni ze dne 22. 2. 1949 sp. zn. 611/0-21/2-49, přičemž postupovaly ústavně konformně, a že přechod těchto pozemků na stát po 25. 2. 1949 byl v řízení postaven najisto. Domnívám se proto, že bylo vhodné a především také (již kvůli závažnosti a přesvědčivosti rozhodnutí ve věci) nutné blíže rozvést a odůvodnit závěr Ústavního soudu, který je ve stávající podobě kusý. Jde především o to, zda hodnocení a odůvodnění důkazů a vyrovnání se s námitkami stěžovatelky (např. o přechodu předmětných nemovitostí před rozhodným obdobím) byla ze strany civilních soudů natolik jasná, přesvědčivá a zřejmá, že „v případě nosných důvodů“ vedla Ústavní soud ke stručně pojatému – až lapidárnímu – konstatování závěru o postavení přechodu předmětných nemovitostí najisto.

6. Další neopomenutelnou otázkou představuje skutečnost, že podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v práva těmito akty nabytá. Současně považuji za důležité mít (v souzené věci) na zřeteli i specifické, zejména restituční a privatizační okolnosti. Návazně na přezkum použití tzv. blokačního ustanovení je proto nutné (a to obdobně jako v nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2707/18) se zabývat možným způsobem nové křivdy při deklaraci údajného restitučního nároku oprávněné osoby. S přihlédnutím k bodu 34 odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.) připomínám skutečnost, že i při tvorbě předpisů zmírňujících některé majetkové křivdy platí obecné omezení dané jak faktickým stavem dotčených věcí, tak povinností minimalizace újmy na základních právech nebo jiných právech chráněných zájmech. Tedy předcházení vzniku nových majetkových křivd u osob odlišných od státu, které dotčené nemovitosti eventuálně nabyly v dobré víře v mezidobí po protiprávním zásahu státu. V citovaném nálezu Ústavní soud vyslovil i později následovaný názor, že

relevantní podstatou legitimního očekávání „je majetkový zájem, který spadá pod ochranu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě (i čl. 11 odst. 1 Listiny). Pojem ‚majetek‘ obsažený v první části čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě má autonomní rozsah, který není omezen na vlastnictví hmotného jmění a nezávisí na formální kvalifikaci vnitrostátního práva. Může zahrnovat jak ‚existující majetek‘, tak různé majetkové hodnoty včetně pohledávek, na jejichž základě stěžovatel může tvrdit, že má přinejmenším ‚legitimní očekávání‘ dosáhnout účinného užívání vlastnického práva. Předmětem ochrany podle zmíněného článku je tedy nejen nabytý, tj. existující majetek, ale také legitimní očekávání nabytí takového majetku. Ústředním pravidlem při zvažování aplikovatelnosti čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě je ohled na konkrétní a individuální okolnosti případu, které ve svém souhrnu měly založit majetkový zájem chráněný čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě [*Iatridis proti Řecku* [GC], rozsudek ze dne 25. března 1999, č. 31107/96, odst. 54, ECHR 1999-II; *Beyeler proti Itálii* [GC], ze dne 5. ledna 2000, č. 33202/96, odst. 100, ECHR 2000-I; *Broniowski proti Polsku* [GC], ze dne 22. června 2004 č. 31443/96, odst. 129, ECHR 2004-V; *Anheuser-Busch Inc. proti Portugalsku* [GC], ze dne 11. ledna 2007, č. 73049/01, odst. 63]“. Nelze si nevšimnout, že (a to právě v souvislosti s dalšími pochybeními obecných soudů zkoumanými v souzené věci) tyto základní požadavky pro identifikaci legitimního očekávání stěžovatelky byly splněny. A to tím spíše, vystupuje-li z ochrany legitimního očekávání zřetelně do popředí očekávání založeného individuálním právním aktem státu [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.) nebo sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.)].

7. Nelze také přehlédnout nálezy sp. zn. I. ÚS 2216/09 ze dne 31. 5. 2011 (N 103/61 SbNU 551), jehož *ratio decidendi* týkající se principu důvěry občanů v rozhodovací činnost orgánů státu v kontextu tzv. velké privatizace lze vztáhnout na souzenou věc. Schválil-li privatizaci orgán státu, je se zřetelem k tomuto principu nepřiměřeným závěr, podle něhož by tyto nemovitosti měly být státu navraceny, kdy připomínám body 23 a 27 citovaného nálezu: „Závěry obecných soudů nelze s ohledem na výše předestřený princip presumpce správnosti rozhodovací činnosti orgánů státu považovat za přijatelné. Výklad přijatý napadenými rozhodnutími obecných soudů stěžovatelky (resp. její právní předchůdce) staví do pozice, která předpokládá, že by měly od počátku privatizačního vztahu zpochybňovat platnost a správnost rozhodnutí státu, která přijal [...]. Kritériem pro posouzení charakteru právního vztahu, v němž vystupuje na jedné straně stát (státní orgány), nemůže být pouze povaha dílčího, konkrétního právního úkonu (kupní smlouva či smlouva o prodeji podniku), nýbrž povaha tohoto právního vztahu v jeho ucelené, komplexní podobě (tzv. velká privatizace) a především postavení a působení státu v jeho rámci (viz nezbytný proces schvalování privatizačního projektu v rámci tzv. velké privatizace ze strany vrchnostenských orgánů státu.“ Nelze proto ani pominout vnější stránku věci; že listiny, jež byly předměty stěžejních důkazů, byly schváleny rozhodnutím státního orgánu. V tom případě měly vzít soudy v potaz i princip důvěry v akty orgánů veřejné moci. Tento vzájemný vztah měl být v intencích stěžovatelčina ústavně zaručeného práva na soudní ochranu náležitě posouzen, a to také v kontextu nálezu sp. zn. II. ÚS 2640/17 ze dne 22. 5. 2018 (N 98/89 SbNU 467), neboť byla-li stěžovatelka schválením privatizačního projektu ujištěna o jeho správnosti, je nepřiměřené požadovat, aby aktivně zjišťovala jeho možnou nesprávnost s odůvodněním, že o údajném původu nemovitostí vědět „měla a mohla“. Tuto pochybnost nelze vypořádat odkazem na personální propojenost vedení subjektů zapojených v privatizaci; na té bylo nezávislé rozhodnutí Ministerstva pro správu národního majetku a jeho privatizaci o schválení privatizačního projektu státního podniku. Přitom právní předchůdkyně stěžovatelky nabyla majetek v rozsáhlé a bezpochyby složité privatizaci, což nutně vede k otázce, zda v takové situaci není přemrštěným požadavek, aby jí mohla či měla být známa povaha každé jednotlivé nemovitosti, jejichž souhrn se pohyboval v řádech tisíců hektarů. Za předpokladu skutečně prokázaného přechodu nemovitostí na stát po 25. 2. 1948 lze na věc

pohlížet i tak, že stát pochybil, když privatizační projekt schválil. I přes prodlení státu s přijetím zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi však takové hypotetické pochybení nelze klást stěžovateli k tíži. A to tím spíše v kontextu nejasného okamžiku původního přechodu nemovitostí na stát, reálné podobě privatizace i dobré víře v oprávněnou držbu nemovitostí.

8. Má-li jednání státu za následek i důvěru majetek nabývajících subjektů ve správnost aktů privatizace, není přiměřený a ústavně souladný postup, při němž byla posuzována dobrá víra stěžovatelky na úkor nutných úvah o její důvěře v platnost privatizačních aktů státu ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Domnívám se proto, že za situace, kdy nebylo bráno v potaz legitimní očekávání stěžovatelky, bylo postupem pomíjejícím jeden ze základních principů demokratického právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy porušeno stěžovatelčino právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a v důsledku toho také její právo na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

9. Mimo uvedené nelze také pominout skutečnost, že dobrá víra v oprávněnou držbu nemovitostí představovala jeden z klíčových aspektů rozhodování věci. Tedy, kdy soudy rozhodly, že stěžovatelka vlastnické právo k nemovitostem pro neoprávněnost držby z důvodu nedostatku dobré víry nevydržela. Současně však důsledně nevzaly v potaz otázku, zda všem členům statutárního orgánu (nebo alespoň jeho většině) musely být známy všechny možné informace o povaze a rozsahu privatizovaného majetku, za v podstatě klíčovou (rozhodnou) odvolací soud považoval pouze skutečnost, že Ing. Hůda (který podle stěžovatelky privatizační projekt ani nesestavoval) vystupoval v trojjediné úloze, do níž byl navíc delegován jednotlivými dotčenými subjekty. K uvedenému navíc nelze nedodat, že krajský soud v zásadě (alespoň hypoteticky nepřipustil) ani nepřipomněl dobrou víru dotčených osob (statutárních orgánů Státního rybářství Třeboň a právní předchůdkyně) a poukázal na úlohu výše připomenutého Ing. Hůdy, s nímž spojuje postup privatizace jako způsobu nabytí vlastnictví stěžovatelkou, který vede k popření obecné myšlenky spravedlnosti.

10. V těchto problematických (zjednodušujících) souvislostech navíc nemohu pominout, že šlo o privatizaci historicky a organizačně roztržistou, neboť podle privatizačního projektu: I. téměř 100 % pozemků, a hlavně rybníků nabyt československý stát a tím i státní podnik již při první pozemkové reformě (po roce 1920). Jen nepatrná část pozemků a rybníků Státního rybářství Třeboň přešla do majetku československého státu různými postupy do 25. února 1948 a jsou v současné době navraceny původním majitelům, městům a obcím; II. restituce byly vyřízeny a také, že restituční nároky byly ke dni předložení privatizačního projektu vyrovnány; III. po splnění restitučních nároků a předání rybníků městům a obcím bude právní předchůdkyně stěžovatelky obhospodařovat rybníky o ploše nižší o 8,7 % a IV. jsou nemovitosti v projektu označeny jako původní církevní majetek (či jako „před rokem 1950 církevní majetek“). Civilní soudy však s odkazem na podle nich zjištěný („minimálně nestandardní“) způsob privatizace (a tedy na popření obecné myšlenky spravedlnosti – krajský soud) nevěnovaly mimo jiné pozornost skutečnosti, že důkazy obsahovaly dvě informace hovořící pro dobrou víru stěžovatelky a dvě hovořící proti ní. V extrémním rozporu jsou zejména první a třetí soudem zjištěné informace. Měl-li stát nabýt téměř 100 % pozemků a hlavně rybníků v první pozemkové reformě, stěží mohly tvořit předmět restitucí rybníky představující nezanedbatelných 8,7 % majetku.

11. Podle okresního soudu musí být dobrá víra hodnocena objektivně a dotčené osoby měly v pochybnostech zkoumat, zda nemovitosti mohou restituci podléhat (str. 11 a 12 rozsudku). Ptám se však, zda je po stěžovateli (resp. po jejím právním předchůdci) přiměřené požadovat zjišťování povahy nemovitostí na základě (v té době) přes čtyřicet let starých stěží průkazných listin a požadovat, aby z nich státní podnik objektivně měl a mohl vyvodit závěry, k nimž nyní na základě teoreticky možné pochybnosti o způsobilosti nemovitostí být předmětem privatizace dospěl okresní soud. Tedy, závěr okresního soudu i krajského soudu, že

danou vědomost stěžovatelka mít „mohla a měla“ (resp. statutární orgány SR Třeboň „zjistit mohly a měly“) vlastně po stěžovatelce v konečném důsledku požaduje, že by měla a mohla odhalit přechod nemovitostí na stát v rozhodném období tak, jak k němu ústavně nesouladným způsobem soudy nyní dospěly. Zde proto poukazují na to, že takový postup (předpoklad) ignoruje realitu zásadních změn ve společnosti a složitost procesu privatizace, revize první pozemkové reformy a v podstatě i první pozemkové reformy samotné. Závěr o absenci dobré víry stěžovatelky tak u obou soudů spočívá v tom, že stěžovatelce měla a mohla být známa indicie hraničící vůbec s reálnou možností vědět o tom, že nemovitosti nemají být privatizovány.

12. K uvedenému navíc přistupuje skutečnost, že krajský soud, který stěžovatelce sice přisvědčil v tom, že závěr okresního soudu o nedostatku její dobré víry v nabytí vlastnictví byl učiněn na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu (srov. bod 3 rozsudku krajského soudu), se sám dostatečně a s ohledem na všechny okolnosti nezabýval skutkovými předpoklady dobré víry stěžovatelky v individuálním případě. Neodůvodnil, jak dospěl k závěru, že se s takovými skutečnostmi právní předchůdkyně seznámila. Toliko převzal skutková zjištění okresního soudu, podle nějž se s takovými skutečnostmi stěžovatelka seznámit měla a mohla, přičemž její případný omyl není omluvitelný. Připomínám, že Ústavní soud konstatoval již v nálezu sp. zn. I. ÚS 3248/10 ze dne 17. 5. 2011 (N 95/61 SbNU 463) a v usnesení sp. zn. III. ÚS 50/04 ze dne 3. 6. 2004 (U 35/33 SbNU 545), že ke kvalifikaci držby jako oprávněné nestačí subjektivní přesvědčení, že držitel věc patří, ale je třeba, aby se dobrá víra opírala o objektivně omluvitelný omyl. Krajský soud blíže neodůvodnil, na jakém omylu a proč by mohla dobrá víra stěžovatelky spočívat!

13. Pozornost si dále zasluhuje přístup Nejvyššího soudu, který nejprve poukázal na to, že pouze ve výjimečných případech, v nichž by pro to existovaly silné a přesvědčivé důvody (okolnosti skutku mimořádné povahy) obzvláště intenzivně působící ve prospěch poskytnuté právní ochrany osobám s dobrověrným nabytím majetku, lze umožnit prolomení tzv. blokačního ustanovení (srov. str. 8 až 9). I když Nejvyšší soud připustil, že řešení této otázky je vždy spjato s konkrétními skutkovými zjištěními, následně se ztotožnil s mechanickým způsobem zdánlivě objektivního a „odosobněného“ posouzení dobré víry stěžovatelky a fakticky potvrdil závěry nižších soudů. Obávám se proto, že žádný ze soudů nesplnil povinnost vyhodnotit dobrou víru se zřetelem ke všem konkrétním specifikům, a proto se domnívám, že závěry o absenci dobré víry v oprávněnou držbu nemovitostí na straně stěžovatelky jsou odtržené od kontextu věci, a jsou tak v extrémním rozporu s provedenými důkazy. K tomu lze dodat především to, že objektivní hodnocení dobré víry neznamená vyloučení ostatních aspektů a „mechanický“ příklon k téměř vždy možné přítomnosti objektivních pochybností. Civilní soudy a ani Ústavní soud se nepozastavily nad tím, že tyto soudy nehodnotily vzájemný rozpor informací o církevním původu nemovitostí. Ostatně objektivní usuzování na dobrou víru není (a ani nemůže být) procesní zkratkou ke snazšímu vyvození závěru o kategorii, jež je svou povahou subjektivní, a která tudíž vyžaduje i důsledné zjišťování subjektivních okolností. Naopak je současně vnějším kritériem, v němž musí (po provedeném dokazování) výsledný závěr obstát a být přezkoumatelný. Z hodnocení dobré víry z objektivního pohledu „se zřetelem ke všem okolnostem“ neplyne, že se osoba mohla seznámit se všemi teoreticky dostupnými skutečnostmi. Za připomenutí stojí skutečnost, že i když Ústavnímu soudu, až na výjimky, nepřísluší výklad běžného zákona, nelze pominout, že právě citovaná část věty první § 130 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, nebyla vykládána ve vztahu k větě druhé, podle níž „se má v pochybnostech za to, že držba je oprávněná“.

14. Vymezují se také ke skutečnosti, že Ústavní soud se vlastně k předmětnému kontrolnímu závěru NKÚ č. 46/94, resp. k jeho hodnocení civilními soudy nevyjádřil, přičemž je nutno připomenout, že krajský soud konkrétní stěžovatelčiny námitky dostatečně

nezohlednil, nevěnoval pozornost tomu, že se okresní soud nezabýval tím, jak NKÚ dospěl k závěru o církevním původu majetku, ani tomu, zda se kontrolní závěr týkal předmětných nemovitostí. Navíc okresní soud neprovedl ani důkaz spisem o provedené kontrole a navíc ani nezohlednil, že pro zápis vlastnického práva právní předchůdkyně stěžovatelky do katastru nemovitostí byl ze strany NKÚ zrušen požadavek na nezapsání tohoto práva (přípisem ze dne 20. 9. 1993). Z přípisu o dva roky staršího než publikovaný kontrolní závěr NKÚ, stěžovatelka dovozovala souhlas státu se zápisem jejího vlastnictví. Za zaznamenáníhodnou považují také skutečnost, že kontrolní závěr NKÚ byl sice uveřejněn, nicméně jej nenásledovaly další právní kroky (které by po úspěšné privatizaci měly dobrou víru v oprávněnou držbu zpochybnit) ani nebylo zohledněno, že z pohledu stěžovatelky proti sobě stály dva odlišné závěry státního orgánu. Pouze jeden z nich byl však právně závazný: první konstituoval vlastnické právo právní předchůdkyně stěžovatelky, kdežto druhý konstatoval toliko přechod patrně také církevního majetku, ale bez porušení právních předpisů. Proto také lze považovat nakládání civilních soudů s kontrolním závěrem NKÚ za možné libovolné vyvození (domněle) objektivní seznatelnosti neplatnosti privatizace stěžovatelkou, na kterou pak již jen navázalo „mechanické“ vyvození závěru o „nutné“ absenci její dobré víry.

15. Domnívám se tedy, že v souzené věci není situace tak zřejmá, jak je uváděna v rozhodnutích civilních soudů a jak je jen velmi stručně konstatována v nálezu Ústavního soudu (srov. bod 32). Nelze nevidět (a stěžovatelka to sama připomíná), že ke komplexní otázce rozsáhlé privatizace, jež se udála před téměř třiceti lety, přistoupily soudy excesivně zjednodušujícím způsobem, stejně jako nelze opomenout, že součástí ústavně zaručeného práva na soudní ochranu je také důsledné zjištění skutkových okolností. V tomto smyslu musím poukázat na jistou jednoduchost (povrchnost), s níž se nálezy vyrovnávají s komplexitou souzené věci – tedy se situací, kdy jeden z nosných důvodů nálezu, jak je v něm samotném uvedeno, úzce souvisí s dalšími. Stručně řečeno, tato souvislost měla být podrobněji rozebrána, neboť z nálezu se nejen dostatečně nepodává, do jaké míry a proč nebylo třeba řešit dobrou víru právní předchůdkyně stěžovatelky a možnost vydržení nemovitostí, ale nálezy také dostatečně neodůvodňují, proč připomenuté nedůslednosti v postupu civilních soudů, které dostatečně přesvědčivě neodstraňují nejasnosti o době přechodu nemovitostí na stát a o jejich souvztažnosti s problémem důvěry v akty státu a dobré víry stěžovatelky nebyly brány v úvahu. Přísně vzato již samotná obsahově úsporná argumentace neexistencí nosného důvodu (o stručně tvrzené době přechodu nemovitostí na stát a o pouze konstatovaném vyloučení mimořádných okolností – viz body 36 a 37 nálezu) nemůže zásadně vyloučit nedostatečné vypořádání se s ucelenou stránkou souzené věci ze strany civilních soudů. K tomu je nutno navíc ještě dodat to, že by mohlo ke zrušení napadených rozhodnutí vést posouzení problému důvěry v akty státu a dobré víry stěžovatelky, neboť ani tento závěr nelze vyloučit, a to například kvůli konkrétní podobě privatizace velkého rozsahu, historické i organizační roztržitosti nemovitostí, jakož i zmiňovanému deficitu právních kroků, které by na základě tvrzení v kontrolním závěru NKÚ zpochybnilly dobrou víru stěžovatelky v oprávněnost držby dotčených nemovitostí. Lze proto uzavřít, že civilní soudy dostatečně neuvážily ani působení dobré víry, ačkoli z důkazního řízení a námitek stěžovatelky vyplývala řada skutečností hovořících pro její naplnění. Bylo povinností soudů posoudit otázku dobré víry se zřetelem ke všem okolnostem případu, které nasvědčují tomu, že stěžovatelka vlastnické právo k nemovitostem mohla vydržet. Nezabývaly-li se obecné soudy komplexně otázkou dobré víry v naznačeném směru, nelze jejich skutková zjištění považovat za úplná a navazující právní závěr aprobovat. Tímto postupem civilní soudy porušily zákaz libovůle ve smyslu čl. 2 odst. 2 Listiny a ústavně zaručené právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Závěrem o neoprávněnosti držby nemovitostí spolu s neústavním způsobem posouzení přechodu nemovitostí na stát v rozhodném období porušily i její právo na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Ústavní soud v této souvislosti

již mnohokrát připomněl, že podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státě je princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci.

16. Ostatně se domnívám, že senát měl postupovat podle § 23 zákona o Ústavním soudu a předložit věc plénu.

Č. 209**Použití § 142 odst. 3 občanského soudního řádu při rozhodování
o náhradě nákladů řízení
(sp. zn. III. ÚS 2389/20 ze dne 30. listopadu 2021)**

I. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení nelze poměřovat úspěch a neúspěch v řízení jen tím, jak bylo o konkrétní žalobě rozhodnuto, tj. bez zohlednění širších souvislostí. Závisela-li výše přiznaného plnění na závěrech znaleckého posudku, přičemž žalobce měl ve věci jen částečný úspěch, musí se soud při rozhodování o nákladech řízení vždy zabývat použitím § 142 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. To platí tím spíše, byl-li základ nároku žalobce důvodný a převyšovala-li by výše náhrady nákladů řízení uložená žalobci částku mu přiznanou ve výroku ve věci samé. Jestliže soud v takové situaci § 142 odst. 3 občanského soudního řádu ignoroval, porušil tím právo žalobce na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Uplatnil-li žalobce spolu s pohledávkou na náhradu škody též náklady spojené s jejím uplatněním, mezi které může patřit i výdaj spojený se zpracováním znaleckého posudku vyčísujícího přesnou výši škody, jde v řízení před soudem toliko o příslušenství pohledávky, nikoliv o další pohledávku se samostatným skutkovým základem.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a soudců Vojtěcha Šimíčka a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatele Mgr. Pavla Strnada, Ph.D., zastoupeného advokátem JUDr. Jakubem Šilhou, sídlem Krajánkova 1395/14, Praha 4, proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 29. dubna 2020 č. j. 25 Co 79/2020-433 a rozsudku Okresního soudu Praha-západ ze dne 12. prosince 2019 č. j. 18 C 78/2016-402, za účasti Krajského soudu v Praze a Okresního soudu Praha-západ jako účastníků řízení a Romana Průši, zastoupeného JUDr. Martinem Klímou, advokátem, sídlem tř. V. Klementa 203/9, Mladá Boleslav, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Výroky II, III a IV usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 29. dubna 2020 č. j. 25 Co 79/2020-433 a výroky II, III a V rozsudku Okresního soudu Praha-západ ze dne 12. prosince 2019 č. j. 18 C 78/2016-402 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Výroky II, III a IV usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 29. dubna 2020 č. j. 25 Co 79/2020-433 a výroky II, III a V rozsudku Okresního soudu Praha-západ ze dne 12. prosince 2019 č. j. 18 C 78/2016-402 se ruší.

Odůvodnění**I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí**

1. Ústavní stížností ze dne 14. 8. 2020, podanou 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“) a doplněnou dne 3. 2. 2021, se stěžovatel domáhá zrušení napadených nákladových výroků shora uvedených soudních rozhodnutí s tvrzením, že jimi bylo porušeno jeho právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z ústavní stížnosti, obsahu napadených rozhodnutí a soudního spisu vedeného Okresním soudem Praha-západ (dále jen „okresní soud“) pod sp. zn. 18 C 78/2016, který si Ústavní soud vyžádal za účelem posouzení opodstatněnosti a důvodnosti ústavní stížnosti, vyplývají následující zjištění. Stěžovatel se po vedlejším účastníkovi domáhal žalobou podanou u okresního soudu náhrady škody ve výši 116 200 Kč s příslušenstvím. Škoda měla stěžovateli vzniknout na jeho automobilu v důsledku dopravní nehody prokazatelně zaviněné vedlejším účastníkem. Obchodní společnost Allianz pojišťovna, a. s., u níž byl vedlejší účastník pojištěn, zaplatila stěžovateli škodu na vozidle ve výši 219 253 Kč (oprava vozidla) a dále uhradila faktury za zapůjčení náhradního vozidla ve výši 38 000 Kč a 5 000 Kč. Neuhradila však částku ve výši 95 000 Kč představující snížení tržní (obchodní) hodnoty vozidla stěžovatele v důsledku dopravní nehody ani náklady na vypracování znaleckého posudku ve výši 6 200 Kč a náklady právního zastoupení ve výši 15 000 Kč.

3. Okresní soud nejprve rozsudkem ze dne 25. 8. 2016 č. j. 29 C 78/2016-85 zamítl žalobu stěžovatele s tím, že podle něj nelze k ceně opravy ještě přičíst „rozíl mezi původní hodnotou vozu a jeho hodnotou po opravě“, neboť by se přihlíželo ke skutečnostem, které se škodní událostí nesouvisejí. Odpovídá-li „cena opravy tomu, že vozidlo bylo uvedeno do předešlého stavu z hlediska jeho funkčních kvalit, nemohou se do výše náhrady nad rámec toho promítat specifika tvorby cen na trhu ojetých vozidel“. Současně okresní soud zamítl i toutéž žalobou uplatněný nárok manželky stěžovatele MUDr. Věry Strnadové, CSc., která se domáhala náhrady nemajetkové újmy. Právní závěry okresního soudu byly následně potvrzeny rozsudkem Krajského soudu v Praze (dále též jen „krajský soud“) ze dne 18. 1. 2017 č. j. 25 Co 636/2016-128, podle něhož nárok stěžovatele na úhradu „obchodního znehodnocení vozidla není dán, neboť ten s dopravní nehodou způsobenou žalovaným přímo nesouvisí“. Proti rozsudku krajského soudu podal (pouze) stěžovatel dovolání, na jehož základě Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 10. 11. 2017 sp. zn. 25 Cdo 2782/2017 zrušil výrok o náhradě škody spočívající v obchodním znehodnocení vozidla. Nejvyšší soud uvedl, že pokud byly vynaloženy náklady na opravu vozidla a i poté je jeho obvyklá cena nižší než před nehodou, pak je nutno přiznat stěžovateli náhradu škody (resp. pojistné plnění) i v rozsahu tzv. obchodního znehodnocení. Odkázal přitom na § 2969 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, který podle něj přiznává poškozenému jak náhradu nákladů k obnovení nebo nahrazení funkce věci, které účelně vynaložil, tak nárok na náhradu snížení hodnoty věci. Nejvyšší soud zdůraznil, že rozhodnutí krajského soudu spočívalo na nesprávném právním posouzení věci, a protože důvody, pro které bylo rozhodnutí odvolacího soudu zrušeno, platí také pro rozhodnutí soudu prvního stupně, vrátil věc okresnímu soudu k dalšímu řízení.

4. Po vrácení věci Nejvyšším soudem rozhodl okresní soud ústavní stížností napadeným rozsudkem tak, že stěžovateli přiznal nárok na náhradu škody ve výši 44 000 Kč se zákonným úrokem z prodlení a ve zbytku jeho nárok zamítl (výrok I). Dále uložil stěžovateli povinnost zaplatit vedlejším účastníkovi náhradu nákladů řízení ve výši 36 582,41 Kč (výrok II) a obchodní společnosti Allianz pojišťovna, a. s., která měla v řízení před okresním soudem postavení vedlejší účastnice řízení na straně žalovaného, náklady řízení ve výši 1 819,50 Kč (výrok III). Znaleckému ústavu Vysokému učení technickému v Brně – Ústavu soudního inženýrství soud přiznal za účast při dvou soudních jednáních znalečné ve výši 39 110 Kč (výrok IV), stěžovateli uložil povinnost zaplatit České republice – okresnímu soudu náhradu nákladů ve výši 46 786 Kč (výrok V) a vedlejším účastníkovi povinnost k náhradě nákladů České republice – okresnímu soudu ve výši 28 517 Kč (výrok VI). O nároku MUDr. Věry

Strnadové, CSc., již nebylo ústavní stížností napadeným rozsudkem okresního soudu žádným způsobem rozhodováno [byť byla v záhlaví rozhodnutí stále označena jako žalobkyně b]).

5. Okresní soud s odkazem na výše uvedený rozsudek Nejvyššího soudu uznal základ nároku stěžovatele na vyrovnání tzv. obchodního znehodnocení vozidla, přiznal ho však v nižší částce, než stěžovatel požadoval na základě znaleckého posudku zpracovaného znaleckým ústavem Equity Solutions Appraisals, s. r. o. Okresní soud si však nechal v řízení zpracovat revizní znalecký posudek od Vysokého učení technického v Brně – Ústavu soudního inženýrství, který stanovil obchodní znehodnocení vozidla v důsledku havárie na pouhých 6 % z ceny vozidla před poškozením (č. l. 216 soudního spisu), resp. na částku cca 29 000 Kč, z níž vyšel rovněž okresní soud ve svém rozsudku. Z revizního znaleckého posudku okresní soud dále dovodil, že stěžovatelem předložený znalecký posudek „nesplňuje příslušné požadavky kladené na znalecké posudky, jakož i způsob posouzení ocenění snížení hodnoty předmětného automobilu po provedených opravách, je naprosto nedostačující a nerelevantní“ (bod 9 odůvodnění), neboť „nerozlišuje mezi faktory majícími vliv na cenu vozidla a faktory majícími vliv na změnu vozidla po opravě poškození, přičemž své závěry opírá o obecný kalkulátor výpočtu škody na vozidle, jehož obecná platnost je zaměřena na konkrétní automobilový trh v USA, a nikoliv na podmínky týkající se území České republiky“. Z těchto důvodů okresní soud posoudil náklady stěžovatele na vypracování tohoto znaleckého posudku jako neúčelně vynaložené.

6. O náhradě nákladů řízení rozhodl okresní soud toliko podle § 142 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, (dále jen „o. s. ř.“) tak, že přiznal vedlejšímu účastníkovi (žalovanému), který byl v řízení úspěšnější než stěžovatel, nárok na náhradu nákladů řízení v částce 36 582,41 Kč, přičemž tato částka představuje 24,26 % z jejich celkové výše – rozdíl úspěchu vedlejšího účastníka v řízení v rozsahu 62,13 % a úspěchu stěžovatele v rozsahu 37,87 % (viz bod 49 odůvodnění). Úspěšnější než stěžovatel byla též obchodní společnost Allianz pojišťovna, a. s. (vedlejší účastnice na straně žalovaného v řízení před okresním soudem), pročež jí soud přiznal náhradu nákladů řízení ve shora uvedené výši. Vzhledem k tomu, že okresní soud přiznal znaleckému ústavu Vysokému učení technickému v Brně – Ústavu soudního inženýrství za účast při soudních jednáních znalečné ve výši 39 110 Kč a za zpracování revizního znaleckého posudku částku ve výši 36 193 Kč, rozhodl okresní soud tak, že účastníkům uložil povinnost nahradit státu náklady, které byly v předmětném řízení vynaloženy, a to toliko podle poměru výsledku řízení.

7. Proti rozsudku okresního soudu podal stěžovatel odvolání. Krajský soud jeho odvolání proti VI. výroku rozsudku okresního soudu napadeným usnesením odmítl (výrok I), dále rozsudek okresního soudu změnil ve II. výroku tak, že výše náhrady nákladů řízení činí 35 029,20 Kč, a ve zbytku výrok potvrdil (II. výrok), napadený III. a V. výrok rozsudku okresního soudu potvrdil (výrok III) a rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů odvolacího řízení (výrok IV).

8. Odmítnutí odvolání stěžovatele proti VI. výroku rozsudku okresního soudu, jímž byla stanovena povinnost druhého vedlejšího účastníka k náhradě nákladů řízení státu, odůvodnil krajský soud tak, že se tento výrok stěžovatele přímo nedotýká a není způsobilý mu přivodit újmu, pročež zde stěžovatel není aktivně legitimován k podání odvolání (bod 8 odůvodnění). Krajský soud se ztotožnil s okresním soudem v tom, že při určení náhrady nákladů řízení se mělo postupovat podle zásady úspěchu ve věci (§ 142 odst. 1 a 2 o. s. ř.). Stěžovatel ve svém odvolání namítal, že „ve fázi řízení vedeného kvůli otázce samotné podstaty žalovaného nároku“ měl úspěch, přičemž rozhodnutí o výši plnění záviselo na závěrech znaleckého posudku. V takovém případě měl soud použít § 142 odst. 3 o. s. ř. a přiznat stěžovateli plnou náhradu nákladů řízení. Tuto námitku stěžovatele odmítl krajský soud s tím, že se nemůže ztotožnit s jeho tvrzením, „že byl zcela úspěšný ve fázi řízení vedeného kvůli samotné podstatě žalovaného nároku. Lze k tomu říci pouze tolik, že v dané věci byla předmětem řízení žaloba

na plnění, právní možnost domáhat se vůbec ztráty ekonomické hodnoty vozidla byla jen jednou z řešených dílčích otázek. Předmětem řízení nikdy nebylo určení důvodnosti nároku“. V posuzované věci se přitom stěžovatel „domáhal tří nároků – nákladů právního zastoupení, nákladů vynaložených na znalecký posudek a ztráty hodnoty osobního automobilu. V případě prvního nároku byl žalobce zcela úspěšný, v případě druhého nároku byl zcela úspěšný žalovaný a ohledně třetího nároku byl žalobce převážně neúspěšný“. Krajský soud zdůraznil, že „reálně vzniklá škoda ... a přiznaná částka nedosahovala ani třetiny částky požadované. Ocitne-li se uplatňovaná výše co do základu oprávněného nároku v důsledku zjevného nadsazení vyčíslené částky v extrémním rozporu s jeho reálnou hodnotou“, přičemž stěžovatel „přes zjevný impuls plynoucí z výsledku dokazování k výši nároku nevezme žalobu zčásti zpět, nelze aplikovat § 142 odst. 3 o. s. ř. a znalecký posudek nelze použít dokonce ani na podporu argumentace, že by žádný z účastníků neměl mít právo na náhradu nákladů řízení“. Krajský soud přitom odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013 sp. zn. I. ÚS 2881/12 (N 212/71 SbNU 495).

9. Krajský soud II. výrokem svého rozhodnutí pouze mírně snížil (o 1 553,21 Kč) částku, kterou měl stěžovatel zaplatit vedlejšímu účastníkovi na nákladech řízení, když se neztotožnil s konkrétním postupem výpočtu nákladů řízení provedeného okresním soudem. Ve zbytku však zbylé napadené nákladové výroky rozsudku okresního soudu potvrdil. Výrok rozsudku o nepřiznání náhrady nákladů odvolacího řízení odůvodnil krajský soud tak, že stěžovatel i vedlejší účastník byli v odvolacím řízení úspěšní pouze částečně, když stěžovatel „dosáhl snížení stanovené povinnosti, avšak jeho návrhu, aby byla povinnost hradit náklady řízení stanovena žalovanému, nebylo vyhověno“. Obchodní společnosti Allianz pojišťovna, a. s., pak v odvolacím řízení žádné náklady nevznikly.

II. Argumentace stěžovatele

10. Stěžovatel ve své ústavní stížnosti rekapituluje průběh řízení před soudy a uvádí, že napadenými rozhodnutími došlo k porušení jeho práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Postupem soudů byl rovněž porušen čl. 90 Ústavy, neboť soudy neposkytly stěžovateli zákonem stanoveným způsobem ochranu jeho právům.

11. Základem nároku uplatněného stěžovatelem byla náhrada škody na vozidle spočívající v tzv. obchodním znehodnocení vozidla v důsledku dopravní nehody zaviněné vedleším účastníkem. V době od podání žaloby až do 11. 10. 2017 přitom bylo řízení vedeno vůči stěžovateli výlučně o vzniku samotné podstaty žalobního nároku. Nešlo přitom o právní posouzení jednoduché, neboť k otázce po účinnosti platného občanského zákoníku neexistovala relevantní judikatura. Stěžovatel musel bránit samotný právní základ sporu až v řízení o dovolání před Nejvyšším soudem, který mu dal za pravdu. Až jeho rozhodnutím byla ukončena první fáze řízení, ve které byl stěžovatel plně úspěšný. Stěžovatel přitom nezavinil, že řízení „bylo téměř 2 roky vedeno v právní otázce, která byla nesprávně právně posouzena okresním soudem a krajským soudem, a k otázce obhajoby výše žalobního nároku tedy nebyl v této fázi řízení vůbec připuštěn“.

12. Podle názoru stěžovatele je třeba otázku náhrady nákladů řízení posuzovat v širších souvislostech, nikoliv jen prostým poměřováním úspěchu a neúspěchu v řízení jako celku. Soudy však postupovaly protiústavně, když „pouze mechanicky poměřily výsledek sporu s vyčíslením nároku v žalobě a neuvážily širší souvislosti věci, a to zejména plný úspěch stěžovatele při obhajobě samotného právního základu sporu“. I v případě, že by soudy při komplexním zhodnocení rozhodnutí dospěly k závěru, že stěžovatel měl úspěch pouze částečný, jsou povinny uvážit podmínky použití § 142 odst. 3 o. s. ř., neboť rozhodnutí o výši plnění záviselo na závěrech znaleckého posudku. Že tak okresní soud neučinil, je v rozporu s právem na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

13. Odůvodnění usnesení krajského soudu, proč při rozhodnutí o nákladech řízení nebylo možno použít § 142 odst. 3 o. s. ř., je v příkrém rozporu se zjištěným skutkovým stavem a vykazuje znaky soudní svévole. Stěžovatel poukazuje na to, že „určení výše tržního znehodnocení vozidla v důsledku dopravní nehody je nepochybně odbornou záležitostí vyžadující technické znalosti. Dosvědčuje to sama skutečnost, že soud prvního stupně, poté, co k němu věc vrátil Nejvyšší soud, ihned přistoupil k zadání znaleckého posudku, který měl výši tohoto znehodnocení stanovit. Sám stěžovatel z důvodu předběžné opatrnosti zadal ještě před zahájením soudního řízení zpracování znaleckého posudku, který zpracoval renomovaný znalecký ústav Equity Solutions Appraisals, s. r. o., a z jeho závěrů také vycházela žalovaná částka. V souladu s tímto znaleckým posudkem uplatnil stěžovatel v žalobě náhradu škody ve výši 116 200 Kč. Jestliže částka přisouzená z tohoto titulu činí 44 000 Kč, jedná se o částku nepochybně nižší, avšak nikoli v extrémním rozsahu, jak ji posoudil odvolací soud“. Nález Ústavního soudu, na který odkázal krajský soud, přitom rovněž hovoří o extrémním nadsazení částky, kdy žalobce byl v daném řízení úspěšný ve výši pouhých 0,52 %. Stěžovatel byl v posuzované věci naproti tomu úspěšný ve více než 37 %, pročez nelze hovořit o extrémním nadsazení žalované částky z jeho strany. Stěžovatel dále upozorňuje na to, že „nemohl výsledné vyčíslení náhrady škody na vozidle provedené v rámci revizního znaleckého posudku jakkoli předjímat“. Stěžovatel vycházel v dobré víře z předloženého znaleckého posudku, který zpracoval renomovaný znalecký ústav Equity Solutions Appraisals, s. r. o., a z jeho závěrů také vycházela žalovaná částka. Skutečnost, že jiný znalec dospěl k částce zcela odlišné, jen dokresluje, že „problematika oceňování tržního znehodnocení vozidla neměla v době soudního řízení téměř žádnou praxi, nic, z čeho by stěžovatel mohl z hlediska své právní jistoty vycházet ...“.

III. Vyjádření k ústavní stížnosti

14. Ústavní soud vyzval další účastníky řízení, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti stěžovatele. Okresní soud pouze uvedl, že soudce, který ve věci rozhodoval, u okresního soudu již nepůsobí, a proto soud odkazuje na odůvodnění svého rozhodnutí, jakož i rozhodnutí krajského soudu, jenž se s argumenty stěžovatele vypořádal.

15. Krajský soud ve svém vyjádření považoval za nutné zdůraznit, že „předmětem řízení nikdy nebylo určení důvodnosti nároku, což představuje pouze jednu z dílčích předběžných otázek, ale tři nároky na plnění – 1) náklady právního zastoupení, 2) náklady vynaložené na znalecký posudek a 3) ztráta hodnoty osobního automobilu. V případě prvního nároku byl stěžovatel zcela úspěšný, tedy byla mu přiznána na jistinu částka 15 000 Kč. V případě druhého nároku byl zcela úspěšný žalovaný, neboť posudek, z něhož vycházel právně zastoupený stěžovatel, který je rovněž sám advokátem, byl shledán soudem prvního stupně jako naprosto nedostačující a nerelevantní ... V případě třetího nároku byl žalobce převážně neúspěšný, když nárok byl shledán důvodným co do 29 000 Kč, tedy co do cca 30,5 %, zatímco neúspěšný byl co do 66 000 Kč, tedy co do cca 69,5 %. Nelze tedy tvrdit, jak stěžovatel činí, že by byly jím uplatněné nároky, co do základu důvodné ...“.

16. Vedlejší účastník ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatel v petitu požaduje zrušit usnesení Krajského soudu v Brně (místo správného „Krajského soudu v Praze“), pročez ústavní stížnost „trpí vadou zmatečnosti“. Dále má vedlejší účastník za to, že stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky obrany, neboť odvoláním napadl pouze nákladové výroky, nikoliv I. výrok rozsudku krajského soudu ve věci samé. Stěžovatel podle něj „podsouvá Ústavnímu soudu vlastní konstrukce a vlastní chápání sporu“, což však důvodnost ústavní stížnosti založit nemůže. Vedlejší účastník se ohrazuje proti tvrzení stěžovatele, že byl v určité fázi řízení úspěšný. Stěžovatel byl naopak převážně neúspěšný, neboť vycházel z posudku znaleckého ústavu, který však „neměl znaleckou akreditaci na posuzování záležitostí týkajících se osobních motorových vozidel“. Proto vedlejší účastník navrhl, aby byla ústavní stížnost odmítnuta.

17. Ústavní soud zaslal vyjádření účastníků řízení a vedlejšího účastníka stěžovateli k případné replice, který svého práva nevyužil. Podáním doručeným Ústavnímu soudu dne 3. 2. 2021 však upravil petit ústavní stížnosti tak, že požaduje zrušení shora uvedeného usnesení Krajského soudu v Praze (nikoliv „v Brně“) s tím, že šlo o zjevnou chybu v psaní.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

18. Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž byla vydána napadená rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je zastoupen advokátem podle § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť stěžovatel vyčerpal všechny procesní prostředky k ochraně svých práv, resp. proti rozhodnutí krajského soudu nebylo dovolání přípustné (§ 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř.).

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

19. Ústavnímu soudu byla v čl. 83 Ústavy svěřena role soudního orgánu ochrany ústavnosti. V případě ústavních stížností směřujících proti rozhodnutím obecných soudů není možno chápat Ústavní soud jako nejvyšší instanci obecného soudnictví; Ústavní soud je nadán kasační pravomocí toliko v případě, že v soudním řízení předcházejícím podání ústavní stížnosti došlo k porušení některého základního práva nebo svobody stěžovatele [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. Úkolem Ústavního soudu není zjišťovat věcnou správnost rozhodovací činnosti soudů, nýbrž pouze kontrolovat (a kasačním nálezem případně vynucovat) ústavně souladný průběh a výsledek předcházejícího soudního řízení.

20. Ústavní soud posoudil argumentaci stěžovatele, obsah napadených rozhodnutí, vyjádření účastníků řízení a vedlejšího účastníka řízení, jakož i obsah vyžádaného soudního spisu a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná. Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti bez nařízení ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

21. Již ve svých dřívějších rozhodnutích definoval Ústavní soud podmínky, při jejichž existenci má vadné použití zákona soudem za následek porušení základních práv a svobod [srov. nálezy ze dne 10. 10. 2002 sp. zn. III. ÚS 74/02 (N 126/28 SbNU 85) a ze dne 11. 5. 2021 sp. zn. IV. ÚS 3542/20 (N 94/106 SbNU 49)]. K tomu dochází zejména tehdy, „postihuje-li rozhodování obecných soudů nepřipustně 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 ...“ (nález sp. zn. IV. ÚS 3542/20). Shora uvedené v zásadě platí i pro rozhodování o nákladech soudního řízení [srov. nálezy ze dne 13. 8. 2013 sp. zn. II. ÚS 157/13 (N 146/70 SbNU 363) nebo ze dne 10. 1. 2013 sp. zn. II. ÚS 793/12 ve znění opravného usnesení ze dne 26. 11. 2013 (N 10/68 SbNU 159)], byť k přezkumu výroků o nákladech řízení přistupuje Ústavní soud zpravidla zdrženlivě.

22. Při rozhodování o nákladech občanského soudního řízení platí dvě základní pravidla: 1. pravidlo úspěchu ve věci (§ 142 odst. 1 a 2 o. s. ř.) a 2. pravidlo procesního zavinění na zastavení řízení (§ 146 odst. 2 o. s. ř.). Na obě uvedená pravidla se pak může uplatnit moderační oprávnění soudu upravené v § 150 o. s. ř., který soudu umožňuje z důvodů zvláštního zřetele hodných účastníku, kterému vzniklo právo na náhradu nákladů řízení, tuto náhradu nepřiznat – tento postup by však měl být výjimečný [viz např. nález dne 17. 5. 2001 sp. zn. III. ÚS 727/2000 (N 75/22 SbNU 145)].

23. Zvláštní pravidlo je naproti tomu obsaženo v § 142 odst. 3 o. s. ř., které stanovuje, že „i když měl účastník ve věci úspěch jen částečný, může mu soud přiznat plnou náhradu nákladů

řízení, měl-li neúspěch v poměrně nepatrné části nebo záviselo-li rozhodnutí o výši plnění na znaleckém posudku nebo na úvaze soudu“ (viz též nález sp. zn. II. ÚS 157/13). Ústavní soud přitom zdůrazňuje, že poměřovat úspěch a neúspěch v řízení nelze jen tím, jak bylo o konkrétní žalobě rozhodnuto, tj. bez zohlednění širších souvislostí. Rozhodnutí o náhradě nákladů řízení má být zřejmým a logickým ukončením celého soudního řízení [viz nálezy ze dne 6. 2. 2017 sp. zn. I. ÚS 2904/16 (N 22/84 SbNU 283), bod 18, nebo ze dne 14. 8. 2019 sp. zn. I. ÚS 613/18 (N 146/95 SbNU 268), bod 16]. V případě, že soud bez náležitého odůvodnění nepoužije § 142 odst. 3 o. s. ř., ačkoliv ten na věc dopadá (resp. může dopadat), nebo dopustí-li se soud svévole při jeho výkladu, který je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. přepjatý právní formalismus), poruší svým rozhodnutím právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny (viz nález sp. zn. II. ÚS 157/13).

24. Ze skutkových okolností případu je zřejmé, že se stěžovatel domáhal náhrady škody v podobě tzv. obchodního znehodnocení vozidla, k němuž došlo v důsledku havárie způsobené vedlejším účastníkem. Za účelem zjištění výše škody si přitom stěžovatel nechal zpracovat znalecký posudek opatřený doložkou podle § 127a o. s. ř. Okresní soud ani krajský soud nejprve stěžovateli, v rozporu s § 2969 odst. 1 občanského zákoníku i následnou judikaturou Ústavního soudu [srov. zejména nález ze dne 27. 4. 2017 sp. zn. II. ÚS 795/16 (N 68/85 SbNU 183)], nepřiznaly nárok na náhradu škody s odůvodněním, že ji nelze požadovat tehdy, bylo-li vozidlo již opraveno. Ke změně tohoto postoje byl okresní soud „donucen“ až po zásahu Nejvyššího soudu, který vyhověl dovolání stěžovatele. Lze tak přisvědčit stěžovateli v tom, že podstatnou část řízení musel bránit samotnou podstatu (základ) svého nároku. V „ubránění“ základu svého nároku byl úspěšný, následně však bylo třeba též posoudit výši způsobené škody.

25. Za účelem zjištění výše způsobené škody nechal okresní soud zpracovat revizní znalecký posudek, podle něhož byla částka představující obchodní znehodnocení vozidla stěžovatele nižší (29 000 Kč místo částky 95 000 Kč vyčíslené ve znaleckém posudku předloženém stěžovatelem), resp. odpovídala zhruba 6 % z ceny vozidla před poškozením (viz bod 5 výše). Z částky určené revizním znaleckým posudkem přitom bez dalšího vyšel okresní soud, který stěžovateli přiznal toliko náhradu škody v celkové výši 44 000 Kč se zákonným úrokem z prodlení (29 000 Kč za obchodní znehodnocení vozidla a 15 000 Kč za příslušenství v podobě nákladů právního zastoupení).

26. V posuzované věci tak bylo použitelné ustanovení § 142 odst. 3 o. s. ř., neboť soud při určení výše náhrady škody vycházel toliko z (revizního) znaleckého posudku, na jehož základě přiznal stěžovateli pouze částečné plnění. Ustanoví-li přitom soud znalce k posouzení výše škody, není možné, aby poté soudy fakticky tvrdily, že jejich rozhodnutí v této otázce na znaleckém posudku nezáviselo, a to obzvlášť za situace, kdy o závěry znaleckého posudku tento soud opřel své výsledné rozhodnutí, tedy výši škody z něj zcela převzal [viz nález ze dne 10. 1. 2013 sp. zn. II. ÚS 793/12 ve znění opravného usnesení ze dne 26. 11. 2013 (N 10/68 SbNU 159)]. V témže nálezu Ústavní soud uvedl, „že ustanovení § 142 odst. 3 o. s. ř. je nutno rozumět tak, že se uplatní v těch případech, kdy výše žalovaného plnění závisela na znaleckém posudku nebo úvaze soudu. To však v projednávané věci splněno nebylo, neboť nalézací soud vyšel plně ze zásady úspěchu ve věci, přestože k posouzení výše škody ustanovil znalce, jemuž tento úkol na prvním místě uložil a z jehož práce následně i vycházel“. Jestliže proto okresní soud § 142 odst. 3 o. s. ř. zcela ignoroval, porušil tím právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

27. Z odůvodnění rozsudku okresního soudu není patrný žádný náznak toho, že by použití § 142 odst. 3 o. s. ř. alespoň zvažil, popř. ozřejmil, proč vycházel toliko ze zásady úspěchu v řízení. Okresní soud též pominul, že úspěch nebo neúspěch ve věci nelze poměřovat „jen tím, jak bylo o konkrétním návrhu rozhodnuto, ale je třeba jej posuzovat v širších souvislostech a brát zřetel na konkrétní okolnosti případu“ [srov. nález ze dne 9. 12. 2004 sp. zn. II. ÚS 228/04 (N 189/35 SbNU 479)].

28. Krajský soud se v odůvodnění svého rozhodnutí pokusil na námitku stěžovatele reagovat, jeho argumentaci však Ústavní soud nemůže přisvědčit. Za zjevně nesprávnou považuje Ústavní soud úvahu krajského soudu obsaženou jak v odůvodnění jeho rozhodnutí (viz bod 16 *in medio*), tak ve vyjádření zaslaném Ústavnímu soudu (viz bod 15 výše), že „předmětem řízení nikdy nebylo určení důvodnosti nároku, což představuje pouze jednu z dílčích předběžných otázek, ale tři nároky na plnění – 1) náklady právního zastoupení, 2) náklady vynaložené na znalecký posudek a 3) ztráta hodnoty osobního automobilu“. V první řadě je třeba zdůraznit, že až do zásahu Nejvyššího soudu a vrácení věci okresnímu soudu bylo naopak předmětem řízení toliko určení důvodnosti (samotného základu) nároku, který okresní soud i krajský soud v rozporu s výše uvedenými závěry popíraly (viz body 3 a 24 výše). Nesprávná je též úvaha krajského soudu, že předmětem řízení byly tři samostatné nároky na plnění. Jediný nárok (resp. pohledávka) zde byla představována ztrátou tržní ceny osobního automobilu. Náklady na právní zastoupení a náklady vynaložené na zpracování (vlastního) znaleckého posudku byly pouze příslušenstvím této pohledávky. Krajský soud přehlédl platnou a účinnou právní úpravu obsaženou v § 513 občanského zákoníku, podle níž jsou příslušenstvím pohledávky též náklady spojené s jejím uplatněním (typicky náklady právního zastoupení, znalecké posudky apod.). To bezesporu platí do doby, než soud o těchto nákladech vynaložených v souvislosti s civilním řízením rozhodne (srov. SVOBODA, K. In ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA, J. a kol. Občanský zákoník. Komentář. Svazek I. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, s. 1167). Domáhal-li se proto stěžovatel žalobou mimo jiné náhrady nákladů vynaložených na zpracování znaleckého posudku (kterou mu okresní soud nepřiznal), šlo o pouhé příslušenství pohledávky, nikoliv o „další“ pohledávku se samostatným skutkovým základem.

29. Jako nepřipadný lze též hodnotit odkaz krajského soudu na nález sp. zn. I. ÚS 2881/12 (N 212/71 SbNU 495), v němž dospěl Ústavní soud k závěru, že „ocitne-li se tedy uplatňovaná výše co do základu oprávněného nároku v důsledku zjevného nadsazení vyčíslené částky v extrémním rozporu s jeho reálnou hodnotou, a ... žalobce přes zjevný impuls plynoucí z výsledku dokazování k výši nároku nevezme žalobu zčásti zpět, pak nelze znalecký posudek provedený k výši nároku použít dokonce na podporu argumentace, že by žádný z účastníků neměl mít právo na náhradu nákladů řízení. Není-li ve věci dán důvod pro moderaci rozhodnutí o náhradě nákladů řízení (nepřiznání náhrady nákladů řízení zcela nebo zčásti v intencích § 150 o. s. ř.), pak je na obecném ... soudu, jakou částku z titulu náhrady nákladů řízení podle zásad plynoucích z § 142 odst. 2 a 3 o. s. ř. v řízení úspěšné ... žalované přizná“. V první řadě tedy daný nález Ústavního soudu nevylučuje použití § 142 odst. 3 o. s. ř. (viz citovanou pasáž *in fine*). Zadruhé nález hovoří o případě „zjevného nadsazení vyčíslené částky v extrémním rozporu s jeho reálnou hodnotou“. Tento extrémní nesoulad byl v tehdy posuzovaném případě dán tím, že žalobce byl v řízení úspěšný v pouhých 0,52 %, resp. v rozsahu 99,48 % byla jeho žaloba zamítnuta. To zjevně není případ stěžovatele, který byl celkově úspěšný v rozsahu 37,8 %. Byť částka požadovaná stěžovatelem byla (oproti přiznanému plnění) nadsazená, nebyla nadsazená zjevně, když sám soud si za účelem jejího určení nechal zpracovat revizní znalecký posudek. Zjevnou nadsazeností částky je třeba zpravidla rozumět takovou, která je očividná i bez dalšího dokazování, například revizními posudky. Stěžovatel si navíc žalovanou částku neurčil svévolně, ale v dobré víře vycházel ze závěrů posudku znaleckého ústavu opatřeného doložkou podle § 127a o. s. ř.

30. V posuzované věci nelze přehlížet, že stěžovateli byla rozsudkem okresního soudu (vycházejícím toliko z revizního znaleckého posudku) přiznána náhrada škody v celkové výši 44 000 Kč, když právní základ jeho nároku byl důvodný, avšak na nákladech řízení (vedlejšímu účastníkovi, státu i obchodní společnosti Allianz pojišťovna, a. s.) měl zaplatit v souhrnu částku ve výši 85 187,91 Kč (resp. 83 634,70 Kč podle usnesení krajského soudu). Jde o částky, které takřka dvojnásobně převyšují přiznané plnění a blíží se částce, kterou stěžovatel požadoval ve

své žalobě jako náhradu škody za obchodní znehodnocení vozidla. Za této situace nelze akceptovat postup okresního soudu, který vůbec nezvážil použití § 142 odst. 3 o. s. ř., popř. využití moderačního oprávnění podle § 150 o. s. ř. Krajský soud pak toto pochybení nenapravil, resp. založil své rozhodnutí na argumentaci, která je ve zjevném rozporu s kogentními ustanoveními zákona.

31. Lze tak shrnout, že stěžovatel musel v řízení o mimořádném opravném prostředku (dovolání) nejprve „ubránit“ samotný základ svého návrhu, který mu účastníci řízení odpírali, v dalším řízení mu bylo na základě revizního znaleckého posudku přiznáno částečné plnění ve výši 44 000 Kč, avšak na nákladech řízení mu byla pravomocně uložena povinnost zaplatit celkem 83 634,70 Kč. Důsledkem toho, že se stěžovatel domáhal svého zákonného a existujícího práva na náhradu škody v podobě tzv. obchodního znehodnocení vozidla (byť ve výši neodpovídající závěrům revizního znaleckého posudku), je situace, kdy „skončil“ s reálnou ztrátou takřka 40 000 Kč. Výklad a použití zákona, který v posuzovaném případě zvolily soudy, zakládá extrémní rozpor napadených rozhodnutí s požadavky věcně příslušného a rozumného vypořádání posuzovaného právního vztahu a je v rozporu s obecně sdílenými zásadami spravedlnosti. Touto vadou jsou stíženy všechny stěžovatelem napadené nákladové výroky rozsudku okresního soudu, resp. se reflektují také do IV. výroku usnesení krajského soudu, kterým bylo rozhodnuto o nákladech odvolacího řízení.

32. Ústavní soud uzavírá, že soudy svým postupem nerespektovaly ústavní zákaz libovůle (čl. 2 odst. 2 Listiny) a porušily tím právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

33. S ohledem na výše uvedené dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná, proto jí vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadená rozhodnutí ve shora uvedených nákladových výrocích zrušil.

Č. 210**Náležitě posouzení účinnosti konfiskace s ohledem na zásadu
in favorem restitutionis
(sp. zn. III. ÚS 361/21 ze dne 30. listopadu 2021)**

1. Právním důvodem konfiskace majetku podle 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, byl dekret samotný a následná konfiskační rozhodnutí měla jen deklaratorní charakter. Byla-li však tato konfiskační rozhodnutí ještě před rozhodným obdobím zrušena jako protizákonná, a současně stát před rozhodným obdobím předmětné nemovitosti ani nepřevzal, není dán žádný právní a ani faktický důvod k domněnce, že se na tyto nemovitosti dekret č. 12/1945 Sb. vůbec vztahoval. Obecné soudy jsou proto v těchto restitučních řízeních povinny posoudit, zda došlo k účinné konfiskaci ještě před rozhodným obdobím.

2. Nachází-li se restituční řízení v takové důkazní situaci, kdy na jedné straně stojí konfiskační vyhlášky vydané věcně nepřislušným správním orgánem a jedna z těchto vyhlášek byla navíc jako nezákonná zrušena, a přesto byl obecnými soudy při posuzování restitučního nároku učiněn závěr, že předmětné nemovitosti byly konfiskovány na základě dekretu prezidenta republiky, aniž by však bylo prokázáno, že stát tyto nemovitosti opravdu převzal, a na straně druhé zde existuje celá řada důkazů vypovídajících o tom, že postup orgánů státu podle zákona č. 142/1947 Sb., o revizi první pozemkové reformy, nebyl veden snahou „pojistit si“ přechod nemovitostí pro případ, že by se jejich dřívější konfiskace podle dekretu č. 12/1945 Sb. z různých příčin nezdařila, nýbrž svědčí spíše o prvním pokusu odebrat majetek stěžovatele, je namístě promítnout do rozhodování soudu zásadu *in favorem restitutionis*.

Nález

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení v senátu složeném z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka ve věci ústavní stížnosti stěžovatele Suverénního řádu Maltézských rytířů – České velkopřevorství, se sídlem Velkopřevorské nám. 485/4, Praha 1, zastoupeného JUDr. Ondřejem Rathouským, advokátem, se sídlem Ovocný trh 8, Praha 1, směřující proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 11. 2020 č. j. 28 Cdo 3087/2020-677, rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 5. 2020 č. j. 11 Co 236/2017-564, rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 7. 1. 2020 č. j. 28 Cdo 2620/2019-452, rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 4. 2019 č. j. 11 Co 236/2017-425 a rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 9. 1. 2019 č. j. 28 Cdo 4000/2018-403, za účasti Nejvyššího soudu a Krajského soudu v Ostravě jako účastníků řízení a České republiky – Státního pozemkového úřadu, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, zastoupené Mgr. Martinem Bělinou, advokátem, se sídlem Pobřežní 370/4, Praha 8, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 11. 11. 2020 č. j. 28 Cdo 3087/2020-677 bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto usnesení se proto ruší.

III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a průběh předchozího řízení

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví citovaných rozhodnutí Nejvyššího soudu a Krajského soudu v Ostravě (dále též jen „krajský soud“), neboť má za to, že jimi byla porušena jeho základní práva zaručená v čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

2. Jak se podává z ústavní stížnosti a přiložených listin, Okresní soud v Bruntále (dále jen „okresní soud“) rozsudkem ze dne 23. 2. 2017 č. j. 15 C 279/2013-288 ve znění opravného usnesení ze dne 22. 3. 2017 č. j. 15 C 279/2013-297 v řízení o určení vlastnictví rozhodl, že Česká republika je vlastníkem pozemků parc. č. 1206 – trvalý travnatý porost, parc. č. 1472/2 – orná půda a parc. č. 1473/2 – trvalý travnatý porost, zapsaných pro obec Vysoká a katastrální území Pitárné na listu vlastnictví č. 149 v katastru nemovitostí vedeném Katastrálním úřadem pro Moravskoslezský kraj, Katastrální pracoviště Krnov, (dále jen „předmětné pozemky“).

3. Okresní soud vyšel ze zjištění, že stěžovatel, jenž se žalobou domáhal určení vlastnického práva státu k předmětným pozemkům coby součásti svého historického majetku podle ustanovení § 18 odst. 1 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 též jen „ZMV“ nebo „zákon o majetkovém vyrovnání“), je oprávněnou osobou ve smyslu ustanovení § 3 písm. b) tohoto zákona, tedy osobou, která utrpěla majetkovou krivdu odnětím pozemků podle zákona č. 142/1947 Sb., o revizi první pozemkové reformy, ve znění pozdějších předpisů. Nepřisvědčil přitom tvrzením žalovaných F. Friče a vedlejší účastnice řízení, že stěžovatel pozbyl vlastnické právo již podle dekretů prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy, a č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa, v kterémžto případě by se na něj zákon o majetkovém vyrovnání nevztahoval.

4. K odvolání vedlejší účastnice řízení bylo rozhodnutí okresního soudu potvrzeno rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 1. 2018 č. j. 11 Co 236/2017-342, jenž byl ovšem zrušen ústavní stížností napadeným rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 9. 1. 2019 č. j. 28 Cdo 4000/2018-403. Nejvyšší soud vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení s tím, že má povinnost náležitě přezkoumat argumentaci, jež vedla okresní soud k závěru, že předmětný majetek byl stěžovateli odňat až na základě zákona č. 142/1947 Sb., a nikoli již podle shora uvedených dekretů prezidenta republiky.

5. Krajský soud následně rozhodl ústavní stížností rovněž napadeným rozsudkem ze dne 2. 4. 2019 č. j. 11 Co 236/2017-425, v němž opětovně potvrdil závěry okresního soudu, že majetková krivda nebyla na stěžovateli spáchána již před rozhodným obdobím ve smyslu ustanovení § 1 ZMV. Odvolací soud vyšel ze skutkových závěrů okresního soudu, že majetek

stěžovatele (mimo jiného i předmětné pozemky) byl vyvlastněn až postupem dle zákona č. 142/1947 Sb., a to konkrétně rozhodnutím Ministerstva zemědělství ze dne 15. 5. 1948 č. j. 24909/48-IX-R12 a dalšími navazujícími rozhodnutími, což – promítnuto do právního posouzení věci – krajskému soudu umožnilo dovodit, že stěžovatel je oprávněnou osobou ve smyslu ustanovení § 3 písm. b) ZMV, neboť jeho majetek mu byl odebrán až v rozhodném období bez náhrady postupem podle zákona č. 142/1947 Sb.

6. Ústavní stížností napadeným rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 7. 1. 2020 č. j. 28 Cdo 2620/2019-452 byl ovšem i tento rozsudek krajského soudu zrušen a vrácen mu k dalšímu řízení. Dovolací soud označil právní hodnocení odvolacího soudu za nesprávné, neboť dospěl k závěru, že stěžovatel není oprávněnou osobou ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 ZMV. Nejvyšší soud krajskému soudu vytknul, že nesprávně dovozuje zachování vlastnického práva stěžovatele z věcných a procedurálních nedostatků konfiskačních řízení, přičemž v odkazu na vlastní předchozí judikaturu i judikaturu Ústavního soudu [srov. stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 ze dne 1. 11. 2005 (ST 21/39 SbNU 493; 477/2005 Sb.); veškerá judikatura Ústavního soudu je dostupná na <http://nalus.usoud.cz>] zdůraznil, že „tvrzení o vadách v konfiskačním řízení vydaného rozhodnutí samo o sobě není s to účinky konfiskace zpochybnit, neboť právním titulem přechodu vlastnického práva zde není tento správní akt, nýbrž dekret samotný“.

7. Vysloveným právním názorem dovolacího soudu byl v dalším řízení odvolací soud vázán ve smyslu ustanovení § 243g odst. 1 věty první zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“). Krajský soud tedy (v pořadí již třetím a ústavní stížností rovněž napadeným) rozsudkem ze dne 28. 5. 2020 č. j. 11 Co 236/2017-564 rozsudek okresního soudu změnil tak, že se žaloba na určení vlastnictví druhé žalované k předmětným pozemkům zamítá (výrok I).

8. Stěžovatel napadl tento rozsudek krajského soudu dovoláním, v němž předložil k posouzení právní otázku, zda je ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 ZMV oprávněnou osobou, přičemž v jejím rámci vymezil další dílčí otázky, jimiž argumentoval v neprospěch správnosti závěru přijatého odvolacím soudem, že k odnětí vlastnického práva právního předchůdce stěžovatele došlo na základě konfiskace již před rozhodným obdobím. Stěžovatel byl toho názoru, že dovolací soud by se měl při novém posouzení těchto otázek odchýlit od řešení přijatého v této věci ve shora citovaném rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 7. 1. 2020 č. j. 28 Cdo 2620/2019-452.

9. Nejvyšší soud dovolání stěžovatele odmítl ústavní stížností napadeným usnesením jako nepřipustné podle ustanovení § 243c odst. 1 o. s. ř.

II. Argumentace stěžovatele

10. Stěžovatel se závěry obsaženými ve shora rekapitulovaných rozhodnutích Nejvyššího soudu nesouhlasí a napadá je ústavní stížností, v níž předně namítá, že v řízení o žalobách dle ustanovení § 18 odst. 1 ZMV nelze zkoumat existenci restitučních výluk dle § 8 odst. 1 tohoto zákona, neboť tyto tvoří předmět až případného následného restitučního řízení, což dokládá odkazy na příslušnou judikaturu Nejvyššího soudu i komentářovou literaturu. Má za to, že otázkou restitučního nároku se měl nejdříve zabývat Státní pozemkový úřad ve správním řízení, přičemž jeho rozhodnutí by následně podléhalo přezkumu krajským soudem v řízení podle části páté o. s. ř.

11. Stěžovatel považuje ústavní stížností napadená rozhodnutí pro absenci řádného odůvodnění za nepřezkoumatelná. Je toho názoru, že obecné soudy aplikovaly podústavní právo svévolně a interpretovaly je způsobem, který je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti, a opětovně zdůrazňuje, že jeho majetek nikdy nebyl konfiskován. V této souvislosti se dovolává závěrů vyslovených v nálezů Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2021 sp. zn. II. ÚS 1920/20 (N 14/104 SbNU 117). Stěžovatel též napadá organizaci přidělování sporů

v restitučních věcech u Nejvyššího soudu, které jsou rozhodovány pouze jediným senátem, a to senátem 28 Cdo, což má dle jeho názoru „zásadní dopad na deformaci vytváření konstantní judikatury“.

12. V doplnění ústavní stížnosti stěžovatel uvádí, že se na věc vztahují rovněž závěry nálezu ze dne 23. 3. 2021 sp. zn. I. ÚS 1975/20 (N 58/105 SbNU 153). Současně odmítá uplatnění závěrů předestřených v usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2021 sp. zn. III. ÚS 1852/20 (pozn. Ústavního soudu: jak vyplývá z následujícího podání – doplnění ústavní stížnosti, stěžovatel má za to, že nyní posuzovaný případ se od posledně uvedeného případu liší v tom, že k vydání konfiskační vyhlášky došlo až v rozhodném období předvídaném zákonem o majetkovém vyrovnání). Obecným soudům dále vytýká, že nedostatečně zohlednily fakt, že stěžovatel nekolaboroval s nacistickým režimem, resp. že se nezabývaly jeho reálným postavením v době nacistické okupace.

13. V dalším doplnění ústavní stížnosti stěžovatel s ohledem na shora citovanou recentní nálezovou judikaturu zdejšího soudu uvádí, že „obecné soudy opomenuly zásadu *in favorem restitutionis*, jakož i skutečnost, že majetek stěžovatele fakticky přešel na stát postupem podle zákona č. 142/1947 Sb. a současně v řízení nebyly zjištěny žádné okolnosti, které by dokládaly, že na základě tvrzených (chybných a neúčinných) konfiskačních vyhlášek skutečně došlo ke konfiskaci majetku žalobce, resp. že by dotčené konfiskační vyhlášky byly reálně provedeny“.

14. Stěžovatel má za to, že obecné soudy pochybily, pokud se nezabývaly okolností účinnosti konfiskace a pouze konstatovaly, že ke konfiskaci majetku stěžovatele došlo proto, že zde existují konfiskační vyhlášky, aniž by však zkoumaly, zda byla konfiskace skutečně provedena. Současně připomíná, že závěry vyslovené v předchozí nálezové judikatuře jsou závazné i pro Ústavní soud.

15. Stěžovatel současně poukazuje na další okolnosti, které dle jeho názoru ospravedlňují aplikaci zásady *in favorem restitutionis*, přičemž zmiňuje četná rozhodnutí z let 1945–1948, kterými byl právní předchůdce stěžovatele uznán za osobu národně a státně spolehlivou a kterými mu byl podle 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, jakož i 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, vrácen majetek konfiskovaný během nacistické okupace.

16. Ve třetím doplnění ústavní stížnosti stěžovatel odkazuje na listiny, které dle jeho názoru potvrzují, že ohledně jeho majetku probíhalo řízení podle zákona č. 142/1947 Sb., resp. že byl tento majetek odňat právě až na základě tohoto zákona. Uvádí, že naproti tomu neexistuje žádný důkaz, že by měl být majetek stěžovateli odňat již dříve konfiskačními vyhláškami. Stěžovatel má za to, že „za dané situace je tedy nutno trvat na tom, že v kontextu závěrů Ústavního soudu vyjádřených v jeho nálezech ze dne 25. 1. 2021 sp. zn. II. ÚS 1920/20 a ze dne 23. 3. 2021 sp. zn. I. ÚS 1975/20 ke konfiskaci majetku stěžovatele podle dekretu č. 12/1945 Sb. nedošlo a ke tvrzeným konfiskačním vyhláškám v žádném případě nelze přihlížet. Opačný právní názor by byl v rozporu se zmiňovanými nálezy Ústavního soudu a byl by neústavní“.

III. Vyjádření účastníků řízení a vedlejší účastnice řízení

17. K ústavní stížnosti se na výzvu Ústavního soudu vyjádřil krajský soud, Nejvyšší soud a vedlejší účastnice řízení. Obecným soudům nebylo (na rozdíl od vedlejší účastnice řízení) zasláno třetí doplnění ústavní stížnosti, jež bylo zdejšímu soudu doručeno až po odeslání výzvy k vyjádření. Ústavní soud totiž nepovažoval vyjádření k tomuto doplnění ústavní stížnosti za nezbytné, neboť – jak vyplývá z jeho výše provedené rekapitulace – jím byla pouze rozvíjena argumentace uplatněná již v předchozích podáních.

18. Krajský soud ve vyjádření pouze stručně odkázal na odůvodnění ústavní stížností napadených rozhodnutí a zdůraznil, že v případě obou svých rozsudků byl vázán právními názory vyslovenými v předchozích rozhodnutích Nejvyššího soudu.

19. Na odůvodnění obsažené v ústavní stížnosti napadeném usnesení odkázal rovněž Nejvyšší soud. S ohledem na stěžovatelem předestřenou argumentaci současně odmítl, že by obecné soudy nemohly v řízení podle ustanovení § 18 odst. 1 ZMV zohlednit existenci výluk. Zdůraznil, že podmínka, zda určitá evidovaná právnická osoba je osobou oprávněnou, může být v režimu ustanovení § 18 odst. 1 ZMV zkoumána nikoliv skrze výluku obsaženou v ustanovení § 8 odst. 1 písm. h) téhož zákona, ale se zřetelem na obecný předpoklad vyjádřený časovým hlediskem rozhodného období.

20. K námitce, že předmětné pozemky nebyly nikdy konfiskovány, Nejvyšší soud uvedl, že stěžovatel pomíjí právní účinky konfiskace dle dekretu č. 12/1945 Sb. a dekretu č. 108/1945 Sb., jakož i absenci podmínky ujmoutí se držby konfiskovaného majetku státem a absenci podmínky intabulace k nabytí vlastnického práva státem. Dále vyslovil názor, že „ústavní stížnost, společně s odkazovanými závěry nálezů Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2021 sp. zn. II. ÚS 1920/20 a ze dne 23. 3. 2021 sp. zn. I. ÚS 1975/20 zpochybňuje konkluze přijaté Ústavním soudem ve stanovisku pléna ze dne 1. 11. 2005 sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 a – snad nevědomky – otevírá cestu k prolomení tzv. Benešových dekretů v určitých případech“.

21. Nejvyšší soud rovněž stěžovateli vytknul, že se použitou argumentací snaží navodit mylný dojem, že nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1920/20 a sp. zn. I. ÚS 1975/20 na straně jedné a usnesení tohoto soudu sp. zn. III. ÚS 1852/20 na straně druhé souvisejí s odlišnou právní problematikou. Nejvyšší soud upozornil na nejednotné posuzování otázek právních účinků dekretu prezidenta republiky č. 12/1945 Sb., významu konfiskačních vyhlášek z hlediska potřeby konfiskaci provést a náležitého rozlišení věcné nesprávnosti a nicotnosti konfiskační vyhlášky (mající vliv na určení orgánu příslušného k rozhodnutí o konfiskaci) řešených ve shora uvedených rozhodnutích, a proto navrhl, aby III. senát předložil věc podle ustanovení § 23 zákona o Ústavním soudu k posouzení plénu. V případě, že by takto nebylo postupováno, navrhl Nejvyšší soud ústavní stížnost odmítnout či zamítnout.

22. Vedlejší účastnice řízení předně namítla, že ústavní stížnost je v části směřující proti kasačním rozhodnutím Nejvyššího soudu, jakož i proti rozhodnutí krajského soudu, kterým bylo vyhověno stěžovatelově žalobě, nepřipustná.

23. Dále vyjádřila názor, že žaloba stěžovatele byla obecnými soudy zamítnuta pro absenci aktivní věcné legitimace k podání žaloby dle ustanovení § 18 odst. 1 ZMV, neboť obecné soudy dospěly k závěru, že stěžovatel není oprávněnou osobou dle § 3 tohoto zákona, a to z důvodu konfiskace jeho majetku dle dekretu č. 12/1945 Sb. Vedlejší účastnice řízení tudíž rozporuje stěžovatelův názor, že žaloba byla zamítnuta z důvodu aplikace restituční výluky dle § 8 odst. 1 písm. h) ZMV, z čehož stěžovatel údajně nesprávně dovozuje, že existenci jeho restitučního nároku posuzovaly nepříslušné soudy v jiném druhu soudního řízení a bez předchozího správního řízení.

24. Vedlejší účastnice řízení označila za bezpředmětnou též námitku stěžovatele, že část jeho majetku mu byla následně vrácena jakožto osobě státně spolehlivé v řízeních dle dekretu č. 5/1945 Sb. a prováděcího zákona č. 128/1946 Sb. Odmítla rovněž argument, že ani komunistický režim nezastával názor, že by byl majetek stěžovatele konfiskován dle dekretu č. 12/1945 Sb.

25. Vedlejší účastnice se dále vyjádřila k otázce spolupráce stěžovatele s nacistickým režimem, přičemž zdůraznila, že „pokud by se obecné soudy zabývaly tím, zda stěžovatel kolaboroval či nikoliv, jednalo by se ve své podstatě o [nepřípustný] věcný přezkum správnosti konfiskačních vyhlášek“.

26. Vedlejší účastnice řízení také odmítla aplikaci závěrů plynoucích z recentní nálezové judikatury zdejšího soudu (sp. zn. II. ÚS 1920/20 a sp. zn. I. ÚS 1975/20). Tento svůj názor

odůvodnila v první řadě tím, že řízení před obecnými soudy ve věcech, jež vedla k vydání citovaných nálezů, byla (odlišnými) řízeními o žalobě dle části páté o. s. ř. směřujícími k nahrazení předchozího rozhodnutí správního orgánu. Ústavní soud se v uvedených nálezech zabýval aplikací výluky dle § 8 odst. 1 písm. h) ZMV, kterážto otázka – jak vyplývá již z předchozí argumentace vedlejší účastnice řízení – ovšem nebyla řešena v nyní posuzované věci, která je tím pádem věcí odlišnou. Dále se vyjádřila tak, „že závěry vyslovené v nálezech sp. zn. II. ÚS 1920/20 a sp. zn. I. ÚS 1975/20 jsou v rozporu s ustálenou rozhodovací praxí Ústavního soudu včetně stanoviska pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 ze dne 1. 11. 2005 a řady dalších nálezů a usnesení Ústavního soudu týkajících se aplikace dekretu č. 12/1945 Sb., resp. 108/1945 Sb.“.

27. Při hodnocení předchozí nálezové judikatury zdejšího soudu vedlejší účastnice řízení zdůraznila, že právním důvodem konfiskace majetku podle dekretu č. 12/1945 Sb. byl dekret samotný, přičemž konfiskovaný majetek přecházel na stát účinností dekretu, tj. dnem 23. 6. 1945. Požadavek formulovaný Ústavním soudem v nálezech sp. zn. II. ÚS 1920/20 a sp. zn. I. ÚS 1975/20, že by obecné soudy měly v aktuálně probíhajících řízeních přezkoumávat účinnost konfiskace, proto označila za rozporný s veškerou dosavadní judikaturou tohoto soudu, z čehož dovodila, že „jestliže se tedy senát č. II či senát č. I Ústavního soudu chtěly odchýlit od shora uvedených závěrů opakovaně vyslovovaných v nálezech Ústavního soudu a vyslovit závěr o tom, že obecné soudy mají přezkoumávat účinnost konfiskace, k níž (sic!) dochází přímo ze zákona, měly věc předložit k posouzení plénu Ústavního soudu“.

28. Vedlejší účastnice řízení odkázala rovněž na následně přijatá rozhodnutí Ústavního soudu vydaná ve skutkově a právně shodných věcech, v nichž byly ústavní stížnosti odmítnuty pro zjevnou neopodstatněnost, na čemž demonstruje svůj názor, že citovaná nálezová judikatura představuje exces z ustálené rozhodovací praxe zdejšího soudu.

29. V závěru svého podání se vedlejší účastnice řízení vyjádřila k argumentaci tvrzeného porušení práva na spravedlivý proces z hlediska požadavků na zákonného soudce a nezávislý a nestranný soud v situacích, kdy je dle rozvrhu práce určitá agenda rozhodována stejným senátem. S odkazem na předchozí judikaturu zdejšího soudu uvedla, že pluralita potenciálně rozhodujících soudců není součástí zmiňovaných základních práv.

30. Ze všech shora předestřených důvodů vedlejší účastnice řízení navrhla, aby byla ústavní stížnost odmítnuta, nebo případně zamítnuta.

31. První žalovaný F. Frič se přes výzvu Ústavního soudu k podané ústavní stížnosti nevyjádřil, a proto měl Ústavní soud v dalším řízení za to, že se postavení vedlejšího účastníka vzdal (srov. § 28 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

IV. Předpoklady věcného projednání návrhu

32. Ústavní soud se nejprve zabýval tím, zda ústavní stížnost splňuje předpoklady k věcnému projednání dle zákona o Ústavním soudu. Stěžovatelka totiž napadá nejenom konečné rozhodnutí Nejvyššího soudu, ale rovněž jeho předchozí kasační rozsudky, jakož i rozsudky krajského soudu, včetně rozsudku vyhovujícího, jenž byl následně zrušen dovolacím soudem.

33. Jelikož Ústavní soud z logiky věci nemůže zrušit již zrušené rozhodnutí, konstatuje, že není ve smyslu ustanovení § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu příslušný k projednání části ústavní stížnosti směřující proti rozsudku krajského soudu ze dne 2. 4. 2019 č. j. 11 Co 236/2017-425 [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 1119/15 ze dne 16. 6. 2015 (N 116/77 SbNU 697), bod 26].

