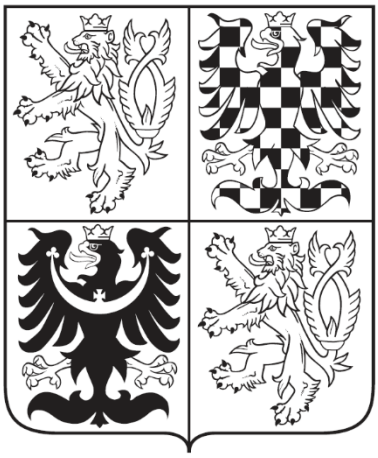
Sbírka nálezů a usnesení
Ústavního soudu České republiky

ÚSTAVNÍ SOUD ČESKÉ REPUBLIKY

# SBÍRKA
## NÁLEZŮ A USNESENÍ

Svazek 94 / ročník 2019 – III. díl



ÚSTAVNÍ
SOUD

Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu
Svazek 94, ročník 2019 – III. díl

Vydal:
Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

Brno 2021
Vydání první

© Ústavní soud České republiky

ISBN 978-80-87687-26-0

# ČASTO POUŽÍVANÉ ZKRATKY

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

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

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

**o. s. ř.**
zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

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

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

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

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

**ESLP**
Evropský soud pro lidská práva

**Sbírka rozhodnutí**
Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu

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

# OBSAH

Č. 75
Ústavně konformní výklad konkurenční doložky
(sp. zn. II. ÚS 3101/18 ze dne 2. května 2019) ..... 10

Č. 76
Data retention III (shromažďování a využívání provozních a lokalizačních údajů o telekomunikačním provozu)
(sp. zn. Pl. ÚS 45/17 ze dne 14. května 2019; 161/2019 Sb.) ..... 19

Č. 77
Administrativní zánik silničních vozidel v tzv. polopřevodu
(sp. zn. Pl. ÚS 21/18 ze dne 14. května 2019; 173/2019 Sb.) ..... 54

Č. 78
Právo obce regulovat územním plánem své území (tzv. regulační bubliny v Peci pod Sněžkou)
(sp. zn. III. ÚS 3817/17 ze dne 14. května 2019) ..... 73

Č. 79
Vliv využití opravných prostředků na posouzení „dobrovolnosti“ splnění povinnosti vymáhané v exekuci a snížení nákladů exekuce
(sp. zn. I. ÚS 3520/18 ze dne 14. května 2019) ..... 92

Č. 80
Princip předvídatelnosti rozhodování (osvobození od soudních poplatků)
(sp. zn. II. ÚS 1966/18 ze dne 17. května 2019) ..... 97

Č. 81
Úprava styku rodiče s dítětem s ohledem na nejlepší zájem dítěte
(sp. zn. II. ÚS 4247/18 ze dne 17. května 2019) ..... 104

Č. 82
Úhrada za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací v případě šikanózní žádosti
(sp. zn. I. ÚS 1083/16 ze dne 21. května 2019) ..... 114

Č. 83
Ústavněprávní limity žalob na vydání bezdůvodného obohacení za nakládání s autorským dílem bez licence
(sp. zn. III. ÚS 3102/16 ze dne 21. května 2019) ..... 120

Č. 84
Zásada rovnosti účastníků řízení v řízení o předběžném opatření
(sp. zn. II. ÚS 2695/17 ze dne 21. května 2019) ..... 125

Č. 85
Povinnost soudu zjišťovat příjem pro účely stanovení výše výživného
(sp. zn. I. ÚS 795/18 ze dne 21. května 2019) ..... 131

Č. 86
Dokazování v řízení o prominutí zmeškání lhůty k návrhu na popření otcovství
(sp. zn. II. ÚS 1741/18 ze dne 21. května 2019) ..... 137

Č. 87
Nesprávně stanovená tarifní hodnota ve sporu o vrácení daru (nemovitosti) a nesprávně stanovená výše nákladů řízení
(sp. zn. I. ÚS 2448/18 ze dne 21. května 2019) ..... 145

# OBSAH

Č. 88
Zachování lhůty k zaplacení soudního poplatku podle § 40 odst. 4 soudního řádu správního při předání kolkových známek k poštovní přepravě
(sp. zn. I. ÚS 2535/18 ze dne 21. května 2019) ..... 148

Č. 89
Rozhodování o nákladech řízení (posuzování míry úspěchu účastníků řízení)
(sp. zn. II. ÚS 2578/18 ze dne 21. května 2019) ..... 153

Č. 90
Splnění podmínek pro postup dle § 221 odst. 2 občanského soudního řádu ve světle práva na zákonného soudce
(sp. zn. II. ÚS 2740/18 ze dne 21. května 2019) ..... 159

Č. 91
Vybírání soudního poplatku za odvolání ve věci náhrady škody způsobené státem
(sp. zn. IV. ÚS 3283/18 ze dne 21. května 2019) ..... 166

Č. 92
Právo novináře na ochranu zdrojů, svoboda slova a uložení pořádkové pokuty za nedostavení se k podání vysvětlení
(sp. zn. I. ÚS 4037/18 ze dne 21. května 2019) ..... 174

Č. 93
Zamítnutí žaloby z rušené držby na základě jiných než zákonem předvídaných skutečností
(sp. zn. IV. ÚS 4306/18 ze dne 21. května 2019) ..... 179

Č. 94
Právo obviněného být osobně slyšen při prodlužování vazby
(sp. zn. I. ÚS 343/19 ze dne 21. května 2019) ..... 187

Č. 95
Povinnost soudu vypořádat se s uplatněnými námitkami v řízení o uznání a výkonu cizozemského rozhodnutí
(sp. zn. II. ÚS 3822/18 ze dne 22. května 2019) ..... 191

Č. 96
Počátek běhu lhůty k podání zásahové žaloby proti zadržování kauce
(sp. zn. IV. ÚS 1568/18 ze dne 23. května 2019) ..... 197

Č. 97
Náhrada nákladů řízení v případě zastavení exekuce pro nemajetnost povinného
(sp. zn. IV. ÚS 191/18 ze dne 28. května 2019) ..... 203

Č. 98
Požadavek určitosti žaloby ve světle práva na přístup k soudu
(sp. zn. IV. ÚS 2338/18 ze dne 28. května 2019) ..... 209

Č. 99
Trestný čin porušení povinnosti učinit pravdivé prohlášení o majetku – postavení poškozeného
(sp. zn. III. ÚS 2820/18 ze dne 28. května 2019) ..... 216

Č. 100
Úhrada nákladů exekuce, které nebyly soudním exekutorem přihlášeny do insolvenčního řízení
(sp. zn. II. ÚS 3303/18 ze dne 28. května 2019) ..... 221

# OBSAH

Č. 101
Porušení svobody projevu stěžovatelky, která chtěla verbálně vyjádřit nesouhlas s pochodem Prague Pride, ze strany Policie České republiky
(sp. zn. III. ÚS 3564/18 ze dne 28. května 2019) ..... 229

Č. 102
Neodůvodnění aplikace věcně správné kolizní normy a neporušení práva na soudní ochranu
(sp. zn. I. ÚS 1095/18 ze dne 29. května 2019) ..... 243

Č. 103
Extradice cizince – k souběhu extradičního a azylového řízení
(sp. zn. II. ÚS 3505/18 ze dne 3. června 2019) ..... 256

Č. 104
Obecně závazná vyhláška města Milovice č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice
(sp. zn. Pl. ÚS 48/18 ze dne 4. června 2019; 183/2019 Sb.) ..... 269

Č. 105
Dopady uplatnění neplatné rozhodčí doložky před a po 11. 5. 2011 a otázka promlčení pohledávky z úvěrové smlouvy ve světle dobrých mravů
(sp. zn. II. ÚS 996/18 ze dne 4. června 2019) ..... 282

Č. 106
Zásada rovnosti účastníků řízení v řízení o předběžném opatření
(sp. zn. IV. ÚS 802/19 ze dne 4. června 2019) ..... 297

Č. 107
Princip legitimního očekávání při rozhodování soudu o nákladech řízení
(sp. zn. IV. ÚS 3277/18 ze dne 6. června 2019) ..... 305

Č. 108
Formulace naléhavého právního zájmu v určovací žalobě
(sp. zn. I. ÚS 3926/16 ze dne 11. června 2019) ..... 311

Č. 109
Chybné poučení o opravném prostředku představující porušení práva na přístup k soudu
(sp. zn. II. ÚS 1467/18 ze dne 11. června 2019) ..... 317

Č. 110
Promlčení výkonu trestu cizince s trvalým pobytem mimo Evropskou unii po 25 letech
(sp. zn. II. ÚS 1511/18 ze dne 11. června 2019) ..... 322

Č. 111
Ochrana advokátního tajemství při prohlídce prostor, v nichž vykonává advokacii více advokátů
(sp. zn. II. ÚS 3533/18 ze dne 11. června 2019) ..... 331

Č. 112
Povinnost obecných soudů reflektovat nosné důvody nálezů Ústavního soudu
(sp. zn. IV. ÚS 2503/18 ze dne 12. června 2019) ..... 341

Č. 113
Náhrada škody způsobené státem v souvislosti s rozdělením obce
(sp. zn. II. ÚS 1534/18 ze dne 13. června 2019) ..... 346

# OBSAH

Č. 114
Ústavnost souhlasu vlastníka místní komunikace s připojením k sousední nemovitosti
(sp. zn. Pl. ÚS 25/15 ze dne 18. června 2019; 186/2019 Sb.) ..... 360