34. Ve zbylé části ovšem ústavní stížnost představuje návrh, u něž je splněna jak podmínka příslušnosti zdejšího soudu, tak podmínka přípustnosti ve smyslu ustanovení § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud (s ohledem na vyjádření Nejvyššího

soudu a vedlejší účastnice řízení) připomíná, že je-li s konečným a pravomocným meritorním rozhodnutím napadeno i kasační rozhodnutí Nejvyššího soudu, které takovému meritornímu a konečnému rozhodnutí předcházelo, je ústavní stížnost přípustná i ve vztahu k tomuto předchozímu kasačnímu rozhodnutí. Je tomu tak proto, že plnohodnotný ústavní přezkum kasačního rozhodnutí je připuštěn právě až po skončení předmětného řízení [srov. zejména nálezy sp. zn. Pl. ÚS 29/11 ze dne 21. 2. 2012 (N 34/64 SbNU 361; 147/2012 Sb.)]. Opačný přístup by totiž kasační rozhodnutí zcela vyloučil z rámce ústavního přezkumu, což zdejší soud nemůže akceptovat, jelikož by tak byla významně omezena efektivní ochrana základních práv poskytovaná Ústavním soudem.

35. Ústavní soud dodává, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž byla vydána napadená rozhodnutí. Stěžovatel je rovněž právně zastoupen advokátem podle § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu.

V. Vlastní posouzení věci Ústavním soudem

36. Ústavní soud posoudil obsah ústavní stížnosti a napadených rozhodnutí, včetně průběhu řízení, které jim předcházelo, jakož i obsah vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je částečně důvodná.

37. Podstatou nyní posuzované ústavní stížnosti je nesouhlas stěžovatele se závěry obecných soudů, že není oprávněnou osobou ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 ZMV, a proto není ani aktivně legitimován k podání žaloby o určení vlastnického práva státu k předmětným nemovitostem. Podle právě zmíněného zákonného ustanovení „[o]právněná osoba může podat soudu žalobu o určení vlastnického práva státu z důvodu, že věc z původního majetku registrovaných církví a náboženských společností byla přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona převedena nebo přešla z majetku státu do vlastnictví jiných osob v rozporu s ustanovením § 3 zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, nebo v rozporu s ustanovením § 29 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona; lhůta pro uplatnění výzvy k vydání věci počne běžet dnem nabytí právní moci rozhodnutí, kterým bylo určeno vlastnické právo státu“. Podle § 8 odst. 1 písm. h) ZMV přitom platí, že „[v]ěc 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“.

38. Svůj závěr o absenci aktivní legitimace stěžovatele podle § 18 odst. 1 ZMV odůvodnily obecné soudy tím, že majetková křivda byla stěžovateli způsobena mimo rozhodné období předvídané ustanovením § 1 ZMV (tzn. v období od 25. února 1948 do 1. ledna 1990), neboť konfiskace jeho majetku byla provedena již na základě dekretu č. 12/1945 Sb. Stěžovatel tento závěr rozporuje a setrvává na svém názoru uplatňovaném v průběhu předchozího řízení, tj. že předmětné pozemky na stát fakticky přešly až postupem podle zákona č. 142/1947 Sb., přičemž s odkazem na nálezy sp. zn. II. ÚS 1920/20 a sp. zn. I. ÚS 1975/20 zdůrazňuje, že konfiskace dle dekretů prezidenta republiky neproběhla účinně.

39. Ústavní soud v právě odkazovaných nálezech vyzdvihl zásadu *in favorem restitutionis* (ve prospěch restituce), provázející majetkové vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi podle zákona o majetkovém vyrovnání, jež našla svůj odraz zvláště v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.), ale jež má svůj původ i v jeho předchozích rozhodnutích týkajících se restitucí v obecné rovině. Poselstvím této zásady je požadavek, adresovaný státním orgánům, respektovat hodnotové základy (církevních) restitucí v případech, jež vyžadují posouzení individuálních skutkových okolností. Jakkoli tato zásada není sama o sobě ústavněprávním

požadavkem, ztělesňuje podpůrné kritérium hodnocení uplatněného restitučního nároku, takže její aplikace se jeví o to naléhavější, je-li výklad rozhodné právní normy obtížnější.

40. Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 1920/20 dále provedl rekapitulaci dosavadního vývoje své judikatury v oblasti přezkumu deklaratorních správních aktů ve vazbě na konfiskace majetku, realizované na základě dekretu prezidenta republiky č. 12/1945 Sb. V tomto ohledu zdůraznil především závěry přijaté ve stanovisku pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 ze dne 1. 11. 2005 (ST 21/39 SbNU 493; 477/2005 Sb.), dle nichž 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, jsou skutečnostmi dokonanými z pohledu práva mezinárodního i vnitrostátního. K tomu Ústavní soud tehdy dodal, že ani správní orgány, ani soudy nejsou nyní, ve shodě s restituční prejudikaturou, oprávněny k přímým zásahům a k rušení pravomocných rozhodnutí z minulého období. Současně však Ústavní soud vyslovil názor, že pokud jde o správní akty přijaté již v rozhodném období, jsou uvedené orgány výjimečně oprávněny posuzovat dopad těchto rozhodnutí z hlediska v úvahu připadajících restitučních titulů uvedených v restitučních předpisech. Na výše uvedeném postojí, tedy že skutečnosti nastalé před datem 25. 2. 1948, včetně právních následků jimi vyvolaných, jsou skutečnostmi dokonanými a nelze je rušit, Ústavní soud setrval i ve vzpomenutém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013 (srov. bod 208). V něm připomněl, 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 témže bodě však také doplnil, že při posouzení otázky, zda v rozhodném období došlo k majetkové krivdě, je třeba vyjít z toho, kdy bylo o naplnění podmínek podle dekretu prezidenta republiky rozhodnuto a zda byly tyto podmínky skutečně splněny.

41. S ohledem na tuto přetrvávající doktrínu nedotknutelnosti samotných právních předpisů i správních aktů vydaných před začátkem rozhodného období proto Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 1920/20 vyslovil, že stěžovatelka nemůže očekávat, že by obecné soudy mohly posoudit konfiskační vyhlášku samu o sobě jako nicotný právní akt, že by výslovně konstatovaly její obsahové vady nebo ji posoudily jako vydanou nepřislušným správním orgánem. Ta je totiž považována za dokonanou i za situace, kdy právní úprava restituční výluky podle § 8 odst. 1 písm. h) ZMV směřuje svými časovými důsledky (byť poněkud nekonceptně) před hranici rozhodného období. Současně ovšem Ústavní soud vyslovil, že stěžovatelka naopak může oprávněně očekávat, že obecné soudy posoudí její tvrzení o nepřevzetí majetku státem po vydání konfiskační vyhlášky a do začátku rozhodného období, tedy že soudy náležitým způsobem zhodnotí, zda k takové konfiskaci před rozhodným obdobím vskutku došlo, tj. zda příslušná konfiskační vyhláška dospěla ke svému uskutečnění. Řečeno jinak, orgány veřejné moci mají povinnost náležitě zhodnotit, zda nemovitosti, jež jsou (byly) předmětem uplatněného restitučního nároku, byly také účinně konfiskovány.

42. Shora uvedená povinnost ovšem nenastupuje obecně v každém případě, v němž je v souvislosti s rozhodováním o restitučním nároku posuzována otázka konfiskace dle dekretů prezidenta republiky, nýbrž uplatňuje se toliko v případech, jež je možné vzhledem ke specifickým a individuálním skutkovým okolnostem považovat za výjimečné. Jak zdůraznil Ústavní soud (srov. nález sp. zn. II. ÚS 1920/20, bod 56), „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“. Není-li tedy tato podmínka splněna (označení konfiskací dotčeného subjektu v konfiskačním rozhodnutí bylo v dané věci neurčité), přičemž jsou současně předloženy důkazy svědčící o tom, že zde již v rozhodném období proběhl postup podle tzv. revize první pozemkové reformy, tedy podle zákona č. 142/1947 Sb., je nutno posoudit otázku účinnosti konfiskace. Při vzniklé výjimečné

kolizi restituční výluky a restitučního titulu, není-li prokázáno že předmětné pozemky byly konfiskovány účinně, jsou pak obecné soudy s ohledem na zásadu *in favorem restitutionis* povinovány respektem k restitučnímu titulu (tamtéž, bod 59).

43. Jako k výjimce z obecného pravidla, dle kterého následné konfiskační rozhodnutí má toliko deklaratorní charakter, přičemž účinky konfiskace jsou spjaty s účinností příslušného dekretu, přistoupil Ústavní soud k povinnosti orgánů veřejné moci posoudit účinnost konfiskace rovněž v nález sp. zn. I. ÚS 1975/20. Ústavní soud zde dospěl k závěru (srov. bod 30), že „stojí-li tedy v důkazní situaci na straně jedné konfiskační vyhláška, jejíž osamocení navíc umocňuje (jinak samostatně nepoužitelný) závěr o její nicotnosti ve vztahu k právnímu předchůdci stěžovatelky, a na straně druhé tu existuje celá řada důkazů vypovídajících o tom, že postup orgánů státu podle zákona o nové pozemkové reformě nebyl veden snahou „pojistit si“ přechod nemovitostí pro případ, že by se jejich dřívější konfiskace podle dekretu č. 12/1945 Sb. z různých příčin nezdařila, nýbrž svědčí spíše o prvním pokusu odebrat majetek právnímu předchůdci stěžovatelky, sluší se při posuzování restitučního nároku stěžovatelky promítnout do rozhodování soudu shora připomenutou zásadu *in favorem restitutionis*. Soudy se však této zásady důsledně nedržely, když ve svých rozhodnutích ponechaly otázku účinné konfiskace daných pozemků před rozhodným obdobím v pozadí svého zájmu, tj. bez přihlédnutí k postoji a chování státu po rozhodném datu 25. 2. 1948, ačkoliv jde o otázku, jejíž zodpovězení se pro vyřešení potenciální konkurence dvou v úvahu přicházejících konfiskací jeví zcela klíčovým“.

44. V právě popsaném případě dospěl zdejší soud k závěru o nicotnosti konfiskační vyhlášky, již byla konfiskací dotčená právnická osoba označena za osobu německé/madžarské národnosti podle § 1 odst. 1 písm. a) dekretu č. 12/1945 Sb., kteréžto ustanovení ovšem dopadá toliko na fyzické osoby, aniž by bylo současně zemským národním výborem rozhodnuto, že daná právnická osoba je zrádcem a nepřítelem republiky ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 3 tohoto dekretu (srov. nálezn sp. zn. I. ÚS 1975/20, body 21–25 a zde citovanou nálezovou judikaturu Ústavního soudu). Tento jinak samostatně nepoužitelný závěr o nicotnosti konfiskačního aktu pak s přihlédnutím k dalším specifickým okolnostem případu, v jehož rámci byly obdobně jako ve věci sp. zn. II. ÚS 1920/20 předloženy důkazy svědčící o tom, že v celé šíři proběhl postup podle restitučního titulu předvídaného ustanovením § 5 ZMV [zde konkrétně postup podle zákona č. 46/1948 Sb., o nové pozemkové reformě (trvalé úpravě vlastnictví k zemědělské a lesní půdě)], aniž by bylo současně prokázáno, že stát konfiskované pozemky převzal ve shora naznačeném smyslu, tedy že by se byl zachoval jako jejich nově nastoupivší vlastník, dává vzniknout právní situaci, v níž jsou obecné soudy s přihlédnutím k zásadě *in favorem restitutionis* opětovně povinovány respektem k restitučnímu titulu.

45. Ústavní soud se při zohlednění predestinovaných obecných východisek předně zabýval tím, zda je tento závazný právní názor týkající se povinnosti posoudit účinky konfiskace (při splnění mimořádných okolností vymezených výše) použitelný i v nyní posuzovaném případě, což Nejvyšší soud a vedlejší účastnice řízení odmítly s poukazem na odlišnost v předmětu řízení (Ústavní soud nepřehlédl ani s tím související stěžovatelovu námitku, že v řízení o žalobách podle ustanovení § 18 odst. 1 ZMV nelze zkoumat existenci restitučních výluk předvídaných § 8 odst. 1 tohoto zákona), jakož i argumentem, že závěr o nutnosti posouzení účinnosti konfiskace odporuje předchozí ustálené judikatuře zdejšího soudu, a jako takový měl být posouzen plénem Ústavního soudu.

46. Co se týká první výhrady, Ústavní soud uvádí, že – striktně vzato – předmět řízení vedoucích k vydání citovaných nálezů je vskutku odlišný od nynějšího řízení, jež vyústilo ve vydání ústavní stížnosti napadených rozhodnutí. Zatímco totiž v prvním případě obecné soudy rozhodovaly o žalobě na nahrazení souhlasu správního orgánu (Státního pozemkového úřadu) výrokem soudu v postupu podle části páté o. s. ř., nyní posuzované řízení bylo zahájeno žalobou

na určení dle ustanovení § 18 odst. 1 ZMV. V prvním případě tedy obecné soudy posuzovaly, zda je dána existence restitučních výluk dle § 8 odst. 1 ZMV [konkrétně pak výluky předvídané pod písmenem h) tohoto ustanovení], ve stávajícím případě pak rozhodovaly, zda je stěžovatel oprávněnou osobou ve smyslu ustanovení § 3 citovaného zákona, a tedy zda mu svědčí aktivní legitimace k podání uvedené určovací žaloby.

47. Pro Ústavní soud je ovšem podstatné, že obecné soudy byly v obou typech řízení povolány k řešení shodné právní otázky, tj. zda byly předmětné pozemky stěžovatelů odňaty ještě před rozhodným obdobím, tedy před 25. 2. 1948, a to konfiskací provedenou podle dekretu č. 12/1945 Sb. Jedná se tedy o identický právní problém, na čemž nic nemění ani okolnost, že zatímco jeho řešení vede na straně jedné k závěru o naplnění výluky z restituce podle § 8 odst. 1 písm. h) ZMV, na straně druhé je základem pro rozhodnutí, zda je stěžovatel aktivně legitimován k podání zákonem předvídané určovací žaloby. Vyjádřeno slovy Nejvyššího soudu, posouzení, zda byla majetková křivda stěžovateli způsobena v rozhodném období, představuje předběžnou otázku pro formulování závěru, zda je stěžovatel osobou oprávněnou ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 ZMV (srov. usnesení Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 3087/2020-677, s. 5, a rozsudek Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 2620/2019-452, s. 7). Závěry z citované nálezové judikatury jsou tedy plně použitelné i v kontextu nyní posuzované věci.

48. Ústavní soud nepřisvědčil ani druhé námitce, poukazující na tvrzenou nezákonnost a v konečném důsledku též protiústavnost referované nálezové judikatury, resp. vyzývající III. senát Ústavního soudu, aby vzhledem k rozporům právních názorů vyslovených v nálezové judikatuře předložil věc (zejména s ohledem na zmíněnou povinnost posouzení účinnosti konfiskace) plénu. Ústavní soud má totiž za to, že právní názor vyslovený v nálezech sp. zn. II. ÚS 1920/20 a sp. zn. I. ÚS 1975/20 nelze považovat za odchýlný od právních názorů vyjádřených v předchozí judikatuře, když „pouze“ následuje a rozvíjí dlouhodobý trend této judikatury, zřetelně zdůrazňující význam zásady *in favorem restitutionis*. Povinnost náležitého posouzení účinnosti konfiskace navíc s ohledem na požadavek předvídatelnosti soudního rozhodování nepředstavuje ani nepřipustně překvapivý či neočekávatelný závěr, což lze ostatně dovodit rovněž z judikatury Nejvyššího soudu (srov. rozsudek Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 4000/2018-403 a odkazy na něj v nálezu sp. zn. II. ÚS 1920/20, body 48 a 59). Ústavní soud tudíž dospěl k dílčímu závěru, že zde nejsou splněny předpoklady pro postup podle ustanovení § 23 zákona o Ústavním soudu.

49. Jak se totiž podává ze shora prezentované judikatury, právní názor obsažený v nálezech sp. zn. II. ÚS 1920/20 a sp. zn. I. ÚS 1975/20 nepředstavuje exces z hlediska právního názoru obsaženého (především) ve stanovisku Pl. ÚS-st. 21/05. V těchto nálezech totiž Ústavní soud nezpochybnil klíčovou tezi (a nečiní tak ani v tomto nálezu), že právním důvodem konfiskace majetku podle dekretu č. 12/1945 Sb. byl dekret samotný a následná konfiskační rozhodnutí měla jen deklaratorní charakter. Je však podstatné, že jsou-li následná konfiskační rozhodnutí ještě před rozhodným obdobím zrušena jako protizákonná, a současně stát před rozhodným obdobím předmětné nemovitosti ani nepřevzal, není dán žádný právní a ani faktický důvod k domněnce, že se na tyto nemovitosti dekret č. 12/1945 Sb. vůbec vztahoval. Jinak řečeno, obecné soudy jsou v těchto restitučních řízeních povinny posoudit, zda došlo k účinné konfiskaci ještě před rozhodným obdobím.

50. Překážkou pro aplikaci závěrů o povinnosti orgánů veřejné moci posoudit účinky konfiskace konečně není ani časový faktor (oba referované nálezy byly přijaty až poté, co Nejvyšší soud vydal ústavní stížností napadené usnesení jakožto poslední rozhodnutí v nyní posuzované věci). Ústavní soud totiž již dříve a v souladu se soudobými evropskými kontinentálními trendy potvrdil [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 3168/09 ze dne 5. 8. 2010 (N 158/58 SbNU 345)], že v horizontálních právních vztazích, tedy i ve vztahu, v němž se stěžovatel žalobně domáhal určení vlastnictví státu, zůstává zásadou incidentní retrospektivita

nových (resp. s ohledem na shora řečené spíše „nových“) právních názorů vytvořených judikaturními změnami. Nový právní názor se tedy prosadí ihned a bude aplikován na všechna probíhající řízení. Ústavní soud tímto odlišil situaci retrospektivního působení změny judikatury (tj. opravy „chybného“ právního názoru) od retroaktivního působení právních norem (k tomu srov. např. Kühn, Zdeněk. Prospektivní a retrospektivní působení judikaturních změn. Právní rozhledy. 2011, roč. 19, č. 6, s. 191 a násl.).

51. Za nepřesvědčivý pak Ústavní soud považuje názor vedlejší účastnice řízení, jež označuje předmětnou nálezovou judikaturu za „exces z ustálené rozhodovací praxe (nejen) Ústavního soudu“, což dokládá odkazy na řízení vedená u zdejšího soudu (dle názoru vedlejší účastnice řízení) ve skutkově a právně shodných věcech, ve kterých byly ústavní stížnosti odmítnuty pro zjevnou neopodstatněnost (srov. usnesení sp. zn. IV. ÚS 1990/20 ze dne 26. 1. 2021 a usnesení sp. zn. III. ÚS 1852/20 ze dne 2. 2. 2021). Na těchto řízeních vedlejší účastnice demonstruje svůj názor, že závěry týkající se povinnosti orgánů veřejné moci posoudit účinky konfiskace nebyly respektovány ani navazující judikaturou zdejšího soudu. Aniž by se Ústavní soud zabýval otázkou, zda je v daných případech opravdu dána skutková a právní shoda, připomíná, že předpokladem závaznosti nálezů je jejich vykonatelnost, jež v případě nálezů vydávaných v řízení o ústavních stížnostech nastává doručením jejich písemného vyhotovení účastníkům. Postačí tedy uvést, že v pořadí první nález (sp. zn. II. ÚS 1920/20) byl vyhlášen až dne 3. 2. 2021, což znamená, že obě řízení, na něž poukazuje vedlejší účastnice řízení, byla skončena ještě před tím, než se stal tento nález vykonatelným, a tedy též právně závazným. Tentýž závěr lze tím spíše učinit ve vztahu ke druhému nálezu (sp. zn. I. ÚS 1975/20), který byl vyhlášen až 30. 3. 2021. Jen pro úplnost je vhodné dodat, že podle § 54 odst. 1 zákona o Ústavním soudu ve věci samé rozhoduje Ústavní soud nálezem a v ostatních věcech usnesením, takže se v těchto případech nejednalo o meritorní, nýbrž pouze o „kvazimeritorní“ rozhodnutí, pro jejichž překonání není třeba postupovat způsobem uvedeným v § 23 citovaného zákona.

52. Vzhledem k precedenční závaznosti nálezů, plynoucí krom výslovné dikce čl. 89 odst. 2 Ústavy zejména z obecných principů rovnosti v právech a vyloučení svévole, je tedy Ústavní soud povinen reflektovat jejich nosné důvody v obdobných věcech [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. 6. 2003 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.)]. V dalším kroku je proto nutno posoudit, zda je u nyní rozhodované věci splněna podmínka obdobnosti (ve vztahu k nálezům sp. zn. II. ÚS 1920/20 a/nebo sp. zn. I. ÚS 1975/20), či naopak, zda je možné vzhledem ke skutkovým okolnostem přistoupit k tzv. odlišení (distinguishing). Ústavní soud takto ostatně postupoval rovněž ve věci sp. zn. II. ÚS 1920/20, jejíž skutkové okolnosti a následně též právní hodnocení odlišil od případu vedeného pod sp. zn. IV. ÚS 2056/18, v němž bylo rozhodnuto zamítavým nálezem ze dne 23. 6. 2020 (N 132/100 SbNU 453).

53. Jak plyne již z předchozí části tohoto odůvodnění, obecné soudy založily svá (ústavní stížností napadaná) rozhodnutí na právním názoru, aprobovaném též zdejším soudem, že konfiskace podle dekretu č. 12/1945 Sb. a dekretu č. 108/1945 Sb. byla zákonným aktem, jež nelze posuzovat z hlediska vad, nicotnosti či věcné nesprávnosti na něj navazujících správních (deklaratorních) rozhodnutí. Z tohoto důvodu Nejvyšší soud zrušil předchozí rozsudek krajského soudu (č. j. 11 Co 236/2017-425), jenž dovozoval zachování vlastnického práva stěžovatele z věcných či procedurálních nedostatků konfiskačních řízení, jež vyústila ve vydání konfiskačních vyhlášek Okresního národního výboru v České Lípě a Okresního národního výboru v Opavě. Viděno optikou Nejvyššího soudu, konkluze týkající se předmětných (celkem tří) konfiskačních vyhlášek byly z hlediska završení procesu konfiskace nemovitostí zcela irelevantní, neboť účinky konfiskace nastoupily souběžně s účinností dekretu č. 12/1945 Sb.

54. Ústavní soud tedy posoudil, zda jsou v nynější věci dány shora predestinované výjimečné okolnosti, jež odůvodňují závěr, že zastavením algoritmu přezkumu u důvodu tvrzené výluky z restituce bez důsledného posouzení restitučního titulu samotného (srov. nález

sp. zn. II. ÚS 1920/20, bod 61) došlo k zásahu do základního práva stěžovatele podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Po prostudování ústavní stížnosti napadených rozhodnutí i vyžádaného spisu odpověděl Ústavní soud na tuto otázku kladně.

55. Skutkové okolnosti nyní posuzovaného případu jsou totiž srovnatelné s okolnostmi, z nichž vycházel zdejší soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 1975/20. Problém tudíž nespočívá v neurčitěm označení konfiskací dotčeného subjektu, kterýžto nedostatek byl stěžejní pro formulaci právních závěrů obsažených v nálezu sp. zn. II. ÚS 1920/20, když jak v dané věci (srov. nález sp. zn. I. ÚS 1975/20, bod 34), tak v nyní posuzovaném případě (srov. spis, č. I. 177, 178 a násl.) byl povinný subjekt v konfiskačních rozhodnutích identifikován jednoznačně (Řád Maltézských rytířů), nýbrž v okolnosti vydání konfiskačních vyhlášek správním orgánem, který k tomu nebyl příslušný, což umožňuje učinit závěr o nicotnosti daných konfiskačních rozhodnutí.

56. Obdobně jako ve věci sp. zn. I. ÚS 1975/20 byla totiž konfiskace majetku deklarována konfiskačními akty, v nichž byl stěžovatel, coby církevní právnická osoba, označen za osobu německé/maďarské národnosti (srov. vyhlášky Okresního národního výboru v České Lípě ze dne 11. 10. 1945 a ze dne 5. 4. 1948 a dále konfiskační vyhlášku Okresního národního výboru v Opavě ze dne 27. 9. 1945, spis, č. I. 177, 178 a 185). Jak již bylo ovšem řečeno, tento konfiskační titul uvedený v ustanovení § 1 odst. 1 písm. a) dekretu č. 12/1945 Sb. dopadal toliko na fyzické osoby. Ve vztahu k vyhlášce vydané již v rozhodném období navíc nejsou zcela nepřipadné ani úvahy krajského soudu naznačující možné zneužití dekretů prezidenta republiky (srov. rozsudek krajského soudu č. j. 11 Co 236/2017-425, bod 19).

57. Ústavní soud navíc nepřehlédl, že se stěžovatel konfiskací svého majetku bránil (srov. spis, č. I. 232), když proti konfiskační vyhlášce Okresního národního výboru v Opavě, jakož i proti dalším konfiskačním rozhodnutím Okresní správní komise v Krnově vznesl námitky, v nichž dovozoval, že jej nelze označit za osobu německé národnosti ani za zrádce a nepřítele českého a slovenského národa. Výměrem Moravskoslezského zemského národního výboru, expositury v Moravské Ostravě, ze dne 13. 5. 1946 č. j. VIII/35-1204/16-1946 byly tyto konfiskační vyhlášky zrušeny jako nezákonné, neboť byly vydány, aniž by okresní národní výbor a okresní správní komise předem vyvolaly rozhodnutí zemského národního výboru (srov. spis, č. I. 232; v tomto výměru je výslovně označen i zemědělský majetek v obvodu obce Pitárna), což ostatně potvrzuje shora učiněné konkluze stran nepřislušnosti okresních správních orgánů. V právě citovaném rozhodnutí bylo totiž uvedeno, že podle § 3 odst. 2 dekretu prezidenta republiky č. 12/1945 Sb. o tom, zda fyzickou nebo právnickou osobu lze považovat za zrádce a nepřítele Československé republiky, rozhoduje zemský národní výbor, v jehož obvodě dotčená nemovitost leží, podle návrhu příslušného okresního národního výboru. Teprve na základě tohoto rozhodnutí může okresní národní výbor vydat konfiskační vyhlášku, což se však v daném případě nestalo. Proto byla shledána podstatná vada řízení.

58. Ústavní soud si je současně vědom (srov. nález sp. zn. I. ÚS 1975/20, bod 25), že „samotné zjištění této skutečnosti [tj. vydání konfiskačního rozhodnutí věcně nepřislušným správním orgánem] by ovšem samo o sobě nemělo žádný vliv na rozporované závěry soudů za předpokladu, že stát by se byl ještě před začátkem rozhodného období chopil předmětných pozemků. Na takový případ by totiž dopadl výše zdůrazněný a již ustálený právní názor, že ke konfiskaci podle dekretu č. 12/1945 Sb. docházelo s okamžitou platností, tedy že právním důvodem konfiskace je samotný dekret, a nikoli (následný) správní akt“. Vedle této skutečnosti by pak shledání konfiskačních vyhlášek okresních národních výborů nicotnými či jinak vadnými bylo pro účely posuzovaného restitučního sporu naprosto bezvýznamné.

59. Pro Ústavní soud je však podstatné, že v nyní přezkoumávaném soudním řízení nebyl proveden žádný důkaz svědčící o tom, že stát dotčené pozemky před započítím rozhodného období opravdu převzal, resp. účinně konfiskoval, tedy že by se byl zachoval jako jejich nově nastoupivší vlastník, popřípadě že by byl býval tento proces převzetí v téže době alespoň

započal, třebaže k jeho dovršení by bylo došlo až v rozhodném období. Nic z obsahu napadených rozhodnutí, jakož i z obsahu zevrubně prostudovaného spisu současně nenaznačuje, že by zabavení majetku postupem podle zákona č. 142/1947 Sb. představovalo toliko paralelní konfiskaci navazující na konfiskaci původní, iniciovanou právě na základně dekretu prezidenta republiky.

60. Jak je naopak patrné již z rozsudku okresního soudu (srov. s. 8–9), potvrzeného rovněž následně zrušeným rozsudkem krajského soudu, v daném případě proběhl v celé šíři postup podle zákona č. 142/1947 Sb. Okresní soud zde odkázal mj. na rozhodnutí Ministerstva zemědělství v Praze ze dne 15. 5. 1948 č. j. 24.909/IX-R12/1948, kde je konstatováno odnětí majetku vlastníka (Mezinárodního suverénního řádu Maltézských rytířů) na základě revize první pozemkové reformy podle zákona č. 142/1947 Sb. Tvrzení stěžovatele považoval okresní soud za prokázaná též rozhodnutím Ministerstva zemědělství ze dne 23. 3. 1949 č. j. 13 019/49-IX/A-21, které doplnilo shora uvedený revizní výměr a které se týkalo zamýšleného převzetí nemovitostí stěžovatele podle ustanovení § 1 odst. 3 a § 4 zákona č. 142/1947 Sb. Předmětné doplnění se týkalo ponechání určitých nemovitostí ve vlastnictví stěžovatele. Nemovitosti, které jsou předmětem nyní posuzovaného řízení, ovšem nebyly do uvedeného seznamu zahrnuty. V části D tohoto rozhodnutí přitom Ministerstvo zemědělství svolilo, aby u nemovitostí zahrnutých do seznamu byla vymazána poznámka převzetí a poznámka revize podle zákona č. 142/1947 Sb. Okresní soud doplnil, že žádosti stěžovatele týkající se ponechání další půdy nebylo ze strany ministerstva vyhověno. S tímto dále korespondoval zápis v knihovní vložce č. 96 Zemských desek opavských pro katastrální území Pitárné pod pořadovým číslem 10 v části „B“, kde se k 16. 6. 1948 na základě oznámení Ministerstva zemědělství ze dne 31. 5. 1948 poznamenalo dle „§ 3 zákona č. 329/20 Sb., ve znění zákona číslo 225/22 Sb., a podle ustanovení § 17 zákona č. 142/1947 Sb., zamýšlené převzetí a dle ustanovení § 7 vládního nařízení č. 193/47 Sb. byla učiněna poznámka revize“ (pozn. red.: správně patrně vládní nařízení č. 194/1947 Sb., o soupisu pozemkového majetku pro revizi první pozemkové reformy a o jejím vyznačení ve veřejných knihách).

61. Ústavní soud s ohledem na shora předestřené okolnosti nyní posuzovaného případu činí následující závěr. Nachází-li se restituční řízení v takové důkazní situaci, kdy na jedné straně stojí konfiskační vyhlášky vydané věcně nepřislušným správním orgánem, když jedna z těchto vyhlášek byla navíc k obraně stěžovatele coby nezákonná zrušena, a přesto byl obecnými soudy při posuzování restitučního nároku učiněn (obecný) závěr, že předmětné nemovitosti byly konfiskovány na základě dekretu prezidenta republiky, aniž by však bylo prokázáno, že stát tyto nemovitosti opravdu převzal, a na straně druhé zde existuje celá řada důkazů vypovídajících o tom, že postup orgánů státu podle zákona č. 142/1947 Sb. nebyl veden snahou „pojistit si“ přechod nemovitostí pro případ, že by se jejich dřívější konfiskace podle dekretu č. 12/1945 Sb. z různých příčin nezdařila, nýbrž svědčí spíše o prvním pokusu odebrat majetek stěžovatele, je namístě promítnout do rozhodování soudu shora připomenutou zásadu *in favorem restitutionis*.

62. Obecné soudy (resp. Nejvyšší soud zavazující svým právním názorem soud odvolací) se však této zásady důsledně nedržely a ve svých rozhodnutích ponechaly otázku účinné konfiskace daných pozemků před rozhodným obdobím v pozadí svého zájmu, tj. bez přihlédnutí k postoji a chování státu po rozhodném datu 25. 2. 1948, ačkoliv jde o otázku, jejíž zodpovězení se pro vyřešení nyní posuzovaného případu jeví jako zcela klíčové. V tom shledal Ústavní soud v napadených rozhodnutích Nejvyššího soudu deficit dosahující porušení ústavního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

63. Ústavní soud současně připomíná své předchozí závěry, že v případě výjimečné kolize restituční výluky [podle ustanovení § 8 odst. 1 písm. h) ZMV] a restitučního titulu [podle ustanovení § 5 písm. a) ZMV] jsou obecné soudy povinovány respektem k restitučnímu titulu (srov. citovaný nálezný sp. zn. II. ÚS 1920/20, bod 59). Postup dovolacího soudu měl však za

následek, že zastavením algoritmu přezkumu u důvodu tvrzené výluky z restituce nedošlo k posouzení restitučního titulu samotného, včetně jeho zákonných podmínek, čímž ovšem došlo k zásahu do základního práva stěžovatele podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

64. Ústavní soud se nezabýval dalšími stěžovatelem uplatněnými argumenty (např. přidělováním restitučních sporů jednomu a témuž senátu dovolacího soudu), neboť to vzhledem k předchozím závěrům potvrzujícím důvodnost ústavní stížnosti považoval za nadbytečné.

65. Ústavní soud pro úplnost dodává, že nepřehlédl v mezidobí vydané usnesení, jímž byla jako zjevně neopodstatněná odmítnuta ústavní stížnost podaná stěžovatelem v jiné – avšak skutkově a právně shodné – věci (srov. usnesení sp. zn. IV. ÚS 2662/21 ze dne 16. 11. 2021). Ústavní soud připomíná, že právním závěrem vysloveným v citovaném usnesení není vázán [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465), body 88–89], a jelikož smysl usnesení odmítajících ústavní stížnost pro její zjevnou neopodstatněnost spočívá primárně jen ve vysvětlení důvodů, pro které Ústavní soud neshledal ústavní stížnost „přijatelnou“ k meritornímu posouzení, není namístě ani polemizovat s odůvodněním tohoto odmítavého usnesení. Navíc za situace, kdy se v tomto usnesení Ústavní soud výslovně nezabýval stěžovatelem tvrzeným rozporem napadených rozhodnutí obecných soudů s nálezy zdejšího soudu sp. zn. II. ÚS 1920/20 a I. ÚS 1975/20, právě který shledal Ústavní soud v nyní posuzované věci jako relevantní.

VI. Závěr

66. Ústavní soud ze všech shora uvedených důvodů uzavírá, že Nejvyšší soud i krajský soud svými rozhodnutími porušily základní právo stěžovatele na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny.

67. Z důvodu procesní ekonomie, jakožto i s ohledem na zásadu minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti obecných soudů a zásadu rychlosti řízení před obecnými soudy však Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil pouze usnesení Nejvyššího soudu, který bude mít příležitost při opakovaném rozhodování věci napravit předchozí pochybení své i navazující pochybení odvolacího soudu, vyvolané ovšem právě pouze jeho povinností respektovat závazný právní názor dovolacího soudu vydaného v této konkrétní věci.

68. Ve zbytku proto Ústavní soud ústavní stížnost odmítl zčásti podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jako návrh zjevně neopodstatněný a zčásti – ve vztahu k rozsudku krajského soudu ze dne 2. 4. 2019 č. j. 11 Co 236/2017-425 – podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu jako návrh, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný.

69. Úkolem Nejvyššího soudu bude posoudit daný případ znovu, přičemž je vázán právním názorem vysloveným v tomto nálezu (čl. 89 odst. 2 Ústavy).

70. Ústavní soud rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (ustanovení § 44 zákona o Ústavním soudu).

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudce Radovana Suchánka

Nesouhlasím s výrokem ani s odůvodněním nálezu, pročez k němu zaujímám podle § 22 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, toto odlišné stanovisko:

Nemohu se ztotožnit s rozhodnutím většiny senátu především proto, že nerespektuje předchozí dlouhodobě ustálenou judikaturu Ústavního soudu a nepřipustně rozšiřuje meze použití výkladového pravidla *in favorem restitutionis*.

Nález je totiž založen na logické chybě, v jejímž důsledku rozměňuje dosud konstantně používaná kritéria přezkumu rozhodnutí v restitučních věcech. Tenorem odůvodnění nálezu je argument, že vlastnictví předmětných pozemků přešlo na stát nikoli 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, ale postupem podle zákona č. 142/1947 Sb., o revizi první pozemkové reformy, až v rozhodném období, tj. po 25. 2. 1948. Mělo tomu tak být proto, že „v ... soudním řízení nebyl proveden žádný důkaz svědčící o tom, že stát dotčené pozemky před započítím rozhodného období opravdu převzal, resp. účinně konfiskoval, tedy že by se byl zachoval jako jejich nově nastoupivší vlastník ... Nic z obsahu napadených rozhodnutí, jakož i z obsahu zevrubně prostudovaného spisu současně nenaznačuje, že by zabavení majetku postupem podle zákona č. 142/1947 Sb. představovalo toliko paralelní konfiskaci navazující na konfiskaci původní ...“ (bod 59 odůvodnění nálezu). Na podporu tohoto názoru senátní většina čteně odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1975/20 ze dne 23. 3. 2021 (N 58/105 SbNU 153) a sp. zn. II. ÚS 1920/20 ze dne 25. 1. 2021 (N 14/104 SbNU 117), které údajně nejsou v rozporu s nálezem sp. zn. IV. ÚS 2056/18 ze dne 23. 6. 2020 (N 132/100 SbNU 453), jenž ale prý nemá být k nynější věci přílehavý.

Ze zákona ani z předchozí judikatury ovšem neplyne požadavek, že by konfiskace majetku podle dekretu prezidenta republiky č. 12/1945 Sb., následovaná toliko deklaratorním správním aktem, vyžadovala pro svou účinnost také faktické převzetí majetku nebo jinou aktivitu, která prokazuje skutečný výkon práv nového vlastníka. Tato argumentace byla až dosud ústavně souladným způsobem odmítána. Platí-li totiž, že právním titulem konfiskace byl dekret sám ke dni jeho účinnosti (23. 6. 1945), nemůže mít na toto právní posouzení vliv – vzhledem k časovému odstupu nejistá – skutková okolnost v podobě pozdějšího (ne)jednání státu. Jinými slovy: nynější nález III. senátu opět vnáší do dosavadní judikatury prvek nejistoty tím, že z dosud nerozhodného argumentu činí důvod pro soudní přezkum v obdobných věcech.

Nález řadou neurčitých formulací dospívá k nevyslovenému, ale z jeho celkového smyslu nepochybnému závěru, že dekret, nebyl-li na základě navazujících správních aktů následován faktickým převzetím majetku, neměl právní účinky. Skutečnost, že tento závěr nález nezmiňuje výslovně, nemění nic na tom, že se jím překonává, resp. nebere na zřetel celá řada předchozích rozhodnutí Nejvyššího soudu i Ústavního soudu. Stejně tak nález fakticky prolamuje dosud respektované pravidlo, že správní akty navazující na dekrety prezidenta republiky nelze přezkoumávat z hlediska vad, nesprávností, nicotnosti a dalších kritérií, neboť právním důvodem konfiskace je dekret samotný.

V bodech 40 až 41 odůvodnění nálezu je připomenuto, že podle stanoviska pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 ze dne 1. 11. 2005 (ST 21/39 SbNU 493; 477/2005 Sb.) a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.) jsou právní předpisy i správní akty vydané před rozhodným obdobím nedotknutelné. Stěžovatel tudíž nemůže očekávat přezkum ani nicotnosti konfiskačního správního aktu. Výjimečně jsou však soudy oprávněny posoudit dopad konfiskačních aktů z hlediska restitučních titulů v případě, že byly tyto správní akty vydány až v rozhodném období. Na základě tohoto právního názoru bylo v nálezech sp. zn. I. ÚS 1975/20 a sp. zn. II. ÚS 1920/20, jakož i v nálezu nynějším dovozeno, že byl-li konfiskační správní akt navazující na dekret vydán až v rozhodném období, lze jej přezkoumat a při neprokázaném převzetí majetku státem v rozhodném období (ač konfiskovaného na základě dekretu ke dni 23. 6. 1945), lze mít za to, že majetek byl konfiskován až v rozhodném období. Taková myšlenka však ani ze stanoviska pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05, ani z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 neplyne. Nynější nález již také nezohledňuje, že soudy v restitučním řízení posuzují dopad správních aktů přijatých v rozhodném období z hlediska v úvahu připadajících restitučních titulů zcela výjimečně, a to především v případě zneužití dekretů prezidenta republiky, za něž lze považovat zejména

případy svévolné anulace rozhodnutí vydaného před rozhodným obdobím ve prospěch vlastníků nebo jejich právních nástupců [viz nálezy Ústavního soudu ze dne 31. 8. 1998 sp. zn. IV. ÚS 309/97 (N 91/11 SbNU 297)].

Nálezem odkazovaná judikatura nijak neoslabovala toliko deklaratorní povahu na dekret navazujícího aktu, který obecně přezkoumávat nelze. Jakkoli tedy nálezy argumentují ve prospěch specifických okolností případu, zůstává faktem, že na základě dosud irelevantní skutečnosti – neprokázaného faktického převzetí majetku, je nyní nepřezkoumatelnost správních aktů prolomena. V důsledku toho je relativizován i závazný postulát o účinnosti konfiskace podle dekretu ze dne 23. 6. 1945, tedy před rozhodným obdobím. Připomínám, že nálezy tak usuzují na základě toho, že v řízení údajně nebylo prokázáno převzetí majetku státem v rozhodném období, což je podmínka, kterou právní předpisy ani judikatura nikdy nestanovily. Dodatečné stanovení takové podmínky je projevem libovůle, která je v právním státě nepřijatelná. Jinak řečeno, podle většiny III. senátu znamená pravděpodobné nesplnění této nově a libovolně stanovené podmínky „automaticky“ konfiskaci až v rozhodném období podle zákona č. 142/1947 Sb. Tím je ovšem fakticky prolomena nepřijatelnost přezkumu deklaratorních konfiskačních aktů navazujících na dekrety prezidenta republiky, neboť byl-li majetek konfiskován podle dekretu č. 12/1945 Sb., na nějž navázaly individuální správní akty, má podle dosavadní ustálené judikatury platit, že vlastnictví bylo odňato ke dni 23. 6. 1945.

Senátní většina tedy argumentuje logicky nekonzistentně, neboť je-li obecně nevýznamné, že konfiskační rozhodnutí vydal věcně nepřislušný správní orgán (bod 58 odůvodnění nálezu), neexistuje právní důvod, proč by tato okolnost měla být rozhodná v případě, že se stát vzápětí neujal držby majetku (srov. bod 59 odůvodnění). Držba majetku je nerozhodná tím spíše, je-li dlouhodobý právní závěr o okamžiku účinnosti konfiskace podle dekretu rozporován na základě zpětně obtížně prokazatelné skutkové okolnosti. Její vliv na právní povahu konfiskace totiž opět z ničeho neplyne, a ani v nálezu nebyl objasněn. „Účinnost konfiskace“ je právní kategorií, se kterou nálezy v bodu 59 nesprávně nakládají jako s kategorií skutkovou. Výše citovaná teze nemá oporu ani v tradičních doktrinárních standardech týkajících se výkonu práva a nabytí účinnosti právního aktu. Mám proto za to, že ona „účinnost konfiskace“, spojovaná s držbou majetku a chováním se jako „nově nastoupivší vlastník“, je projevem libovůle a rozhodováním bez právního základu. Rozsah vlastnického práva totiž současně vlastníkově zaručuje, že jednotlivých atributů nakládání s vlastněnou věcí nemusí (ihned) využít. Zpětně konstatovat, že pravděpodobné nevyužití nakládání s věcí je projevem „neúčinnosti konfiskace“, postrádá logiku. Účinnost konfiskace nemůže záležet na faktickém jednání vlastníka k jeho majetku a v případě dekretu č. 12/1945 Sb. je problémem dávno vyřešeným a dosud konstantně rozhodovaným. Je tudíž bez právního významu, zda byly předmětné nemovitosti fakticky převzaty, který správní orgán vydal konfiskační výměr nebo zda následně proběhl postup podle zákona č. 142/1947 Sb. Řešení této problematiky tak již z povahy věci nemůže záviset na rozšíření mezí podpůrného výkladového principu *in favorem restitutionis* [viz např. nálezy ze dne 22. 6. 2020 sp. zn. III. ÚS 4121/18 (N 130/100 SbNU 417)].

Taktéž mám za to, že věc měla být dle § 23 zákona o Ústavním soudu předložena plénu, neboť v ní většina III. senátu dospěla k názoru odchylnému od názoru vysloveného v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2056/18, který navazuje na stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05, nálezy sp. zn. Pl. ÚS 10/13 a další nálezy tam uvedené. V nyní posuzované věci totiž většina III. senátu vycházela z nálezů sp. zn. I. ÚS 1975/20 a sp. zn. II. ÚS 1920/20. Druhý senát Ústavního soudu však v nálezu sp. zn. II. ÚS 1920/20, jenž byl krátce na to následován nálezem sp. zn. I. ÚS 1975/20, dospěl bez přesvědčivého odůvodnění k odlišení tamní věci od věci dříve rozhodnuté nálezem sp. zn. IV. ÚS 2056/18. Závěry nálezu sp. zn. II. ÚS 1920/20, který sice tvrdí, že se odlišuje, ale ve skutečnosti překonává nálezy sp. zn. IV. ÚS 2056/18, následuje i nálezy nyníjší.

V bodu 40 odůvodnění nálezu sp. zn. IV. ÚS 2056/18 byla jasně shrnuta jeho *ratio decidendi* tak, „že v souladu se stanoviskem pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 a na něj navazující judikaturou nejsou pro posouzení uplatněných nároků na obnovu vlastnického práva k majetku konfiskovanému na základě dekretu prezidenta republiky podle zákona o majetkovém vyrovnání rozhodné tvrzené vady správních aktů vydaných ve správním řízení navazujícím na dekret prezidenta republiky, neboť účinky konfiskace podle dekretu nastávaly *ex lege* ke dni 23. 6. 1945. Na dekret navazující výměr Ministerstva zemědělství představoval deklaratorní akt, přičemž k posouzení majetkové křivdy jako vzniklé v rozhodném období nepostačuje, bylo-li v tomto období Správním soudem negativně rozhodnuto o stížnosti proti výměru správního orgánu ...“. Z této teze a z dalších okolností však Ústavní soud ve výše zmíněných nedávných nálezech, jakož i nyní dovodil, že u deklaratorních konfiskačních aktů vydaných v rozhodném období vyžaduje „účinnost konfiskace“ faktické převzetí majetku státem. Takový závěr z předchozí judikatury neplyne. Naopak je z ní zřejmé, že navazoval-li na dekret konfiskační proces završený správním rozhodnutím deklaratorní povahy, nemělo to vliv na konfiskaci majetku *ex lege* ke dni účinnosti dekretu. Vydání správního aktu v rozhodném období není totéž, jakoby takové rozhodnutí nebylo vydáno vůbec. Nadto bylo v nynější věci vydáno několik konfiskačních vyhlášek, a to jak v rozhodném období, tak před ním – s tím, že dvě z nich byly zrušeny. Nález však blíže neodůvodňuje, které vyhlášky a s jakým účinkem považuje za (ne)rozhodné v tom smyslu, že bylo namístě považovat konfiskaci za neúčinnou a majetek za odňatý až při revizi první pozemkové reformy podle zákona č. 142/1947 Sb. Dospěla-li nyní většina III. senátu k takovému závěru, který fakticky prolamuje konfiskaci podle dekretů s účinností *ex lege*, tak ač navazuje na dva recentní nálezy, nemůže být z povahy věci v souladu s předchozí nálezovou judikaturou Ústavního soudu.

V posledku shledávám nedostatečnou argumentaci obsaženou v bodu 65 odůvodnění, jíž se nález „vyrovnává“ s čerstvým, výsledkem opačným, usnesením Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2662/21 ze dne 16. 11. 2021 v obdobné věci. Za prvé to měly být nyní III. a předtím I. a II. senát Ústavního soudu, které měly dané případy předložit plénu, a nikoli IV. senát v odkazované věci, který následoval starší ustálenou nálezovou judikaturu (opačně srov. poslední větu bodu 65 nynějšího nálezu). Za druhé se bod 65 vyrovnává s aktuálním usnesením sp. zn. IV. ÚS 2662/21 povrchně a zavádějícím způsobem. Zastávám názor, že spočívá-li smysl usnesení, odmítajícího ústavní stížnost pro zjevnou neopodstatněnost typicky „primárně jen ve vysvětlení důvodů, pro které Ústavní soud neshledal ústavní stížnost ‚přijatelnou‘ k meritornímu posouzení“, neznamená to nutně, že „není namístě ani polemizovat s odůvodněním tohoto odmítavého usnesení“, jsou-li v takovém usnesení obsaženy svou povahou věcné argumenty navazující na předchozí nálezy Ústavního soudu. Není tudíž přiléhavé argumentovat pro nedůležitost vyrovnání se s takovým usnesením proto, že typicky odmítá ústavní stížnost bez ústavněprávního rozměru. V odkazované věci totiž nebyla zjevná neopodstatněnost dána toliko absencí ústavněprávního rozměru, ale především předchozí konstantní judikaturou Ústavního soudu, která výsledek případu předurčila, a která tak zapříčinila zjevnou neopodstatněnost ústavní stížnosti.

Ostatně stojí za pozornost, že Nejvyšší soud považoval za nutné „se zřetelem na oznámení o veřejném vyhlášení nálezu v této věci dne 4. 1. 2022“ doplnit dne 15. 12. 2021 své vyjádření k ústavní stížnosti, o níž bylo rozhodnuto nynějším nálezem, takto:

„Ve věci téhož stěžovatele rozhodl Ústavní soud usnesením ze dne 16. 11. 2021 sp. zn. IV. ÚS 2662/21 tak, že se ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněná ve smyslu ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, ... odmítá. Podrobným studiem obsahu ústavní stížnosti podané za stěžovatele stejným zástupcem a při existenci shodných stížnostních námitek, jimiž stěžovatel brojí proti ústavní konformitě usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 11. 2020 č. j. 28 Cdo 3087/2020-677 (a rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 7. 1. 2020 č. j. 28 Cdo 2620/2019-452), nelze dospět

k jinému závěru, než že za shodných skutkových okolností a jejich právního posouzení se Ústavní soud ve výše označeném usnesení věcí stěžovatele, byť se týkala jiného majetku, již zabýval, a neshledal, že by napadenými rozhodnutími obecných soudů, tedy v odkazované věci ani usnesením Nejvyššího soudu ze dne 20. 7. 2021 č. j. 28 Cdo 1802/2021-933 byla porušena ústavně zaručená základní práva stěžovatele.

Jak vyplývá z bodů 16 až 21 odůvodnění označeného usnesení Ústavního soudu, nejedná se o rozhodnutí mající pouze formální charakter, ale o rozhodnutí, jež se souladem rozhodnutí obecných soudů s ústavním pořádkem z obsahového hlediska vymezeného ústavně formulovanými námitkami stěžovatele řádně zabývalo. V situaci, kdy v přítomné právní věci stěžovatel uplatnil v ústavní stížnosti totožné námitky jako ve věci odkazované, považovali bychom za očekávatelné, že i III. senát Ústavního soudu dospěje ve věci, která se liší toliko v individualizaci nárokovaného majetku církevní právnickou osobou (nejedná se však o diferenční kritérium, jež by činilo obě věci v podstatných znacích posuzovaných skutkových i právních okolností odlišnými), ke stejnému závěru jako IV. senát. Zásada *stare decisis*, jež není pouze principem podústavního práva (§ 13 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), ale i principem ústavním, by měla být plně uplatnitelná i v rozhodovací praxi Ústavního soudu.

Znovu si v této souvislosti dovoluujeme upozornit na nejednotnou rozhodovací praxi Ústavního soudu při posuzování otázek – a) právních účinků dekretu prezidenta republiky č. 12/1945 Sb., b) významu konfiskačních vyhlášek z hlediska potřeby konfiskaci provést, c) náležitého rozlišení věcné nesprávnosti a nicotnosti konfiskační vyhlášky (mající vliv na určení orgánu příslušného k rozhodnutí o konfiskaci), jež se projevil[a] v nálezech Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2021 sp. zn. II. ÚS 1920/20 a ze dne 23. 3. 2021 sp. zn. I. ÚS 1975/20, na straně jedné a usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2021 sp. zn. III. ÚS 1852/20 a nově i v usnesení ... ze dne 16. 11. 2021 sp. zn. IV. ÚS 2662/21 na straně druhé. Argument, že význam a z něj vyplývající závaznost nálezu Ústavního soudu je na vyšší úrovni, než je tomu u usnesení, je zjevně neobhájitelný v případě, kdy zejména časově poslední rozhodnutí Ústavního soudu má zřejmý kvazimeritorní charakter, jak se z jeho odůvodnění zřetelně podává. Dle našeho názoru protichůdné závěry prezentované v označených rozhodnutích nemohou vedle sebe obstát a jediným procesně přijatelným postupem by, obdobně jako ve věci projednávané Ústavním soudem pod sp. zn. II. ÚS 1778/21 ze dne 25. 10. 2021 (N 185/108 SbNU 248), mělo být předložení věci ve smyslu ustanovení § 23 zákona o Ústavním soudě plénu Ústavního soudu tříčlenným III. senátem Ústavního soudu.“

Vzhledem ke všemu shora uvedenému měla senátní většina v situaci rozporné nálezové judikatury postupovat podle § 23 zákona o Ústavním soudě a předložit otázku svého právního názoru k posouzení plénu. Neučinila-li tak, měla být ústavní stížnost pro zjevnou neopodstatněnost odmítnuta i v části týkající se usnesení Nejvyššího soudu, popř. zamítnuta.

Č. 211

Právo vyjádřit se k odlišnému právnímu názoru odvolacího soudu (sp. zn. I. ÚS 933/21 ze dne 30. listopadu 2021)

Za situace, kdy odvolací soud neumožnil stěžovateli vyjádřit se k odlišnému právnímu názoru při určení tarifní hodnoty pro stanovení odměny za právní služby advokáta, došlo jeho postupem k zásahu do práva stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Tato povinnost je o to více žádoucí právě v odvolacím řízení, neboť po přijetí rozhodnutí odvolacího soudu již stěžovatel nemá procesní nástroj, kterým může uplatnit své argumenty [§ 238 odst. 1 písm. h) občanského soudního řádu], jež tak poprvé vznesl až v řízení před Ústavním soudem.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Vladimíra Sládečka, soudce Jaromíra Jirsy a soudce zpravodaje Jaroslava Fenyka ve věci ústavní stížnosti stěžovatele Mgr. Stanislava Němce, advokáta, se sídlem Vinohradská 1215/32, Praha 2, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2021 č. j. 54 Co 351/2020-5234, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2021 č. j. 54 Co 351/2020-5234 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2021 č. j. 54 Co 351/2020-5234 se ruší.

Odůvodnění

I. Rekapitulace ústavní stížnosti a skutková východiska

1. Stěžovatel se ústavní stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) s tvrzením, že jím došlo k porušení jeho ústavně zaručených základních práv podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Z ústavní stížnosti a jejích příloh, jakož i ze spisu Obvodního soudu pro Prahu 2 (dále též jen „obvodní soud“) sp. zn. 42 C 393/2009, který si Ústavní soud pro posouzení ústavní stížnosti vyžádal, byly zjištěny následující skutečnosti.

3. Usnesením Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 31. 3. 2010 č. j. 42 C 393/2009-112a byl stěžovatel ustanoven zástupcem J. K. ve věci jeho žaloby proti České republice – Ministerstvu spravedlnosti o zaplacení 25 000 000 Kč s příslušenstvím. Usnesením téhož soudu ze dne 25. 7. 2017 č. j. 42 C 393/2019-3798 byl stěžovatel ustanoven zástupcem rovněž pro dovolací řízení. Usnesením Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 25. 9. 2020 č. j. 42 C 393/2009-51226 byla stěžovateli přiznána odměna za zastupování a náhrada hotových

výdajů ve výši 321 570 Kč. Odměna byla stanovena podle § 8 odst. 1 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění do 31. 12. 2012, za 3 úkony právní služby ve výši 49 420 Kč za úkon, a dále podle § 8 odst. 1 ve spojení s § 12a odst. 2 advokátního tarifu za 22 úkonů právní služby s odměnou ve výši 5 000 Kč za úkon, 25x režijní paušál v celkové výši 7 500 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu a náhrada DPH ve výši 55 810 Kč. Soud při stanovení tarifní hodnoty vycházel z § 8 odst. 1 věty poslední advokátního tarifu pouze z jistiny žalované částky s tím, že k příslušenství se nepřihlíží.

4. Proti usnesení obvodního soudu podal stěžovatel odvolání, o němž městský soud rozhodl usnesením ze dne 1. 2. 2021 č. j. 54 Co 351/2020-5234 tak, že se usnesení obvodního soudu mění jen tak, že výše odměny a náhrady hotových výdajů činí celkem 109 142 Kč, jinak se potvrzuje. Městský soud se neztotožnil se závěrem obvodního soudu, který při stanovení tarifní hodnoty vycházel z částky 25 000 000 Kč, když z vydaných rozhodnutí vyplývá, že se žalobce domáhal náhrady majetkové újmy ve výši 12 704 400 Kč s příslušenstvím. Městský soud dospěl k závěru, že výše požadované částky byla stanovena jen jakýmsi volným odhadem neodvítějícím se od reálného základu, a jeví se proto absurdně vysoká. S odvoláním na usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2015 sp. zn. II. ÚS 3254/13 (U 4/76 SbNU 947) vycházel při stanovení výše odměny stěžovatele z § 9 odst. 1 advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2012, podle kterého, nelze-li hodnotu věci nebo práva vyjádřit v penězích nebo lze-li ji zjistit jen s nepoměrnými obtížemi a není-li dále stanoveno jinak, považuje se za tarifní hodnotu částka 5 000 Kč. Současně aplikoval § 12a advokátního tarifu, ve znění účinném od 1. 1. 2013, umožňující snížit sazbu mimosmluvní odměny o 20 %. Hledisko účelnosti vyúčtovaných úkonů bylo městským soudem posouzeno s ohledem na rozsáhlou judikaturu Nejvyššího soudu i Ústavního soudu tak, že byla určena výše odměny za 19 úkonů právní služby (dva za účinnosti advokátního tarifu do 31. 12. 2012 v sazbě 1 000 Kč, šestnáct v sazbě 5 000 Kč a jeden v sazbě 2 500 Kč), paušální náhrada hotových výdajů ve výši 5 700 Kč a náhrada daně z přidané hodnoty ve výši 18 942 Kč, celkem 109 142 Kč.

5. Stěžovatel nesouhlasí se závěry městského soudu o specifikaci nároku žalobce. Uvádí, že nárok byl specifikován nejpozději v podání dne 19. 6. 2013 částkou ve výši 10 000 000 Kč jako náhrada škody odpovídající ekvivalentu kombajnu, částkou 2 500 000 Kč jako náhrada škody po dobu, kdy nemohl používat svůj automobil z důvodu průtahů v řízení, a částkou 12 500 000 Kč jako náhrada škody za nezákonné rozhodnutí posudkové komise MSPV ČR. Předmětem řízení byly tři různé nároky v souhrnné výši 25 000 000 Kč. Třetí uvedený nárok ve výši 12 500 000 Kč jako náhrada škody za nezákonné rozhodnutí posudkové komise byl vyloučen k samostatnému řízení. Podle stěžovatele není pravda tvrzení městského soudu, že celková škoda měla být žalobcem vyčíslena částkou 2 704 400 Kč, neboť šlo pouze o specifikaci k jednomu ze tří uplatňovaných nároků.

6. Rozhodnutí městského soudu stěžovatel považuje za překvapivé a nepředvídatelné. Poukazuje na to, že se k odlišnému právnímu názoru městského soudu nemohl nijak vyjádřit a poprvé jej zjistil až z napadeného usnesení, proti kterému nemá k dispozici žádný opravný prostředek. Poukazuje na judikaturu Ústavního soudu k překvapivým rozhodnutím (usnesení ze dne 12. 6. 2001 sp. zn. III. ÚS 729/2000 a ze dne 11. 6. 2007 sp. zn. IV. ÚS 321/07).

7. Stěžovatel nesouhlasí s postupem městského soudu, který v případě úkonů do 31. 12. 2012 stanovil tarifní hodnotu dle § 9 odst. 1 advokátního tarifu, tedy tarifní hodnotu 5 000 Kč, i přesto že hodnota předmětu řízení byla jasně definována žalobcem, a měla tak být stanovena podle § 8 odst. 1 advokátního tarifu, tj. z částky 25 000 000 Kč. Došlo tak k porušení jeho práva na legitimní očekávání ochrany majetku. Na podporu svých tvrzení odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2388/10 ze dne 21. 4. 2011 (N 80/61 SbNU 261), II. ÚS 1534/10 ze dne 27. 6. 2012 (N 126/65 SbNU 629) a II. ÚS 2873/11 ze dne 29. 3. 2012 (N 67/64 SbNU 759). Stěžovatel má za to, že pokud soud prvního stupně nedostatečně zkoumal, zda má

nárok žalobce vůbec nějaký reálný základ, a tedy zda předmětná žaloba nepředstavuje svévolné nebo zřejmě bezúspěšné uplatňování práva, pak tato skutečnost nemůže jít k tíži stěžovatele jakožto ustanoveného zástupce. Městský soud porušil legitimní očekávání stěžovatele, že jeho odměna bude určena dle § 8 odst. 1 advokátního tarifu z hodnoty sporu.

8. Stěžovatel konečně brojí proti právním závěrům městského soudu ohledně účelnosti vynaložených nákladů, které následně rozebírá.

II. Vyjádření účastníka řízení a replika stěžovatele

9. Městský soud se jako účastník řízení k ústavní stížnosti vyjádřil tak, že tuto považuje za nedůvodnou. O odvolání stěžovatele rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 214 odst. 2 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „občanský soudní řád“), a nemohl tedy porušit stěžovatelovo právo vyjádřit se k odlišnému názoru soudu ohledně tarifní hodnoty, z níž byla určena odměna za jeden úkon právní služby. O výši odměny stěžovatele jako ustanoveného advokáta byl oprávněn rozhodnout i v jeho neprospěch, neboť o odměně ustanoveného zástupce rozhoduje z úřední povinnosti a neplatí zde zásada, že není možno rozhodnout v neprospěch odvolatele. Občanský soudní řád odvolacímu soudu neukládá, aby v případě, že hodlá o výši odměny ustanoveného zástupce rozhodnout jinak, než odvolatel navrhuje, aby jej předtím, než vydá rozhodnutí, v tomto směru informoval. V ostatním odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Z uvedených důvodů navrhl zamítnutí ústavní stížnosti.

10. Vyjádření účastníka řízení bylo zasláno stěžovateli k případné replice, který setrval na své argumentaci.

III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

11. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas, oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je advokátem, tudíž nemusí být podle stanoviska pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 42/15 ze dne 8. 10. 2015 (ST 42/79 SbNU 637; 290/2015 Sb.) zastoupen jiným advokátem, jak vyžaduje § 30 odst. 1 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 stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

IV. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

12. Ústavní soud není součástí soustavy obecných soudů, a proto není povolán k přezkumu jejich rozhodnutí jako další „odvolací“ orgán. Ústavní soud je podle čl. 83 Ústavy České republiky soudním orgánem ochrany ústavnosti. Samotný postup v řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad práva, jakož i jeho aplikace náleží obecným soudům, které jsou součástí soudní soustavy podle čl. 91 odst. 1 Ústavy České republiky. Ústavní soud je povolán toliko k přezkumu ústavněprávních principů, tj. toho, zda nedošlo k porušení principů a základních práv a svobod účastníka řízení, zda právní závěry obecných soudů nejsou v extrémním nesouladu se skutkovými zjištěními a zda výklad práva provedený obecnými soudy je ústavně konformní, resp. zda nebyl aktem „libovůle“ [srov. nález ze dne 30. 6. 2004 sp. zn. IV. ÚS 570/03 (N 91/33 SbNU 377)].

13. Jednou z ústavních zásad spravedlivého procesu je princip předvídatelnosti soudního rozhodnutí, resp. zákaz vydání překvapivého rozhodnutí. Podle judikatury Ústavního soudu se o překvapivé rozhodnutí jedná mimo jiné tehdy, pokud účastníci řízení nedostanou příležitost vyjádřit se k odlišnému hodnocení důkazů [nález sp. zn. III. ÚS 1980/13 ze dne 9. 1. 2014 (N 1/72 SbNU 23), body 14 a 15] nebo k odlišnému právnímu hodnocení [nález sp. zn. I. ÚS

777/07 ze dne 31. 7. 2008 (N 134/50 SbNU 181), bod 15]. Zákaz překvapivých rozhodnutí však přitom neznamená, že by účastníci řízení měli vždy znát závěry soudu ještě předtím, než soud vynese rozhodnutí [nález sp. zn. II. ÚS 2804/10 ze dne 21. 4. 2011 (N 81/61 SbNU 269); nález sp. zn. I. ÚS 451/11 ze dne 11. 1. 2012 (N 8/64 SbNU 77), bod 15]. Znamená však, že účastníci řízení musí mít možnost účinně argumentovat ve vztahu ke všem otázkám, na jejichž řešení bude rozhodnutí soudu spočívat [nález sp. zn. I. ÚS 2315/15 ze dne 12. 4. 2016 (N 64/81 SbNU 99), bod 42].

14. V nyní posuzované věci ústavní stížnost směřuje proti rozhodnutí městského soudu, kterým mělo být porušeno stěžovatelovo právo zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

15. Ústavní soud se při zkoumání důvodnosti ústavní stížnosti nezabýval věcnou správností přiznané výše odměny stěžovatele, ale pouze splněním procesních předpokladů řádného procesu s ohledem na stěžovatelem vytýkanou nepředvídatelnost, resp. překvapivost rozhodnutí městského soudu.

16. Obvodní soud při určení odměny stěžovateli jakožto ustanovenému advokátovi postupoval podle § 8 odst. 1 advokátního tarifu, který určuje, že není-li stanoveno jinak, považuje se za tarifní hodnotu výše peněžitého plnění nebo cena věci anebo práva v době započetí úkonu právní služby, jichž se právní služba týká; za cenu práva se považuje jak hodnota pohledávky, tak i dluhu. Proti usnesení obvodního soudu podal stěžovatel odvolání, kterým obvodnímu soudu vytýkal nesprávně určenou výši odměny, neboť podle § 8 odst. 1 advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2012, se za tarifní hodnotu považovala výše peněžitého plnění včetně jeho příslušenství, k němuž obvodní soud v případě 3 úkonů právní služby nepřihlédl.

17. Městský soud rozhodnutí obvodního soudu bez nařízení jednání změnil [§ 220 odst. 1 písm. a) občanského soudního řádu], avšak dospěl k odlišnému právnímu názoru a výši odměny stěžovateli určil podle § 9 odst. 1 advokátního tarifu, ve znění do 31. 12. 2012, podle kterého, nelze-li hodnotu věci nebo práva vyjádřit v penězích nebo lze-li ji zjistit jen s nepoměrnými obtížemi a není-li dále stanoveno jinak, považuje se za tarifní hodnotu částka 5 000 Kč. Změnu rozhodnutí odůvodnil tak, že výše žalobou požadované částky byla určena jen jakýmsi volným odhadem neodvíjejícím se od reálného základu a jeví se absurdně vysoká. Žalobce svůj nárok odvíjel od požadavku na náhradu nemajetkové (majetkové) újmy z konkrétních řízení a stanovil si enormně vysokou výši této újmy.

18. Ze shora uvedeného je zřejmé, že městský soud založil „měnící“ rozhodnutí na jiném právním závěru, než přijal obvodní soud, jeho odlišný názor však nebyl z dosavadního průběhu řízení nikterak patrný a stěžovatel jej nemohl ani rozumně předvídat. Za situace, kdy městský soud neumožnil stěžovateli vyjádřit se k odlišnému právnímu názoru při určení tarifní hodnoty pro stanovení odměny, došlo jeho postupem k zásahu do práva stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Tato povinnost je o to více žádoucí právě v odvolacím řízení, neboť po přijetí rozhodnutí odvolacího soudu již stěžovatel nemá procesní nástroj, kterým může uplatnit své argumenty [§ 238 odst. 1 písm. h) občanského soudního řádu], jež tak poprvé vznesl až v řízení před Ústavním soudem.

19. Ústavní soud uzavírá, že shora uvedeným postupem městského soudu bylo zasaženo do práva stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Současně upozorňuje, že předmětem posouzení bylo splnění procesních předpokladů řádného procesu v kontextu namítané překvapivosti rozhodnutí městského soudu (viz bod 15 výše). Proto se nezabýval tvrzeným porušením legitimního očekávání nabytí majetku ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, neboť městský soud bude v následujícím řízení opětovně rozhodovat o odměně stěžovatele, přičemž vytvoří stěžovateli procesní prostor k vyjádření.

20. Ústavní soud z výše uvedených důvodů ústavní stížnosti vyhověl a napadené rozhodnutí městského soudu podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

Č. 212**Náhrada újmy na zdraví za úraz na namrzlém chodníku
(sp. zn. II. ÚS 1991/20 ze dne 1. prosince 2021)**

Utrpí-li chodec újmu na zdraví, a tím i zásah do tělesné integrity (čl. 7 odst. 1 Listiny) v důsledku toho, že se na chodníku nachází sníh či led, nemůže být odpovědnost vlastníka (správce) komunikace vyloučena poukazem na to, že pro chodce byl stav chodníku předvídatelný. Je třeba na jedné straně zkoumat, nakolik se chodec choval tak, aby svému úrazu předešel, a na druhé straně zhodnotit, nakolik vlastník komunikace dodržel svou povinnost zajistit, aby tato komunikace umožňovala bezpečný pohyb chodců.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové a soudce Davida Uhlíře o ústavní stížnosti stěžovatele Jaroslava Šamořila, zastoupeného Mgr. Petrem Novákem, advokátem, se sídlem Vídeňská 546/55, Brno, proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 70 Co 416/2019-114 ze dne 14. 5. 2020, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a hlavního města Prahy, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zastoupeného JUDr. Petrem Tomanem, LL.M., advokátem, se sídlem Trojanova 12, Praha 2, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 70 Co 416/2019-114 ze dne 14. 5. 2020 bylo porušeno právo stěžovatele na ochranu tělesné a duševní integrity podle čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění**I. Vymezení věci**

1. Stěžovatel v lednu 2017 uklouzl na namrzlém chodníku u autobusové zastávky a utrpěl zlomeninu kotníku. U obecných soudů se proto domáhal, aby mu Technická správa komunikací hl. m. Prahy, příspěvková organizace (dále jen „TSK“), která zajišťovala správu tohoto chodníku dle § 27 odst. 6 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), zaplatila bolestné ve výši 22 071,20 Kč. Městský soud v Praze napadeným rozsudkem ovšem žalobu stěžovatele zamítl, čímž podle stěžovatele porušil jeho základní práva. Ústavní soud ze spisu, který si vyžádal, zjistil následující skutečnosti.

2. Podle zjištění obecných soudů byl zimní úklid chodníku, na němž došlo k úrazu, ze strany TSK proveden dne 18. 1. 2017. V následujících dnech pokračovaly mrazy. Dne 21. 1. 2017 v nočních hodinách stěžovatel, který měl zimní obuv, uklouzl na autobusové

zastávce při přestupu mezi dvěma autobusovými linkami. Chodník na autobusové zastávce byl v té době namrzlý a pokrytý sněhem.

3. Obvodní soud pro Prahu 1 na základě takto zjištěného skutkového stavu vyhověl žalobě v plném rozsahu. Při právním hodnocení vyšel obvodní soud z judikatury Nejvyššího soudu a judikatury Ústavního soudu, zejména pak z nosných důvodů nálezu sp. zn. I. ÚS 2315/15 ze dne 12. 4. 2016 (N 64/81 SbNU 99). Dovedl, že podle tohoto nálezu platí, že domáhá-li se chodec náhrady újmy na zdraví a uvádí, že tato újma mu vznikla kvůli stavu chodníku (místní komunikace), je třeba, aby soudy na jedné straně zkoumaly, nakolik se chodec choval tak, aby svému úrazu předešel. V rámci toho by se soudy měly zabývat veškerými okolnostmi případu, včetně toho, zda chodec z více možných cest zvolil tu nejbezpečnější, zda přizpůsobil tempo chůze okolnostem, ale i zda zvolil vhodnou obuv apod. Na druhé straně je ovšem třeba zhodnotit, nakolik vlastník komunikace dodržel svou povinnost zajistit, aby tato komunikace umožňovala bezpečný pohyb chodců. V rámci odpovědnosti za závady ve schůdnosti dle § 27 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích nemá pojem závada ve schůdnosti nad rámec těchto kritérií žádný další obsah a má zajistit spravedlivou rovnováhu mezi právy a povinnostmi vlastníků a uživatelů pozemních komunikací.

4. Obvodní soud poté uzavřel, že na chodníku se vyskytla závada ve schůdnosti spočívající v námraze a že tato závada zapříčinila pád a zranění stěžovatele. Z dokazování přitom nevyplynulo, že by stěžovatel sám přispěl ke vzniku újmy; dle obvodního soudu stěžovatel měl na nohou zimní obuv, nemohl volit jinou cestu ani nemohl předpokládat, že chodník na autobusové zastávce bude neošetřený. Dle § 27 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích proto odpovídá za újmu takto vzniklou TSK, a obvodní soud tudíž stěžovateli přiznal bolestné v jím požadované výši.

5. Městský soud v Praze změnil napadeným rozsudkem rozhodnutí obvodního soudu a žalobu zamítl. Městský soud zdůraznil, že závada ve schůdnosti je definována v § 26 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích jako taková změna ve schůdnosti pozemní komunikace, kterou chodec nemůže předvídat při pohybu přizpůsobeném stavebnímu stavu, dopravně technickému stavu a povětrnostním situacím a jejich důsledkům. Dle judikatury Nejvyššího soudu (např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 2731/2008 ze dne 8. 9. 2010 nebo usnesení sp. zn. 25 Cdo 3042/2016 ze dne 28. 6. 2017) se závadami ve schůdnosti rozumí „natolik závažné změny ve schůdnosti, že chodec ani při opatrné chůzi respektující stav komunikace a důsledky povětrnostních vlivů nemůže jejich výskyt předpokládat a účinně na ně reagovat. Musí tedy jít o nepředvídatelnou změnu ve schůdnosti, již chodec nemůže předpokládat“. V době úrazu stěžovatele několik dní mrzlo a chodník byl „na první pohled namrzlý a [...] mírně posněžený“, a proto stěžovatel mohl a měl předpokládat „zhoršenou kvalitu schůdnosti chodníku jako celku“ a zvýšit svou opatrnost při pohybu. Městský soud přitom nezjistil „nic, co by napovídalo, že by snad na jinak relativně dobře schůdném chodníku zastávky autobusu [...] byla náhle a neočekávaně v určitém místě změněna kvalita pochozí struktury komunikace“, například náhlá a neočekávatelná zmrzlá plotna. K úrazu tedy podle městského soudu nedošlo v důsledku závady ve schůdnosti, a proto žalobu zamítl.

II. Argumentace účastníků řízení

6. Podle stěžovatele bylo napadeným usnesením porušeno jeho právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), právo na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 Listiny a právo na ochranu zdraví dle čl. 31 Listiny.

7. Stěžovatel se domnívá, že smyslem zákona o pozemních komunikacích je docílení takové péče vlastníků či správců o chodníky, aby nedocházelo k pádům a újmám na zdraví chodců. Nesplní-li tyto své povinnosti řádně, jsou odpovědné subjekty povinny poškozeným vzniklou újmu nahradit. Stěžovatel má přitom za to, že podmínka předvídatelnosti závady ve schůdnosti, jak ji akcentuje městský soud, je již překonaná judikaturou Ústavního soudu,

a nepředstavuje tak nezbytnou náležitost pro vznik odpovědnosti vlastníka či správce komunikace za závalu ve schůdnosti. Výklad městského soudu by dle stěžovatele v podstatě vylučoval jakoukoliv odpovědnost vlastníka či správce za újmy na zdraví vzniklé v důsledku neprovedení zimní údržby, neboť výskyt sněhu či námrazy v zimním období by nemohl nikdy být považován za nepředvídatelnou závalu ve schůdnosti. Je-li chodník namrzlý a pokrytý sněhem, chodec podle stěžovatele může tento stav předvídat, ovšem i přesto může kvůli intenzitě závady ve schůdnosti uklouznout a utrpět újmu, neboť stav komunikace nezajišťoval bezpečný pohyb. Stěžovatel podotýká, že judikaturu Nejvyššího soudu, na níž založil městský soud své rozhodnutí, postavenou na jazykovém výkladu § 26 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích a kladoucí důraz na slovo „předvídat“, Ústavní soud v již citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 2315/15 označil za ústavně nekonformní. Městský soud však dle stěžovatele rozhodovací praxi Ústavního soudu při svém rozhodování vůbec nevzal v úvahu.

8. Městský soud navrhl, aby ústavní stížnost byla odmítnuta jako zjevně neopodstatněná. Odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku a uvedl, že vycházel z ustálené judikatury Nejvyššího soudu.

9. Jelikož došlo ke zrušení TSK (příspěvkové organizace) ke dni 30. 6. 2020 a veškerý majetek, práva a závazky této organizace k uvedenému dni přešly na hlavní město Prahu, přiznal Ústavní soud hlavnímu městu Praze postavení vedlejšího účastníka řízení a vyzval ho k vyjádření k ústavní stížnosti.

10. Vedlejší účastník rovněž navrhl odmítnout ústavní stížnost. Ve svém vyjádření rozebírá rozhodnutí Nejvyššího soudu a Ústavního soudu, která pokládá za relevantní, a dochází k závěru, že výše citovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2315/15 částečně překonal a z valné části nahradil rozsudek velkého senátu Nejvyššího soudu č. j. 31 Cdo 1621/2020-138 ze dne 9. 12. 2020, jenž dle vedlejšího účastníka za závalu ve schůdnosti považuje jen takové místo komunikace, které se svou nekvalitou vymyká obecnému stavu natolik, že jej chodec není schopen rozlišit a upravit tomuto nenadálému nebezpečí svůj způsob chůze, tj. s obvyklou mírou pozornosti zvážít, v jakém stavu se přibližně nachází úsek, kam hodlá vstoupit. Vedlejší účastník v návaznosti na to uzavírá, že v projednávaném případě o závalu ve schůdnosti jít nemohlo. Současně se domnívá, že údržba komunikace provedená TSK proběhla řádně a že „samotná skutečnost, že chodec uklouzl na komunikaci, jejíž údržba v podobě ZÚK [zimní údržby komunikací] byla provedena několik dnů předtím, není [jako taková] porušením povinnosti správy komunikací“. TSK není povinna provádět opakované a intenzivní zásahy, nevyžaduje-li to povětrnostní situace, a důvodem k zásahu není „mírný sněhový poprašek“, o němž se nadto zprávy o počasí za relevantní období nezmiňují. Pokud i navzdory provedení zimního úklidu stěžovatel utrpěl újmu, jednalo se o náhodu, jejíž následky musí nést stěžovatel.

III. Hodnocení Ústavního soudu

11. Výklad podústavního práva představuje primárně úkol obecných soudů, a nikoliv Ústavního soudu, z jeho role ochránce ústavnosti podle čl. 83 Ústavy nicméně plyne povinnost zasáhnout tehdy, způsobí-li výklad provedený obecnými soudy porušení základních práv a svobod stěžovatele [srov. nálezn sp. zn. I. ÚS 1575/16 ze dne 1. 6. 2020 (N 107/100 SbNU 248), bod 12; nálezn sp. zn. IV. ÚS 188/94 ze dne 26. 6. 1995 (N 39/3 SbNU 281) nebo nálezn sp. zn. III. ÚS 23/93 ze dne 1. 2. 1994 (N 5/1 SbNU 41); veškerá rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>]. Právě k tomu v posuzované věci došlo.

12. Ústavní soud opakovaně judikuje, že jakýkoliv zásah do zdraví člověka znamená zásah do jeho tělesné a duševní integrity, a tedy do sféry chráněné čl. 7 odst. 1 Listiny zaručující nedotknutelnost osoby a jejího soukromí [nálezn sp. zn. II. ÚS 1564/20 ze dne 9. 2. 2021 (N 26/104 SbNU 319), body 16–19; nálezn sp. zn. II. ÚS 4100/19 ze dne 14. 5. 2020 (N 99/100 SbNU 149), body 20–21; nálezn sp. zn. II. ÚS 2379/08 ze dne 9. 7. 2009 ve znění opravného

usnesení ze dne 2. 9. 2009 (N 157/54 SbNU 33), body 10–11]. Zásahy do zdraví člověka jsou typicky spojeny s bolestí či jiným duševním strádáním, u nichž nemusí být uvedení do původního stavu vzhledem k tělesným a duševním dispozicím lidí ani teoreticky možné. Navzdory tomu musí být právu na ochranu tělesné a duševní integrity poskytována ze strany soudní moci ochrana dle čl. 4 Ústavy. To lze zajistit tak, že soudy poškozenému přiznají nárok na náhradu újmy proti jejímu původci. Z toho důvodu je v „náhradě jakékoli újmy, a to i újmy na zdraví, [...] 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“ [nález sp. zn. III. ÚS 2253/13 ze dne 9. 1. 2014 (N 3/72 SbNU 41), bod 35]. Aby byla ochrana práva podle čl. 7 Listiny skutečná a účinná, východiskem musí být to, že původce újmy je povinen ji 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 újmu na zdraví utrpěl [nález sp. zn. II. ÚS 4100/19 ze dne 14. 5. 2020, bod 25; nález sp. zn. II. ÚS 1564/20 ze dne 9. 2. 2021, bod 19; nebo nález sp. zn. I. ÚS 2315/15 ze dne 12. 4. 2016 (N 64/81 SbNU 99), bod 66].

13. Povinnost soudů poskytovat ochranu základním právům podle čl. 4 Ústavy se v případě rozhodování soukromoprávních sporů projevuje především nepřímým prostřednictvím ústavně konformní interpretace a aplikace podústavních předpisů. Stojí-li soud před otázkou, jak vyložit zákonné ustanovení, musí z nabízených možností zvolit tu, která v co největší možné míře realizuje ústavně garantovaná práva [viz např. nález sp. zn. II. ÚS 2048/09 ze dne 2. 11. 2009 (N 232/55 SbNU 181), bod 17; nález sp. zn. IV. ÚS 763/05 ze dne 11. 4. 2006 (N 82/41 SbNU 79); nález I. ÚS 554/04 ze dne 31. 3. 2005 (N 67/36 SbNU 707) nebo nález I. ÚS 185/04 ze dne 14. 7. 2004 (N 94/34 SbNU 19)].

14. Podle § 27 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích platí, že „[v]lastník místní komunikace nebo chodníku je povinen nahradit škody, jejichž příčinou byla závada ve schůdnosti chodníku, místní komunikace nebo průjezdního úseku silnice, pokud neprokáže, že nebylo v mezích jeho možností tuto závadu odstranit, u závady způsobené povětrnostními situacemi a jejich důsledky takovou závadu zmírnit, ani na ni předepsaným způsobem upozornit“. Závadou ve schůdnosti se podle § 26 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích rozumí „taková změna ve schůdnosti pozemní komunikace, kterou nemůže chodec předvídat při pohybu přizpůsobeném stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu a povětrnostním situacím a jejich důsledkům“. Zajišťuje-li výkon správy komunikace správce, nese dle § 27 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích odpovědnost za újmu namísto vlastníka komunikace, který ovšem ručí za splnění povinnosti k náhradě újmy.

15. Ústavní soud se ve výše citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 2315/15 podrobně věnoval problematice náhrady újmy za úraz vzniklý stavem chodníku a související judikatuře Nejvyššího soudu. I když Nejvyšší soud ve své judikatuře opakovaně deklaroval, že závadou ve schůdnosti se rozumí „natolik významné změny (zhoršení) schůdnosti komunikace, že chodec ani při obezřetné chůzi respektující stav komunikace či důsledky povětrnostních vlivů nemůže jejich výskyt předpokládat a účinně na ně reagovat“, neaplikoval tuto definici důsledně. Klíčové totiž bylo, zda chodec mohl předpokládat stav komunikace, nikoliv to, zda na něj mohl účinně reagovat. Je-li tedy komunikace namrzlá v důsledku „mrazivého počasí“, nebo je-li chodník „zasněžený, kluzký a delší dobu neudržovaný“, podle Nejvyššího soudu nemůže jít o závadu ve schůdnosti, neboť stav komunikace se dá předpokládat – není tedy ani dána odpovědnost za závady ve schůdnosti. Otázka, zda mohl chodec na stav chodníku účinně reagovat, přitom nebyla Nejvyšším soudem zkoumána. Naopak závadou ve schůdnosti mohla být podle názoru Nejvyššího soudu například námraza na přechodu, která nebyla „pouhým okem rozpoznatelná“ (nález sp. zn. I. ÚS 2315/15, body 76–77). Část judikatury Nejvyššího soudu sice připouštěla možnost domáhat se náhrady újmy podle obecné úpravy odpovědnosti v občanském zákoníku, a dovolat se tak náhrady i tam, kde nešlo ve smyslu judikatury

Nejvyššího soudu o závadu ve schůdnosti, ovšem dle jiné části judikatury Nejvyššího soudu byla tato možnost vyloučena (body 78–80). Ústavní soud proto vytkl Nejvyššímu soudu nejednotnost jeho judikatury (bod 81) a dospěl k závěru, že ani jedna z linií judikatury Nejvyššího soudu není ústavně konformní (body 103–104).

16. V nálezu sp. zn. I. ÚS 2315/15, bod 102, Ústavní soud vyložil, že „[d]omáhá-li se chodec náhrady újmy na zdraví a uvádí, že tato újma mu vznikla kvůli stavu chodníku (místní komunikace), je třeba, aby soudy na jedné straně zkoumaly, nakolik se chodec choval tak, aby svému úrazu předešel. V rámci toho se mohou zabývat veškerými okolnostmi případu včetně toho, zda chodec z více možných cest zvolil tu nejbezpečnější, zda přizpůsobil tempo chůze okolnostem, ale i zda zvolil vhodnou obuv apod. Na druhé straně je ovšem třeba zhodnotit, nakolik vlastník komunikace dodržel svou povinnost zajistit, aby tato komunikace umožňovala bezpečný pohyb chodců. O přiznání náhrady a o její výši se rozhodne podle toho, nakolik ke vzniku újmy přispěl sám chodec a naopak nakolik k tomu přispěl vlastník komunikace. Přitom je nutné vycházet z principu úplné náhrady újmy na zdraví, tedy plné náhrady majetkové i nemajetkové újmy, který plyne z čl. 7 odst. 1 Listiny. Tyto své závěry pak musí obecné soudy promítnout do aplikace odpovědnosti za závadu ve schůdnosti, jak ji upravuje § 27 zákona o pozemních komunikacích, v konkrétním případě. Pojem závada ve schůdnosti upravený v § 26 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích nemá nad rámec popsaných kritérií žádný další zvláštní obsah, má pouze zajistit spravedlivou rovnováhu mezi právy a povinnostmi vlastníků a uživatelů pozemních komunikací. Tato speciální právní úprava tak činí aplikaci obecných ustanovení o odpovědnosti podle občanského zákoníku nadbytečnou“.

17. To ovšem neznamená, že se míra předvídatelnosti změn ve schůdnosti chodníku stala ústavně nepřijatelným či irelevantním kritériem. Obecné soudy by měly předvídatelnost změn ve schůdnosti chodníku brát v potaz jako jedno z kritérií pro posouzení konkrétních skutkových okolností případu, rozlišení na předvídatelnost či nepředvídatelnost změn ve schůdnosti chodníku však nesmí být kritériem jediným [nález sp. zn. II. ÚS 4100/19 ze dne 14. 5. 2020, bod 25; k důkladnému zkoumání podmínek odpovědnosti srov. nález sp. zn. II. ÚS 2077/14 ze dne 21. 7. 2015 (N 132/78 SbNU 89), body 21 a násl.].

18. Nejvyšší soud na výše citovaný nález sp. zn. I. ÚS 2315/15 reagoval v rozsudku velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia č. j. 31 Cdo 1621/2020-138 ze dne 9. 12. 2020. V něm Nejvyšší soud sjednotil svou judikaturu tak, že nejsou-li splněny podmínky odpovědnosti za závadu ve schůdnosti, lze se domáhat náhrady na základě obecných ustanovení o odpovědnosti v občanském zákoníku. Opačné pojetí totiž podle Nejvyššího soudu „nevede ke spravedlivým řešením, neboť ve svém důsledku odírá poškozeným chodcům právo na náhradu újem vzešlých z předvídatelných závad komunikací, aniž by současně zohledňovalo počínání jejich vlastníků při plnění povinnosti řádně pečovat o jejich stav, respektive povinnosti zajistit, aby chodníky umožňovaly bezpečný pohyb chodců“ (bod 29).

19. Současně ovšem velký senát Nejvyššího soudu neshledal důvody pro přehodnocení výkladu odpovědnosti za závady ve schůdnosti (bod 30). Zákon o pozemních komunikacích tak dle Nejvyššího soudu „zakládá přísnou, tzv. objektivní, odpovědnost vlastníka (správce) komunikace za újmy, jejichž příčinou byly závady ve schůdnosti. Jde o odpovědnost bez ohledu na protiprávnost a zavinění, která je však spojena pouze s existencí závady ve schůdnosti, tedy s takovým nedostatkem komunikace, který se vymyká jejímu stavu z hlediska stavebního, dopravně technického i z hlediska celkového působení povětrnostních vlivů a který představuje pro uživatele nenadálou a nepředvídatelnou změnu hrozící vznikem újmy“ (bod 31). Toto pojetí dle Nejvyššího soudu nejlépe odpovídá jazykovému výkladu právní úpravy, naplňuje její smysl a účel spočívající v nastolení spravedlivého uspořádání vztahů mezi vlastníky a uživateli komunikací a je výrazem důsledného rozlišování objektivní odpovědnosti za závady ve schůdnosti a obecné subjektivní odpovědnosti dle občanského zákoníku (bod 33). Dle Nejvyššího soudu „[j]azykový výklad právní úpravy [zákona o pozemních komunikacích],

založený na kritériu předvídatelnosti změny schůdnosti pozemní komunikace z pohledu chodce, sám o sobě rozpor s ústavním pořádkem nezakládá, a vhodné doplnění této úpravy co do možnosti poškozených osob domáhat se svých práv i v případech újem způsobených zhoršeními terénu, jež bylo možno předpokládat (byť podle jiného právního předpisu), nastoluje spravedlivou rovnováhu mezi ústavně zaručenými právy dotčených osob“.

20. Ústavní soud neshledává důvody, proč by se měl odchýlit od nosných důvodů výše citovaných nálezů sp. zn. I. ÚS 2315/15 a sp. zn. II. ÚS 4100/19.

21. Při výkladu odpovědnosti za závady ve schůdnosti a interpretaci pojmu závada ve schůdnosti je třeba přihlížet k historickému vývoji právní úpravy a jejímu účelu, a nelze se spokojit toliko s jazykovým výkladem. Až do dubna 2009 platilo, že „vlastník nemovitosti, která v zastavěném území obce hraničí se silnicí nebo s místní komunikací, odpovídá za škody, jejichž příčinou byla závada ve schůdnosti na přilehlém chodníku, která vznikla znečištěním, náledím nebo sněhem, pokud neprokáže, že nebylo v mezích jeho možností tuto závadu odstranit; u závady způsobené povětrnostními situacemi a jejich důsledky takovou závadu zmírnit“ (§ 27 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném do 15. 4. 2009). Ústavní soud z této právní úpravy opakovaně dovodil, že vlastníci nemovitostí mají povinnost přilehlé chodníky ošetřovat v případě náledí či sněhu a odstraňovat z nich nečistoty [usnesení sp. zn. Pl. ÚS 11/06 ze dne 3. 1. 2007 a usnesení sp. zn. Pl. ÚS 31/06 ze dne 9. 7. 2007, v němž se poukazuje i na historickou tradici této povinnosti již z doby první republiky]. Jinak vyjádřeno, nešlo o povinnost odstraňovat pouze „nepředvídatelné“ závady [nálezy sp. zn. I. ÚS 2315/15, bod 88]. Odpovědnost vlastníků nemovitostí byla zrušena zákonem č. 97/2009 Sb. s účinností od 16. 4. 2009 s tím, že za veškeré závady ve schůdnosti bude již odpovídat vlastník příslušného chodníku, tedy obec, nebo ten, koho obec pověří jeho správou. Účelem právní úpravy však nebylo snížit míru ochrany chodců. Nejvyšší soud tento historický kontext právní úpravy nereflektuje.

22. V zinném období bude typicky docházet k tomu, že chodník bude pokryt vrstvou sněhu či ledu. Pro chodce je takový stav komunikace „předvídatelný“, protože sníh či led na chodníku je zpravidla patrný a každý chodec je srozuměn s možností uklouznutí a pádu. Pokud by byla odpovědnost za závady ve schůdnosti spojena jen s „nepředvídatelnou“ závadou ve schůdnosti, jak ji chápe Nejvyšší soud, nemohla by se nikdy tato forma odpovědnosti uplatnit ve vztahu k těmto typickým situacím, kdy dojde k úrazu v důsledku toho, že namrzlý či zasněžený chodník zůstane jako celek neošetřen. Takový záměr ovšem s novelizací provedenou zákonem č. 97/2009 Sb. lze spojovat jen stěží.

23. I když Nejvyšší soud dovodil, že se tyto situace budou posuzovat dle obecné úpravy odpovědnosti v občanském zákoníku, může tento jeho výklad přinášet nežádoucí důsledky. Neošetří-li vlastník (správce) namrzlý či zasněžený chodník, bude případný úraz řešen v režimu obecné odpovědnosti dle občanského zákoníku, zatímco pokud určité ošetření provede, ale ne zcela důsledně, a v důsledku ojedinělé zasněžené či namrzlé plochy dojde k úrazu, bude věc posuzována v režimu odpovědnosti za závady ve schůdnosti. Režim odpovědnosti za závady ve schůdnosti je přitom pro vlastníka (správce) komunikace přísnější. Méně přísnému odpovědnostnímu režimu tak paradoxně podléhá ten, kdo žádné ošetření komunikace neprovede.

24. Přesto ve většině případů výklad Nejvyššího soudu bude způsobilý zajistit adekvátní ochranu práva zdraví chodců a umožní jim dosáhnout náhrady újmy tam, kde to bude namístě. Je v první řadě úkolem Nejvyššího soudu, aby sjednotil výklad podústavní právní úpravy, a úlohou Ústavního soudu je zasáhnout až v případě, vede-li zvolený výklad k porušení základních práv konkrétního stěžovatele. Z ústavněprávního pohledu nezáleží samo o sobě na tom, zda je náhrada újmy poskytována v režimu odpovědnosti za závadu ve schůdnosti, nebo na základě obecné úpravy odpovědnosti v občanském zákoníku.

25. Budou-li obecné soudy vycházet z toho, že úrazy na chodníku je třeba řešit z hlediska odpovědnosti za závady ve schůdnosti (vykládané dle Nejvyššího soudu) ve spojení s obecnou odpovědností dle občanského zákoníku, je v první řadě nezbytné, aby obecné soudy dbaly své poučovací povinnosti dle § 118a odst. 2 občanského soudního řádu. V případě, že budou mít odlišný názor na právní posouzení věci – tedy i odlišný názor na režim odpovědnosti ve vztahu k újmě vzniklé úrazem na chodníku –, musí poučit o tomto názoru účastníka řízení a vyzvat ho, aby v potřebném rozsahu doplnil vyličení rozhodných skutečností [nález sp. zn. III. ÚS 3717/16 ze dne 26. 9. 2017 (N 179/86 SbNU 845), bod 39; nález sp. zn. IV. ÚS 233/17 ze dne 27. 2. 2018 (N 34/88 SbNU 479), body 36–38; nález sp. zn. III. ÚS 3166/18 ze dne 16. 4. 2019 (N 61/93 SbNU 281), bod 19]. Dále bude v některých případech nutné zohlednit informační asymetrii mezi vlastníkem (správcem) komunikace a chodcem. Chodce v režimu obecné odpovědnosti dle občanského zákoníku tíží důkazní břemeno, pokud jde o prokázání, že při (nedostatečném) ošetření chodníku byla ze strany vlastníka (správce) porušena zákonná povinnost. Informační deficit lze kompenzovat například institutem tzv. speciální vysvětlovací povinnosti uložené vlastníkovvi (správcvi) komunikace za situace, kdy žalobce (chodec) předloží alespoň tzv. opěrné body svých tvrzení [ke speciální vysvětlovací povinnosti viz nález sp. zn. I. ÚS 987/07 ze dne 28. 2. 2008 (N 42/48 SbNU 495), bod 16]. Při posouzení pasivní legitimace je přitom třeba i pro účely určení škůdce podle občanského zákoníku vycházet analogicky z § 27 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích a považovat za škůdce vlastníka či správce ve smyslu tohoto ustanovení; opačný výklad by mohl vést k neshodě mezi pasivně legitimovanými subjekty při uplatnění fakticky stejného nároku a ve svých důsledcích i k odepření spravedlnosti tam, kde by soud právní režim nároku posoudil jinak než žalobce.

26. Ústavní soud tedy shrnuje, že utrpí-li chodec újmu na zdraví, a tím i zásah do tělesné integrity (čl. 7 odst. 1 Listiny) v důsledku toho, že se na chodníku nachází sníh či led, nemůže být odpovědnost vlastníka (správce) komunikace vyloučena poukazem na to, že pro chodce byl stav chodníku předvídatelný. Je třeba na jedné straně zkoumat, nakolik se chodec choval tak, aby svému úrazu předešel, a na druhé straně zhodnotit, nakolik vlastník (správce) komunikace dodržel svou povinnost zajistit, aby tato komunikace umožňovala bezpečný pohyb chodců. Jak již bylo vyloženo, z ústavněprávního pohledu není samo o sobě rozhodující, v jakém odpovědnostním režimu z hlediska podústavního práva toto hodnocení proběhne.

27. Ústavní soud podotýká, že jednou z cest, jak dostat výše shrnutým požadavkům, je zabývat se při posuzování, zda se na komunikaci vyskytla závada ve schůdnosti, tím, zda chodec mohl na předmětný stav komunikace „účinně reagovat“. Toto hledisko je ostatně součástí judikatury Nejvyššího soudu (viz shrnutí v bodě 15 výše a rovněž již citovaný rozsudek velkého senátu Nejvyššího soudu č. j. 31 Cdo 1621/2020-138, bod 24). Tento přístup by umožňoval komplexně se vypořádat s náhradou újmy již v režimu odpovědnosti za závady ve schůdnosti.

28. V posuzované věci městský soud svým rozhodnutím nedostal žádnému z výše předestřených ústavně konformních východisek. Stěžovatel upadl na chodníku, který byl pokrytý sněhem a namrzlý, a tak podle městského soudu nešlo o „nepředvídatelnou“ závadu ve schůdnosti. Věc pak městský soud neposoudil z hlediska obecné odpovědnosti dle občanského zákoníku. Nezabýval se tedy tím, zda skutečnost, že chodník nebyl po několik dnů ze strany TSK jako správce komunikace ošetřen, nesvědčí o porušení povinností TSK. Městský soud se tedy neřídil ani judikaturou Ústavního soudu, ani ze dvou tehdejších linií judikatury Nejvyššího soudu nezvolil tu, která vyžadovala hodnocení i z hlediska obecné odpovědnosti. Ústavní soud si je vědom toho, že v době vydání napadeného rozhodnutí městského soudu nebylo vydáno citované rozhodnutí velkého senátu Nejvyššího soudu, vyžadující hledání spravedlivého řešení v souladu s obecnými ustanoveními občanského zákoníku, nicméně tím spíše bylo třeba, aby se městský soud řídil při svém rozhodování nosnými důvody výše citovaných nálezů Ústavního soudu k posuzované problematice.

29. Výklad městského soudu tak vylučuje u stěžovatele náhradu újmy jen proto, že stav chodníku pokrytého sněhem a ledem byl pro něho předvídatelný. Tento výklad není ústavně konformní a v důsledku jeho uplatnění a zamítnutí žalob bylo porušeno právo stěžovatele na ochranu zdraví jako součásti tělesné integrity dle čl. 7 odst. 1 Listiny.

30. Městský soud musí v dalším řízení věc posoudit v souladu s principy vyloženými v tomto nálezu. Je na něm, jaký odpovědnostní režim z pohledu podústavního práva pro toto zhodnocení věci zvolí. V každém případě se však musí zabývat tím, zda stav komunikace v době úrazu – dle zjištění obecných soudů namrzlé a pokryté sněhem – nebyl důsledkem pochybení při údržbě komunikace ze strany TSK.

31. Vedle toho se městský soud k citované judikatuře Ústavního soudu ve svém rozsudku vůbec nevyjádřil a zcela ji ignoroval i přesto, že na ni obvodní soud v prvestupňovém rozsudku několikrát odkazoval a argumentoval jí i stěžovatel. Ústavní soud přitom ustáleně judikuje, že z čl. 89 odst. 2 Ústavy plyne obecná závaznost právních názorů vyjádřených v nálezech při řešení typově shodných případů. Obecný soud se může od takového právního názoru odchýlit jen tehdy, předloží-li opodstatněné a důkladně vysvětlené důvody, proč je třeba závěry Ústavního soudu revidovat. Jakýkoliv jiný postup představuje porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 28/14 ze dne 12. 8. 2014 (N 153/74 SbNU 309), bod 14; nález sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465), bod 98; usnesení sp. zn. II. ÚS 355/02 ze dne 14. 10. 2002 (U 35/28 SbNU 437) či nález sp. zn. III. ÚS 200/2000 ze dne 14. 10. 2000 (N 151/20 SbNU 71)]. Vzhledem k tomu, že se městský soud závaznými právními závěry Ústavního soudu vůbec nezabýval, porušil tím právo stěžovatele podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

32. Lze tak uzavřít, že napadeným rozsudkem bylo porušeno právo stěžovatele na ochranu tělesné a duševní integrity podle čl. 7 odst. 1 Listiny a právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) tohoto zákona napadené rozhodnutí zrušil.

Č. 213**Upřesnění přezkumu adhezního výroku o náhradě škody odvolacím soudem
(sp. zn. II. ÚS 3237/20 ze dne 3. prosince 2021)**

Odvolací soud rozhodl, navíc bez náležitého odůvodnění, **flagrantně nesprávně, neboť v důsledku údajné procesní vady rozsudku soudu prvního stupně (mělo jít o *res iudicata*) stěžovatelce upřel odvolací přezkum adhezního výroku o náhradě škody, ač tato měla ve věci postavení poškozeného. Intenzita této vady řízení dosahuje ústavněprávní roviny přezkumu, neboť bylo, v rámci daném čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces v aspektech práva na přístup k soudu, práva na meritorní rozhodnutí a práva na řádné odůvodnění rozhodnutí. Materiálním důsledkem popsaného pochybení je pak i porušení práva na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. V rozsahu, v jakém bude stěžovatelka uspokojena v civilním řízení z majetku obchodní společnosti jako dlužníka, zanikne povinnost obviněného k náhradě škody ve vztahu k týmž uspokojeným pohledávkám.**

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 stěžovatelky Montáže Kučera, s. r. o., se sídlem Za Drahou 4255/1, Prostějov, právně zastoupené Mgr. Ing. Martinem Kalabisem, advokátem, se sídlem Aloise Krále 2640/10, Prostějov, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 8. 2019 č. j. 61 To 243/2019-1076, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a K. H. jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 28. 8. 2019 č. j. 61 To 243/2019-1076 byla ve zrušeném výroku o náhradě škody stěžovatelce porušena základní práva stěžovatelky na soudní ochranu a ochranu vlastnictví, zaručená čl. 36 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tento rozsudek se ve výrokové části, kterou se slovy „zrušuje ve výroku o náhradě škody“ zrušuje odstavec pátý výroku rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 16. 4. 2019 č. j. 38 T 44/2018-1033, ruší.

Odůvodnění**I. Obsah ústavní stížnosti**

1. Ústavnímu soudu byl dne 18. 11. 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 domáhá zrušení shora uvedeného rozhodnutí, a to pro tvrzené porušení ústavně zaručeného práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a práva na ochranu majetku podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

2. Napadeným rozsudkem byl k odvolání obžalovaného K. H. (nyní vedlejší účastník řízení) podanému proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 16. 4. 2019 č. j. 38 T 44/2018-1033 podle § 258 odst. 1 písm. e), f) a odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní řád“) tento rozsudek zrušen ve výroku o trestu a ve výroku o náhradě škody (viz bod 4). Podle § 259 odst. 3 trestního řádu bylo znovu rozhodnuto tak, že obžalovaný se při nezměněném výroku o vině přečinem poškození věřitele podle § 222 odst. 1 písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, odsuzuje za tento trestný čin a dále za sbíhající se zločin podvodu podle § 209 odst. 1, odst. 4 písm. d) trestního zákoníku a zločin krivého obvinění podle § 345 odst. 1, odst. 3 písm. d) trestního zákoníku, kterými byl uznán vinným rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 4 sp. zn. 1 T 1/2017, podle § 209 odst. 4 trestního zákoníku za použití § 43 odst. 2 trestního zákoníku k souhrnnému trestu odnětí svobody v trvání tří roků. Podle § 81 odst. 1 trestního zákoníku a § 82 odst. 1 trestního zákoníku se výkon trestu obžalovanému podmíněně odkládá na zkušební dobu v trvání pěti roků. Podle § 73 odst. 1 trestního zákoníku se mu ukládá trest zákazu činnosti spočívající v zákazu výkonu funkce statutárního orgánu či funkce člena statutárního orgánu jakékoliv obchodní společnosti a družstva na dobu sedmi roků.

3. V odůvodnění rozsudku odvolací soud k tomu uvedl, že „o nároku poškozené společnosti bylo již pravomocně rozhodnuto, a to rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 10 sp. zn. 17 C 324/2014 ze dne 12. 1. 2015 ve spojení s rozsudkem Městského soudu v Praze sp. zn. 91Co 99/2015 ze dne 9. 6. 2015. Tato skutečnost bránila uplatnění nároku poškozené společnosti v adhezním řízení v rámci trestního procesu, proto odvolací soud v této části napadený rozsudek pouze zrušil“.

4. V ústavní stížnosti brojí stěžovatelka proti zrušení výroku o náhradě škody odvolacím soudem, jenž v rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 10 jako soudu prvního stupně zněl takto: „Podle § 228 odst. 1 trestního řádu je obžalovaný povinen nahradit poškozené společnosti Montáže Kučera s.r.o., IČ 27711528, se sídlem Za Drahou 4355/1, Prostějov, škodu ve výši 424 024,87 Kč spolu s úrokem z prodlení ve výši 8 % z částky 111 528 Kč od 6. 9. 2014 do zaplacení a z částky 203 400 Kč od 6. 9. 2014 do zaplacení.“

5. V odůvodnění rozsudku k výroku o náhradě škody soud prvního stupně uvedl, že se poškozená společnost, tedy stěžovatelka, řádně a včas připojila k trestnímu řízení s nárokem na náhradu škody, přičemž výši škody doložila mimo jiné příslušnými rozsudky Obvodního soudu pro Prahu 10 a Městského soudu v Praze a dále exekucním příkazem Exekutorského úřadu Kroměříž č. j. 122 EX 605/15-14. Celkově přiznaná škoda se pak skládá z přímé škody (škoda způsobená ke dni převodu společnosti na „bílého koně“) a následné škody, tedy škody způsobené v důsledku vymáhání náhrady (náklady odvolacího řízení a exekučního řízení, zákonné úroky z prodlení ve výši 8 % z jistiny). Škodu tedy představuje jistina ve výši 111 528 Kč a 203 400 Kč, náklady řízení nalézacího soudu ve výši 45 816 Kč, náklady odvolacího řízení ve výši 44 804,17 Kč, náklady exekučního řízení ve výši 18 476,70 Kč, tedy celkem 424 024,87 Kč, a to spolu se zákonným úrokem z prodlení z jistiny ode dne následujícího po splatnosti pohledávky (od 6. 9. 2014) do zaplacení.

6. Stěžovatelka je toho názoru, že rozhodnutí civilních soudů nezakládala překážku věci rozhodnuté, a proto měla právo na to uplatnit nárok na náhradu škody v adhezním řízení v rámci trestního řízení (resp. domáhat se tímto způsobem práva na náhradu škody, která byla trestným činem způsobena). Stěžovatelka poukazuje na judikaturu Nejvyššího soudu, z níž konkrétně plyne, že překážka věci pravomocně rozhodnuté nastává v první řadě tehdy, jde-li v novém řízení o projednání stejné věci. O stejnou věc se jedná tehdy, jde-li v novém řízení o tentýž nárok nebo stav, o němž již bylo pravomocně rozhodnuto, a týká-li se stejného předmětu řízení a týchž osob. Z této definice podle stěžovatelky vyplývá, že proto, aby v adhezním řízení existovala překážka věci rozhodnuté, musí být v adhezním řízení projednávána stejná věc jako v předchozích občanskoprávních řízeních před Obvodním soudem pro Prahu 10 a před

Městským soudem v Praze, tj. musí být kumulativně splněny tři podmínky, a to že v novém řízení musí jít o tentýž nárok, o němž již bylo pravomocně rozhodnuto, nové řízení se týká téhož předmětu a nové řízení se týká týchž osob.

7. S ohledem na judikaturu Nejvyššího soudu má stěžovatelka za to, že překážka věci rozhodnuté dána nebyla, a pokud měl Městský soud v Praze jiný názor, měl nastínit, v čem spočíval, tedy měl uvést, proč rozsudky z občanského soudního řízení vnímá jako překážku věci rozhodnuté. Městský soud v Praze se však při svém rozhodování o náhradě škody a v napadeném rozsudku od této judikatury odchýlil (resp. se jí vůbec nezabýval), a to bez náležitého odůvodnění. Stěžovatelka má také za to, že Městský soud v Praze při rozhodování o náhradě škody nesprávně aplikoval § 44 odst. 3 trestního řádu, neboť si špatně interpretoval překážku věci rozsouzené (popř. ji interpretoval v rozporu s judikaturou vyšších soudů nebo tuto judikaturu vůbec nezohlednil), v důsledku této nesprávné aplikace napadeným rozhodnutím zrušil výrok o náhradě škody, a následkem toho byla stěžovatelka zkrácena na svém právu na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

8. Stěžovatelka dále uvádí, že se nemůže domoci svého práva na uhrazení pohledávky přiznané jí občanskoprávními rozhodnutími vůči společnosti X, protože její majetek má na sebe převeden vedlejší účastník, který se společností nemá již nic společného. Nemůže se domáhat ani uhrazení této pohledávky přímo po vedlejším účastníkovi, který má v současnosti majetek a peněžní prostředky společnosti X zřejmě u sebe, ale s touto firmou již formálně nic společného nemá, neboť obě pravomocná rozhodnutí vydaná v občanskoprávním řízení jsou exekučním titulem pouze proti jmenované společnosti. V důsledku zrušení výroku o náhradě škody napadeným rozhodnutím se stěžovatelka dostala do situace, kdy přišla o majetek (pohledávku/peněžní prostředky), který by jí měl ze zákona náležet, a taková situace není podle ní slučitelná s ústavně garantovaným právem vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

II. Vyjádření účastníků řízení

9. K obsahu ústavní stížnosti se vyjádřil účastník řízení. Vzhledem k tomu, že jeho vyjádření obsahovalo pouze odkaz na odůvodnění napadeného rozsudku a nepřineslo žádnou novou argumentaci, nebylo třeba je zasílat stěžovateli k replice. Vedlejší účastník se k věci ve stanovené lhůtě nevyjádřil vůbec.

III. Procesní předpoklady projednání ústavní stížnosti

10. Ústavní soud shledal procesní podmínky pro věcné projednání ústavní stížnosti za splněné. S ohledem na obsah ústavní stížnosti dospěl Ústavní soud k závěru, že není nutné nařizovat ústní jednání, neboť od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

IV. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

IV. a/ Obecné principy

11. Ústavní soud přezkoumal napadené rozhodnutí i postup odvolacího soudu a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

12. Při rozhodování o věci přihlédl Ústavní soud zejména k následujícím východiskům. 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 [srov. též § 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 k přezkumu z hlediska dodržení ústavnosti, tj. zda v řízení (rozhodnutím v něm vydaným) nebyla dotčena práva a svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé.

13. Právo na soudní ochranu zaručené již čl. 36 odst. 1 Listiny obsahuje postulát spravedlivosti soudního řízení, v jejímž rámci náleží k výchozím komponentům právo na přístup k soudu. Přístup k soudu přitom implikuje nejen respekt soudu ke statusu účastníka řízení, náleží-li podle zákona a příslušných procesních úkonů, ale také existenci rozhodnutí, v němž bude o právech a povinnostech účastníka náležitě rozhodnuto. Opak znamená odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*) představující svou intenzitou ústavní vadu nepřijatelnou v jakémkoli druhu řízení.

14. Účastníku řízení náleží v rámci práva na spravedlivý proces právo na meritorní rozhodnutí o předložené věci, jak již Ústavní soud judikoval stran přístupu k soudu v nálezu ze dne 27. 11. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 41/17 v bodě 48 (N 189/91 SbNU 329; 16/2019 Sb.; podrobněji k materii Kopa, M. in Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1045, 1046). Takovým meritorním rozhodnutím je v kontextu přezkoumávané věci nepochybně nejen rozhodnutí o vině a trestu, ale i akcesorické – svou povahou však meritorní – rozhodnutí o povinnosti obžalovaného nahradit poškozenému škodu, byl-li nárok na náhradu škody poškozeným řádně uplatněn a navíc byla výrokem nalézacího soudu náhrada přiznána.

15. Součástí ústavních záruk spravedlivého procesu, vyplývajících zejména z čl. 36 odst. 1 Listiny, je i požadavek náležitého odůvodnění soudních rozhodnutí [nález sp. zn. III. ÚS 84/94 ze dne 20. 6. 1995 (N 34/3 SbNU 257), nález sp. zn. Pl. ÚS 1/03 ze dne 11. 2. 2004 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.)]. Smyslem odůvodnění je především seznámení účastníků řízení s úvahami, na nichž soud založil své rozhodnutí.

16. Všechny tři uvedené postuláty se uplatní v plné míře, tedy nejen v relaci k rozhodnutím ve věci samé, ale též vůči souvisejícím (akcesorickým) rozhodnutím, jimiž bylo zasaženo do subjektivních práv účastníků řízení [viz nález sp. zn. III. ÚS 132/20 ze dne 31. 3. 2020 (N 61/99 SbNU 196)]. Ačkoli smyslem trestního řízení je primárně postih pachatele trestné činnosti, i adhezní výrok je způsobilý zasáhnout subjektivní práva účastníků řízení.

17. Adhezní trestní řízení ve své podstatě nahrazuje občanskoprávní řízení, v němž by jinak byl nárok na náhradu škody uplatňován. Výrok trestního soudu, jímž byl podle § 228 odst. 1 trestního řádu přiznán nárok poškozeného na náhradu škody vůči obžalovanému, je exekucním titulem a musí snést test ústavnosti jako kterýkoli jiné meritorní rozhodnutí soudu. Trestní soud má proto v adhezním řízení povinnost postupovat co do odůvodněnosti svého rozhodnutí se stejnou péčí jako civilní soud, který rozhoduje o náhradě škody ve věcech občanskoprávních. V rámci rozhodování o náhradě škody musí tudíž trestní soud vzít v úvahu všechna ustanovení občanskoprávních předpisů o odpovědnosti za škodu [nález ze dne 30. 3. 2012 sp. zn. III. ÚS 2954/11 (N 69/64 SbNU 781)].

18. Důvod k zásahu Ústavního soudu je dán v případech, kdy pochybení trestních soudů již nelze napravit v občanskoprávním řízení [viz nález ze dne 15. 12. 2015 sp. zn. I. ÚS 1587/15 (N 214/79 SbNU 443), bod 19], a dále například tehdy, je-li rozhodnutí o adhezním nároku zatíženo libovůlí či svévolí nebo je odůvodnění tohoto rozhodnutí provedeno způsobem, který porušuje základní práva účastníků.

IV. b/ Vlastní posouzení věci

19. V nyní projednávaném případě odvolací soud v trestním řízení zrušil výrok o náhradě škody, kterým soud prvního stupně uložil povinnost obžalovanému nahradit vyčíslenou škodu stěžovateli, která měla v trestním řízení postavení poškozeného. Toto její postavení vyplývá též z výroku rozsudku soudu prvního stupně o vině obžalovaného, podle kterého obžalovaný „jako jednatel společnosti X v očekávání neúspěchu společnosti X v soudním sporu vedeném

u Obvodního soudu pro Prahu 10 pod sp. zn. 17 C 324/2014 s věřitelem poškozenou společností Montáže Kučera s.r.o. vyvedl ze společnosti X veškerý majetek, když zejména vybral v hotovosti z účtu společnosti č. Y1 dne 13. 1. 2015 částku 180 000 Kč, dne 9. 3. 2015 částku 175 000 Kč a dne 7. 4. 2015 částku 174 000 Kč a s penězi naložil nezjištěným způsobem a dne 13. 1. 2015 převedl z účtu společnosti č. Y2 částku 1 019 000 Kč a dne 15. 6. 2015 částku 44 000 Kč na účet č. Y3, který po dohodě s obžalovaným a pro jeho potřeby založil M. P., a z uvedeného účtu peněžní prostředky společnosti X postupně vyčerpal a použil přesně nezjištěným způsobem, čímž v podstatě zbavil společnost X veškerého majetku, a obchodní podíl ve společnosti X následně převedl na společnost Elaliti Consulting LTD, jejíž statutární orgán paní Marta Elaliti je v insolvenčním řízení a zjevně není a nebyla způsobilá vykonávat funkci statutárního orgánu společnosti, a způsobil tak společnosti Montáže Kučera s.r.o. ke dni převedení společnosti X škodu ve výši 378 621,55 Kč, přičemž v důsledku jednání obžalovaného nemá společnost X žádný majetek, ze kterého by mohla být pohledávka společnosti Montáže Kučera s.r.o. přiznaná i rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 10 ze dne 12. 1. 2015, sp. zn. 17C 324/2014, uspokojena“.

20. Jak již bylo uvedeno shora, v civilním řízení bylo pravomocně rozhodnuto, že společnost X je povinna zaplatit stěžovatelce dlužnou částku za provedení prací v celkové výši 314 928 Kč s úrokem z prodlení ve výši 8 % z částky 111 528 Kč od 6. 9. 2014 do zaplacení a z částky 203 400 Kč od 6. 9. 2014 do zaplacení. V trestním řízení bylo soudem prvního stupně rozhodnuto, že obžalovaný vyvedl ze společnosti finanční prostředky právě za účelem poškození stěžovatelky jako věřitele, a proto jí náleží náhrada škody dle § 228 odst. 1 trestního řádu. Oproti tomu odvolací soud v prvním odstavci svého rozsudku prvostupňový výrok o náhradě škody stěžovatelce bez dalšího zrušil s kusým odůvodněním o věci již pravomocně rozhodnuté civilním soudem (viz body 2–4 tohoto nálezu).

21. Porovnáním výroku obou rozsudků, tedy rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 10 sp. zn. 17 C 324/2014 ze dne 12. 1. 2015 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 5 sp. zn. 38 T 44/2018 ze dne 16. 4. 2019 lze dospět k jednoznačnému závěru, že jde o zcela rozdílné tituly k plnění a že prvně citovaný rozsudek civilního soudu nemůže v daném případě představovat překážku věci pravomocně rozsouzené, a tedy odůvodnit zrušení adhezního výroku bez dalšího. Odvolací Městský soud v Praze v odůvodnění svého rozhodnutí ohledně zrušení adhezního výroku v rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 5 ani podrobněji nerozvedl, o co svůj názor, že se jedná o týž nárok, a tedy o překážku *rei iudicatae*, opírá. Již jeho (ne)odůvodnění rozhodnutí v takto závažné věci, která nevyhnutelně ústí v nedobytnost pohledávky stěžovatelky, a tedy k porušení jejího základního práva na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny, je důvodem pro kasační zásah Ústavního soudu.

22. Ústavní soud považuje za potřebné odkázat na judikaturu Nejvyššího soudu, která přiléhavě interpretuje vztah odpovědnosti za škodu a její náhrady v adhezním řízení vůči řízení civilnímu, a činí tak i v souladu s požadavkem na ochranu vlastnictví uvedeným v čl. 11 odst. 1 Listiny.

23. V usnesení ze dne 27. 3. 2008 sp. zn. 4 Tz 72/2007 zaujal Nejvyšší soud názor, že „podle § 228 odst. 1 trestního řádu může být obviněnému uložena povinnost, aby nahradil škodu způsobenou trestným činem podvodu podle § 250 trestního zákoníku, který spáchal jako jednatel a jediný společník společnosti s ručením omezeným vylákáním peněz na podkladě smlouvy uzavřené mezi touto společností a poškozeným, přestože ke stejnému plnění, jaké představuje uložená náhrada škody, tj. k vrácení podvodně vylákaných peněz, byla již předtím pravomocně zavázána rozhodnutím vydaným v občanskoprávním řízení i společnost s ručením omezeným, jejímž jménem obviněný jednal a která dosud nesplnila svůj závazek. V takovém případě zde není překážka uvedená v § 44 odst. 3 trestního řádu.“ Obdobně Nejvyšší soud rozhodl i v usnesení ze dne 31. 7. 2018 sp. zn. 6 Tdo 772/2018, kdy vyslovil, že „přitom poškozená společnost, které byl nárok na náhradu škody přiznán, uplatnila svůj nárok včas

a řádně (§ 43 odst. 3 tr. ř.) a nevznikla zde žádná zákonná překážka, která by bránila takovému rozhodnutí o náhradě škody. Překážkou uvedeného charakteru pak nemůže být ani okolnost, že o nároku poškozené společnosti bylo již rozhodnuto v občanskoprávním řízení, když ve výsledku tohoto řízení byla povinnou, která má zaplatit poškozené Gebrüder Weiss, spol. s r. o., společnost Sales Online a. s. Občanskoprávní řízení bylo vedeno ohledně majetku společnosti Sales Online a. s., nikoli vůči majetku obviněného. S ohledem na odlišnost zmíněných osob jako samostatných subjektů práva i na jejich majetkovou samostatnost nic nebránilo soudu učinit výrok o povinnosti obviněného nahradit škodu způsobenou spáchaným trestným činem. V rozsahu, v jakém bude poškozená společnost uspokojena v řízení z majetku obchodní společnosti (...) jako dlužníka, zanikne povinnost obviněného k náhradě škody ve vztahu k týmž uspokojeným pohledávkám.“

24. Ze všeho výše řečeného jednoznačně plyne, že Městský soud v Praze jako soud odvolací rozhodl, navíc bez náležitého odůvodnění, flagrantně nesprávně, neboť v důsledku údajné procesní vady rozsudku soudu prvního stupně (mělo jít o *res iudicata*) stěžovatelce upřel odvolací přezkum adhezního výroku o náhradě škody, ač tato měla ve věci postavení poškozeného. Intenzita této vady řízení dosahuje ústavněprávní roviny přezkumu, neboť bylo, v rámci daném čl. 36 odst. 1 Listiny, porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces v aspektech práva na přístup k soudu, práva na meritorní rozhodnutí a práva na řádné odůvodnění rozhodnutí. Materiálním důsledkem popsání pochybení je pak i porušení práva na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

V. Závěr

25. Ústavní soud rekapituluje, že napadeným rozsudkem odvolacího soudu, v němž byl v jeho prvním odstavci zrušen bez dalšího výrok o náhradě škody soudu prvního stupně, aniž by došlo k jeho meritornímu přezkumu, bylo vůči stěžovatelce porušeno právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a právo na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

26. Ústavní soud proto vyhověl ústavní stížnosti a napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 8. 2019 č. j. 61 To 243/2019-1076 v rozsahu uvedeném ve výroku tohoto nálezu zrušil podle § 82 odst. 1 a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

Č. 214**Změna celkové výše rodičovského příspěvku
(sp. zn. Pl. ÚS 1/20 ze dne 7. prosince 2021; 14/2022 Sb.)**

Pojmovým znakem sociálních práv je skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu a lze se jich domáhat pouze v mezích platných zákonů (srov. čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Esenciální obsah práva rodičů pečujících o děti na pomoc ze strany státu definuje Ústavní soud ustáleně jako zajištění minimálního sociálního standardu, resp. garancí minimálního standardu lidské důstojnosti. V minulosti proto Ústavní soud neshledal ústavně nekonformním, nedosáhnou-li rodiče na některý typ podpory z důvodu nesplnění zákonných podmínek, pokud mají k dispozici ještě jiné dávky státní sociální podpory, a to i finančně méně výrazné [nález sp. zn. Pl. ÚS 31/17 ze dne 17. 12. 2019 (N 212/97 SbNU 269; 30/2020 Sb.), body 28, 29].

Ve vztahu k principu rovnosti Ústavní soud judikuje, že „[n]erovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity zpochybňující alespoň v určitém směru již samu podstatu rovnosti. Pokud by bylo stanovení různých podmínek sociálních dávek v závislosti na odůvodněných potřebách určitých skupin osob považováno paušálně za porušení základního práva a rovnosti v právech, znamenalo by to, že u sociálních dávek by vlastně žádnou podmínku pro nárok nebo jeho výši, spočívající např. ve věku, v době či individuálním posuzování sociální a ekonomické situace, ani nebylo možno stanovit“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 40/97 ze dne 2. 9. 1998 (N 96/12 SbNU 27; 223/1998 Sb.), část IV]. Ústavní soud považuje napadenou právní úpravu za racionální. Kladnou odpověď na otázku, zda se jedná o rozumný, byť třeba nikoli nejvhodnější, nejmoudřejší či nejlepší zákonný prostředek k dosažení legitimního cíle právní úpravy, dávají všechny kroky provedeného testu racionality.

Navrhovatelka uvádí, že důvěra v právo opomenuté skupiny rodičů byla zklamána, neboť účel poskytování rodičovského příspěvku, jako sociální dávky nenahrazující příjem, byl v aspektu flexibility čerpání příspěvku popřen. Tyto argumenty se však míjejí se zásadními závěry Ústavního soudu o zániku právního vztahu mezi rodičem jako příjemcem dávky a státem v důsledku dočerpání dříve stanovené celkové částky rodičovského příspěvku před nabytím účinnosti přechodných ustanovení zákona č. 363/2019 Sb. Uvádí-li ústavněprávní nauka v nejobecnější rovině, že legitimní očekávání může být založeno „dobře odůvodněnou představou o budoucí právní situaci“ (Wintr, J. Principy českého ústavního práva. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 26), pak za novelou nastoleného právního stavu nelze dovodit, že by byl porušen princip právní jistoty v aspektech důvěry v právo a legitimního očekávání.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 1/20 dne 7. prosince 2021 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudkyň a soudců Ludvíka Davida (soudce zpravodaj), Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky, zastoupené Mgr. Ondřejem Stravou, advokátem, se sídlem v Ostrově u Macochy 180, na zrušení části zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a to čl. II

zákona č. 363/2019 Sb. (Přechodná ustanovení) v části bodu 1 ve slovech „a zároveň nedočerpál k tomuto datu celkovou částku rodičovského příspěvku na toto dítě či děti ve výši podle zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona“ a v bodu 2, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády České republiky jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I. Podstata návrhu na zrušení části zákona

1. Skupina 53 senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále „skupina senátorů“ nebo jen „navrhovatelka“) navrhla Ústavnímu soudu, aby zrušil část zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a to v rámci jeho přechodných ustanovení čl. II zákona č. 363/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon č. 363/2019 Sb.“ nebo „novela“) ve slovech bodu 1 „a zároveň nedočerpál k tomuto datu celkovou částku rodičovského příspěvku na toto dítě či děti ve výši podle zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona“, jakož i celý bod 2 těchto ustanovení. Napadené znění zákona je tedy součástí přechodných ustanovení novely zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o státní sociální podpoře“), publikované pod č. 363/2019 Sb., jejímž jádrem je zvýšení celkové částky rodičovského příspěvku z 220 000 Kč na 300 000 Kč v § 30 odst. 1 citovaného zákona.

2. Navrhovatelka považuje označená přechodná ustanovení novely za nespravedlivá, neboť odepírají některým rodičům nárok na část rodičovského příspěvku pouze z důvodu, že v minulosti nezvolili pomalejší čerpání příspěvku. Nově nastalé negativní důsledky rychlejšího čerpání rodičovského příspěvku jim přitom nemohly být při této volbě známy, a napadená část přechodných ustanovení tak postrádá racionální odůvodnění. Vznikl tu rozpor s principy předvídatelnosti, ochrany důvěry v právo a legitimního očekávání, rovnosti, zákazu svévole a současně došlo k nepřipustnému zásahu do práva rodičů pečujících o děti na pomoc státu.

3. Porušení principů předvídatelnosti, ochrany důvěry v právo a legitimního očekávání spatřuje navrhovatelka konkrétněji v povaze napadených ustanovení, jež se stala majetkovou sankcí – skrze odepření navýšení příspěvku – za chování, které se odehrálo před přijetím přechodných ustanovení. Tato ustanovení působí retrospektivně a jejich přijetí nemohli rodiče předvídat. Před uzákoněním napadených ustanovení navíc ministryně práce a sociálních věcí na sociálních sítích veřejně slíbila, že se zvýšení rodičovského příspěvku bude vztahovat i na rodiče, kteří již rodičovský příspěvek dočerpali a jejichž dítě či děti dosud nedosáhly věku čtyř let. Jestliže by bylo již předchozí dočerpání rodičovského příspěvku, jako rozhodující kritérium, avizováno včas, mohli by si tito rodiče čerpání zbývajících částky rozložit do nižších měsíčních částek. Navrhovatelka upozornila, že předchozí novela zákona o státní sociální podpoře, kterou byl zvýšen rodičovský příspěvek pro rodiče vícero dětí, tak učinila i vůči těm rodičům, kteří již celkovou částku rodičovského příspěvku dočerpali (čl. II bod 4 zákona č. 200/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony). Nepředvídatelnost právní úpravy spatřuje navrhovatelka též ve skutečnosti, že doposud bylo rychlejší čerpání rodičovského příspěvku, spojené s dřívějším návratem rodičů do práce, chováním společensky žádoucím; stát rodiče pružnou úpravou čerpání příspěvku k brzkému návratu do práce motivoval.

4. Další námitkou navrhovatelky je porušení principu rovnosti. Rodičovský příspěvek je konstruován flexibilně a umožňuje varianty sladění péče o dítě a pracovního života.

Přechodnými ustanoveními vytvořená nerovnost mezi dvěma skupinami osob ve srovnatelném postavení, s dočerpaným a dosud nevyčerpaným příspěvkem do čtyř let věku dítěte, by byla akceptovatelná pouze při splnění podmínky legitimního cíle. Napadená ustanovení však rozumné odůvodnění postrádají. Důvodová zpráva k zákonu ani Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA) se k účelu tohoto diskriminačního opatření nevyjadřují. Rodičovský příspěvek nenahrazuje příjem z pracovní činnosti; jedná se o dávku nezávislou na jeho předchozí výši a zákon umožňuje, aby byl rodič při jeho pobírání výdělečně činný, zajistí-li péči o dítě některým z uvedených způsobů. Namísto ocenění rodičů za péči o dítě byl mezi rodiče vnesen pocit sociální nespravedlnosti. Zákonodárce se přitom nevyrovnal s alternativou jiného legislativního řešení, například s možností zvýšení celkové částky příspěvku všem rodičům dětí do čtyř let věku nebo zvýšení této částky (a tedy i jednotlivých měsíčních plateb) jen rodičům dětí narozených po nabytí účinnosti zákona.

5. Podle skupiny senátorů porušují napadená ustanovení právo rodičů pečujících o dítě na pomoc státu, zaručené čl. 32 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Zdůrazňuje se iracionalita právní úpravy a její extrémní nerovnost, neboť výše odepřené rodičovského příspěvku v částce 80 000 Kč představuje více než čtvrtinu jeho nové celkové výše.

6. Navrhovatelka požádala Ústavní soud o přednostní projednání věci a též o vyslovení *obiter dicti*, v němž by se Ústavní soud nad rámec věci vyjádřil „k ústavnosti současné koncepce nároku na volbu rychlosti čerpání rodičovského příspěvku“.

II. Vyjádření účastníků

7. Ústavní soud vyzval podle § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) Poslaneckou sněmovnu, Senát a vládu, aby se k návrhu vyjádřily. Veřejná ochránkyně práv sdělila Ústavnímu soudu, že nevyužívá svého práva vstoupit do řízení.

II. a/ Vyjádření Poslanecké sněmovny

8. Poslanecká sněmovna sdělila, že jí byl návrh zákona č. 363/2019 Sb. předložen dne 23. 5. 2019 a téhož dne byl rozeslán poslancům jako sněmovní tisk č. 490/0. Napadená přechodná ustanovení zákona, jenž byl posléze publikován dne 31. 12. 2019 v částce č. 152/2019 Sb., jsou shodná s původním vládním návrhem zákona. Prvé čtení návrhu zákona proběhlo dne 10. 7. 2019, kdy byl návrh zákona přikázán k projednání výboru pro sociální politiku jako výboru garančnímu; ten k němu vydal 5. 9. 2019 usnesení s doporučením, aby Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem zákona souhlas. Stejně doporučení vydala v usnesení z 3. 9. 2021 stálá komise pro rodinu, rovné příležitosti a národnostní menšiny. Ve druhém čtení dne 25. 9. 2019 bylo v rámci podrobné rozpravy předneseno několik pozměňovacích návrhů, tři z nich na úpravu napadených ustanovení. Garanční výbor k nim v usnesení z 3. 10. 2019 zaujal nedoporučující stanovisko. Třetí čtení proběhlo ve dnech 1. 11. a 6. 11. 2019 a v něm byl návrh zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů schválen.

9. Návrh zákona postoupila Poslanecká sněmovna Senátu dne 8. 11. 2019 a ten jej projednal na své schůzi dne 4. 12. 2019. Senát návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacím návrhem, který obsahoval nové znění čl. II bodu 2. O návrhu zákona ve znění Senátem přijatého pozměňovacího návrhu hlasovala Poslanecká sněmovna dne 17. 12. 2019 a setrvala na svém znění návrhu zákona. Prezidentem podepsaný zákon byl do Sněmovny doručen dne 18. 12. 2019. Poslanecká sněmovna v závěru vyjádření shrnula, že se omezila na popis průběhu legislativního procesu a že je věcí Ústavního soudu, aby posoudil otázku namítané protiústavnosti napadených ustanovení.

II. b/Vyjádření Senátu

10. Senát se zabýval obsahem napadených přechodných ustanovení zákona č. 363/2019 Sb. a reprodukoval k němu právní názor skupiny senátorů, že tato odporují principu předvídatelnosti a důvěry v právo a jsou v rozporu s principem rovnosti a právem na pomoc od státu při rodičovství. Senát též shrnul průběh rozpravy o návrhu zákona, při níž zazněla kritika zvoleného kritéria zvýšení celkové částky rodičovského příspěvku, a akcentoval též některými senátory vyslovený přístup, podle něhož se měla změna výše dávky týkat pouze dětí, jež se narodily po datu nabytí účinnosti novely zákona o státní sociální podpoře. K proceduře projednání návrhu zákona Senát uvedl, že mu byl návrh zákona Poslaneckou sněmovnou postoupen dne 8. 11. 2019 a v Senátu byl projednán jako tisk č. 151 (12. funkční období). Organizační výbor Senátu přikázal tisk k projednání výboru pro zdravotnictví a sociální politiku jako garančnímu a výboru ústavně-právnímu. Oba výbory doporučily, po projednání návrhu zákona 3. 12. 2019, resp. 27. 11. 2019, vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacím návrhem. Ten rozšiřoval okruh osob oprávněných čerpat rodičovský příspěvek v nové výši 300 000 Kč i o rodiče, kteří již ke dni nabytí účinnosti nové úpravy vyčerpali rodičovský příspěvek, ale stále pečují o dítě či děti ve věku do čtyř let, které jsou nejmladší v rodině. Senát projednal návrh zákona dne 4. 12. 2019 a po rozpravě přijal usnesení, jímž vrátil návrh zákona Poslanecké sněmovně ve znění pozměňovacího návrhu navrženého oběma výbory. V hlasování se pro usnesení vyslovilo 70 senátorů ze 74 přítomných, nikdo nebyl proti.

II. c/ Vyjádření vlády

11. Vláda své vyjádření založila na povaze nároku na rodičovský příspěvek. Vzniká tu veřejnoprávní vztah *ex lege*, jehož obsahem je, vedle povinnosti rodiče zajistit řádnou osobní a celodenní péči o dítě, závazek státu hradit rodiči určitou částku, která mu má zčásti kompenzovat ztrátu příjmu či jeho podstatné snížení. Zákonodárce zvolil při určení okruhu osob oprávněných k čerpání zvýšeného rodičovského příspěvku jako rozhodné kritérium existenci trvajících veřejnoprávního vztahu mezi rodičem a státem. Vláda odkazuje na zprávu RIA, která obsáhle zdůvodňuje zvolenou variantu zákonné úpravy, zohledňující účel úpravy rodičovského příspěvku včetně jejích dopadů na zajištění péče o dítě. Podle vlády se nejedná o sankci vůči těm oprávněným osobám, které rodičovský příspěvek již vyčerpaly.

12. K námitkám navrhovatelky vůči intertemporalitě účinků přijaté úpravy vláda konstatovala, že se jedná o standardní příklad nepravé retroaktivity, která je obecně přípustná. Vláda je toho názoru, že zvolené kritérium vyplácení rodičovského příspěvku ve zvýšené částce není svévolné ani diskriminační. Zákonodárce nepodmínil výplatu vyšší částky rodičovského příspěvku kritérii jako rasa, náboženství, pohlaví, původ rodičů, rodinný stav, místo pobytu či narození ani výše majetku. Zvolené kritérium je odůvodnitelné, racionální a prosté jakéhokoliv útoku na lidskou důstojnost či rovnost v právech. Vláda též zdůraznila, že napadenými ustanoveními nedošlo ke zkrácení stávajících práv oprávněných osob. Nedošlo ani k porušení principu rovnosti, neboť osoby v rovném postavení jsou ty, které mají k okamžiku účinnosti zákona č. 363/2019 Sb. nárok na dávku od státu. Ve vyjádření vlády se odmítá argumentace principy předvídatelnosti, právní jistoty a legitimního očekávání. Takové očekávání nemůže založit vyjádření ministryně práce a sociálních věcí na sociálních sítích ohledně jejích preferencí stran připravované právní úpravy. Princip legitimního očekávání jakožto majetkový zájem může založit pouze platná a účinná právní norma, zakotvená ve vnitrostátní právní úpravě a mající oporu v ustálené judikatuře.

13. Napadenými ustanoveními nedošlo ani k porušení práva rodičů pečujících o děti na přiměřenou pomoc od státu podle čl. 32 odst. 5 Listiny. Sociálních práv garantovaných českým ústavním pořádkem se lze domáhat pouze v mezích zákonů a za použití zásady zdrženlivosti. Při posouzení racionality napadené úpravy je třeba zohlednit, jak vláda opakovaně akcentovala,

rozpočtové dopady zvýšení rodičovského příspěvku, neboť zákonodárce je limitován finančními, hospodářskými a dalšími socioekonomickými ukazateli. Vláda uvedla, že rozsah sociálního zabezpečení je v demokratické společnosti předmětem politického konsenzu, a právní úprava by proto měla být svěřena primárně zákonodárci. Napadená ustanovení se nedotýkají jádra práva rodičů na pomoc v rodičovství, neboť rodičovský příspěvek, jako jednu z forem této pomoci, neruší ani jej nesnižují. Zákonná úprava sleduje legitimní cíl a použitý prostředek je rozumný k jeho dosažení.

14. Racionalita opatření byla podle vlády diktována též s ohledem na udržitelnost veřejných financí, která je sama o sobě základním předpokladem existence a výkonu sociálních práv. Právní úpravu provedenou zákonem č. 363/2019 Sb. nelze chápat jako zásadní snížení standardu sociálního práva ve vztahu k rodičům, kteří rodičovský příspěvek již dočerpali. Použitý prostředek byl tedy rozumný (racionální), byť nemusel být nejlepší či nejúčinnější. Zákonodárce se řídil též rozpočtovými dopady zvýšení rodičovského příspěvku, jež v zákonem použité verzi představovaly částku více než 2,6 miliardy korun.

III. Replika navrhovatelky

15. K vyjádření vlády navrhovatelka uvedla, že se jedná o tak intenzivní zásah do práva zaručeného čl. 32 odst. 5 Listiny, jakož i porušení principu rovnosti, že nelze argumentovat zásadou zdrženlivosti. Napadená zákonná úprava totiž zakládá odlišné zacházení se dvěma skupinami rodičů v životní situaci takřka identické. Navrhovatelka nadále rozporuje argumentaci kvalifikující použitou metodu jako nepravou retroaktivitu. Trvá na tom, že legitimní očekávání může být založeno též ustálenou praxí správního orgánu nebo jeho ujištěním. Nesouhlasí s tvrzením, že rodičovský příspěvek je třeba považovat za dávku, kterou je rodiči při osobní péči o dítě kompenzován výpadek příjmů z výdělečné činnosti. Má za to, že podmínka osobní péče je v zákoně velmi rozvolněna; příspěvek se blíží spíše dávce porodního. Navrhovatelka považuje odůvodnění v důvodové zprávě k zákonu č. 363/2019 Sb. a ve zprávě RIA k němu za nedostatečné. Kritérium existence právního vztahu mezi rodičem a státem by mohlo být oprávněně použito pouze v případech, že by nebylo odvislé od vůle rodičů, například záležela-li by existence právního vztahu na věku dítěte.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

16. Podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu má právo podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina nejméně 17 senátorů. Tento návrh podala skupina 53 senátorů. V souladu s § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., k němu připojila podpisovou listinu, na které každý z nich jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje.

17. Návrh splňuje veškeré zákonné náležitosti a je přípustný podle § 66 zákona o Ústavním soudu. Současně neexistuje žádný z důvodů pro zastavení řízení podle § 67 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb. Ústavní soud kladně posoudil také otázku, zda je oprávněn přezkoumat část zákona č. 363/2019 Sb., ve světle svého názoru, že návrhem na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení zásadně nelze napadnout novelizující právní předpis. Takovému právnímu předpisu zpravidla nelze přiznat samostatnou normativní existenci, neboť tu získává jeho obsah až jako součást právního předpisu novelizovaného [usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 ze dne 15. 8. 2000 (U 27/19 SbNU 271) či sp. zn. Pl. ÚS 26/13 ze dne 5. 8. 2014, obě dostupná tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Ústavního soudu na <https://nalus.usoud.cz>]. V posuzované věci však nejde o právní normu novelizující zákon o státní sociální podpoře, ale o přechodná ustanovení jeho novely provedené zákonem č. 363/2019 Sb. Ústavní soud proto shledal derogační návrh meritorně projednatelným a dodává k tomu, že mj. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/14 ze dne 31. 3. 2015 (N 64/76 SbNU 867; 115/2015 Sb.) se v bodě 37 též spojuje ústavněprávní přezkum napadeného přechodného

ustanovení se situací, v níž šlo o „přechodné ustanovení doplněné do jeho novely provedené zákonem č. 303/2013 Sb.“ (jednalo se o novelu exekučního řádu).

18. Ústavní soud o návrhu rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť nehodlal provádět dokazování ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu. Od ústního jednání nebylo možné očekávat další objasnění věci.

V. Legislativní proces přijetí napadených ustanovení

19. Ústavní soud přezkoumal v intencích § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., zda byla napadená ustanovení zákona č. 363/2019 Sb. přijata a vydána v mezích Ústavou České republiky stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Dospěl k závěru, že v tomto směru nelze zákonodárci nic vytýkat. Účastníci řízení i vedlejší účastník ostatně žádné deficity legislativního procesu neuvádějí. Pro stručnost Ústavní soud odkazuje na shrnutí průběhu legislativního procesu ve vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu.

VI. Díkce napadených ustanovení

20. Platná a účinná ustanovení zákona č. 363/2019 Sb., v jejichž citaci je zvýrazněn návrhovatelkou napadený text, zní následovně:

čl. II zákona č. 363/2019 Sb.

„Přechodná ustanovení

(1) Rodičovský příspěvek ve výši podle zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, náleží od kalendářního měsíce, ve kterém tento zákon nabude účinnosti, a to také rodiči, který pečuje o dítě nebo děti do 4 let věku, které jsou nejmladší v rodině, **a zároveň nedočerpal k tomuto datu celkovou částku rodičovského příspěvku na toto dítě či děti ve výši podle zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.** Zároveň se při stanovení nároku a výše rodičovského příspěvku podle zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, přihlíží k částce rodičovského příspěvku vyplacené při péči o toto dítě nebo děti za dobu přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Úřad práce České republiky – krajské pobočky a pobočka pro hlavní město Prahu doručí příjemcům rodičovského příspěvku nejpozději do konce kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, ve kterém tento zákon nabude účinnosti, písemné sdělení o změně výše rodičovského příspěvku; toto sdělení se nedoručuje do vlastních rukou.

(2) V případě rodiče, který sice pečuje o dítě nebo děti do 4 let věku, které jsou nejmladší v rodině, **ale již dočerpal k datu nabytí účinnosti tohoto zákona celkovou částku rodičovského příspěvku ve výši podle zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, již rozdíl mezi celkovou částkou rodičovského příspěvku podle zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, a nejvyšší částkou rodičovského příspěvku podle zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, nenáleží.“**

VII. Meritorní přezkum návrhu

VII. a/ Konstrukce rodičovského příspěvku

21. Rodičovský příspěvek je tzv. netestovanou dávkou, tj. poskytovanou bez ohledu na výši příjmu. Nárok na rodičovský příspěvek se (nejobecněji) váže na osobní a celodenní řádnou péči o dítě (nejmladší dítě v rodině), trvá nejdéle do čtyř let jeho věku a je limitován celkovou částkou. Koncepce dávky prošla od roku 1995, kdy byla převzata do zákona o státní sociální

podpoře (do roku 1990 mateřský příspěvek), změnami, jež modifikovaly podmínky vzniku nároku na její výplatu (blíže Koldinská, K., Tröster, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 210 až 214). Změny byly prováděny též přechodnými ustanoveními a příznacné pro ně bylo stanovení stále flexibilnějších podmínek, na něž byl vznik nároku vázán.

22. Podstatné koncepční změny právní úpravy rodičovského příspěvku byly provedeny s účinností od 1. 1. 2008 na základě zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů. Rodiče mohou od uvedeného data čerpat dávku, vedle „klasického“ způsobu a pomalejšího čerpání, v tzv. vícerychlostní struktuře a jí odpovídajících třech výměrách v pevných částkách, stanovených v rozmezí do dosažení dvou, tří a čtyř let věku dítěte (tehdy zvýšená výměra ve výši 11 400 Kč měsíčně, základní výměra ve výši 7 600 Kč měsíčně, snížená výměra ve výši 3 800 Kč měsíčně). Volba doby pobírání rodičovského příspěvku a jeho výše je uzákoněna jako nezměnitelná a nelze ji uplatňovat zpětně.

23. Od 1. 1. 2012 nabyly účinnost další změny právní úpravy rodičovského příspěvku, provedené – především v § 30 zákona o státní sociální podpoře i přechodnými ustanoveními – zákonem č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Podle § 30 zákona o státní sociální podpoře náleží rodičovský příspěvek rodiči, který po celý kalendářní měsíc osobně, celodenně a řádně pečuje o dítě, které je nejmladší v rodině, nejdéle do čtyř let věku dítěte a do doby, kdy byla vyplacena celková částka 220 000 Kč. Rodič se mohl podle přechodných ustanovení rozhodnout, zda bude čerpat dávku od 1. 1. 2012 podle dřívější právní úpravy nebo podle nové, v některých aspektech výhodnější.

24. Následovala právní úprava provedená zákonem č. 200/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Zde bylo rodičům umožněno flexibilnější rozhodnutí o tom, v jaké výši a po jak dlouhou dobu budou dávku pobírat. Pro stanovení výše rodičovského příspěvku je stále rozhodující výše denního vyměřovacího základu pro stanovení peněžitě pomoci v mateřství nebo nemocenského v souvislosti s porodem nebo převzetím dítěte (podle zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů). Zrušena byla horní hranice čerpání dávky ve výši 11 500 Kč za kalendářní měsíc a rodičovský příspěvek může být čerpán až do výše odpovídající 70 % třicetinasobku denního vyměřovacího základu, tedy do maximální výše peněžitě pomoci v mateřství (32 640 Kč). Zkrátila se tak doba čerpání dávky, která musí činit nejméně šest měsíců.

25. Další změny právní úpravy byly provedeny zákonem č. 363/2019 Sb., přičemž se těžištěm novely po materiální stránce stalo zvýšení celkové částky rodičovského příspěvku na 300 000 Kč. Část přechodných ustanovení novely je nyní předmětem ústavního přezkumu.

26. Rodičovský příspěvek se stal po novelizacích, zejména díky možnosti volby čerpání v „třírychlostním“ režimu, výrazně liberálnější dávkou. Podle novely z roku 2011 náleží rodičovský příspěvek též rodičům, kteří umístí za daných zákonných podmínek dítě do jeslí nebo jiného obdobného zařízení, což mělo podstatný vliv na rozhodování matek, dokdy zůstanou doma s dítětem. Změna provedená zákonem č. 200/2017 Sb. posunula odstraněním měsíčního limitu rodičovský příspěvek směrem k dominantně celkovému příspěvku (ve výši 220 000 Kč), který lze vyčerpat již po šesti měsících (podrobněji Vostatek, J. *Česká rodinná politika: Quo vadis?* Fórum sociální politiky č. 3/2001, s. 2–12).

27. Z posledního období významným nálezem v relaci k rodičovskému příspěvku se stal plenární nález ze dne 9. 1. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 31/09 (N 5/68 SbNU 89; 42/2013 Sb.), který řešil navrhovanou derogaci přechodných ustanovení zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů (bod 22 výše). Jeho obsahem je interpretace právní úpravy rodičovského příspěvku zejména ve světle napadené novelizace a v bodě 41 se vymezují legitimní cíle provedených změn. Jde

především o zásadní změnu čerpání rodičovského příspěvku v návaznosti na jeho výši a smyslem takové úpravy je „participace rozhodování oprávněného rodiče na volbě doby, způsobu a výše čerpání této dávky“. Napadená ustanovení sledují též racionální cíl zavedení pravidel určení výše rodičovského příspěvku pro ty rodiče, kteří rodičovský příspěvek pobírali podle právních předpisů účinných před 1. 1. 2008 a nemohli by provést volbu nároku na rodičovský příspěvek podle nové právní úpravy, ač nárok dosud trvá. Existence těchto pravidel byla zavedena v zájmu dodržení principu rovnosti mezi rodiči pobírajícími rodičovský příspěvek s výpočtem podle rozdílných právních úprav.

VII. b/ Intertemporalita

28. Napadená právní úprava rozlišuje, za účelem čerpání (též) zbylých 80 000 Kč do nově stanovené celkové částky 300 000 Kč rodičovského příspěvku, dvě skupiny z dosavadních příjemců dávky. První skupinu, jejíž práva jsou obsahem prvního bodu čl. II přechodných ustanovení zákona č. 363/2019 Sb. (dále též jen „přechodná ustanovení“), představují ti rodiče, kteří k datu její účinnosti, tedy k 1. 1. 2020, dosavadní celkovou částku 220 000 Kč podle zákona o státní sociální podpoře nedočerpali. Druhou skupinu, o níž hovoří druhý bod citovaného článku přechodných ustanovení, tvoří rodiče sice ještě i nejpozději v době nabytí účinnosti novely pečující o dítě nebo děti do čtyř let věku nejmladší v rodině, ale celková částka (dosavadních 220 000 Kč) jimi byla nejdéle k datu účinnosti novely vyčerpána. Této skupině již rozdíl mezi dosavadní a nově stanovenou celkovou částkou rodičovského příspěvku, jak se v závěru druhého bodu čl. II konstatuje, nenáleží.

29. Kritériem rozlišení obou skupin příjemců dávky se tedy stal časový moment data nabytí účinnosti zákona č. 363/2019 Sb., tj. 1. 1. 2020 (čl. III předmětné novely). Třeba však dodat, že se na toto kritérium bezprostředně váží dvě časově předcházející skutečnosti. Jednou je volba doby, a tím i výše (v rámci intervalů) čerpání celkové částky rodičovského příspěvku, jež musela být provedena – pro všechny rodiče bez rozdílu – již při uplatnění nároku. Druhou je pak důsledek vyčerpání celkové částky rodičovského příspěvku ještě přede dnem nabytí účinnosti novely. Ten znamená, ač to text novely výslovně neuvádí, že rodičům ve druhé skupině jejich nárok přede dnem 1. 1. 2020 zanikl.

30. Předmětná přechodná ustanovení jsou založena na metodě nepravé retroaktivity. Je ústavněprávní notorií [nález ze dne 4. 2. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.), nález ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.), již výše v bodě 17 citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 1/14 a další], že zatímco pravá retroaktivita je zásadně nepřipustná, v případě retroaktivity nepravé je zásadou její přípustnost, jde-li o ustanovení vhodné a potřebné k dosažení zákonného cíle. Intertemporální ustanovení jiných právních úprav v odvětví sociálního zabezpečení používají nepravou retroaktivitu zcela běžně – postačí uvést § 168 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 68 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. I z těchto aspektů je použití nepravé retroaktivity v dané situaci přijatelné. V konkrétní rovině to znamená, že skupině rodičů podle bodu 1 čl. II přechodných ustanovení, jimž jsou k rozhodnému datu podle zákona jednotlivé měsíční částky z celkové výše rodičovského příspěvku průběžně vypláceny, svědčí nová právní úprava výše celkové částky, zatímco pro druhou skupinu podle bodu 2 čl. II přechodných ustanovení bylo výslovně zvoleno „negativní řešení“: její nárok na rodičovský příspěvek byl v úplnosti celkové částky vyčerpán, nárok tedy zanikl a nepravá retroaktivita se na ni nevztahuje.

31. Rodičovský příspěvek je sociální dávkou úzce související s osobní péčí rodiče o dítě; dávkou, na niž vzniká pečujícímu rodiči nárok za zákonem stanovených podmínek, a je-li uplatněn, pak takto založený vztah mezi rodičem a státem může zaniknout z více důvodů (různých sociálních událostí), z nichž zde mají z hlediska splnění význam vyčerpání celkové částky sociální dávky, dovršení čtvrtého roku věku dítěte a narození dalšího dítěte v rodině.

Stát tak určuje hranice poskytování této dávky sociální podpory a ponechává pečujícímu rodiči volbu, aby si naplánoval osobní, rodinný a profesní život tak, jak mu nejvíce vyhovuje, a uzpůsobil tomu čerpání rodičovského příspěvku.

32. Ústavní soud tedy rozlišovací kritérium zvolené zákonodárcem v napadené právní úpravě nepovažuje, z výše již uvedených důvodů, za svévolné. Nezbytnost existence trvalého vztahu mezi státem a pečujícím rodičem k datu nabytí účinnosti zákona č. 363/2019 Sb. je odůvodněna smyslem zákonné úpravy rodičovského příspěvku, jenž má umožnit rodiči věnovat se po jím zvolené období celodenní osobní péči o (nejmladší) dítě v rodině. Určením výše a doby čerpání rodičovského příspěvku provedl pečující rodič volbu, motivovanou například plánem na časnější návrat zpět na trh práce či jinými (rodinnými) důvody. Vyčerpáním celkové částky rodičovského příspěvku vztah mezi rodičem a státem zanikl a zákon tu neshledal důvod, proč by měl být již zaniklý právní vztah se zpětným účinkem obnoven.

33. Navrhovatelka vyzdvihuje, jak bylo ostatně uvedeno i ve vyjádření Senátu k návrhu, jako podstatné dvě právní skutečnosti. Rámec poskytování měsíčních částek rodičovského příspěvku až do celkové stanovené výše jistě tvoří doba osobní, celodenní a řádné péče o dítě do čtyř let věku a dále skutečnost, že jde o nejmladší dítě v rodině. Opomíjí se tu však nezbytnost existence dodatečné zákonné úpravy – nad rámec přechodných ustanovení – stanovící výslovnou výjimku, podle níž se, vedle již zaniklého nároku na dávku, upraví podmínky dalšího plnění z téhož důvodu.

34. Podle § 54 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře nezaniká nárok na dávku uplynutím času, není-li tímto zákonem stanoveno jinak. Úprava spojená se zánikem nároku se tedy ponechává na konkrétním znění zákona. Příkladem výjimky ze zásady, podle níž nárok zaniká vyčerpáním celkové výše sociální dávky, je u rodičovského příspěvku text věty druhé bodu 4 čl. II přechodných ustanovení zákona č. 200/2017 Sb. (viz bod 24 výše): „Pokud již došlo k zániku nároku na rodičovský příspěvek z důvodu vyčerpání částky 220 000 Kč a rodič nadále pečuje alespoň o 2 děti narozené současně ve věku do 4 let, vzniká mu ode dne 1. ledna 2018 nárok na rodičovský příspěvek ve výši 110 000 Kč.“

35. Obdobnou právní úpravu přechodných ustanovení však zákon o státní sociální podpoře, ale ani jeho novela provedená zákonem č. 363/2019 Sb. neobsahují. Účinným zůstává znění § 30 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře, které upravuje podmínky vzniku nároku na rodičovský příspěvek a zní: „Rodič, který po celý kalendářní měsíc osobně celodenně a řádně pečuje o dítě, které je nejmladší v rodině, má nárok na rodičovský příspěvek nejdéle do 4 let věku tohoto dítěte, a to nejdéle do doby, kdy byla na rodičovském příspěvku vyplacena z důvodu péče o totéž nejmladší dítě v rodině celková částka 300 000 Kč, není-li dále stanoveno jinak. V případě, že nejmladším dítětem v rodině jsou 2 či více dětí narozených současně (dále jen „vícerčata“), má tento rodič nárok na 1,5násobek částky 300 000 Kč.“ Zbývá jen dodat, že s výjimkou výše částky je text zákona totožný s jeho zněním před novelou.

36. Ústavní soud tu uzavírá, že napadená část přechodných ustanovení zákona č. 363/2019 Sb. neporušuje principy ústavně přípustné intertemporální úpravy. Zákonodárce disponuje při změně právní regulace diskrecí upravit přechodná ustanovení způsobem, který podle něj odpovídá smyslu a cílům právní regulace.

VII. c/ Garance práva rodičů pečujících o děti na pomoc státu

37. Napadenou právní úpravou je podle navrhovatelky porušeno právo rodičů pečujících o děti na pomoc ze strany státu, zaručené v čl. 32 odst. 5 Listiny. Tato pomoc, kterou Listina blíže nespecifikuje, má ovšem různorodou formu, může být hmotné i nehmotné povahy. Z větší části je zakotvena v právních předpisech z oblasti sociálního zabezpečení, a to v nemalé míře právě dávkami státní sociální podpory jako přídatek na dítě, porodné a rodičovský příspěvek. Projevem sociální podpory rodiny je však například též daňové zvýhodnění (srov. usnesení sp. zn. III. ÚS 3339/14 ze dne 22. 1. 2015). Při posuzování zásahů do práva podle čl. 32 odst. 5

Listiny je zároveň třeba mít na zřeteli, že primární odpovědnost za řešení životní situace spojené s narozením dítěte leží na rodičích. Pomoc ze strany státu by měla vždy nastupovat subsidiárně. Ústavní soud již v minulosti i v souvislosti s rodičovským příspěvkem dovodil, že dávky státní sociální podpory nastupují teprve tehdy, jestliže životní situaci jednotlivce nelze řešit poskytováním dávek z prvního pilíře pojistného systému, jehož součástí je též nemocenské pojištění, které má v zásadě přednost před dávkami sociálního zabezpečení poskytovanými ze stejného důvodu (nález sp. zn. Pl. ÚS 31/09 citovaný v bodě 27 výše, bod 42 *in fine*).

38. Ústavní soud se ve své ustálené rozhodovací praxi staví k přezkumu aplikace i interpretace sociálních práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny zdrženlivě, neboť si je vědom skutečnosti, že zákonná úprava i její použití jsou omezeny možnostmi státního rozpočtu, podloženými výsledky hospodaření státu. V tomto rámci se pak mohou uplatnit limity dané příslušnými články Listiny upravujícími sociální práva. Zároveň se tu jedná o otázky svou podstatou politické. Posouzení účelnosti a vhodnosti zákonné úpravy v této oblasti proto Ústavní soud v zásadě ponechává v pravomoci zákonodárce a do jeho činnosti, kromě případů zjištěné neústavnosti, nezasahuje. Pojmovým znakem sociálních práv je tak skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu a lze se jich domáhat pouze v mezích platných zákonů (srov. čl. 41 odst. 1 Listiny, resp. jiná ustanovení odkazující na zákonnou úpravu, jako např. čl. 32 odst. 6 Listiny). Tato absence přímé vymahatelnosti se projevuje v nutnosti jejich náležité zákonné konkretizace, což je současně i podmínkou konkrétní realizace jednotlivých sociálních práv [viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. 3. 2010 (N 61/56 SbNU 653; 135/2010 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.)].

39. Diskrece poskytnutá zákonodárci v čl. 41 odst. 1 Listiny, resp. v čl. 32 odst. 6 Listiny však není neomezená. Zákonné vymezení podmínek realizace sociálních práv nesmí být v rozporu se základními ústavními principy a nesmí zasahovat do samotné podstaty těchto základních práv. Stejně jako v případě základních práv a svobod přímo vymahatelných na základě Listiny musí též v případě sociálních práv zákonodárce respektovat pravidlo uvedené v čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu (již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 2/08, body 52–56).