Č. 115
Veřejné vyhlašování rozsudků
(sp. zn. Pl. ÚS 38/18 ze dne 18. června 2019) ..... 370

Č. 116
Ústavně konformní posouzení podmínek podmíněného propuštění cizinců z výkonu trestu odnětí svobody
(sp. zn. II. ÚS 810/18 ze dne 18. června 2019) ..... 384

Č. 117
Posouzení otázky, zda je chodník samostatnou nemovitou věcí, či pouhou součástí pozemku
(sp. zn. III. ÚS 2280/18 ze dne 25. června 2019) ..... 395

Č. 118
Povinnost soudu doručit odvolání proti rozhodnutí o předběžném opatření ostatním účastníkům řízení
(sp. zn. III. ÚS 743/19 ze dne 25. června 2019) ..... 400

Č. 119
Vybírání soudního poplatku za odvolání proti rozhodnutí o náhradě škody za nezákonné trestní stíhání
(sp. zn. I. ÚS 3668/18 ze dne 26. června 2019) ..... 408

Č. 120
Rozhodnutí o náhradě nákladů řízení po rozhodnutí o odkladu provedení exekuce
(sp. zn. I. ÚS 4168/18 ze dne 26. června 2019) ..... 412

Č. 121
Vědomé nerespektování názoru Ústavního soudu Nejvyšším soudem bez předložení náležité ústavněprávní oponentury
(sp. zn. IV. ÚS 2932/18 ze dne 28. června 2019) ..... 415

Č. 122
Odměna ustanoveného advokáta za zastupování vůči státu
(sp. zn. IV. ÚS 433/19 ze dne 28. června 2019) ..... 421

Č. 123
Neodůvodnění usnesení Nejvyššího soudu o odkladu právní moci dovoláním napadeného rozhodnutí
(sp. zn. IV. ÚS 1527/19 ze dne 28. června 2019) ..... 427

Usn. č. 8
Nepřípustnost ústavní stížnosti proti nákladovým výrokům rozhodnutí při souběžném podání dovolání ve věci samé
(sp. zn. III. ÚS 941/19 ze dne 30. května 2019) ..... 435

# I. Nálezy

# Č. 75
# Ústavně konformní výklad konkurenční doložky
# (sp. zn. II. ÚS 3101/18 ze dne 2. května 2019)

**I. Úprava konkurenčních doložek, jak je provedena v zákoně č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, je navázána zejména na čl. 26 Listiny, který zaručuje svobodné podnikání. Toto ustanovení přímo chrání jednotlivce primárně před zásahy ze strany veřejné moci, avšak ovlivňuje i výklad zákonné úpravy, která má sloužit k ochraně podnikatelské činnosti před škodlivými zásahy jednotlivců (tj. v horizontální rovině). Takto vyloženo, dává čl. 26 Listiny obecným soudům povinnost poskytnout ochranu podnikatelské činnosti, pokud je do ní v souvislosti s porušením smluvního závazku plynoucího z konkurenční doložky zasaženo způsobem, který, byť jen potenciálně, zvýhodňuje konkurenci. Ústavně konformní výklad ustanovení § 310 zákoníku práce by tedy měl podnikateli (zaměstnavateli) v co možná nejvyšší míře zaručit právo na podnikání, které však může být plnohodnotně rozvíjeno pouze v prostředí, jež důsledně brání případnému zneužití informací nabytých při výkonu zaměstnání a potenciálnímu konkurenčnímu střetu zájmů, k němuž by mohlo dojít mezi bývalým zaměstnavatelem a bývalým zaměstnancem, příp. třetí osobou, pro niž bývalý zaměstnanec vykonává výdělečnou činnost.**

**II. Vzhledem ke smluvní povaze konkurenčních doložek je nezbytné vykládat předmětné ustanovení § 310 zákoníku práce rovněž v souladu s ústavní zásadou *pacta sunt servanda* (smlouvy je třeba dodržovat).**

## Nález

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudce Ludvíka Davida a soudkyně Kateřiny Šimáčkové ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky Vink – Plasty, s. r. o., se sídlem F. V. Veselého 2635/15, Praha 9, zastoupené JUDr. PhDr. Karolinou Spozdilovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Národní 416/37, Praha 1, směřující proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2018 č. j. 21 Cdo 1922/2018--273, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení a Ing. Karolíny Fichtové, zastoupené JUDr. Stevem Georgesem, advokátem, se sídlem Lidická 693/5a, Brno, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**I. Rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2018 č. j. 21 Cdo 1922/2018-273 bylo porušeno vlastnické právo a právo na podnikání stěžovatelky zaručené čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení se zásadou *pacta sunt servanda* plynoucí z čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky.**

**II. Tento rozsudek se proto ruší.**

# Odůvodnění

## I. Vymezení věci a průběh předchozího řízení

1. Včas podanou ústavní stížností (§ 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a splňující i ostatní zákonem stanovené podmínky řízení [§ 75 odst. 1 *a contrario*; § 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu] brojí stěžovatelka proti v záhlaví citovanému rozsudku Nejvyššího soudu, neboť má za to, že jím byla porušena její základní práva zaručená v čl. 11 a 36 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 (dále jen „Protokol k Úmluvě“).

2. Jak vyplynulo z ústavní stížnosti, připojených listin a vyžádaného spisu, stěžovatelka se u Městského soudu v Brně (dále jen „městský soud“) žalobou domáhala, aby byla žalované Ing. Karolíně Fichtové (dále jen „vedlejší účastnice“) uložena povinnost zaplatit stěžovatelce částku 420 000 Kč s úroky z prodlení. Žalobu odůvodnila tím, že u ní žalovaná pracovala na základě pracovní smlouvy ze dne 1. 2. 2010, ve znění jejího dodatku ze dne 2. 1. 2012, na pozici obchodní manažerky a že v čl. VIII pracovní smlouvy byla mezi účastnicemi sjednána konkurenční doložka, v níž se žalovaná zavázala zdržet se po dobu jednoho roku po ukončení pracovního poměru výkonu výdělečné činnosti, která by byla shodná s předmětem činnosti stěžovatelky nebo která by měla vůči ní soutěžní povahu. Stěžovatelka se zavázala poskytnout žalované přiměřené peněžité vyrovnání ve výši průměrného měsíčního výdělku za každý měsíc plnění tohoto závazku. Pro případ nesplnění závazku žalované byla sjednána smluvní pokuta ve výši průměrného ročního platu, tedy (při základní měsíční mzdě žalované ve výši 35 000 Kč) celkem 420 000 Kč. Pracovní poměr žalované skončil dohodou ke dni 31. 10. 2012. Následně, ke dni 1. 1. 2013, zanikla na základě výpovědi ze strany žalované rovněž konkurenční doložka. Ještě v období platnosti této doložky však žalovaná porušila svůj závazek zdržet se konkurenčního jednání, neboť se nechala zaměstnat u společnosti OSPAP, a. s., která vykonává činnost, jež má soutěžní povahu k předmětu činnosti stěžovatelky. Mezi účastnicemi řízení nebylo sporu o tom, že žalovaná u společnosti OSPAP, a. s., pracovala toliko čtyři dny (od 12. 11. 2012 do 15. 11. 2012), přičemž tento svůj nový pracovní poměr zrušila ve zkušební době. Navzdory krátké době nového zaměstnání žalované stěžovatelka uplatnila svůj nárok plynoucí ze zmíněné konkurenční doložky a s ní související smluvní pokuty.

3. Městský soud rozsudkem ze dne 31. 7. 2014 č. j. 13 C 50/2013-67 žalobu zamítl a rozhodl, že stěžovatelka je povinna zaplatit žalované na náhradě nákladů řízení částku 37 680 Kč. Ve věci samé dospěl městský soud k závěru, že žalobě nelze vyhovět, neboť pracovní smlouva včetně konkurenční doložky je neplatná.

4. K odvolání stěžovatelky Krajský soud v Brně (dále též jen „krajský soud“) usnesením ze dne 21. 9. 2015 č. j. 15 Co 76/2015-95 rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť dospěl k závěru, že předmětná pracovní smlouva je platná.

5. Městský soud poté rozsudkem ze dne 26. 4. 2017 č. j. 13 C 50/2013-191 žalované uložil, aby stěžovatelce zaplatila částku 35 000 Kč s úrokem z prodlení ve výši 7,05 % od 25. 2. 2013 do zaplacení, ve zbývající části žalobu zamítl a současně rozhodl, že stěžovatelka je povinna zaplatit žalované na náhradě nákladů řízení částku 114 032 Kč. Městský soud, vázán právním názorem odvolacího soudu, dospěl k závěru, že pracovní poměr žalované vznikl platně, přičemž v dodatku k pracovní smlouvě ze dne 2. 1. 2012 došlo rovněž k platnému sjednání konkurenční doložky. Konstatoval, že žalovaná porušila svůj závazek plynoucí z předmětné konkurenční doložky, současně však v rámci úvah o přiměřenosti smluvní pokuty zohlednil krátkou dobu zaměstnání u konkurence a žalované uložil zaplatit toliko částku 35 000 Kč. Městský soud uvedl, že během krátkého působení u konkurenčního zaměstnavatele

žalovaná nemohla předat všechny informace, zkušenosti, poznatky a znalosti pracovních postupů, které získala u stěžovatelky.