40. Z uvedených důvodů se v judikatuře Ústavního soudu prosadil a ustálil, jako metodologický nástroj přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti sociálních práv, tzv. test racionality (rozumnosti), sestávající z následujících čtyř kroků: 1. vymezení smyslu a podstaty, tedy esenciálního obsahu (jádra) hospodářského, sociálního či kulturního práva, 2. zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu, 3. posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv, a 4. zodpovězení otázky, zda zákonný prostředek použitý k dosažení tohoto cíle je racionální (rozumný), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší [nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.), body 102–105].

41. Esenciální obsah práva rodičů pečujících o děti na pomoc ze strany státu definuje Ústavní soud ustáleně jako zajištění minimálního sociálního standardu, resp. garancí minimálního standardu lidské důstojnosti. V minulosti proto Ústavní soud neshledal ústavně nekonformním, nedosáhnou-li rodiče na některý typ podpory z důvodu nesplnění zákonných podmínek, pokud mají k dispozici ještě jiné dávky státní sociální podpory, a to i finančně méně výrazné [nález sp. zn. Pl. ÚS 31/17 ze dne 17. 12. 2019 (N 212/97 SbNU 269; 30/2020 Sb.), body 28, 29].

42. V posuzované věci neshledal Ústavní soud zásah do esenciálního obsahu předmětného základního práva. Rodičovský příspěvek je pouze jednou z forem pomoci státu rodičům pečujícím o děti. Výše rodičovského příspěvku před napadenou novelou nepochybně nepředstavovala zásah do esenciálního obsahu práva garantovaného čl. 32 odst. 5 Listiny. Došlo-li následně ke zvýšení celkové částky rodičovského příspěvku jen pro část rodičů, aniž

by u ostatních (s nárokem již zaniklým, viz výše aprobované intertemporální kritérium) došlo ke změně, pak nelze nezvýšení rodičovského příspěvku považovat za zásah do esenciálního obsahu základního práva. Není proto nutné přejít z druhého kroku testu do testu proporcionality, jehož výsledek by jediný mohl ospravedlnit zásah do esenciálního obsahu tohoto práva.

43. Posouzení napadené právní úpravy podle třetího a čtvrtého kroku testu racionality odpovídá na otázku, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl a zda tak činí způsobem, který lze považovat za rozumný prostředek k jeho dosažení. Navrhovatelka tu zdůrazňuje, že součástí přezkumu racionality zákonné úpravy musí být zohlednění základních principů právního státu, jako jsou zákaz svévole a princip rovnosti. Ve vztahu k principu rovnosti Ústavní soud judikuje, že „[n]erovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity zpochybňující alespoň v určitém směru již samu podstatu rovnosti. Pokud by bylo stanovení různých podmínek sociálních dávek v závislosti na odůvodněných potřebách určitých skupin osob považováno paušálně za porušení základního práva a rovnosti v právech, znamenalo by to, že u sociálních dávek by vlastně žádnou podmínku pro nárok nebo jeho výši, spočívající např. ve věku, v době či individuálním posuzování sociální a ekonomické situace, ani nebylo možno stanovit“ [nálezn sp. zn. Pl. ÚS 40/97 ze dne 2. 9. 1998 (N 96/12 SbNU 27; 223/1998 Sb.), část IV].

44. Účelem rodičovského příspěvku je alespoň částečná náhrada ztráty či snížení příjmu z výdělečné činnosti, umožňující rodiči intenzivněji se věnovat osobní péči o dítě. Stát považuje osobní a podle možností celodenní rodičovskou péči o dítě za důležitý veřejný zájem, který je odůvodněn faktory fyziologickými, psychologickými (vytvoření pouta mezi dítětem a pečující osobou), sociálními (výchova a socializace dítěte v rodině), jakož i praktickými (otázka dostupnosti, faktické či finanční, jeslí či mateřských škol). Shrnutu naukou, účelem této dávky je zlepšit podmínky rodin pečujících o malé děti (Koldinská, K., Tröster, P. Právo sociálního zabezpečení, citováno sub 21, s. 210).

45. Legitimní cíl napadené části přechodných ustanovení zákona č. 363/2019 Sb. je tedy definován, skrze veřejný zájem, v předchozím odstavci. Ústavní soud tu nedospěl i s přihlédnutím k citované judikatuře k závěru, že by tento cíl nebyl ústavně souladný a že by měl vést ke svévolnému, zásadnímu snížení standardu příslušného sociálního práva.

46. Navazující poslední krok testu racionality úzce souvisí s ústřední námitkou navrhovatelky, jíž je porušení principu rovnosti ve světle nedůvodné diskriminace. Nebylo by tu možné konstatovat racionalitu napadené právní úpravy, kdyby zákonný prostředek použitý k dosažení vytknutého cíle popíral postuláty demokratického právního státu, k nimž patří princip rovnosti a zákaz diskriminace, ať už přímé, či nepřímé. Ústavní soud však porušení uvedených principů neshledal. Napadená ustanovení rozlišují skupiny rodičů pečujících o dítě do čtyř let věku podle toho, zda pečující rodič k 1. 1. 2020 rodičovský příspěvek dočerpал či nikoli. Podle Ústavního soudu se nejedná o srovnatelné skupiny. Existence trvajících právního vztahu mezi státem a pečujícím rodičem je zásadní skutečností; jak již bylo vyloženo v části VII. b/, není s ohledem na zásady ovládající přechodná ustanovení obecně žádoucí (a zákon zde nestanovil jinak), aby nová právní úprava zahrnula již zaniklý právní vztah. Při provádění judikaturou Ústavního soudu utvořeného testu (přímé) diskriminace [jde o čtyřkrokový test tážící se po 1. srovnatelnosti jednotlivců nebo skupin, 2. zda je s nimi nakládáno odlišně na základě některého ze zakázaných důvodů, 3. zda jde odlišné zacházení stěžovateli k tíži uložení břemene nebo odepřením dobra a 4. zda je odlišné zacházení ospravedlnitelné přiměřeným sledováním legitimního cíle; viz např. nálezn ze dne 28. 1. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.), bod 34] se tedy přezkum zastaví již na prvním kroku, tj. posouzení, zda se jedná o srovnatelné jednotlivce nebo skupiny jednotlivců.

47. Ústavní soud považuje napadenou právní úpravu za racionální. Kladnou odpověď na otázku, zda se jedná o rozumný, byť třeba nikoli nejvhodnější, nejmoudřejší či nejlepší zákonný prostředek k dosažení legitimního cíle právní úpravy, dávají všechny kroky testu, přičemž

závěry čtvrtého kroku dokonce jinou možnost vylučují. Porušení práva rodičů pečujících o děti, zaručeného čl. 32 odst. 5 Listiny, proto Ústavní soud neshledal.

VII. d/ Námitky důvěry v právo a legitimního očekávání

48. Skupina senátorů namítla, že rodiče, kteří dočerpali před nabytím účinnosti zákona č. 363/2019 Sb. celkovou částku rodičovského příspěvku, mohli vzhledem k volbě doby a výše příspěvku stále ještě splňovat podmínky osobní a celodenní řádné péče o (nejmladší) dítě v rodině do čtyř let jeho věku. Takoví rodiče, kteří provedli svou volbu v téže době vzniku nároku a při znalosti všech jeho podmínek, včetně výše celkové částky, shodných s ostatními, jednali v důvěře v právo. Jejich legitimní očekávání na zachování stejných pravidel poskytování rodičovského příspěvku jako rodičům, jejichž volba byla jiná, mělo být založeno také příslibem ministryně práce a sociálních věcí, že se i na ně bude vztahovat zvýšení celkové částky rodičovského příspěvku.

49. Námitky vzniklé důvěry v právo i založeného legitimního očekávání této (druhé, viz body 28, 29 výše) skupiny rodičů se společně váží k principu právní jistoty, který je v intencích čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky významným atributem demokratického právního státu. Nelze přehlédnout, že otázkou legitimního očekávání příjemců rodičovského příspěvku se zabýval, s ohledem na majetkový aspekt věci, již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 31/09 při ústavním přezkumu přechodných ustanovení zákona č. 261/2007 Sb. (bod 27), a to v bodech 38–41.

50. Ústavní soud argumentuje legitimním očekáváním především v kontextu přezkumu ústavnosti obsahu, aplikace a interpretace majetkových práv. Lze tu dodat, že legitimní očekávání je rámcově vnímáno jako subprincip právní jistoty („corollary to the principle of legal certainty“, Groussot, X. General Principles of Community Law. Groningen: Europa Law Publishing, 2006, s. 202–212, zde s odkazem na věc SDEU C-63/93 Duff, [1996]). Z nálezů Ústavního soudu se mj. podává, že podstatou legitimního očekávání může být majetkový zájem, který spadá pod ochranu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod [nález ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.), bod 148]. V zamítavém nálezu ze dne 29. 1. 2019 sp. zn. III. ÚS 3397/17 (N 14/92 SbNU 159) uzavřel Ústavní soud v majetkové věci, že argumentace legitimním očekáváním „nemá oporu v žádném zákoně ani soudním či jiném veřejnoprávním aktu“. V relaci k sociálním právům (spor o národní úpravu a výši sociální dávky, s následným výrokem o porušení čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod) uvedl Evropský soud pro lidská práva ve věci *Bélané Nagy proti Maďarsku*, stížnost č. 53080/13 (rozsudek velkého senátu ze dne 13. 12. 2016), že při dostatečném základu v národním právu (sufficient basis in national law) může být založeno legitimní očekávání (established substantive proprietary interest under the national law; viz zejména body 75, 77, 79 rozsudku).

51. Požadavkům kladeným na tvrzení o legitimním očekáváním se tedy tím spíše vymyká argumentace navrhovatelky o relevanci příslibu ministryně práce a sociálních věcí, jenž byl vysloven ve veřejném prostoru mimo jiné formou vyjádření na sociálních sítích (odkaz na Twitter ministryně z 26. 11. 2018 na s. 5 návrhu). Takový příslib, potvrzovaný též mimo rámec legislativního procesu, nemohl legitimní očekáváním druhé ze skupin příjemců rodičovského příspěvku založit.

52. Postulát důvěry v právo jako aspekt principu právní jistoty nemůže být od těchto závěrů oddělen. Navrhovatelka uvádí, že důvěra v právo opomenuté skupiny rodičů byla zklamána, neboť účel poskytování rodičovského příspěvku, jako sociální dávky nenahrazující příjem, byl v aspektu flexibility čerpání příspěvku popřen. Stát má skrze volbu doby čerpání rodičovského příspěvku motivovat rodiče k dřívějšímu návratu do práce, avšak opatření zákonodárce trestá právě ty rodiče, kteří tak učinili. Znevýhodněna byla přitom různorodá

skupina rodičů (při rozdílnosti čerpání, nejdříve od 13 měsíců věku dítěte, je nejvíce postižena nejpočetnější skupina rodičů, jež si čerpání příspěvku rozložila do obvyklé doby, končící dosažením dvou a půl až tří let věku dítěte). Předchozí zvýšení celkové částky rodičovského příspěvku se navíc vztahovalo i na ty rodiče, kteří již dříve stanovenou celkovou výši rodičovského příspěvku dočerpali, jak se stalo u rodičů vícero (podle přechodných ustanovení zákona č. 200/2017 Sb., k tomu též body 24, 34, 35).

53. Tyto argumenty se však míjejí se zásadními závěry Ústavního soudu o zániku právního vztahu mezi rodičem jako příjemcem dávky a státem v důsledku dočerpání dříve stanovené celkové částky rodičovského příspěvku před nabytím účinnosti přechodných ustanovení zákona č. 363/2019 Sb. Tento nesoulad nelze nijak interpretačně překlenout; bylo to znění předmětných přechodných ustanovení, jež rozhodlo o použitém kritériu, aprobovaném nyní Ústavním soudem z hlediska racionality. Uvádí-li ústavněprávní nauka v nejobecnější rovině, že legitimní očekávání může být založeno „dobře odůvodněnou představou o budoucí právní situaci“ (Wintr, J. Principy českého ústavního práva. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 26), pak za novelou nastoleného právního stavu nelze dovodit, že by byl porušen princip právní jistoty v aspektech důvěry v právo a legitimního očekávání.

VIII. Závěr

54. Ústavní soud neshledal důvod ke zrušení napadených ustanovení zákona č. 363/2019 Sb. a uzavírá, že napadená právní úprava není jako ústavně konformní v rozporu s principy předvídatelnosti, ochrany důvěry v právo a legitimního očekávání ani s principem rovnosti. Ústavní soud nemůže akceptovat žádost navrhovatelky, aby se nad rámec věci vyjádřil k ústavnosti současné koncepce nároku na volbu rychlosti čerpání rodičovského příspěvku. Úkolem Ústavního soudu je totiž v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky rozhodovat o konkrétním návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení a není oprávněn se abstraktně vyslovovat a zaujímat stanoviska ke koncepčním politickým otázkám.

55. Ústavní soud proto podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu návrh skupiny senátorů na zrušení čl. II přechodných ustanovení v části bodu 1 a v bodě 2 zákona č. 363/2019 Sb. zamítl.

Č. 215

Ústavnost pandemického zákona
(sp. zn. Pl. ÚS 20/21 ze dne 7. prosince 2021; 4/2022 Sb.)

I. I v takové konstelaci parlamentních sil, v níž ani provládní, ani opoziční síly nemají zajištěnu stabilní většinu (tj. koalovanou, etablovanou politickou dohodou atd.), může docházet ke zneužívání nahodilých většin, a tedy parlamentní diskuse i parlamentní menšina požívají ochrany, ale tato ochrana je slabší oproti klasickému modelu (tj. v němž je vláda podporována stabilní parlamentní většinou a opozice je menšinová). Při takovém rozložení sil totiž aktuální parlamentní většina a menšina vznikají proměnlivě *ad hoc*, politické subjekty jsou nuceny ve zvýšené míře k politickému vyjednávání a kompromisu a žádný z nich se neopírá o stabilní většinu hlasů, která ke zneužití může svádět. Je-li tak méně intenzivní vlastní hlavní důvod této ochrany, klesá i její význam coby kritéria ústavnosti zákonodárného procesu v případě zkráceného projednávání návrhu zákona.

II. Ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny nedopadá na situace, v nichž určité omezení vlastnického práva dopadá na všechny vlastníky *in abstracto* stejně (tj. neberouc v úvahu konkrétní podmínky konkrétních vlastníků, které mohou rozdílná omezení fakticky postihovat různě), tedy typicky na omezení vlastnického práva veřejnoprávní regulací nakládání s určitými věcmi z důvodu ochrany životního prostředí, veřejného pořádku, oprávněných zájmů jiných osob atd. Případy omezení vlastnického práva takovouto obecnou regulací jsou tak z hlediska ústavního pořádku poměřovány toliko čl. 11 odst. 1 a 3 Listiny ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny.

III. Ústavně zaručené základní právo na náhradu škody způsobené postupem orgánů veřejné moci v souladu s ústavním pořádkem i se zákonem neexistuje, a to ani v případě škody vzniklé v příčinné souvislosti s mimořádným opatřením ke zvládnutí krizového stavu. Zákonodárce je u takové právní úpravy však vázán ústavní povinností šetřit podstatu a smysl základních práv dle čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, principem rovnosti při jejich omezování dle čl. 4 odst. 3 Listiny, zákazem zneužití omezení základních práv dle čl. 4 odst. 4 Listiny, jakož i principy demokratického právního státu a rovnosti před zákonem dle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, čl. 3 odst. 1 Listiny, čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy.

IV. Ochranu vlastnického práva nelze v demokratickém právním státě rozlišovat a odstupňovat podle různých druhů či účelů vlastnictví, jak bylo typické pro ústavní úpravu platnou do 22. 4. 1990 (srov. čl. 7 odst. 1 a 2 Ústavy Československé federativní republiky, ve znění ústavního zákona č. 100/1990 Sb.), a ochrana vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny se musí vždy omezovat toliko na posouzení restrikcí abstraktních kategorií složek vlastnického práva (*ius possidendi*, *ius utendi et fruendi*, *ius disponendi*, *ius abutendi*), nikoliv na jejich konkrétní dopady v jednotlivých případech, neboť tím by byly porušeny požadavky rovnosti.

V. Ústavně konformní výklad § 9 odst. 4 věty první zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, vyžaduje, aby obecné soudy přistupovaly k tomuto ustanovení se zřetelem k účelu přenosu důkazního břemene, tedy zabránění zneužití, nikoliv jako k prostředku k účelovému znemožnění či zkomplikování přiznání nároku na náhradu škody. Opačný postup by ukládal poškozenému nesplnitelnou povinnost, což by bylo v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny.

VI. Jelikož ústavní pořádek nestanovuje žádné zvláštní požadavky na zákonný rámec omezování základních lidských práv a svobod při zvládnutí mimořádných situací

nepodléhajících režimu ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb., omezuje se z tohoto hlediska přezkum na posouzení záruk ochrany ústavně zaručených základních lidských práv a svobod ve smyslu požadavků čl. 4 odst. 1, 3 a 4 Listiny základních práv a svobod v napadené právní úpravě. Tyto záruky jsou dvojí – apriorní, spočívající v povinnosti právní úpravy per se respektovat tyto požadavky *in abstracto*, a posteriorní, tedy ochrana jednotlivce před případným porušením těchto požadavků *in concreto* určitým opatřením.

VII. Výše horní hranice pokuty *eo ipso* vadu protiústavnosti právní úpravy správních sankce za přestupek zpravidla zakládat nemůže.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 20/21 dne 7. prosince 2021 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj), Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů, za kterou jedná senátor Ing. Jan Horník, zastoupené JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem, sídlem Řehenice 10, na zrušení zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, eventuálně § 2 odst. 2 písm. a) až f), § 9 odst. 2 věty první a odst. 4, § 10 odst. 2 písm. a), b) a c) a odst. 3, § 11 odst. 2 písm. a), b) a c) a odst. 3 téhož zákona, za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu jako účastníků řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Ustanovení § 9 odst. 4 věty druhé zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, se uplynutím dne vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů zrušuje ve slovech „ , návratných finančních výpomocí“.

II. Ve zbývajících částech návrh zamítá.

Odůvodnění

I. Vymezení předmětu řízení

1. Ústavnímu soudu byl dne 24. 3. 2021 doručen návrh skupiny senátorů, za niž jedná senátor Ing. Jan Horník (dále jen „navrhovatelka“), podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, jímž se navrhovatelka domáhala zrušení zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, (pro nějž se v laické i odborné veřejnosti vžilo označení „pandemický zákon“, které sice není zcela přesné, ale je natolik rozšířené, že se jej dále přidrží i Ústavní soud) dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). Navrhovatelka současně požádala o přednostní projednání návrhu podle § 39 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.

2. Návrh byl formulován jako alternativní (resp. správně eventuální – pozn. Ústavního soudu), neboť navrhovatelka se po Ústavním soudu dožadovala zrušení celého pandemického zákona pro ústavně defektní průběh zákonodárního procesu a pro případ, že tomuto návrhu

Ústavní soud nevyhoví, se dožadovala zrušení ustanovení věty první § 9 odst. 2 pandemického zákona a § 9 odst. 4 pandemického zákona.

3. Dne 1. 8. 2021 byla Ústavnímu soudu doručena změna návrhu, v níž se navrhovatelka domáhá pro případ nevyhovění jejímu návrhu na zrušení pandemického zákona jako celku pro jí tvrzené vady legislativního procesu kromě zrušení ustanovení § 9 uvedených výše v bodě 2 tohoto nálezu i zrušení § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona a slov „3 000 000 Kč“ v § 10 odst. 2 písm. a), „1 000 000 Kč“ v § 10 odst. 2 písm. b), „500 000 Kč“ v § 10 odst. 2 písm. c), „4 000 000 Kč“ v § 10 odst. 3, „1 000 000 Kč“ v § 11 odst. 2 písm. a), „500 000 Kč“ v § 11 odst. 2 písm. b), „100 000 Kč“ v § 11 odst. 2 písm. c) a „2 000 000 Kč“ v § 11 odst. 3 pandemického zákona.

4. Jelikož primární návrh směřuje proti celému pandemickému zákonu a eventuální návrh jen proti jeho části, považuje Ústavní soud návrh za směřující proti celému pandemickému zákonu s tím, že jeho částí napadenou eventuálním návrhem se bude zabývat samostatně.

II. Splnění procesních předpokladů řízení před Ústavním soudem

5. Navrhovatelka se domáhá zrušení pandemického zákona. Návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy je dle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu ve spojení s čl. 88 odst. 1 Ústavy oprávněna podat skupina nejméně 17 senátorů. Nynější návrh podala skupina 22 senátorů a senátorek, což všichni stvrdili svými podpisy na listině doručené Ústavnímu soudu právním zástupcem navrhovatelky.

6. Návrh je tedy podán aktivně legitimovaným subjektem a splňuje i další obecné procesní předpoklady dle § 34 a 35 zákona o Ústavním soudu, jakož i zvláštní procesní předpoklady pro řízení o návrhu na zrušení zákonů a jiných právních předpisů dle § 66 a 67 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb. Ústavní soud se tedy návrhem zabýval z věcného hlediska, přičemž jej posoudil a rozhodl o něm bez nařízení ústního jednání, neboť neprováděl dokazování ve smyslu § 44 věty první zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a od jednání nebylo možné očekávat další objasnění věci.

7. S návrhem na zrušení pandemického zákona byl spojen i návrh na přednostní projednání věci dle § 39 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., o němž plenum nepovažovalo za nutné samostatně rozhodnout vzhledem k tomu, že mu implicitně bylo vyhověno. Dřívější rozhodnutí o návrhu nebylo ostatně možné vzhledem k tomu, že navrhovatelka více než čtyři měsíce po zaslání svého původního návrhu tento rozšířila podstatným způsobem rovnajícím se *de facto* novému samostatnému návrhu na zrušení části právního předpisu, což si v zájmu zachování procesní rovnosti vyžádalo takový procesní přístup Ústavního soudu k účastníkům a vedlejší účastníci řízení, zejména co se týče délky lhůt k vyjádření a možnosti repliky navrhovatelky, jako kdyby skutečně o nový návrh šlo.

III. Argumentace navrhovatelky a další vyjádření

8. Navrhovatelka svůj návrh podrobně zdůvodnila a k výzvě Ústavního soudu se k němu vyjádřily i Poslanecká sněmovna a Senát jako účastníci řízení a vláda jako vedlejší účastnice řízení. Veřejný ochránce práv k výzvě dle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, sdělil Ústavnímu soudu, že svého práva vstoupit do řízení s postavením vedlejšího účastníka nevyužívá.

III./1. Argumentace navrhovatelky

9. Navrhovatelka úvodem popisuje opakované prodlužování nouzového stavu dle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb., (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti“), od 30. 9. 2020 s tím, že záměrem Poslanecké sněmovny při přijímání pandemického zákona bylo dosáhnout zrušení nouzového stavu. Přesto byl den před nabytím účinnosti pandemického zákona opětovně nouzový stav dle

čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti vyhlášen, současně však byl vyhlášen stav pandemické pohotovosti dle § 1 odst. 3 pandemického zákona, a tedy od 27. 2. 2021 tyto mimořádné stavy ke dni podání ústavní stížnosti platily souběžně (nouzový stav skončil až 12. 4. 2021 – pozn. Ústavního soudu). Dle navrhovatelky zákonná úprava přijatá za účelem řešení konkrétní krizové situace nemůže omezovat ústavně zaručená základní práva a svobody ve větším rozsahu, než v jakém to umožňuje ústavní zákon o bezpečnosti ve spojení se zákonem č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „krizový zákon“). Takto nepřipustně více omezena je pandemickým zákonem dle navrhovatelky náhrada újmy způsobené v důsledku přijetí mimořádných opatření.

10. Navrhovatelka brojí jednak proti celému pandemickému zákonu, neboť má za to, že při jeho přijetí byla porušena pravidla zákonodárného procesu takovým způsobem, že to zakládá jeho protiústavnost, a pro případ, že Ústavní soud z tohoto důvodu celý pandemický zákon nezruší, navrhovatelka žádá zrušení jeho jednotlivých ustanovení vymezených shora v bodech 2 a 3, neboť dle jejího přesvědčení tato ustanovení omezují náhradu škody vzniklé v příčinné souvislosti s mimořádnými opatřeními dle pandemického zákona způsobem neslučitelným s ústavním pořádkem, konkrétně s čl. 5 a 6 ústavního zákona o bezpečnosti ve spojení s § 36 odst. 1 krizového zákona, čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), čl. 26 odst. 1, 2 a 3, čl. 4 odst. 2 a 4 Listiny, čl. 1 odst. 1 a 2 a čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy. Argumentaci navrhovatelky lze přiblížit následovně:

A) Námitky ústavních deficitů zákonodárného procesu

11. Navrhovatelka předně poukazuje na to, že téměř identický návrh zákona, jako je pandemický zákon, předložila vláda již v květnu roku 2020 (sněmovní tisk č. 859), který byl projednáván v normálním legislativním procesu a ke dni podání nyní posuzovaného návrhu nebyl vládou ani vzat zpět. Přesto však vláda návrh pandemického zákona navrhla projednat ve stavu legislativní nouze, čemuž předseda Poslanecké sněmovny rozhodnutím č. 96 ze dne 15. 2. 2021 vyhověl a dle § 99 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, rozhodl, že návrh pandemického zákona bude projednán ve zkráceném jednání, což se také stalo, a tento návrh byl dne 18. 2. 2021 schválen Poslaneckou sněmovnou a dne 19. 2. 2021 postoupen Senátu.

12. Dle navrhovatelky nebyl stav legislativní nouze řádně zdůvodněn. Vláda přitom měla dostatečné právní nástroje k řešení situace, které jí poskytoval vyhlášený a opakovaně prodlužovaný nouzový stav, jakož i zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). S odkazem na dřívější judikaturu Ústavního soudu navrhovatelka dospívá k závěru, že tímto bezdůvodným projednáním návrhu pandemického zákona ve stavu legislativní nouze došlo k závažnému porušení pravidel zákonodárného procesu, znemožnění racionální diskuse a kritiky, předložení alternativ atd.

13. Navrhovatelka se vymezuje i vůči způsobu projednání návrhu pandemického zákona Senátem. V něm byl návrh předložen příslušným výborům dne 19. 2. 2021, již 24. 2. 2021 jej příslušné výbory projednaly a téhož dne o něm jednalo i plénum Senátu, které jej vrátilo Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. K projednání návrhu pandemického zákona Senátem tak došlo pouhé čtyři dny od jeho přikázání, v nichž byl navíc zahrnut víkend. Stalo se tak mimo zkrácené jednání dle § 118 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění zákona č. 172/2004 Sb., (dále jen „jednacím řád Senátu“) a o takový postup ani vláda nepožádala. Menšina Senátu s tímto postupem nesouhlasila a žádala vzhledem k závažnosti návrhu pandemického zákona o jeho standardní projednání, neboť vláda avizovala vyhlášení nouzového stavu bez ohledu na osud předmětného návrhu. Návrhu většina Senátu nevyhověla.

Původně byla přitom organizačním výborem stanovena lhůta k projednání návrhu zákona do 21. 3. 2021.

14. S oporou o dřívější judikaturu Ústavního soudu tak navrhovatelka dovozuje, že postupy jak Poslanecké sněmovny, tak Senátu byly v rozporu s čl. 1 odst. 1, čl. 5 a 6 Ústavy, jakož i čl. 22 Listiny.

B) Námitky proti omezení náhrady škody vzniklé v příčinné souvislosti s mimořádnými opatřeními dle pandemického zákona

15. Navrhovatelka úvodem své argumentace proti napadeným ustanovením § 9 pandemického zákona konstruuje z principů formulovaných v čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy požadavek, aby demokratický právní stát vykonával veřejnou moc jako službu všem občanům a aby nástroje výkonu veřejné moci nebyly uplatňovány na úkor fyzických a právnických osob. Dle navrhovatelky pak podmínky zachování základních parametrů státu i na úkor práv jednotlivců vymezuje ústavní zákon o bezpečnosti. Nouzový stav vyhlášený podle ústavního zákona o bezpečnosti je pak dle navrhovatelky závažnějším než stav pandemické pohotovosti dle § 1 odst. 3 pandemického zákona a ústavní zákon o bezpečnosti ve spojení s § 36 krizového zákona upravuje pro jednotlivce příznivější podmínky náhrady škody způsobené v souvislosti s krizovými opatřeními, než jak činí pandemický zákon ohledně náhrady škody v příčinné souvislosti s mimořádnými opatřeními.

16. Při souběhu nouzového stavu dle ústavního zákona o bezpečnosti a stavu pandemické pohotovosti podle pandemického zákona proto navrhovatelka považuje za ústavně nekonformní, měly-li by se uplatnit podmínky náhrady škody dle pandemického zákona, které jsou pro jednotlivce méně příznivé než podmínky náhrady škody dle ústavního zákona o bezpečnosti ve spojení s krizovým zákonem.

17. Navrhovatelka rovněž stručně rozebírá podstatu ústavněprávních garancí vlastnického práva podle čl. 11 Listiny a dospívá k závěru, že úprava náhrady škody dle § 9 pandemického zákona nesplňuje podmínky vyvlastnění či nuceného omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Oproti § 9 pandemického zákona náleží v režimu krizového zákona při nuceném omezení vlastnického práva v důsledku krizových opatření peněžitá náhrada bez dalšího a dle navrhovatelky rozsah této náhrady nelze omezovat ukládáním dalších podmínek. Kromě toho krizový zákon stanoví v § 36 odst. 1 i povinnost náhrady škody vzniklé v souvislosti s krizovými opatřeními, a to v plné výši. Náhrada škody dle § 9 pandemického zákona je oproti tomu omezena, což je dle navrhovatelky protiústavní. Navrhovatelka taktéž zdůrazňuje, že součástí práva vlastnit majetek dle čl. 11 odst. 1 Listiny je i legitimní očekávání nabytí majetku.

18. Navrhovatelka spatřuje ústavněprávní deficit režimu náhrady škody dle § 9 pandemického zákona i z hlediska hospodářských práv zaručených čl. 26 Listiny. Navrhovatelka připouští, že tato práva lze dle čl. 26 odst. 2 Listiny omezit zákonem a že je možno se jich dle čl. 41 Listiny dovolávat jen v mezích zákona, nicméně má za to, že i tak kompenzační režim § 9 pandemického zákona porušuje samotnou podstatu těchto práv v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny. Mimořádná opatření dle § 2 pandemického zákona umožňují totiž omezení samotné podstaty hospodářských práv na určenou dobu. Pokud s tímto mimořádným omezením, o němž autoritativně rozhodly orgány veřejné moci, není spojena plná kompenzace škod, považuje to navrhovatelka za porušení čl. 26 Listiny.

19. Dle navrhovatelky nelze odpovědnost státu při výkonu veřejné moci omezit toliko na odpovědnost za nezákonné či nesprávné rozhodnutí konkretizovanou v zákoně č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, ale je třeba za ni považovat i odpovědnost za zákonný postup orgánů moci výkonné, jímž dochází k omezování základních práv.

Navrhovatelka se tak i pro tyto případy dovolává právních závěrů Ústavního soudu, že rozsah náhrady škody dle čl. 36 odst. 3 Listiny nelze omezit ani zákonem vydaným dle čl. 36 odst. 4 Listiny a že popření principu plného odškodnění soudním rozhodnutím je v rozporu s čl. 11 Listiny.

20. Navrhovatelka spatřuje popření principu plného odškodnění především v tom, že § 9 odst. 2 věta druhá pandemického zákona a § 9 odst. 4 pandemického zákona z rozsahu náhrady škody vylučují náklady vzniklé v souvislosti s pořízením nebo používáním ochranných, mycích, čisticích nebo dezinfekčních prostředků a snižují rozsah náhrady o dotace, návratné finanční výpomoci a jiné podpory poskytnuté v souvislosti se zvládáním pandemie onemocnění COVID-19 způsobené šířením koronaviru SARS-CoV-2 (dále jen „pandemie“) či dopadů mimořádných opatření podle pandemického zákona.

21. Ke snížení náhrady škody o návratné finanční výpomoci navrhovatelka uvádí, že takovou výpomocí jsou prostředky ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu, které se poskytují bezúročně fyzickým a právnickým osobám za účelem zmírnění dopadů pandemie a příjemce je povinen je vrátit. Snížení rozsahu náhrady škody dle § 9 pandemického zákona o návratnou finanční výpomoc tak znamená, že stát sníží náhradu škody o částku, kterou sice poškozenému poskytl, ale poškozený je povinen ji po určité době vrátit státu zpět. V konečném důsledku je tak poškozený o tuto částku při náhradě škody dle § 9 pandemického zákona ochuzen.

22. Za samostatný důvod protiústavnosti režimu náhrady škody dle § 9 pandemického zákona navrhovatelka považuje přenos důkazního břemene ohledně skutečnosti, že vzniku škody nebylo možno předejít či zabránit, na poškozeného. Dle navrhovatelky je odpovědnost státu v situacích, kdy není schopen poskytnout subjektivním právům jednotlivců ochranu plynoucí z běžného standardu garance základních práv a svobod, objektivní povahy, tedy odpovědnosti za následek. Stát riziko těchto následků v případě mimořádných opatření dle pandemického zákona nesmí dle navrhovatelky přenášet na poškozené.

23. Závěrem navrhovatelka poukázala na to, že Ministerstvo vnitra zamítlo všechny nároky na náhradu škody dle krizového zákona v souvislosti s nouzovým stavem z jara roku 2020, přičemž celkem bylo podáno přes 400 žádostí v celkové částce přes 5 miliard korun českých. To vyplývá i z dopisu ministra vnitra Jana Hamáčka předsedům parlamentních politických stran. Dle navrhovatelky to jednak ilustruje přístup vlády k odškodňování poškozených osob i dle právní úpravy, která obsahuje plnou náhradu, jednak to, že nedošlo k žádné „lavině nároků“ ani k naplnění obavy, již vláda zdůvodňovala potřebu omezení náhrady škody v pandemickém zákoně.

24. Navrhovatelka rovněž z hlediska principu přednosti ústavně konformní interpretace před derogací v řízení o zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení upozorňuje, že ačkoliv v souběhu nouzového stavu a stavu pandemické pohotovosti by bylo možno vyjít z přednostního uplatnění režimu náhrady škody dle krizového zákona, tento postup by nebyl možný po zrušení nouzového stavu.

III./2. Rozšíření návrhu ze dne 1. 8. 2021

25. Ve svém procesním podání ze dne 1. 8. 2021 navrhovatelka navrhla *in eventum* zrušit i § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona a vybraná ustanovení o výši pokut za přestupky uvedené v § 10 a 11 pandemického zákona. Toto rozšíření návrhu je svým předmětem a argumentací *de facto* zcela samostatným návrhem na zrušení téhož zákona, avšak jelikož k podání návrhu dle § 64 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 83/2004 Sb., není předepsána žádná propadná lhůta, Ústavní soud vzal toto rozšíření na vědomí, aniž považoval za nutné zahájit o něm samostatné řízení.

A) K vybraným mimořádným opatřením

26. Navrhovatelka spatřuje protiústavnost vybraných mimořádných opatření dle § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona jednak v porušení principu legality, jednak v porušení principu proporcionality.

27. Porušení principu legality dle navrhovatelky spočívá v tom, že úprava napadených mimořádných opatření nezajišťuje požadavky přesnosti, určitosti a předvídatelnosti právní úpravy tak, jak to princip legality zakotvený v čl. 1 a čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy, jakož i v čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny vyžaduje. Tato úprava neumožňuje stanovit obsah pravomoci orgánu ochrany veřejného zdraví pro přijetí konkrétních mimořádných opatření ani zabezpečit, že budou aplikována konstantně a stejně ve všech případech, přičemž z nich nelze dovodit ani zákonné limity omezení základních práv a svobod. Zákonodárce tak dle navrhovatelky postupoval v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny.

28. Napadená úprava je tedy dle navrhovatelky příliš široká a neurčitá, neprovádí a nekonkretizuje již ústavní limity omezení základních práv a svobod z důvodu ochrany veřejného zdraví. Rozsah a způsob omezení těchto základních práv a svobod pak v napadené úpravě mimořádných opatření nelze určit ani za pomoci obecně uznávaných výkladových metod. Ačkoliv interpretačním vodítkem může být účel této úpravy, z něj nelze způsob a rozsah omezení specifikovat, přičemž utilitární hledisko nemůže představovat jediné kritérium pro stanovení věcné působnosti orgánu ochrany veřejného zdraví. Zákonodárce tak rezignoval na svou kompetenci a přenechal ji bezdůvodně moci výkonné, čímž vytvořil prostor pro aplikační libovůli správních orgánů.

29. Ačkoliv navrhovatelka předesílá, že přezkum zákonné úpravy v tomto řízení umožňuje založit odůvodnění toliko na abstraktních ústavněprávních argumentech, nikoliv na faktických účincích zákona, jedním dechem dodává, že aplikační libovůle správních orgánů se jednoznačně v praxi již projevila, což je patrné i z kritiky postupu Ministerstva zdravotnictví v aplikační praxi Nejvyššího správního soudu. Navrhovatelka uvádí rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která zrušila značné množství mimořádných opatření či jejich částí vydaných Ministerstvem zdravotnictví z důvodu absence věcné působnosti či nesplnění požadavku odůvodnění opatření v rozsahu požadovaném pandemickým zákonem.

30. Navrhovatelka tak uzavírá, že nedostatky v těchto opatřeních shledávané Nejvyšším správním soudem jsou přímým důsledkem neurčitosti pandemického zákona, která je zřejmým důsledkem překotnosti projednávání při jeho přijímání a znemožnění zevrubné kritiky horečným tlakem na jeho přijetí. Původně zamýšlený záměr řešit pandemickou krizi bez nutnosti trvání nouzového stavu, na němž panovala většinová politická shoda, tak nebyl dosažen, a tedy přijaté znění zákona ani neodpovídá skutečné vůli politické většiny.

31. Navrhovatelka v rámci této námítky ještě doplňuje, že má zásadní výhradu k časové působnosti pandemického zákona. Mezinárodní zdravotnická organizace vyhlásila pandemii koronaviru dne 11. 3. 2020. Český zákonodárce predikuje, že pandemický zákon bude používán pouze do 28. 2. 2022, což je krajně neobvyklý přístup, který jako by naznačoval, že zákonodárce je srovnán s celou škálou možných situací, které mohou nastat od 1. 3. 2020 (sic! – správně patrně od 1. 3. 2022), které ovšem nelze objektivně předvídat. Již jen fakt, že „zákon sám sebe vypne“ bez ohledu na to, v jaké epidemické situaci se bude Česká republika, případně Evropská unie a celý svět nacházet, zcela podlamuje smysl, ale i legitimitu zákona jako celku a vyprazdňuje jeho deklarovaný účel.

32. K podpoře svých zde předestřených závěrů navrhovatelka odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/03 ze dne 5. 4. 2005 (N 73/37 SbNU 33; 249/2005 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 16/93 ze dne 24. 5. 1994 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.).

33. Navrhovatelka dále považuje napadenou úpravu § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona za neproporcionální. K tomu odkazuje na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 39/01 ze

dne 30. 10. 2002 (N 135/28 SbNU 153; 499/2002 Sb.). Obsah této námitky je však v podstatě jen rozvedením námitky neurčitosti, neboť navrhovatelka nesouhlasí s tím, že rozsah omezení či zákazů, které napadená úprava umožňuje, v ní není nijak stanoven ani omezen, a tedy správním orgánům je poskytována moc nerespektující systém brzd a protivah jako podstatný znak právního státu. Navrhovatelka k tomu připomíná, že již při projednávání návrhu zákona někteří senátoři upozorňovali na nevhodnost zvolené regulace ke stanovenému cíli, a doslovně části jejich vystoupení vyjadřující jejich nesouhlas reprodukuje.

34. Navrhovatelka rovněž znovu vznáší námitku neústavnosti pandemického zákona v důsledku pochybení při zákonodárném procesu, jíž však toliko jinými slovy opakuje již výše řečené a zrekapitulované v části III.1.A) tohoto nálezu.

B) K vybraným výším horních hranic pokut za přestupky

35. Navrhovatelka poukazuje na to, že úprava správních trestů za přestupky v § 10 a 11 pandemického zákona je značně benevolentní ke správním orgánům a podle řady senátorů i odborníků na správní právo trestní stanovuje až drakonické výše možných pokut. Ty dle navrhovatelky mohou být zcela zjevně nepřiměřené nebo za hranicí majetkové likvidace postižovaných. Dle navrhovatelky pandemický zákon ponechává v oblasti pokut za předmětné prohřešky zcela volný prostor správním orgánům, čímž umožňuje jejich libovůli. Určující prvky pro správní trestání i určitá výše pokut by měly alespoň rámcově být vytyčeny na zákonné úrovni, k čemuž se navrhovatelka dovolává nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.).

36. Za zcela zjevně nepřiměřenou považuje navrhovatelka samotnou výši pokut „v horním limitu“, a to i ve vztahu k případnému závažnému jednání. Nezdá se jí přitom, že by správní orgán nemohl uložit poměrně vysokou pokutu již za první, byť závažné porušení pandemického zákona. I když napadená ustanovení neobsahují „dolní limit“ ukládaných sankcí, schází dostatečná zákonná limitace pro postihující správní orgány, např. pro moderaci výše pokut.

III./3. Vyjádření dalších účastníků řízení a vedlejší účastnice řízení, repliky navrhovatelky a doplnění návrhu ze dne 6. 12. 2021

37. Ústavní soud návrh dle § 69 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, rozeslal dalším účastníkům řízení a vedlejší účastnici řízení a vyzval je, aby se k němu vyjádřili.

A) Vyjádření Poslanecké sněmovny

38. Poslanecká sněmovna v souladu se zavedenou ústavní praxí ponechala posouzení souladu pandemického zákona s ústavním pořádkem na Ústavním soudu a toliko zrekapitulovala průběh zákonodárného procesu při předložení a projednání návrhu pandemického zákona Poslanecké sněmovně. Pandemický zákon byl publikován ve Sbírce zákonů dne 26. 2. 2021 pod č. 94/2021 Sb. Návrh byl předložen Poslanecké sněmovně vládou dne 15. 2. 2021 a téhož dne byl rozeslán jako sněmovní tisk č. 1158/0, v kterémžto znění ještě napadená ustanovení § 9 neobsahoval. Na základě žádosti vlády vyhlásil předseda Poslanecké sněmovny rozhodnutím č. 96 stav legislativní nouze a 15. 2. 2021 rozhodl o tom, že návrh bude projednán ve zkráceném jednání s vynecháním prvního čtení a přikázal jej výboru pro zdravotnictví, jenž jej projednal na schůzi dne 17. 2. 2021 a doporučil usnesením (tisk č. 1158/1) přerušit jeho projednávání do doby, než jej projednají zástupci všech politických stran.

39. Druhé čtení návrhu zákona proběhlo dne 18. 2. 2021 a v rámci podrobné rozpravy bylo předneseno několik pozměňovacích návrhů rozeslaných poslancům jako sněmovní dokument č. 7543. Napadená ustanovení obsahoval komplexní pozměňovací návrh poslance Jana Hamáčka rozeslaný jako sněmovní dokument č. 7529 a v původním znění byla zařazena

do § 8 návrhu. Pozměňovací návrh poslance Ivo Vondráka však obsahoval účinné znění § 8 pandemického zákona, v jehož důsledku se napadená ustanovení posunula do § 9 návrhu pandemického zákona. Jiný pozměňovací návrh modifikaci úpravy náhrady škody neobsahoval.

40. Třetí čtení se uskutečnilo rovněž dne 18. 2. 2021 a návrh byl ve znění komplexního pozměňovacího návrhu poslance Jana Hamáčka i dalších pozměňovacích návrhů schválen s tím, že pro něj hlasovalo 132 poslanců a poslankyň ze 167 přítomných a 25 hlasovalo proti němu. Dne 19. 2. 2021 postoupila Poslanecká sněmovna návrh zákona Senátu, který jej projednal na své 6. schůzi dne 24. 2. 2021 a vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňujícími návrhy. Poslanecká sněmovna na své 88. schůzi dne 26. 2. 2021 hlasovala o návrhu zákona s pozměňovacími návrhy Senátu a v tomto znění jej přijala. Prezident republiky pandemický zákon podepsal a stejného dne, kdy byl podepsán dalšími příslušnými ústavními činiteli, byl odeslán k publikaci ve Sbírce zákonů a vyhlášen v ní pod č. 94/2021.

41. Rozšíření návrhu ze dne 1. 8. 2021 komentovala ve svém vyjádření Poslanecká sněmovna prostřednictvím svého předsedy obdobně jako původní návrh, tedy rekapitulací zákonodárného procesu s tím, že napadená ustanovení § 2 pandemického zákona byla součástí již původního vládního návrhu zákona a v průběhu legislativního procesu nedoznala žádných změn a že právní úprava přestupků se v původním vládním návrhu zákona vyskytovala rovněž, avšak nikoliv ve členění přestupků s různými výšemi pokut pro podnikající fyzické a právnické osoby na jedné straně a pro ostatní fyzické osoby na druhé straně.

B) Vyjádření Senátu

42. Obdobně postupoval ve svém vyjádření i Senát, který popsal průběh předložení a projednání návrhu pandemického zákona v Senátu. Návrh byl po postoupení Poslaneckou sněmovnou přikázán usnesením organizačního výboru č. 44 jako senátní tisk č. 46 k projednání výboru pro zdravotnictví a ústavně-právnímu výboru a stanovil jim lhůtu do středy 24. 2. 2021 do 13:00 hodin. Dne 23. 2. 2021 organizační výbor usnesením č. 46 schválil návrh na doplnění pořadu 6. schůze Senátu v jeho 13. funkčním období, v níž byl také dne 24. 2. 2021 projednán. Oba výbory doporučily Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, a to výbor pro zdravotnictví usnesením č. 21 a ústavně-právní výbor usnesením č. 29. Hlasováním č. 3 na této schůzi nebyl přijat návrh senátora Ing. Jana Horníka, aby byl senátní tisk č. 46 z pořadu 6. schůze ve 13. funkčním období Senátu vyřazen, neboť pro něj hlasovalo jen 14 senátorů z přítomných 76.

43. Předseda vlády jejím jménem požádal Senát, aby návrh pandemického zákona byl projednán ve zkráceném jednání, proti čemuž se vyslovil místopředseda Senátu Jiří Růžička, podle něž by se Senát neměl nechat vládou a Poslaneckou sněmovnou zatlačit do zkráceného jednání, aby bylo možno návrh i případné pozměňovací návrhy včas a slušně probrat. Senát o návrhu na projednání ve zkráceném jednání rozhodl pozitivně v hlasování č. 5, neboť pro něj hlasovalo 48 senátorů ze 76 přítomných. V průběhu rozpravy nebyl vznesen návrh na schválení návrhu pandemického zákona ve znění, v němž byl postoupen Senátu, a návrh poslance Jaroslava Doubravy na zamítnutí návrhu nebyl přijat. Po podrobné diskusi Senát usnesením č. 117 na základě hlasování č. 24 vrátil návrh pandemického zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy navrženými shodně výborem pro zdravotnictví a ústavně-právním výborem, z nichž se žádný netýkal úpravy náhrady škody, která tak zůstala v podobě pozměňovacích návrhů schválených Poslaneckou sněmovnou. Pro vrácení návrhu pandemického zákona Poslanecké sněmovně hlasovalo 58 senátorů a senátorek ze 70 přítomných a 7 bylo proti.

44. Senát dále uvedl, že při projednání návrhu zákona byla vedena obsírná diskuse zejména, co se týče potřeby a souladu s ústavními principy, a reprodukoval obsah podstatných vystoupení oponentů návrhu zákona (zejména senátorů Jaroslava Chalupského,

Jaroslava Doubravy a Lukáše Wagenknechta), vyslovujících pochybnosti o samotné koncepci pandemického zákona, jakož i senátorů a senátorek, kteří v návrhu spatřovali nedostatky, avšak byli s určitou rezervovaností pro jeho přijetí, případně s určitými pozměňovacími návrhy (Jiří Čunek, Miloš Vystrčil, Martin Červíček, Miroslava Němcová). K rychlosti zákonodárného procesu měli výhrady zejména senátoři a senátorky Jan Hurník, Petr Štěpánek, Miluše Horská a Lukáš Wagenknecht. V diskusi o limitaci náhrady škody vystoupil především senátor Lukáš Wagenknecht, který navrhoval nahradit pojem škody pojmem újma.

45. K rozšíření návrhu ze dne 1. 8. 2021 Senát prostřednictvím svého předsedy k průběhu zákonodárného procesu odkázal na své vyjádření k původnímu návrhu. Nad rámec svého předchozího vyjádření pak k napadeným ustanovením, obsaženým v § 2, 10 a 11 pandemického zákona uvedl, že ústavně-právní výbor doporučoval vrátit návrh pandemického zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, které mimo jiné snižovaly horní hranici pokuty za přestupky dle pandemického zákona na polovinu a vypouštěly zvýšení sankce při opakovaném spáchání příslušných přestupků. Dále vyjádření Senátu obsahuje stručné shrnutí diskuse k předmětným ustanovením, k nimž se někteří senátoři vyjadřovali kriticky a nesouhlasili zejména s rozsahem povinností, které pandemický zákon umožňuje uložit, a s drakoničností pokut; na druhé straně jiní senátoři poukazovali na to, že pokuty, které pandemický zákon umožňuje uložit, jsou totožné s pokutami, jejichž uložení umožňuje zákon o ochraně veřejného zdraví. Ve vyjádření Senátu je dále zdůrazněno, že návrh ústavně-právního výboru ani pozměňovací návrhy týkající se ustanovení § 2 pandemického zákona nebyly Senátem akceptovány.

C) Vyjádření vlády

46. Vláda ve svém vyjádření nejprve stručně popsala okolnosti předložení návrhu pandemického zákona Poslanecké sněmovně. Návrh předložilo Ministerstvo zdravotnictví vládě dne 15. 2. 2021 a byla mu udělena výjimka z provedení meziresortního připomínkového řízení, z provedení hodnocení dopadu regulace (RIA) a z projednání Legislativní radou vlády. Předkladatel s ohledem na potřebu přijetí zákona v co nejrychlejší době navrhoval iniciaci zkráceného projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze podle § 99 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a dle § 118 jednacího řádu Senátu. Dle stanoviska předsedkyně Legislativní rady vlády připojeného k návrhu byly podmínky pro tento zrychlený způsob projednání splněny, a to kvůli pandemii a potřebě ji efektivně řídit navrhovanými nástroji. Vláda návrh schválila dne 15. 2. 2021 usnesením č. 162, v jehož bodě IV předseda vlády v pověření vládou požádal předsedy Poslanecké sněmovny a Senátu o projednání návrhu ve zkráceném jednání.

47. Vláda ve svém vyjádření dále zpochybnila argumenty navrhovatelky týkající se nedostatků zákonodárného procesu i režimu náhrady škody dle § 9 pandemického zákona. Nejprve se vláda vymezila proti navrhovatelkou tvrzenému nesplnění podmínek stavu legislativní nouze. S oporou o judikaturu Ústavního soudu uvedla, že vadu protiústavnosti nezakládá jakákoliv pochybnost o důvodnosti stavu legislativní nouze, ale až dotčení materiálního jádra demokratické parlamentní diskuse vzhledem k postojům samotných aktérů rozpravy, přičemž vyhlášení stavu legislativní nouze je vázáno na objektivní závažnou situaci žádající si bezprostřední reakci, Poslanecká sněmovna při něm disponuje širokou mírou uvážení, významná je široká míra konsensu a nejlépe disponovaným orgánem pro posouzení existence takové situace je vláda. Vláda již samotnou existenci pandemie považuje za legitimní důvod k projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze, což dle ní potvrdil i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/20 ze dne 8. 12. 2020 (N 224/103 SbNU 282; 29/2021 Sb.) i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 3. 2021 č. j. 8 Ao 1/2021-139. Vláda taktéž poukázala na dřívější nálezy Ústavního soudu, v nichž bylo aprobováno projednání zákonů ve lhůtě tří dnů v Poslanecké sněmovně a devíti dnů v Senátu.

48. K námitce, že důvodnost zkráceného projednání narušuje dříve předložený návrh obdobného zákona, vláda odkázala na závěr Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 ze dne 10. 7. 2014 (N 137/74 SbNU 93; 161/2014 Sb.), z nějž dle jejího názoru plyne, že tato skutečnost neimplikuje protiústavnost stavu legislativní nouze.

49. Dle vlády byl dán i široký konsensus v Poslanecké sněmovně, neboť pro trvání stavu legislativní nouze před projednáním pořadu 86. schůze, na něž byl návrh pandemického zákona zařazen, se v hlasování č. 2 vyslovalo 148 ze 151 přítomných poslanců a pro splnění podmínek projednání návrhu pandemického zákona ve stavu legislativní nouze se v hlasování č. 9 vyslovalo 133 ze 167 přítomných poslanců. Šlo tedy o tak široký konsensus, který je ve smyslu judikatury Ústavního soudu dostatečný, neboť odpovídá tzv. kvalifikované většině nutné pro přijetí ústavního zákona.

50. Námitce navrhovatelky, že urychlené projednání v Senátu se uskutečnilo bez toho, aby o ně vláda potřebným způsobem požádala, vláda kontrovala sdělením, že dle stenozáznamu z prvního dne 6. schůze Senátu konané dne 24. 2. 2021 předseda Senátu RNDr. Miloš Vystrčil prohlásil, že předseda vlády svým dopisem ze dne 9. a 15. 2. 2021 požádal jménem vlády Senát o projednání senátních tisků č. 44, 46 a 47 ve zkráceném jednání dle § 118 jednacího řádu Senátu. O projednání senátního tisku č. 46 (tedy návrhu pandemického zákona) ve zkráceném jednání Senát hlasoval a schválil je kvorem 48 hlasů ze 76 přítomných. Dle § 118 odst. 3 jednacího řádu Senátu musí být návrh zákona projednáván ve zkráceném jednání zařazen na schůzi, která bude zahájena nejpozději do 10 dnů od postoupení návrhu zákona Senátu, a proto nebylo možné návrh projednat až na schůzi Senátu dne 17. 3. 2021, jak si to přála navrhovatelka.

51. Ohledně ústavněprávních požadavků na projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání dle jednacího řádu Senátu vláda dovozuje, že jsou shodné s požadavky kladenými na projednání návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou ve stavu legislativní nouze, které jsou v nynější věci dle vlády splněny.

52. Vláda se vymezila i proti námitce navrhovatelky, že nouzový stav, případně zákon o ochraně veřejného zdraví poskytovaly dostatečné nástroje pro zvládnutí epidemie. Nouzový stav by měl být vyhlášen jen na nezbytnou dobu a v době projednávání návrhu zákona nebylo možno předvídat, jak se Poslanecká sněmovna postaví k další žádosti o vyhlášení, resp. prodloužení nouzového stavu. Zákon o ochraně veřejného zdraví pak má pouze omezené možnosti, neboť nebyl konstruován na tak závažnou situaci.

53. Vláda rovněž poukázala na to, že návrh pandemického zákona byl ještě před jeho předložením Poslanecké sněmovně diskutován vládou se zástupci opozice, kteří se účastnili i projednávání návrhu zákona ve výborech obou komor Parlamentu, a návrh byl schválen významnou („ústavní“) většinou – v Poslanecké sněmovně 132 hlasy ze 167 přítomných, v Senátu (s později přijatými pozměňovacími návrhy) 58 ze 70 přítomných a v Poslanecké sněmovně po vrácení Senátem s pozměňovacími návrhy 124 hlasy ze 156 přítomných. Dle vlády tak při projednání návrhu zákona jak v Poslanecké sněmovně, tak v Senátu nebyla opozici upřena možnost uplatnění konkurenčních názorů, vedení racionálního diskursu či projednávání jejích pozměňovacích návrhů.

54. Ohledně námitek navrhovatelky proti režimu náhrady škody dle § 9 pandemického zákona vláda jako stěžejní argument s odkazem na judikaturu domácích soudů i Evropského soudu pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) uvedla, že při vydávání mimořádných opatření musí stát plnit pozitivní závazky k ochraně nejdůležitějších základních práv, přičemž musí vyvažovat míru ochrany práva na život a práva na vlastnictví majetku. Dle judikatury ESLP přitom pozitivní závazek k ochraně života má přednost před ochranou vlastnického práva. Tento pozitivní závazek rovněž nemůže na stát klást nepřiměřené břemeno. Stát proto musí mít možnost v mimořádných situacích stanovit odlišný režim náhrady škody od obecné úpravy

obsažené v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „občanský zákoník“).

55. Vláda nesouhlasí se závěrem navrhovatelky o tom, že režim náhrady škody v takových případech měl vycházet z čl. 36 odst. 3 Listiny, neboť tento článek se týká náhrady škody vzniklé nezákonným postupem, zatímco napadená ustanovení § 9 pandemického zákona se zabývají náhradou škody vzniklé v příčinné souvislosti se zákonným postupem moci výkonné. Režim náhrady škody dle § 9 pandemického zákona se přitom nijak nedotýká režimu náhrady škody za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný postup orgánů veřejné moci, v kterýchžto případech žádným způsobem rozsah náhrady neomezuje.

56. Omezení náhrady za zákonný postup orgánů veřejné moci při vydávání a provádění mimořádných opatření pak dle vlády neopravňuje k závěru, že byl snížen standard ochrany lidských práv, protože v případě mimořádných opatření musí stát dle principu proporcionality vyvažovat zásahy do různých konkurujících si lidskoprávních požadavků.

57. Vláda dále upozornila, že byť je součástí práva na vlastnictví majetku dle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě i ochrana legitimního očekávání nabytí majetku, dle judikatury ESLP to neznamená, že by se legitimní očekávání vztahovalo na jakýkoliv, byť hypotetický zisk, nadto čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě nepředpokládá náhradu v plné výši. Dle vlády přitom nelze jednoduše porovnat režim náhrady škody dle krizového zákona a dle pandemického zákona, neboť pandemický zákon řeší speciální a konkrétní situaci, zatímco krizový zákon se uplatní jako obecná úprava. Ten stojí i na odlišných předpokladech, neboť, obdobně jako některé jiné zákony (např. zákon č. 116/2020 Sb., o náhradě újmy způsobené povinným očkovaním), cílí na kompenzaci nepřiměřeného zatížení individuálních osob při realizaci určitého veřejného zájmu.

58. Vymezení konkrétních případů i podmínek náhrady z veřejných rozpočtů je přitom primárně záležitostí zákonodárce. Pandemický zákon zohledňuje specifčnost pandemie a vychází z toho, že stejný standard přijatý zákonodárcem v jiných parciálních případech nyní uplatnit nelze, neboť by to nepřiměřeným způsobem zatížilo veřejné rozpočty.

59. Vláda taktéž argumentuje proti uplatnitelnosti čl. 11 odst. 4 Listiny na režim náhrady škody dle pandemického zákona. Nejde o tak intenzivní zásahy do vlastnického práva, jak čl. 11 odst. 4 Listiny předpokládá, nýbrž toliko o regulaci výkonu vlastnického práva obdobně jako v případě regulace výkonu vlastnického práva ke střelným zbraním, k automobilům atd. Vláda k tomu připomíná i možnost obdobných omezení vlastnického práva mimořádnými opatřeními dle zákona o ochraně veřejného zdraví, který žádné ustanovení o náhradě škody neobsahuje.

60. Ustanovení § 9 pandemického zákona pak podle vlády nedestruuje podstatu vlastnického práva, nezasahuje do něj excesivním způsobem a nemůže mít ani rdousící efekt, neboť ve spojení s podpůrnými programy, dotacemi a podporami usiluje stát o to, aby těm, kdo v důsledku pandemie a opatření na její zvládnutí nemohou vykonávat ekonomickou činnost, byly uhrazeny fixní výdaje a náklady umožňující zachování právní a faktické existence, jakož i úhradu základních životních potřeb.

61. Dle vlády se rovněž navrhovatelka mylí v tom, že by stát nesl objektivní odpovědnost založenou na principu plné náhrady včetně ušlého zisku. Už tak problematické dokazování výše ušlého zisku je nyní ještě více zkomplikováno polemikami, do jaké míry se na nižším zisku podílí opatření státu na zmírnění epidemie a do jaké míry útlum ekonomické aktivity v důsledku obav z pandemie, a to až za hranice praktické nemožnosti.

62. Navrhovatelka dle vlády rovněž vykládá ústavní ochranu vlastnického práva tak, že pozitivním závazkem státu je zajistit podnikajícím subjektům setrvalý, nepřerušovaný a stále rostoucí zisk, což opomíjí skutečnost, že součástí práva podnikat je i riziko ztrát.

63. Konečně se vláda vyjádřila rovněž k navrhovatelkou tvrzenému zamítání všech žádostí o náhrady podaných v souvislosti s epidemií v období jara 2020 Ministerstvem vnitra. Dle vlády je pro režim náhrady klíčová povaha zásahu orgánu veřejné moci, jímž měla škoda

vzniknout. Náhrada škody dle § 36 krizového zákona totiž následuje princip tzv. zvláštní oběti, a proto se vztahuje toliko na škodu vzniklou v důsledku krizových opatření majících individuální povahu a zaměřených vůči konkrétní osobě či osobám. V případě krizových opatření majících povahu právního předpisu *sui generis* postupovat dle § 36 krizového zákona nelze.

64. K rozšíření návrhu ze dne 1. 8. 2021 pak vláda připomněla s odkazem na důvodovou zprávu k pandemickému zákonu důvody přijetí odlišné úpravy od zákona o ochraně veřejného zdraví, omezené časové působnosti a sazeb pokut za přestupky. Potřebu přijetí zvláštního zákona vláda zdůvodňuje tím, že zákon o ochraně veřejného zdraví nenabízí veškeré potřebné mechanismy zvládání pandemické krize a u některých z opatření, která obsahuje, vznikaly pochybnosti o jejich zákonnosti, byla-li přijímána s celostátní působností; taktéž nebyl dostatečně upraven postup jejich přijímání. Dočasnost byla zdůvodněna potřebou promptní reakce na recentní vývoj pandemie, přičemž aktuální vědecké poznatky k jejímu zvládání nemusí být použitelné i do budoucna pro jiné obdobné krize. Maximální sazba pokut pak má odrážet potřebu dostatečného plnění preventivní i represivní funkce při zohlednění různé ekonomické síly subjektů, na které může tato povinnost dopadnout.

65. Vláda se dále detailně vyjádřila k argumentům navrhovatelky o protiústavnosti napadených ustanovení § 2 pandemického zákona. Má za to, že pravomoc Ministerstva zdravotnictví a dalších orgánů ochrany veřejného zdraví je v § 2 odst. 1 pandemického zákona stanovena dostatečně, stejně jako je dostatečně konkrétně stanovena i osobní a věcná působnost. Vláda připomíná, že zákon je obecným právním předpisem a že v případě krizí, jako je ta současná pandemická, je nutnost obecnosti regulace zvýšena požadavkem na pružnou reakci dle konkrétní potřeby. Představa navrhovatelky o konkrétnosti regulace je dle vlády absurdní, neboť by zákonodárce musel myslet na každý myslitelný detail a životní situaci, což je v legislativní praxi nemožné. Analogii vláda spatřuje ve vztahu mezi zákonem a podzákonným prováděcím předpisem, přičemž mimořádná opatření jako opatření obecné povahy se do jisté míry právnímu předpisu podobají. Dle vlády je základní rámec, tvořený definicí oblasti a předmětu omezujících opatření, pandemickým zákonem dán, a to podrobněji oproti předchozímu stavu, v němž bylo možno se opřít toliko o § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví.

66. Vláda má dále za to, že v ryze odborné oblasti nelze stanovovat ultra-taxativní podmínky, neboť tvůrce mimořádných opatření musí mít vzhledem k volatilitě a nepřehlednosti situace možnost reagovat na vývoj těmi aktuálně nejvhodnějšími nástroji, přičemž přílišné svázání taxativním výčtem by vedlo k nežádoucí absenci ochrany veřejného zdraví a zdraví jednotlivců. Ustanovení § 2 pandemického zákona dle vlády nepostrádá vymezení typových omezení a umožňuje, aby orgány ochrany veřejného zdraví na základě aktuálního stavu a dostupných dat přijaly na základě své odborné expertizy na nutnou dobu potřebná opatření, která jsou průběžně vyhodnocována.

67. Podrobně se vláda věnuje navrhovatelčině tvrzení o prokázání nefunkčnosti úpravy pandemického zákona v aplikační praxi, což lze demonstrovat na počtu rozhodnutí vydaných ve správním soudnictví rušících mimořádná opatření. Vláda se vyjadřuje k jednotlivým judikátům zmíněným navrhovatelkou a jednotlivě je komentuje se závěrem, že problémem bylo nejčastěji nedostatečné odůvodnění, různé procesní vady či překročení věcné působnosti, ovšem nikdy aplikační libovůle umožněná nevhodnou úpravou pandemického zákona, jak tvrdí navrhovatelka.

68. Vláda současně poukázala na to, že sám pandemický zákon obsahuje řadu garancí a omezujících institutů. Jde např. o povinnost nařizovat mimořádná opatření toliko v nezbytně nutném rozsahu a na nezbytně nutnou dobu dle § 3 odst. 1 pandemického zákona, povinnost v odůvodnění zohlednit aktuální analýzu epidemické situace, konkrétní míru rizika spojeného s vymezenými charakteristikami a přiměřenost zásahu do práv jednotlivců dle § 3 odst. 2

pandemického zákona, jakož i kontrolní mechanismy spočívající např. v povinném předchozím souhlasu vlády s opatřením dle § 3 odst. 3 pandemického zákona či informační povinnost vůči Poslanecké sněmovně o přezkoumání opatření dle § 3 odst. 7 pandemického zákona, jakož i povinnost informovat veřejnost dle § 5 odst. 1 pandemického zákona. Zdůraznila současně, že opatření vydávaná na základě pandemického zákona jsou přezkoumatelná ve správním soudnictví.

69. K napadeným ustanovením § 10 a 11 pandemického zákona vláda předslala, že navrhovatelka zcela opomíjí existenci zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „přestupkový zákon“), který upravuje i hmotněprávní část společnou pro všechny případy správního trestání. V části druhé hlavě VII přestupkového zákona jsou komplexně upraveny správní tresty a kritéria pro jejich ukládání, přičemž tato kritéria jsou stanovena jen demonstrativním výčtem, doplňovaným i dalšími zásadami správního trestání, jimiž jsou správní orgány dle judikatury Nejvyššího správního soudu i ESLP vázány. Nejvyšší pokuta, jejíž uložení pandemický zákon umožňuje, představuje částku 3 000 000 Kč, která se sice může jevit jako přísná, avšak vztahuje se jen na ta typově nejzávažnější protiprávní jednání, jako je porušení omezení činnosti obchodní nebo výrobní provozovny, a ani zvýšení horní hranice v případě recidivy není dle vlády nepřiměřené. Vláda vyzdvihla, že napadená úprava reflektuje mimořádný veřejný zájem na dodržování protiepidemických opatření.

70. Tato úprava také odpovídá rozpětí sazby pokuty za obdobný přestupek dle § 92n odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví, avšak v porovnání s tímto zákonem pandemický zákon diferencuje mezi jednotlivými kategoriemi přestupců a nepodnikající fyzické osoby postihuje mírněji. Rozsah následku za přestupky dle pandemického zákona navíc musí být individualizován dle kritérií stanovených v § 37 a násl. přestupkového zákona tak, aby reflektoval okolnosti konkrétního přestupku (např. počet potenciálně ohrožených osob).

71. Dle vlády napadená úprava horních hranic sazeb pokut ani nevyvolává nebezpečí majetkové likvidace postihovaných, neboť pandemický zákon nezakotvuje dolní hranice sazeb pokut. Napadená úprava tak umožňuje uložení i velmi nízké pokuty, navíc může být uložen i jiný, mírnější správní trest. Individuální pochybení při aplikaci tohoto zákona tak nelze vyloučit, avšak správní orgán je vázán povinností individualizovat trest s přihlédnutím ke všem relevantním okolnostem, nadto je tento trest ukládán ve správním řízení oplývající záznamy spravedlivého procesu včetně soudního přezkumu. Vláda poukázala i na moderační oprávnění soudu podle § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

72. Vláda rovněž připomněla, že obdobně vysoké horní hranice sazeb pokut obsahují i jiné právní předpisy, zejména jde-li o problematiku ochrany života a zdraví, např. dle zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, lze uložit pokutu až ve výši 10 000 000 Kč, stejně je tomu i u ochrany jiných veřejných statků, např. zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, umožňuje uložení pokuty ve výši až 1 000 000 Kč, zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, ve výši až 4 000 000 Kč. Označení napadených horních hranic sazeb pokut za drakonické tak dle vlády není v porovnání s jinými právními předpisy namístě.

73. Dále vláda upozornila, s odkazem na jeho judikaturu, že Ústavní soud ponechává úpravu sankcionování trestných činů a přestupků na zákonodárci a že dosud nikdy horní hranici sazby pokuty za přestupek nezrušil. Napadené horní hranice přitom *a priori* nelze označit za likvidační ani za mající „rdousící efekt“, což by judikatura Ústavního soudu nepřipouštěla, neboť takový důsledek by mohla mít až pokuta uložená v konkrétním případě, čemuž však brání povinnost individualizace ukládané správní sankce mimo jiné i s ohledem na majetkové poměry pachatele přestupku.

D) Repliky navrhovatelky

74. Navrhovatelka využila k výzvě Ústavního soudu práva repliky. K vyjádřením Poslanecké sněmovny a Senátu uvedla, že již při projednávání návrhu pandemického zákona v Senátu byly vyslovovány z řad senátorů námitky protiústavnosti jak z hlediska zákonodárního procesu, tak režimu náhrady škody. Někteří senátoři s rychlostí projednávání návrhu projevíli výslovný nesouhlas. Od předložení návrhu pandemického zákona do jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů uplynulo pouze 11 dní, což je mimořádně krátká doba, aniž by Poslanecká sněmovna uvedla důvody takového postupu. Překotnost projednání návrhu zákona, která je z vyjádření obou komor Parlamentu zřejmá, nemůže být dle názoru navrhovatelky zhojena případnou shodou politické reprezentace nad výslednou podobou zákona.

75. Na vyjádření vlády navrhovatelka reagovala nejprve zopakováním své teze, že nekvalitnost pandemického zákona a jeho protiústavnost je dána především liknavostí vlády s včasným předložením kvalitního návrhu zákona, ačkoliv epidemie trvala v době předložení návrhu pandemického zákona již skoro rok a v květnu 2020 byl Poslanecké sněmovně předložen obdobný návrh zákona.

76. K projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze pak navrhovatelka upřesnila, že nenapadala formální stránku rozhodnutí o projednání předmětného návrhu v tomto stavu, ale absenci materiálních důvodů pro něj. Sama vláda uvedla, že cílem bylo nastavení předvídatelných mechanismů za situace, kdy občané České republiky dlouhodobě čelí pandemii. Nešlo tedy o žádnou okamžitou reakci na nově vzniklou situaci. Odkaz vlády na nálezný sp. zn. Pl. ÚS 21/20 je dle navrhovatelky nepřipadný, neboť v něm žádné výhrady proti legislativnímu procesu nebyly vzneseny, a je tedy neprůkazné, že by Ústavní soud již samotnou existenci pandemie považoval za dostatečný důvod pro stav legislativní nouze *per se*. Navrhovatelka dále několikrát zopakovala v různých obměnách svou stěžejní myšlenku, že důvodnost stavu legislativní nouze je vyloučena předložením obdobného návrhu zákona více než rok před předložením návrhu pandemického zákona. Navrhovatelka dále popírá, že by široká shoda, která se dle vlády projevila při hlasování, byla výsledkem racionálního konsenzu a dostatečné možnosti uplatnit oponentní názory, ale právě časového tlaku při projednávání návrhu zákona. Řada zákonodárců přistupovala k hlasování jako k nutnosti, ale s podobou zákona nebyli spokojeni.

77. Argumentaci vlády ve prospěch souladu režimu náhrady škody dle § 9 pandemického zákona s ústavním pořádkem navrhovatelka komentuje tak, že jde o projev nepochopení podstaty odpovědnosti státu při výkonu veřejné moci a jejích ústavněprávních garancí. Navrhovatelka namítala rozpor s požadavky stanovenými na ústavní úrovni pro odpovědnost státu při výkonu veřejné moci, tj. je-li škoda způsobena vrchnostenským jednáním státu. Tuto odpovědnost ani její rozsah nemůže zákonodárce nijak snížit. Odkazovala-li vláda na to, že čl. 36 odst. 3 Listiny se vztahuje na odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem, pak opomíjela, že odkaz na toto ustanovení navrhovatelka učinila jen pro výklad pojmu „škoda“, který nelze přizpůsobovat podstatě odpovědnostního nároku. Dle navrhovatelky je rozhodné, že došlo ke zmenšení majetku poškozeného, jež by bez zásahu veřejné moci do jinak běžného standardu výkonu jeho práv nenastalo. Relevantní pro rozsah náhrady tak dle navrhovatelky není ani to, že pandemický zákon má povahu zvláštního zákona, ani to, že okruh poškozených je zde podstatně větší, ani to, jaký je dopad na veřejné rozpočty. Je to dle navrhovatelky totiž právě veřejná moc, kdo o počtu zasažených osob a délce trvání zásahů způsobených jim mimořádnými opatřeními rozhoduje.

78. Navrhovatelka se dále vymezuje proti argumentu vlády vyvažováním konkurujících si zájmů. Dle navrhovatelky to nemůže znamenat, že by každý zásah do vlastnického práva musel v testu proporcionality obstát, stojí-li proti němu konkurující zájem. Navrhovatelka rovněž nesouhlasí s výkladem § 36 odst. 1 a 2 krizového zákona, neboť dle jejího názoru

odstavec 2 nestanovuje rozsah náhrady, ale způsob určení výše jedné ze samostatných složek škody dle odstavce 1. Navrhovatelka taktéž polemizuje s neaplikovatelností čl. 11 odst. 4 Listiny, které se dovolává vláda. Dle navrhovatelky je zcela zřejmé, že o nucené omezení vlastnického práva v případě mimořádných opatření při zvládnání epidemie jde. V případě věcí určených k podnikatelským účelům je zasahováno do práva věci užívat a požívat. Podstatou takových věcí je užití třetími osobami. Navrhovatelka to demonstruje na příkladu vlastníka fitness centra, u nějž dle jejího názoru nelze tvrdit, že není omezen ve svém vlastnickém právu k cvičebním strojům, protože je sám může využívat, neboť tyto cvičební stroje má pro zákazníky.

79. Složitost dokazování ušlého zisku, na niž poukázala vláda, dle navrhovatelky není relevantní, a to obzvláště za situace, v níž je podstata daného nároku zakotvena již na ústavní úrovni jako odpovědnost za škodu způsobenou výkonem veřejné moci. Taktéž navrhovatelka popírá, že by veřejná moc mohla plnit své pozitivní závazky při katastrofách a jiných ohroženích způsobem, který spočívá v působení škody jednotlivcům bez možnosti její náhrady. Jednotlivci nejsou povinni snášet břemeno spjaté s pozitivním závazkem státu v oblasti ochrany veřejného zdraví. Navrhovatelka nepopírá možnost státu při ochraně veřejného zdraví do užívání majetku zasáhnout, ale protiústavnost spatřuje ve vyloučení plné kompenzace. Odkaz vlády na judikaturu ESLP ohledně spravedlivé rovnováhy navrhovatelka považuje za nesprávný, neboť nešlo o náhradu škody vzniklé v důsledku mimořádných opatření státu, ale o škodu přímo vzniklou v důsledku přírodní katastrofy.

80. Navrhovatelka se také ohrazuje proti tvrzení vlády o tom, že konstruuje povinnost státu zajistit podnikatelům trvalý zisk a že popírá, že riziko ztráty je součástí práva podnikat. Nic takového navrhovatelka neuvedla, poukázala pouze na to, že i v případě omezení práva podnikat dle čl. 26 Listiny musí být šetřeno jeho podstaty a smyslu. Navrhovatelka rovněž zopakovala některé své původní argumenty ohledně snížení náhrady škody o poskytnuté dotace, podpory a návratné finanční výpomoci.

81. Ústavní soud vyzval navrhovatelku k replice rovněž k vyjádřením ostatních účastníků řízení k jejímu rozšíření návrhu ze dne 1. 8. 2021. Navrhovatelka tohoto svého práva využila a v replice předně uvedla, že pandemický zákon v napadených částech neodpovídá deklarovanému účelu a neodstraňuje identifikované nedostatky v právní úpravě zákona o ochraně veřejného zdraví z hlediska požadavků určitosti, přesnosti a předvídatelnosti právní úpravy ohledně opatření ke zvládnání pandemie. V případě napadených výší pokut za vybrané přestupky je pak dle navrhovatelky situace natolik specifická, že obecná kritéria dle přestupkového zákona nepostačují. Nejsou-li přímo v pandemickém zákoně uvedena kritéria posuzování závažnosti činu, nelze zabránit svévoli správních orgánů při ukládání pokut.

82. Dle navrhovatelky jsou napadená ustanovení § 2 odst. 2 pandemického zákona problematická z toho důvodu, že nestanovují dostatečně určitá kritéria omezení základních lidských práv a svobod. Navrhovatelka nepléduje pro taxativní či kazuistickou úpravu, má však za to, že při tak zásadním dopadu, jaký má pandemický zákon, musí být jednoznačně stanoveny limity, v nichž může k omezování ústavně zaručených základních práv a svobod docházet. Z tohoto nedostatku plyne i nedodržení principu proporcionality, neboť při absenci bližších kritérií omezení není možno tento princip naplnit. Zejména dle navrhovatelky § 2 odst. 2 pandemického zákona postrádá konkretizaci rozsahu šíření či míry rizika k jednotlivým druhům opatření, takže vlastně věcná působnost pandemického zákona umožňuje veřejné správě omezovat základní lidská práva a svobody bez návaznosti na epidemickou situaci, čili i tehdy, když již bylo nebezpečí potlačeno. Navrhovatelka dále považuje za zásadní problém, že pandemický zákon nezakládá věcnou působnost správních orgánů podmíněným způsobem tak, aby ty mohly svých pravomocí užívat jedině tehdy, kdy je to nezbytně nutné, a v rozsahu, který by odpovídal identifikované naléhavé potřebě.

83. Další podstatnou část repliky navrhovatelky představuje polemika s vyjádřením vlády k jednotlivým soudním rozhodnutím, která navrhovatelka uvedla jako příklady vadné aplikace pandemického zákona a odkazy na něž vláda považuje za zavádějící a argumentačně nekorektní.

84. Co se týče napadených horních hranic některých pokut, ve své replice navrhovatelka argumentaci vlády neuznala a odkázala na rozšíření návrhu. Vládou namítanou existenci obecné úpravy odpovědnosti za přestupky navrhovatelka nepovažuje za dostatečnou pro naplnění požadavku předvídatelnosti právní úpravy. Úprava pokut ukládaných dle pandemického zákona za v něm obsažené přestupky je dle navrhovatelky příliš široká, neboť je navázána jen na obecné a dle navrhovatelky neurčité vymezení pravomocí dle § 2 odst. 1 pandemického zákona, avšak již nijak nezohledňuje, jaké konkrétní opatření bylo na jeho základě v jednotlivém případě přijato. Specifikum zde přitom představuje i to, že tato opatření stanovují povinnosti, které často zakazují činnosti, které by za normálních okolností neměly žádné znaky delikventního jednání.

85. Jelikož ani v samotných opatřeních přijímaných na základě pandemického zákona není zpravidla uvedeno, podle kterého konkrétního písmene § 2 odst. 2 pandemického zákona jsou vydávána, je pro adresáty přestupkové úpravy pandemického zákona nepředvídatelné, jakou skutkovou podstatu přestupku vlastně svým protiprávním jednáním naplňují. Jednotlivé přestupky pak nerozlišují své skutkové podstaty dle typové závažnosti jednání a závažnosti následků s ním spjatých, čímž schází zákonný podklad pro stanovení povahy a závažnosti přestupku. Nestanovení dolní hranice sazby pokuty pak dle navrhovatelky neřeší namítanou drakoničnost horní hranice, a naopak vytváří ještě další deficit napadené úpravy spočívající v přílišném rozpětí sazby. Srovnání se sazbami za jiné přestupky neobstojí, neboť ve vládou uváděných případech jde o jednání ze své podstaty materiálně nežádoucí a společensky neakceptovatelná, s typicky nežádoucími následky, ohrožující veřejné statky i za standardních okolností. Navrhovatelka rovněž nesouhlasí s tím, že je věcí zákonodárce, jak trestní politiku nastaví, protože ústavněprávní limity pro zákonodárnou moc v této oblasti představují principy diferenciací a přiměřenosti sankcí.

86. Navrhovatelka rovněž upozorňuje, že přestupky dle pandemického zákona mají umožňovat postih pouze méně společensky škodlivých jednání, neboť závažnější případy již naplňují znaky ohrožovacích trestných činů. Přes tuto skutečnost jsou horní hranice sazeb pokut nepřiměřeně vysoké.

IV. Zákonodárny proces a posouzení jeho ústavní konformity

87. Ústavní soud se nejprve zabýval napadeným zákonem z hlediska ústavní konformity zákonodárského procesu, neboť zavdával-li by tento proces důvod k derogaci, zrušil by Ústavní soud pandemický zákon jako celek a problematika náhrady škody by tím pozbyla aktuálnosti.

IV./1. Obecná východiska

88. Ve své rozhodovací činnosti v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů dle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, při výkonu pravomoci rušit zákony nebo jejich jednotlivá ustanovení dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy vychází Ústavní soud při posuzování vad legislativního procesu z toho, že byť i taková vada může založit protiústavnost napadeného zákona, musí jít o porušení podstatných pravidel zákonodárského procesu a současně musí takové pochybení dosahovat ústavněprávních rozměrů [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 6/21 ze dne 22. 6. 2021 (N 121/106 SbNU 312; 301/2021 Sb.)]. Ústavněprávní význam má v této souvislosti především ochrana volné politické soutěže a ochrana menšin, zde především parlamentní opozice [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 87/20 ze dne 18. 5. 2021 (N 97/106 SbNU 84; 232/2021 Sb.)]. V případech formálních porušení pravidel zákonodárského procesu tak Ústavní soud vychází z hlediska principu přiměřenosti

z priority ochrany principů demokratického právního státu, zejména s přihlédnutím k ochraně oprávněných zájmů jednotlivců, právní jistoty, předvídatelnosti práva a legitimního očekávání, před derogací [nález sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. 6. 2015 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.)], zejména lze-li očekávat, že po derogaci by byl přijat stejný zákon, toliko legislativně perfektním procesem [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.)].

89. Protiústavnost zákona spočívající v porušení pravidel zákonodárného procesu však ani při zvláštních postupech (např. komplexní pozměňovací návrhy, projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze, sloučení rozpravy k více návrhům zákonů) není založena, jestliže nebylo znemožněno podrobit zákon skutečnému posouzení a projednání za účasti parlamentní menšiny, odnímajícímu jí plnohodnotnou možnost vyjádřit svá stanoviska a podrobit je reálné diskusi [nález sp. zn. Pl. ÚS 30/16 ze dne 7. 4. 2020 (N 67/99 SbNU 258; 254/2020 Sb.)], přičemž vada legislativního procesu mající již charakter protiústavnosti může být dána až kumulací více dílčích pochybení; naopak nedostatek jedné fáze zákonodárného procesu může být zhojen v jiné fázi [nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.)].

90. Za postup ústící v protiústavnost zákona tak Ústavní soud např. v minulosti nepovažoval porušení jednacího řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, spočívající v ukončení rozpravy ve třetím čtení, ačkoliv do ní ještě byli přihlášeni další poslanci, jestliže by zrušení zákona bylo v rozporu s principem právní jistoty a zásadou ochrany ústavnosti [nález sp. zn. Pl. ÚS 26/16 ze dne 12. 12. 2017 (N 227/87 SbNU 597; 8/2018 Sb.)], neprovedení hlasování v Poslanecké sněmovně o návrhu zákona vráceného Senátem na další schůzi dle § 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny [nález sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.)] či uplatnění komplexního pozměňovacího návrhu majícího dostatečně úzkou vazbu na původní návrh zákona [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.); usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/09 ze dne 24. 1. 2012 či nález sp. zn. Pl. ÚS 39/08 ze dne 6. 10. 2010 (N 207/59 SbNU 3; 294/2010 Sb.)].

91. Ohledně stavu legislativní nouze Ústavní soud vychází z toho, že nesmí jít o běžný nástroj omezení zákonodárné procedury parlamentní většinou, zejména nesouhlasí-li s tímto způsobem projednání parlamentní menšina, neboť projednání návrhu zákona za kvalifikované účasti jak příslušníků parlamentní většiny, tak parlamentní menšiny zajišťuje v demokratickém právním státě řádné plnění funkcí parlamentu obecně i parlamentní menšiny zvláště, zejména kontrolní funkce parlamentní menšiny a legitimizace politických rozhodnutí vtělených do zákona. Jednou z komponent kvalifikované účasti poslanců a senátorů na zákonodárném procesu zajištěné možností seznámit se s návrhem zákona, zaujmout k němu stanovisko a prodiskutovat jej je i dostatečný časový prostor, v němž se tak děje; jde tedy o výjimku z pravidla, pro niž musí být v konkrétním případě vždy dán dostatečně závažný důvod převažující nad zájmem na projednání návrhu zákona standardním způsobem [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.)].

92. Stav legislativní nouze upravený v jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, již v minulosti Ústavní soud označil za existující *praeter constitutionem*, neboť na úrovni ústavního pořádku zakotvuje výslovně zkrácené projednání vládního návrhu zákona čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti, proto pro stav legislativní nouze musí především vždy existovat významný důvod blížící se důvodům pro postup dle čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti, mající potenciál citelně ohrozit základní ústavně zaručená práva jednotlivců či způsobit značné hospodářské škody státu [kterýžto pojem však není totožný s pojmem škody dle soukromoprávních předpisů, ale je třeba jej vnímat v širších politických konsekvencích – viz nález sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. 9. 2010 (N 188/58 SbNU 663; 269/2010 Sb.)], který se musí vymykat běžnému průběhu politických procesů, (a)nebo musí existovat široká shoda

Parlamentu srovnatelná s ústavní většinou na tom, že stav legislativní nouze je nutný [nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.)].

93. Ústavní soud taktéž již dříve připustil, že důvodem pro stav legislativní nouze nemusí být vždy toliko přírodní katastrofa či srovnatelná nepředvídatelná událost, ale může se jednat i o jiné mimořádné vybočení z běžného průběhu politických procesů, které přináší riziko shora uvedených kvalifikovaných újem. Stav legislativní nouze tak Ústavní soud v minulosti nepovažoval za důvod protiústavnosti zákona v něm přijatého např. tehdy, jestliže vznikla časová tíseň v důsledku pochybení vlády při přípravě zákona reagujícího na derogaci zákona ve věci platu soudců Ústavním soudem s odloženou účinností, a vyvstalo riziko, že do účinků derogace nestihne Parlament přijmout nový zákon, a tedy řešení platů soudců by se ocitlo v legislativním vakuu, pročez byl návrh nového zákona projednán ve stavu legislativní nouze [nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13 ze dne 10. 7. 2014 (N 137/74 SbNU 93; 161/2014 Sb.)].

IV./2. Přijetí pandemického zákona

94. Průběh legislativního procesu při přijímání pandemického zákona byl v relevantních bodech dostatečně popsán v částech III./1. a III./3. tohoto nálezu, a tedy netřeba jej rekapitulovat i na tomto místě. Dominantním prvkem argumentace navrhovatelky z hlediska vad zákonodárního procesu je přijetí pandemického zákona ve zkráceném jednání ve stavu legislativní nouze v Poslanecké sněmovně a ve zkráceném jednání v Senátu (dále pro stručnost oba procesy společně jen „zkrácené projednání“), neboť jiných pochybení než spojených právě s tímto mimořádným režimem zákonodárního procesu se navrhovatelka ve vztahu ke způsobu přijetí pandemického zákona nedovolává a žádná taková jiná možná pochybení z jejího návrhu ani z dalších písemností obsažených ve spise nevyplynou.

95. Vycházejí ze svých shora nastíněných judikатурních východisek, při posuzování ústavní konformity legislativního procesu přijetí pandemického zákona si tak Ústavní soud musel zodpovědět následující otázky: za prvé, zda v tomto procesu došlo k procedurálním pochybením; za druhé, zda existoval legitimní důvod pro zkrácené projednání návrhu pandemického zákona, převáživší nad potřebou zachovat řádný legislativní proces; za třetí, zda při projednávání návrhu pandemického zákona byla dostatečně zajištěna parlamentní diskuse a ochrana parlamentní menšiny; za čtvrté, zda případně vady zjištěné v předchozích krocích jednotlivě či kumulativně dosahují ústavněprávní roviny, včetně toho, zda a jak byly případně zhojeny či zmírněny v jiných fázích legislativního procesu.

A) Zda došlo k procedurálním pochybením v zákonodárném procesu

96. Ve svém původním návrhu navrhovatelka zpochybnila mimo jiné to, že pro zkrácené projednání návrhu pandemického zákona chyběly příslušné návrhy dle § 99 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny a dle § 118 odst. 1 jednacího řádu Senátu. Jak však plyne z vyjádření ostatních účastníků řízení v části III./3. tohoto nálezu, předsedové obou komor Parlamentu potvrdili, že příslušné žádosti vlády podány byly. To ostatně ve své replice nepopřela ani navrhovatelka, která se dále zaměřila jen na polemiku s důvodností zkráceného projednání, a Ústavní soud tak nemá důvod o správnosti této informace pochybovat. Jelikož, jak bylo konstatováno výše, jiné důvody pochybovat o dodržení procedurálních pravidel v souvislosti s přijetím pandemického zákona nevznikly, odpovídá na první otázku Ústavní soud záporně.

B) Zda zde byl legitimní důvod pro zkrácené projednání

97. Těžiště polemiky navrhovatelky s pandemickým zákonem co do roviny zákonodárního procesu spočívalo právě v námitce, že pro jeho zkrácené projednání neexistoval žádný legitimní důvod. Vláda ve svém vyjádření naproti tomu uvedla, že tímto důvodem byla sama o sobě pandemie. Ústavní soud se ztotožňuje s dílčí výhradou navrhovatelky, že samotná existence této pandemie *eo ipso* důvodem pro zkrácené projednání být nemůže.

98. Ani v případě déletrvajících či vleklých krizí nelze totiž rezignovat na vážení proti sobě stojících ústavním pořádkem chráněných zájmů na akceschopnosti zákonodárné moci a na dostatečné ochraně parlamentní diskuse a parlamentní menšiny a slepě vychýlit rovnováhu ve prospěch prvního zmíněného zájmu a nevyvratitelně presumovat, že mezi potřebou účinně, tedy v tomto ohledu především rychle, reagovat na danou krizi a zkráceným projednáním je příčinná souvislost.

99. Právě tento kauzální nexus je primárním požadavkem legitimacy důvodu pro přijetí zákona ve zkráceném projednání. Stejně snadno, jako si lze představit, že i za normálních okolností nepostižených žádnou akutní krizí může být dán legitimní důvod pro zkrácené projednání návrhu zákona, si lze totiž představit, že i v období dlouhodobé krize budou návrhy zákonů, jejichž řádným projednáním nebude nijak řešení této krize dotčeno. Tento kauzální nexus je však podmínkou nutnou, nikoliv postačující. Je-li dán, musí být dále posouzeno, zda je zde konkrétní a v době předložení návrhu zákona aktuální legitimní důvod pro zkrácené projednání a zda je tento důvod natolik silný, aby v ústavně přípustném rozsahu omezil parlamentní diskusi a zejména ochranu reálné účasti parlamentní menšiny v ní.

100. Požadavek na konkrétnost a aktuálnost důvodu pro zkrácené projednání předloženého návrhu zákona rovněž vyvrací tezi, že legitimní důvod pro zkrácené projednání nemůže být nikdy dán, jestliže již v minulosti byl stejný či obdobný návrh zákona předložen, ale ještě nebyl zařazen na pořad schůze Poslanecké sněmovny. Potřeba zkráceného projednání takového návrhu zákona totiž může vyvstat až později s během času, o čemž svědčí mimo jiné právě i nynější věc.

101. Jelikož hlavním účelem pandemického zákona je poskytnout právní rámec mimořádným opatřením pro boj s pandemií, což ani navrhovatelka nezpochybňuje, podmínka příčinné souvislosti mezi návrhem zákona a řešením krize je dána. Co se týče legitimního důvodu k jeho zkrácenému projednání, pak sice nestačí samo o sobě konstatování existence této pandemie, ale i *in concreto* má Ústavní soud za to, že tento legitimní důvod je dán.

102. Ústavnímu soudu je totiž z úřední činnosti známo (srov. přehledně zejména část II usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/21 ze dne 18. 5. 2021), že situace, v níž se nacházely moci výkonná a zákonodárná v době projednávání pandemického zákona, byla z hlediska právního rámce řízení boje proti pandemii značně komplikovaná tím, že tento rámec byl podmíněn především trváním nouzového stavu, který pro nesouhlas Poslanecké sněmovny s jeho dalším prodloužením měl skončit dnem 15. 2. 2021, avšak vláda usnesením č. 125 ze dne 14. 2. 2021 č. 59/2021 Sb. vyhlásila od tohoto data nový nouzový stav, načež Poslanecká sněmovna usnesením č. 1530 ze dne 18. 2. 2021 Sb., o zrušení nouzového stavu, zrušila nouzový stav k datu účinnosti pandemického zákona, nejpozději k 27. 2. 2021.

103. Je tedy zřejmé, že již v době předložení návrhu pandemického zákona vládou bylo další trvání nouzového stavu jako podkladu právního rámce boje proti pandemii značně pochybné, a i Poslanecká sněmovna většinou představovanou parlamentní opozicí trvala na tom, že tento právní rámec nelze do budoucna využívat a že je třeba zvolit jiné řešení, reprezentované právě pandemickým zákonem. Reálně tak hrozilo, že při urychleném nepřijetí pandemického zákona by se veřejná moc přinejmenším dočasně ocitla bez účinného právního rámce řízení boje s pandemií, který by jí umožňoval přijímat k tomu potřebná mimořádná opatření.

104. Jak přitom vyplývá již z judikatury Ústavního soudu přibližné výše sub 93, konkrétní a bezprostřední důvod ke zkrácenému projednání návrhu zákona nemusí být vždy bezprostředně založen živelní katastrofou nebo obdobnou nepředvídatelnou událostí, ale též i jinými mimořádnými vybočeními z běžných politických procesů, včetně těch, která jsou důsledkem určité liknavosti nebo nesprávného postupu vlády či jiného orgánu veřejné moci. K tomu však nutno dodat, že tento závěr platí jen tehdy, jsou-li jinak splněny všechny parametry ústavní konformity zkráceného projednání návrhu zákona.

105. V hrozícím právním vakuu pravomoci vydávat mimořádná opatření potřebná k účinnému řízení boje s pandemií spatřuje Ústavní soud legitimní důvod pro zkrácené projednání návrhu pandemického zákona.

106. Není ostatně úkolem Ústavního soudu hodnotit politickou strategii vlády ani parlamentní opozice při boji s pandemií, tedy zda je vhodnější režim mimořádných opatření umožněných vyhlášeným nouzovým stavem dle ústavního zákona o bezpečnosti či režim mimořádných opatření na základě zvláštního k tomu určeného zákona, neboť tato otázka má převážně politickou povahu. Ústavněprávní relevanci má však skutečnost, že zkrácené projednání pandemického zákona bylo důsledkem síly hlasů většinové parlamentní opozice, která nepřipouštěla prodloužení nouzového stavu. Názor navrhovatelky, že pandemický zákon nebylo třeba přijímat ve zkráceném projednání, neboť mimořádná opatření umožňoval trvajícím nouzový stav, tak nepolemizuje s názorem vládní parlamentní menšiny, která byla nucena přizpůsobit se většinovému parlamentnímu názoru, ale s názorem jiné části parlamentní opozice.

107. Ačkoliv i diskuse mezi opozičními politickými silami (tj. těmi, které nejsou součástí vládní menšiny či vládní většiny) je v demokratickém a právním státě žádoucí a ústavně chráněna, nemůže tato ochrana vést v konečném důsledku k paralýze v činnosti orgánů veřejné moci odpovědných za boj s pandemií tím, že znemožní, byť dočasně, účinné řízení tohoto boje na podkladě nouzového stavu i pandemického zákona. Takový postup by nepochybně vytvořil hrozbu pro život a zdraví velké části populace. Potřeba zajistit právní rámec účinného boje s pandemií tak i z tohoto hlediska převáží nad potřebou standardního projednání návrhu pandemického zákona.

C) Zda byla ve zkráceném projednání dostatečně zajištěna parlamentní diskuse

108. Z části III./3. tohoto nálezu se podává, že pandemický zákon byl projednán Parlamentem ve zkráceném projednání za 12 dní (včetně dne rozeslání návrhu), a to i s opětovným projednáním Poslaneckou sněmovnou po vrácení návrhu Senátem. Ústavní soud souhlasí s navrhovatelkou, že tato doba je pro tak významný právní předpis relativně krátká, nelze ji však považovat bez dalšího za absolutně nedostatečnou, neboť sama o sobě nevylučuje, aby v ní byl návrh poslanci a senátoři dostatečně nastudován, věcně posouzen a prodiskutován včetně oponentních názorů. Opačný závěr, požadující určitou nepodkročitelnou minimální dobu k diskusi, by ostatně mohl vést k vyloučení včasného přijetí zákona, jehož potřeba je provázena extrémní časovou tísni.

109. Jak správně poukázala vláda, Ústavní soud již dříve nespatořoval protiústavnost ani ve zkráceném projednání návrhu zákona v kratší době, a vzhledem ke shora popsané časové tísni spojené s hrozbou nedostatečných prostředků k řízení boje proti pandemii není maximální urychlení projednání návrhu pandemického zákona z hlediska ústavnosti problematické. Pokud v této souvislosti navrhovatelka upozorňuje na to, že do této doby jsou započítány i dva dny pracovního klidu, pak Ústavní soud uvádí, že za tak mimořádných okolností, za jakých byl tento návrh předložen a projednán, nebylo nedůvodné klást na senátory požadavek, aby výjimečnost situace zohlednili i tím, že se s návrhem seznámí i ve dnech pracovního klidu, ostatně bylo zcela na jejich vůli, zda tak učiní, či nikoliv, a tedy měli k prostudování návrhu adekvátní čas.

110. Z vyjádření účastníků řízení v části III tohoto nálezu rovněž plyne, že Poslanecká sněmovna i Senát se návrhem zákona zabývaly jak věcně, tak co do požadavku na jeho zkrácené projednání. Návrh byl předložen výborům obou komor zastoupeným i příslušníky opozice, k oběma těmito rovinám byly vedeny diskuse, v nichž zaznívaly i velmi kritické názory rovněž co do obsahu i způsobu projednání návrhu pandemického zákona a na jejich základě proběhla hlasování. Namítá-li navrhovatelka, že se zkráceným projednáním nesouhlasila relevantní menšina senátorů, poukazuje Ústavní soud na svou shora nastíněnou judikaturu, podle níž je

rozhodující opačný zorný úhel, tedy zda se pro takový postup vyslovila přesvědčivá většina (viz výše bod 92).

111. V nynějším případě bylo dosaženo ve všech relevantních hlasováních dokonce „ústavní“, tedy třípětinové většiny všech poslanců (již představuje 120 hlasů) a třípětinové většiny přítomných senátorů. Pro trvání stavu legislativní nouze hlasovalo 148 poslanců ze 151 přítomných, pro projednání návrhu pandemického zákona ve zkráceném projednání hlasovalo 133 ze 167 přítomných poslanců, a po postoupení tohoto návrhu zákona Senátu hlasovalo pro jeho zkrácené projednání 48 senátorů ze 76 přítomných („ústavní“ třípětinovou většinu z přítomných senátorů tedy tvořilo 46 hlasů, přičemž 49 hlasů by již dokonce představovalo třípětinovou většinu všech senátorů). O tom, že racionální diskuse a oponentura návrhu pandemického zákona nebyly znemožněny, svědčí i to, že Senát návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně zpět s pozměňovacími návrhy a Poslanecká sněmovna jej v tomto znění přijala. Ke kvalifikované výměně názorů tak mezi dvěma parlamentními fázemi zákonodárného procesu nepopíratelně došlo.

112. Ani námitka, že omezeným časem byl vytvořen nátlak na poslance a senátory, aby návrh zákona přijali bez obsáhlejší diskuse v podobě, s níž nebyli spokojeni, nemůže obstát. Předně je v souladu s čl. 26 Ústavy zakotvujícím volný mandát prvořadou povinností každého poslance i senátora žádným tlakům při výkonu své funkce nepodléhat, dále nelze opomíjet fakt, že obdobně jako v hlasováních o zkráceném projednání bylo i v každém hlasování o vlastním návrhu pandemického zákona dosaženo v jeho prospěch výrazné většiny, přesahující dokonce pohodlně většinu „ústavní“. Při prvním projednání v Poslanecké sněmovně pro návrh zákona hlasovalo 132 poslanců ze 167 přítomných a při opakovaném projednání ve znění pozměňovacích návrhů Senátu 124 poslanců ze 156 přítomných; pro vrácení návrhu zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, které Poslanecká sněmovna přijala, hlasovalo 58 senátorů ze 70 přítomných („ústavní“ třípětinovou většinu tak tvořilo 42 hlasů). Ústavní soud je tak přesvědčen, že takovýto výsledek odráží dostatečně silnou většinu na to, aby odolala jakémukoliv nátlaku.

113. K tomu ještě dlužno podotknout, že nálezní sp. zn. Pl. ÚS 55/10, jehož se dovolávají navrhovatelka i vláda, konstruuje požadavky na legitimitu zkráceného projednání v zásadě alternativně, tj. buď vysoká většina srovnatelná s „ústavní“ většinou při hlasování o takovém režimu projednání, nebo existence důvodu blížícího se svou povahou důvodům předvídaným v čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti. Projednávání návrhu pandemického zákona splňuje obě tyto podmínky kumulativně, což umocňuje závěr o tom, že jeho zkrácené projednání nezůstává ústavněprávním požadavkům nic dlužno.

114. Kromě toho v nynější věci je z ústavněprávního hlediska prizmatem především ochrana parlamentní diskuse, zatímco potřeba ochrany parlamentní menšiny je signifikantně slabší oproti klasickému schématu rozložení politických sil koalice–opozice. V době projednávání návrhu pandemického zákona totiž parlamentní většinu tvořila právě opozice, v níž se svářily různé názory na optimální právní rámec řešení dlouhodobé krizové situace. Jelikož parlamentní menšinu tak reprezentovali poslanci politických sil tvořících vládní koalici, nehrozilo, že by stabilní (provládní) parlamentní většina mohla zneužívat prostou aritmetiku hlasů k bezdůvodnému omezování práv parlamentní menšiny, což je hlavním účelem zvláštní ústavněprávní ochrany parlamentní menšiny.

115. To samozřejmě neznamena, že by i v takové konstelaci parlamentních sil, v níž ani provládní, ani opoziční síly nemají zajištěnu stabilní většinu (tj. koalovanou, etablovanou politickou dohodou, dlouhodobě hlasující ve shodě atd.), nemohlo docházet ke zneužívání nahodilých většin a že by neplatila ochrana parlamentní diskuse i ochrana parlamentní menšiny, ale tato ochrana může být slabší. Při takovém rozložení sil totiž aktuální parlamentní většina a menšina vznikají proměnlivě *ad hoc*, politické subjekty jsou nuceny ve zvýšené míře k politickému vyjednávání a kompromisu a žádný z nich se neopírá o stabilní většinu hlasů,

kteřa ke zneužití může svádět. Je-li tak méně intenzivní vlastní hlavní důvod této ochrany, klesá i její význam coby kritéria ústavnosti legislativního procesu v případě zkráceného projednávání návrhu zákona.

116. Ústavní soud po zvážení všech těchto ohledů shledává, že v zákonodárném procesu přijetí pandemického zákona proběhla parlamentní diskuse a parlamentní opozice byla chráněna v souladu s ústavněprávními požadavky kladenými na projednání návrhu zákona ve zkráceném projednání v obou komorách Parlamentu.

D) Zda případné vady dosahují ústavněprávní intenzity

117. Jelikož v předchozích krocích posouzení ústavní konformity zákonodárného procesu přijetí pandemického zákona ve zkráceném projednání nebyly zjištěny žádné vady, je odpověď na tuto otázku bezpředmětná.

118. Ústavní soud tak uzavírá, že legislativní proces přijetí pandemického zákona není zatížen žádnou vadou zakládající protiústavnost tohoto zákona jako celku.

V. Náhrada škody v příčinné souvislosti s mimořádnými opatřeními

119. Jelikož Ústavní soud neshledal důvodu pro zrušení pandemického zákona jako celku z důvodů tkvících ve vadách legislativního procesu, musel se zabývat i újeji vymezeným eventuálním návrhem na zrušení vybraných ustanovení pandemického zákona (§ 9 odst. 2 věta první a odst. 4).

120. Ustanovení § 9 pandemického zákona zní (pozn. napadená ustanovení jsou zvýrazněna Ústavním soudem):

(1) Stát je povinen nahradit škodu způsobenou právníckým a fyzickým osobám (dále jen „poškozený“) během stavu pandemické pohotovosti v příčinné souvislosti s

a) mimořádnými opatřeními podle § 2, nebo

b) mimořádnými opatřeními podle zákona o ochraně veřejného zdraví, jejichž účelem je zvládnutí epidemie COVID-19.

(2) **Podle odstavce 1 se hradí skutečná škoda.** Za škodu se nepovažují náklady vzniklé v souvislosti s pořízením nebo používáním ochranných, mycích, čisticích nebo dezinfekčních prostředků. Škodu stát nehradí, prokáže-li, že si ji poškozený způsobil sám.

(3) Nárok na náhradu škody podle odstavce 1 může poškozený uplatnit u Ministerstva financí, a to ve lhůtě do 12 měsíců od okamžiku, kdy se o škodě dozvěděl, nejdéle do 3 let od vzniku škody, jinak právo na náhradu škody zaniká. V žádosti se uvede totožnost poškozeného, důvody vzniku nároku a jeho výše a důkazy, které prokazují vznik nároku, příčinnou souvislost, výši nároku, včetně skutečností podle odstavce 4, a počátek plynutí doby, ve které právo zaniká.

(4) **Škoda se hradí v rozsahu, v němž poškozený prokáže, že jejímu vzniku nebylo možné předejít nebo zabránit. Výše náhrady škody se dále snižuje o výši dotací, návratných finančních výpomocí a jiných podpor, poskytnutých ke zmírnění dopadů epidemie COVID-19, nebo dopadů mimořádných opatření uvedených v odstavci 1.**

(5) Uplatnění nároku na náhradu škody podle tohoto zákona je podmínkou pro případné uplatnění nároku na náhradu škody u soudu. Domáhat se náhrady škody u soudu může poškozený pouze tehdy, pokud do 6 měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen.

(6) Je-li pro posouzení nároku na náhradu škody nezbytné zohlednit okolnosti, k nimž má v rámci své činnosti přístup jiný orgán veřejné moci, poskytne tento orgán veřejné moci Ministerstvu financí, popřípadě soudu nezbytnou součinnost.

V./1. Obecná východiska

121. Navrhovatelka dovozuje protiústavnost napadených ustanovení pandemického zákona ze tří relativně samostatných důvodů – za prvé, z údajné nemožnosti nahradit režim ústavního zákona o bezpečnosti ve spojení s § 36 krizového zákona pandemickým zákonem, za druhé, z údajně nepřípustného zásahu do vlastnického práva, který je dle jejího názoru umožněn jeho podstatným omezením bez přiměřené náhrady, a za třetí, z odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Ústavní soud se tak musí zabývat obecnými východisky jednak zásahů do vlastnického práva a náhrady za ně, jednak odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, včetně vztahu krizového zákona a ústavního zákona o bezpečnosti.

A) K zásahu do vlastnického práva a náhradě za něj

122. Jakýkoliv zásah do vlastnického práva zaručeného čl. 11 odst. 1 Listiny je z hlediska ústavního pořádku přípustný jen tehdy, je-li proveden na základě zákona a ob stojí-li v testu proporcionality ve vztahu ke konkurujícímu legitimnímu ústavně chráněnému zájmu, v jehož prospěch je činěn. Podle povahy tohoto zásahu k těmto podmínkám může přistoupit i povinnost náhrady dle čl. 11 odst. 4 Listiny, avšak tak tomu je toliko tehdy, lze-li takový zásah podřadit pod pojmy „vyvlastnění“ či „nucené omezení vlastnického práva“. Pokud určitý zásah do vlastnického práva pod tyto pojmy nelze podřadit, pak vlastník ústavně zaručené veřejné subjektivní právo na náhradu za tento zásah nemá a jeho souladnost s ústavním pořádkem se posuzuje pouze podle shora uvedených podmínek, tj. hlediskem zákonnosti a testem proporcionality ve vztahu ke kolidujícímu zájmu [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 482/02 ze dne 8. 4. 2004 (N 52/33 SbNU 39), nález sp. zn. Pl. ÚS 21/18 ze dne 14. 5. 2019 ve znění opravného usnesení ze dne 3. 7. 2019 (N 77/94 SbNU 54; 173/2019 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 21/17 ze dne 12. 2. 2019 (N 23/92 SbNU 236; 89/2019 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 21/20 ze dne 8. 12. 2020 (N 224/103 SbNU 282; 29/2021 Sb.)].

123. Ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny připouští inherentní omezení vlastnického práva bez náhrady ve prospěch jiných ústavně chráněných zájmů. Toto ustanovení ve vazbě na obecný zájem zdůrazňuje tzv. sociální funkci vlastnictví, které tedy není jen pouhým právním panstvím nad věcí, ale současně i zavazuje vlastníka k určitému chování [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 27/16 ze dne 18. 12. 2018 (N 200/91 SbNU 485; 51/2019 Sb.), bod 55]. Ústavní soud proto ve své judikatuře dlouhodobě vychází z toho, že ne každé omezení vlastnického práva, a to i bez náhrady, je automaticky vyvlastněním či nuceným omezením vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, nýbrž že tyto pojmy naplňuje buď takové omezení, které zcela vylučuje realizaci vlastnického práva, nebo v takovém rozsahu, který podstatnou měrou znemožňuje jeho výkon či výkon některé z jeho složek [nález sp. zn. Pl. ÚS 34/03 ze dne 13. 12. 2006 (N 226/43 SbNU 541; 49/2007 Sb.)], např. absolutním znemožněním pronajímateli za určitých okolností vypovědět nájemci bytu nájemní smlouvu [nález sp. zn. III. ÚS 114/94 ze dne 16. 2. 1995 (N 9/3 SbNU 45)] či omezením vyplývajícím z prohlášení určité nemovitosti za kulturní památku [srov. nález sp. zn. I. ÚS 35/94 ze dne 23. 6. 1994 (N 36/1 SbNU 259), podle nějž čl. 11 odst. 4 Listiny dopadá toliko na zvýšené náklady na údržbu památky v obecném zájmu].

124. Rozlišení, zda jde „jen“ o omezení vlastnického práva, na které dopadají toliko požadavky čl. 11 odst. 3 Listiny, či zda má toto omezení kvalifikovanou povahu vyvlastnění či nuceného omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, je třeba zkoumat jednak s přihlédnutím k tomu, zda takové omezení jde nad rámec omezení vlastnického práva všech jeho subjektů za dodržení principů rovnosti, jednak je nutno posoudit intenzitu zásahu, určenou

zejména podle rozsahu omezení a délky, resp. časové (ne)omezenosti jeho trvání [srov. zejména stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 ze dne 28. 4. 2009 (ST 27/53 SbNU 885; 136/2009 Sb.)].

125. Z toho vyplývá, že čl. 11 odst. 4 Listiny nedopadá na situace, v nichž určité omezení vlastnického práva dopadá na všechny vlastníky *in abstracto* stejně (tj. neberouc v úvahu konkrétní podmínky konkrétních vlastníků, které mohou rozdílná omezení fakticky postihovat různě), tedy typicky na omezení vlastnického práva veřejnoprávní regulací nakládání s určitými věcmi z důvodu ochrany životního prostředí, veřejného pořádku, oprávněných zájmů jiných osob atd. (např. stavební právo, nakládání s nebezpečnými věcmi, jako jsou omamné a psychotropní látky a jedy, střelné zbraně, štěpný materiál, úprava provozu na pozemních komunikacích atd.). Případy omezení vlastnického práva takovouto obecnou regulací jsou tak z hlediska ústavního pořádku poměřovány toliko čl. 11 odst. 1 a 3 Listiny ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny.

126. Prvním předpokladem aktivace čl. 11 odst. 4 Listiny tedy je, že určité omezení dopadá toliko na konkrétního vlastníka nebo konkrétní skupinu vlastníků. Jelikož nerovnou ochranu vlastnického práva bez legitimního důvodu rozdílného zacházení nepřipouští již čl. 11 odst. 1 Listiny garantující stejný obsah i ochranu všem vlastníkům ve spojení s čl. 1 Listiny a čl. 3 odst. 1 Listiny zakotvujícími rovnost před zákonem a rovnost v základních právech, může být samo vyvlastnění či nucené omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 Listiny v souladu s ústavním pořádkem jen tehdy, jestliže je pro takové rozdílné zacházení dán legitimní důvod spočívající v převažující ochraně jiného ústavně chráněného zájmu. Náhrada poskytovaná na základě čl. 11 odst. 4 Listiny je totiž specifická tím, že jde o kompenzaci za zásah do vlastnického práva *secundum et intra constitutionem ac legem*, tedy že způsobená újma není následkem protiprávního postupu orgánů veřejné moci, na rozdíl od případů, na něž míří čl. 36 odst. 3 Listiny.

127. Jde tedy v zásadě o kompenzaci za takové zásahy do vlastnického práva, které vyvolává potřeba celospolečenské distribuce břemen nutných k dosažení rozličných veřejných zájmů (byť tyto mohou v konečném důsledku spočívat v potřebě chránit zájmy ryze individuální, např. v případě zřízení služebnosti nezbytné cesty dle § 1029 odst. 2 občanského zákoníku), která nahodile vzniká v individuálních případech či jejich skupinách (tj. v kontrapozici s požadavky obecné veřejnoprávní regulace, která tíží každého vlastníka, jenž je jejím adresátem již jen z titulu vlastnictví určité věci či vykonávání určité činnosti s ní) a která je nezbytně nutná k naplnění daného veřejného zájmu, jenž v daných parametrech převažuje nad zachováním plného vlastnického práva dotčeného vlastníka (např. údržba či obsluha určitých veřejně prospěšných zařízení či staveb nebo nutnost ochranných pásem kolem nich, vyvlastnění v souvislosti s liniovými stavbami atd.).

128. Vyvlastněním, resp. nuceným omezením vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny tak Ústavní soud shledal např. povinnost vlastníka pozemku sousedícího s vodním dílem umožnit vstup na pozemek za zákonem stanoveným účelem souvisejícím s provozem vodního díla [srov. nálezný sp. zn. IV. ÚS 652/06 ze dne 21. 11. 2007 (N 202/47 SbNU 613)], strpění obecného užívání veřejné účelové komunikace na pozemku ve vlastnictví jednotlivce [nálezný sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008 (N 2/48 SbNU 9)] a strpění obecného užívání pozemku, který je veřejným prostranstvím [nálezný sp. zn. I. ÚS 1607/11 ze dne 25. 4. 2012 (N 89/65 SbNU 203)], povinnost vlastníka bytu zajistit náhradní byt osobám, které jeho byt obývaly bez právního důvodu [nálezný sp. zn. II. ÚS 625/05 ze dne 6. 3. 2008 (N 49/48 SbNU 577)], regulované nájemné za pozemek užívaný k parkování členů družstva [nálezný sp. zn. I. ÚS 2229/08 ze dne 29. 12. 2009 (N 258/55 SbNU 491)] či povinnost vlastníka pozemku provádět zásahy ke zlepšení přírodního a krajinného prostředí na výzvu orgánu ochrany přírody [nálezný sp. zn. Pl. ÚS 8/08 ze dne 8. 7. 2010 (N 137/58 SbNU 115; 256/2010 Sb.)].

129. Za vyvlastnění či nucené omezení vlastnického práva naopak v minulosti Ústavní soud nepovažoval např. zákonnou transformaci užívacího práva k bytu na nájem bytu [nález sp. zn. Pl. ÚS 37/93 ze dne 22. 3. 1994 (N 9/1 SbNU 61; 86/1994 Sb.)], podmínku předchozího souhlasu příslušných orgánů ozbrojených složek nebo příslušných ministerstev se smlouvou o převodu vlastnictví bytu ozbrojených složek [nález sp. zn. Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. 10. 1996 (N 99/6 SbNU 213; 280/1996 Sb.)], uložení předběžného opatření zakazujícího dispozici s majetkem z důvodu ochrany práv věřitelů [nález sp. zn. II. ÚS 110/96 ze dne 27. 11. 1996 (N 128/6 SbNU 439)], označení pozemku ve vlastnictví jednotlivce za veřejné prostranství vyhláškou obce [nález sp. zn. Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. 3. 2005 (N 59/36 SbNU 631; 211/2005 Sb.) a nález sp. zn. Pl. ÚS 5/07 ze dne 30. 4. 2008 (N 80/49 SbNU 165; 287/2008 Sb.)] a povinnost pravidelné údržby veřejné zeleně na takových pozemcích sečí [nález sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 (N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb.)], nucený prodej akcií minoritních akcionářů při tzv. squeeze-outu [nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.)], zákaz provozování billboardů u dálnic a silnic I. třídy [nález sp. zn. Pl. ÚS 21/17 ze dne 12. 2. 2019 (N 23/92 SbNU 236; 89/2019 Sb.)], tzv. administrativní zánik silničních vozidel v tzv. polopřevodu [nález sp. zn. Pl. ÚS 21/18 ze dne 14. 5. 2019 ve znění opravného usnesení ze dne 3. 7. 2019 (N 77/94 SbNU 54; 173/2019 Sb.)], nemožnost připojení pozemku na místní komunikaci bez souhlasu jejího vlastníka [nález sp. zn. Pl. ÚS 25/15 ze dne 18. 6. 2019 (N 114/94 SbNU 360; 186/2019 Sb.)], povinnost provozovatele potravinářského podniku s prodejní plochou větší než 400 m² poskytnout bezplatně prošlé, ale bezpečné potraviny neziskovým organizacím [nález sp. zn. Pl. ÚS 27/16 ze dne 18. 12. 2018 (N 200/91 SbNU 485; 51/2019 Sb.)] či zákaz ukončení nájmu bytu pro prodlení nájemce s placením nájemného z důvodu pandemie [nález sp. zn. Pl. ÚS 21/20 ze dne 8. 12. 2020 (N 224/103 SbNU 282; 29/2021 Sb.)].

B) K odpovědnosti státu za újmu při výkonu veřejné moci

130. Odpovědnost státu za škodu, resp. újmu [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 1191/08 ze dne 14. 4. 2009 (N 85/53 SbNU 79)] způsobenou při výkonu veřejné moci upravuje čl. 36 odst. 3 Listiny. Jejím předpokladem je nezákonnost, resp. protiprávnost rozhodnutí či jiného postupu orgánu veřejné moci [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 1/19 ze dne 30. 6. 2020 (N 139/100 SbNU 523)], přičemž jde o odpovědnost objektivní [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 124/03 ze dne 11. 12. 2003 (N 144/31 SbNU 281)].

131. Tato odpovědnost státu je poměrně široká, neboť se jí stát nemůže zprostit a může ji založit i újma, která vznikla pouze v důsledku omylu či chyby v činnosti orgánu veřejné moci způsobené technickým selháním [nález sp. zn. II. ÚS 3625/17 ze dne 8. 10. 2018 (N 164/91 SbNU 49)] či i jen nedbalým nebo nezodpovědným uplatňováním veřejné moci [nález sp. zn. II. ÚS 99/07 ze dne 7. 10. 2008 (N 165/51 SbNU 43)], a to včetně situací, kdy k ní došlo ve sporu, který stát vůbec nevyvolal [nález sp. zn. IV. ÚS 1391/09 ze dne 27. 12. 2011 (N 218/63 SbNU 505)], či kdy ji způsobil při výkonu veřejné moci nestátní subjekt [nález sp. zn. I. ÚS 529/09 ze dne 13. 3. 2012 (N 51/64 SbNU 625) či nález sp. zn. II. ÚS 1894/14 ze dne 9. 12. 2014 (N 223/75 SbNU 511)], přičemž v případě rozhodnutí není podstatné, zda je meritorní či procesní povahy [nález sp. zn. III. ÚS 2062/18 ze dne 22. 10. 2018 (N 173/91 SbNU 175)].

132. Přesto nelze dosah čl. 36 odst. 3 Listiny rozšiřovat tak, že by se mohl vztahovat i na újmu, která vznikla zákonným výkonem veřejné moci [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 596/02 ze dne 5. 5. 2004 (N 64/33 SbNU 141)]. Typicky tak odpovědnost dle čl. 36 odst. 3 Listiny nezakládají výsledky legislativní činnosti Parlamentu [srov. např. stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 ze dne 28. 4. 2009 (ST 27/53 SbNU 885; 136/2009 Sb.)] ani normotvorné činnosti vlády [nález sp. zn. Pl. ÚS 36/08 ze dne 8. 7. 2010 (N 138/58 SbNU 131; 253/2010 Sb.)], ovšem stejně tak ani individuální právní akty či postupy orgánu veřejné moci,

kteří jsou provedeny zákonným způsobem [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 2062/18 ze dne 22. 10. 2018 (N 173/91 SbNU 175)].

133. Režim náhrady za omezení vlastnického práva i náhrady škody způsobené postupem při řešení krizových situací obsahují § 35 a 36 krizového zákona. Tento režim náhrady se vztahuje i na omezení vlastnického práva či škodu způsobenou subjekty uvedenými v čl. 3 ústavního zákona o bezpečnosti v nouzovém stavu, stavu ohrožení státu či válečném stavu při aplikaci tohoto ústavního zákona. Ústavní zákon o bezpečnosti ani žádná jiná součást ústavního pořádku neobsahuje zvláštní povinnost k náhradě za zásah do vlastnického práva jednotlivce v kvalifikovaných krizových stavech kvalifikovanými postupy veřejné moci (nebo dalších subjektů plnících úkoly uložené jim veřejnou mocí) k jejich zmírnění či odstranění. Dojde-li tedy za takových podmínek k vyvlastnění, omezení vlastnického práva nebo ke způsobení škody, náhrada za tyto zásahy do vlastnického práva podléhá tedy toliko obecné úpravě čl. 11 odst. 4 Listiny a čl. 36 odst. 3 Listiny.

V./2. K náhradě škody dle § 9 pandemického zákona

134. Po vztažení těchto obecných východisek na napadená ustanovení Ústavní soud dospěl k závěru, že kompenzační režim dle § 9 pandemického zákona nelze podřadit pod pojmy náhrady škody obsažené v čl. 11 odst. 4 Listiny ani v čl. 36 odst. 3 Listiny.

A) K čl. 11 odst. 4 Listiny

135. Pro posouzení aplikovatelnosti čl. 11 odst. 4 Listiny na režim náhrady škody dle § 9 pandemického zákona je stěžejní vymezení pojmu „nucené omezení vlastnického práva“ tak, jak byl vymezen výše v části V.1.A) tohoto nálezu. Pro vymezení tohoto pojmu a jeho limitů je nutno se zabývat vztahem čl. 11 odst. 3 Listiny a čl. 11 odst. 4 Listiny. Jak bylo připomenuto výše v bodě 123, čl. 11 odst. 3 Listiny, zejména jeho věty druhá a třetí, připouští ústavně konformní omezení vlastnického práva a jeho výkonu v souvislosti s oprávněnými zájmy druhých a s jinými právem chráněnými zájmy, přičemž Listina ani jiná součást ústavního pořádku nestanoví, že by za ně měla být poskytována vlastníků nějaká náhrada.

136. Právní řád předvídá celou řadu situací, v nichž veřejnoprávní či soukromoprávní regulace fakticky vlastníka při výkonu jeho vlastnického práva omezuje bez nutnosti vlastníku toto omezení kompenzovat dle čl. 11 odst. 4 Listiny. Jak již bylo rovněž připomenuto výše v bodě 127, z hlediska rozsahu ochrany poskytované čl. 11 odst. 1 Listiny, tj. zda je součástí této ochrany i náhrada dle čl. 11 odst. 4 Listiny, či nikoliv, je podstatný rozdíl mezi tím, zda určitý zásah státu přímo směřuje proti konkrétní věci a bezprostředně omezuje výkon vlastnického práva k ní (např. její odnětí dle krizového zákona pro potřeby zvládnutí mimořádné situace), a tím, zda omezení jiného základního práva vede k tomu, že vlastník je nepřímě omezen v možnostech výkonu svého vlastnického práva.

137. Ve shodě s judikaturou připomenutou výše v části V.1.A) tohoto nálezu tak za „nucené omezení vlastnického práva“ dle čl. 11 odst. 4 Listiny mimořádná opatření uvedená v § 9 odst. 1 pandemického zákona považovat nelze, a tedy režim náhrady škody dle § 9 pandemického zákona nelze vnímat jako zákonnou konkretizaci pojmu „náhrada“ dle stejného ustanovení.

138. Ústavní soud k tomu předesílá, že pro posouzení ústavní konformity těchto ustanovení tak z hlediska obsahu mimořádných opatření, na něž jsou navázána, postačuje, že zpravidla nesměřují vůči konkrétním věcem či vlastníků, ale představují široký právní rámec řízení pandemie, dalece se vymykající svým rozsahem i obecností shora nastíněné podmínce použití čl. 11 odst. 4 Listiny. To platí pro všechna mimořádná opatření dle § 2 pandemického zákona. K vlastnímu přezkumu ústavnosti napadené úpravy některých mimořádných opatření dle § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona srov. níže část VI tohoto nálezu. I tam, kde uvedená mimořádná opatření výjimečně upravují provoz např. konkrétního závodu či

provozovny (např. konkrétního obchodního centra), nejde v případě § 9 odst. 1 pandemického zákona o náhradu za nucené omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, jak bude rozvedeno níže (viz zejména bod 148).

139. Jinými slovy, regulace omezení vlastnického práva připadající v úvahu u mimořádných opatření, na něž odkazuje § 9 odst. 1 pandemického zákona, je tak široká a abstraktní, že u ní nejčastěji bude dominovat povaha obecné limitace výkonu vlastnického práva nad omezením konkrétních vlastníků konkrétních věcí či jejich skupin. Lze na ni tedy aplikovat toliko ochranu vlastnického práva dle čl. 11 odst. 3 Listiny, nikoliv čl. 11 odst. 4 Listiny.

140. Druhým samostatným důvodem vzdalujícím režim náhrady dle § 9 pandemického zákona dosahu čl. 11 odst. 4 Listiny je specifická povaha nynější pandemické krize, která je bez přehánění v moderních dějinách České republiky bezprecedentní co do rozsahu i dopadů. Tomu je třeba přiznat značnou váhu při posouzení ústavněprávních mezí pro koncepci veřejné moci při zvládání této krize a odstraňování jejích následků. Navrhovatelčina teze, že pro rozsah náhrady nesmí být relevantní ani širší okruhu osob, jimž na ni vznikne nárok, ani dopady na státní rozpočet, se naopak nese v duchu zásady *iustitia fiat, pereat mundus*. Ani na stát však nelze klást vyšší nároky, než jaké je vůbec schopen plnit. Kdyby dal Ústavní soud navrhovatele v tomto aspektu za pravdu, připustil by, že i kdyby stát při řešení mimořádných situací či mimořádných stavů postupoval v mezích svých pravomocí a v plném souladu s principy demokratického právního státu, přece by byl odpovědný za jakoukoliv škodu, která v důsledku jeho postupu *secundum et intra constitutionem ac legem* vznikla kterémukoliv jednotlivci bez ohledu na rozsah, a to i kdyby náhrada nebyla v reálných možnostech státu.

141. Lze si snadno představit nemožnost unesení této povinnosti státem např. v tragickém scénáři prohraného válečného konfliktu, který stát nevyvolal a v němž neměl vojensky ani diplomaticky šanci uspět, který postihl celé území státu a značně negativně se projevil na jeho ekonomické i sociální struktuře, v němž by masově jednotlivci uplatňovali náhradu škody způsobené nepřítelem na jejich majetku, jakož i náhradu za újmu vzniklou úmrtím osob blízkých, které zemřely při vojenských zásazích nepřítele. Válkou ochromený a vyčerpaný stát by splnění takových požadavků reálně ani nebyl schopen.

142. Současnou pandemickou krizi jistě nelze s tímto scénářem srovnávat, dobře však ilustruje skutečnost, že všeobecná odpovědnost státu za újmu vzniklou mimořádným stavem, která by na něj kladla neúnosné břemeno, by mohla být nejen nesplnitelná, přičemž ani stát se nemůže zavázat k nemožnému, ale i kdyby obtížně splnitelná byla, taková nepřiměřeně zatěžující povinnost státu by také vedla k tzv. mrazicímu účinku na plnění jeho dalších funkcí, včetně ochrany jiných ústavně zaručených základních lidských práv či svobod [srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2019 sp. zn. IV. ÚS 2287/18 (N 170/96 SbNU 184)], tedy funkcí, které je stát výslovně ústavním pořádkem zavázán zajišťovat. Stát na plnění těchto funkcí nemůže rezignovat jednorázovým vyhověním požadavku na všeobecnou reparaci následků mimořádné události, který, jak již bylo uvedeno, výslovně na úrovni ústavního pořádku zakotven není.

143. Ačkoliv současnou krizi vyplývající z pandemie nelze obecně považovat za srovnatelnou s válečným stavem, i zde platí, že v kvalifikovaně krizových situacích je naopak třeba zvýšeného důrazu na solidaritu mezi jednotlivci a státem, jak ostatně Ústavní soud vyzdvihl již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/20, neboť v nich jasně vysvětluje propojení a vzájemná podmíněnost ekonomických poměrů jednotlivců a ekonomických možností státu. Je-li takovou tragickou událostí celostátního rozsahu, jakou je válečný stav, silná přírodní katastrofa velkých rozměrů či celosvětová pandemie, jakou svět zažívá v posledních dvou letech, citelně zasažena ekonomická sféra v soukromém sektoru a veřejný sektor se současně musí potýkat s objemnými nečekanými výdaji na zvládání takové mimořádné situace, je výrazně negativně ovlivněna

příjmová i výdajová stránka veřejných rozpočtů, a nutně tak vzniká potřeba distribuovat ekonomická břemena, která z této mimořádné situace vznikla.

144. Tato distribuce je však v první řadě otázkou politickou a jediné její ústavně souladné řešení nemůže spočívat v plné kompenzaci újem způsobených mimořádnou událostí na bázi ústavně zaručeného veřejného subjektivního práva. Vzhledem k silné závislosti příjmů veřejných rozpočtů na ekonomickém výkonu soukromého sektoru by totiž takové řešení v konečném důsledku stejně znamenalo, že na břemeni státu k vyplacení takových náhrad by se v drtivé míře podíleli jednotlivci prostřednictvím plateb do veřejných rozpočtů.

145. Bez povšimnutí nelze ponechat ani to, že argumentace navrhovatelky zůstává poněkud krátkozraká k realitě pandemie, tvrdí-li, že tím, kdo rozhoduje o počtu osob zasažených mimořádnými opatřeními i o jejich délce, je veřejná moc. Veřejná moc totiž rozhoduje pouze o tom, jak bude na vývoj pandemie reagovat, a může tak činit více či méně úspěšně, šetrně k právům jednotlivců, obezřetně, razantně atd., což však nijak nesmývá reakční charakter tohoto přístupu, jehož primárním a rozhodujícím určovatelem je vývoj pandemie, který veřejná moc i při hypoteticky optimální reakci může ovlivňovat jen do určité míry.

146. Tím se současně vyvrací i navrhovatelčin argument o legitimním očekávání jednotlivců na rozmožení svého majetku. Jestliže celosvětově probíhá krize nebývalých rozměrů, jejíž další vývoj je jen obtížně předvídatelný, nemůže nikomu bez dalšího vzniknout legitimní očekávání, že jeho život včetně ekonomických aktivit a jejich výsledků zůstane stejný, či že se bude dokonce rozvíjet.

147. Ústavní soud připomíná, že stát nenese přímou právní odpovědnost za výkon veřejné moci, odehrává-li se *secundum et intra constitutionem ac legem* ani v případech, kdy jde o výkon veřejné moci, jehož podoba závisí v převážné míře na politické vůli zákonodárce (např. konstrukce a výše daní, zákaz kouření na určitých místech atd.), a jednatelce, kterého tento výkon postihne, nemůže úspěšně před Ústavním soudem argumentovat tím, že danou záležitost bylo možno řešit i jiným způsobem, pro něj méně omezujícím. O to méně ji může nést v případě takového výkonu veřejné moci v mezích ústavnosti a zákonnosti, který reaguje na okolnosti vyšší moci, na něž veřejná moc reagovat musí, a u něž jsou možnosti této reakce do značné míry omezené a předurčené podobou této vyšší moci. S tím musí být srozuměn i každý jednatelce pod jeho mocí.

148. Rovněž je třeba poznamenat, že napadená ustanovení upravují toliko náhradu škody, která vznikla v přímé souvislosti s těmito mimořádnými opatřeními, nikoliv náhradu za omezení vlastnického práva, která s sebou tato mimořádná opatření nesou. Tyto dva typy náhrad přitom nelze zaměňovat, ostatně důsledně je rozlišuje i krizový zákon, na nějž se navrhovatelka sama odvolává. Ten v § 35 zakotvuje náhradu za omezení vlastnického práva, užívacího práva, poskytnutí věcného prostředku atd. a v § 36 náhradu škody způsobené v příčinné souvislosti s mimořádnými opatřeními dle krizového zákona. Pandemický zákon úpravu náhrady za omezení vlastnického práva ani užívacího práva neobsahuje.

149. Mají-li mimořádná opatření dle § 2 pandemického zákona i dle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví za následek omezení vlastnického práva, nelze toto omezení samo o sobě (tj. to, že vlastník nemohl po nějakou dobu vykonávat právní panství nad věcí tak, jak by si přál) považovat za škodu vzniklou v přímé souvislosti s těmito opatřeními, k tomu totiž nadto musí reálně vlastníkovu i vzniknout škoda, např. poškozením věci orgány veřejné moci při provádění tohoto mimořádného opatření, zanedbáním údržby, v níž vlastníkovu takové mimořádné opatření brání, atd.

150. Dovolává-li se navrhovatelka toho, že v případě věcí určených k podnikání jde o zjevné omezení vlastnického práva, je-li podnikatelská činnost omezena, neboť tyto věci slouží k využití zákazníky oprávněného držitele při výkonu jeho podnikatelské činnosti, pak navrhovatelce uniká podstata ochrany vlastnického práva dle čl. 11 Listiny a jeho vztah k právu podnikat dle čl. 26 odst. 1 Listiny. Ochranu vlastnického práva nelze v demokratickém právním

státě rozlišovat a odstupňovat podle různých druhů či účelů vlastnictví, jak bylo typické pro ústavní úpravu platnou do 22. 4. 1990 (srov. čl. 7 odst. 1 a 2 Ústavy Československé federativní republiky, ve znění ústavního zákona č. 100/1990 Sb.), a ochrana vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny se musí vždy omezovat toliko na posouzení restrikcí abstraktních kategorií složek vlastnického práva (*ius possidendi, ius utendi et fruendi, ius disponendi, ius abutendi*), nikoliv na jejich konkrétní dopady v jednotlivých případech, neboť tím by byly porušeny požadavky rovnosti (např. by tím bylo připuštěno, aby jako relevantní faktor při rozhodování ve prospěch vyvlastnění byla brána skutečnost, že konkrétní vlastník má ve svém majetku vícero nemovitostí, že danou konkrétní nemovitost používá pouze příležitostně k rekreaci, že její hodnota je ve vztahu k jeho celkovému majetku zanedbatelná atd.).

151. Nelze rovněž připustit, že ochrana vlastnického práva k věcem užívaným k podnikání se aktivuje jenom tím, že podnikání je určitým způsobem omezeno. Obecná regulace dopadající na určitý způsob nakládání s věcí se nevymyká režimu čl. 11 odst. 3 Listiny a v dobách klidu připouští za určitých okolností ústavní pořádek omezení, které je objektivně ve vztahu k účelu dané věci velmi silné, přesto ve veřejném zájmu nezbytné. Příkladem může být i vládou poukazované omezení vlastnického práva ke střelné zbraní v režimu zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů, který vlastníky střelných zbraní značně limituje v tom, jak mohou s těmito věcmi nakládat (např. že střílet z nich mohou zpravidla jen na střelnici, nesmí je zásadně nosit viditelně atd.). I takové omezení by v navrhovatelčině logice v zásadě excesivně omezovalo samotnou podstatu vlastnického práva ke střelné zbraní, neboť u takové věci, jejímž účelem je střelba, v podstatě zakazuje střelbu jinde než na střelnici, a tedy i takové omezení by mělo zakládat právo na náhradu dle čl. 11 odst. 4 Listiny, což je nonsens.

152. Právo podnikat přitom není jediným ústavně zaručeným základním právem, které je pravidelně vázáno na vlastnictví nebo jiný právní vztah k věci. Naopak, drtivá většina ústavně zaručených základních práv a svobod je v moderní společnosti navázána na užívání určitých věcí (dopravní prostředky u svobody pohybu, nemovitosti u nedotknutelnosti obydlí, výpočetní technika u svobody projevu, práva na informace nebo u listovního tajemství, kulturní předměty u práva na svobodný projev náboženství atd.). Ze zásahu do vlastnického práva tak nelze „automaticky“ vyvozovat i zásah do těchto dalších ústavně zaručených základních práv nebo svobod jenom proto, že daná věc byla určena k užívání při jejich realizaci.

153. V nynější věci by tak při převzetí navrhovatelčiny argumentace *ad absurdum* z důvodu rovnosti ochrany vlastnického práva muselo stejné porušení vlastnického práva být konstatováno i ve vztahu k „nepodnikatelským“ věcem, např. běžnému vybavení domácnosti z toho důvodu, že omezení svobody pohybu a pobytu bránilo jeho vlastníkům v přijímání návštěv a k užívání věcí k hostění návštěv určených, nebo sportovního vybavení tělovýchovného spolku, který ze stejného důvodu nemohl provozovat svoji činnost, atd. Jelikož si lze představit napojení prakticky jakékoliv věci na některé ústavně zaručené základní lidské právo či svobodu, připuštěním této argumentace by veřejná moc v podstatě pozbyla jakoukoliv možnost regulovat aktivity jednotlivců za účelem prevence šíření pandemie.

154. Ústavní soud tedy shrnuje, že na náhradu škody dle § 9 pandemického zákona se čl. 11 odst. 4 Listiny nevztahuje, a tedy nelze na ni klást požadavky z něj plynoucí. Náhrada škody dle § 9 pandemického zákona není náhradou za omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny.

B) K čl. 36 odst. 3 Listiny

155. Ústavní soud k této otázce předně konstatuje, že navrhovatelka svou argumentací v podstatě směřuje odpovědnost státu za újmu vzniklou nezákonným výkonem veřejné moci (reprezentovanou typicky odpovědností státu za nezákonné rozhodnutí nebo za nesprávný úřední postup), odpovědnost státu za negativní důsledky spojené s pandemií a odpovědnost

státu za újmu vzniklou v souvislosti s opatřeními ke zvládnutí této pandemie. Jde však o tři rozdílné záležitosti, z nichž první představuje ústavně zakotvený institut a je s ní spojeno ústavně zaručené veřejné subjektivní právo dle čl. 36 odst. 3 Listiny, zatímco druhá a třetí nemají žádné výslovné zakotvení *de constitutione lata*, a tedy se jejich ústavněprávní rozměr omezuje toliko obecně na garance, které poskytuje stát jednotlivcům pod svou mocí, vyplývající zejména z čl. 1 Listiny (viz dále bod 159).

156. V prvé řadě tak nelze odhlédnout od toho, že stát tíží pozitivní závazek k ochraně zdraví a života jednotlivců nacházejících se v jeho moci, jež v souvislosti s vypuknutím pandemie vyvolaly specifické povinnosti k ochraně zdraví a života nakažených, jakož i k ochraně dosud nenakažených a k zabránění dalšího šíření pandemie (čl. 1 ústavního zákona o bezpečnosti, srov. usnesení Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Le Mailloux proti Francii* ze dne 5. 11. 2020, stížnost č. 18108/20, bod 9 – dostupné z webových stránek <https://hudoc.echr.coe.int> – pozn. Ústavního soudu). Těchto povinností se stát zbavit nemohl a jejich splnění nebylo myslitelné bez více či méně citelných zásahů do základních práv jednotlivců včetně svobody pohybu, práva shromažďovacího, práva podnikat atd. Jejich omezení tak bylo nutným důsledkem plnění pozitivních závazků státu vůči jednotlivcům vyplývajících ze zajištění práva na život a na ochranu zdraví, šlo tedy o řádný výkon veřejné moci.

157. Tím se povaha těchto zásahů podstatně odlišuje od případů, v nichž stát nese odpovědnost za újmu způsobenou nezákonným postupem nositelů veřejné moci, jehož výskyt je sice přirozeným, ale nežádoucím důsledkem lidské omylnosti, neboť tam jde o odpovědnost za protiprávní jednání (*contra legem*) a o nechtěný výsledek selhání jednotlivce vykonávajícího veřejnou moc, jemuž stát usiluje předcházet a je povinen kompenzovat jeho negativní dopady ve sféře konkrétních jednotlivců. Tuto odlišnost reflektuje právě i odlišnost ústavněprávní odpovědnosti státu. Zatímco v případě nezákonného výkonu veřejné moci je stát dle čl. 36 odst. 3 Listiny povinen škodu nahradit a této odpovědnosti se nemůže zprostit ani s poukazem na mimořádné okolnosti, veřejné subjektivní právo na náhradu škody či jiné újmy vzniklé v souvislosti s postupem *secundum et intra constitutionem ac legem* při ochraně života, zdraví či jiných ústavně chráněných hodnot při mimořádných událostech či déletrvajících krizových stavech ústavní pořádek výslovně nezaručuje, jakkoliv to neznamená, že by zákonodárce měl v tomto ohledu zcela volný prostor pro uvážení – viz k tomu dále bod 159.

158. Na tom nic nemůže *de constitutione lata* změnit ani navrhovatelkou proponovaná konstrukce tohoto veřejného subjektivního práva spojením ústavního zákona o bezpečnosti a § 36 krizového zákona. Sám ústavní zákon o bezpečnosti žádné právo na kompenzaci újmy způsobené v přímé souvislosti s mimořádnými opatřeními uplatněnými veřejnou mocí při zvládnutí krizových událostí či déletrvajících krizových stavů nezakotvuje a toto vyplývá toliko z krizového zákona, tedy je zaručeno toliko zákonem, nikoliv Ústavou.

159. Z toho plyne, že je zásadně věcí zákonodárce, jakým způsobem a zejména jak velkoryse takové právo na kompenzaci upraví. Ústavní soud se však ztotožňuje s navrhovatelkou v tom, že zákonodárce nemá v tomto ohledu neomezenou diskreci, neboť je stále vázán ústavní povinností šetřit podstatu a smysl základních práv dle čl. 4 odst. 4 Listiny, principem rovnosti při jejich omezování dle čl. 4 odst. 3 Listiny, zákazem zneužití omezení základních práv dle čl. 4 odst. 4 Listiny, jakož i principy demokratického právního státu a rovnosti před zákonem dle čl. 1 odst. 1 Ústavy, čl. 3 odst. 1 Listiny, čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy. Právě jen tyto faktory omezující zákonodárcovu volnou úvahu jsou však současně i referenčními kritérii souladu konkrétního zákonného řešení s ústavním pořádkem. Zákonodárce tak např. nesmí zcela rezignovat na náhradu tzv. zvláštní oběti, již konkrétní jedinec musel snést v zásadě na principu náhody ve prospěch veřejného zájmu, který v daném případě převažuje nad ochranou jeho vlastnického práva, aniž by však takový důsledek byl spojen s dodržováním povinností majících plošný charakter. V tomto případě má však

zákonodárce širší prostor pro volbu vhodného nastavení respektujícího jak oprávněné požadavky poškozeného nesoucího tíhu zvláštní oběti, tak hospodářské reality, aktuálních možností státu a dalších hospodářských potřeb v době probíhající krize či zotavování z ní. Rozsah diskrece zákonodárce je zde tedy větší než např. v případě náhrady za vyvlastnění či za nucené omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 Listiny, které jsou v ústavním pořádku zakotveny výslovně.

160. Vzhledem k tomu se nelze ztotožnit s navrhovatelkou ani v tom, že by ústavní zákon o bezpečnosti zákonodárci bránil v tom, aby přijal pro řešení odpovědnosti za škodu v souvislosti s mimořádnými opatřeními pro zvládnání pandemie zvláštní zákon. Jelikož ústavní zákon o bezpečnosti ani jiná součást ústavního pořádku nestanoví povinnost náhrady škody způsobené mimořádným opatřením provedeným *secundum et intra constitutionem ac legem*, uplatní se obecné pravidlo řešení konfliktu právních norem (resp. právních předpisů) *lex specialis derogat legi generali*, který ve své rozhodovací činnosti Ústavní soud již mnohokrát připustil [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 17/97 ze dne 8. 10. 1997 (N 123/9 SbNU 125; 350/1997 Sb.), usnesení sp. zn. III. ÚS 331/98 ze dne 7. 1. 1999 (U 1/13 SbNU 369), nález sp. zn. IV. ÚS 202/99 ze dne 9. 9. 1999 (N 121/15 SbNU 157) aj.]. O tom, že pandemický zákon byl přijímán právě jako speciální právní předpis vůči dosavadním právním předpisům upravujícím krizové stavy, není pochyb, ostatně i sama navrhovatelka stavěla svou námitku na tom, že k úpravě ústavního zákona o bezpečnosti ve spojení s krizovým zákonem nelze přijmout speciální úpravu „prostým“ zákonem, nikoliv na tom, že pandemický zákon nebyl jako *lex specialis* zamýšlen.

C) K režimu náhrady škody dle § 9 pandemického zákona z hlediska čl. 4 odst. 4 Listiny

161. Režim § 9 pandemického zákona zakotvuje, stručně řečeno, právo na náhradu skutečné škody (nikoliv i ušlého zisku, nemajetkové újmy či vydání bezdůvodného obohacení), která vznikla jednotlivci v přímém důsledku některého z mimořádných opatření určených ke zmírnění pandemie, jestliže poškozený prokáže, že jejímu vzniku nebylo možno zabránit, přičemž náhrada se krátí o plnění poskytnutá z veřejných prostředků ke zmírnění dopadů pandemie ve sféře poškozeného.

162. Tato právní konstrukce podstaty vlastnického práva dle čl. 11 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny nedestruuje. Nelze než s navrhovatelkou souhlasit v tom, že i v obdobích mimořádných stavů a trvajících krizí, třebaž i majících podobu vyšší moci, není možno rezignovat na požadavky demokratického právního státu a na ochranu ústavně zaručených základních práv a svobod jednotlivců. K této myšlence se ostatně Ústavní soud přihlásil již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/20. Právě v těchto krizích nabývá naplňování těchto požadavků mimořádné důležitosti, neboť samotné základy demokratického právního státu jsou v nich podrobovány zkoušce. Stejně tak ale není možné zavírat před důsledky těchto krizí oči a posuzovat činnost orgánů veřejné moci izolovaně bez přihlédnutí k mimořádným okolnostem, požadavkům a omezením, které takové krize provázejí. Má-li veřejná moc zajišťovat všechny úlohy, které jí demokratický a právní charakter státu ukládá, nemůže se uzavírat do sebe a být vykonávána ve vzduchoprázdnu bez ohledu na aktuální potřeby reality, v níž existují subjekty, které jej naplňují, jakož i subjekty, kterým slouží.

163. Jelikož, jak bylo uvedeno výše v části V.2.B) tohoto nálezu, ústavně zaručené právo na náhradu škody způsobené v příčinné souvislosti s mimořádnými opatřeními dle § 9 odst. 1 pandemického zákona neexistuje, a zákonodárce tedy má ve shora nastíněném smyslu široký prostor pro diskreci, jakým způsobem bude řešit ekonomické dopady pandemie, zavedení režimu náhrady škody dle § 9 pandemického zákona je nutno v obecné rovině považovat za dostačující vyjádření zákonodárcova respektu k zachování podstaty vlastnického práva dle čl. 11 odst. 1 Listiny každého vlastníka, jemuž v důsledku mimořádných opatření dle § 9 odst. 1 pandemického zákona vznikla škoda.

V./3. Ke konkrétní konstrukci odpovědnosti dle § 9 pandemického zákona

164. Ačkoliv v obecné rovině tak koncepce náhrady škody dle § 9 pandemického zákona z ústavněprávního hlediska ob stojí, nemusí to ještě znamenat, že ob stojí i její konkrétní provedení. Nyní se Ústavní soud proto bude věnovat detailům napadené právní úpravy. Z navrhovatelčiny argumentace a její polemiky s vládou vykryštovaly tři dílčí detaily právní úpravy, které se dotýkají ústavněprávní roviny. Jde o limitaci náhrady škody na skutečnou škodu, snížení náhrady o plnění poskytnutá státem na zmírnění dopadů pandemie a přenesení důkazního břemene o skutečnosti, že vzniku škody nebylo možno předejít nebo zabránit, na poškozeného.

A) Limitace náhrady škody na skutečnou škodu

165. Vzhledem k závěrům učiněným výše v části V.2., že veřejné subjektivní právo na náhradu škody způsobené mimořádnými opatřeními dle § 2 pandemického zákona neexistuje, by omezení náhrady pouze na skutečnou škodu mohlo představovat ústavněprávní deficit napadené úpravy jedině tehdy, kdyby tím byla popřena samotná podstata vlastnického práva dle čl. 11 odst. 1 Listiny.

166. Tak tomu však není a toto omezení náhrady naopak plně koresponduje se zákonodárcem zamýšlenou koncepcí náhrady. Připuštění nároku na náhradu ušlého zisku při absenci úpravy obdobné náhradě za omezení vlastnického práva dle § 35 krizového zákona by totiž otevíralo prostor pro obcházení požadavku, aby škoda spočívala ještě v něčem jiném než v samotném omezení vlastnického práva. Nemožnost užívat vlastnictví k podnikání či jiným výdělečným aktivitám totiž „automaticky“ generuje ušlý zisk, takže z § 9 pandemického zákona by se fakticky stalo ustanovení k sanování ekonomické neaktivity v době trvání mimořádných opatření, k čemuž však toto ustanovení neslouží. K tomu stát zavedl i řadu veřejných podpor právě za účelem zmírnění ekonomických dopadů pandemie (jejichž konkrétní podobu nyní není úkolem Ústavního soudu přezkoumávat), a tedy je zřejmé, že nezůstal lhostejný ani k neblahému stavu ekonomické reality v průběhu pandemie.

167. Ústavní soud souhlasí s vládou v tom, že by ani tak nebylo možno přiznávat náhradu ušlého zisku ve výši, v jaké by jej poškozený byl dosáhl, nebýt mimořádných opatření ani pandemie, ale jen ve výši, v jaké by jej byl dosáhl, nebýt mimořádných opatření, ale stále při existenci pandemie (přičemž by patrně muselo být přihlédnuto i k tomu, o kolik by průběh této pandemie byl horší, nebýt těchto opatření), což by bylo extrémně náročné na dokazování. S navrhovatelkou pak souhlasí v tom, že obtížnost dokazování by neměla znamenat rezignaci na úpravu nároku. Podstatné však je, že zákonodárci ústavní pořádek nediktovat zavedení plné náhrady skutečné škody i ušlého zisku, a tedy řešení, které zákonodárce zvolil, tj. přímý nárok na náhradu toliko skutečné škody způsobené v příčinné souvislosti s mimořádným opatřením a nezávisle vedle toho veřejné podpory ke zmírnění utlumení ekonomického života, se nachází v ústavněprávně přípustných mezích.

B) Zákonné snížení náhrady škody o státem poskytnutá plnění

168. Jak již bylo uvedeno v bodě 159 tohoto nálezu, je zásadně věcí zákonodárce, jakým způsobem upraví náhradu škody způsobené mimořádnými opatřeními ke zmírnění pandemie, a na tuto náhradu není zásadně právní nárok. Neexistuje přitom nejen veřejné subjektivní právo na určitý způsob náhrady škody způsobené mimořádnými opatřeními dle § 2 pandemického zákona, ale ani veřejné subjektivní právo na zavedení určitého konkrétního programu veřejné podpory za účelem zmírnění ekonomických dopadů pandemie, a rozhodování o těchto programech a jejich podmínkách tak náleží vládě jakožto rozhodnutí politické povahy.

169. Za těchto okolností je z ústavního hlediska na zákonodárci, jakým způsobem nastaví vztahy mezi veřejnými podporami dle § 9 odst. 4 věty druhé pandemického zákona a náhradou

škody způsobené mimořádnými opatřeními dle § 9 odst. 1 pandemického zákona. Protiústavní by mohla být pouze taková úprava, která by nijak neumožňovala zohlednit újmu zvláštní oběti, případně která by byla projevem svévole, či dokonce libovůle zákonodárce nebo která by zakládala mezi jednotlivými poškozenými či jejich skupinami bez legitimního důvodu nerovnost. Žádným z těchto deficitů (s výjimkou otázky rovnosti při snižování náhrady škody o poskytnuté návratné finanční výpomoci – viz níže) však § 9 odst. 4 věta druhá pandemického zákona netrpí.

170. Snižování náhrady škody o veřejné podpory poskytnuté státem nelze považovat za svévoli, či dokonce libovůli zákonodárce, neboť celek dosud existujících programů veřejné podpory (např. Antivirus A, Antivirus A Plus, Antivirus B, Covid 2021, Nepokryté náklady, Covid – Nájemné, Kompenzační bonus, Covid – Kultura, Covid – Lázně, 2021, Covid – Veletrhy/kongresy, Covid – Cestovní kanceláře, Agrocovid Potravinářství, Mimořádná finanční pomoc Ministerstva průmyslu a obchodu Covid-19 aj.) má zjevně za účel i paušalizovanou náhradu škody způsobené mimořádnými opatřeními dle § 9 odst. 1 písm. a) a b) pandemického zákona. Snižování náhrady škody o tyto poskytnuté podpory tak sleduje racionální cíl spočívající v zamezení zdvojení náhrady za stejnou škodu, pro které neexistuje legitimní důvod, a naopak jeho připuštění by poškozené bezdůvodně majetkově zvýhodňovalo.

171. Zákonodárcem zvolené a navrhovatelkou napadené řešení pak respektuje i požadavek na náhradu újmy zvláštní oběti, neboť poškozený, který takovou újmu nese, není odkázán toliko na paušalizovanou náhradu škody vtělenou do předmětných veřejných podpor, která konkrétní mimořádné okolnosti jeho případu nezohledňuje, ale náhrady za rozdíl mezi škodou, která mu byla způsobena mimořádnými opatřeními uvedenými v § 9 odst. 1 písm. a) či b) pandemického zákona, a veřejnou podporou, která mu byla poskytnuta, se může domáhat dle § 9 pandemického zákona.

172. Napadená úprava snižování náhrady škody dle § 9 odst. 4 věty druhé pandemického zákona neporušuje v obecné rovině ani ústavní požadavek rovnosti. Podmínky pro náhradu škody dle tohoto ustanovení jsou stejné pro všechny subjekty, a tedy je jenom na jejich volbě, jakou strategii zmírnění negativních ekonomických dopadů pandemie a mimořádných opatření k jejímu zvládnutí zvolí z hlediska možné kombinace náhrady škody a veřejných podpor a její limitace představované uvedeným ustanovením. Zavázal-li se tak stát k náhradě škody vzniklé v příčinné souvislosti s mimořádnými opatřeními dle § 9 odst. 1 pandemického zákona, je prizmatem ústavněprávního požadavku rovnosti zásadně nerozhodné, je-li uspokojení tohoto práva realizováno náhradou konkrétní škody, jejíž výši a další podmínky uplatnění svého nároku prokazuje poškozený, nebo paušalizovanou náhradou prováděnou některou z veřejných podpor doplněnou o možnost náhrady újmy zvláštní oběti jdoucí nad rámec paušalizované náhrady škody prvním uvedeným způsobem.

173. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani to, že účel jednotlivých druhů veřejných podpor může být širší než jen náhrada škody způsobené v příčinné souvislosti s mimořádnými opatřeními dle § 9 odst. 1 pandemického zákona (náhrada jiných negativních ekonomických dopadů pandemie, ekonomický stimul k udržení hospodářské činnosti, pracovních míst, kompenzace fixních nákladů atd.). Požadavek na zavedení těchto veřejných podpor z ústavního pořádku nevyplývá, a tedy při respektování obecného požadavku rovnosti podmínek pro poskytnutí nemusí tyto veřejné podpory být konstruovány ani jako nárokové, čemuž ostatně odpovídá řada jednotlivých druhů dosud realizovaných programů veřejných podpor, které zpravidla jsou limitovány určitou celkovou částkou, která se na principu časové přednosti rozděluje mezi žadatele a po jejímž vyčerpání již není vyplácena později se přihlásivším žadatelům, byť by jinak ostatní podmínky daného programu splňovali, neslučitelností s čerpáním z jiného programu veřejné podpory atd.

174. Snižování náhrady škody dle § 9 odst. 4 věty druhé pandemického zákona je tak třeba vnímat jen jako další projev inherentní limitace podmínek reálného čerpání z některého z tam

uvedených programů veřejných podpor, spočívajícího v prioritě uplatnění poskytnutých prostředků na náhradu škody způsobenou v příčinné souvislosti s mimořádnými opatřeními dle § 9 odst. 1 pandemického zákona. Takováto inherentní limitace je u institutu, na jehož uplatnění nemá jednotlivec ústavně zaručené právo, z hlediska ústavního pořádku zásadně akceptovatelná, neodporuje-li stejným obecným ústavněprávním požadavkům jako náhrada škody za výkon veřejné moci *secundum et intra legem ac constitutionem* (viz výše bod 159). Tyto požadavky jsou v nynějším případě splněny, neboť, jak již bylo uvedeno, snížení náhrady škody o poskytnuté veřejné podpory se uplatní za stejných podmínek vůči všem poškozeným a sleduje racionální cíl.

175. K opačnému závěru z hlediska naplnění ústavního požadavku rovnosti však Ústavní soud dospěl ohledně snižování náhrady škody dle § 9 odst. 4 věty druhé pandemického zákona o návratné finanční výpomoci. Tento druh veřejné podpory z povahy věci zvyšuje majetek svého příjemce jenom dočasně, neboť tento je povinen jej po určité době vrátit. Škoda způsobená dle § 9 odst. 1 písm. a) či b) pandemického zákona představuje však trvalé snížení majetku poškozeného. Návratná finanční výpomoc tak z hlediska svého účelu neplní funkci reparační ani kompenzační, ale toliko funkci překlenovací. Účel náhrady škody tak ani *in abstracto*, natož *in concreto* nemůže naplnit. Škoda způsobená dle § 9 odst. 1 písm. a) či b) pandemického zákona tak v částce, v níž se její náhrada snižuje o poskytnutou návratnou finanční výpomoc, zůstává nenahrazena. Takový závěr je však v rozporu s ochranou vlastnického práva dle čl. 11 odst. 1 Listiny.

176. Rozdíl oproti ostatním druhům veřejných podpor uvedených v čl. 9 odst. 4 věty druhé pandemického zákona tkví v tom, že zatímco u těchto jiných druhů veřejných podpor k náhradě škody, tedy k uvedení majetku poškozeného ve stav před vznikem škody, dojde, a jen se liší právní nástroje, jimiž je tohoto stavu dosaženo (individuální náhrada škody dle § 9 odst. 1 pandemického zákona vs. paušalizovaná náhrada škody obsažená v ostatních veřejných podporách dle § 9 odst. 4 věty druhé pandemického zákona), v rozsahu poskytnutých návratných finančních podpor škoda v tomto smyslu nahrazena není, neboť jejich navrácením se majetek poškozeného opět sníží oproti úrovni před vznikem škody.

177. Tento závěr nemůže být zpochybněn ani tím, že ekonomická hodnota návratné finanční výpomoci může spočívat i v něčem jiném než v permanentním rozmnožení majetku subjektu, kterému byla poskytnuta, či ke kompenzaci jeho snížení, např. že z ekonomického hlediska může být taková návratná finanční výpomoc pro daný subjekt i výhodnější či užitečnější už jenom tím, že se mu jí dostává okamžitě v duchu rčení *inopi beneficium bis dat, qui dat celeriter*, tj. „kdo rychle dává, dvakrát dává“.

178. V prvé řadě není tento předpoklad v napadeném ustanovení naplněn, neboť toto nijak nezohledňuje okamžik poskytnutí podpory. Zákonné snížení náhrady škody se tak vztahuje jak na případy, v nichž byla návratná finanční výpomoc poskytnuta okamžitě, a tedy o určitém zvláštním zvýšeném ekonomickém užitku by bylo možno hovořit, tak na případy, v nichž by byly podmínky příslušného programu koncipovány tak, že k jejímu vyplacení by došlo až v budoucnu s takovým zpožděním, kvůli němuž by již bezprostřední překlenovací funkci ani nemohla plnit.