6. Uvedený rozsudek městského soudu napadly obě účastnice řízení odvoláním. Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 12. 12. 2017 č. j. 15 Co 248/2017-248 rozsudek soudu prvního stupně ve vyhovujícím výroku o věci samé potvrdil a v zamítavém výroku tento rozsudek změnil tak, že žalovaná je povinna zaplatit stěžovatelce částku 385 000 Kč s úrokem z prodlení ve výši 7,05 % od 25. 2. 2013 do zaplacení, a dále rozhodl, že žalovaná je povinna zaplatit stěžovatelce na nákladech řízení před soudy obou stupňů částku 227 741,55 Kč. Odvolací soud dospěl k závěru, že smluvní pokutu sjednanou pro případ porušení závazku plynoucího z konkurenční doložky není možné moderovat. Smluvní pokuta nebyla dle názoru krajského soudu v rozporu s dobrými mravy a nebyla ani nepřiměřená, neboť pokud by se žalovaná zdržela zapovězené činnosti, měla by po dobu 12 měsíců právo na peněžité vyrovnání ve výši svého průměrného měsíčního platu; závazky stěžovatelky a žalované tedy byly dle krajského soudu synallagmatické. Odvolací soud rovněž uvedl, že na přiměřenost smluvní pokuty nelze usuzovat až následně z rozsahu porušení konkrétní smluvní povinnosti.

7. Proti odvolacímu rozsudku podala žalovaná dovolání, o němž Nejvyšší soud ústavní stížností napadeným rozsudkem rozhodl tak, že rozsudek odvolacího soudu ve všech jeho výrocích změnil, v důsledku čehož byla žaloba stěžovatelky v celém rozsahu zamítnuta. Dovolací soud sice označil úvahu odvolacího soudu o tom, že sjednaná smluvní pokuta není nepřiměřená okolnostem případu, za „úplnou a správnou“, současně však uvedl, že výkon práva stěžovatelky spočívající v požadavku na zaplacení smluvní pokuty žalovanou byl v daném případě v rozporu s dobrými mravy ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Nejvyšší soud zohlednil velmi krátkou dobu trvání nového pracovního poměru a dále též skutečnost, že pro případ možného zneužití citlivých informací a poznatků, které jsou součástí obchodního tajemství, měla stěžovatelka k dispozici jiné způsoby ochrany (např. právní prostředky ochrany proti nekalé soutěži). Dovolací soud dále rozhodl, že stěžovatelka je povinna zaplatit žalované na náhradě nákladů řízení před soudem prvního stupně částku 109 868 Kč, na náhradě nákladů odvolacího řízení částku 83 788 Kč a na náhradě nákladů dovolacího řízení částku 41 204 Kč.

## II. Argumentace stěžovatelky

8. Uvedený rozsudek Nejvyššího soudu stěžovatelka napadá ústavní stížností, v níž se dovolává porušení čl. 11 a 36 Listiny, čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 1 Protokolu k Úmluvě. Stěžovatelka Nejvyššímu soudu konkrétně vytýká, že překročil obsah dovolání, což je v rozporu nejen s ustanovením § 242 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „o. s. ř.“), ale především s čl. 36 Listiny. Zdůrazňuje, že žalovaná v dovolání nevznesla námitku výkonu práv v rozporu s dobrými mravy a tato námitka byla do dovolacího řízení zařazena z vlastní iniciativy Nejvyššího soudu. Postup dovolacího soudu tak odporuje principu zákazu překvapivosti soudních rozhodnutí, který je součástí ustálené judikatury Ústavního soudu [odkazuje na nález ze dne 29. 3. 2016 sp. zn. IV. ÚS 3085/15 (N 52/80 SbNU 635); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz]. Stěžovatelka dále uvádí, že úvahy, kterými byl Nejvyšší soud veden při rozhodování o podaném dovolání, neučinil předmětem kontradiktorní diskuze stran, kterýžto požadavek je odvozen rovněž z judikatury zdejšího soudu [viz nález ze dne 9. 2. 2017 sp. zn. IV. ÚS 216/16 (N 24/84 SbNU 293)]. Protiústavnost napadeného rozhodnutí spatřuje rovněž v paternalistickém a zájmy zaměstnavatele zcela přehlížejícím výkladu podústavního práva, který zcela popírá smysl institutu smluvní pokuty. V závěrečné části ústavní stížnosti stěžovatelka namítá dotčení legitimního očekávání, že jí bude obecnými soudy přiznána smluvní pokuta za nesporné porušení konkurenční doložky, jehož se dopustila žalovaná a jehož

existenci ostatně uznal i Nejvyšší soud. Dle názoru stěžovatelky zasáhl Nejvyšší soud do jejích základních práv rovněž tím, že jí uložil povinnost k náhradě nákladů řízení.

## III. Vyjádření účastníka a vedlejší účastnice řízení

9. Ústavní soud vyžádal vyjádření účastníka a vedlejší účastnice řízení, která následně předal stěžovatelce k replice.

10. Nejvyšší soud ve vyjádření navrhl, aby byla podaná ústavní stížnost odmítnuta jako zjevně neopodstatněná. Uvedl, že nepřekročil meze dovolání (otázka dobrých mravů totiž byla otevřena v bodě 3 dovolání), a odmítl též argument nepředvídatelnosti související s tvrzeným porušením principu kontradiktornosti, neboť „zákon soudu neukládá, aby sdělil účastníkům svůj názor, jak věc hodlá rozhodnout“.

11. Vedlejší účastnice zdůraznila, že porušení dobrých mravů nebylo novou otázkou, kterou by dovolací soud zařadil do řízení ze své vlastní iniciativy. Odmítla, že by napadené rozhodnutí bylo překvapivé, neboť „Nejvyšší soud sám dospěl apelačním principem ke změně odvolacího rozsudku, tento postup není protiprávním, jelikož jej dovoluje ustanovení § 243d písm. b) občanského soudního řádu“. Co se týká tvrzeného popření smyslu institutu smluvní pokuty, tato otázka „jde dle názoru vedlejší účastnice nad rámec přezkumné činnosti Ústavního soudu, jelikož se jedná o výklad jednoduchého práva, k němuž jsou v zásadě příslušné soudy obecné soustavy soudů. Tato jejich činnost nemůže být nahrazena činností Ústavního soudu“.

12. Stěžovatelka v replice Nejvyššímu soudu vytýká, že zcela opomenul zohlednit stěžovatelkou uváděný nález zdejšího soudu ze dne 9. 2. 2017 sp. zn. IV. ÚS 216/16 obsahující následující právní větu (bod 20): „Ustanovení § 243d o. s. ř. samo o sobě nelze označit za ustanovení protiústavní. Při jeho aplikaci v jednotlivých případech však nelze odhlédnout od ústavních požadavků spravedlivého řízení, zejména požadavku, aby veškerá konečná rozhodnutí soudů ve věci samé byla přijímána při respektování práva na kontradiktorní řízení; každá ze stran musí zásadně mít možnost nejen předložit důkazy a argumenty, které považuje za nutné, aby její požadavky uspěly, ale také možnost seznámit se se všemi důkazy a vznést k nim připomínky za účelem ovlivnit rozhodnutí soudu.“ V otázce smluvní pokuty stěžovatelka odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 26. 9. 2013 sp. zn. I. ÚS 215/12 (N 169/70 SbNU 581), v němž zdejší soud prohlásil, že netoleruje orgánům veřejné moci a především obecným soudům přehnaně formalistický postup za použití v podstatě sofistikovaného odůvodňování zřejmé nespravedlnosti.

## IV. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

13. Podstatou nyní projednávané ústavní stížnosti je posouzení přiměřenosti smluvní pokuty sjednané v konkurenční doložce ve smyslu ustanovení § 310 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákoník práce“).

14. Ústavní soud v prvé řadě připomíná, že není povolán k přezkumu správnosti aplikace podústavního práva; jeho úkolem je v řízení o ústavní stížnosti ochrana ústavnosti [čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky], nikoliv „běžné“ zákonnosti. Ústavnímu soudu proto nepřísluší, aby prováděl přezkum rozhodovací činnosti obecných soudů ve stejném rozsahu, jako činí obecné soudy; v posuzovaném případě v řízení o vedlejší účastnicí podaném dovolání či stěžovatelkou a vedlejší účastnicí podaném odvolání, anebo dokonce ve stejném rozsahu, jako učinil městský soud v řízení o zaplacení smluvní pokuty, a tedy, aby věc posuzoval z hledisek běžné zákonnosti.

15. Ústavní soud současně v mnoha svých rozhodnutích definoval podmínky, při jejichž existenci má vadná aplikace podústavního práva obecným soudem za následek porušení základních práv a svobod jednotlivce [srov. nález sp. zn. III. ÚS 74/02 ze dne 10. 10. 2002 (N 126/28 SbNU 85)]. Je tomu tak tehdy, pokud nepřípustně postihuje některé ze základních práv a svobod, případně pomíjí možný výklad jiný, ústavně konformní, nebo je výrazem

zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován (a představuje tím nepředvídatelnou interpretační libovůli), případně je v extrémním rozporu s požadavky věcně přiléhavého a rozumného uspořádání posuzovaného právního vztahu či v rozporu s obecně sdílenými zásadami spravedlnosti.

16. Ústavní soud považuje shora nastíněné podmínky svého zásahu v nyní projednávaném případě za splněné. Dospěl totiž k závěru, že aplikace ustanovení § 310 zákoníku práce, jak byla provedena Nejvyšším soudem, je v rozporu s elementárními principy spravedlnosti. Tím, že dovolací soud nepřihlédl k ústavním principům, jež prostupují i úpravu obsaženou v podústavních předpisech, porušil ústavně zaručená práva stěžovatelky.