179. Kromě toho by připuštění takového přístupu umožňovalo zohledňovat při poskytování ochrany vlastnickému právu nikoliv jen obsah vlastnického práva pojímaného abstraktně *de iure*, ale i relativní kategorie, jako je aktuální ekonomický užitek pro jeho vlastníka, což by bylo v rozporu s čl. 11 odst. 1 větou druhou Listiny, neboť tento přístup by ospravedlňoval poskytování rozdílné ochrany části majetku stejné kvantity a kvality různých vlastníků i podle jiných atributů, než je zákonný obsah vlastnického práva k ní. Šlo by tedy o stejnou situaci, jako kdyby byla rozdílná ochrana poskytována jen podle atributů daných vlastníků (poměr této části majetku k celkovému majetku, způsob nakládání s majetkem) či druhu ekonomické aktivity, do něž je v jednotlivém případě uvedená část majetku zapojena

(např. zda je užit k investici, ke zmírnění ekonomické ztráty, k nekomerčním účelům atd.), což požadavek na rovnost obsahu a ochrany vlastnického práva všech vlastníků nepřipouští.

180. Vzhledem k tomu, že snížení náhrady škody způsobené v příčinné souvislosti s mimořádnými opatřeními dle § 9 odst. 1 písm. a) či b) pandemického zákona dle § 9 odst. 4 věty druhé tohoto zákona shledal Ústavní soud rozporným s ochranou vlastnického práva dle čl. 11 odst. 1 Listiny, přikročil Ústavní soud ke zrušení tohoto ustanovení ve slovech „ , návratných finančních výpomocí“.

181. Za ústavně souladnou pak považuje Ústavní soud i § 9 odst. 2 větu druhou pandemického zákona („Za škodu se nepovažují náklady vzniklé v souvislosti s pořízením nebo používáním ochranných, mycích, čistících nebo dezinfekčních prostředků.“). Pojmy škody a nákladů na splnění obecných veřejnoprávních povinností ukládaných jednotlivcům za účelem zmírnění pandemie nelze ztotožňovat, přičemž odkazované ustanovení pandemického zákona se týká druhého z uvedených pojmů. Nárok na náhradu nákladů na vyhovění veřejnoprávní regulaci v ústavním pořádku zakotven není, naopak jde o nutný důsledek normativní regulace. Stejně tak, jako ústavní pořádek nezaručuje právo na náhradu nákladů vynaložených např. na zakoupení povinné výbavy motorového vozidla či uvedení pracoviště do souladu s požadavky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, nezaručuje ani právo na náhradu nákladů potřebných pro dodržení veřejnoprávních požadavků majících za účel zabránit riziku šíření onemocnění COVID-19 nebo toto riziko alespoň umenšit.

C) Důkazní břemeno poškozeného

182. Ustanovení § 9 odst. 4 věty první přenáší na poškozeného důkazní břemeno, že škodě vzniklé v příčinné souvislosti s mimořádnými opatřeními dle § 9 odst. 1 pandemického zákona nebylo možno předejít ani zabránit. Jelikož, jak bylo výše mnohokrát zopakováno, na úrovni ústavního pořádku není právo na náhradu škody způsobené mimořádnými opatřeními v souvislosti s pandemií zaručeno, mohla by protiústavnost tohoto ustanovení být založena toliko rozporem s čl. 36 odst. 1 Listiny, případně s čl. 37 odst. 3 Listiny. Tato úprava by tak musela na poškozeného klást nesplnitelné nároky ohledně dokazování, neboť jinak je vyvážení důkazního břemene mezi jednotlivé strany sporu v podstatě otázkou podústavního práva [srov. přiměřeně např. nález sp. zn. Pl. ÚS 37/04 ze dne 26. 4. 2006 (N 92/41 SbNU 173; 419/2006 Sb.)].

183. Důvod přenosu důkazního břemene na poškozeného lze spatřovat v tom, že pro stát by bylo mimořádně obtížné dokazovat v jednotlivých případech, že poškozený zaviněně neučinil něco, čím mohl rozsah škody snížit, a tedy zabránit vykalkulovaným zneužitím institutu náhrady škody dle § 9 pandemického zákona. Tento důvod Ústavní soud považuje v obecné rovině za legitimní a dostatečný.

184. Současně je však třeba dodat, že přenos důkazního břemene nesmí vést k nereálným požadavkům na prokázání skutečnosti, že škodě nebylo možno předejít nebo zabránit, kladeným na poškozeného. Ústavně konformní výklad ustanovení § 9 odst. 4 věty první pandemického zákona tak vyžaduje, aby obecné soudy přistupovaly k tomuto ustanovení se zřetelem k účelu přenosu důkazního břemene, tedy zabránění zneužití, nikoliv jako k prostředku k účelovému znemožnění či zkomplikování přiznání nároku na náhradu. Opačný postup by ukládal poškozenému nesplnitelnou povinnost, což by bylo v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny.

185. Tyto požadavky na důkazní aktivitu poškozeného se tak musejí zaměřovat především na prokazování pozitivních opatření, která poškozený vynaložil za účelem prevence nebo zmírnění škody, a nesmí spočívat v prokazování neexistence všech dalších hypotetických možností, jakých mohl teoreticky poškozený využít. Bude však úlohou obecných soudů tyto požadavky střizlivě posoudit v každém jednotlivém případě s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem.

VI. K mimořádným opatřením dle § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona

186. Rozšířením svého návrhu navrhovatelka učinila předmětem přezkumu dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy rovněž i mimořádná opatření dle § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona, představující ve vztahu k náhradě škody oddělenou ucelenou problematiku, již se proto Ústavní soud zabýval rovněž samostatně. Ustanovení § 2 pandemického zákona zní (pozn. napadená ustanovení jsou zvýrazněna Ústavním soudem):

(1) Ministerstvo zdravotnictví (dále jen „ministerstvo“), krajská hygienická stanice nebo Hygienická stanice hlavního města Prahy (dále jen „krajská hygienická stanice“) může za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku nařídit mimořádné opatření, kterým přikáže určitou činnost přispívající k naplnění uvedeného účelu, nebo zakáže nebo omezí určité činnosti nebo služby, jejichž výkonem by mohlo být šířeno onemocnění COVID-19, anebo stanoví podmínky provádění takových činností nebo poskytování takových služeb. Ministerstvo může nařídit mimořádné opatření podle věty první s celostátní působností nebo s působností na území několika krajů. Krajská hygienická stanice může mimořádné opatření nařídit na území svého správního obvodu.

(2) Mimořádným opatřením podle odstavce 1 je

- a) omezení veřejné dopravy nebo stanovení podmínek jejího provozování,**
- b) omezení činnosti obchodní nebo výrobní provozovny nebo provozu obchodního centra nebo stanovení podmínek pro jejich provoz,**
- c) omezení provozování holičství, kadeřnictví, pedikúry, manikúry nebo solária, poskytování kosmetických, masérských, regeneračních nebo rekondičních služeb nebo provozování živnosti, při níž je porušována integrita kůže, nebo stanovení podmínek jejich provozování nebo poskytování,**
- d) omezení provozování přírodního nebo umělého koupaliště nebo sauny nebo stanovení podmínek pro jejich provoz,**
- e) zákaz nebo omezení konání veřejných nebo soukromých akcí, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, nebo stanovení podmínek jejich konání snižujících riziko přenosu onemocnění COVID-19, včetně stanovení maximálního počtu fyzických osob, které se jich mohou účastnit; zákaz nebo omezení nelze vztáhnout na schůze, zasedání a podobné akce ústavních orgánů, orgánů veřejné moci, soudů a jiných veřejných nebo soukromých osob, které se konají na základě zákona, a shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím,**
- f) omezení výuky nebo jiného provozu vysoké školy nebo stanovení podmínek pro výuku nebo jiný provoz vysoké školy,**
- g) příkaz poskytovatelům zdravotních služeb vyčlenit věcné, technické nebo personální kapacity ve zdravotnických zařízeních,**
- h) zákaz nebo omezení nebo stanovení podmínek návštěv ve zdravotnických zařízeních, zařízeních sociálních služeb nebo ve věznicích,**
- i) příkaz používat ochranné, mycí, čisticí nebo dezinfekční prostředky a další protiepidemická opatření,**
- j) příkaz poskytovatelům zdravotních služeb nebo poskytovatelům sociálních služeb v týdenním stacionáři, domově pro osoby se zdravotním postižením, domově pro seniory nebo domově se zvláštním režimem poskytnout ministerstvu nebo krajské hygienické stanici informace z jejich činnosti za účelem nastavení protiepidemických opatření,**
- k) omezení provozu dotčených prvků kritické infrastruktury a stanovení pravidel pro zajištění jejich provozu,**

- l) přemístění osob ve výkonu vazby nebo ve výkonu trestu odnětí svobody do jiné věznice nebo vyloučení volného pohybu těchto osob mimo věznici,
m) příkaz testovat zaměstnance a jiné pracovníky na přítomnost onemocnění COVID-19.

(3) Osoby, na něž se mimořádné opatření vztahuje, jsou povinny se jím řídit.

(4) Mimořádné opatření

a) podle § 2, nebo

b) podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jehož účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku a které má celostátní působnost,

může být nařízeno pouze v době stavu pandemické pohotovosti. Skončením stavu pandemické pohotovosti mimořádná opatření podle věty první pozbývají platnosti.

187. Ústavní konformitu napadených ustanovení je třeba nazírat v souladu s námitkami, které navrhovatelka proti nim uplatnila, z pohledu dostatečné určitosti zákazových a příkazových norem, pravomoci zákonodárné moci delegovat určení jejich obsahu na orgán moci výkonné a proporcionality zásahu do ústavně zaručených základních práv těmito normami v zájmu ochrany veřejného zdraví.

VI./1. Obecná východiska

A) K určitosti zákazové a příkazové právní normy

188. Dle dřívější judikatury Ústavního soudu je neurčitost v jisté míře nezbytnou vlastností každé právní normy a teprve neurčitost vylučující možnost seznámit se s jejím normativním obsahem i při využití běžně uznávaných výkladových metod je v rozporu s ústavněprávním požadavkem na určitost právní normy [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 28/12 ze dne 23. 4. 2013 (N 63/69 SbNU 187; 176/2013 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 28/09 ze dne 2. 11. 2010 (N 215/59 SbNU 123; 368/2010 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 44/03 ze dne 5. 4. 2005 (N 73/37 SbNU 33; 249/2005 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 23/02 ze dne 30. 6. 2004 (N 89/33 SbNU 353; 476/2004 Sb.)]. Tento požadavek tak podmiňuje vynutitelnost právní normy tím, že její formulace musí umožňovat jejímu adresátovi, aby jí přizpůsobil své chování, a to případně i tehdy, je-li to možné jen s využitím odborné rady [nález sp. zn. Pl. ÚS 29/11 ze dne 21. 2. 2012 (N 34/64 SbNU 361; 147/2012 Sb.)]. Je-li text právního předpisu z hlediska požadavku na určitost problematický, nezakládá to jeho protiústavnost *per se*, nýbrž je povinností orgánů veřejné moci včetně Ústavního soudu samotného pokusit se primárně o jeho ústavně souladný výklad [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 54/05 ze dne 22. 1. 2008 (N 16/48 SbNU 167; 265/2008 Sb.)].

189. Ústavní soud rovněž za porušení požadavku určitosti právní normy nepovažuje, pokud zákon stanovuje jen určité obecné podmínky, které jsou dále upřesněny prováděcím či stavovským předpisem [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 2988/19 ze dne 26. 4. 2021 (N 84/105 SbNU 360)], případně je-li třeba obsah určitého pojmu použitého v jedné právní normě převzít z jiné právní normy, která jej definuje, byť by se nacházela v jiném právním předpisu [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 47/06 ze dne 2. 6. 2009 (N 127/53 SbNU 597; 250/2009 Sb.)].

B) K delegaci vymezení obsahu zákazu či příkazu na akt moci veřejné

190. Obecné limity úpravy věcné působnosti a jednotlivých pravomocí orgánu veřejné moci jsou z ústavněprávního hlediska vytyčeny čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny (princip enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí), čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny (legální licence), čl. 4 Ústavy (ústavní požadavek na to, aby ve věcné působnosti soudů byla ochrana základních práv a svobod), čl. 8 Ústavy (zaručení územní samosprávy), čl. 9 odst. 2

a 3 Ústavy (nezměnitelnost podstatných náležitostí demokratického a právního státu a zákaz zneužití výkladu právních předpisů), čl. 4 Listiny (podmínky a meze ukládání povinností, rovnost před zákonem, nezbytnost, proporcionalita a subsidiarita omezení základních práv a svobod). Výlučné pravomoci některých orgánů veřejné moci pak upravují hlavy druhé až sedmá Ústavy. V těchto mezích má však zákonodárce velmi široký prostor pro stanovení věcné působnosti a pravomocí jednotlivých orgánů veřejné moci.

191. *A priori* není protiústavní, má-li uložení povinnosti omezující základní práva a svobody kompozitní povahu, tedy je-li jeho základ dostatečně určitě v souladu s Ústavou upraven v zákoně [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 19/14 ze dne 27. 1. 2015 (N 16/76 SbNU 231; 97/2015 Sb.)], konkrétní detaily však vymezuje tímto zákonem předvídaný jiný akt (normativní právní akt včetně vnitřních předpisů, smíšený právní akt), zákonodárce však nesmí stanovení či doplnění základu povinnosti delegovat na subjekt provádějící konkretizaci povinnosti [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 35/95 ze dne 10. 7. 1996 (N 64/5 SbNU 487; 206/1996 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 43/13 ze dne 25. 3. 2014 (N 39/72 SbNU 439; 77/2014 Sb.)] či jej upravit tak široce a vágně, že by tím fakticky stanovení hranic omezení základních práv a svobod přenesl na subjekt, který provádí konkretizaci této povinnosti [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 3/15 ze dne 30. 5. 2017 (N 89/85 SbNU 503; 231/2017 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 32/15 ze dne 6. 12. 2016 (N 232/83 SbNU 605; 40/2017 Sb.)].

192. Konkretizace povinnosti musí rovněž odpovídat požadavku rovnosti, tj. není např. přípustné, aby byla svěřena více různým subjektům, které ji vůči adresátům ve své působnosti upraví rozdílně [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 24/17 ze dne 11. 9. 2018 (N 152/90 SbNU 463; 235/2018 Sb.)], a není přípustné, aby zasahovala do působnosti jiných orgánů veřejné moci [nález sp. zn. Pl. ÚS 49/03 ze dne 28. 4. 2005 (N 95/37 SbNU 285; 227/2005 Sb.)]. Konkretizace pak v žádném případě nesmí představovat větší omezení základních práv a svobod, než jaké umožňuje zákonná opora [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 7/97 ze dne 4. 6. 1997 (N 68/8 SbNU 175; 136/1997 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 21/97 ze dne 10. 3. 1998 (N 33/10 SbNU 217; 62/1998 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 20/01 ze dne 20. 11. 2001 (N 176/24 SbNU 305; 8/2002 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 17/15 ze dne 9. 2. 2016 (N 26/80 SbNU 327; 77/2016 Sb.)], a to ani fakticky jako implikace svého legislativního provedení [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 34/15 ze dne 13. 6. 2017 (N 98/85 SbNU 625; 245/2017 Sb.)]. Stejně tak si samozřejmě nemůže žádný orgán veřejné moci přisvojit pravomoc konkretizace určitého omezení základních práv a svobod, k němuž nemá na zákonné úrovni žádný základ [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 38/93 ze dne 5. 4. 1994 (N 14/1 SbNU 99; 96/1994 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 45/95 ze dne 11. 6. 1996 (N 46/5 SbNU 379; 202/1996 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 43/95 ze dne 3. 7. 1996 (N 60/5 SbNU 461; 203/1996 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 1/96 ze dne 19. 11. 1996 (N 120/6 SbNU 369; 294/1996 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 ze dne 14. 2. 2001 (N 30/21 SbNU 261; 96/2001 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 28/97 ze dne 5. 5. 1998 (N 50/11 SbNU 3; 128/1998 Sb.)].

C) K přiměřenosti zásahu napadených ustanovení do ústavně zaručených základních práv a svobod

193. Při střetu dvou ústavně chráněných hodnot, vztahů či zájmů, který je výsledkem určitého legislativního řešení, přistupuje Ústavní soud v zásadě ke dvěma základním druhům testů, tedy způsobů přezkumu, které z těchto hodnot, vztahů či zájmů dát v kolizi při ochraně přednost. Jde o test racionality, uplatňující se zejména u práv hospodářských, sociálních a kulturních [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 61/04 ze dne 5. 10. 2006 (N 181/43 SbNU 57; 16/2007 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 26/16 ze dne 12. 12. 2017 (N 227/87 SbNU 597; 8/2018 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 22/17 ze dne 26. 1. 2021 (N 16/104 SbNU 135; 124/2021 Sb.)], a o test proporcionality, uplatňující se zejména u práv lidských a menšinových či u zásahů do samosprávy [srov. např. nález sp. zn.

Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013 (N 49/69 SbNU 31; 112/2013 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 6/17 ze dne 20. 2. 2018 (N 26/88 SbNU 329; 99/2018 Sb.)], případně o různé jejich modifikace, zejména test vyloučení extrémní disproporcionality, uplatňující se např. u posuzování ústavní konformity majetkových sankcí či zdanění [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 37/11 ze dne 30. 7. 2013 (N 136/70 SbNU 263; 299/2013 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 87/20 ze dne 18. 5. 2021 (N 97/106 SbNU 84; 232/2021 Sb.)].

VI./2. Vlastní posouzení mimořádných opatření podle § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona

194. Vycházejí z obecných východisek nastíněných v části VI./1. tohoto nálezu, Ústavní soud nyní posoudí napadená ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona prizmatem všech tří zájmových otázek.

A) K určitosti zákazové a příkazové právní normy

195. Z hlediska požadavku na určitost a předvídatelnost napadená úprava ob stojí. Ačkoliv je formulace mimořádných opatření dle § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona očividně dosti široká, jak Ústavní soud již opakovaně uvedl, tato širší nemůže zakládat jejich protiústavnost *per se*, neboť tato mimořádná opatření tak, jak jsou v pandemickém zákoně vymezena, jsou toliko zákonným podkladem umožňujícím konkretizaci přesné podoby jednotlivých příkazů či zákazů správním aktem (v podobě opatření obecné povahy) orgánem moci výkonné. Protiústavnost těchto příkazů či zákazů tak závisí především na konkrétním obsahu jednotlivých mimořádných opatření vydaných na základě § 2 odst. 2 pandemického zákona.

196. Aby Ústavní soud mohl dovodit, že již samotná tato napadená ustanovení pandemického zákona jsou v rozporu s ústavním pořádkem, musel by dospět k závěru, že vydávání mimořádných opatření na jejich základě nepodléhá žádnému či podléhá jen nedostatečnému inherentnímu regulativu ochrany ústavně zaručených základních práv a svobod. Pokud tento způsob, jakým se z obecných neurčitých norem v § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona stane konkrétní opatření zasahující reálně do životů lidí, naopak je podroben efektivním omezením a usměrněním vyžadovaným ochranou základních lidských práv a svobod, pak ani obecnost či neurčitost těchto norem nijak nevylučuje jejich ústavní konformitu. Přezkum těchto omezení a usměrnění představujících garance ochrany základních práv a svobod bude proveden níže v části VI./2.C) tohoto nálezu.

B) K delegaci vymezení obsahu zákazu či příkazu na akt moci veřejné

197. Jak vyplývá z části VI./1.A) tohoto nálezu, samotný způsob konstrukce příkazů a zákazů mimořádnými opatřeními dle § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona spojením obecné zákonné úpravy, která je v jednotlivých případech konkretizována mimořádnými opatřeními ve formě opatření obecné povahy s přesně vyjádřeným obsahem, je *in genere* ústavně přípustný. I posouzení této otázky tak bude záviset především na tom, zda tento způsob *in specie* tak, jak byl proveden v napadených ustanoveních pandemického zákona, obsahuje dostatečné garance ochrany základních lidských práv a svobod. K tomu však viz níže v následující části tohoto nálezu.

C) K přiměřenosti zásahu napadených ustanovení do ústavně zaručených základních práv a svobod

198. Napadená ustanovení umožňují zásah do poměrně širokého spektra ústavně zaručených základních práv a svobod a potenciálně se dotýkají prakticky každého ohledu lidského života, zejména těch aspektů, jimiž se realizuje společenský styk jako prakticky

nezbytný předpoklad lidského života. Nejcitelněji jsou jimi zasaženy svoboda pohybu a pobytu dle čl. 14 Listiny, právo pokojně se shromažďovat dle čl. 19 Listiny, sdružovat se dle čl. 20 odst. 1 Listiny, právo na vzdělání dle čl. 33 odst. 1 Listiny a právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost dle čl. 26 odst. 1 Listiny, přičemž některá z těchto ústavně zaručených základních práv a svobod náleží mezi práva lidská dle hlavy druhé Listiny, některá mezi práva hospodářská, sociální a kulturní. Nepopíratelně na druhé misce vah proti těmto zásahům stojí právo na ochranu zdraví dle čl. 31 Listiny a právo na život dle čl. 6 Listiny.

199. Jelikož přesná podoba zásahu do těchto práv a svobod se neváže již k napadeným ustanovením, ale až k jejich konkretizaci, je třeba proporcionalitu případného zásahu *in abstracto* posuzovat testem proporcionality, nikoliv jen racionality, neboť Ústavní soud v nynějším řízení nemůže posuzovat jednotlivé správní akty vydané na základě napadených ustanovení, ale jen napadená ustanovení samotná. U nich, jak je uvedeno výše, nelze rozlišit jednoznačně, do kterého základního lidského práva či svobody budou zasahovat, proto je namíste aplikovat vyšší standard, tedy přezkum testem proporcionality.

200. Prvním krokem tohoto testu je vhodnost. Napadená ustanovení § 2 odst. 2 pandemického zákona mají za cíl umožnit reagovat na ne zcela předvídatelný průběh pandemie tím, že mají za účelem její likvidace umožňovat regulaci činností, které je buď zapotřebí přikázat k dosažení tohoto cíle, nebo je naopak zakázat proto, že při nich hrozí šíření onemocnění COVID-19. Obdobně je účel pandemického zákona formulován v jeho § 1 a § 2 odst. 1. Deklarovaným důvodem dle vyjádření účastníků řízení a vedlejší účastnice řízení je umožnění této regulace s pružností, již by běžný zákonodárný proces neumožňoval. Všechna napadená opatření dle § 2 odst. 2 pandemického zákona umožňují omezovat (a v jednom případě i zakazovat) činnosti, při nichž dochází pravidelně k hromadnému kontaktu více osob.

201. Podstatné je v této souvislosti především to, že výběr účinných způsobů zvládnání pandemie závisí především na dostupných a ověřených vědeckých poznatcích z oborů medicíny, mikrobiologie, virologie, chemie, statistiky atd. Ústavnímu soudu jistě nepřísluší tyto odborné otázky řešit, nicméně je v současné době již notorietou, že onemocnění COVID-19 je virovým infekčním onemocněním přenášejícím se primárně tzv. kapénkovou cestou, tedy vzduchem ze člověka na člověka při blízkém kontaktu na krátkou vzdálenost. Proto nelze než uzavřít, že napadená úprava umožňující regulovat tento blízký mezilidský kontakt je způsobitelná k dosažení sledovaného cíle.

202. Druhým krokem je nezbytnost. I v tomto kroku nelze pustit ze zřetele povahu onemocnění COVID-19 a jeho přenosu. Vzhledem k těmto okolnostem je nutno konstatovat, že bez určitého omezení základních lidských práv a svobod vztahujících se k mezilidskému kontaktu se účinný boj proti pandemii a ochrana veřejného zdraví v obecné rovině neobejde. Každé z napadených ustanovení § 2 odst. 2 pandemického zákona přitom právě k takovýmto omezením směřuje. Podstatné v této souvislosti je, že pro vytyčení relevantního rámce přezkumu nejen nezbytnosti, ale i navazujícího kroku přiměřenosti v užším slova smyslu je třeba na základě výše uvedeného vyjít z toho, že napadená ustanovení § 2 odst. 2 pandemického zákona sama o sobě žádné konkrétní a přímo na jednotlivcích státní mocí vynutitelné povinnosti neukládají, ale že představují toliko delegující normy ve smyslu čl. 4 odst. 2 Listiny. Až konkrétní opatření vydaná na základě této delegace jsou přímo vymahatelná vůči jednotlivcům.

203. Dalším důležitým východiskem přezkumu je to, že předmětná ustanovení náleží do oboru krizového zákonodárství a řeší časově i věcně omezenou komplexní celospolečensky významnou krizovou situaci. Ačkoliv se i na tyto delegující normy vztahují obecné ústavněprávní požadavky určitosti a předvídatelnosti, jejich striktnost s přihlédnutím k oběma zmíněným východiskům je v zájmu akceschopnosti a flexibility podstatně nižší než v případě zákazových či příkazových norem vydávaných při regulaci běžných záležitostí.

204. Ústavní soud tak při přezkumu nezbytnosti a přiměřenosti v užším slova smyslu napadené úpravy § 2 odst. 2 pandemického zákona nemůže přihlížet ke každému možnému

konkrétnímu opatření na jejich podkladě vydanému, ale musí se omezit toliko na posouzení jen a pouze napadených ustanovení § 2 odst. 2 pandemického zákona s přihlédnutím k jejich shora nastíněné specifické povaze. Jelikož ústavní pořádek nestanovuje žádné zvláštní požadavky na zákonný rámec omezování základních lidských práv a svobod při zvládání mimořádných situací nepodléhajících režimu ústavního zákona o bezpečnosti, omezuje se z tohoto hlediska přezkum na posouzení záruk ochrany ústavně zaručených základních lidských práv a svobod ve smyslu požadavků čl. 4 odst. 1, 3 a 4 Listiny v napadené právní úpravě. Tyto záruky jsou dvojí – apriorní, spočívající v povinnosti právní úpravy *per se* respektovat tyto požadavky *in abstracto*, a posteriori, tedy ochrana jednotlivce před případným porušením těchto požadavků *in concreto* určitým opatřením.

205. První rovina apriorních záruk spočívá v samotném vymezení nejzazšího rámce jednotlivých napadených mimořádných opatření dle § 2 odst. 2 pandemického zákona. S výjimkou jediného [§ 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona] umožňují všechna napadená mimořádná opatření toliko omezení, nikoliv úplné vyloučení výkonu ústavně zaručených základních práv a svobod, do nichž zasahují. Šíře těchto mimořádných opatření přitom není kategoricky větší než např. krizová opatření, která lze vydávat v nouzovém stavu či za stavu ohrožení státu dle § 5 až 7 krizového zákona; obdobně abstraktně jsou formulována mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku dle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví, jejichž vydání ani není vázáno na vyhlášení určitého krizového stavu. Pozoruhodné v této souvislosti je zejména mimořádné opatření dle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jehož uložení za účelem boje s pandemií umožňuje i § 2 odst. 4 pandemického zákona, a které navrhovatelka nenapadá, které je velmi obecné a umožňuje „zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku“.

206. K první rovině tak lze konkludovat, že meze konkrétních mimořádných opatření dle § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona jsou velmi široké. To je však dáno potřebou reagovat na potřeby situace, kterou z povahy věci nikdy veřejná moc nebude mít plně pod svou kontrolou a která pro ni nebude nikdy zcela předvídatelná. Vyvažuje se zde proti sobě požadavek na dostatečnou akceschopnost orgánů veřejné moci při zvládání pandemie s požadavkem na účinnou ochranu ústavně zaručených základních lidských práv a svobod. Nedostatečné vyhovění prvnímu požadavku může vést k tomu, že vzhledem k určité nečekané turbulenci ve vývoji pandemie (např. novému vědeckému poznatku o šíření koronaviru SARS-CoV-2) náhle nebude veřejná moc mít k dispozici potřebnou dílčí pravomoc vydat mimořádné opatření, které je pro účinnou ochranu veřejného zdraví nutné. Nevyhovující vyvážení vůči druhému požadavku může mít za následek nepotřebné, nadbytečné, a tedy i nepřiměřené zásahy do základních práv a svobod, což může v konečném důsledku znamenat i jejich porušení.

207. Zatímco však v případě chybějící dílčí pravomoci tváří v tvář nové situaci negativní následky tohoto stavu nemusí být vůbec zhojitelné (nákaza zrychlí, dojde k nezvratnému poškození zdraví, či dokonce k úmrtím), negativním důsledkům příliš široce vymezených mimořádných opatření lze zabránit snáze, fungují-li ostatní roviny apriorních záruk v konjunkci se zárukami posteriorními (k tomu viz dále). V tomto konfliktu tak převažuje potřeba zajištění dostatečné akceschopnosti orgánů veřejné moci. Ostatně i ve srovnání s obdobnými výše namátkou uvedenými opatřeními ke zvládání krizových situací napadená mimořádná opatření dle § 2 odst. 2 pandemického zákona nelze považovat za *a priori* příliš neurčitá, abstraktní či nepředvídatelná.

208. Druhou rovinu apriorních záruk představuje účelové omezení pravomoci vydávat napadená opatření dle § 2 odst. 2 pandemického zákona. Ustanovení § 2 odst. 1 pandemického zákona omezuje pravomoc vydávat jednotlivá opatření dle § 2 odst. 2 pandemického zákona účelem, jímž je „likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku“. Dle § 3 pandemického zákona je možné tato opatření vydat „pouze v nezbytně nutném rozsahu

a na nezbytně nutnou dobu“. Dle § 3 odst. 2 pandemického zákona se v odůvodnění opatření „zohlední aktuální analýza epidemiologické situace onemocnění COVID-19 a konkrétní míra rizika spojeného s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami a přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob“. Je tedy zřejmé, že konstrukce napadených mimořádných opatření je inherentně limitována, neboť neumožňuje příslušným orgánům výkonné moci nařizování těchto opatření arbitrárně (čemuž by ostatně bránily již shora nastíněné ústavněprávní maximy čl. 4 odst. 1, 3 a 4 Listiny) či jen v závislosti na politické úvaze, nýbrž činí je závislými na reálné potřebnosti zvládat průběh či hrozby znovuvypuknutí pandemie dle aktuálního vývoje a poznatků odborného posouzení epidemické situace.

209. Třetí rovinu apriorních záruk vytváří podmíněnost trvání napadených mimořádných opatření trváním důvodů k jejich vydání a možnost jejich nařízení jen po předchozím souhlasu vlády (§ 3 odst. 3 a odst. 4 věta druhá pandemického zákona), jakož i periodický přezkum správním orgánem, který příslušné opatření vydal (§ 3 odst. 7 pandemického zákona). I v této rovině se tak zobrazuje navázání pravomoci vydávat napadená mimořádná opatření dle § 2 odst. 2 pandemického zákona na výslovně definovaný účel a zohlednění potřeby náležitého respektu k ochraně základních lidských práv a svobod, do nichž se jimi zasahuje, včetně jejich elasticity v případě, že důvod vydání těchto mimořádných opatření zeslábně nebo odpadne.

210. Ačkoliv apriorní záruky jsou ve vztahu k napadeným mimořádným opatřením rozvinuté, samy o sobě by bez dalšího dostatečné z hlediska vyvážení konkurujících si zájmů nebyly. To může být zajištěno až při jejich propojení s posteriorními zárukami. Ty jsou provedeny především právní formou, v níž jsou napadená mimořádná opatření vydávána, již je opatření obecné povahy (§ 3 odst. 6 pandemického zákona). Tato forma staví ochranu ústavně zaručených základních lidských práv a svobod, do nichž je napadenými mimořádnými opatřeními zasahováno, pod ochranu moci soudní, neboť opatření obecné povahy může být přezkoumáno ve správním soudnictví v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle dílu 7 části třetí soudního řádu správního; subsidiárně pak ochranu samozřejmě může poskytnout i Ústavní soud. Uvedené apriorní záruky tvoří rovněž i referenční rámec tohoto přezkumu, a tedy příslušné orgány moci výkonné jsou nuceny je dodržovat pod sankcí zrušení při následném soudním přezkumu.

211. Argument navrhovatelky, že napadená úprava § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona vytváří prostor pro aplikační libovůli správních orgánů, což se projevilo i v kritice stran opakovaného rušení mimořádných opatření správními soudy vznesené na vrub Ministerstva zdravotnictví, vyvrací tedy sám sebe. Dokládá totiž, že ochrana základních práv a svobod při aplikaci napadené úpravy je pod účinnou ochranou soudnictví v souladu s čl. 90 Ústavy a specificky čl. 36 odst. 2 Listiny a že případné excesy při této aplikaci podléhají přezkumu správního soudnictví. To, jak sama navrhovatelka demonstruje na konkrétních soudních rozhodnutích, tento přezkum reálně provádí a kvalitu opatření vydávaných na základě § 2 odst. 2 písm. a) až f) pandemického zákona bere s vážností, kterou naplnění ústavních požadavků na kontrolu omezení základních práv a svobod mocí výkonou, prováděnou mocí soudní, vyžaduje.

212. Z téhož důvodu je tedy vyvráceno i navrhovatelčino tvrzení, že absencí mezi omezení základních práv a svobod napadenou úpravou není respektován systém brzd a protivah, neboť byť z legitimního důvodu vyšší akceschopnosti a reaktivity veřejné moci (viz výše) moc výkoná získává napadenou právní úpravou účelově vázané pravomoci ke zvládání pandemie v šíři, v jaké za běžných podmínek náleží moci zákonodárné, moc soudní přezkumem mimořádných opatření dle § 2 odst. 2 pandemického zákona tento přenos vyvažuje a v případě potřeby i brzdí.

213. Ústavní soud tak konstatuje, že v testu proporcionality napadená úprava § 2 odst. 2 pandemického zákona ob stojí.

214. K dalším argumentům navrhovatelky tak lze již jen ve stručnosti uvést následující:

215. Tvrzení navrhovatelky, že omezení časové působnosti pandemického zákona do 28. 2. 2022 podlamuje jeho účel a zcela vyprazdňuje jeho obsah, je předně z hlediska logiky nevalidní. Skutečnost, že po určité době skončí účinnost zákona, nijak nevyprazdňuje jeho obsah ani nepodlamuje jeho účel v době, kdy účinný byl. Žádný právní předpis ostatně (s výjimkou ústavních norem upravujících podstatné náležitosti demokratického právního státu) není a nemůže být přijímán s ambicí, že bude účinný věčně, neboť to by odporovalo požadavkům společenského vývoje. Kromě toho toto tvrzení i postrádá ústavněprávní rozměr. Způsob, jakým zákonodárce bude řešit vývoj situace po 28. 2. 2022, nelze předjímat a primárně jde o otázku ryze politickou, do níž v takto abstraktní rovině Ústavní soud není oprávněn zasahovat. Nic ostatně nevylučuje ani hypotetické prodloužení časové působnosti pandemického zákona, či naopak jeho předčasné zrušení, nazná-li Parlament, že takový postup bude nutný.

216. Rovněž se nelze ztotožnit s tezí, že by protiústavnost napadených ustanovení § 2 odst. 2 pandemického zákona mohla zakládat absence výslovné úpravy požadavku na přiměřenost zásahu do základních lidských práv a svobod, včetně komponenty jeho nezbytnosti. Výslovná absence tohoto požadavku v zákoně totiž neznamena, že by tento požadavek, který je obecným požadavkem jakéhokoli výkonu veřejné moci mající své zakotvení již na úrovni ústavního pořádku (zejména čl. 4 Listiny), aplikace pandemického zákona splňovat nemusela.

217. Konečně ani polemika navrhovatelky a vlády o korektnosti či nekorektnosti argumentace jednotlivými rozhodnutími o mimořádných opatřeních ve správním soudnictví není pro posouzení nynější věci relevantní. Tato polemika se totiž podstatným způsobem odchyluje od předmětu řízení před Ústavním soudem, pro jehož rozhodnutí ostatně není ani rozhodující, neboť úkolem Ústavního soudu v tomto řízení není rozhodnout, zda a který účastník či vedlejší účastník řízení argumentuje korektně, či naopak zavádějícím způsobem, přičemž základní teze navrhovatelky – že neurčitá úprava pandemického zákona se projevuje opakovaným rušením opatření, která byla dle něj vydána, ve správním soudnictví – i reakce vlády – že důvody rušení nesouvisí s legislativní kvalitou pandemického zákona – jsou dostatečně zřejmé. Rozbor jednotlivých soudních rozhodnutí tak k dosažení účelu tohoto řízení před Ústavním soudem nepřispívá.

VII. K vyšším pokut za přestupky dle § 10 a 11 pandemického zákona

218. Navrhovatelka rovněž rozšířila svůj návrh o posouzení souladnosti vybraných horních hranic pokut za přestupky dle § 10 a 11 pandemického zákona s ústavním pořádkem, představující rovněž zcela samostatný problém.

219. Ačkoliv navrhovatelka napadla výslovně toliko částky reprezentující horní hranice pokut za některé přestupky dle § 10 a 11 pandemického zákona, tyto částky nemají samostatnou normativní existenci. Jde jen o vyjádření jednoho dílčího (kvantifikačního) elementu sankce coby stavebního prvku právní normy, který zcela pozbývá smyslu bez návaznosti na ostatní dílčí elementy a bez nějž současně ztrácí své *ratio* i celá sankce příslušné právní normy jako celek. Napadené částky tak nepředstavují samostatná ustanovení zákona, tedy nejsou „jednotlivým ustanovením“ ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy [srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/94 ze dne 11. 4. 1995 (N 19/3 SbNU 113; 80/1995 Sb.)]. Ústavní soud proto musel považovat za napadená celá ustanovení zakotvující jednotlivé sankce v § 10 odst. 2 a 3 pandemického zákona a v § 11 odst. 2 a 3 pandemického zákona zakotvující jednotlivé napadené přestupky z důvodů tkvících dle navrhovatelky v protiústavnosti sankcí za ně, což odpovídá i vlastní navrhovatelčině argumentaci. Za součást těchto jednotlivých ustanovení naopak nepovažoval Ústavní soud další stavební prvky příslušných právních norem (hypotézu a dispozici, resp. skutkovou podstatu), neboť ty by si zachovaly svou samostatnou normativní

existenci i při absenci úpravy sankce přímo v pandemickém zákoně, neboť § 46 odst. 1 přestupkového zákona obsahuje jako *lex generalis* (viz níže) pro takové případy subsidiární úpravu výše pokuty jako správní sankce za přestupek. Napadená ustanovení § 10 a 11 pandemického zákona tak zní (pozn. napadená ustanovení jsou zvýrazněna Ústavním soudem):

§ 10

(1) Přestupku se dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba, pokud nedodrží mimořádné opatření podle § 2.

(2) Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu až do

a) 3 000 000 Kč, jde-li o nedodržení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. a), b), e), i), pokud k nedodržení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. i) došlo při poskytování zdravotních nebo sociálních služeb, nebo k),

b) 1 000 000 Kč, jde-li o nedodržení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. d),

c) 500 000 Kč, jde-li o nedodržení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. c), f), g) nebo m),

d) 100 000 Kč, jde-li o nedodržení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. i) v jiných případech než uvedených v písmenu a), nebo

e) 50 000 Kč, jde-li o nedodržení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. h) nebo j).

(3) Je-li přestupek podle odstavce 2 písm. a) spáchán opakovaně po nabytí právní moci rozhodnutí o stejném přestupku, uloží se pokuta do 4 000 000 Kč.

(4) Je-li přestupek podle odstavce 2 spáchán jednáním zaměstnance právnické nebo podnikající fyzické osoby na základě pokynu této právnické nebo podnikající fyzické osoby i přesto, že zaměstnanec nejdříve odmítl podle pokynu této právnické nebo podnikající fyzické osoby jednat, lze maximální možnou výši pokuty podle odstavce 2 zvýšit o čtvrtinu.

§ 11

(1) Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nedodrží mimořádné opatření podle § 2.

(2) Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu až do

a) 1 000 000 Kč, jde-li o nedodržení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. a), b), e), i), pokud k nedodržení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. i) došlo při poskytování zdravotních nebo sociálních služeb, nebo k),

b) 500 000 Kč, jde-li o nedodržení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. d),

c) 100 000 Kč, jde-li o nedodržení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. c), f) nebo g),

d) 50 000 Kč, jde-li o nedodržení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. h), j), l) nebo m), nebo

e) 30 000 Kč, jde-li o nedodržení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 písm. i) v jiných případech než uvedených v písmenu a).

(3) Je-li přestupek podle odstavce 2 písm. a) spáchán opakovaně po nabytí právní moci rozhodnutí o stejném přestupku, uloží se pokuta do 2 000 000 Kč.

(4) Fyzická osoba se zproští odpovědnosti ze spáchání přestupku, pokud jej spáchala na základě pokynu svého zaměstnavatele.

VII./1. Obecná východiska

220. Ústavní soud již v minulosti mnohokrát vyjádřil svůj rezervovaný postoj k přezkumu horních hranic pokut za správní delikty, neboť tyto jsou v zásadě otázkou sankční politiky, která jako součást politiky jako takové náleží politickým subjektům, mezi něž Ústavní soud nepatří [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 14/09 ze dne 25. 10. 2011 (N 183/63 SbNU 117; 22/2012 Sb.)]. Ústavní soud v takových případech aplikuje tzv. test vyloučení extrémní disproporcionality (viz výše bod 193), a tedy protiústavnost určité právní sankce, resp. jejího dílčího aspektu, jako je např. horní hranice její sazby, tak může nastat v zásadě toliko tehdy, má-li likvidační či rdousící efekt [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 37/11 ze dne 30. 7. 2013 (N 136/70 SbNU 263; 299/2013 Sb.)]. Takovéto efekty lze dle Ústavního soudu spojovat zejména s pevným stanovením dolní hranice pokuty neumožňujícím přihlídnout ke konkrétním okolnostem, zejména majetkovým poměrům pachatele [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 12/03 ze dne 10. 3. 2004 (N 37/32 SbNU 367; 300/2004 Sb.)].

221. Orgány veřejné správy mají přitom za účelem šetření práva vlastnit majetek dle čl. 11 odst. 1 Listiny při ukládání správních sankcí majetkové povahy povinnost vedle závažnosti deliktu a okolností jeho spáchání zohlednit i majetkové poměry pachatele [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.)], čemuž v případě přestupků odpovídá i § 37 písm. g) přestupkového zákona, který se použije jako obecná úprava přestupků, vymezující tento zákonný pojem [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 30/16 ze dne 7. 4. 2020 (N 67/99 SbNU 258; 254/2020 Sb.), bod 265, či nález ze dne 16. 5. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/16 (N 95/89 SbNU 409; 116/2018 Sb.), bod 36] a další podmínky odpovědnosti za přestupky a jejich právních následků.

VII./2. Vlastní posouzení horních hranic pokut dle § 10 a 11 pandemického zákona

222. Vztáhne-li Ústavní soud tato obecná východiska na napadenou úpravu § 10 a 11 pandemického zákona, tato úprava jim v obecné rovině vyhovuje. To ostatně nezpochybňuje ani sama navrhovatelka, která jejich protiústavnost dovozuje toliko na základě údajné přílišné přísnosti horních hranic vybraných pokut a údajného nerespektování specifík současné pandemie napadenou právní úpravou.

223. Jak vyplývá ze shora uvedeného, výše horní hranice pokuty *eo ipso* vadu protiústavnosti napadené právní úpravy zpravidla zakládat nemůže. Napadené horní hranice pokut dle § 10 a 11 pandemického zákona patří sice k relativně vyšším horním hranicím pokut za přestupky obsažené v právním řádu České republiky, avšak, jak ostatně dokumentuje i vyjádření vlády, nejde o horní hranice zcela ojedinělé a nejsou ani exorbitantně (např. o několik řádů) vyšší než běžně se vyskytující horní hranice přestupků. Jelikož právní regulace chráněná napadenou úpravou dle § 10 a 11 pandemického zákona dopadá na velmi široký okruh adresátů, do něž v obou kategoriích (podnikající fyzické osoby a právnické osoby dle § 10 pandemického zákona na jedné a fyzické osoby „nepodnikající“ dle § 11 pandemického zákona na druhé straně) spadají subjekty s velmi odlišnými ekonomickými a dalšími poměry relevantními pro dostatečné vyvažování prevence a represe, nejsou napadené výše horních hranic sazby pokut ani zjevně bezúčelné. Samy o sobě tak nevybočují z ústavně chráněného prostoru politického rozhodování o sankční politice státu.

224. Protiústavnost napadené právní úpravy by tak mohla být dovozena jedině tehdy, kdyby napadené horní hranice sazeb pokut dle § 10 a 11 pandemického zákona byly aplikovány „automaticky“, znemožňovaly by individuální posouzení věci či by jiným způsobem napadená právní úprava bezdůvodně upřednostňovala ukládání pokut při horních hranicích trestních sazeb. Tak tomu však v nynějším případě není. Napadená úprava umožňuje uložení pokuty

v celé velikosti polouzavřeného intervalu sazby, z nějž horní hranice představuje pouze jednu mez intervalu, a ačkoliv neobsahuje žádná kritéria pro určení konkrétní výměry v jednotlivém případě, neznamená to, že by v tomto ohledu byla volba výměry ponechána na libovůli správního orgánu.

225. Vzhledem k obsahu a zdůvodnění navrhovatelčiných výhrad vůči výši vybraných horních hranic pokut za přestupky dle § 10 a 11 pandemického zákona Ústavní soud totiž konstatuje, že její argumentace původně prakticky ignorovala skutečnost, že právní úprava přestupků dle pandemického zákona není výlučná, nýbrž že ve všech otázkách, které nejsou v pandemickém zákoně upraveny jinak, se uplatní regulace obecné hmotněprávní části přestupkového práva, představovaná přestupkovým zákonem. Přestupkový zákon obsahuje komplexní směrnici pro ukládání správních sankcí včetně všech kritérií, od jejichž absence v pandemickém zákoně navrhovatelka odvozuje protiústavnost napadených výši horních hranic pokut (zejména zohlednění majetkových poměrů, úměrnost ukládané sankce závažnosti činu, první spáchání či přestupkovou recidivu atd.; srov. díl 1 hlavy VII části druhé přestupkového zákona).

226. Polemizuje-li navrhovatelka v replice k vyjádření vlády k jejímu rozšíření návrhu s dostatečností této obecné úpravy a dožaduje-li se ještě specifických kritérií vyvolaných zvláštní povahou současné situace, pak Ústavní soud v prvé řadě nemůže přehlédnout, že uznání existence provázanosti přestupků dle pandemického zákona s obecnou úpravou ukládání sankcí dle přestupkového zákona navrhovatelka činí právě až v této replice. Původně byla její argumentace založena na tom, že pandemický zákon neobsahuje vůbec žádná kritéria pro ukládání správních sankcí za přestupky v něm obsažené. To vrhá stín pochybnosti o integritě a autentičnosti této námitky tak, jak ji navrhovatelka vyložila v předmětné replice. Ani s jádrem této námitky se Ústavní soud ztotožnit nemohl.

227. Shora odkazovaná obecná úprava ukládání sankcí za přestupky dle přestupkového zákona je komplexní, představuje vyjádření několikasetletého vývoje kritérií pro ukládání sankcí v oblasti veřejného práva a umožňuje zohlednění všech relevantních aspektů jednotlivého případu včetně každého specifika, které může být vyvoláno zvláštní situací současné pandemie. Všechna kritéria pro ukládání správních trestů za přestupky jsou totiž upravena demonstrativně (srov. slovo „zejména“ v § 36, 37, 38, 39 a 40 přestupkového zákona). I když tak není vůbec zřejmé, jaká přesně zvláštní kritéria by si navrhovatelka přála při ukládání správních trestů za přestupky, jejichž horní hranice napadá, je naopak zcela zřejmé, že jejich zohlednění současná úprava umožňuje. Případný „drakonický“ přístup správních orgánů při postihování přestupků dle pandemického zákona, jehož se navrhovatelka tolik obává soudě dle četnosti tohoto adjektiva v jejích procesních vyjádřeních, tak není nezbytným důsledkem nevhodné (natož protiústavní) napadené úpravy sankcí za přestupky v pandemickém zákoně. Její zrušení tak není důvodné a eventuální excesy v jednotlivých případech jsou efektivně řešitelné v systému opravných prostředků dle správního řádu, přezkumem uložené sankce ve správním soudnictví (včetně možnosti upustit od uložení správního trestu a moderačního oprávnění soudu ve vztahu k již uložené pokutě v nepřiměřené výši dle § 78 odst. 2 soudního řádu správního) a v posledku i v řízení o individuální ústavní stížnosti před Ústavním soudem.

228. Za poněkud zarážející považuje Ústavní soud námitku absence úpravy moderace výše pokuty, neboť, jak uvádí i sama navrhovatelka, žádné z napadených ustanovení o pokutách za přestupky dle § 10 a 11 pandemického zákona neobsahuje dolní hranici výše pokuty. Správní orgán je tak omezen toliko co do přísnosti, nikoliv však již co do mírnosti ukládané pokuty, kterou tedy může uložit již přímo napoprvé tak mírnou, jak uzná v rámci svého správního uvážení v mezích zákonných kritérií vztažených na konkrétní skutkové okolnosti za vhodné, aniž by mu v tom zabraňovala nepodkročitelná spodní hranice sazby pokuty. Při takové právní úpravě je absence moderačního oprávnění nejen logická, ale naopak jeho zavedení by představovalo nonsens, neboť by prvostupňový správní orgán již neměl co moderovat.

229. Přítakat nemůže Ústavní soud ani námitce navrhovatelky, že na přestupcích dle pandemického zákona je něco výjimečného a specifického oproti jiným přestupkům s ohledem na to, že postihují jednání, která nejsou za normálních okolností zakázána (či příkázána), a nemají tedy *in genere* „delikventní“ charakter. Tato námitka neobstojí hned ze tří vzájemně propojených důvodů. Za prvé, specifická současná situace si v duchu obecného právního principu velícího posuzovat stejné případy stejně a rozdílné rozdílně vyžaduje specifické ohledy a usuzování na to, co a jak by v ní mělo být regulováno, podle toho, co a jak je regulováno za „normálních poměrů“, je výrazně limitováno. V podmínkách bezprecedentní specifické situace jsou tak měřítka „normálních poměrů“ nevypovídající úplně stejně jako měřítka takto specifických situací pro „normální poměry“ (těžko by tak bylo možno opačně připustit, že protože určitá povinnost byla shledána souladnou s Ústavou v současné situaci, musí být souladná s Ústavou za všech okolností).

230. Za druhé, materiální aspekt (společenská škodlivost) přestupků dle pandemického zákona není redukován či vyloučen jen tím, že řada aktivit, které díky zmocnění § 2 odst. 1 pandemického zákona lze pro účely jejího zvládnutí zakázat, či naopak přikázat, jsou mimo situaci pandemie neregulovány. Materiální stránku přestupku zde představuje právě to, že v období pandemie (ne)výkon těchto aktivit ohrožuje zdraví i životy ostatních. Tento fakt je i instinktivně rozpoznatelný pro adresáty příslušného zákazu či příkazu, neboť současná pandemie onemocnění COVID-19 požívá značně zvýšené mediální pozornosti. Prakticky každý takový adresát je navíc schopen úvahy, že za změněných okolností se mění i pojetí „normálnosti“ chování. Historicky v této souvislosti lze např. odkázat na povinnost zakrývat v noci okna za účelem ztlumení lokalizace sídla při leteckých náletech, u níž se její obsah vázal také na zcela běžnou součást lidského života, a přesto by bylo třeba velké fantazie k pochybnostem o tom, že adresáti této povinnosti dobře věděli, co je jejím účelem i co mají udělat pro to, aby jí vyhověli.

231. Za třetí, protiústavnost určitého zákazu či příkazu nelze dovozovat jen z faktu, že nějaká aktivita je zakázána či příkázána nikoliv obecně, ale jen za určitých okolností, ačkoliv jinak je právem neregulována či i výslovně dovolena. Právní řád upravuje celou řadu situací, v nichž je určitá činnost zakázána či příkázána jen za vymezených podmínek, které mohou být vymezeny kromě jiného i časově nebo místně. Např. ústavnost úpravy provozu na pozemních komunikacích zakazující stání motorových vozidel na určitých místech není nijak zpochybněna tím, že stání motorového vozidla obecně není nijak protiprávní ani společensky patologický jev, stejně to platí např. i pro zákaz pití alkoholu na místě, kde to zakazuje obecně závazná vyhláška obce na základě § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, hlasitý zpěv na veřejnosti sám o sobě protiprávní není, ale v nočních hodinách jím může být naplněna skutková podstata přestupku dle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, vstup na určitá chráněná území je obecně povolen, ale v případě poškození chráněných součástí přírody může být zakázán postupem dle § 64 zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, atd. Obdobně jako u materiální stránky lze i v této souvislosti zopakovat, že adresát příkazové či zákazové právní normy je obecně schopen efektivně rozlišit, kdy a jak je určitá činnost regulována a podle čeho to pozná.

232. Ústavní soud tedy shrnuje, že napadené horní hranice výše pokut za vybrané přestupky dle § 10 a 11 pandemického zákona nenaplnují žádný důvod, pro který by Ústavní soud mohl konstatovat jejich protiústavnost.

VIII. Závěr

233. Ze všech shora uvedených důvodů Ústavní soud vyhověl návrhu na zrušení ustanovení § 9 odst. 4 věty druhé pandemického zákona ve slovech „ , návratných finančních výpomocí“, neboť je shledal rozporným s ústavním pořádkem, a podle § 70 odst. 1 zákona

o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., je zrušil dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů. Ve zbytku Ústavní soud návrh zamítl podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, neboť dospěl k závěru, že nejsou dány důvody ani pro zrušení pandemického zákona jako celku pro údajné vady zákonodárného procesu, ani pro zrušení ostatních napadených ustanovení pandemického zákona.

Odlišná stanoviska

1. Odlišné stanovisko soudce Josefa Fialy k výroku I

Dle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, podávám odlišné stanovisko k I. výroku nálezu a odůvodnění tohoto výroku (body 168 až 180).

1. Ustanovení § 9 odst. 4 věty druhé zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, nepředstavuje „zákonné snížení náhrady škody“, je toliko legálním vymezením rozsahu náhrady škody.

2. Je notorií, že náhrada škody (náhrada újmy) je formována právní úpravou tří složek, tj. regulací obsahu, rozsahu a způsobu náhrady, a to vždy předpisy podústavního práva. Také v posuzované věci měl Ústavní soud důsledně respektovat princip sebeomezení (*judicial self-restraint*) a do právní úpravy rozsahu náhrady škody nezasahovat. V dané věci byl dostačující apel na zákonodárce k případnému doplnění předpony „ne“ k přídavnému jménu „návrtných“.

2. Odlišné stanovisko soudkyně Kateřiny Šimáčkové k výroku I

Souzním s výrokem i odůvodněním většiny ve vztahu k zamítnutí návrhu. Nemohu s ní však souhlasit v té části, v níž ruší část ustanovení § 9 odst. 4 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů. Byť by zajisté bylo možno si představit právní úpravu lepší a efektivnější, jsem přesvědčena, že napadený zákon není rozporný s ústavním pořádkem. Závěr o neústavnosti zrušeného ustanovení není dle mého názoru opřen o dostatečně přesvědčivé důvody.

Č. 216**Odpovědnost státu za škodu způsobenou notářem v letech 1993–1998
(sp. zn. I. ÚS 1924/20 ze dne 7. prosince 2021)**

Za státní orgán ve smyslu § 1 odst. 1 zákona č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, ve znění účinném po 1. 1. 1993, je třeba považovat i nestátní subjekt, přenesl-li na něj stát výkon své pravomoci. Jiný výklad by popíral smysl čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod i principy materiálního právního státu vyvěrající z čl. 1 odst. 1 Ústavy.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka, soudce zpravodaje Jaromíra Jirsy a soudce Vladimíra Sládečka o ústavní stížnosti obchodní korporace AKRO investiční společnost, a. s., se sídlem v Praze 6, Slunná 25, zastoupené JUDr. Jiřím Voršílkou, advokátem, se sídlem v Praze 1, Opletalova 1535/4, proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 3394/2019-792 ze dne 26. 5. 2020 a rozsudkům Městského soudu v Praze č. j. 62 Co 387/2018-753 ze dne 20. 3. 2019 a Obvodního soudu pro Prahu 2 č. j. 20 C 8/2006-656 ze dne 31. 1. 2018, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 2 jako účastníků řízení a České republiky – Ministerstva spravedlnosti, se sídlem v Praze 2, Vyšehradská 427/16, zastoupené Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových, se sídlem v Praze 2, Rašínovo nábřeží 390/42, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění**I. Vymezení věci**

1. V řízení před obecnými soudy se stěžovatelka domáhala proti vedlejší účastnici neúspěšně náhrady škody ve výši 1 114 275 017 Kč s příslušenstvím podle zákona č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, která jí měla vzniknout v souvislosti s nesprávnou činností notáře v roce 1997 při sepisování notářského zápisu, jež vyústila v neoprávněný převod finančních prostředků z podílových fondů právního předchůdce stěžovatelky do zahraničí. V napadených rozhodnutích spatřuje stěžovatelka porušení čl. 11 odst. 1, čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“); proto se ústavní stížností domáhá jejich zrušení.

II. Řízení před obecnými soudy

2. Obecnými soudy zjištěný a účastníky nerozporovaný skutkový děj lze ve stručnosti popsat tak, že notářským zápisem notáře JUDr. Romana Hochmana ze dne 3. 3. 1997 bylo osvědčeno rozhodnutí jediného akcionáře někdejší investiční společnosti C. S. Fond, a. s.,

(jehož správu později z rozhodnutí Ministerstva financí převzala stěžovatelka), kterým byli odvoláni stávající a jmenováni noví členové statutárního orgánu a na které navázala série podvodných kroků nového vedení investiční společnosti, v jejichž důsledku byly v roce 1997 z podílových fondů do zahraničí neoprávněně (podvodně) odčerpány finanční prostředky ve výši přesahující jednu miliardu korun českých. Teprve později bylo uvedené rozhodnutí jediného akcionáře (stejně tak i dotčený notářský zápis) soudem prohlášeno za neplatné, neboť bylo učiněno osobou k tomu neoprávněnou (viz rozsudek Krajského obchodního soudu v Praze č. j. 36 Cm 162/97-69 ze dne 24. 5. 1999) a odpovědné osoby byly v trestní linii předmětné kauzy pravomocně uznány vinnými ze spáchání trestného činu podvodu (z rozsudku Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 To 20/2006 ze dne 27. 2. 2007).

3. Obvodní soud pro Prahu 2 (dále jen „nalézací soud“) v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu (dále též „dovolací soud“) – zejména s rozsudkem sp. zn. 28 Cdo 349/2010 ze dne 7. 12. 2011, vydaným v dřívějším řízení týchž účastnic o témže meritu, vedeném u nalézacího soudu pod sp. zn. 21 C 44/2000; či ve shodě s usnesením sp. zn. 28 Cdo 2363/2009 ze dne 6. 4. 2011 – žalobu stěžovatelky zamítl pro nedostatek pasivní legitimace vedlejší účastnice, protože stát nenese odpovědnost za činnost notáře v rozhodném období (1. 1. 1993 – 14. 5. 1998). Notářství bylo podle napadeného rozsudku nalézacího soudu zákonem č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „současný notářský řád“) takzvaně privatizováno, proto činnost notáře podle uvedeného zákona nelze [na rozdíl od dřívější úpravy státního notářství zákonem č. 95/1963 Sb., o státním notářství a o řízení před státním notářstvím (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „dřívější notářský řád“)] podřadit v rozhodné době účinnému zákonu č. 58/1969 Sb., který hovořil o „státním orgánu“ nebo „orgánu státní organizace“.

4. Na důvodnosti žaloby stěžovatelky podle nalézacího soudu nic nemění skutečnost, že nyní účinný zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon č. 82/1998 Sb.“) již činnost notáře z hlediska odpovědnosti státu uchopuje; stěžovatelka měla možnost zhojit se na notáři samotném (§ 57 současného notářského řádu), popř. na jeho pojišťovně. Odpovědnost za vznik škody nelze přenášet na stát ani prostřednictvím přímé aplikace čl. 36 odst. 3 Listiny, neboť podle odstavce čtvrtého téhož ustanovení podrobnosti stanoví zákon, který v rozhodné době odpovědnost státu za nesprávný postup notáře neupravoval.

5. K odvolání stěžovatelky Městský soud v Praze (dále jen „odvolací soud“) uvedený rozsudek nalézacího soudu potvrdil. Rovněž zdůraznil, že v souladu s čl. 36 odst. 4 Listiny je v kompetenci zákonodárce stanovit podmínky, za nichž stát bude za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem odpovídat. S odkazem na usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1914/11 ze dne 26. 6. 2012 (všechna rozhodnutí jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>), kterým bylo přezkoumáno zmíněné usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2363/2009, odvolací soud uzavřel, že v mezidobí let 1993–1998, kdy se odpovědnost státu na činnost notáře podle zákona č. 58/1969 Sb. nevztahovala, nelze považovat za protiústavní postup zákonodárce. Uvedený závěr podle odvolacího soudu neodporuje ani nálezu sp. zn. I. ÚS 529/09 ze dne 13. 3. 2012 (N 51/64 SbNU 625), podle něhož se stát nemůže zbavit objektivní odpovědnosti za činnost, kterou lze podřadit pod jeho pravomoc výkonu veřejné moci (byť přenesenou na subjekty nestátního charakteru), neboť zákon odpovědnost za škodu způsobenou notářem nevyloučil, pouze určil odpovědným subjektem notáře.

6. Dovolání stěžovatelka formulovala tak, že pokládá ustálenou judikaturu Nejvyššího soudu, podle které je osobou odpovědnou za činnost notáře v období let 1993–1998 výlučně notář samotný (zejména usnesení sp. zn. 28 Cdo 2363/2009), za nesprávnou a rozhodná otázka má být dovolacím soudem vyřešena jinak. Nejvyšší soud odmítl dovolání jako nepřipustné,

neboť důvody pro odklon od své dosavadní judikatury neshledal. Uvedl přitom, že by stát za jednání notáře neodpovídal ani podle současné úpravy: podle § 4 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. se za úřední postup považuje sepsování veřejných listin o právních úkonech, nikoli sepsování notářských zápisů o rozhodnutí orgánu právnické osoby ve smyslu § 80a současného notářského řádu (viz rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 176/2008 ze dne 17. 12. 2009, publikovaný ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 7/2011). Ze spisu nevyplývá, že by se stěžovatelka snažila škodu vymoci přímo od notáře; výše škody přitom podle dovolacího soudu nemůže být relevantním rozlišovacím kritériem pro určení, kdo je osobou povinnou k její náhradě.

III. Argumentace stěžovatelky

7. Stěžovatelka porušení svých ústavních práv dovozuje z formalistického výkladu polistopadových legislativních změn vedoucího k závěru, že vzhledem k dikci zákona, který je podle čl. 36 odst. 4 Listiny oprávněn stanovit podmínky a podrobnosti práv zaručených v předchozích odstavcích, stát v rozhodném období za činnost notáře neodpovídal a jeho odpovědnost nelze dovodit ani ze skutečnosti, že s účinností zákona č. 82/1998 Sb. se odpovědnost státu za notáře „vrátila“, ani z přímé aplikace čl. 36 odst. 3 Listiny (právě s odkazem na čl. 36 odst. 4 Listiny a neprovedenou změnu zákona č. 58/1969 Sb.).

8. Také z důvodové zprávy k současnému notářskému řádu podle stěžovatelky vyplývá, že záměrem zákonodárce nebylo omezit odpovědnost státu za činnost notářů. Agenda notářů se transformací do soukromé sféry nezměnila a byl na ně přenesen i výkon veřejné moci. Pouhá skutečnost, že se tato legislativní změna (zřejmě opomenutím) neodrazila v zákoně č. 58/1969 Sb. (tj. že v daném mezidobí absentuje zvláštní zákonná úprava odpovědnosti státu za výkon veřejné moci nestátním subjektem), stát podle stěžovatelky s odkazem na záruky plynoucí z čl. 36 odst. 3 Listiny (viz např. nález sp. zn. I. ÚS 529/09) odpovědnosti nezbavuje, a není proto správná úvaha, kterou učinily obecné soudy, že je výsostným právem státu, zda a za koho svoji odpovědnost převezme.

9. Obecné soudy pochybily podle stěžovatelky zejména tím, že vyloučily odpovědnost státu za činnost notáře s odůvodněním, že soukromé notářství po účinnosti současného notářského řádu nebylo možné podřadit pojmem § 1 odst. 1 zákona č. 58/1969 Sb., který hovoří pouze o „státním orgánu“ nebo „orgánu státní organizace“ jako možných škůdcích, za něž nese odpovědnost stát, a vůbec se nezabývaly otázkou, zda notář činný podle současného notářského řádu není podřaditelný pojmu „orgán veřejné správy“, s nímž vedle „soudu“ a „jiného státního orgánu“ operuje čl. 36 odst. 3 Listiny (předpis ústavní síly). Podle § 1 odst. 1 současného notářského řádu přitom platí, že notářem je „fyzická osoba splňující předpoklady tohoto zákona, kterou stát pověřil notářským úřadem“, a důvodová zpráva doplňuje, že notář v rámci svého svobodného povolání plní některé funkce státu, jako je sepsování veřejných listin a osvědčování právně významných skutečností.

10. Notář s legislativní změnou sice ztratil postavení státního orgánu, funkce státu však (stejně jako dosud) plnit nepřestal, byť z pozice soukromé osoby. Namísto státního notářství byl konstituován notářský úřad se stejnou pravomocí i kompetencí a byla zachována materiální kontinuita výkonu notářství.

11. Stěžovatelka proto považuje za neudržitelnou argumentaci, podle které za nezměněné agendy (pravomoci) notářství (dříve působící státní notář se změnil na notáře se stejnou náplní činnosti a svěřených úkolů) stát za činnost notáře neodpovídá a jednotlivci nesvědčí (zaniklo) ústavně zaručené právo být odškodněn za nesprávný úřední postup notáře pouze v důsledku změny jeho postavení. Takový výklad je neslučitelný s obsahem čl. 36 odst. 3 Listiny. Znemožněním domáhat se náhrady škody efektivním způsobem pak bylo přeneseně porušeno i právo stěžovatelky vlastnit majetek zaručené čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

12. Ústavní stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a řádně zastoupenou advokátem v souladu s § 30 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), splňuje podmínku vyčerpání dostupných opravných prostředků ve smyslu § 75 odst. 1 téhož zákona a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný.

V. Vyjádření k ústavní stížnosti a replika stěžovatelky

13. Na výzvu Ústavního soudu nalézací soud poukázal na odůvodnění všech napadených rozhodnutí; ostatní účastníci a vedlejší účastnice se vyjádřili k ústavní stížnosti takto:

14. Podle odvolacího soudu byla veškerá argumentace stěžovatelky vypořádána v odůvodnění napadeného rozsudku, a to i se zřetelem k čl. 36 odst. 3 Listiny a novou argumentací stěžovatelka v ústavní stížnosti nepřináší. Z odůvodnění rozsudku je zřejmé, z jakých důvodů dospěl odvolací soud k závěru, že podmínky odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nebyly splněny ani podle zákona č. 58/1969 Sb., ani podle zákona č. 82/1998 Sb. Tvrzená základní práva stěžovatelky v řízení porušena nebyla.

15. Dovolací soud odkázal na usnesení sp. zn. III. ÚS 245/04 ze dne 14. 10. 2004 (U 50/35 SbNU 595), podle něhož odpovědnost státu za škodu musí mít své zákonné meze, aby byla realizovatelná. Judikatura Nejvyššího soudu, kterou napadená rozhodnutí sledují, je přitom dlouhodobě ustálená a nepřímo potvrzená zmíněným usnesením sp. zn. I. ÚS 1914/11 (a jím citovanými rozhodnutími Soudního dvora Evropské unie, dále též jen „SDEU“). Nejvyšší soud zdůraznil, že konstruovat odpovědnostní vztah státu, který nemá oporu v právní úpravě, nemůže opodstatnit ani mimořádný rozsah tvrzené škody (srov. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1297/2019 ze dne 4. 6. 2019).

16. Vedlejší účastnice sdělila, že ústavní stížnost je pouhou polemikou s odůvodněnými závěry obecných soudů. Odpovědnost vedlejší účastnice v rozhodném období nebyla stanovena žádným předpisem, v souladu s § 57 současného notářského řádu byl ze své činnosti odpovědný výlučně notář (srov. opakovaně uváděné usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2363/2009, přezkoumané usnesením Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1914/11). I kdyby tvrzená škoda vznikla později a nárok byl posuzován podle zákona č. 82/1998 Sb., ani tehdy by stěžovatelka nemohla uspět. Vedlejší účastnice uvádí, že „[i] když charakter veřejné listiny mají rovněž notářské zápisy, jimiž se osvědčují právně významné skutečnosti a prohlášení [dle § 72 a násl. současného notářského řádu] či se osvědčují rozhodnutí orgánu právnické osoby [dle § 80a a násl. notářského řádu], odpovědnost státu za škodu způsobenou v souvislosti s jejich vyhotovením již dána není“, což odůvodňuje osvědčovacím charakterem dané notářské činnosti, odlišné od notářského zápisu o právním úkonu, vymezeného v § 62 a násl. současného notářského řádu a § 4 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. (viz již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 176/2008).

17. Ve své replice stěžovatelka reagovala na poslední z rekapitulovaných argumentů, který zazněl od Nejvyššího soudu i vedlejší účastnice. Výklad, podle něhož dotčený notářský zápis není veřejnou listinou o právním úkonu, nýbrž pouze osvědčením rozhodnutí právnické osoby, které není právním úkonem, je podle ní stejně formalistický jako předcházející závěr o celkové neodpovědnosti státu za činnost notáře (v rozhodné době) a jako takový by v materiálním právním státě neměl nacházet místo.

VI. Upuštění od ústního jednání

18. Ústní jednání Ústavní soud nekonal, neboť od něj nebylo možné očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu) – skutková zjištění i právní argumentace potřebné pro posouzení Ústavního soudu jsou zřejmé z písemných podání účastníků

a připojeného spisu nalézacího soudu zn. 20 C 8/2006, obsahujícího též fragmenty spisů dalších souvisejících řízení (vedených u nalézacího soudu pod sp. zn. 21 C 44/2000 a u Obvodního soudu pro Prahu 6 pod sp. zn. 8 C 445/2014, jakož i na začátku zmíněné rozsudky Krajského obchodního soudu v Praze č. j. 36 Cm 162/97-69 a Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 To 20/2006).

VII. Posouzení Ústavního soudu

19. Ústavní soud se seznámil se zaslanými podáními a dospěl k závěru, že ač se s argumentací stěžovatelky částečně ztotožňuje (takže je nucen překonat usnesení sp. zn. I. ÚS 1914/11, na které se účastníci hojně odkazovali), s ohledem na navazující výklad tato skutečnost nemá vliv na výsledek řízení a není způsobila dotknout se její právní sféry; ústavní stížnost proto nakonec shledal nedůvodnou.

VII. a) Legislativní a judikatorní vývoj odpovědnosti státu za činnost notáře

20. Pro přehlednost je vhodné zopakovat relevantní historický a legislativní vývoj. Před rokem 1989 existovalo státní notářství, jehož postavení a činnost byly upraveny dřívějším notářským řádem. Podle zákona č. 58/1969 Sb. stát za jím vydané nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup odpovídal, neboť šlo o státní instituci. V polistopadovém období byla připravena nová koncepce, svěřující přijetím současného notářského řádu s účinností od 1. 1. 1993 notářský úřad soukromým fyzickým osobám. V zásadě bylo notářství „privatizováno“, ale náplň činnosti notářů zůstala stejná; byla zachována i potřebná kontinuita. Zákon č. 58/1969 Sb. v souvislosti s touto změnou novelizován nebyl, jeho § 1 odst. 1 hovořil nadále jen o řízení před státním notářstvím a odpovědnosti za škodu způsobenou státním orgánem. Nový odškodňovací zákon č. 82/1998 Sb., účinný od 15. 5. 1998, v § 4 odst. 1 stanoví, že „za výkon státní správy se považuje i sepisování veřejných listin o právních úkonech, zápisy skutečností do veřejného rejstříku provedené notářem podle zákona upravujícího veřejné rejstříky právnických a fyzických osob, úkony notáře jako soudního komisaře“, čímž zákonodárce explicitně vyjádřil vůli, aby stát za takto vymezený výkon veřejné moci, přenesený na nestátní subjekt, odpovědnost nesl.

21. Nejvyšší soud z právě uvedeného v několikrát zmiňovaném usnesení sp. zn. 28 Cdo 2363/2009 dospěl k závěru, že ze zákona č. 58/1969 Sb. nebylo možné dovodit, že by stát měl za jakoukoli činnost notáře v době od přijetí současného notářského řádu do přijetí nového odškodňovacího zákona č. 82/1998 Sb. (tj. v období 1. 1. 1993 – 14. 5. 1998) odpovídat, neboť notářství již nebylo státním orgánem, a zákon č. 58/1969 Sb. na něj proto dopadat nemohl. S tímto závěrem se Ústavní soud neztotožňuje.

VII. b) Odpovědnost státu za výkon veřejné moci nestátním subjektem v letech 1993–1998

22. Na notářský úřad podle nové úpravy nelze podle Nejvyššího soudu hledět jako na státní orgán v intencích § 1 odst. 1 věty první zákona č. 58/1969 Sb. Z hlediska nového postavení notáře je uvedený závěr formálně obhajitelný, výkladové možnosti právní normy přijaté v jiném státoprávním uspořádání a kontextu jím ovšem vyčerpány nejsou. Ústavní soud již v nálezu sp. zn. I. ÚS 245/98 ze dne 22. 9. 1999 (N 128/15 SbNU 221) v obdobné věci dovodil, že za státní orgány je nutné považovat všechny orgány, které státní moc uplatňují. K interpretaci § 1 odst. 1 zákona č. 58/1969 Sb. uvedl, že z něj „lze vyvodit, že zákon měl na mysli pouze ty státní orgány, které vydávaly rozhodnutí v občanském soudním řízení, v řízení před státním notářstvím, v řízení správním a trestním, jakož i v řízení před místním lidovým soudem. Bylo by však v rozporu s Listinou základních práv a svobod po 8. 2. 1991, kdy tato ústavní norma vstoupila v platnost, používat při aplikaci zákona č. 58/1969 Sb. výklad, který nejen že není v souladu s čl. 36 odst. 3 Listiny, ale je také v rozporu s principy materiálního

právního státu a s chápáním spravedlnosti jako cíle, kterého má být v soudním řízení dosaženo, a to i když nová úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci byla podle uvedeného článku Listiny provedena až zákonem č. 82/1998 Sb.“.

23. Podle převažující judikatury Ústavního soudu není čl. 36 odst. 3 Listiny přímo aplikovatelný právě s odkazem na čl. 36 odst. 4 Listiny, o který svůj výklad opíraly obecné soudy v projednávané věci [viz nález sp. zn. IV. ÚS 3439/11 ze dne 4. 3. 2013 (N 37/68 SbNU 379), bod 18, nález sp. zn. II. ÚS 4877/12 ze dne 30. 5. 2013 (N 98/69 SbNU 655), bod 13, a řadu dalších; *a contrario* srov. nález sp. zn. II. ÚS 1191/08 ze dne 14. 4. 2009 (N 85/53 SbNU 79), bod 34, či nález sp. zn. I. ÚS 192/11 ze dne 28. 3. 2011 (N 55/60 SbNU 677), bod 22]. Jeho obsah, smysl a účel jsou nicméně zřejmé – pozitivní závazek státu odčinit újmu vzniklou pochybením při výkonu veřejné moci. Čtvrtý odstavec článku 36 Listiny skutečně ohledně podmínek a podrobností odkazuje na zákon, tím je však míněno provedení práv uvedeným článkem upravených (tedy ústavně zaručených), nikoli popření jejich podstaty a smyslu [srov. čl. 4 odst. 4 Listiny, nález sp. zn. Pl. ÚS 18/01 ze dne 30. 4. 2002 (N 53/26 SbNU 73; 234/2002 Sb.) či nálezy přehledně citované v usnesení sp. zn. I. ÚS 216/07 ze dne 29. 7. 2008]. Při posuzování nároků uplatňovaných podle zákona o odpovědnosti státu za újmu vzniklou v souvislosti s jeho „vadnou“ činností musí mít obecné soudy vždy na zřeteli ústavní původ a zakotvení těchto nároků; aplikace odškodňovacího zákona nesmí vést, přímo ani nepřímou, k omezení rozsahu uvedeného základního práva [viz nález sp. zn. II. ÚS 1430/13 ze dne 24. 7. 2014 (N 143/74 SbNU 215)], naopak jím musí být základní právo na náhradu škody způsobené nezákonným nebo nesprávným zásahem veřejné moci realizováno (srov. znovu nález sp. zn. Pl. ÚS 18/01).

24. Zákonodárce tedy nebyl v zákonné rovině svoboden v rozhodování, zda nově vzniklé „soukromé notáře“ (přebírající kompletně agendu dosavadních notářů státních) odpovědnosti státu podřadí, či nikoli. Nejde totiž o prostý soukromoprávní nárok, samotné jeho zařazení do Listiny jako předpisu veřejného (ústavního) práva z něj činí veřejné subjektivní právo; řadu aspektů odpovědnosti státu nelze vykládat tak, jak je obvyklé u občanskoprávní odpovědnosti za škodu (viz POSPÍŠIL, I. in WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 748).

25. Jinými slovy, zákon č. 58/1969 Sb. byl přijat ve zcela jiném společenském a politickém kontextu a po listopadu 1989 nezareagoval na všechny demokratické a privatizační změny poměrů. Přesto dokonce i tento zákon přijatý v době totality podle věty druhé § 1 odst. 1 počítal s odpovědností za nestátní subjekty, na něž byl výkon veřejné moci přenesen (terminologií zákona šlo sice o „společenské organizace“ ve smyslu Ústavy z roku 1960, které se změnou politického zřízení ztratily svůj význam, podstatné však je, že principiálně takovou možnost znal i zákon č. 58/1969 Sb.). Také proto není v polistopadovém kontextu důvod lpět na formálním (textuálním) výkladu a nezohlednit podstatu věci.

26. Pro posouzení pasivní legitimace státu ve sporu o náhradu škody za nesprávný úřední postup či nezákonné rozhodnutí před přijetím zákona č. 82/1998 Sb. je proto podle Ústavního soudu nutné zaměřit se nikoli na otázku, zda dotčený subjekt zaujímá postavení státního orgánu, nýbrž zda při své činnosti vykonával jemu svěřenou moc státu (zda vystupoval jako úřední osoba). V poměrech vyspělého demokratického státu je běžné, že stát stále častěji deleguje své pravomoci na nestátní subjekt; své odpovědnosti se tím ovšem zřící nemůže, stále jde o výkon jeho pravomoci (v podrobnostech postačuje odkázat na nález sp. zn. I. ÚS 529/09, neboť z tohoto pohledu není rozhodné, že tehdy Ústavní soud rozhodoval na podkladě škodní události nastalé až po rozhodném období, tedy již za účinnosti zákona č. 82/1998 Sb.; obecná východiska vyslovená v bodech 22–28 jsou principiálně použitelná i pro ústavně konformní výklad zákona č. 58/1969 Sb.). Není zkrátka dosti dobře obhajitelný výklad vedoucí k důsledku, že totalitní režim, popírající význam práv jednotlivce, za tutéž činnost odpovědnost dobrovolně

nese, zatímco demokratický zákonodárce, hlásící se k hodnotám materiálního právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), odpovědnost státu na nějaký čas vyloučí, aby se k ní později znovu přihlásil – v tom je třeba stěžovatelce přisvědčit. Z dostupných zdrojů ostatně neplyne, že by zákonodárce nepromítl změnu postavení notářů do zákona č. 58/1969 Sb. úmyslně, šlo spíše o jeho opomenutí.

27. Uvedená východiska nezpochybňuje ani ne příliš přesvědčivý argument, že se jednotlivec poškozený činností notáře v dotčeném mezidobí mohl domáhat škody přímo na něm podle § 57 současného notářského řádu, neboť konstrukce objektivní odpovědnosti státu je pro poškozeného zjevně příznivější a skýtá podstatně vyšší záruky ochrany jeho práv (např. dobytosti pohledávky v případě škody miliardové výše, jak příléhavě poukazuje stěžovatelka). Dovolacímu soudu je třeba přisvědčit v tom, že výše škody není kategorie, s níž by Listina či zákon spojovaly zvláštní následky. Miliardová výše škody nicméně akcentuje význam záruk, které jednotlivci základní právo na odškodnění státem ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny poskytuje [srov. k tomu nález sp. zn. II. ÚS 1782/19 ze dne 8. 10. 2019 (N 172/96 SbNU 197), body 15–17].

28. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že odpovědnost státu za činnost notáře v letech 1993–1998 nelze bez dalšího odmítnout pouhým odkazem na skutečnost, že přijetím současného notářského řádu „ztratil“ postavení státního orgánu ve smyslu § 1 odst. 1 zákona č. 58/1969 Sb., aniž by byl další úvaze podroben charakter dané činnosti notáře a zodpovězena otázka, zda je podřaditelná výkonu veřejné moci, či nikoli. Státním orgánem podle citovaného ustanovení totiž může být v poměrech po roce 1989 chápán i nestátní subjekt, přenesl-li na něj stát část své pravomoci. Jiný výklad by byl v rozporu se smyslem čl. 36 odst. 3 Listiny i principy materiálního právního státu.

VII. c) Výkon veřejné moci notářem z pohledu práva evropského a ústavního

29. Posledně se Ústavní soud nastolenou otázkou zabýval v usnesení sp. zn. I. ÚS 1914/11 a svůj závěr tehdy opřel o rozsudky Soudního dvora Evropské unie, podle kterých notář veřejnou moc vůbec nevykonává. Své závěry SDEU vztahoval k čl. 49 a 51 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), tj. posouzení, zda lze omezit svobodu usazování a přístup k notářskému povolání podmínkou státního občanství (později takto SDEU rozhodl rozsudkem ze dne 15. 3. 2018 ve věci C-575/16 Komise proti České republice i ve vztahu k České republice).

30. Výklad Soudního dvora Evropské unie nicméně v dané věci není Ústavnímu soudu vodítkem k zodpovězení otázky, zda (a kdy) notář vykonává veřejnou moc. Komunitární právo není součástí ústavního pořádku a pro Ústavní soud je referenčním rámcem přezkumu tehdy, dotýká-li se základního práva chráněného ústavním pořádkem [viz bod 25 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 ze dne 22. 3. 2011 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.) a další rozhodnutí v něm citovaná]. V daném případě (posuzování odpovědnosti státu za výkon veřejné moci) není sféra evropského práva dotčena a jsou sledována odlišná práva jednotlivce. Zatímco smyslem výkladu čl. 49 a 51 SFEU je co nejširší záruka svobody usazování, k čemuž poslouží restriktivní výklad pojmu veřejné moci (body 99–101 a dále i body 107, 108, 130 rozsudku C-575/16), z pohledu garance odpovědnosti státu za vadný výkon veřejné moci je třeba jej pojímat naopak extenzivně (srov. znovu nález sp. zn. II. ÚS 1430/13).

31. Ústavní soud tímto nálezem překonává závěry usnesení sp. zn. I. ÚS 1914/11, podle kterých na notáře nebylo možné pohlížet jako na státní orgán proto, že nevykonávají veřejnou moc (odůvodněné tím, že takový výklad ve zcela jiném kontextu podal Soudní dvůr Evropské unie). V souzené věci je nelze přijmout již proto, že by postrádala smysl úprava dnešního § 4 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., který explicitně jmenuje, kterou z činností za výkon veřejné moci (státní správy) považuje. Z pohledu vnitrostátního práva nelze en bloc říci, že notář vůbec

nevykonává veřejnou moc; hodnotící kritéria se liší podle práva jednotlivce, jehož ochrana je sledována.

VII. d) Činnost notáře, za niž je stát odpovědný

32. Je tedy zřejmé, že notář veřejnou moc vykonává, byla mu státem „propůjčena“ a na něj přenesena. Současně je zřejmé, že tomu tak není vždy, a zbývá tedy zodpovědět otázku, jakou činnost notáře lze podřadit pod výkon veřejné moci. Jestliže zákon č. 58/1969 Sb. s výkonem notářství nestátními subjekty nepočítal a současně nelze přímo aplikovat čl. 36 odst. 3 Listiny (viz bod 21 nálezu), vyložil Ústavní soud pojem výkon veřejné moci z hlediska odpovědnosti státu za něj za pomoci zákona č. 82/1998 Sb.

33. Za výkon veřejné moci (resp. státní správy) notářem považuje účinný § 4 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. a) sepisování veřejných listin o právních úkonech, b) zápisy skutečností do veřejného rejstříku provedené notářem podle zákona upravujícího veřejné rejstříky právnických a fyzických osob a c) úkony notáře jako soudního komisaře. Jde-li o činnost notáře spočívající v sepisování notářských zápisů, upravuje tedy zákon explicitně pouze odpovědnost jen za jeden typ (nesprávného) zápisu (sepisování veřejných listin o právních úkonech). Z uvedeného ustálená judikatura dovodila, že na jiné typy notářských zápisů, zejména osvědčujícího charakteru, tedy i na zápisy o rozhodnutí orgánu právnické osoby), předmětné ustanovení vztáhnout nelze (viz rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 176/2008, citovaný v napadeném usnesení).

VII. e) Aplikace na projednávaný případ

34. Z podaného výkladu plyne, že žaloba stěžovatelky neměla být zamítnuta proto, že v legislativním mezidobí let 1993–1998 stát vůbec nenesl za notáře odpovědnost. Se závěrem, že notář v uvedeném období pozbyl postavení státního orgánu (aby je později s účinností zákona č. 82/1998 Sb. znovu nabyl) se Ústavní soud neztotožňuje. Uvedený výklad se míjí s podstatou čl. 36 odst. 3 Listiny; jelikož není jediný možný, je třeba hledat jiný, ústavně konformní, který lépe odpovídá pozitivním závazkům státu, které na sebe stát prostřednictvím ústavodárce vzal. Pojmu „státní orgán“ obsaženému v § 1 odst. 1 zmíněného zákona je třeba podřadit každý subjekt (i nestátního charakteru), kterému byl státem svěřen výkon jeho moci (byl na něj přenesen), což byla i činnost notáře – avšak jen v omezeném rozsahu.

35. Jelikož notář nevykonává výhradně veřejnou moc, je třeba rozlišit, kdy stát za jeho činnost odpovědnost nese a kdy nikoli. Plyne-li z § 4 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. explicitně vymezený (omezený) rozsah činností, které stát za výkon své pravomoci považuje a za něž přebírá od roku 1998 odpovědnost, nelze předpokládat, že pro období předchozí (neopomněli-li by změnu postavení notářství v zákoně č. 58/1969 Sb. reflektovat) by vymezil rozsah širší, aby jej následně takto zúžil. Za použití zákona č. 82/1998 Sb. jako interpretačního vodítka tedy obecné soudy uzavřely, že notářský zápis, kterým bylo osvědčeno rozhodnutí právnické osoby, nespadal (a dosud nespadá) do kategorie činností notáře, za něž stát nese odpovědnost. V tomto ohledu jde o výklad podústavního práva, který Ústavní soud nemá důvod přehodnocovat.

36. Z uvedeného je tedy zřejmé, že byť se Ústavní soud nemůže ztotožnit s primárním závěrem, na němž obecné soudy napadená rozhodnutí založily, v dalším kroku uzavírá, že za danou konkrétní činnost notáře, od níž stěžovatelka vznik odpovědnosti státu odvozovala, stát odpovědnost nenesl, neboť ji nenese ani podle současné úpravy.

VIII. Závěr

37. Ústavní soud na základě výše uvedených důvodů po projednání věci mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků ústavní stížnost podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Č. 217**Posuzování liknavosti Státního pozemkového úřadu a požadavek aktivního přístupu oprávněných osob dle zákona o půdě
(sp. zn. I. ÚS 3039/20 ze dne 7. prosince 2021)**

Při posuzování liknavosti Státního pozemkového úřadu je třeba vzít v potaz jakoukoli aktivitu právního předchůdce oprávněné osoby při uspokojování jejího restitučního nároku.

Uplatní-li oprávněné osoby svůj restituční nárok společně, nelze při posuzování liknavosti Státního pozemkového úřadu vyžadovat v každém jednotlivém případě stejnou míru aktivního přístupu všech oprávněných osob; ve snaze o napravení křivd spáchaných jejich společným právním předchůdcům je podstatný jejich projev vůle postupovat společně.

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. Martina Záruby-Pfeffermanna, 2. Ing. Jana Záruby-Pfeffermanna, 3. Ing. Josefa Záruby, 4. Kateřiny Zavadové, 5. Ing. Olgy Voskovcové-Vaksmanové, 6. RNDr. Milady Vavrdové, 7. Ing. Libora Záruby, všech zastoupených JUDr. Janem Pavlokem, Ph.D., advokátem, se sídlem v Praze 6, K Brusce 124/6, proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 1797/2020-647 ze dne 22. 7. 2020, rozsudku Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 337/2019-556 ze dne 16. 5. 2019 a rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 11 Co 210/2018-612 ze dne 11. 12. 2019, za účasti Nejvyššího soudu a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a České republiky – Státního pozemkového úřadu, se sídlem v Praze 3, Husinecká 1024/11a, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 1797/2020-647 ze dne 22. 7. 2020, rozsudkem Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 337/2019-556 ze dne 16. 5. 2019 a rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 11 Co 210/2018-612 ze dne 11. 12. 2019 bylo porušeno právo stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve spojení s jejich právem na ochranu legitimního očekávání podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 1797/2020-647 ze dne 22. 7. 2020, rozsudek Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 337/2019-556 ze dne 16. 5. 2019 a rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 11 Co 210/2018-612 ze dne 11. 12. 2019 se ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Ústavní stížností se stěžovatelé domáhají zrušení v záhlaví citovaných rozhodnutí; tvrdí, že jimi byla porušena jejich ústavně zaručená práva. Stěžovatelé namítají porušení čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), čl. 2 odst. 2, čl. 3 odst. 1, čl. 11, čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 6, 13 a 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

2. Stěžovatelé se jako oprávněné osoby ve smyslu § 4 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o půdě“) s restitučními nároky k nemovitostem, které v době od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990 přešly zákonem stanoveným způsobem na stát nebo jiné právnické osoby, domáhali uložení povinnosti vedlejší účastníci uzavřít s nimi smlouvu o bezúplatném převodu náhradního pozemku ve smyslu § 11a zákona o půdě, za účelem uspokojení svých restitučních nároků.

3. Všichni stěžovatelé jsou příbuzní a jejich restituční nároky jim vznikly na základě několika rozhodnutí Ministerstva zemědělství – Pozemkového úřadu týkajících se nevydaných nemovitostí v katastrálním území Čelina, obec Borotice, a v sousedním katastrálním území Prostřední Lhota, obec Chotilsko, které tvořily statek společného právního předchůdce stěžovatelů: Josefa Záruby-Pfeffermanna, zemřelého 24. 5. 1938. Stěžovatelé 1, 2, 3, 5 a 7 jsou dětmi Libora Záruby-Pfeffermanna, zemřelého dne 10. 8. 2004; stěžovatelka 4 je dcerou Hany Proškové, zemřelé dne 4. 10. 2002, která byla dcerou Olgy Bořkovcové, rozené Zárubové-Pfeffermannové, zemřelé dne 9. 4. 1976; stěžovatelka 6 je dcerou Milady Dvořákové, rozené Zárubové-Pfeffermannové, zemřelé dne 9. 1. 1992. Jmenovaní Libor Záruba-Pfeffermann, Olga Bořkovcová a Milada Dvořáková jsou jakožto potomci Josefa Záruby-Pfeffermanna jedni z původních spoluvlastníků nevydaných nemovitostí.

4. Obvodní soud pro Prahu 5 (dále jen „nalézací soud“) uložil po sérii několika rozhodnutí rozsudkem č. j. 10 C 51/2015-465 ze dne 28. 2. 2018 vedlejší účastníci povinnost uzavřít dohodu o převodu náhradního pozemku do spoluvlastnictví stěžovatelů. Městský soud v Praze (dále jen „odvolací soud“) rozsudkem č. j. 11 Co 210/2018-513 ze dne 29. 8. 2018 předmětný rozsudek nalézacího soudu potvrdil. Nejvyšší soud napadeným rozsudkem č. j. 28 Cdo 337/2019-556 ze dne 16. 5. 2019 výše uvedený rozsudek odvolacího soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Vázán právním názorem Nejvyššího soudu, odvolací soud napadeným rozsudkem č. j. 11 Co 210/2018-612 ze dne 11. 12. 2019 rozsudek nalézacího soudu č. j. 10 C 51/2015-465 změnil tak, že se žaloba stěžovatelů zamítá.

5. Nejvyšší soud v odůvodnění kasačního rozsudku č. j. 28 Cdo 337/2019-556 uvedl, že podle ustálené judikatury lze přistoupit k výjimečnému způsobu uspokojení restitučního nároku mimo veřejnou nabídku pouze tehdy, jsou-li prokázány okolnosti, na jejichž základě je možné postup vedlejší účastnice (resp. jejího předchůdce – Pozemkového fondu) kvalifikovat jako liknavý, svévolný či diskriminační a oprávněná osoba se i přes své aktivní přičinění nemůže dlouhodobě domoci svých práv. Podle Nejvyššího soudu nelze (minimálně) u stěžovatele 2 a stěžovatelky 4 dospět k závěru, že by se i přes své aktivní přičinění nemohli dlouhodobě domoci svých práv, neboť z provedeného dokazování vyplývá, že tito stěžovatelé žádnou aktivitu při uspokojování svých restitučních nároků zděděných v roce 2005 nevyvinuli. Závěr odvolacího soudu, že vůči těmto stěžovatelům vedlejší účastnice postupovala při uspokojování jejich restitučních nároků liknavě, a že je proto namíste uspokojení mimo veřejnou nabídku, nemůže podle Nejvyššího soudu obstát, neboť je zjevně nepřiměřený učiněným skutkovým zjištěním. Nejvyšší soud konečně uzavřel, že žaloba ostatních stěžovatelů nemůže být úspěšná, neboť cena požadovaného náhradního pozemku převyšuje celkovou hodnotu součtu jejich

restitučních nároků [po odečtení hodnoty restitučních nároků stěžovatelů 2 a 4], z čehož plyne, že tento pozemek není k uspokojení jejich restitučních nároků vhodný.

II. Argumentace stěžovatelů

6. Argumentace stěžovatelů směřuje primárně proti kasačnímu rozsudku Nejvyššího soudu, který podle nich překročil svoji pravomoc, přezkoumal-li skutková zjištění nižších soudů a hodnotil-li provedené důkazy, aniž by je sám provedl, a vyvodil-li z nich jiná skutková zjištění. Učinil tak v rozporu se zákonem ze sebe zákonného soudce ve věci skutkových zjištění, a tím porušil základní práva stěžovatelů.

7. Napadená rozhodnutí jsou podle stěžovatelů v rozporu s rozsudkem velkého senátu Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 3767/2009 ze dne 9. 12. 2009, kterým bylo potvrzeno, že účast oprávněné osoby ve veřejných nabídkách není nutnou podmínkou pro závěr soudu o liknavém a svévolném přístupu vedlejší účastnice vůči oprávněné osobě. V odkazované věci se oprávněná osoba neúčastnila žádné veřejné nabídky a neusilovala o získání jiných pozemků než těch, které byly předmětem soudního řízení.

8. Stěžovatelé dále poukazují na konkrétní skutečnosti, ze kterých podle jejich názoru vyplývá liknavý a svévolný přístup vedlejší účastnice ve vztahu ke všem stěžovatelům. Předně stěžovatelé tvrdí, že jim vedlejší účastnice setrvale odmítá přiznat právo podle § 14 odst. 1 zákona o půdě na náhradu za stavby, které byly právním předchůdcům stěžovatelů odebrány a následně zatopeny vodní nádrží Slapy. Podle stěžovatelů právo oprávněné osoby na převod náhradních pozemků a právo na přiznání restitučního nároku za zatopené zemědělské stavby spolu úzce souvisejí a závěr obecných soudů, že měli svá práva uplatnit samostatnou žalobou v samostatném řízení, považují za formalistický.

9. Stěžovatelé tvrdí, že liknavost a svévolnost postupu vedlejší účastnice je nutné dovodit ze způsobu, jakým nakládala se svěřenými pozemky ve Středočeském kraji. Vedlejší účastnice totiž upřednostňuje úplatný převod [v režimu zákona č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 95/1999 Sb.“)], před převodem bezúplatným (zařazením do veřejných nabídek podle zákona o půdě), a to nikoli pouze ve stěžovateli zvolené lokalitě, ale v celém kraji. Stěžovatelé uvádějí, že liknavost a svévole vedlejší účastnice vyplývá rovněž z doby, po kterou nebyl restituční nárok stěžovatelů vypořádán. I pokud by přes výše uvedené skutečnosti Nejvyšší soud neshledal liknavost vedlejší účastnice ve vztahu ke stěžovatelům 2 a 4, neodůvodňovala tato skutečnost podle stěžovatelů zrušení rozsudku odvolacího soudu č. j. 11 Co 210/2018-513; ostatní stěžovatelé totiž mohli zbývající část ceny náhradního pozemku doplatit.

10. Stěžovatelé závěrem zdůrazňují, že jsou všichni právními nástupci původních spoluvlastníků nevydaných pozemků, takže restituční nárok všech stěžovatelů je společný. Podle stěžovatelů odporuje spravedlnosti a zásadě přiměřenosti, aby každý ze stěžovatelů musel vykonávat aktivitu v míře, jako kdyby šlo o jediného právního nástupce výlučného původního vlastníka.

III. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice

11. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, vyzval účastníky řízení a vedlejší účastnici, aby se k ústavní stížnosti vyjádřili.

12. K výzvě Ústavního soudu odvolací soud uvedl, že veškeré důvody, pro které rozhodl uvedeným způsobem, vyjádřil při respektování závazného právního názoru Nejvyššího soudu v odůvodnění svého rozsudku, a proto na ně odkazuje.

13. Nejvyšší soud ve svém vyjádření předně uvádí, že stěžovatelé dovozují porušení svých ústavně zaručených práv primárně kasačním rozsudkem Nejvyššího soudu, vůči němuž stěžovatelé již brojili ústavní stížností, která byla odmítnuta jako nepřípustná. Napadají-li stěžovatelé nyní kasační rozsudek Nejvyššího soudu, uplynula lhůta dvou měsíců od jeho doručení, a proto byla ústavní stížnost podána proti němu opožděně; Nejvyšší soud tudíž považuje za nadbytečné se k námitkám stěžovatelů proti tomuto rozsudku dále vyjadřovat a odkazuje na závěry z jeho podrobného odůvodnění.

14. Podle Nejvyššího soudu působí „až úsměvně“ názor stěžovatelů, že jim nelze přičítat k tíži, že mezi sebou mají soudržné rodinné vztahy a své restituční nároky vnímají jako jednu majetkovou hodnotu, vedení snahou o obnovu místa pro společnou rekreaci, jestliže prodali náhradní pozemek bezprostředně po jeho vydání (před vydáním kasačního rozsudku) třetím osobám. Jestliže se stěžovatelé stali spoluvlastníky předmětného pozemku, byla žalobou uplatněná hodnota restitučního nároku plně uspokojena; vedlejší účastnice proto již není vlastníkem předmětného pozemku. K námitkám ohledně nepřiznání restitučních nároků za zatopené stavby Nejvyšší soud rekapituluje, že je třeba se jich domáhat v příslušném řízení. Nejvyšší soud proto navrhuje, aby Ústavní soud odmítl ústavní stížnost stěžovatelů jako návrh zčásti zjevně neopodstatněný a zčásti jako návrh podaný opožděně.

15. Vedlejší účastnice se ve svém vyjádření zejména ztotožňuje se závěry odvolacího soudu a Nejvyššího soudu, který postupoval v souladu se zákonem a ustálenou judikaturou, považoval-li závěry odvolacího soudu za zjevně nepřiměřené skutkovým zjištěním. Podle vedlejší účastnice nelze přihlížet ke skutečnosti, že stěžovatelům nebyly přiznány restituční nároky za zatopené stavby, neboť je měli uplatnit v samostatném řízení. Ze zjištěného skutkového stavu věci vyplývá, že se stěžovatelé [především 2 a 4] nedomáhali náhradních pozemků zákonem stanoveným způsobem, tedy prostřednictvím veřejné nabídky pozemků vedlejší účastnice, ačkoli nabídka byla ve stěžovateli zvolené lokalitě dostatečná. Ze samotné skutečnosti, že stěžovatelé v roce 2015 podali v dané věci žalobu, nelze dovozovat jejich aktivní přičinění. Stěžovateli uváděný názor vyjádřený rozsudkem Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 3767/2009 se na nyní projednávanou věc nevztahuje a naopak potvrzuje, že vydávání náhradních pozemků se má provádět primárně na základě veřejných nabídek. Argument stěžovatelů, že i přes neúčast oprávněné osoby na veřejných nabídkách lze dojít k závěru o liknavém přístupu vedlejší účastnice, nemá v judikatuře ani v právní úpravě oporu. Jestliže restituční nároky stěžovatelů po odečtení restitučních nároků stěžovatelů 2 a 4 nepostačovaly na předmětný náhradní pozemek, vzniklo na jejich straně bezdůvodné obohacení. Závěrem vedlejší účastnice uvádí, že pojetí stěžovatelů o společném restitučním nároku je mylné, neboť restituční nárok každého z nich je samostatný a takto musí být posuzován, včetně hodnocení jejich aktivního přičinění.

16. V replice stěžovatelé nesouhlasí s tím, že by závěry odvolacího soudu v rozsudku č. j. 11 Co 210/2018-513 byly zjevně nepřiměřené učiněným skutkovým zjištěním, neboť judikatura neobsahuje taxativní výčet skutkových podstat, které zakládají liknavé nebo svévolné jednání vedlejší účastnice. Účast oprávněné osoby ve veřejných nabídkách nelze považovat za *condicio sine qua non*; stěžovatelé v této souvislosti opakovaně odkazují na závěry rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 3767/2009. Podle stěžovatelů není zřejmé, z jaké právní normy vyplývá, že v případě plurality oprávněných osob, domáhajících se jednou žalobou převodu náhradního pozemku do podílového spoluvlastnictví, se musí ke všem oprávněným osobám vedlejší účastnice dopustit stejné míry liknavosti a libovůle – takový výklad je v rozporu se zásadou *ex favore restitutionis*. Závěrem stěžovatelé zdůrazňují, že podmínka liknavého jednání vedlejší účastnice se netýká vlastního nároku oprávněné osoby na převod náhradního pozemku.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

17. Ústavní stížnost byla oprávněnými osobami podána včas (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu) a stěžovatelé jsou řádně zastoupeni advokátem (§ 30 odst. 1 tohoto zákona). Ústavní soud se následně zabýval, zda je ústavní stížnost v celém rozsahu přípustná ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

18. Ústavní stížnost proti kasačnímu rozhodnutí obecně není přípustná v okamžiku, kdy je toto rozhodnutí vydáno (viz např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 3547/13 ze dne 22. 1. 2014 nebo usnesení sp. zn. I. ÚS 3794/14 ze dne 22. 4. 2015; všechna rozhodnutí jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>). Později lze ovšem ústavní stížností napadnout konečné rozhodnutí ve věci samé a spolu s ním i kasační rozhodnutí. Kasační rozhodnutí Ústavní soud zruší, je-li to nezbytné pro ochranu základních práv a svobod stěžovatele; jinak tuto část ústavní stížnosti odmítne jako nepřípustnou [nález sp. zn. II. ÚS 2371/11 ze dne 18. 9. 2012 (N 159/66 SbNU 373), body 37–39, a související nález sp. zn. Pl. ÚS 29/11 ze dne 21. 2. 2012 (N 34/64 SbNU 361; 147/2012 Sb.), body 26–30]. Rozhodnout o přípustnosti ústavní stížnosti v části, která směřuje proti kasačnímu rozhodnutí, je tak možné až na základě meritorního posouzení celé věci [srov. nález sp. zn. I. ÚS 1965/15 ze dne 27. 1. 2016 (N 15/80 SbNU 191), bod 51, nebo nález sp. zn. I. ÚS 190/15 ze dne 13. 9. 2016 (N 171/82 SbNU 657), bod 18].

19. Ústavní soud již usnesením sp. zn. IV. ÚS 2953/19 ze dne 16. 9. 2019 odmítl ústavní stížnost stěžovatelů směřující pouze proti kasačnímu rozsudku Nejvyššího soudu právě pro její nepřípustnost – s tím, že jej lze napadnout až po vyčerpání všech procesních prostředků, které jim zákon k ochraně jejich práva poskytuje; takovým prostředkem v nyní projednávané věci bylo dovolání stěžovatelů proti napadenému rozsudku odvolacího soudu, o němž bylo rozhodnuto napadeným usnesením Nejvyššího soudu. Ústavní stížnost je proto ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu přípustná proti všem napadeným rozhodnutím, a to včetně kasačního rozsudku Nejvyššího soudu.

V. Upuštění od ústního jednání

20. 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 připojeného soudního spisu a z obdržených podání a vyjádření. Nekonání ústního jednání odůvodňuje také skutečnost, že Ústavní soud nepovažuje za potřebné provádět dokazování.

VI. Posouzení Ústavního soudu

21. Ústavní soud se seznámil s argumentací stěžovatelů, vyjádřeními účastníků řízení i vedlejší účastnice řízení a obsahem soudního spisu, načež dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

VI. 1 Obecná východiska

22. Ústavní soud nejdříve shrne relevantní obecná východiska [VI. 1], jež spočívají ve vymezení smyslu a účelu restitučního zákonodárství [VI. 1 a)], dále v otázce liknavého či svévolného postupu Státního pozemkového úřadu při vydávání náhradních pozemků [VI. 1 b)], která posléze aplikuje na nyní projednávanou věc [VI. 2].

VI. 1 a) Smysl a účel restitučního zákonodárství

23. Ústavní soud není vrcholem soustavy obecných soudů a zásadně není oprávněn zasahovat do jejich rozhodovací činnosti. Může tak učinit jen tehdy, shledá-li současně porušení základního práva či svobody, neboť je podle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti. Jeho pravomoc je založena výlučně k přezkumu z hlediska dodržení ústavnosti, tj. zda v řízení nebyly dotčeny předpisy ústavního pořádku chráněná práva nebo svobody jeho

účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé.

24. Při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze pomíjet jejich účel a smysl, který nelze hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu. Z mnoha myslitelných výkladů je třeba použít právě takový, který – je-li to možné – respektuje ústavní principy [viz například nález sp. zn. Pl. ÚS 19/98 ze dne 3. 2. 1999 (N 19/13 SbNU 131; 38/1999 Sb.)]. Základní práva a svobody v oblasti podústavního práva působí jako regulativní ideje, na které obsahově navazují komplexy norem jednoduchého práva. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. přepjatý formalismus), představuje pak porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 224/98 ze dne 8. 7. 1999 (N 98/15 SbNU 17) nebo nález sp. zn. III. ÚS 150/99 ze dne 20. 1. 2000 (N 9/17 SbNU 73)]. Právě uvedené se zcela vztahuje i k restitučním předpisům.

25. Restitučními předpisy, mezi něž patří i zákon o půdě, se demokratická společnost snaží alespoň částečně zmírnit následky majetkových a jiných křivd, které byly napáchány v době nesvobody. Stát a jeho orgány jsou proto povinny postupovat podle restitučních zákonů v souladu se zákonnými zájmy osob, jejichž újma způsobená za totalitního komunistického režimu má být alespoň částečně kompenzována [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 747/2000 ze dne 28. 5. 2002 (N 63/26 SbNU 163), nález sp. zn. I. ÚS 754/01 ze dne 23. 10. 2003 (N 123/31 SbNU 113), nález sp. zn. II. ÚS 2896/09 ze dne 29. 4. 2010 (N 97/57 SbNU 273), nález sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.) nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 5/19 ze dne 1. 10. 2019 (N 168/96 SbNU 144; 303/2019 Sb.), body 43–45].

26. Povaha restitučních nároků je specifická – jak již v minulosti Ústavní soud uzavřel, výklad abstrahující od hodnotových představ o reálné nápravě nespravedlností, je-li v možnostech státu, a nepřihlízející k důsledkům konkrétního restitučního vypořádání, které může restituent oprávněně pociťovat úkorně, je postupem, jenž hrozí vznikem křivdy další [srov. nález sp. zn. I. ÚS 755/06 ze dne 10. 12. 2008 (N 219/51 SbNU 725), nález sp. zn. I. ÚS 2758/10 ze dne 4. 4. 2012 (N 73/65 SbNU 27) nebo nález sp. zn. II. ÚS 1920/20 ze dne 25. 1. 2021 (N 14/104 SbNU 117), body 30–31]. Případné legislativní nedůslednosti, 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 (viz již citovaný nález sp. zn. I. ÚS 755/06). Ke splnění účelu a cíle restitucí je zejména nutné, aby obecné soudy interpretovaly restituční předpisy ve vztahu k oprávněným osobám co nejvstřícněji, v duchu snahy o zmírnění některých majetkových křivd [srov. již citovaný nález sp. zn. II. ÚS 747/2000, nález sp. zn. I. ÚS 62/08 ze dne 13. 7. 2010 (N 143/58 SbNU 195) nebo nález sp. zn. II. ÚS 1697/21 ze dne 16. 8. 2021 (N 139/107 SbNU 147), bod 17].

27. Při aplikaci restitučních předpisů nelze postupovat restriktivně a formalisticky, ale naopak je nutné používat je citlivě, a zejména s ohledem na jejich smysl a účel [např. nález sp. zn. I. ÚS 2299/13 ze dne 22. 4. 2014 (N 64/73 SbNU 221), bod 23, nebo nález sp. zn. IV. ÚS 2690/15 ze dne 5. 9. 2017 (N 164/86 SbNU 677), bod 41]. Vždy je nezbytné vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu, které jsou založeny na zjištěných skutkových okolnostech. Některé případy a jejich specifické okolnosti mohou být značně komplikované a netypické; to však nevyvazuje obecné soudy z povinnosti učinit vše pro spravedlivé řešení, jakkoliv se to může jevit složité (viz již citovaný nález sp. zn. II. ÚS 1697/21, bod 17).

VI. 1 b) Otázka liknavého či svévolného postupu Státního pozemkového úřadu při vydávání náhradních pozemků

28. Primárním cílem restitučního zákonodárství je navrátit původně protiprávně odňaté pozemky původním vlastníkům či jejich právním nástupcům. Uvedené však platí jen v případech, kdy nejsou dány překážky pro tento postup (srov. např. již citovaný nález sp. zn. II. ÚS 747/2000). V případě nevydání původních pozemků je stát (vedlejší účastnice: Státní pozemkový úřad a jeho právní předchůdce) povinen převést na oprávněné osoby pozemky náhradní, a to na základě veřejných nabídek. Je-li postup vedlejší účastnice vůči oprávněným osobám liknavý, svévolný či diskriminační, mohou se domáhat převodu náhradního pozemku soudní cestou [uvedené předpoklady byly poprvé formulovány nálezem sp. zn. III. ÚS 495/02 ze dne 4. 3. 2004 (N 33/32 SbNU 303); dále srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005 (N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.), nález sp. zn. III. ÚS 495/05 ze dne 30. 10. 2007 (N 174/47 SbNU 323) nebo nález sp. zn. IV. ÚS 1835/08 ze dne 15. 10. 2009 (N 215/55 SbNU 27)].

29. Konkrétní kritéria a podoby liknavého, svévolného či diskriminačního postupu vedlejší účastnice jsou vykládány především Nejvyšším soudem. Liknavost či svévoli lze spatřovat v přístupu, který bezdůvodně a protizákonným způsobem oddaluje možnost uspokojení restitučního nároku konkrétního restituenta v konkrétním případě; pojmovým znakem liknavosti je neaktivita či zdánlivá neaktivita na straně vedlejší účastnice (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 5016/2014 ze dne 23. 2. 2016). Zjišťování a hodnocení rozhodujících skutečností o krocích oprávněné osoby, jakož i postupu žalované je především otázkou skutkových zjištění, jejichž nalézání je úkolem soudů nižších stupňů (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 5389/2014 ze dne 17. 6. 2015).

30. Ustálená rozhodovací praxe Nejvyššího soudu dovodila, že při liknavém postupu vedlejší účastnice se lze domáhat žalobou nahrazení projevu vůle k převodu náhradních pozemků i tehdy, nebyl-li pozemek nabídnut ve veřejné nabídce (srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 3767/2009 ze dne 9. 12. 2009). Současně Nejvyšší soud uzavřel, že uspokojení nároku převodem pozemku nezahrnutého do veřejné nabídky je namíste tehdy, nemůže-li se oprávněná osoba přes aktivní přístup dlouhodobě domoci svých práv (srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1324/2014 ze dne 15. 7. 2015). Na straně oprávněných osob je tedy judikaturou Nejvyššího soudu vyžadován aktivní přístup, jenž spočívá zejména v jejich účasti ve veřejných nabídkách podle § 11a zákona o půdě (srov. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 5408/2015 ze dne 21. 6. 2016 nebo usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 4926/2017 ze dne 14. 8. 2018); veřejné nabídky musí vykazovat potřebné parametry jak z hlediska kvantitativního, tak i kvalitativního [srov. např. již citovaný nález sp. zn. III. ÚS 495/05, bod 29; nález sp. zn. I. ÚS 125/10 ze dne 1. 9. 2010 (N 180/58 SbNU 579) nebo usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2597/2015 ze dne 10. 12. 2015].

VI. 2 Aplikace obecných východisek na projednávanou věc

31. Podstata sporu předestřené v ústavní stížnosti tkví – zjednodušeně řečeno – v posouzení, zda lze postup vedlejší účastnice vůči stěžovatelům při uspokojování jejich restitučních nároků považovat za liknavý či svévolný. K tomu je třeba vzít v potaz dílčí aspekty nyní projednávané věci, jimiž jsou: a) vliv nevypořádání restitučních nároků za stavby zatopené vodní nádrží Slapy; b) způsob nakládání vedlejší účastnice s pozemky ve Středočeském kraji; c) doba, po kterou nebyly nároky vypořádány; d) otázka nedostatku aktivního přístupu u stěžovatelů 2 a 4; e) společný postup stěžovatelů za účelem uspokojení jejich restitučních nároků.

32. Nejvyšší soud aproboval závěry soudů nižších stupňů, že rozhodujícím obdobím pro posouzení otázky liknavého postupu je období od roku 1998, kdy právní předchůdci stěžovatelů

a stěžovatel 3 požádali vedlejší účastníci o převod náhradních pozemků, do roku 2015 (tedy období 17 let), kdy stěžovatelé podali žalobu na nahrazení projevu vůle vedlejší účastnice. Ze zjištěného skutkového stavu věci vyplývá, že se právní předchůdce stěžovatelů 1, 2, 3, 5 a 7 přihlásil do veřejné nabídky v roce 2000 a požádal o úplatný převod pozemků podle zákona č. 95/1999 Sb. v letech 2003 a 2005. Stěžovatel 1 se zúčastnil veřejné nabídky pozemků v roce 2005, kdy současně požádal o úplatný převod pozemků podle zákona č. 95/1999 Sb. Stěžovatel 3 se přihlásil do veřejných nabídek v letech 1999, 2000, 2001 a 2009 a o úplatný převod pozemku podle zákona č. 95/1999 Sb. požádal v roce 2003. Právní předchůdkyně stěžovatelky 4 se přihlásila do veřejné nabídky v roce 2000. Stěžovatel 5 se zúčastnil veřejné nabídky v roce 2005 a v témže roce žádal o úplatný převod pozemku podle zákona č. 95/1999 Sb. Stěžovatelka 6 se účastnila veřejné nabídky v roce 1999. Stěžovatel 7 se účastnil veřejné nabídky v roce 2005 a v témže roce požádal o úplatný převod pozemku podle zákona č. 95/1999 Sb. Stěžovatelé 2 a 4 se osobně nezúčastnili žádné veřejné nabídky a nežádali o úplatný převod pozemku podle zákona č. 95/1999 Sb., a právě na tomto skutkovém zjištění založil Nejvyšší soud svůj závěr, že vůči těmto stěžovatelům nemohla vedlejší účastnice postupovat liknavě, a již proto nemůže být žaloba (všech) stěžovatelů úspěšná, neboť cena předmětného náhradního pozemku převyšuje celkovou hodnotu restitučních nároků ostatních stěžovatelů.

33. Ústavní soud neshledal důvodnou námitku stěžovatelů, že by Nejvyšší soud překročil svou pravomoc, přezkoumal-li skutkový stav zjištěný v řízení před soudy nižších stupňů. Otázka liknavosti, svévole či diskriminace vedlejší účastnice při uspokojování restitučních nároků je věcí právní kvalifikace, a jestliže Nejvyšší soud shledal, že závěry odvolacího soudu o liknavosti jsou zjevně nepřiměřené učiněným skutkovým zjištěním, a proto následně skutkový stav kvalifikoval rozdílně (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 5389/2014 ze dne 17. 6. 2015), činil tak závěry právní.

34. Dovození-li stěžovatelé svévoli a liknavosti v postupu vedlejší účastnice z toho, že jim setrvale odmítá přiznat náhradu za stavby, které byly právním předchůdcům stěžovatelů odebrány a následně zatopeny vodní nádrží Slapy, ztotožňuje se Ústavní soud se závěry obecných soudů, že k této skutečnosti nelze při předmětném řízení o převodu náhradního pozemku přihlížet a že stěžovatelé měli svá práva uplatnit žalobou v samostatném řízení, neboť jde o zjevně odlišnou věc; nelze tak ani z této skutečnosti dovozovat liknavost či svévoli vedlejší účastnice v nyní projednávané věci.

35. Poukazují-li stěžovatelé na způsob, jakým vedlejší účastnice nakládá s pozemky ve Středočeském kraji při jejich zařazování do veřejných nabídek, při kterém je upřednostňován úplatný převod podle zákona č. 95/1999 Sb. před bezúplatným převodem podle zákona o půdě, Ústavní soud k tomu uvádí, že Nejvyšší soud z namítané skutečnosti nevyvodil žádné závěry týkající se liknavosti a svévole vedlejší účastnice, neboť – jak bylo uvedeno výše – podle Nejvyššího soudu pro neúspěšnost žaloby postačuje, že stěžovatelé 2 a 4 nevyvinuli žádnou aktivitu k uspokojení svých nároků. S ohledem na subsidiaritu přezkumu se proto Ústavní soud touto argumentací dále nezabýval.

36. Spatřují-li stěžovatelé liknavost a svévoli vedlejší účastnice v době, po kterou nebyly jednotlivé restituční nároky stěžovatelů uspokojeny (odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 3767/2009), tato není bez dalšího – za předpokladu řádné kvalitativní i kvantitativní nabídky odpovídajících pozemků – určující pro kvalifikaci postupu vedlejší účastnice jako liknavého či svévolného. Právě nedostatečná nabídka pozemků vedlejší účastnice po delší dobu byla důvodem, proč soud ve stěžovateli odkazované věci sp. zn. 31 Cdo 3767/2009 poskytl tehdejší oprávněné osobě soudní ochranu. Na druhou stranu nelze od této doby zcela odhlédnout, tím spíše, jestliže ani 30 let po účinnosti zákona o půdě nebyly restituční nároky stěžovatelů zcela vypořádány.

37. Při posuzování liknavosti či svévole vedlejší účastnice vůči stěžovatelům 2 a 4 ve vztahu k závěru Nejvyššího soudu, že tito osobně žádným způsobem nevyvinuli aktivitu při uspokojování svých restitučních nároků (vyjma společné žádosti stěžovatelů ze dne 28. 4. 2015 o převod předmětného pozemku jako náhradního), je třeba přihlédnout k výše nastíněným specifickým restitučním nárokům a způsobu jejich uspokojování.

38. Stěžovatelé nabyli své restituční nároky od svých právních předchůdců (viz bod 3) univerzální sukcesí včetně všech souvisejících práv a povinností. Nelze přijmout závěr, že spolu s restitučním nárokem nepřechází na právního nástupce i případná aktivita jeho předchůdce při uspokojování restitučního nároku; *ad absurdum*, jestliže by právní předchůdce byl zřetelně aktivní (ve smyslu účasti na vhodných veřejných nabídkách podle zákona o půdě), tato aktivita by přechodem jeho nároku na právního nástupce zanikla, a přišla tak vniveč. Jeví se proto souladné se smyslem restitučních předpisů, aby právnímu nástupci byla plně přičitatelná i aktivita vyvinutá jeho právními předchůdci; jinými slovy, kvalita restitučního nároku nemůže být oslabena jeho přechodem na právního nástupce.

39. Stejně tak nelze právnímu nástupci upřít aktivitu jeho předchůdce a následně jej sankcionovat za to, že po přechodu nároku již nevyvíjel žádnou aktivitu. Ostatně, je logické, že právní nástupce nemohl být aktivní v době, kdy mohl být aktivní pouze jeho právní předchůdce, neboť mu tehdy restituční nárok nesvědčil. Právnímu nástupci ani není dána možnost ucházet se o tytéž veřejné nabídky jako jeho právním předchůdcům. Při hodnocení aktivity oprávněných osob při uspokojování restitučních nároků je nezbytné zohlednit i veškerou relevantní aktivitu jejich právních předchůdců. Pouze takový výklad lze považovat za citlivý a vstřícný vůči oprávněným osobám (jejichž nárok mnohdy z důvodu jejich pokročilého věku není za jejich života zcela uspokojen) a respektující smysl a účel restitučního zákonodárství; ten také zaujal nalézací soud i odvolací soud předtím, než byl zavázán právním názorem Nejvyššího soudu.

40. Ústavní soud se proto nemůže ztotožnit se závěrem Nejvyššího soudu v napadeném kasačním rozsudku, že stěžovatelé 2 a 4 potřebnou aktivitu nevyvinuli, neboť žádným způsobem nevzal v potaz aktivitu, již vyvinuli jejich právní předchůdci (viz bod 32). Stejným způsobem je poté třeba posuzovat i aktivitu ostatních stěžovatelů. Současně nelze přičítat k tíži stěžovatelů, že se jejich aktivita (nebo jejich předchůdců) postupem času snižovala, až (s přihlédnutím k jejich pokročilému věku) postupně ustala; podstatné je, že v minulosti – zejména v době krátce po přiznání restitučního nároku – se uspokojení svých restitučních nároků domáhali.

41. I kdyby však nebyl shledán aktivní přístup u právních předchůdců stěžovatelů 2 a 4, bylo by třeba též zvážit i okolnost, že všichni stěžovatelé žádají o převedení náhradního pozemku do svého podílového spoluvlastnictví.

42. Stěžovatelé již od počátku řízení upozorňovali na to, že jsou právními nástupci spoluvlastníků původních nevydaných nemovitostí v katastrálních územích Čelina a Prostřední Lhota. Spoluvlastnictví právních předchůdců stěžovatelů pochází od jejich společného právního předchůdce Josefa Záruby-Pfeffermanna, který je zároveň společným předkem všech stěžovatelů. Stěžovatelé proto vnímají své restituční nároky jako jednu majetkovou hodnotu a postupují jednotně a koordinovaně ve snaze o obnovu jejich rodinného majetku.

43. Ústavní soud nepochybně, že restituční nárok každého ze stěžovatelů má samostatnou právní povahu a každý stěžovatel s ním může disponovat podle svého uvážení. Nelze však odhlédnout od okolností v nyní projednávané věci, že jednotlivé restituční nároky stěžovatelů mají svůj společný původ v jejich rodovém majetku vybudovaném Josefem Zárubou-Pfeffermannem a jeho potomky – právními předchůdci stěžovatelů. Až následným plynutím času (a úmrtím oprávněných osob) došlo k jejich fragmentaci na jednotlivé stěžovatele. Právě tato specifická povaha předmětných restitučních nároků vyžaduje, aby k nim nebylo přistupováno rigidně. Rozhodnou-li se oprávněné osoby pro společné uplatnění svých restitučních nároků, nelze jejich následnou aktivitu hodnotit zvlášť u každé z oprávněných osob,

jíž momentálně restituční nárok svědčí, ale s přihlédnutím k okolnostem v jejich vzájemné souvislosti a přičitatelnosti tak, že je třeba posuzovat aktivní přístup všech oprávněných osob souhrnně.

44. Jeví se též nepřijatelné, aby byla zjevně aktivní oprávněná osoba stížena rizikem procesního neúspěchu jen proto, že projevila vůli postupovat spolu s dalšími oprávněnými osobami (v tomto případě příbuznými), u nichž by následně nebyla shledána dostatečná aktivita. Přitom společný postup při uspokojování restitučních nároků oprávněných osob je hospodárnější než samostatný postup každé z nich. Uvedené je obzvláště patrné v nyní projednávané věci, kdy stěžovatelé považují své nároky (ačkoli právně samostatné) za společný rodinný nárok, k jehož uspokojení od počátku postupují společnými kroky; není proto divu, že vzniklou situaci pocítují úkorně.

45. Předpoklad liknavosti vedlejší účastnice a požadavek aktivního přístupu oprávněných osob jsou kritérii vytvořenými ustálenou rozhodovací praxí Nejvyššího soudu, jež nejsou výslovně upravena v restitučních předpisech. Nejvyšší soud nebyl limitován dikcí zákona a mohl zvolit takový výklad, jenž je souladný s obecnými východisky a principy restitučního zákonodárství. Požadavek stejné míry aktivního přístupu u každého stěžovatele v nyní projednávané věci proto není ústavně konformní.

46. Lze také přisvědčit stěžovatelům, že opačným výkladem by došlo k nedůvodnému znevýhodnění původních vlastníků s více právními nástupci oproti původním vlastníků s jedním právním nástupcem, neboť by společní právní nástupci museli vynaložit násobně vyšší aktivitu než jediný právní nástupce původního vlastníka, jestliže by společně usilovali o obnovu svého společného rodinného vlastnictví. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že stěžovatelé následně předmětný pozemek společnou vůlí převedli na třetí osobu [která je nadto s některými stěžovateli příbuzensky spjata]. Je tedy nutné zabránit další možné křivdě, jež by mohla vzniknout formalistickým lpěním na požadavku aktivního přičinění všech oprávněných osob, jež pouze společně usilují o napravení křivd spáchaných jejich předky.

47. Založil-li Nejvyšší soud svůj závěr o důvodnosti dovolání vedlejší účastnice na tom, že u stěžovatelů 2 a 4 nelze shledat aktivní přístup při uspokojování jejich restitučních nároků, a za takové situace součet hodnoty restitučních nároků ostatních stěžovatelů nepostačuje k vydání jimi požadovaného náhradního pozemku, postupoval příliš formalisticky a neadekvátně k oprávněným osobám, a tudíž nesouladně s východisky restitučního zákonodárství. Tím Nejvyšší soud porušil právo stěžovatelů na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 Úmluvy a nesplnil svoji povinnost ochránit legitimní očekávání stěžovatelů podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, že jim bude poskytnut přiměřený náhradní pozemek, které plyne z nároku založeného rozhodnutími vedlejší účastnice.

48. Jelikož bude na Nejvyšším soudu znovu rozhodnout o dovolání vedlejší účastnice proti rozsudku odvolacího soudu č. j. 11 Co 210/2018-513, nezabýval se Ústavní soud navazující otázkou, zda při odečtení nároků stěžovatelů 2 a 4 mohli ostatní stěžovatelé doplnit peněžitou částku odpovídající jmenovité hodnotě chybějících restitučních nároků, neboť ta je v tuto chvíli předčasná. Ze stejného důvodu se nezabýval ani otázkou případného bezdůvodného obohacení na straně stěžovatelů.

VII. Závěr

49. Vzhledem k výše uvedenému Ústavní soud dospěl k závěru, že napadenými rozhodnutími Nejvyššího soudu a odvolacího soudu byla porušena základní práva stěžovatelů zaručená v čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 Úmluvy ve spojení s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Ústavní soud proto stěžovatelům vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu v záhlaví uvedená rozhodnutí zrušil, včetně kasačního rozsudku Nejvyššího soudu, neboť je to nezbytné pro ochranu základních práv a svobod stěžovatelů (viz bod 18).

50. Úkolem Nejvyššího soudu bude znovu rozhodnout o dovolání vedlejší účastnice; vázán přitom bude právními názory Ústavního soudu vyjádřenými v tomto nálezu, tj. zejména že: 1. při posuzování liknavosti Státního pozemkového úřadu je třeba vzít v potaz jakoukoli aktivitu právního předchůdce oprávněné osoby při uspokojování jejího restitučního nároku; 2. uplatní-li oprávněné osoby svůj restituční nárok společně, nelze při posuzování liknavosti Státního pozemkového úřadu vyžadovat v každém jednotlivém případě stejnou míru aktivního přístupu všech oprávněných osob; ve snaze o napravení křivd spáchaných jejich společným právním předchůdcům je podstatný jejich projev vůle postupovat společně.

Č. 218**Diskriminace omezením provozu osobních přepravníků Segway v Praze
(sp. zn. IV. ÚS 1204/21 ze dne 14. prosince 2021)**

1. Existence odlišných věcných vlastností, kterými se pohyb přepravníků liší od pohybu jak chodců, tak cyklistů, dává racionální podklad pro zvláštní právní úpravu přepravníků; nejde proto o úpravu diskriminující osoby na přepravnících při srovnání s cyklisty či chodci. Stanovení kompetence (možnosti) vydat nařízení obce zakazující na místech specifikovaných v § 60a odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, provoz přepravníků nelze považovat za diskriminační, neboť obecně nelze vyloučit existenci míst, kde je dán rozumný důvod pro zákaz provozování přepravníků, ač tato místa eventuálně mohou užívat chodci či cyklisté. Přistoupí-li v konkrétním případě příslušný orgán k vydání zákazu, má význam zkoumat, zda daný zákaz v konkrétním případě není neústavní či nezákonný. Samotné zákonné zakotvení kompetence (možnosti) vydat nařízení zakazující provoz přepravníků na vymezených místech však neústavní není.

2. Opatřením obecné povahy vydaným v návaznosti na nařízení obce vydané podle § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu, lze proto zákaz provozování osobního přepravníku na chodníku, stezce pro chodce, stezce pro chodce a cyklisty, na odděleném pruhu pro chodce na stezce pro chodce a cyklisty, na pěších a obytných zónách nebo vozovce stanovit dopravní značkou i preventivně, je-li důvodem pro takový postup skutečnost obecně známá (tzv. notorieta). Příslušný orgán nemusí čekat na to, zda nebo až dojde ke kolizi přepravníků s chodci, ale na místech využívaných chodci může provoz přepravníků zakázat, aby kolizím předešel.

3. Zvolí-li orgán veřejné moci ze dvou možností výklad zákona, který umožňuje účinnější soudní ochranu práv dotčených osob, postupuje v souladu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Proto je ústavně konformní výklad, který osoby dotčené opatřením obecné povahy staví do výhodnější pozice v porovnání s výkladem, podle kterého by se dopravní značky měly umísťovat přímo na základě nařízení obce podle § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu; při napadení opatření obecné povahy dotčené osoby znají důvody regulace uvedené v odůvodnění napadeného opatření a mohou soudně brojit proti těmto důvodům návrhem na jeho zrušení podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

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 sdružení Asociace Segway ČR, o. s., sídlem Plavecká 405/2, Praha 2 – Nové Město, zastoupeného Mgr. Pavlem Říčkou, advokátem, sídlem Türkova 2319/5b, Praha 11 – Chodov, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. března 2021 č. j. 5 As 152/2019-50 a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. dubna 2019 č. j. 5 A 37/2017-137, za účasti Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a Magistrátu hlavního města Prahy, sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1 – Staré Město, jako vedlejšího účastníka řízení, a s ní spojeném návrhu na zrušení § 60a odst. 5 až 7 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních

komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, takto:

I. Ústavní stížnost se zamítá.

II. Návrh na zrušení § 60a odst. 5 až 7 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, 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“) 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 rozsudků označených v záhlaví pro porušení jeho základních práv a svobod zaručených v čl. 2 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). S ústavní stížností spojil podle § 74 zákona o Ústavním soudu návrh na zrušení § 60a odst. 5 až 7 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

2. Z ústavní stížnosti a jejích příloh se podává, že vedlejší účastník vydal dne 23. 11. 2016 pod č. j. MHMP-2105891/2016/O4/Kj opatření obecné povahy (dále jen „opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků“), jímž stanovil místní úpravu provozu na pozemních komunikacích v Praze spočívající v umístění dopravních značek „zóna s dopravním omezením“ a „konec zóny s dopravním omezením“ s dopravní značkou „zákaz vjezdu osobních přepravníků“, a to pro zajištění bezpečnosti chodců. S osobním přepravníkem se samovyvažovacím zařízením nebo s obdobným technickým zařízením (dále jen „přepravník“) je možno užívat i pozemní komunikace, kde se pohybují chodci. Stanovená zóna, v níž jsou přepravníky zakázány, zahrnuje Pražskou památkovou rezervaci, v níž je vysoká koncentrace pěších, ale i širší území, protože i zde jde o hustě zastavěné a obydlené území s vysokou koncentrací chodců. Vedlejší účastník shledal nevhodným omezení používání přepravníků jen v některých ulicích, neboť by to pouze znamenalo jejich přesun do ulic jimi méně zasažených. Proto zavedl zónový zákaz. Takovou úpravu si vynutila zjištění, že dochází ke kolizím chodců s osobami na přepravnících. Dále vedlejší účastník uvedl, že umístění značek opatřením obecné povahy nebylo nutné, neboť podle § 60a odst. 6 zákona o silničním provozu postačí, že bylo vydáno nařízení hlavního města Prahy č. 14/2016, kterým se vymezují místa, kde je provozování osobního přepravníku zakázáno (dále jen „nařízení o zákazu provozování přepravníků“). Již tímto nařízením se umísťují značky „zákaz vjezdu osobních přepravníků“, nicméně toliko z důvodu právní jistoty vedlejší účastník vydal i opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků.

3. Stěžovatelův návrh na zrušení uvedeného opatření obecné povahy o zákazu přepravníků zamítl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 28. 4. 2017 č. j. 5 A 37/2017-74, poté co dospěl k závěru, že k umístění dopravních značek zakazujících provozování přepravníků není třeba opatření obecné povahy, neboť v § 60a odst. 5 a 6 zákona o silničním provozu je obsažena speciální právní úprava, podle níž může obec nařízením stanovit na svém území místa, kde je provozování přepravníků zakázáno, takže dopravní značky „zákaz vjezdu přepravníků“ bylo možno umístit přímo na základě nařízení o zákazu provozování přepravníků. Opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků vedlejší účastník nemusel vydávat, nicméně jeho vydání nebylo důvodem pro jeho zrušení.

K námitkám nedůvodnosti zákazu, nedostatku podkladů a absenci odůvodnění opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků městský soud uvedl, že dané opatření fakticky realizovalo nařízení o zákazu provozování přepravníků, které je právním předpisem, a vedlejší účastník jím byl vázán.

4. Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil rozsudkem ze dne 28. 6. 2018 č. j. 5 As 166/2017-36. Opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků nepovažoval za pouhou faktickou realizaci nařízení o zákazu provozování přepravníků, protože zákaz provozování přepravníků stanovený v nařízení obce nemá vliv na proces umísťování značek, které se umísťují prostřednictvím opatření obecné povahy. Kasaci rozsudku městského soudu odůvodnil zjištěním, že městský soud se nezabýval námitkami proti proporcionalitě úpravy v opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků.

5. Městský soud následně napadeným rozsudkem znovu zamítl návrh na zrušení opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků. Uvedl, že návrh tohoto opatření nebylo třeba vyvěšovat na úředních deskách dotčených městských částí. Podle § 172 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se návrh opatření obecné povahy vyvěšuje na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se týká. Obcí je celé hlavní město Praha, a proto postačilo vyvěšení na úřední desce vedlejšího účastníka. Při posuzování proporcionality městský soud vyhodnotil, že účelem úpravy v opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků je ochrana bezpečnosti chodců v místech jejich vysoké koncentrace, čehož opatření dosahuje racionálním způsobem.

6. Stěžovatelovu kasační stížnost Nejvyšší správní soud napadeným rozsudkem zamítl. Neztotožnil se však s názorem městského soudu, podle kterého návrh opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků stačilo zveřejnit jen na úřední desce vedlejšího účastníka, nikoli na úředních deskách městských částí. Protože však nebyl stěžovatel dotčen tím, že návrh byl zveřejněn jen na úřední desce vedlejšího účastníka (námitky stěžovatel podal a vedlejší účastník se s nimi vypořádal), nepředstavovalo nezveřejnění návrhu na úředních deskách městských částí důvod pro zrušení opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků. Nejvyšší správní soud shledal, že vedlejší účastník v odůvodnění opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků vysvětlil, že důvodem jeho přijetí byla ochrana bezpečnosti chodců, přičemž vycházel z nařízení o zákazu provozování přepravníků jakožto právního předpisu, který pro něj byl závazný. Ohrožení bezpečnosti chodců nebylo třeba dokládat, neboť je dáno technickými vlastnostmi a parametry přepravníků, o nichž nebylo sporu. Opatření zakazující vjezd přepravníků může být přijato i preventivně, aniž by k řešení problematice existovaly statistiky nehodovosti. Úprava je podle Nejvyššího správního soudu proporcionální, neboť umožňuje dosáhnout stanoveného cíle (chránit chodce před střety s přepravníky), a splňuje i kritérium potřebnosti, protože daného cíle nelze dosáhnout lépe jinými prostředky. Vymezení území, které zahrnuje některé, ne však všechny části Prahy, omezuje adresáty co nejméně, a je tak splněno i kritérium proporcionality v užším smyslu.

II. Argumentace stěžovatele

7. Podle stěžovatele správní soudy napadenými rozsudky porušily jeho základní práva (viz sub 1). Nejvyšší správní soud sice konstatoval nesrozumitelnost právní úpravy, ale nevyvodil z toho další závěry. Předmětné opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků bylo podle něj vydáno formálně jako opatření obecné povahy, materiálně však jde o pouhé provedení nařízení o zákazu provozování přepravníků. Stejně tak Nejvyšší správní soud sice uznal, že návrh opatření obecné povahy měl být vyvěšen na úředních deskách dotčených pražských městských částí, nikoli jen na úřední desce vedlejšího účastníka, nicméně kasační stížnosti nevyhověl s odůvodněním, že tato nezákonnost nezpůsobila porušení práv stěžovatele. S tímto vypořádáním se stěžovatel neztotožňuje. Dále namítá, že Nejvyšší správní soud ani městský soud se nezabývaly oprávněností tvrzení vedlejšího účastníka, že praxe

ukázala, že dochází ke střetům chodců a osob na přepravnících, což podle stěžovatele statistiky nedokládají. Stěžovatel tvrdí, že k těmto střetům nedochází, a že tak neobstojí základ odůvodnění opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků. Správní soudy se nezabývaly tím, zda mají závěry v opatření obecné povahy oporu v podkladech ve spise. Studie Českého vysokého učení technického ve spise dokládá, že přepravníky nejsou nebezpečné. Nejvyšší správní soud učinil závěry rozporné s touto studií a nezabýval se otázkou, zda plošný zákaz provozování přepravníků nepoškodí tělesně postižené osoby, pro něž je přepravník mnohdy jedinou možností, jak se po městě pohybovat.

8. S ústavní stížností stěžovatel spojil návrh na zrušení § 60a odst. 5 až 7 zákona o silničním provozu, neboť tuto úpravu považuje za nesrozumitelnou a matoucí. Jde o zákonnou úpravu, která je výsledkem poslaneckého pozměňovacího návrhu, jenž však odporuje požadavkům judikatury Ústavního soudu k tzv. legislativním přílepkům. Daná zákonná úprava prakticky vylučuje možnost dotčených osob bránit se proti opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků. Stěžovatel ji považuje za diskriminační, neboť vyčleňuje jeden typ dopravního prostředku z obecné úpravy provozu a dává obcím nekontrolovatelný prostor pro jeho regulaci. Na jiné obdobné dopravní prostředky (kola, elektrokola, koloběžky či elektrokoloběžky) zmíněná zákonná úprava nedopadá.

III. Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka

9. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům a vedlejšímu účastníkovi.

10. Nejvyšší správní soud ve vyjádření uvedl, že opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků chrání bezpečnost chodců v oblasti, která zahrnuje i Pražskou památkovou rezervaci, tj. eliminuje pohyb přepravníků v místech, kde je vysoká koncentrace pěších. K nezveřejnění návrhu opatření obecné povahy na úředních deskách dotčených městských částí konstatoval, že pochybení při zveřejňování se nedotklo práv stěžovatele, který nemůže podávat žalobu v zájmu třetích osob. Právní úpravu v § 60a zákona o silničním provozu nepovažuje Nejvyšší správní soud za diskriminační, neboť se nevztahuje jen na přepravníky provozované stěžovatelem, ale pojem přepravník zahrnuje i jiná obdobná technická zařízení.

11. Městský soud odkázal na svůj rozsudek a vyjádřil přesvědčení, že stěžovatelova základní práva porušena nebyla.

12. Vedlejší účastník se s argumenty stěžovatele neztotožňuje a zdůraznil, že vydáním opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků chránil veřejný zájem.

13. Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka soudce zpravodaj nezasílal stěžovateli na vědomí a k případné replice, neboť neobsahují žádné nové relevantní skutečnosti.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

14. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v nichž byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně jím tvrzených práv (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

15. K aktivní procesní legitimaci stěžovatele je třeba uvést, že ten tvrdí, že je občanským sdružením, které podle svých stanov hájí zájmy majitelů osobních transportérů Segway a zájmy podnikatelů, kteří užívají při podnikání tyto transportéry. K takto tvrzené aktivní procesní legitimaci městský soud ani Nejvyšší správní soud v napadených rozsudcích neměly výhrady, a Ústavní soud tedy vychází z toho, že ji akceptovaly. V nálezu ze dne 30. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 59/14 (N 111/73 SbNU 757) Ústavní soud dovodil, že při podání návrhu na zrušení územního plánu jakožto opatření obecné povahy nemůže jít jednotlivci k tíži, že dal před

individuálním prosazováním svého práva na příznivé životní prostředí přednost jeho prosazování ve sdružení s jinými jednotlivci. Závěry tohoto nálezu Nejvyšší správní soud judikaturně rozvinul a zobecnil tak, že aktivně procesně legitimovány k podání návrhů na zrušení opatření obecné povahy mohou být zapsané spolky, mají-li užší vztah k regulaci, která je zavedena opatřením obecné povahy, při hájení zájmu svých členů (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021 č. j. 8 Ao 1/2021-133, bod 38, a ze dne 1. 7. 2021 č. j. 1 Ao 4/2021-56, bod 38). Ústavní soud nicméně zdůrazňuje, že hájení zájmů členů spolku v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy prostřednictvím spolku nemůže jít tak daleko, aby spolky svým návrhem hájily práva třetích osob, které nejsou jejich členy. Proto neshledává neústavním, odmítají-li se správní soudy zabývat námitkami v návrhu na zrušení opatření obecné povahy podaném spolkem poukazujícími na nezákonnost opatření obecné povahy či procesu jeho vydání, aniž je v nich uplatněno jasné a konkrétní tvrzení (či to nebude z povahy věci zjevné), že se namítaná nezákonnost dotkla práv samotného spolku či konkrétního člena tohoto spolku. Propojení namítané nezákonnosti s tvrzením o dopadu do práva spolku či alespoň některého jeho konkrétně určeného člena je z tohoto důvodu nezbytné. Ústavní soud má za to, že stěžovatel chrání zájmy svých členů, kteří jsou podle jeho tvrzení majiteli osobních transportérů Segway, a zájmy podnikatelů, kteří užívají při podnikání tyto transportéry, protože je ve světle výše uvedené judikatury nutno učinit závěr, že stěžovatel je v tomto rozsahu aktivně legitimován k podání této ústavní stížnosti.

V. Změna soudce zpravodaje

16. Ústavní stížnost byla dle rozvrhu práce Ústavního soudu pro rok 2021 (Org. 01/21) přidělena soudci Josefu Fialovi. Při posouzení věci dne 5. 10. 2021 však byl přijat návrh, který se podstatně lišil od návrhu soudce zpravodaje určeného rozvrhem práce Ústavního soudu. Proto byl předsedou senátu postupem podle § 55 zákona o Ústavním soudu jako nový soudce zpravodaj určen soudce Jan Filip.

VI. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

17. 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 věci obecných soudů a o zásahu Ústavního soudu do jejich rozhodovací činnosti lze uvažovat za situace, kdy je jejich rozhodování stíženo vadami, které mají za následek porušení ústavnosti (tzv. kvalifikované vady); o jaké vady přitom jde, lze zjistit z judikatury Ústavního soudu.

18. Proces interpretace a aplikace podústavního práva pak bývá stížen 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 uznávanému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů [viz např. náleze 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>].

VI. a) Posouzení ústavnosti a zákonnosti postupu při vydávání opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků

19. Ustanovení § 60a odst. 5 a 6 zákona o silničním provozu výslovně neřeší, zda se značky zákazu vjezdu přepravníků umísťují přímo na základě nařízení obce stanovícího zákaz provozování přepravníků, aniž by bylo třeba pro jejich umístění vydávat ještě opatření obecné povahy podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu (první výkladová varianta), nebo zda se má nejprve vydat nařízení podle § 60a odst. 5 daného zákona, v návaznosti na ně opatření obecné povahy o umístění příslušných značek a pak až na základě takového opatření značky umístit v terénu (druhá výkladová varianta). Podle první varianty představuje úprava v § 60a odst. 5 a 6 zákona o silničním provozu *lex specialis* k § 77 odst. 5 tohoto zákona, který by se v daném případě nepoužil. Podle druhé varianty nejde o *lex specialis* a povinnost vyznačit území dopravní značkou (§ 60a odst. 6 zákona o silničním provozu) obec naplňuje ve spolupráci s příslušným silničním úřadem, který vydává pro umístění značek opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud se v napadeném rozsudku přiklonil ke druhé výkladové variantě a Ústavní soud v takovém postupu nespatřuje tvrzené porušení stěžovatelových základních práv či svobod, nýbrž naopak posílení možnosti ochrany práv a zájmů dotčených osob (viz níže).

20. Ustanovení § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu zmocňuje obce k vydání nařízení. S tím je spjat požadavek, aby takový právní předpis byl přijat podle pravidel tvorby nařízení, což znamená, že jeho součástí není odůvodnění, neboť taková náležitost pro nařízení není zakotvena. Třeba poznamenat, že nařízením potenciálně dotčené osoby mají v procesu jeho přijetí – v porovnání s procesem vydání opatření obecné povahy – méně možností, jak hájit své zájmy. Proti návrhu opatření obecné povahy může kdokoli přímo dotčený podat připomínku (§ 172 odst. 4 správního řádu), kterou se musí správní orgán zabývat a vypořádat se s ní v odůvodnění. Ještě více jsou pak chráněna práva nebo zájmy dotčených vlastníků nemovitostí, kteří mohou proti návrhu opatření obecné povahy podat námitku (srov. blíže § 172 odst. 5 správního řádu), o níž se vydává rozhodnutí, které obsahuje odůvodnění, které se pak stává součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1 správního řádu).

21. Obdobná práva při vydávání nařízení pak dotčené osoby nemají. Tím, že se Nejvyšší správní soud přiklonil k výkladu, že je nejprve nutno vydat nařízení podle § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu a poté i opatření obecné povahy, jímž se dané značky umístí, posílil postavení dotčených osob. Umožnil totiž, že tyto osoby budou moci uplatnit připomínky či námítky v procesu přijímání opatření obecné povahy, bez něž příslušné značky nemohou být umístěny. Současně zlepšil jejich postavení tím, že se z odůvodnění opatření obecné povahy dozví důvody zavedení zákazu provozování přepravníků a dostane se jim vypořádání jejich připomínek a rozhodnutí o námitkách, přičemž tyto informace by se ze samotného nařízení nedozvěděly. Ústavní soud nicméně dodává, že právě uvedené představuje zlepšení postavení dotčených osob relevantní toliko z hlediska běžného zákona. Z předpisů ústavního pořádku totiž nevyplývá právo na účastenství ve správním řízení [viz bod 77 nálezu ze dne 27. 6. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 21/16 (N 110/85 SbNU 793; 282/2017 Sb.)], což platí i pro proces vydávání opatření obecné povahy.

22. Z ústavního hlediska je relevantní, že druhá výkladová varianta, k níž se přiklonil Nejvyšší správní soud, má dopad na poskytování soudní ochrany. Dotčené osoby mají možnost se soudně bránit proti opatření obecné povahy o umístění značek o zákazu provozování přepravníků, a to návrhem na jeho zrušení [§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“)]. Pro soudní ochranu práv jde o výhodnější pozici v porovnání s první výkladovou variantou (podle níž by se značky měly umísťovat rovnou na základě nařízení podle § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu), protože při napadení opatření obecné povahy dotčené osoby znají důvody regulace uvedené v odůvodnění napadeného opatření a před soudem mohou brojit proti těmto důvodům.

23. Naopak první výkladová varianta by vedla k tomu, že by bylo třeba napadat přímo nařízení ve smyslu § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu, které lze napadnout jakožto (podle vnější formy) právní předpis jen před Ústavním soudem v řízení o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení [čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy]. Aktivní procesní legitimace k podání takového návrhu svědčí omezenému okruhu subjektů (viz § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu) a dotčení jednotlivci jej mohou podat jen společně s ústavní stížností proti rozhodnutí nebo zásahu [§ 64 odst. 2 písm. d) téhož zákona], zatímco proti opatření obecné povahy (druhá výkladová varianta) se lze bránit před správním soudem.

24. Ústavní soud v minulosti judikoval, že akty orgánů veřejné správy, které jsou *prima facie* právními předpisy, neboť jsou tak označeny v zákoně zmocňujícím k jejich vydání, budou primárně přezkoumávány v řízení o kontrole norem, ledaže by Ústavní soud došel k závěru, že takové akty mají být napříště pro účely soudního řízení, v němž mají být přezkoumány, posuzovány podle svého materiálního pojetí, tedy kupř. jako opatření obecné povahy [náleze ze dne 31. 1. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 19/11 (N 23/64 SbNU 223; 132/2012 Sb.), bod 31; usnesení ze dne 21. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 7/20, bod 13]. Takto Ústavní soud rozhodl, že v řízení o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení není příslušný k návrhu na zrušení nařízení obce vydaného podle § 23 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, vymezujícího oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace užít ke stání vozidla za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy (tzv. nařízení o modrých parkovacích zónách), neboť takové nařízení je po materiální stránce opatřením obecné povahy (usnesení ze dne 18. 11. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 14/08).

25. Při první zvažované výkladové variantě (podle níž by se značky měly umísťovat rovnou na základě nařízení) by dané nařízení bylo podle formy právním předpisem, ale podle svého materiálního pojetí opatřením obecné povahy (srov. zmíněné usnesení sp. zn. Pl. ÚS 14/08, bod 28). V hypotetickém případě, že by se Nejvyšší správní soud přiklonil k první výkladové variantě a že by současně Ústavní soud dospěl k závěru, že nařízení ve smyslu § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu má být přezkoumáváno podle své materiální povahy v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (což však Ústavní soud nečiní, k tomu viz níže bod 30), pak by dotčené osoby v řízení o zrušení opatření obecné povahy čelily tomu, že by musely návrhovými body brojit proti důvodům přijetí nařízení, aniž by tyto důvody byly v nařízení uvedeny, neboť nařízení (z hlediska formy právní předpis) odůvodnění neobsahuje. Správní soudy a navrhovatelé by se museli potýkat s tím, že na formulaci návrhových bodů dopadá koncentrace (§ 101b odst. 2 s. ř. s.), ale důvody vydání nařízení by správní orgán prezentoval až ve vyjádření k návrhu, tj. zpravidla po koncentraci pro formulaci návrhových bodů.

26. Oproti tomu druhá výkladová varianta (značky se umísťují až opatřením obecné povahy) vede k tomu, že dotčené osoby mohou svým návrhem napadat opatření obecné povahy, které důvody pro vydání objasňuje v odůvodnění, a návrhové body tak lze směřovat proti sděleným důvodům. Z hlediska soudní ochrany mají dotčené osoby výhodnější postavení.

27. Ústavní soud dále nemohl přisvědčit výkladu, podle kterého by se mělo nařízení podle § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu přezkoumávat v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a proto neústavnost neshledal v závěru Nejvyššího správního soudu, že místa, kde je provozování přepravníků zakázáno, se dopravními značkami osazují až na základě opatření obecné povahy, neboť soudní ochrana dotčených osob je zajištěna návrhem na zrušení opatření obecné povahy o umístění těchto značek. Ve druhé výkladové variantě totiž vystupuje nařízení podle § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu z materiálního hlediska v podobě toliko závazného podkladu pro vydání opatření obecné povahy o umístění značek, ale samo o sobě nemá vně vnitřních postupů správních orgánů relevantní dopad na jednotlivce. Podle této výkladové varianty samo vydání nařízení nestačí k umístění značek a až umístěním

značek na základě vydání opatření obecné povahy o jejich umístění se zasáhne přímo do právní sféry jednotlivců.

28. Ústavní soud neakceptoval ani námitku stěžovatele, podle které by vydávání nařízení podle § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu a následné vydání opatření obecné povahy o umístění značek zakazujících vjezd přepravníkům činilo z přijímání takového opatření jen formální, a tudíž nesmyslný úkon. Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku (v bodě 54) uvedl, že dané nařízení o zákazu provozování přepravníků bylo jakožto (podle formy) právní předpis pro vedlejšího účastníka závazné při vydávání opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků. Podle názoru Ústavního soudu ani závěr o vázanosti vedlejšího účastníka nařízením o zákazu provozování přepravníků nečiní z procesu přijímání opatření obecné povahy formální proceduru před správním orgánem, jejíž výsledek by byl od počátku předurčen nařízením, tj. dopředu známý a nezměnitelný. Shledá-li silniční úřad, který vydává opatření obecné povahy (§ 77 odst. 1 zákona o silničním provozu), že by porušil práva dotčených osob či do nich nepřiměřeným způsobem zasáhl, vydal-li by opatření obecné povahy způsobem, který kopíruje nařízení, jímž byl stanoven zákaz provozování přepravníků, pak se mu nabízí možnost obrátit se na orgán obce, který dané nařízení vydal, s podnětem na změnu takového nařízení. Jde o postup v duchu základních zásad činnosti správních orgánů, které mají podle § 8 odst. 2 správního řádu spolupracovat v zájmu dobré správy. Podání připomínek (§ 172 odst. 4 správního řádu) či námitek (§ 172 odst. 5 správního řádu) k návrhu opatření obecné povahy (viz sub 20), či samotný proces přípravy opatření obecné povahy, tudíž může vést k vnitřně sladěnému postupu správních orgánů vedoucímu k tomu, že nařízení vymezující místa, kde je provozování přepravníků zakázáno (§ 60a odst. 5 zákona o silničním provozu), změní orgán, který je vydal, do podoby, jež bude dotčeným osobám více, či dokonce plně vyhovovat, a po této úpravě nařízení bude vydáno opatření obecné povahy umísťující příslušné dopravní značky zakazující provoz přepravníků.

29. Ani závěr Nejvyššího správního soudu, že vedlejší účastník byl při vydávání opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků vázán nařízením o zákazu provozování přepravníků, nečiní tedy z procesu přijímání takového opatření obecné povahy prázdnou proceduru. Nevede k absurdnímu důsledku, který by spočíval v tom, že by dotčené osoby sice mohly podat proti návrhu opatření obecné povahy námitky či připomínky, ale že by úkolem silničního úřadu bylo tyto námitky a připomínky bez ohledu na jejich opodstatněnost vždy jen zamítnout, aby vydal opatření obecné povahy v podobě, k níž je vázán nařízením vydaným podle § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu. Nelze totiž vyloučit, že námitky či připomínky povedou k tomu, že silniční úřad svým podnětem bude úspěšně iniciovat patřičnou změnu nařízení a opatření obecné povahy vydá až v návaznosti na změněné nařízení. Nevyhoví-li orgán, který nařízení vydal (tj. Rada hlavního města Prahy, rada obce či zastupitelstvo obce, která nemá zřízení radu), podnětu silničního úřadu ke změně svého nařízení, může si silniční úřad od rady (zastupitelstva) vyžádat alespoň sdělení důvodů, proč nepřistoupila k navržené změně, resp. proč trvá na původním znění nařízení, a tyto důvody pak může silniční úřad uvést v odůvodnění opatření obecné povahy, které vydá vázán nařízením v jeho původní podobě. I to má určitý význam, neboť vydané opatření obecné povahy lze před soudem napadat návrhem na jeho zrušení a pro toto řízení mají význam důvody uvedené v odůvodnění opatření obecné povahy.

30. Možno doplnit, že vázanost silničního úřadu nařízením obce podle § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu neklade překážky soudní ochraně v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy o umístění značek, které z tohoto nařízení vychází. U daného nařízení je soud oprávněn posoudit jeho soulad se zákonem podle čl. 95 odst. 1 Ústavy a při závěru o jeho nezákonnosti jím není vázán. Na vydání nařízení podle § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu, které je součástí širšího procesu umístění značky, dopadá i § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, podle něhož dopravní značky se smějí užívat jen v takovém rozsahu

a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem. V rozsahu, v němž zmíněnému nebo jinému zákonnému požadavku nařízení odporuje, jej soud s právními účinky *inter partes* nebude aplikovat [srov. nález ze dne 1. 11. 2001 sp. zn. III. ÚS 274/01 (N 168/24 SbNU 243)]. Případný závěr soudu o rozporu nařízení podle § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu se zákonem vyjádřený v rozsudku, kterým se ruší opatření obecné povahy o umístění značky, je silniční úřad povinen respektovat při eventuálním vydání nového opatření obecné povahy ve věci, v níž soud zrušil předešlé opatření obecné povahy.

31. Stěžovatel dále brojí proti závěru Nejvyššího správního soudu, který sice shledal nezákonnost v postupu vedlejšího účastníka, nicméně vyhodnotil, že tato nezákonnost se stěžovatele nedotkla. Konkrétně Nejvyšší správní soud uvedl, že vedlejší účastník porušil § 172 odst. 1 správního řádu, když návrh opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků zveřejnil jen na své úřední desce, a nikoli též na úředních deskách jednotlivých dotčených městských částí, avšak že tato nezákonnost se nedotkla stěžovatele, který se i přesto s návrhem opatření obecné povahy seznámil a podal proti němu námitky, jimiž se vedlejší účastník zabýval. Opačný závěr by podle Ústavního soudu vedl k tomu, že by se v rozporu s procesními zásadami nejdříve mohla posoudit obsahová argumentace stěžovatele, který by však v případě neúspěchu mohl věc vrátit do stadia přezkumu nikoli obsahu správního aktu, nýbrž postupu při jeho vydání. Ústavní soud uvádí, že ústavní stížnost neslouží k nápravě každého porušení procesních ustanovení v objektivní poloze a nemůže být ani v „záloze“ pro případ neúspěchu při uplatnění námitek proti obsahu aktu správního orgánu či soudu. Porušení základních práv či svobod nelze ztotožnit s jakýmkoli nedodržením procesních pravidel stanovených právními předpisy, ale vždy je třeba zkoumat, zda se jejich nedodržení v konkrétní věci skutečně projevilo i porušením základních práv či svobod [srov. nález ze dne 3. 4. 2018 sp. zn. IV. ÚS 719/18 (N 69/89 SbNU 79), bod 20]. Ústavní soud souhlasí s tím, že Nejvyšším správním soudem shledanou nezákonnost při vyvěšování návrhu opatření obecné povahy nebyl stěžovatel dotčen. Smyslem povinnosti správního orgánu vyvěsit návrh opatření obecné povahy (§ 172 odst. 1 správního řádu) je informování veřejnosti o záměru přijmout dané opatření a umožnit podání připomínek či námitek. Stěžovatel se o návrhu opatření dozvěděl a námitky podal, zmíněnou nezákonností tudíž relevantně dotčen nebyl.

32. Ústavní soud uzavírá, že v souvislosti s výše posuzovanými procesními otázkami neshledal porušení stěžovatelových základních práv či svobod, když samotné porušení objektivního podústavního práva takový důsledek nemělo (viz sub 31) a posuzování těchto námitek je v kognici obecných soudů (viz blíže sub 17), neboť objektivně vadné rozhodnutí se musí projevit v popření nebo nerespektování základních práv a svobod.

VI. b) Věcné posouzení opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků

33. Opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků vedlejší účastník odůvodnil (stručně shrnuto) zájmem na ochraně bezpečnosti a zdraví chodců. Zmínil, že oblast, kde zakázal přepravníky, zahrnuje Pražskou památkovou rezervaci, tj. území, kde je vysoká koncentrace pěších, a dále i širší území, které je podle něj hustě obydlené a s vysokou koncentrací pěších. Opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků má podle svého odůvodnění chránit chodce před rizikem kolize s přepravníky. Tyto nosné důvody pak potvrdily i správní soudy v napadených rozsudcích.

34. Směřuje-li ústavní stížnost proti rozhodnutí vydanému v soudním řízení správním, není samo o sobě významné, je-li namítána jeho věcná nesprávnost, neboť 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 k přezkumu z hlediska dodržení ústavnosti, tj. zda v řízení (rozhodnutím v něm vydaným) nebyly porušeny předpisy ústavního pořádku, ústavně zaručená práva nebo svobody jeho účastníků a zda řízení bylo vedeno

v souladu s ústavními principy. Ústavněprávním požadavkem též je, aby správními soudy vydaná rozhodnutí byla řádně, srozumitelně a logicky odůvodněna.