17. Také výklad ustanovení § 310 zákoníku práce totiž musí být proveden s ohledem na ústavně zaručená práva. Ačkoliv Listina primárně garantuje základní práva, která představují subjektivní veřejná práva a působí přímo pouze mezi jednotlivcem a veřejnou mocí, působí v některých případech základní práva tak, že podústavním právem „prozařují“. Tak je tomu ve vztazích horizontálních, tedy ve vztazích, které nejsou založeny na nadřízenosti a podřízenosti, tj. ve vztazích, v nichž jsou si jejich účastníci rovni [srov. nález ve věci sp. zn. I. ÚS 185/04 ze dne 14. 7. 2004 (N 94/34 SbNU 19) nebo nález sp. zn. IV. ÚS 27/09 ze dne 11. 9. 2009 (N 200/54 SbNU 489)].

18. Úprava konkurenčních doložek, jak je provedena v zákoníku práce, je navázána zejména na čl. 26 Listiny, který zaručuje svobodné podnikání. Toto ustanovení přímo chrání jednotlivce primárně před zásahy ze strany veřejné moci, avšak ovlivňuje i výklad zákonné úpravy, která má sloužit k ochraně podnikatelské činnosti před škodlivými zásahy jednotlivců (tj. v horizontální rovině).

19. Právo na svobodné podnikání podle čl. 26 Listiny, jež v tomto případě působí jako objektivní hodnota limitující výklad podústavního práva, je navíc nutné vykládat spolu se zásadou materiálního právního státu zakotvenou v čl. 1 odst. 1 Ústavy. Takto vyloženo dává uvedené ustanovení obecným soudům povinnost poskytnout ochranu podnikatelské činnosti, pokud je do ní v souvislosti s porušením smluvního závazku plynoucího z konkurenční doložky sjednané v pracovní smlouvě zasaženo způsobem, který, byť jen potenciálně, zvýhodňuje konkurenci. Ústavně konformní výklad ustanovení § 310 zákoníku práce by tedy měl podnikateli (zaměstnavateli) v co možná nejvyšší míře zaručit právo na podnikání, které však může být plnohodnotně rozvíjeno pouze v prostředí, jež důsledně brání případnému zneužití informací nabytých při výkonu zaměstnání a potenciálnímu konkurenčnímu střetu zájmů, k němuž by mohlo dojít mezi bývalým zaměstnavatelem a bývalým zaměstnancem, příp. třetí osobou, pro niž bývalý zaměstnanec vykonává výdělečnou činnost; tyto podmínky byly ovšem naplněny toliko v rozhodnutí krajského soudu (č. j. 15 Co 248/2017-248), jež však bylo k dovolání vedlejší účastnice změněno Nejvyšším soudem. Právní posouzení – následně přijaté v napadeném dovolacím rozsudku a shora nastíněné – které jednání vedlejší účastnice aprobuje, resp. bagatelizuje („žalovaná porušila svou smluvní povinnost (závazek) vyplývající z konkurenční doložky pouze v zanedbatelném rozsahu“), nicméně shora předestřeným požadavkům nevyhovuje.

20. Ústavní soud připomíná smysl a účel konkurenční doložky, jenž spočívá v preventivní ochraně zaměstnavatele před únikem informací ke konkurenčnímu podnikateli prostřednictvím zaměstnanců, kteří se v průběhu svého pracovního poměru u zaměstnavatele seznamují s informacemi, které mají povahu obchodního tajemství nebo které jsou takového charakteru, že jsou způsobilé zjednat konkurenčnímu podnikateli v hospodářské soutěži výhodu (srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 3034/2011 ze dne 11. 9. 2012; veškerá rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou dostupná na http://www.nsoud.cz/). Jak přitom v napadeném rozhodnutí správně poznamenal Nejvyšší soud (srov. s. 11 rozsudku), „okolnost, zda zaměstnanec informace skutečně použije (zneužije) ve prospěch nového zaměstnavatele, případně ve prospěch vlastního podnikání, není v tomto směru podstatná“. Závěr o porušení

smluvní povinnosti plynoucí z konkurenční doložky, opravňující zaměstnavatele k vymáhání smluvní pokuty, jež představuje nikoliv jen sankci za porušení smluvní povinnosti, ale rovněž paušalizovanou kompenzaci svého druhu za (byť jen potenciální) únik citlivých obchodních informací, lze totiž odvodit již jen z pouhé objektivně dané skutečnosti v podobě výkonu výdělečné činnosti, která je shodná s předmětem činnosti původního zaměstnavatele nebo která má vůči němu soutěžní povahu, což nastalo právě v nyní projednávaném případě.

21. Jak vyplývá z předchozích úvah, vzhledem ke smluvní povaze konkurenčních doložek je nezbytné vykládat předmětné ustanovení § 310 zákoníku práce rovněž v souladu s ústavní zásadou *pacta sunt servanda* (smlouvy je třeba dodržovat). Ústavní soud ve své judikatuře dovodil, že tato zásada vyplývá z principů právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy a je možné se jí dovolávat i v řízení o ústavní stížnosti [srov. již nález sp. zn. IV. ÚS 201/96 ze dne 7. 10. 1996 (N 96/6 SbNU 197); nález sp. zn. I. ÚS 190/15 ze dne 13. 9. 2016 (N 171/82 SbNU 657), body 48 a 54; nález sp. zn. I. ÚS 34/17 ze dne 25. 7. 2017 (N 132/86 SbNU 247), body 29 a 33; nález sp. zn. I. ÚS 1653/17 ze dne 17. 10. 2017 (N 192/87 SbNU 175), bod 36; nález sp. zn. II. ÚS 1858/18 ze dne 16. 10. 2018 (N 172/91 SbNU 161), bod 22]. Jak Ústavní soud připomněl v nálezu sp. zn. II. ÚS 3292/09 ze dne 8. 7. 2010 (N 140/58 SbNU 163), bodě 37, soukromé právo je – vedle autonomie vůle – založeno právě na zásadě *pacta sunt servanda,* která bývá dokonce považována „za nejvyšší zásadu právní, resp. za nejvyšší přirozenoprávní normu, od které je odvozeno veškeré právo“.

22. Jelikož zásada *pacta sunt servanda* vyplývá z principů právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy, má povahu ústavní zásady, a tudíž prostupuje celým právním řádem, včetně zákoníku práce. Zásada *pacta sunt servanda* se uplatňuje všude tam, kde se v právním řádu vyskytuje smlouva jako obecný právní institut, neboť jsou vzájemně nerozlučně spjaty. Tato zásada totiž nevyjadřuje nic jiného než skutečnost, že smlouva je závazná. Závaznost smlouvy je přitom jejím pojmovým znakem. Nelze tak uvažovat o „nezávazné smlouvě“ a samo toto slovní spojení je protimluv. Výklad Nejvyššího soudu učiněný v napadeném rozhodnutí však závaznou povahu konkurenční doložky nerespektuje.

23. Ústavní soud připomíná, že dohoda o konkurenční doložce představuje obecně přípustný prostředek omezení práva zaměstnance na svobodnou volbu povolání a podnikání podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Zdejší soud však již v minulosti opakovaně zdůraznil, že v případě těchto dohod (a s nimi spjatých ujednání o smluvní pokutě) je nutno dostát požadavku rovnosti účastníků, resp. vyváženosti vzájemných práv a povinností, které smluvním stranám z ujednání o konkurenční doložce vyplývají [srov. nález sp. zn. II. ÚS 192/95 ze dne 1. 11. 1995 (N 73/4 SbNU 197)], což ostatně reflektuje i ustanovení § 310 odst. 3 zákoníku práce, z něhož vyplývá, že smluvní pokuta má být přiměřená okolnostem případu.

24. Ústavní soud má ve shodě s odvolacím soudem za to, že v nyní projednávaném případě nastavení i konkrétní výše sjednané smluvní pokuty za porušení povinnosti stanovené v konkurenční doložce uvedenému požadavku přiměřenosti, a tedy i zásadě rovnosti v právech, plně dostojí. Nelze totiž přehlédnout, že smluvní pokuta, jíž se nyní stěžovatelka domáhá, nepřesahuje výši peněžitého plnění, které by bylo vedlejší účastnici poskytnuto, pokud by se po sjednanou dobu chovala v souladu s konkurenční doložkou. Řešení zvolené Nejvyšším soudem naopak požadovanou rovnováhu narušuje, aniž by však bylo podloženo argumenty, které by z pohledu Ústavního soudu byly způsobilé přesvědčivě odůvodnit zásah do základního práva stěžovatelky zaručeného čl. 26 odst. 1 Listiny a zásady *pacta sunt servanda* plynoucí z čl. 1 odst. 1 Ústavy.

25. Nejvyšší soud sice v napadeném rozhodnutí vzal v potaz, že vedlejší účastnice nastoupila do zaměstnání v konkurenční společnosti bezprostředně po skončení pracovního poměru u stěžovatelky, z čehož dovodil, že byla pro nového zaměstnavatele „cenná“, současně však uvedl, že vzhledem ke skutečnosti, že nový pracovní poměr vedlejší účastnice trval jen několik málo dní, byla smluvní povinnost vyplývající z konkurenční doložky porušena pouze

v zanedbatelném rozsahu (srov. s. 10–11 rozsudku Nejvyššího soudu). Výkon práva stěžovatelky spočívající v požadavku na zaplacení smluvní pokuty vedlejší účastnicí v plné výši, tj. tak, jak o něm bylo rozhodnuto odvolacím soudem, proto dovolací soud shledal rozporným s dobrými mravy ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 občanského zákoníku a přistoupil k moderaci sjednané smluvní pokuty, v důsledku čehož byla žaloba stěžovatelky v celém rozsahu zamítnuta.

26. Ústavní soud se se závěry Nejvyššího soudu neztotožňuje, neboť je toho názoru, že pro vznik nároku na zaplacení smluvní pokuty sjednané v konkurenční doložce je určující toliko a pouze porušení povinnosti bývalého zaměstnance zdržet se výkonu výdělečné činnosti, která by byla shodná s předmětem činnosti bývalého zaměstnavatele nebo která by měla vůči němu soutěžní povahu, nikoliv však doba trvání nového zaměstnání či okolnost, zda zaměstnanec chráněné informace skutečně použije (zneužije) ve prospěch nového zaměstnavatele, případně ve prospěch vlastního podnikání. Nárok bývalého zaměstnavatele tedy není jakkoliv oslaben ani v situacích, kdy není „postaveno najisto“, že bývalý zaměstnanec skutečně zneužil citlivé informace, resp. v situacích, kdy byl u konkurence zaměstnán, byť jen několik málo dní (nelze totiž přehlédnout, že k případnému předání citlivých informací a know-how může dojít i v horizontu pár hodin, či dokonce jen minut – např. zkopírováním dat na pevný disk). Přitom možnost původního zaměstnavatele prokázat, že zaměstnanec chráněné informace skutečně využil, je v praxi již z povahy věci spíše jen iluzorní.

27. Pro zdejší soud je v nyní projednávaném případě podstatné, že lze ze spisu dovodit jednoznačný závěr o porušení závazku vedlejší účastnice zdržet se konkurenčního jednání (srov. s. 12–13 rozsudku městského soudu). Např. odvolací soud zhodnotil (srov. s. 7–8 rozsudku krajského soudu), že s ohledem na provedené dokazování je zřejmé, že vedlejší účastnice „měla přístup do databáze informačního systému [stěžovatelky], měla informace o zákaznících, o materiálu na skladě, o cenových nabídkách … disponovala informacemi, kterými mohla ovlivnit postavení svého nového zaměstnavatele na trhu“, resp. že nastoupila jako obchodní manažer k novému zaměstnavateli, který „vystupoval jako konkurent ve vztahu k bývalému zaměstnavateli“. Ústavní soud nehodlá tyto skutkové závěry zpochybňovat. Z ústavněprávního pohledu je totiž podstatné, že obecné soudy zdůvodnily (srov. např. s. 7–8 rozsudku krajského soudu), proč nepřisvědčily odlišnému názoru vedlejší účastnice, jež setrvale uvádí, že konkurenční doložku neporušila, neboť „jako řadový obchodní manažer neměla přístup k zvláštním údajům a informacím, které by mohly být využitelné v rámci konkurenčního boje … a že u nového zaměstnavatele působila v jiném segmentu sortimentu než u stěžovatelky“ (srov. s. 4 vyjádření vedlejší účastnice k ústavní stížnosti a dále s. 4–5 rozsudku Nejvyššího soudu). Touto polemikou s odlišnými skutkovými zjištěními obecných soudů se však zdejší soud, který není „další soudní instancí“, nemá důvod zabývat. Ústavní soud zdůrazňuje, že ve své ustálené judikatuře zřetelně a opakovaně vymezil, že mu zásadně nepřísluší hodnotit hodnocení důkazů, resp. znovu posuzovat skutkový stav zjištěný obecnými soudy [srov. k tomu např. nálezy sp. zn. I. ÚS 4/04 ze dne 23. 3. 2004 (N 42/32 SbNU 405) nebo sp. zn. I. ÚS 553/05 ze dne 20. 9. 2006 (N 167/42 SbNU 407)], byť si současně vyhradil možnost zásahu v případech, v nichž by shledal extrémní nesoulad mezi prováděnými důkazy a skutkovými zjištěními. V nyní projednávané věci však takový nesoulad dle Ústavního soudu nenastal. Podstata rozhodované věci totiž spočívá v jejím ústavně konformním právním posouzení.

28. Ústavní soud je dále toho názoru, že pokud by byl akceptován závěr Nejvyššího soudu o toliko zanedbatelném porušení smluvní povinnosti vyplývající z konkurenční doložky, stala by se její použitelnost v praxi velmi spornou, neboť zaměstnavatelé by si nemohli být jisti, zda by její budoucí porušení ze strany zaměstnance nebylo v soudním sporu shledáno rovněž zanedbatelným, v důsledku čehož by ovšem sjednání konkurenční doložky pro zaměstnavatele zcela postrádalo svůj smysl [srov. obdobně Mlýnková, Alice, Drhová, Andrea. Konkurenční

doložka podle zákoníku práce v souvislostech (část I). Soukromé právo. 2019, č. 2, s. 26]. Hranice mezi přijatelným zanedbatelným porušením smluvní povinnosti na straně jedné a nepřijatelným nezanedbatelným porušením na straně druhé je navíc z povahy věci nejasná a fakticky nepředvídatelná, tj. otevírající prostor pro případnou svévoli, což je nicméně z ústavního hlediska s ohledem na požadavek zajištění právní jistoty účastníků právního vztahu (v tomto případě založeného konkurenční doložkou) neakceptovatelné [k principu právní jistoty srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 849/16 ze dne 11. 10. 2016 (N 188/83 SbNU 81), bod 21 a tam citovanou judikaturu].

29. Ústavnímu soudu proto zbývá vypořádat otázku moderace smluvní pokuty pro tvrzený rozpor s dobrými mravy. Nejvyššímu soudu lze skutečně přisvědčit, že dobré mravy mohou vystupovat jako nejzazší korektiv autonomie vůle [srov. nález sp. zn. II. ÚS 2108/14 ze dne 1. 9. 2015 (N 160/78 SbNU 409), bod 20]. V citovaném nálezu zdejší soud tento právní závěr dále rozvedl, přičemž konstatoval, že „úkolem soudů, zvláště posuzují-li ve své rozhodovací praxi spory mající základ v závazkovém právu, je proto nalézt v rámci konkrétního ekonomicko-právního vztahu jeho těžiště tak, aby byl nalezen nejen optimální užitek pro smluvní strany, ale aby bylo dosaženo – je-li to samozřejmě možné – jistého rovnovážného stavu (řečeno ekonomickou analýzou práva, jde o hledání ‚bliss point' – srov. k tomu blíže například Reichhardt, Raimund M., von. Gesellschaftliche Bedarfsanalyse: Ansatz zur Ermittlung der Bürger-Präferenzen für öffentliche Güter. Berlin: Duncker und Humblot, 1979, s. 27 a násl.). V intencích dané věci to znamená zjistit, co strany realizací smluvního vztahu sledovaly, čeho ve výsledku bylo dosaženo a zda lze takový výsledek považovat za spravedlivý".

30. Při zvažování toho, zda se uvedený myšlenkový algoritmus Nejvyššímu soudu podařilo ústavně akceptovatelným způsobem naplnit, vyšel Ústavní soud z východisek předestřených výše, z nichž nejzásadnější je skutečnost, že vedlejší účastnice porušila povinnost plynoucí z konkurenční doložky. Stěžovatelka, uplatňující vzniklý nárok na zaplacení smluvní pokuty, se svou žalobou přesto neuspěla, v důsledku čehož jí navíc byla nákladovým výrokem napadeného rozhodnutí stanovena povinnost uhradit vedlejší účastnici náklady řízení v částce 234 860 Kč. Tento výsledný stav, příznivý toliko pro vedlejší účastnici jakožto smluvní stranu, jež prokazatelně nedostála svým závazkům, však Ústavní soud nepovažuje za spravedlivý.

31. Ústavní soud má za to, že požadované rovnováhy ve vzájemném vztahu stěžovatelky a vedlejší účastnice je v nejvyšší míře dosahováno právě jen původním (tj. obecnými soudy nemoderovaným) smluvním nastavením obsaženým v konkurenční doložce, což nicméně reflektoval pouze krajský soud. Toto nastavení totiž poskytuje ochranu nejen stěžovatelčinu právu na podnikání, ale současně též respektuje právo vedlejší účastnice na svobodnou volbu povolání. Nelze totiž přehlédnout, že pokud by vedlejší účastnice dostála svým smluvním povinnostem, náleželo by jí peněžité vyrovnání ve výši průměrného ročního platu, tedy (při základní měsíční mzdě vedlejší účastnice ve výši 35 000 Kč) celkem 420 000 Kč. Pokud tedy bylo mezi oběma účastnicemi smluveno, že v případě porušení závazku zdržet se konkurenčního jednání je vedlejší účastnice povinna zaplatit stěžovatelce smluvní pokutu ve stejné výši, nespatřuje Ústavní soud na takové dohodě cokoliv nemorálního, co by odůvodnilo následnou moderaci smluvní pokuty za použití ustanovení § 3 odst. 1 občanského zákoníku.

## V. Závěr

32. Ústavní soud tedy uzavírá, že Nejvyšší soud napadeným rozhodnutím neoprávněně zasáhl do základního práva stěžovatelky zaručeného čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny ve spojení se zásadou *pacta sunt servanda* plynoucí z čl. 1 odst. 1 Ústavy. Proto podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadené rozhodnutí zrušil.