35. Ústavní soud ve své judikatuře zastává stanovisko, podle kterého postup v soudním řízení správním, zjišťování a hodnocení skutkového stavu i výklad jiných než ústavních předpisů, jakož i jejich aplikace při řešení konkrétních případů jsou záležitostmi správních soudů. Z hlediska ústavněprávního může být pouze posouzeno, zda skutková zjištění mají dostatečnou a racionální základnu, zda právní závěry správních soudů nejsou s nimi v extrémním nesouladu a zda podaný výklad práva je i ústavně konformní, resp. není-li naopak zatížen libovůlí. Takovéto pochybení v posuzované věci neshledal. Na právních závěrech Nejvyššího správního soudu neshledal Ústavní soud žádné vybočení z výkladových pravidel s ústavní relevancí, které by odůvodňovalo jeho případný kasační zásah. Stěžovatel pouze polemizuje s právními závěry Nejvyššího správního soudu a krajského soudu, což nezakládá důvodnost ústavní stížnosti a svědčí o její zjevné neopodstatněnosti [viz např. nálezn Ústavního soudu ze dne 9. 7. 1996 sp. zn. II. ÚS 294/95 (N 63/5 SbNU 481)].

36. Pro úplnost Ústavní soud zdůrazňuje, že na klíčovém závěru Nejvyššího správního soudu, že vedlejšího účastníka vedla k zákazu vjezdu a provozování osobního přepravníku na pozemních komunikacích skutečnost, že osobním přepravníkem je možno se pohybovat i na pozemních komunikacích, kde se vyskytují chodci, a že pro jejich bezpečnost v historickém a širším centru hl. m. Prahy bylo nutno provoz těchto přepravníků regulovat, neshledal nic neústavního.

37. Stejně tak závěr správních soudů, že důvody ohrožení bezpečnosti chodců nebylo nutno nějakým způsobem dokládat, neboť vycházejí z technických vlastností a parametrů osobních přepravníků, o nichž není sporu, a opatření upravující provoz na pozemních komunikacích, resp. zákaz vjezdu určitých dopravních prostředků, může být přijato i preventivně, aniž by k řešené problematice již existovaly určité statistiky policie, stížnosti od občanů a podobně, nelze shledat *a priori* neústavní ani z obecných hledisek zákazu svévole či libovůle. Konečně je nutno přisvědčit Nejvyššímu správnímu soudu též v jeho právním názoru, že z hlediska proporcionality je zřejmé, že smysl umístění dopravních značek je opodstatněný; opatření má za cíl ochránit chodce v hl. m. Praze před střety s osobními přepravníky, čehož lze stanovením zákazu jejich vjezdu dosáhnout. Opatření tak i podle Ústavního soudu splňuje kritérium vhodnosti.

38. Jak ostatně zmiňuje důvodová zpráva k zákonu č. 48/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, přepravníky představují nový dopravní prostředek (pozn. Ústavního soudu – jeho výroba byla po dvaceti letech ukončena v červenci 2020 – podle <https://www.washingtonpost.com/technology/2020/06/24/segway-stops-production/> – navštíveno 5. 12. 2021) a uživatelé často nemají předchozí zkušenosti s jeho ovládním. Podle § 60a odst. 1 zákona o silničním provozu se přepravník obecně může pohybovat na místech užívaných chodci. Pak ovšem, jde-li o místa, kde se chodci pravidelně vyskytují ve velkém počtu, což jsou bez potřeby dokazování chodníky v historickém centru Prahy, může užití takových míst chodci a současně pro provoz přepravníků vést ke vzniku potenciálně nebezpečných situací. Do těchto úvah vedlejšího účastníka a správních soudů Ústavní soud neshledal důvod zasahovat. Vysoká koncentrace chodců klade natolik velké nároky nejen na pozornost osob na přepravnících, ale i na jejich schopnost přepravník ovládat a rychle s ním zastavit či změnit směr jízdy, že je dáno reálné riziko střetů chodců s přepravníky zejména, není-li respektován stanovený požadavek rychlosti jízdy a pravidel pohybu přepravníků po chodnících, přičemž takto těžký dopravní prostředek může řídit i osoba bez potřebných zkušeností.

39. Stejně tak Ústavní soud souhlasí s Nejvyšším správním soudem, že opatřením obecné povahy vydaným v návaznosti na nařízení podle § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu lze zákaz provozování přepravníků dopravní značkou stanovit i preventivně. Příslušný orgán nemusí čekat na to, zda nebo až nastanou kolize přepravníků s chodci, ale na místech využívaných chodci může provoz přepravníků zakázat, aby kolizím předešel, je-li důvodem pro takový postup skutečnost obecně známá (tzv. notorieta). Hodnocení, že rizikovým faktorem odůvodňujícím takový zákaz je též přítomnost chodců jako z podstaty věci nejohroženější skupiny silničního provozu, považuje Ústavní soud za srozumitelné a logické, proto z ústavněprávního hlediska není prostor, aby do něj vstupoval.

40. Stěžovatel dále namítá, že se městský soud ani Nejvyšší správní soud nezabývaly jeho námitkou, že opatření obecné povahy o zákazu přepravníků poškodí osoby se zdravotním postižením, které jako kompenzační pomůcku užívají invalidní vozík fungující na principu přepravníku se samovyvažovacím zařízením. Ústavní soud odkazuje na svůj výše vyložený závěr (část IV tohoto nálezu), že neústavnost nezakládá postup správních soudů, které se nezabývají námitkami v návrhu na zrušení opatření obecné povahy podaném spolkem poukazujícími na nezákonnost daného opatření či procesu jeho vydání, u nichž nebude uplatněno jasné a konkrétní tvrzení, že se namítaná nezákonnost dotkla práv samotného spolku či konkrétního člena tohoto spolku. Stěžovatel je právnickou osobou, z povahy věci tedy nemůže být zdravotně postižený. Ve svém návrhu na zrušení opatření obecné povahy nezmínil, že by jeho členem byla nějaká osoba se zdravotním postižením, která používá invalidní vozík na principu přepravníku. Stěžovatelovou argumentací zásahem do postavení osob se zdravotním postižením se tak soudy zabývat nemusely. Stěžovateli nepřislouží ochrana práv třetích osob, které nejsou jeho členy, a městský soud v bodě 54 napadeného rozsudku uvedl, že stěžovatel není povolán k ochraně práv osob se zdravotním postižením.

41. Ústavní soud po přezkumu napadených rozsudků Nejvyššího správního soudu a městského soudu uzavírá, že jde o rozhodnutí ústavně konformní a srozumitelná, a zejména úvahy Nejvyššího správního soudu neshledal Ústavní soud nikterak nepřiměřenými či extrémními. Ústavní soud konstatuje, že správní soudy v meritu předmětné věci rozhodovaly v souladu s ustanoveními hlavy páté Listiny, napadená rozhodnutí nelze označit jako rozhodnutí svévolná, ale tato rozhodnutí jsou výrazem nezávislého soudního rozhodování, které nevybočilo z mezí ústavnosti a požadavků čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.

42. 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 ve věci samé zamítnout podle § 82 odst. 1 téhož zákona.

VII. K návrhu na zrušení § 60a odst. 5 až 7 zákona o silničním provozu

43. Spolu s ústavní stížností byl podán akcesorický návrh na zrušení § 60a odst. 5 až 7 zákona o silničním provozu. Protože takový návrh lze podat pouze spolu s ústavní stížností proti rozhodnutí orgánu veřejné moci, vydanému na základě aplikace napadeného právního předpisu či jeho části, tento návrh sdílí osud ústavní stížnosti (§ 74 ve spojení s § 68 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

44. Senát Ústavního soudu, který rozhoduje o samotné ústavní stížnosti, může posoudit akcesorický návrh na zrušení zákona či jeho jednotlivých ustanovení z hlediska, zda jde o návrh zjevně neopodstatněný. Dospěje-li senát k jednomyslnému závěru o zjevné neopodstatněnosti takového akcesorického návrhu, je povolán jej z tohoto důvodu odmítnout podle § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu [srov. část VIII. 1 a bod 56 nálezu ze dne 16. 12. 2020 sp. zn. I. ÚS 945/20 (N 233/103 SbNU 372), část V. d) a bod 63 nálezu ze dne 23. 7. 2019 sp. zn. IV. ÚS 4241/18 (N 140/95 SbNU 191)]. To platí zejména tam, kde se argumentace ústavní stížnosti a s ní spojený akcesorický návrh na zrušení právního předpisu míjí.

45. Vzhledem k tomu, že v návrhu stěžovatel zpochybňuje mimo jiné ústavnost legislativního procesu, je nutné vypořádat nejprve tento návrh.

46. Úprava v § 60a odst. 5 až 7 byla od zákona o silničním provozu vložena zákonem č. 48/2016 Sb. Stěžovatel namítá, že byla přijata jako tzv. přílepek způsobem, který odporuje ústavním požadavkům na legislativní proces. Ústavní soud připomíná, že o tzv. přílepek jde tehdy, kdy se pozměňovacím návrhem k návrhu zákona připojí úprava jiného zákona, který s legislativní předlohou nesouvisí. Ústavně konformní výklad ustanovení upravujících právo podávat pozměňovací návrhy vyžaduje, aby pozměňovací návrh toliko pozměňoval předkládanou právní úpravu, takový návrh nesmí představovat extenzivní překročení předmětu projednávaného návrhu zákona [nález ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), body 50, 51 a 66; nález ze dne 27. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.), bod 41].

47. Legislativní proces vedoucí k přijetí zákona č. 48/2016 Sb. byl zahájen vládním návrhem zákona (sněmovní tisk 471/0). Již od počátku byl koncipován jako novela, která má změnit mimo jiné zákon o silničním provozu, a jedním z jeho cílů podle důvodové zprávy bylo zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích zavedením některých nových, v zákoně dosud neobsažených pravidel a institutů, jakým je i provoz samohybných vozítek typu Segway (přepravníků). Již původní návrh zákona obsahoval úpravu, která je (až na dílčí rozdíly) předobrazem § 60a odst. 1 až 4 zákona o silničním provozu. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona uváděla, že „ve vztahu k možnosti regulace provozu osobních přepravníků na území obcí (popř. i mimo ně) se speciální úprava na úrovni zákona nenavrhuje. Pro tyto účely považuje předkladatel nicméně za vhodné a účelné využití umístění dopravního značení, které v souladu se zákonem č. 361/2000 Sb. umísťuje příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Pro tento účel bude do příslušné vyhlášky č. 30/2001 Sb. (pozn. Ústavního soudu: v současnosti jde o vyhlášku č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích) doplněna podoba nové zákazové značky, stanovující zákaz pohybu na osobních přepravnících“. Absence speciální úpravy umožňující obcím regulovat přepravníky se stala předmětem pozornosti poslanců. Ve druhém čtení zákona podal poslanec Daniel Korte pozměňovací návrh, aby byla taková speciální úprava do zákona vložena (viz sněmovní tisk 417/3). Na základě tohoto návrhu se do zákona dostala úprava, která představuje současné znění § 60a odst. 5 až 7 zákona o silničním provozu [sněmovní tisky ze 7. volebního období Poslanecké sněmovny (2013–2017) vážící se k přijetí zákona č. 48/2016 Sb. jsou dostupné z <https://www.psp.cz>].

48. Ústavní soud shledal, že popsáný pozměňovací návrh nevybočil z předmětu projednávaného návrhu zákona, týkal se totiž stejně jako samotný návrh zákona pravidel provozu na pozemních komunikacích. Okolnost, že předkladatel pozměňovacího návrhu měl na rozdíl od vlády, která předložila samotný návrh zákona, rozdílný názor na potřebu speciální úpravy umožňující obcím regulovat přepravníky, nelze ani v nejmenším vyhodnotit jako vybočení pozměňovacího návrhu z předmětu projednávaného návrhu zákona. Naopak zvažování, zda je takové speciální úpravy třeba, má úzký vztah k předmětu návrhu zákona, který se zabýval mimo jiné přepravníky a pravidly jejich užití. Nešlo tedy o tzv. přílepek, který by představoval porušení pravidel legislativního procesu.

49. Nedůvodné je stěžovatelovo tvrzení o diskriminační povaze právní úpravy umožňující nařízením obce zakázat přepravníky (§ 60a odst. 5 zákona o silničním provozu), protože osoby na přepravnících jsou diskriminovány vůči cyklistům a jezdcům na koloběžkách. Stěžovatel vychází z toho, že osoba na přepravníku je pro účely provozu na pozemních komunikacích srovnatelná s cyklistou či jezdcem na koloběžce. Protože se podle § 57 odst. 2 věty druhé zákona o silničním provozu považuje koloběžka z hlediska provozu na pozemních komunikacích za jízdní kolo, dopadá na jízdní kolo a koloběžku totožná úprava a v dalších úvahách se tak lze omezit na to, jaká regulace se týká jízdních kol. Ústavní soud nesdílí

přesvědčení stěžovatele, že by osoba na přepravníku a cyklista byli bez dalšího podobnou kategorií. Podobnou kategorií nejsou ani osoby na přepravnících a chodci. Ostatně zákon o silničním provozu pojímá osoby na přepravnících jako zvláštní kategorii na pomezí mezi chodcem a cyklistou.

50. Zákonná úprava v § 60a zákona o silničním provozu dopadá na přepravníky se samovyvažovacím zařízením. S ohledem na toto zařízení zákonodárce vychází z toho, že přepravník je ovladatelný i při nízkých rychlostech (rychlosti chůze) na rozdíl od kola, které přestává být v nízkých rychlostech stabilní. Osoba na přepravníku se tak může pohybovat za podmínky, že jede rychlostí chůze, i na chodníku, na stezce pro chodce, na odděleném pruhu pro chodce na stezce pro chodce a cyklisty a v pěších zónách (§ 60a odst. 1 zákona o silničním provozu), což podle obecné úpravy neplatí pro cyklisty, kteří tato místa nesmí užívat pro jízdu na kole [§ 39 odst. 4 ve spojení s § 2 písm. f), § 53 odst. 2 a § 57 odst. 6 téhož zákona], není-li v zákoně stanoveno jinak. Zákonná úprava dále reflektuje, že přepravník může obdobně jako jízdní kolo vyvinout výrazně vyšší rychlost než chodec, v čemž lze jízdní kolo a přepravník připodobnit. Zákonodárce danou skutečnost reflektoval tak, že přepravník lze užívat i na jízdním pruhu vyhrazeném pro cyklisty, stezce pro cyklisty a odděleném pruhu pro cyklisty na stezce pro chodce a pro cyklisty. Na těchto místech se mohou přepravníky pohybovat stejně jako jízdní kola (§ 60a odst. 2 téhož zákona) a provoz přepravníků na těchto místech nelze zakázat ani nařízením obce (§ 60a odst. 5 téhož zákona *a contrario*). Tam, kde není chodník, stezka pro chodce, stezka pro chodce a cyklisty, jízdní pruh vyhrazený pro cyklisty nebo stezka pro cyklisty nebo kde je chodník neschůdný, smí se osoba na přepravníku pohybovat po levé krajnici nebo co nejbližší při levém okraji vozovky (§ 60a odst. 3 téhož zákona). Popsané užití vozovky či krajnice přepravníky je obdobou jak úpravy pro chodce, kteří se mají pohybovat po chodníku či stezce pro chodce a vozovky či krajnice mohou užít tam, kde není chodník (§ 53 odst. 1 a 3 téhož zákona), tak úpravy pro cyklisty, kteří musí užít jízdní pruh pro cyklisty, vyhrazený jízdní pruh pro cyklisty a stezky pro cyklisty, jsou-li zřízeny (§ 57 odst. 1 téhož zákona), tj. cyklisté vozovku nesmí užít tam, kde jsou zřízeny stezky pro cyklisty, či nesmí užít jinou část vozovky než vyhrazený pruh.

51. Lze shrnout, že osoby na přepravnících mají některé charakteristiky společné s chodci (avšak odlišné od cyklistů) jako např. možnost bezpečného pohybu rychlostí chůze. Jiné mají zase společné s cyklisty, ale odlišné od chodců (možnost vyvinout vyšší rychlost s hrozícími následky při kolizích vzhledem k váze přepravníku spolu s váhou přepravované osoby). Existence odlišných vlastností, kterými se pohyb přepravníků liší od pohybu jak chodců, tak cyklistů, dává racionální podklad pro zvláštní úpravu přepravníků. Odlišnost úpravy je tedy založena na rozdílných věcných charakteristikách, nelze proto souhlasit se stěžovatelem, že by šlo o úpravu diskriminující osoby na přepravnících při srovnání s cyklisty či chodci.

52. Uvedené platí i pro § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu, neboť specifická povaha osobních přepravníků si může vyžádat na některých místech zvláštní úpravu spočívající v zákazu provozování přepravníků. Stanovení kompetence (možnosti) vydat nařízení zakazující na místech specifikovaných v § 60a odst. 5 daného zákona provoz přepravníků nelze považovat za diskriminační, neboť obecně nelze vyloučit existenci míst, kde je dán rozumný důvod pro zákaz provozování přepravníků, ač tato místa eventuálně mohou užívat chodci či cyklisté. Přistoupí-li v konkrétním případě příslušný orgán k vydání zákazu, má význam zkoumat, zda daný zákaz v konkrétním případě není neústavní či nezákonný. Samotné zákonné zakotvení kompetence (možnosti) vydat nařízení zakazující provoz přepravníků na vymezených místech však neústavní není.

53. Dále stěžovatel považuje úpravu v § 60a odst. 5 až 7 zákona o silničním provozu za neústavní, neboť je podle jeho názoru nesrozumitelná, nepřehledná, legislativně nedokonalá, a neprovázána se zbytkem právního řádu. Ústavní soud připomíná, že podle úpravy v § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu se opatřením obecné povahy stanovuje místní a přechodná

úprava provozu na pozemních komunikacích, jde-li o její úpravu značkami, které ukládají povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu. Oproti této obecné úpravě představuje cizorodý prvek úprava v § 60a odst. 5 až 6 zákona o silničním provozu, která počítá s vydáním nařízení obce. Právní úprava, která na několika místech právního řádu do procesu umístění dopravních značek vkládá vydávání nařízení obce, je předmětem propracované kritiky, která poukazuje na řadu výkladových potíží, jež existence takových nařízení způsobuje [viz např. Hejč, D., Husseini, F., Kadečka, S. Právní formy místní regulace dopravy (nejen ve světle aktuální soudní judikatury). In Správní právo, č. 1, roč. 2013]. Ústavní soud nicméně konstatuje, že ne každá legislativní nedokonalost právní úpravy či výkladové obtíže s ní spojené zakládají její neústavnost. Důvod ke zrušení právního předpisu Ústavním soudem by byl dán až v případě takových vad, pro které nelze ani za pomoci standardních výkladových přístupů vůbec zjistit normativní obsah právní úpravy. O takový případ nejde u § 60a odst. 5 až 7 zákona o silničním provozu, neboť interpretační potíže s těmito ustanoveními spojené lze překlenout výkladem, jak ostatně učinil Nejvyšší správní soud v posuzované věci. Nehledě na to, co bylo právě uvedeno, je třeba připomenout, že ani jiné zjištění nemohlo nic změnit na závěru o ústavní konformitě postupu vedlejšího účastníka při opatřeních k ochraně bezpečnosti chodců v uvedené části hlavního města Prahy.

54. Ústavní soud uzavírá, že stěžovatelův akcesorický návrh na zrušení § 60a odst. 5 až 7 zákona o silničním provozu je tak návrhem zjevně neopodstatněným.

VIII. Závěr

55. Ústavní soud posoudil ústavní stížnost z hlediska kompetencí daných mu Ústavou, tj. z pozice soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Protože ze shora uvedených důvodů nezjistil namítané porušení základních práv stěžovatele (viz sub 1), nezbylo než jeho ústavní stížnost mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení ve věci samé zamítnout podle § 82 odst. 1 téhož zákona, jelikož senát rozhodující o nynější ústavní stížnosti nedospěl podle § 43 odst. 2 písm. a) a § 19 odst. 2 zákona o Ústavním soudu k jednomyslnému závěru.

56. S touto ústavní stížností spojený návrh na zrušení § 60a odst. 5 až 7 zákona o silničním provozu Ústavní soud odmítl podle § 43 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu jako návrh zjevně neopodstatněný.

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudce Josefa Fialy

V souladu s § 22 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podávám odlišné stanovisko k I. výroku nálezu ve věci sp. zn. IV. ÚS 1204/21 a jeho odůvodnění:

1. Podle mého názoru bylo napadenými rozhodnutími obecných soudů porušeno stěžovatelovo právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (viz níže), a proto nesouhlasím s I. výrokem nálezu, jímž byla ústavní stížnost zamítnuta, a s odůvodněním tohoto výroku uvedeným v části VI. b).

2. Souhlasím s tím, že zákaz provozování přepravníků na těch chodnících, pěších zónách a obytných zónách, stezkách pro chodce a cyklisty nebo na odděleném pruhu pro chodce na stezce pro chodce a cyklisty (pro zjednodušení dále tato místa označuji souhrnně jako „chodníky“), kde je vysoká koncentrace chodců, je racionální a proporcionální opatření chránící bezpečnost nejen chodců, ale i samotných osob pohybujících se na přepravnících. Ovšem na každém chodníku není pravidelně vysoká koncentrace chodců. Jde-li o (polo)prázdný chodník, pak zastávám názor, že nelze odůvodnit zákaz provozování přepravníků rizikem střetu chodců s přepravníkem jedoucím rychlostí chůze. Na (polo)prázdném chodníku totiž osoba na přepravníku nemusí „kličkovat“ mezi chodci, ale jednotlivým chodcům se může bezpečně

vyhnout (podobně jako chodec jdoucí v protisměru), neboť na tento manévr bude mít dostatek prostoru a času. Na chodnících se přepravník může pohybovat nejvýše rychlostí srovnatelnou s rychlostí chůze [§ 60a odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů].

3. Problém s posuzováním opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků spatřuji v tom, že oblast, jíž se zákaz týká, je natolik velká, že zahrnuje jak chodníky s vysokou koncentrací chodců (a zde je zákaz provozování přepravníků důvodný), tak chodníky, kde vysoká koncentrace chodců prostě není, a jde o ony (polo)prázdné chodníky (zde považuji odůvodnění zákazu bezpečností chodců pro jejich vysokou koncentraci, jak učinil správní orgán, za neudržitelné). Oblast, které se zákaz týká, sahá např. jižněji, než je Jižní spojka, nezahrnuje tedy jen historické jádro Prahy či její širší centrum, jak se naznačuje v bodě 36 nálezu. Mám vážné pochyby, zda např. o ulicích Lopatecká (v Podolí), Na Jezerce (v Nuslích), Radhošťská (na Vinohradech), U Průhonu či Železničářů (v Holešovicích), jakož i o řadě dalších míst, na něž zákaz dopadá, lze uvést, že je zde pravidelně vysoká koncentrace chodců (srov. slepou ulici Mezi Sklady v Krči). A přesto i na chodnících v těchto ulicích platí zákaz provozování přepravníků, který správní orgán odůvodňuje vysokou koncentrací chodců.

4. Stěžovatel před správními soudy namítal, že správní orgán nemá ve spise podklady pro skutkový závěr, že zákaz zasahuje území, kde je vysoká koncentrace pěších. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu mají být součástí spisu založeného pro účely vydání opatření obecné povahy podklady pro skutkové údaje v odůvodnění opatření obecné povahy, ledaže jde o skutečnosti obecně známé [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021 č. j. 8 Ao 1/2021-133 (4188/2021 Sb. NSS), bod 112]. Za obecně známou skutečnost lze považovat toliko to, že v samotném historickém jádru Prahy je vysoká koncentrace chodců. Oblast, na niž zákaz provozování přepravníků dopadá, ovšem výrazně přesahuje historické jádro a o celé této oblasti nelze tvrdit, že je obecně známou skutečností, že by zde byla vysoká koncentrace chodců. Ke skutkové otázce, zda je v celé oblasti, jíž se zákaz týká, vysoká koncentrace chodců, správní orgán nemá ve spise žádné podklady, na což stěžovatel před správními soudy poukazoval. Navíc si myslím, že chodníky v řadě ulic, na které zákaz dopadá, stěžovatel oprávněně považuje za sporadicky využívané chodci.

5. V bodě 38 nálezu se zmiňují „místa, kde se chodci pravidelně vyskytují ve velkém počtu“, což jsou bez potřeby dokazování chodníky v historickém centru Prahy. Dále se zde uvažuje o „vysoké koncentraci chodců“, která klade velké nároky na osoby jedoucí na přepravníku a jejich schopnost přepravník ovládat. Jak jsem již zmínil, souhlasím s tím, že zákaz provozování přepravníků je racionálním opatřením tam, kde je vysoká koncentrace chodců. Odůvodnění nálezu však pomíjí, že oblast, na niž se zákaz provozování přepravníků vztahuje, nezahrnuje jen historické centrum Prahy. Právní vady posuzovaného opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků spatřuji v tom, že závěr správního orgánu o vysoké koncentraci chodců (kromě historického jádra, kde jde o obecně známou skutečnost) není odůvodněn podklady ve správním spise. Vzhledem k absenci takových podkladů pro stěžejní skutkový závěr o vysoké koncentraci chodců mělo být opatření obecné povahy správním soudem zrušeno. Požadavek na to, aby správní orgán opatřil do spisu podklady o koncentraci chodců v oblasti, na niž dopadá zákaz, nepovažuji za nikterak přemrštěný či nerealizovatelný. Jakkoli jde o poměrně rozlehlou oblast, stačilo by, aby ji správní orgán rozdělil na menší celky, které mají relativně jednotný charakter (např. historické centrum, vilové čtvrti podle jednotlivých městských částí, oblast s činžovními domy opět podle jednotlivých městských částí, park Stromovka apod.) a pro každý z těchto menších celků do spisu vložil několik fotografií dokumentujících typické ulice v tomto celku, z nichž by bylo patrné, jaká je zde koncentrace pěších (např. fotografii pořízenou z internetového mapového portálu, který umožňuje funkci street view).

6. Výsledek soudního sporu v posuzované věci vyznívá tak, že stěžovatel od počátku před správními soudy nesouhlasí s tím, že by zákaz provozování přepravníků dopadal výhradně na místa, kde je vysoká koncentrace chodců, ačkoli právě jejich vysokou koncentrací správní orgán zákaz odůvodnil. Přestože ve správním spise není jediný podklad, z něhož by správní orgán čerpal skutkový závěr o vysoké koncentraci chodců mimo samotné historické jádro Prahy, tak oba správní soudy takové odůvodnění akceptují a dokonce z něj vychází. Takovým postupem se oba soudy dopustily porušení stěžovatelova práva na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny), a proto považují jeho ústavní stížnost za důvodnou a Ústavní soud měl podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadené rozsudky zrušit.

7. Pozn.: zjištění Ústavního soudu o ukončení výroby přepravníků (38. bod) nemá pro posouzení důvodnosti ústavní stížnosti žádnou právní relevanci.

Č. 219**Interpretace atypického důvodu výluky z církevních restitucí a právo oprávněné osoby na řádný přezkum existence restitučního titulu
(sp. zn. I. ÚS 3918/19 ze dne 21. prosince 2021)**

I. Osobě povinné (Lesy České republiky, s. p.) nebylo odepřeno posouzení jejich tvrzení, že je dán důvod výluky z církevní restituce předmětných nemovitostí, neboť tyto měly být konfiskovány podle dekretu č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa, na základě konfiskační vyhlášky. Ani stěžovateli jako osobě oprávněné tedy nelze odepřít řádný přezkum tvrzení, že konfiskace nebyla provedena a že jí jako osobě oprávněné svědčí restituční titul. Postup obecných soudů měl ve zkoumaném případě za následek, že zastavením algoritmu přezkumu u důvodu výluky z restituce nedošlo k posouzení restitučního titulu samotného, včetně jeho zákonných podmínek. Oprávněná osoba může přitom očekávat, že při vzniklé výjimečné kolizi restituční výluky a restitučního titulu jsou pak obecné soudy povinovány respektem k restitučnímu titulu. Splnění cíle a účelu restitučních zákonů vyžaduje, aby všechny orgány veřejné moci vycházely z dané speciální úpravy při posuzování nároků osob, jejichž majetek přešel na stát nebo jiné právnické osoby, a aby v tomto duchu interpretovaly okolnosti, v jejichž důsledku k přechodu majetku došlo. Při aplikaci restitučních zákonů není možno postupovat příliš restriktivně a formalisticky, ale naopak velmi citlivě vždy s ohledem na okolnosti konkrétního případu. Nelze přitom abstrahovat ani od notoricky známého, tzv. třídního přístupu státních orgánů v období totalitního režimu.

II. Skutečnost, že jako záminka nebo jedna ze záminek pro politickou nebo náboženskou perzekuci anebo postup porušující obecně uznávané principy demokratického právního státu nebo lidských práv a svobod byly použity dekrety prezidenta republiky č. 12/1945 Sb. a č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy, nebrání vydání věci oprávněné osobě podle zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), ve znění pozdějších předpisů.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka, soudce Vladimíra Sládečka a soudce zpravodaje Davida Uhlíře ve věci ústavní stížnosti stěžovatele Cisterciáckého opatství Vyšší Brod, se sídlem ve Vyšším Brodě, Klášter 137, zastoupeného JUDr. Jakubem Křížem, Ph.D., advokátem, se sídlem v Praze, Týnská 633/12, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. září 2019 č. j. 28 Cdo 2197/2019-320 a rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 21. února 2019 č. j. 4 Co 31/2018-247, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. října 2019 č. j. 28 Cdo 2832/2019-219 a rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 20. června 2019 č. j. 4 Co 38/2018-180, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. října 2019 č. j. 28 Cdo 2450/2019-260 a rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 4. dubna 2019 č. j. 4 Co 37/2018-197, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. října 2019 č. j. 28 Cdo 2457/2019-239 a rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 11. dubna 2019

č. j. 4 Co 41/2018-187, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. října 2019
č. j. 28 Cdo 2424/2019-327 a rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 28. února 2019
č. j. 4 Co 43/2018-261, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. října 2019
č. j. 28 Cdo 1963/2019-366 a rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 28. března 2019
č. j. 4 Co 134/2018-301, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. října 2019
č. j. 28 Cdo 2407/2019-245 a rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 16. května 2019
č. j. 4 Co 34/2018-201, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. října 2019
č. j. 28 Cdo 1722/2019-244 a rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 28. března 2019
č. j. 4 Co 36/2018-180, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. října 2019
č. j. 28 Cdo 1723/2019-313 a rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 14. března 2019
č. j. 4 Co 62/2018-245, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. října 2019
č. j. 28 Cdo 2449/2019-233 a rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 21. února 2019
č. j. 4 Co 32/2018-171, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. října 2019
č. j. 28 Cdo 1962/2019-335 a rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 25. dubna 2019
č. j. 4 Co 269/2018-289, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. října 2019
č. j. 28 Cdo 2820/2019-334 a rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 27. června 2019
č. j. 4 Co 60/2018-292, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. října 2019
č. j. 28 Cdo 2456/2019-247 a rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 30. května 2019
č. j. 4 Co 33/2018-197, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. října 2019
č. j. 28 Cdo 2819/2019-338 a rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 27. června 2019
č. j. 4 Co 61/2018-291, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. října 2019
č. j. 28 Cdo 1943/2019-264 a rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 28. března 2019
č. j. 4 Co 42/2018-208 a proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. března 2020
č. j. 28 Cdo 565/2020-316 a rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 28. března 2019
č. j. 4 Co 35/2018-222 ve znění opravného usnesení ze dne 14. ledna 2020
č. j. 4 Co 35/2018-304, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. října 2020
č. j. 28 Cdo 2970/2020-212 a rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 30. dubna 2020
č. j. 4 Co 169/2018-182, 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 JUDr. Lukášem Eichingerem, advokátem, se sídlem v Praze, Veleslavínova 8, a Státního pozemkového úřadu jako vedlejších účastníků řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 24. září 2019 č. j. 28 Cdo 2197/2019-320 a rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 21. února 2019 č. j. 4 Co 31/2018-247, usnesením Nejvyššího soudu ze dne 2. října 2019 č. j. 28 Cdo 2832/2019-219 a rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 20. června 2019 č. j. 4 Co 38/2018-180, usnesením Nejvyššího soudu ze dne 2. října 2019 č. j. 28 Cdo 2450/2019-260 a rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 4. dubna 2019 č. j. 4 Co 37/2018-197, usnesením Nejvyššího soudu ze dne 2. října 2019 č. j. 28 Cdo 2457/2019-239 a rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 11. dubna 2019 č. j. 4 Co 41/2018-187, usnesením Nejvyššího soudu ze dne 2. října 2019 č. j. 28 Cdo 2424/2019-327 a rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 28. února 2019 č. j. 4 Co 43/2018-261, usnesením Nejvyššího soudu ze dne 7. října 2019 č. j. 28 Cdo 1963/2019-366 a rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 28. března 2019 č. j. 4 Co 134/2018-301, usnesením Nejvyššího soudu ze dne 8. října 2019 č. j. 28 Cdo 2407/2019-245 a rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 16. května 2019 č. j. 4 Co 34/2018-201, usnesením Nejvyššího soudu ze dne 8. října 2019 č. j. 28 Cdo 1722/2019-244 a rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 28. března 2019 č. j. 4 Co 36/2018-180, usnesením Nejvyššího soudu ze dne 7. října 2019 č. j. 28 Cdo 1723/2019-313 a rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 14. března 2019

č. j. 4 Co 62/2018-245, usnesením Nejvyššího soudu ze dne 15. října 2019
č. j. 28 Cdo 2449/2019-233 a rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 21. února 2019
č. j. 4 Co 32/2018-171, usnesením Nejvyššího soudu ze dne 15. října 2019
č. j. 28 Cdo 1962/2019-335 a rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 25. dubna 2019
č. j. 4 Co 269/2018-289, usnesením Nejvyššího soudu ze dne 8. října 2019
č. j. 28 Cdo 2820/2019-334 a rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 27. června 2019
č. j. 4 Co 60/2018-292, usnesením Nejvyššího soudu ze dne 15. října 2019
č. j. 28 Cdo 2456/2019-247 a rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 30. května 2019
č. j. 4 Co 33/2018-197, usnesením Nejvyššího soudu ze dne 15. října 2019
č. j. 28 Cdo 2819/2019-338 a rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 27. června 2019
č. j. 4 Co 61/2018-291, usnesením Nejvyššího soudu ze dne 15. října 2019
č. j. 28 Cdo 1943/2019-264 a rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 28. března 2019
č. j. 4 Co 42/2018-208, usnesením Nejvyššího soudu ze dne 2. března 2020
č. j. 28 Cdo 565/2020-316 a rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 28. března 2019
č. j. 4 Co 35/2018-222 ve znění opravného usnesení ze dne 14. ledna 2020
č. j. 4 Co 35/2018-304 a usnesením Nejvyššího soudu ze dne 13. října 2020
č. j. 28 Cdo 2970/2020-212 a rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 30. dubna 2020
č. j. 4 Co 169/2018-182 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I. Řízení před obecnými soudy a spojení věci

1. Ústavní soud obdržel postupně sérii ústavních stížností, jimiž se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví citovaných usnesení Nejvyššího soudu a rozsudků Vrchního soudu v Praze s tvrzením, že jimi bylo zasaženo do jeho práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a do práva na ochranu vlastnictví zaručeného čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

2. Z předmětných ústavních stížností a jejich příloh Ústavní soud zjistil, že napadenými rozsudky Vrchního soudu byly ve věci žalobce Lesů České republiky, s. p., proti žalovanému stěžovateli změněny rozsudky soudu prvního stupně (Krajského soudu v Českých Budějovicích) a bylo rozhodnuto tak, že stěžovateli se nevydávají v rozhodnutích specifikované pozemky, a v tomto rozsahu bylo rovněž nahrazeno rozhodnutí Státního pozemkového úřadu, Krajského pozemkového úřadu pro Jihočeský kraj; současně bylo rozhodnuto o nákladech řízení před soudy obou stupňů. Napadenými usneseními Nejvyššího soudu byla poté odmítnuta také dovolání stěžovatele v dané věci.

3. Podle § 63 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve spojení s § 112 odst. 1 občanského soudního řádu může Ústavní soud spojit ke společnému projednání věci, které u něho byly zahájeny a skutkově spolu souvisejí nebo se týkají týchž účastníků. Ústavní soud, z důvodu hospodárnosti a efektivity, podle shora uvedených zákonných ustanovení tyto věci spojil ke společnému řízení.

4. Předmětné pozemky byly stěžovateli vydány pravomocnými rozhodnutími Státního pozemkového úřadu postupem podle ustanovení § 9 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 také jako „zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi“) – vydávány byly v období od 14. září 2016 do 16. února 2018. Rozhodnutí o vydání pozemků stěžovateli napadl státní podnik Lesy České republiky,

vedlejší účastník řízení před Ústavním soudem. Krajský soud v Českých Budějovicích rozhodnutí potvrdil, teprve Vrchní soud v Praze je pravomocnými rozsudky změnil tak, že se předmětné pozemky stěžovateli nevydávají. Nejvyšší soud následně stěžovatelem podaná dovolání odmítl.

II. Vývoj případu a argumentace stěžovatele

5. Stěžovatel je přesvědčen, že usneseními Nejvyššího soudu a rozsudky Vrchního soudu v Praze byla porušena jeho ústavně zaručená práva, a to v důsledku interpretace předestřené obecnými soudy, jež odporuje základním právům a svobodám a je v extrémním nesouladu s principy spravedlnosti. V tomto směru zejména uvedl, že vyšebrodský klášter byl v období konce první republiky loajální k československému státu a nesympatizoval s nacistickým Německem. Co by mohlo být přesvědčivějším důkazem než zatčení opata J. M. Tecelina Jaksche, OCist., gestapem, věznění a jeho následná internace, z důvodu udržování přátelských vztahů s prezidentem Edvardem Benešem, zorganizování včasného odvozu cenných uměleckých děl do Prahy před obsazením pohraničí, podezření z protiněmecké zpravodajské činnosti a odmítnutí vpustit Adolfa Hitlera do kláštera při jeho cestě po nově obsazených pohraničních územích? A co by mohlo lépe ilustrovat postoj kláštera k nacistické moci než to, že byl německou Tajnou státní policií označen za politicky nespolehlivý a protiněmecký, rozhodnutím ze dne 22. listopadu 1941 byl jeho majetek zkonfiskován ve prospěch Říšské župy Horní Podunají a členové kláštera byli zčásti žalářováni, zčásti vystěhováni a jeden řeholník zemřel v koncentračním táboře Dachau? Podle stěžovatele stojí za to rovněž připomenout, že po propuštění z vězení byl do konce války opat Jaksch internován v klášteře Porta Coeli v Předklášteří na Moravě, kde vzdor dozoru gestapa neváhal podporovat protiněmecký odboj a zasloužil se o záchranu života alespoň čtyřiceti obyvatel obce Předklášteří, podle zprávy Ministerstva vnitra ze dne 8. května 1947 dokonce několika stovek.

6. Přes shora uvedené skutečnosti se v turbulentním období mezi lety 1945 a 1948 v kontextu hromadného vysídlování pohraničí Ministerstvo zemědělství dvakrát pokusilo o konfiskaci majetku stěžovatele podle 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 též jen „dekret č. 12“). V obou případech však byla konfiskace zrušena, poprvé na popud stejného úřadu, podruhé byla za protiprávní označena nejvyšším správním soudem.

7. Teprve po únorovém puči roku 1948 byly vydány dva konfiskační správní akty předložené ve zde vedeném řízení – vyhláška Okresního národního výboru v Kaplici ze dne 12. března 1948 č. j. 80/48 vydaná podle dekretu prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy, (dále též jen „dekret č. 108“), a výměr Zemského národního výboru v Praze ze dne 16. září 1948 č. j. XIII-1-10176/9-1947 vydaný podle dekretu č. 12. Stěžovatel v ústavních stížnostech podrobně popsal, že tyto akty trpěly četnými vadami, nebyly řádně doručeny, panují také pochyby o tom, zda byla vyhláška dle dekretu č. 108 vůbec řádně vydána. Výměr vydaný dle dekretu č. 12 obsahuje odůvodnění opsané ze soudem zrušeného výměru Ministerstva zemědělství ze dne 26. září 1946 a záměrně dezinterpretuje důkazy založené ve spise. Oba konfiskační správní akty navíc označily adresáta jako „řád cisterciáků“, což, jak bylo zdůrazněno v ústavní stížnosti, nebyl název vlastníka pozemků vedených na knihovní vložce č. 582 zemských desek (vlastník Hohenfurther Zisterzienser Ordensstift, tedy Klášter cisterciáků ve Vyšším Brodě). Je však nutno přiznat, že na knihovní vložce č. 722 zemských desek byl jako vlastník řád opravdu veden, nicméně, ilustruje to jen zbrklý přístup orgánů vydávajících konfiskační správní akty. Nejistotu ohledně konfiskace majetku stěžovatele podpořilo také to, že konfiskační správní akty nejmenují ani konfiskované nemovitosti, a dokonce ani čísla knihovních vložek, na nichž měly být vedeny. Ostatně, stěžovatel v ústavní stížnosti popsal, že orgány veřejné moci nebyly ani po vydání

konfiskačních správních aktů v roce 1948 ve shodě při řešení otázky, zda se konfiskuje veškerý majetek stěžovatele, pouze zemědělské nemovitosti, nebo zda je jeho majetek vyvlastněn podle zákona č. 142/1947 Sb., o revizi první pozemkové reformy. V řízení bylo totiž doloženo rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 11. června 1948 č. j. 5408/48-IX/R-12 vydané podle zákona o revizi první pozemkové reformy, stejně jako výpověď z hospodaření dle tohoto zákona ze dne 14. června 1948, oznámení o převzetí nemovitostí dle zákona o revizi první pozemkové reformy ze dne 14. června 1948 a celý soubor důkazů, který ve vztahu k majetku stěžovatele dokládá provedení revize první pozemkové reformy ve smyslu shora citovaného zákona.

8. S poukazem na neplatnost přechodu majetku v době nesvobody podal stěžovatel ve stanovené lhůtě návrh na navrácení vlastnického práva k majetku konfiskovanému v roce 1941 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 vzházejících. Okresní soud v Českém Krumlově jej však v duchu nových společenských poměrů 25. dubna 1951 zamítl. Rozhodnutí o zamítnutí již ale nemohlo být stěžovateli řádně doručeno, protože v noci ze dne 27. na 28. dubna 1950 byli řeholníci v rámci druhé etapy akce K odvezeni do internačního tábora v Hejnicích a vyšebrodský klášter byl zlikvidován. Toto rozhodnutí tak z důvodu nedoručení nikdy nenabýlo právní moci.

9. Předmětné pozemky byly stěžovateli vydány pravomocnými rozhodnutími Státního pozemkového úřadu postupem podle ustanovení § 9 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi v období od 14. září 2016 do 16. února 2018. Stěžovatel tak získal hospodářskou základnu, která představovala jediný podstatný zdroj příjmů pro zajištění chodu kláštera a financování nevyhnutelné rekonstrukce této národní kulturní památky, s ohledem na to, že areál kláštera byl stěžovateli počátkem devadesátých let 20. století vrácen ve zcela zdevastovaném stavu. Stěžovatel investoval do prostředků k zajištění obhospodařování zemědělského majetku a přijal řadu nových zaměstnanců. Rozhodnutí o vydání předmětných pozemků stěžovateli napadl, jak je výše uvedeno, státní podnik Lesy České republiky. Krajský soud v Českých Budějovicích rozhodnutí potvrdil, teprve Vrchní soud v Praze je pravomocnými rozsudky změnil tak, že se předmětné pozemky stěžovateli nevydávají. Nejvyšší soud následně stěžovatelem podaná dovolání odmítl.

10. Rozsudky Vrchního soudu v Praze o nevydání předmětných pozemků, potvrzené Nejvyšším soudem, na stěžovatele podle jeho slov dopadly jako *de facto* již třetí konfiskace majetku v moderní historii. První provedl nacistický režim jako trest za věrnost stěžovatele a jeho představených Československu. K druhé přistoupil komunistický stát v rozhodném období po 25. únoru 1948 v rámci třídního boje proti církvím, a to dokonce trojí cestou – zneužitím tzv. Benešových dekretů, revizí pozemkové reformy i zamítnutím návrhu na vrácení nacisty konfiskovaného majetku. Nyní je to deklarovaný demokratický právní stát, kdo se rozhodl majetek stěžovateli v rámci odčinění křivd minulosti vydat a na základě žaloby podané státním podnikem náhle žádat jeho navrácení. Napadená usnesení stejně jako rozsudky Vrchního soudu v Praze podle názoru stěžovatele pomíjejí historické souvislosti a účel zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi, který nelze redukovat pouze na izolovaná slova zbavená kontextu. V důsledku toho soudy vykládaly restituční předpis ve vztahu ke stěžovateli restriktivně a v extrémním nesouladu s principy spravedlnosti.

11. Nejvyšší soud a Vrchní soud v Praze podle názoru stěžovatele svými rozhodnutími aprobovaly majetkové křivdy spáchané komunistickým i nacistickým režimem, když došly k závěru, že stěžovatel není oprávněnou osobou dle zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi. Při výkladu práva majícího původ v nedemokratickém režimu odhlédly od současných zásad materiálního právního státu a neprojevíly ochotu ochránit práva stěžovatele. Již v průběhu rozhodného období stát ve dvou případech dodatečně a v neprospěch stěžovatele změnil svou vůli dříve projevenou pravomocnými správními akty (*venire contra factum*

proprium). Zaprvé, správními akty z roku 1948 vydanými podle dekretů č. 12 a č. 108 rozhodl o konfiskaci majetku, který již měl být konfiskován dříve, ale jehož konfiskace byla nejvyšším správním soudem zrušena. Stejný majetek ke stejnému datu byl tak nejprve označen za z konfiskace propuštěný a následně opětovně konfiskovaný. O to více je zarážející, že odůvodnění konfiskačního výměru z 16. září 1948 bylo doslovně opsáno ze soudem zrušeného výměru Ministerstva zemědělství ze dne 26. září 1946. Zadruhé, předmětné pozemky byly nejprve rozhodnutími z června 1948 označeny za převzaté podle zákona o revizi první pozemkové reformy a teprve 16. září 1948 rozhodl Zemský národní výbor v Praze o konfiskaci zemědělského majetku stěžovatele. Přestože po formální stránce měla později vyhlášená konfiskace kvůli účinnosti *ex tunc* předstihnout dříve vydané rozhodnutí o revizi pozemkové reformy, stále platí, že komunistický stát nejprve zemědělský majetek postihl dle zákona o revizi první pozemkové reformy a teprve následně rozhodl jiným projevem vůle o stejném předmětu odlišně.

12. Stěžovatel v zásadě souhlasí s tím, že restituční zákonodárství nemůže vést k odčinění všech majetkových křivd, kterých se stát v minulosti dopustil. Nelze se vyhnout tomu, že spravedlivé zadostiučinění bude mnohdy narážet na limity představované objektivní realitou a oprávněnými zájmy druhých. Proto například nelze stěžovateli vydat jeho veškerý původní majetek, který je mnohdy již desetiletí ve vlastnictví soukromých osob nebo obcí. Nicméně, konstatování omezených možností nápravy křivd musí zůstat pouze neradostným popisem reality, nemůže přerůst v regulační princip, kterým bude zaštiťováno účelové odepírání restituce majetku v situaci, kdy je odčinění křivd pořád ještě proveditelné. Stěžovatel je přitom přesvědčen, že jak vyhláška Okresního národního výboru v Kaplici ze dne 12. března 1948 (týkající se dekretu č. 108), tak výměr Zemského národního výboru v Praze ze dne 16. září 1948 č. j. XIII-1-10176/9-1947 (dekret č. 12) a rozsudek Okresního soudu v Českém Krumlově ze dne 25. dubna 1951 (dle zákona č. 128/1946 Sb.) představují projevy náboženské perzekuce ze strany komunistického režimu, který neváhal zneužít dříve vydané předpisy za účelem dosažení vlastních ideologických cílů. Perzekuce ve smyslu ustanovení § 5 písm. j) zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a také provedení revize pozemkové reformy dle zákona o revizi první pozemkové reformy ve smyslu ustanovení § 5 písm. a) zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi představují restituční tituly, na jejichž základě by předmětné pozemky měly být stěžovateli vydány.

III. Vyjádření účastníků řízení a vedlejších účastníků řízení

13. Ústavní soud si k posouzení věci vyžádal vyjádření účastníků řízení a vedlejších účastníků řízení, jakož i zaslání příslušných spisových materiálů. Nejvyšší soud zejména konstatoval, že v napadených usneseních odkázal na svoji ustálenou rozhodovací praxi, která dovodila, že právním důvodem konfiskace majetku podle dekretu č. 12/1945 Sb. a dekretu č. 108/1945 Sb. byly dekrety samotné; docházelo k ní tudíž k datu jejich účinnosti (23. 6. 1945 a 30. 10. 1945), k němuž se předmětné nemovitosti staly majetkem československého státu, přičemž následné konfiskační rozhodnutí mělo již jen deklaratorní charakter. Pokud pak stěžovatel dále namítá, že Nejvyšší soud se nevypořádal s tím, že pozemky měly přejít na stát podle zákona č. 142/1947 Sb., o revizi první pozemkové reformy, je třeba odkázat na ustálenou rozhodovací praxi dovolacího soudu, která dovodila, že ani případný pozdější (oproti výše uvedenému závěru o přechodu majetku stěžovatele na stát již ke dni účinnosti dekretů) náhled státních orgánů na vlastnický režim předmětného majetku na výše uvedeném úsudku (o tom, že k odnětí stěžovatelem nárokováných pozemků došlo před rozhodným obdobím) nemůže ničeho změnit.

14. Podle vyjádření Vrchního soudu v Praze neobsahují ústavní stížnosti žádné skutečnosti, které by zakládaly porušení ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovatele způsobené rozhodnutími tohoto soudu, a navrhl proto jejich odmítnutí.

15. Dle názoru vedlejšího účastníka řízení – Lesů České republiky, s. p., je v daném případě rozhodující, že veškerý majetek byl konfiskován podle dekretů prezidenta republiky, přičemž takovou konfiskaci nelze napadat z důvodů vad konfiskačního řízení. Z důvodu této konfiskace je nadbytečné se zabývat restitučním nárokem žalobce dle zákona č. 128/1946 Sb. a dalším poškozením majetku účastníka dle zákona o revizi první pozemkové reformy. Pokud stěžovatel namítá, že konfiskace podle dekretů v rozhodném období byla totalitní mocí zneužívána k zabavení majetku a k likvidaci třídních nepřátel, vedlejší účastník k tomu uvedl, že z přípisu Ministerstva zemědělství v Praze č. j. 85463/47-IX-A/22 ze dne 1. 10. 1947 ve věci Řádu cisterciáků ve Vyšším Brodě a konfiskace zemědělského majetku, jakož i z provedení kasačního nálezu nejvyššího správního soudu je prý zřejmé, že Ministerstvo zemědělství v dohodě s Ministerstvem vnitra podle nálezu tohoto soudu ze dne 11. 9. 1947 o zrušení konfiskace vrací spis zemskému národnímu výboru k rozhodnutí dle § 3 odst. 2 dekretu č. 12/1945 Sb. dle pokynu Ministerstva zemědělství vydaného oběžníkem ze dne 2. 9. 1947 č. j. 77176/47-IX-A/2121/3-0 sub I odst. 2 a 3. Z tohoto postupu prý zcela jasně vyplývá, že i před nastoupením totalitního režimu bylo ústředními orgány státu kontinuálně trváno na konfiskaci majetku stěžovatele. Nelze tedy usuzovat, že konfiskační akty byly vydány z důvodu politického nátlaku v rozhodném období. Vedlejší účastník se domnívá, že ani snaha o volbu interpretace zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi vstřícné vůči potenciálně oprávněné osobě, tj. v duchu zásady *ex favore restitutionis* nemůže vést k tomu, aby soudy překračovaly zákonný režim majetkového vyrovnání s církvemi. Zakotvení právního rámce pro nápravu historických bezpráví z doby nesvobody bylo úlohou demokraticky konstituovaného zákonodárského sboru a soudy nemohou politickou reprezentací zvolené pojetí nápravy majetkových křivd uzpůsobovat vlastním představám o žádoucí míře kompenzace újmy, již církve a náboženské společnosti v minulosti utrpěly. Vedlejší účastník řízení proto navrhl, aby ústavní stížnost byla odmítnuta, případně zamítnuta. Státní pozemkový úřad ve svém vyjádření pouze stručně uvedl, že rozhodnutí o ústavní stížnosti je zcela na uvážení Ústavního soudu.

IV. Ústavněprávní posouzení věci

16. Ústavní stížnost je důvodná.

17. Stěžovatel tvrdí, že existují právní důvody, pro něž měly obecné soudy po zhodnocení minulých skutkových i právních dějů dát přednost takovému řešení, které mu po křivdách z nacistického a komunistického období nezpůsobí křivdu další.

18. Posuzovaný případ se týká poválečného období československých dějin, kdy byla základní lidská práva činností tehdejších státních orgánů často porušována bez reálné možnosti ochrany nezávislými soudy. Také z listin předložených k důkazu je patrné napětí, panující 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 mnohdy deformovány či zneužity komunistickou mocí k perzekučním účelům s masivním porušováním lidských práv. Do obou těchto časových úseků spadají právní události, jež se staly rozhodnými i v tomto případě.

19. Shrňme-li ještě jednou stručně podstatu věci a námitky vyslovené v ústavní stížnosti, nutno konstatovat, že stěžovatel je církevní subjekt, který se v době první Československé republiky stavěl za územní integritu země a vystupoval proti nacistickému nebezpečí. Důsledkem bylo obsazení kláštera a věznění, internace nebo vyhnanství jeho členů. Majetek stěžovatele byl nacisty konfiskován ve prospěch Říšské župy Horní Podunají – Reichsgau Oberdonau. Po válce řádně uplatnil restituční žádost podle zákona č. 128/1946 Sb., ale dříve než bylo o jeho žádosti rozhodnuto, došlo k nástupu komunistické totalitní moci a k druhé vlně internace všech členů kláštera. Všechny pokusy o konfiskaci jeho majetku podle dekretu č. 12/1945 Sb. a podle dekretu č. 108/1945 Sb. byly před únorem 1948 zrušeny. Nově nastolený

komunistický režim se následně majetku stěžovatele chopil způsobem, který podle stěžovatele zakládá majetkovou křivdu.

20. Po pádu komunistického režimu byla stěžovateli podstatná část kláštera vydána zákonem č. 298/1990 Sb., o úpravě některých majetkových vztahů řeholních řádů a kongregací a arcibiskupství olomouckého. Co do zbylého rozsahu svého historického majetku byl tak jako jiné církevní subjekty odkázán na budoucí právní úpravu. Po přijetí zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi stěžovatel uplatnil příslušné výzvy. Jeho původní historický majetek mu byl vydán řadou pravomocných rozhodnutí Státního pozemkového úřadu, jež žalobou napadl vedlejší účastník. Krajský soud v Českých Budějovicích tuto žalobu zamítl, když mj. konstatoval, že oprávněné osobě bylo protiprávně znemožněno ujmout se fakticky či právně vlastnických práv, což platí i ve vztahu k právu na restituci majetku podle zákona č. 128/1946 Sb. Právně chybné rozhodnutí soudu v poválečném restitučním řízení nelze dle názoru krajského soudu posoudit jinak než jako účelové a spolu s celkovým postupem orgánů státu v souvislosti s faktickou likvidací církevních řádů v rámci tzv. akce K v roce 1950 vede k závěru, že stěžovatel se stal subjektem náboženské perzekuce ze strany státu, v jejímž důsledku mu bylo znemožněno ujmout se právně i fakticky svého původního vlastnictví. Proto soud prvního stupně dospěl k závěru, že pro restituci předmětných pozemků jsou splněny podmínky podle § 6 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a takovému postupu nebrání žádný výlukový důvod podle § 8 tohoto zákona.

21. Po zamítnutí žalob soudem prvního stupně došlo ze strany odvolacího soudu a dovolacího soudu k aplikaci výlukového důvodu podle § 8 odst. 1 písm. h) zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi. Přitom Nejvyšší soud prohlásil za nepřipustné zkoumání tvrzené nicotnosti konfiskačních správních aktů vydaných v rozhodném období po 25. únoru 1948 a neshledal je ani projevem náboženské perzekuce zakládající restituční titul dle zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi. Nezohlednil existenci četných důkazů, z nichž vyplývá, že stát po roce 1945 nepokládal předmětné pozemky za konfiskované, a dokonce výslovně uznával stěžovatele jako jejich vlastníka. Nejvyšší soud tak především nepřihlédl k provedenímu řízení podle zákona č. 142/1947 Sb., o revizi první pozemkové reformy, přičemž takový postup státu stěžovatel prokazoval souvislou a ucelenou řadou důkazů.

22. Stěžovatel je tak nyní konfrontován nejen s tím, že má již vydaný majetek vracet, ale zejména se závěrem, že byl v letech 1939–1945 zrádcem a nepřítelem Československé republiky aktivně sloužícím německému vedení války, což považuje za křivdu a popření historické reality.

23. Za významný pro zkoumaný případ je třeba považovat nález Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2021 sp. zn. II. ÚS 1920/20 (N 14/104 SbNU 117), kterým bylo vyhověno ústavní stížnosti Římskokatolické farnosti – prelatury Český Krumlov. Věci jsou obdobné a skutkové okolnosti srovnatelné, a Ústavní soud je tedy svými zde vyslovenými závěry vázán. Prelatura žádala o vydání zemědělských nemovitostí postupem podle ustanovení § 9 odst. 6 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, které v minulosti vlastnil její právní předchůdce. Vrchní soud v Praze a Nejvyšší soud se však postavily proti vydání tohoto majetku s poukazem na výlukový důvod dle ustanovení § 8 odst. 1 písm. h) citovaného zákona. Dovodily, že historický majetek právního předchůdce prelatury byl konfiskován na základě vyhlášky Okresní správní komise v Kaplici č. 120 ze dne 18. října 1945 pro katastrální území Líčov vydané podle dekretu prezidenta republiky č. 12/1945 Sb. Následný postup podle zákona č. 142/1947 Sb., o revizi první pozemkové reformy, který je skutečností vedoucí k majetkovým křivdám ve smyslu ustanovení § 5 písm. a) zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi, pak již nebyl jako nadbytečný zohledněn.

24. Ústavní soud rozhodnutí obecných soudů zrušil pro nesoulad s právem prelatury na soudní ochranu, když zejména dospěl k závěru, že pokud je vedle vydání konfiskačního správního aktu podle tzv. Benešových dekretů prokázáno uskutečnění postupu vedoucího

k majetkové křivdě ve smyslu ustanovení § 5 uvedeného zákona, nelze tento restituční titul pominout. Soudy jsou povinny posoudit právní a skutkový dopad konfiskační vyhlášky, a není-li účinné provedení konfiskace prokázáno, je majetek způsobilý vydání.

25. Ústavní soud vyšel také ze zásady *in favorem restitutionis*, která 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.). Po orgánech státu se žádá respekt k hodnotovým základům církevních restitucí v případech, jež vyžadují posouzení individuálních skutkových okolností. Uplatnění této zásady je z podstaty věci intenzivnější, je-li výklad rozhodného právního předpisu obtížnější. Příkladem aplikace citované zásady v právním prostředí zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi je např. usnesení sp. zn. II. ÚS 2426/19 ze dne 13. 9. 2019, ze kterého 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. Všechny předestřené aspekty aplikace zásady *in favorem restitutionis* mají své místo rovněž při posouzení této restituční věci.

26. Zákonnou úpravu výluky z církevních restitucí podle § 8 odst. 1 písm. h) zákona č. 428/2012 Sb. označil Ústavní soud v citovaném nálezu 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 tehdy zkoumané věci – měla-li by existence deklaratorního aktu na základě dekretů prezidenta republiky 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 stěžovatelem.

27. Přezkumné obecné soudy tak podle Ústavního soudu nejsou oprávněny uzavřít posouzení rozhodnutí pozemkového úřadu, jimiž byly nemovitosti vydány v restituci, kusým závěrem o naplnění výluky, i když obsah některých listin tomu *prima facie* snad může nasvědčovat. Jejich povinností bylo posoudit právní a skutkový dopad konfiskační vyhlášky, tedy i účinnost konfiskace z hlediska jejího provedení, což se evidentně nestalo.

28. Ani ve zde vedeném řízení odvolací soud a dovolací soud nepřistoupily k posouzení obsahu a důsledků předložených konfiskačních správních aktů a oba tento postup apriorně vyloučily poukazem na ustanovení § 8 odst. 1 písm. h) zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi. Nehodnotily tedy, zda došlo k účinnému provedení konfiskace předmětných pozemků dle použitých dekretů. Stěžovatel je přitom přesvědčen, že účinná konfiskace nebyla prokázána. Připomíná, že veškeré konfiskační správní akty vydané před počátkem rozhodného období dle zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi byly ještě před únorovým převratem zrušeny. Na ně navazující dokumenty pocházející z mezidobí mezi vydáním a zrušením daného konfiskačního správního aktu nejsou s to provedení konfiskace prokázat, alespoň ne konfiskace platné a účinné. Naopak bylo prokázáno, že Ministerstvo zemědělství vypovědělo stěžovateli hospodaření s pozemky výpovědí ze dne 14. června 1948 č. j. 68109/48-IX/R31, vydanou podle zákona o revizi první pozemkové reformy v návaznosti na rozhodnutí stejného ministerstva, a že se stěžovatelem jednalo jako s vlastníkem předmětných pozemků. V řízení byl ostatně předložen ucelený soubor listin prokazující postup státu dle zákona o revizi první pozemkové reformy, který zakládá skutečnosti vedoucí k majetkovým křivdám podle ustanovení § 5 písm. a) zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi. Odvolací soud a dovolací soud se jimi však odmítly zabývat s poukazem, že nemohou závěr o konfiskaci majetku ovlivnit.

29. Přitom k datu vyhotovení výpovědi z hospodaření (14. června 1948) orgány veřejné moci neučinily žádné kroky k převzetí nemovitostí opírající se o konfiskační správní akty, jež obecné soudy pokládají za směrodatné – vyhláška Okresního národního výboru v Kaplici ze dne 6. března 1948 č. 80/48 vydaná podle dekretu č. 108 a výměr zemského národního výboru

ze dne 16. září 1948 č. j. XIII-1-10176/9-1947 vydaný podle dekretu č. 12. Na základě výměru dle dekretu č. 12 nemohly být před datem 14. června 1948 žádné kroky k uskutečnění konfiskace provedeny, protože byl vydán později. Provedení konfiskace na základě výměru dle dekretu č. 108 v období od března do června 1948 pak nebylo v řízení prokázáno. Provedení konfiskace dokonce přímo popírá Ředitelství státních lesů v dopise ze dne 13. března 1948 a Ministerstvo zemědělství ve sdělení ze dne 12. června 1948 č. j. 44676/48-1X-Z/23. Oba orgány shodně vylučují takovou možnost konfiskace zemědělských nemovitostí, a ta tedy nemohla být s jistotou do 14. června 1948 realizována.

30. Jak v řízení prokazoval stěžovatel, orgány veřejné moci nebyly ani po vydání konfiskačních správních aktů v roce 1948 ve shodě při řešení otázky, zda se konfiskuje veškerý majetek stěžovatele, pouze zemědělské nemovitosti, nebo zda je jeho majetek vyvlastněn podle zákona o revizi první pozemkové reformy. V řízení bylo totiž doloženo rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 11. června 1948 č. j. 5408/48-1X/R-12, vydané podle zákona o revizi první pozemkové reformy, stejně jako shora uvedená výpověď z hospodaření dle tohoto zákona ze dne 14. června 1948, oznámení o převzetí nemovitostí dle zákona o revizi první pozemkové reformy ze dne 14. června 1948 a celý soubor důkazů, který ve vztahu k majetku stěžovatele dokládá provedení revize první pozemkové reformy ve smyslu shora citovaného zákona. Jeví se tedy jako pravděpodobné, že ke skutečnému odnětí předmětných nemovitostí došlo až aplikací zákona o revizi první pozemkové reformy, a to rozhodnutími, spolu s převzetím nemovitostí, vydanými v rozhodném období – tedy na základě restitučního titulu.

31. Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 1920/20 zdůraznil, že 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 stěžovateli jako osobě oprávněné tedy nelze odepřít řádný přezkum tvrzení, že konfiskace nebyla provedena a že jí jako osobě oprávněné svědčí restituční titul. To vzhledem ke shora řečenému platí i pro zkoumaný případ.

32. 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 nesouladu s principy spravedlnosti.

33. Postup odvolacího a dovolacího soudu měl ve zkoumaném případě za následek, že zastavením algoritmu přezkumu u důvodu výluky z restituce nedošlo k posouzení restitučního titulu samotného, včetně jeho zákonných podmínek. Stěžovatel může přitom také oprávněně očekávat, že při vzniklé výjimečné kolizi restituční výluky a restitučního titulu jsou pak obecné soudy povinovány respektem k restitučnímu titulu.

34. Ústavní soud byl při posuzování daného obtížného případu totiž také vázán obecnými východisky danými jeho předchozí bohatou judikaturou týkající se restitučních věcí a interpretace restitučních předpisů. Opakovaně konstatoval [srov. zejména nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.), I. ÚS 154/95 ze dne 18. 1. 1996 (N 7/5 SbNU 47), I. ÚS 485/98 ze dne 31. 5. 1999 (N 81/14 SbNU 167), I. ÚS 515/06 ze dne 5. 3. 2009 (N 46/52 SbNU 457), I. ÚS 755/06 ze dne 10. 12. 2008 (N 219/51 SbNU 725) a mnohé další], že splnění cíle a účelu restitučních zákonů vyžaduje, aby všechny orgány veřejné moci vycházely z dané speciální úpravy při posuzování nároků osob, jejichž majetek přešel na stát nebo jiné právnické osoby, a aby v tomto duchu interpretovaly okolnosti, v jejichž důsledku k přechodu majetku došlo. Při aplikaci restitučních zákonů není možno postupovat příliš restriktivně a formalisticky, ale naopak velmi citlivě vždy s ohledem na okolnosti konkrétního případu. Nelze přitom abstrahovat ani od notoricky známého, tzv. třídního přístupu státních orgánů v období totalitního režimu. Ke splnění účelu restitucí je rovněž nutné, aby obecné soudy interpretovaly restituční zákony ve vztahu k oprávněným

osobám co nejvstřícněji, jelikož demokratický právní stát nesmí vytvářet další křivdy, a to ani za pomoci zdánlivě adekvátního výkladu zákona, který je však zbytečně sofistikovaný a vede k závěrům, které restituenti právem považují za nespravedlivé. Soud přitom není vázán doslovným zněním zákonného ustanovení bezvýhradně, ale smí a musí se od něj odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku nebo některý z principů, jenž má základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Případné legislativní nedůslednosti různého druhu, jakož i nepředvídatelnost v postupu různých státních orgánů nebo osob jednajících za stát nelze vykládat v neprospěch oprávněných osob, ale 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.

V. Závěr

35. Ústavní soud tedy dospěl k závěru, že obecné soudy rozhodující ve věci porušily právo stěžovatele na soudní ochranu a na spravedlivý proces, zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Z uvedených důvodů bylo ústavní stížnosti vyhověno v souladu s § 82 odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. V dalším průběhu řízení budou obecné soudy vázány nosnými důvody nálezu Ústavního soudu.

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka

Podle § 22 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podávám odlišné stanovisko k výroku a odůvodnění nálezu ze dne 21. prosince 2021 sp. zn. I. ÚS 3918/19 (dále jen „nález“):

1. Moje výhrady směřují k odůvodnění nálezu v části IV. Ústavněprávní posouzení věci, a to především vůči posouzení aplikace výlukového důvodu 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), dále také k otázce možného naplnění v úvahu přicházejících restitučních titulů, zpochybnění konfiskace a s tím spojené možnosti „obnovy“ vlastnického práva stěžovatele.

2. V prvé řadě uvádím, že ve vztahu k odůvodnění nálezu nelze nepřipomenout poměrně obsáhlou judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího soudu, která se váže k souzené věci. Jedná se především o to, že odvolací soud i dovolací soud dospěly k ústavně souladnému závěru, že se na souzenou věc uplatní závěry stanoviska pléna Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2005 sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 (ST 21/39 SbNU 493; 477/2005 Sb.), ve kterém Ústavní soud poukázal na účel a cíle restitučních předpisů a uvedl, že konfiskace podle dekretů 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, „byla zákonným aktem, jež nelze posuzovat z hlediska vad na něj navazujících správních (deklaratorních) rozhodnutí“; navíc zdůraznil, že „[t]vrzení o vadách v konfiskačním řízení vydaného rozhodnutí samo o sobě není s to účinky konfiskace zpochybnit, neboť právním titulem přechodu vlastnického práva zde není tento správní akt, nýbrž dekret samotný“, a konečně připomněl, že se majetkové křivdy nastalé přede dnem 25. 2. 1948 neodčiňují. Poznámka: tyto závěry jsou ostatně zdůrazňovány také v dalších rozhodnutích Ústavního soudu, jež jsou stručně připomenuta v napadených rozhodnutích a také níže v tomto odlišném stanovisku.

3. Obecněji se také domnívám, že nelze opomenout důležitou připomínku Nejvyššího soudu k aplikaci osobní působnosti zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, (viz jeho § 3 odst. 2), zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, jakož i 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., (viz jeho § 2 odst. 1) a navazující judikatury, podle nichž není možný prostý přenos závěrů do kauz řešených v režimu zákona č. 428/2012 Sb.

4. Jsem přesvědčen, že s posouzením stěžejní otázky v souzené věci, tj. zda byly předmětné nemovitosti konfiskovány podle dekretů, jde ruku v ruce posouzení toho, zda soudy v napadených rozhodnutích uplatnily výluky. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že to ostatně byl již prvostupňový krajský soud, který dospěl k závěru, že nemovitosti stěžovateli v poválečném období nepatřily. Konfiskační výměr z roku 1946 vydaný podle 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, byl proto zrušen a stěžovatel se poté obnovy vlastnického práva 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 vzházejících, nedomohl. Kromě toho (a v této souvislosti) nelze nepřipomenout judikaturu Ústavního soudu týkající se nejen tvrzených vad správních aktů, ale především účinků konfiskace podle dekretu č. 12/1945 Sb. Jedná se především o nález sp. zn. IV. ÚS 2056/18 ze dne 23. 6. 2020 (N 132/100 SbNU 453), který ve stěžejní otázce okamžiku přechodu vlastnického práva k nemovitostem na stát výše uvedené stanovisko pléna Ústavního soudu „konkretizoval“, když poukázal na to, že pro posouzení uplatněných nároků na obnovu vlastnického práva k majetku konfiskovanému na základě dekretu č. 12/1945 Sb. nejsou podle zákona č. 428/2012 Sb. rozhodné tvrzené vady správních aktů vydaných ve správním řízení navazujícím na dekrety, neboť účinky konfiskace podle dekretu nastávaly (*ex lege*) ke dni jeho účinnosti, tj. ke dni 23. 6. 1945. Ústavní soud v citovaném nálezu také připomněl stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2005 sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 a na něj navazující judikaturu, z níž vyplývá, že majetkové křivdy nastalé přede dnem 25. 2. 1948 se z důvodu uvedeného v citovaném stanovisku neodčiňují (srov. výše bod 2). Současně uvedl, že na dekret navazující výměr národního výboru nebo Ministerstva zemědělství představoval (pouze) deklaratorní akt. Ten však k posouzení majetkové křivdy jako vzniklé v rozhodném období po 25. 2. 1948 nepostačuje, neboť, a to zdůrazňuji také v právě souzené věci, právním titulem přechodu vlastnického práva není tento správní akt, ale dekret samotný. Proto ani případné vady správního aktu či přezkumného rozhodnutí o něm nejsou při posuzování restitučních nároků uplatněných podle zákona č. 428/2012 Sb. porušením ústavně zaručených základních práv podle čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

5. Ve vztahu k otázce týkající se možného zneužití právních předpisů nastupujícím režimem nelze ponechat bez argumentačního povšimnutí skutečnost, že z hlediska naplnění v úvahu přicházejících restitučních titulů dospěl vrchní soud k závěru, že vydání deklaratorního rozhodnutí – vyhlášky (až) v rozhodném období nemá pro uplatnění výluky význam. Byla-li totiž nemovitost konfiskována podle dekretu, je nutno ji z restituce vyloučit, i kdyby se tak událo některou ze skutečností podle § 5 zákona č. 428/2012 Sb. Jinak řečeno, byť to vrchní soud nezmiňuje výslovně, není podle něj rozhodné, zda se stěžovatel stal obětí náboženské perzekuce, neboť i pro tento případ platí (z hlediska systematického, historického i teleologického výkladu) výluka podle § 8 téhož zákona. Na této skutečnosti nemůže nic změnit ani v nálezu argumentačně připomínaná zásada *in favorem restitutionis* a v souvislosti s ní připomínaný respekt k hodnotovým základům církevních restitucí a náležitého zkoumání smyslu vykládaného ustanovení. Koneckonců byl to právě Ústavní soud, který v nálezu připomínaném v odůvodnění nálezu ze dne 29. 5. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 10/13 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.) poukázal na odlišení důvodů výluky uvedené v § 8 odst. 1 pod písmeny a) až g) a následně pod písmenem h) zákona č. 428/2012 Sb., přičemž uvedl, že „tato otázka zůstává v dispozici zákonodárce a uvedené ustanovení nemůže založit protiústavnost“

(bod č. 211 citovaného nálezu). I v těchto souvislostech Ústavní soud připomněl funkci zásady *in favorem restitutionis* při rozhodování v restitučních věcech obecně a ve vztahu k věci církevních restitucí konkrétně, a to včetně respektu k jejich hodnotovým základům (bod č. 341 citovaného nálezu). To však současně nic nemění na jeho argumentaci připomínané výše pod bodem č. 211. Tedy i v otázce výluk z církevních restitucí podle zákona č. 428/2012 Sb. je nutno za relevantní považovat dlouhodobě tradované východisko, že stanovení rozsahu restitucí po roce 1989 je rozhodnutím v moci demokratického zákonodárce [viz také poznámku níže k vyloučení vydání požadovaného majetku podle § 8 odst. 1 písm. h) zákona č. 428/2012 Sb.].

6. V návaznosti na uvedené lze také připomenout – jak bylo mnohokrát judikováno – že účelem restitučních zákonů není odčinit všechny, nýbrž zmírnit některé majetkové křivdy. Mimo jiné také proto vrchní soud i Nejvyšší soud dospěly k (již výše v bodě 3) zdůrazněnému závěru, že výkladem zákona č. 428/2012 Sb. nelze jeho působnost rozšiřovat. V tomto ohledu můžeme za nerozhodný považovat postup stěžovatele podle zákona č. 128/1946 Sb., neboť ten podle zákona č. 428/2012 Sb., na rozdíl od zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, restituční nárok nezakládá. Vrchním soudem užitá výše uvedená tři výkladové metody vedly k podrobnému odůvodnění významu a použití výluky v napadených rozhodnutích podle § 8 odst. 1 písm. h) zákona č. 428/2012 Sb. Domnívám se proto, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí vrchního soudu lze v právě souzené věci nalézt velmi podrobnou právní a také legislativně-politickou argumentaci (tam viz především odstavce č. 29, č. 30 a zejména odstavce č. 49 až č. 52), ze které je mimo jiné „patrná až úzkostná snaha zákonodárce vyloučit z politických důvodů v případě restitucí majetku církví a náboženských společností jakoukoli možnost dotčení účinků tzv. „Benešových dekretů“ prostřednictvím uplatněných restitučních nároků ... a to případně i na základě konfiskačních rozhodnutí vydaných až v průběhu rozhodného období ... tento právně politický konsensus pak našel svůj normativní odraz právě ve výslovném zakotvení výluky podle § 8 odst. 1 písm. h) zákona o majetkovém vyrovnání, kterou dřívější obecné restituční předpisy neznaly“. Tyto podstatné okolnosti však odůvodnění nálezu argumentačně příliš nepokrývá, odkazuje spíše na uplatnění zásady *in favorem restitutionis* (viz výše) a pomíjí skutečnost, že právním titulem přechodu vlastnického práva v těchto případech není správní akt, nýbrž dekret samotný (srov. také usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 5581/2015). V nálezu připomínaný odkaz na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1920/20 ze dne 25. 1. 2021 (N 14/104 SbNU 117) není příléhavý, neboť toto rozhodnutí se týkalo interpretace atypického důvodu výluky z církevních restitucí, protože v této souzené věci proběhl postup podle zákona č. 142/1947 Sb., o revizi první pozemkové reformy, tedy majetek tamější stěžovatelky byl podroben správnímu řízení (až) po 25. 2. 1948 (podrobněji srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1920/20, IV. ÚS 2056/18 a také níže – bod 9).

7. Nemohu také nepřipomenout, že stěžovatel opakovanou domněnkou, že náboženskou perzekuci lze dovodit i z jiných než zákonem stanovených okolností a judikaturou traktovaných závěrů (v podobě především svévolného nahrazení předchozích rozhodnutí), připomíná pouze vlastní alternativu k ústavně souladnému právnímu názoru civilních soudů. Ty totiž srozumitelně odůvodnily, že náboženská perzekuce může být skutečností vedoucí k majetkové křivdě, jejíž odčinění je však vyloučeno v případě, že majetek byl konfiskován podle dekretů. Lze (a to oproti nálezu) zdůraznit, že stěžovatel argumentuje kruhem, vrací-li se k náboženské perzekuci v podobě konfiskace na základě dekretů, neboť ty, jak již bylo uvedeno, působily konfiskaci ke dni své účinnosti.

8. V návaznosti na právě uvedené nelze také přehlédnout stěžovatelovu námitku o opětovném zabrání majetku podle zákona č. 142/1947 Sb., o revizi první pozemkové reformy. V judikatuře však již bylo vícekrát uzavřeno, že pozdější snaha o konfiskaci nemá za následek anulaci té předchozí. K tomu dodávám, že byť se takový postup může jevit nadbytečným, nelze z něj v případě jednoznačného a odůvodněného závěru o konfiskaci podle dekretů dovodit, že

by zakládala právní titul obnovy vlastnictví podle zákona č. 428/2012 Sb. (srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 2056/18). Z další judikatury Ústavního soudu můžeme za podstatné považovat usnesení sp. zn. II. ÚS 2426/19 ze dne 13. 9. 2019, na které také odkazuje v odůvodnění napadeného usnesení Nejvyšší soud, podle něhož (mimo jiné) nebylo možné požadovaný majetek vydat, neboť nebyl zabaven v rozhodném období podle § 5 zákona č. 428/2012 Sb. Ostatně civilní soudy se v obou odůvodněních z uvedených důvodů odmítly zabývat postupem státu v rozhodném období podle zákona č. 142/1947 Sb., o revizi první pozemkové reformy.

9. Konečně také poukazuji na to, že v odůvodnění nálezu by neměla být přehlédnuta již výše připomenutá skutečnost, že závěry obsažené ve stěžovatelem argumentovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 1920/20 se týkaly věci, ve které však situace byla odlišná. Ústavní soud v této věci dovedl porušení čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť v celé šíři (a navíc v rozhodném období) proběhl postup podle zákona č. 142/1947 Sb., tj. došlo k odnětí nemovitostí včetně jejich převzetí státem podle zákona č. 142/1947 Sb. Proto se nález odlišoval od okolností rozhodných pro nález sp. zn. IV. ÚS 2056/18 i pro právě souzenou věc. Nebylo-li stěžovatelovo vlastnické právo po roce 1945 obnoveno, nemohl ani postup státu podle zákona č. 142/1947 Sb., o revizi první pozemkové reformy, zpochybnit účinky konfiskace podle dekretu č. 108/1945 Sb. týkající se nemovitostí, které stěžovatel v době zabrání formálně nevlastnil, ani je neměl v držbě; v souzené věci proto nelze vycházet z toho, že se jedná o obdobný/srovnatelný případ (viz bod 23 nálezu). V právě souzené věci proto není vhodné považovat za příslušnou ani argumentaci zásadou *in favorem restitutionis* z hlediska v nálezu připomínaného „náležitého zkoumání smyslu vykládaného ustanovení“ (viz výše v bodě 5), neboť právním titulem přechodu vlastnického práva nebyl správní akt, nýbrž dekret samotný (viz také výše pod bodem 6).

10. Závěrem již jen uvádím, že stěžovatel v ústavní stížnosti v podstatě připomíná námitky vznesené před civilními soudy, které byly v napadených rozhodnutích ústavně souladným způsobem vyvráceny s poukazy na ustálenou judikaturu Nejvyššího soudu i Ústavního soudu. Z poslední doby jde o nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2056/18, usnesení sp. zn. III. ÚS 1852/20 ze dne 2. 2. 2021 i sp. zn. III. ÚS 3839/19 ze dne 18. 8. 2020, v nichž byla řešena skutkově i právně obdobná problematika.