33. Tímto zrušovacím nálezem Ústavní soud otevírá procesní prostor pro to, aby Nejvyšší soud znovu posoudil dovolání podané vedlejší účastnicí, a to zejména s ohledem na naplnění shora předestřených základních práv a ústavních principů.

# Č. 76
# Data retention III (shromažďování a využívání provozních a lokalizačních údajů o telekomunikačním provozu)
# (sp. zn. Pl. ÚS 45/17 ze dne 14. května 2019; 161/2019 Sb.)

**I. V podmínkách informační společnosti, v níž běžný jednotlivec využívá služeb elektronické komunikace takřka na každém kroku a dobrovolně přijímá, že se o něm ukládají kvanta dat, bylo by nemoudré tolerovat stav, v němž by poskytovatelé služeb údaji uživatelů disponovali, a státní aparát (v odůvodněných případech) nikoli. Plošné uchovávání provozních a lokalizačních údajů představuje snahu státu „neztratit v době informační společnosti krok" a mít v rukou efektivní nástroje k plnění svých úkolů – zde zejména v oblasti bezpečnosti státu a jeho obyvatel. Principiálně proto nelze data retention zavrhovat. Z hlediska práva na soukromí není šetrnější varianta, v níž by stát využíval dostupných údajů netransparentním, „pokoutným" způsobem; takový důsledek však bez jasné právní úpravy nelze vyloučit.**

**II. Princip data retention spočívá v plošném, nevýběrovém sběru významného množství dat o každé uskutečněné elektronické komunikaci, čímž je intenzivně omezeno soukromí jednotlivce, které je mu na ústavní úrovni garantováno čl. 10 odst. 2 Listiny, potažmo i čl. 10 odst. 3 Listiny ve spojení s čl. 13 Listiny. Tak závažné omezení proto jednak musí být prospěšné silnému veřejnému zájmu a zároveň je nutno je v maximální možné míře minimalizovat, aby mezi ním a naplněním sledovaných cílů existovala spravedlivá rovnováha. Minimalizace zásahu lze dosáhnout omezením využití dat telekomunikačního provozu jen pro nejnutnější okruhy případů, stanovením přísných podmínek, za kterých jsou data jednak uchovávána, jednak zpřístupňována, a vytvořením záruk každému jednotlivci, že v případě využití jeho údajů bude mít k dispozici účinné prostředky obrany proti případnému zneužití. Na provozní a lokalizační údaje je třeba nahlížet jako na cenný zdroj informací o osobním životě dotčené osoby, jehož zneužití může mít v soukromí jednotlivce značné dopady. Údaje o telekomunikačním provozu mohou mít mnohdy větší vypovídací hodnotu než znalost obsahu komunikace, a připodobnění k odposlechům je zde proto namístě; provozní a lokalizační údaje zasluhují z hlediska ochrany základních práv podobnou míru regulace.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy (soudce zpravodaj), Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny poslanců, zastoupené Mgr. et Mgr. Janem Vobořilem, advokátem, se sídlem v Praze 7, U Smaltovny 1115/32, na zrušení ustanovení § 97 odst. 3 a 4 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, § 88a zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, § 68 odst. 2 a § 71 písm. a) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, a vyhlášky č. 357/2012 Sb., o uchovávání, předávání a likvidaci provozních

a lokalizačních údajů, za účasti Parlamentu České republiky a Ministerstva průmyslu a obchodu jako účastníků řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**Návrh se zamítá.**

# Odůvodnění

## I. Vymezení věci

1. Skupina 58 poslanců (dále též jen „skupina poslanců“ nebo „navrhovatelka“) se podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) návrhem ze dne 20. 12. 2017 domáhá u Ústavního soudu v řízení podle § 64 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zrušení v záhlaví uvedených ustanovení.

2. Návrh napadá některá ustanovení právní úpravy preventivního uchovávání provozních a lokalizačních údajů o elektronické komunikaci u poskytovatelů telekomunikačních služeb (dále též „data retention“) a možnosti jejich následného poskytnutí: a) orgánům činným v trestním řízení, b) Policii České Republiky (dále též jen „policie“) pro účely zahájeného pátrání po konkrétní hledané nebo pohřešované osobě, zjištění totožnosti osoby neznámé totožnosti nebo totožnosti nalezené mrtvoly či předcházení nebo odhalování konkrétních hrozeb v oblasti terorismu, c) Bezpečnostní informační službě, d) Vojenskému zpravodajství, e) České národní bance pro účely dohledu nad kapitálovým trhem.

3. Napadená právní úprava sleduje, jak vyplývá i z příslušných důvodových zpráv, různé cíle, které jsou odvoditelné také z výčtu orgánů oprávněných s uchovanými údaji nakládat. Jde o bezpečnost a obranu státu, ochranu osob i majetku před trestnou činností, pátrání po osobách hledaných, pohřešovaných či ztracených a o dohled nad kapitálovým trhem. Původní právní úprava zakládající povinnost uchovávat provozní a lokalizační údaje byla v roce 2005 přijata v reakci na zvyšující se rizika v oblasti bezpečnosti související s narůstajícím využitím elektronických komunikačních systémů, kterým bylo nezbytné přizpůsobit pravomoci orgánů příslušných k plnění úkolů pro zajištění bezpečnosti a obrany České republiky, a představovala implementaci směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/24/ES ze dne 15. března 2006 o uchovávání údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí a o změně směrnice 2002/58/ES (dále jen „směrnice o data retention“) – z rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie (dále též jen „SDEU“) dnes již neplatné (viz dále).

4. Pro naplnění uvedených cílů nařizuje napadená právní úprava povinným subjektům (poskytovatelé služeb elektronické komunikace, dále též jen „operátoři“) uchovávat o všech klientech, uživatelích telekomunikačních služeb, „balíky dat“ po dobu šesti měsíců zpětně. Například u telefonních hovorů či SMS a MMS zpráv (včetně neúspěšných pokusů o spojení) provozovatel uchovává údaje o telefonních číslech volajícího i volaného, datu a času zahájení i ukončení komunikace, poloze i pohybu uživatele dané služby. V případě využití internetových služeb a e-mailové komunikace jsou dále operátoři povinni shromažďovat zejména uživatelské účty, identifikátor počítače i vyhledaného serveru (IP adresa, číslo portu), údaje o e-mailové adrese účastníků komunikace a protokolu elektronické pošty.

5. Zjednodušeně řečeno, na základě napadené právní úpravy operátoři uchovávají informace o každém telefonickém spojení, textové zprávě, internetovém připojení či e-mailové korespondenci, tj. podrobná data o veškeré komunikaci, lokalizaci účastníků komunikace a poskytnutých internetových službách. Některé z těchto údajů uchovávají operátoři pro vlastní

potřeby (vyúčtování služeb, reklamace, marketing) i bez povinnosti stanovené napadeným zákonem.

## II. Argumentace navrhovatelky

6. Skupina poslanců navrhuje napadenou právní úpravu zrušit, jelikož neústavně zasahuje do Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“) zaručeného práva na soukromí podle čl. 7 odst. 1 Listiny, na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života podle čl. 10 odst. 2 Listiny, práva na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě podle čl. 10 odst. 3 Listiny a práva na zachování tajemství zpráv podávaných telefonem nebo jiným podobným zařízením podle čl. 13 Listiny. Navrhovatelka dále namítá rozpor napadené úpravy s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

7. Navrhovatelka svou argumentaci uvozuje odkazem na prejudikaturu Ústavního soudu a Soudního dvora Evropské unie, která se již problematikou data retention zabývala [nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 ze dne 22. 3. 2011 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.); nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/11 ze dne 20. 12. 2011 (N 217/63 SbNU 483; 43/2012 Sb.); rozsudky Soudního dvora Evropské unie ze dne 8. 4. 2014 ve spojených věcech C-293/12 a C-594/12 (*Digital Rights Ireland Ltd*) a ze dne 21. 12. 2016 ve spojených věcech C-203/15 a C-698/15 (*Tele2 Sverige AB*)].

8. V návrhu je předně namítáno, že napadená právní úprava je neproporcionální ve vztahu k ústavně zaručenému právu na ochranu soukromí, neboť nešetří jeho podstatu a smysl podle čl. 4 odst. 4 Listiny. Podle přesvědčení navrhovatelky je protiústavní již samotné sledování, shromažďování a uchovávání provozních a lokalizačních údajů, jelikož je plošné a nevýběrové. Navrhovatelka uvádí, že opatření vytváří oprávněný pocit, že jsou všichni pod konstantním dohledem, a neumožňuje žádné rozlišení. V dnešní době vzniká podstatně více údajů, než tomu bylo v roce 2011, kdy naposledy o věci Ústavní soud rozhodoval, neboť se rozšířilo užívání datových služeb v mobilních („chytrých“) telefonech, což umožňuje získat detailní přehled nejen o sociálních vazbách a návycích jednotlivce, ale také o jeho pohybu. Za nadále neúnosnou považuje navrhovatelka skutečnost, že uchovávání provozních a lokalizačních údajů se vztahuje rovněž na osoby s povinností mlčenlivosti – profesního tajemství (advokáti, lékaři, poradci). Plošné uchovávání citlivých údajů s sebou nese riziko jejich zneužití – v zahraničí byly zneužity údaje o žurnalistech (Polsko) nebo podle nich byli určeni účastníci protivládní demonstrace (Bělorusko).

9. Dále ve vztahu k jednotlivým napadeným ustanovením navrhovatelka namítá, že vymezení účelů, pro které je možné provozní a lokalizační údaje podle vnitrostátního práva uchovávat, je neúměrně široké a ve svém důsledku porušující čl. 15 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/58/ES ze dne 12. 7. 2002 o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací (Směrnice o soukromí a elektronických komunikacích), v účinném znění (dále též jen „e-privacy směrnice“), neboť omezit soukromí jednotlivce lze v tomto ohledu pouze za účelem zajištění veřejné bezpečnosti, obrany státu a pro prevenci, vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů. Možnost použití provozních a lokalizačních údajů policií při pátrání po pohřešované či hledané osobě už ze své podstaty nemůže odůvodnit výjimky z ochrany soukromí, stejně jako dohled České národní banky nad kapitálovým trhem. Navrhovatelka je přesvědčena, že oprávnění podle ustanovení § 97 odst. 3 písm. b) a písm. e) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „ZEK“) ve spojení s § 68 odst. 2 a § 71 písm. a) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, (dále jen „zákon o policii“ nebo „ZPol“) nejsou v souladu s legitimními cíli, které taxativně vymezuje citovaná směrnice.

10. V užším smyslu, co do možnosti poskytovat provozní a lokalizační údaje orgánům činným v trestním řízení podle § 97 odst. 3 písm. a) ZEK ve spojení s § 88a zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní řád“), není podle navrhovatelky opatření způsobilé naplnit legitimní cíl – snížení trestné činnosti a zvýšení její objasněnosti. Z dostupných policejních statistik kriminality za období 2011–2013 podle navrhovatelky vyplývá, že možnost použití provozních a lokalizačních údajů nemá vliv ani na četnost trestné činnosti, ani na její objasněnost – u závažné kriminality jsou statistické závěry totožné, což mají dokládat i zahraniční studie; orgány činné v trestním řízení jsou schopné zajistit potřebné důkazy i jinak. Dále navrhovatelka poukazuje na skutečnost, že sledování provozních a lokalizačních údajů je možné jednoduše obejít pomocí různých nástrojů, např. použitím anonymní předplacené telefonní SIM karty, čehož si jsou dobře vědomi především právě pachatelé závažné trestné činnosti. Výsledkem je pak sledování komunikace celé společnosti, která se trestné činnosti nedopouští, na ochranu před pachateli, kteří dobře vědí, jak se sledování technicky vyhnout – opatření je tak v rámci testu proporcionality nevhodné k naplnění legitimního cíle. Navíc je zřejmé, že předmětná data jsou nadužívána, protože nejsou vyžadována jen k objasnění zvlášť závažného zločinu, ale často slouží jako důkaz v běžných trestních řízeních.

11. Ve vztahu k § 97 odst. 3 písm. b) ZEK ve spojení s § 68 odst. 2 a § 71 písm. a) ZPol nerespektuje napadená zákonná úprava podle navrhovatelky závěry kasačního nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 (zejm. bod 36), podle něhož poskytnutí provozních a lokalizačních údajů musí předcházet rozhodnutí nezávislého soudu, což nyní zákon nevyžaduje. Policie má v některých případech přístup k provozním a lokalizačním údajům, aniž by jej povolil soud, a nemá povinnost o použití údajů ani následně informovat jejich subjekt (jako v případě odposlechů), takže dotčená osoba se o zásahu do svých ústavních práv ani nedozví.

## III. Aktivní procesní legitimace a podmínky řízení

12. 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 41 poslanců. Podle § 64 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., může podat návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení skupina nejméně 25 poslanců. Návrh v této věci podala skupina 58 poslanců a v souladu s § 64 odst. 5 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., k němu připojila i podpisovou listinu, na které každý z nich jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje. Podmínku aktivní legitimace tedy navrhovatelka splňuje.

13. Návrh obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti a je přípustný ve smyslu ustanovení § 66 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.; současně neexistuje žádný důvod pro zastavení řízení podle ustanovení § 67 téhož zákona.

## IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

14. Ústavní soud podle § 69 zákona o Ústavním soudu vyzval Poslaneckou sněmovnu i Senát Parlamentu a Ministerstvo průmyslu a obchodu jako účastníky řízení a vládu spolu s veřejnou ochránkyní práv jako vedlejší účastníky řízení k vyjádření. O vyjádření k návrhu požádal Ústavní soud podle § 48 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, i prezidenta republiky, Ministerstvo spravedlnosti, Nejvyšší státní zastupitelství a Úřad pro ochranu osobních údajů.

15. Veřejná ochránkyně práv Ústavní soud informovala, že do řízení nevstupuje. Vyjádření prezidenta republiky neobsahuje žádné podstatné (nové) skutečnosti, proto je Ústavní soud nepovažuje za nutné blíže rekapitulovat.

**a) Vyjádření komor Parlamentu**

16. Poslanecká sněmovna a Senát ve svém vyjádření pouze popsaly průběh legislativního procesu přijímání napadené úpravy.

17. Vládní návrh zákona č. 273/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, obsahující napadená znění § 97 odst. 3 a 4 ZEK a § 88a trestního řádu byl poslancům rozeslán jako tisk č. 615 dne 27. 2. 2012. První čtení návrhu zákona bylo uskutečněno 14. 3. 2012 a následně výbory doporučily návrh zákona schválit. Druhým čtením prošel návrh zákona dne 14. 6. 2012. V podrobné rozpravě vystoupil s pozměňovacím návrhem poslanec Jaroslav Krupka, který navrhl v § 97 odst. 3 ZEK pouze legislativně-technickou změnu – přečíslování poznámek pod čarou v souvislosti s přijetím zákona č. 142/2012 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti se zavedením základních registrů. Návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen ve znění pozměňovacího návrhu ve třetím čtení dne 20. 6. 2012. Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona dne 26. 6. 2012 Senátu, který jej k doporučení všech dotčených výborů schválil ve znění přijatém Poslaneckou sněmovnou jako senátní tisk č. 383 dne 18. 7. 2012. Při jednání v Senátu ministr vnitra zdůraznil, že se právní úprava uchovávání provozních a lokalizačních údajů a jejich využití podstatně zpřísňuje. Prezident republiky zákon podepsal a dne 22. 8. 2012 byl vyhlášen ve Sbírce zákonů.

18. Ustanovení § 88a trestního řádu bylo dále novelizováno zákonem č. 455/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, jehož vládní návrh byl poslancům rozeslán jako sněmovní tisk č. 886 dne 16. 8. 2016. První čtení návrhu zákona bylo uskutečněno dne 16. 9. 2016 a 19. 10. 2016, Poslanecká sněmovna návrh přijala ve zvláštním režimu již v prvním čtení a následně jej postoupila Senátu dne 4. 11. 2016. Senát návrh na doporučení ústavně-právního výboru schválil ve znění přijatém Poslaneckou sněmovnou jako senátní tisk č. 348 dne 30. 11. 2016. Prezident republiky zákon podepsal a 29. 12. 2016 byl vyhlášen ve Sbírce zákonů.

19. Vládní návrh zákona o policii včetně napadených ustanovení § 68 odst. 2 a § 71 písm. a) byl poslancům rozeslán jako tisk č. 439 dne 29. 2. 2008. První čtení návrhu zákona proběhlo 25. 3. 2008 a následně jej výbory doporučily schválit ve znění jimi navržených pozměňovacích návrhů; ve druhém čtení prošel návrh zákona 10. a 18. 6. 2008. V podrobné rozpravě vystoupilo se svými pozměňovacími návrhy devět poslanců. Návrh zákona byl schválen ve znění přijatých pozměňovacích návrhů ve třetím čtení dne 25. 6. 2008. Poslanecká sněmovna postoupila návrh dne 8. 7. 2008 Senátu, který jej k doporučení všech dotčených výborů schválil ve znění přijatém Poslaneckou sněmovnou jako senátní tisk č. 301 dne 17. 7. 2008. Prezident republiky zákon podepsal a dne 11. 8. 2008 byl vyhlášen ve Sbírce zákonů.

**b) Vyjádření Ministerstva průmyslu a obchodu**

20. Ministerstvo průmyslu a obchodu, které vydalo napadenou vyhlášku č. 357/2012 Sb., o uchovávání, předávání a likvidaci provozních a lokalizačních údajů, (dále jen „vyhláška“), považuje právní úpravu za vyváženou a vyhovující. Na podporu svého stanoviska odkazuje ministerstvo na sdělení Úřadu pro ochranu osobních údajů z roku 2012, který v meziresortním připomínkovém řízení označil návrh příslušné novely zákona o elektronických komunikacích za přiměřený s ohledem na rozsah i podrobnost úpravy a na zakotvení práva člověka být informován o zpracování svých osobních údajů. Ministerstvo průmyslu a obchodu dále zdůrazňuje, že na tvorbě vyhlášky, vypracované v dohodě s Ministerstvem vnitra, se aktivně podíleli operátoři, Český telekomunikační úřad i Úřad pro ochranu osobních údajů. Vyhláška vznikla jako kompromis mezi potřebami oprávněných subjektů, technickými možnostmi operátorů a požadavky kladenými na ochranu soukromí.

**c) Vyjádření vlády**

21. Vláda (dále též „vedlejší účastnice“) ve svém vyjádření nesouhlasí s tím, že napadená právní úprava nereaguje na rozhodnou judikaturu Soudního dvora Evropské unie a Ústavního soudu. Podle vlády bylo napadenou úpravou na všechny výtky ze strany Ústavního soudu reagováno adekvátně a nelze jí nic vyčíst. Ve vztahu k výše citovaným rozsudkům SDEU *Digital Rights Ireland Ltd* a *Tele2 Sverige AB* vláda upozorňuje, že ani v jednom z nich nebyla předmětem přezkumu česká právní úprava; rozsudky proto nemohly pro národní legislativu znamenat přímou ani nepřímou změnu. Vláda považuje českou právní úpravu v porovnání s jinými evropskými zeměmi za přísnou a souladnou s požadavky Soudního dvora Evropské unie.

22. Na příkladech z praxe vláda demonstruje, v jakých případech by bylo objasnění trestné činnosti bez využití ze zákona uchovaných provozních a lokalizačních údajů znemožněno. Vláda argumentuje tím, že zákon o elektronických komunikacích stanoví nejen potřebný rozsah uchovaných údajů co do množství i časového intervalu jdoucí nad rámec údajů, které povinné subjekty uchovávají pro vlastní potřeby (např. vyúčtování služeb), ale i jednotnou formu zpracovávání, bez níž by se přístup k žádaným údajům ztížil. Požadavky na zabezpečení uchovávaných provozních a lokalizačních údajů obsažené v § 88 a násl. ZEK považuje vláda rovněž za dostačující.

23. K § 88a trestního řádu a námitce navrhovatelky ohledně příliš široké definice pojmu závažné trestné činnosti (serious crime) vláda uvádí, že právo Evropské unie (dále též jen „EU“) konkrétní definici neposkytuje a je na členských státech, jak uvedený pojem vyloží. Do účinného znění § 88a trestního řádu byla podle vlády doplněna řada omezení a záruk, které již reflektují požadavky Ústavního soudu i Soudního dvora Evropské unie a nároky kladené na ochranu dotčených základních práv splňují. Vláda dodává, že konstrukce záruk a omezení je téměř totožná s nároky kladenými na využití odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu podle § 88 trestního řádu, vyjma horní hranice trestní sazby a navazujícího taxativního výčtu trestných činů, u nichž lze provozní a lokalizační údaje využít. Nepostradatelná přidaná hodnota uchovávání předmětných údajů spočívá ve zjišťování informací o již uskutečněném telekomunikačním provozu, směřuje tedy na rozdíl od § 88 trestního řádu do minulosti – přitom se nedotýká obsahu komunikace, což je další podstatný rozdíl. V testu proporcionality by podle názoru vlády citované ustanovení obstálo ve všech třech krocích.

24. Provozní a lokalizační údaje představují důležitou „elektronickou stopu“, která hraje nezastupitelnou roli a vede policii k přijetí dalších efektivních opatření pro objasnění páchané trestné činnosti. Nadto podle vlády získání provozních a lokalizačních údajů šetří práva třetích osob, jelikož na jejich základě policie vyloučí možné podezřelé a vyhodnotí, že již není třeba žádat podání vysvětlení od většího počtu osob, ale jen od těch relevantních. Názor navrhovatelky, že pachatelé trestné činnosti používají mechanismy zajišťující důvěrnost komunikace, a napadený nástroj proto nelze považovat za efektivní, vláda nesdílí, naopak jej považuje za argument ve prospěch zachování povinnosti provozní a lokalizační údaje uchovávat a za stanovených podmínek je oprávněným subjektům zpřístupňovat.

25. K údajnému nadužívání napadeného institutu vláda upozorňuje na chybnou interpretaci statistik, která je způsobena odlišnými metodami zpracování dat ze strany Českého telekomunikačního úřadu a policie. Závěr o masivním zjišťování provozních a lokalizačních údajů orgány činnými v trestním řízení vláda s odkazem na grafy uvedené ve vyjádření odmítá.

26. Také napadená ustanovení zákona o policii považuje vláda za vyhovující. Podle § 68 odst. 2 uvedeného zákona je policie oprávněna údaje vyžádat v případě pátrání po hledané či pohřešované osobě, což jsou termíny zákonem definované; k tomu musí být kumulativně splněno několik podmínek. Riziko zneužití je minimální, zákonná úprava je nastavena přísně a je doplněna stejně přísnými interními akty. Absence soudního přezkumu je obhajitelná potřebou rychlé reakce, jelikož může být ohroženo zdraví i život osob, po kterých se pátrá.

K § 71 písm. a) ZPol týkajícímu se předcházení a odhalování hrozeb v oblasti terorismu vláda dodává, že podle statistik jde o málo využívané ustanovení.

27. Oprávnění České národní banky získávat provozní a lokalizační údaje pro stíhání správních deliktů na úseku kapitálového trhu vychází podle vyjádření vlády z evropské legislativy a je s ní souladné [čl. 69 odst. 2 písm. r) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU ze dne 15. 5. 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU].

**d) Vyjádření Nejvyššího státního zastupitelství**

28. Stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství se zaměřuje na právní úpravu data retention ve spojení s § 88a trestního řádu; je v něm vyjádřeno přesvědčení, že i pokud by Ústavní soud dospěl k závěru o protiústavnosti § 97 odst. 3 a 4 ZEK, byl by § 88a trestního řádu udržitelný i samostatně, stejně jako v minulosti. Citované ustanovení podle Nejvyššího státního zastupitelství splňuje požadavky Soudního dvora Evropské unie vyjádřené v rozsudku *Tele2 Sverige AB*, neboť závažná trestná činnost je zde vymezena dostatečně přísně a další kontrolní mechanismy (zejména odůvodněný soudní příkaz) jsou rovněž vyhovující. Nejvyšší státní zastupitelství se vymezuje proti tvrzení navrhovatelky, že hojné využívání provozních a lokalizačních údajů ze strany orgánů činných v trestním řízení nemá vliv na míru objasněnosti trestné činnosti. Přístup k údajům je podle Nejvyššího státního zastupitelství pro směr a průběh (rychlost, a tedy i nižší nákladnost) trestního řízení určující; nelze odhlédnout od skutečnosti, že postupem doby je trestná činnost stále sofistikovanější, častěji se přesouvá na elektronické komunikační platformy (včetně internetu) a je páchána s jejich využitím.

29. Ve světle rozsudků SDEU Nejvyšší státní zastupitelství shledává nedostatečnou právní úpravu zákona o policii, neboť chybí podmíněnost přístupu policie předchozím souhlasem nezávislého orgánu rozhodujícího na základě odůvodněné žádosti a povinnost vyrozumět o přístupu k uchovávaným údajům dotčené osoby. Ustanovení § 68 odst. 2 ZPol však Nejvyšší státní zastupitelství pro policii považuje za velmi důležité.

**e) Vyjádření Úřadu pro ochranu osobních údajů**

30. Ve svém vyjádření se Úřad pro ochranu osobních údajů ztotožnil s návrhem na zrušení napadených ustanovení; domnívá se, že kritéria nově nastavená v judikatuře SDEU nejsou v české právní úpravě zohledněna. Úřad vyzdvihuje přínos expertní skupiny WP 29 [Pracovní skupina pro ochranu fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů zřízená na základě čl. 29 směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (dále jen „WP 29“)], která již v roce 2001 v souvislosti s bojem proti terorismu upozorňovala na potřebu vyváženého přístupu z hlediska ochrany osobních údajů jakožto součásti základních práv a svobod jednotlivce. Již tehdy WP 29 vyjádřila obavy z narůstající tendence označovat ochranu osobních údajů za překážku efektivního boje proti terorismu a vyzvala k tomu, aby opatření proti terorismu nesnížila standard lidských práv.

31. Úřad pro ochranu osobních údajů ve vyjádření upozorňuje na skutečnost, že projednávanou věc je třeba vnímat i ve světle účinného nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), dále jen „GDPR“, jehož cílem je nalezení rovnováhy mezi ochranou základních práv a rozvojem komunikačních technologií.

**f) Replika navrhovatelky**

32. Ústavní soud zaslal výše uvedená vyjádření zástupci navrhovatelky k replice. Navrhovatelka odkázala na argumentaci přednesenou v návrhu na zrušení dotčených předpisů a nepovažovala za nutné na zaslaná vyjádření dále reagovat.

**g) Ústní jednání**

33. Ústavní soud nařídil ve věci veřejné ústní jednání podle § 44 zákona o Ústavním soudu, neboť pro lepší objasnění technických souvislostí a detailů projednávané problematiky považoval za nutné provést dokazování výslechem informovaných osob z řad odborné veřejnosti a osob z praxe podle § 49 odst. 1 téhož zákona. K ústnímu jednání byli předvoláni Mgr. Vanda Kellerová (zástupce jednoho z největších operátorů na trhu), doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D. (vedoucí Ústavu práva a technologií Právnické fakulty Masarykovy univerzity), Mgr. Karel Bačkovský (vedoucí oddělení bezpečnostně právního, odbor bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra), JUDr. Tomáš Sokol (prezident spolku Unie obhájců České republiky, z. s.), vrchní státní zástupkyně JUDr. Lenka Bradáčová a zástupci dotčených útvarů policie (plk. Ing. Vladimír Šibor, ředitel Útvaru zvláštních činností služby kriminální policie a vyšetřování Policejního prezidia České republiky; plk. Ing. Bc. Josef Mareš, zástupce vedoucího odboru obecné kriminality Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy; plk. Mgr. Bc. František Habada, vedoucí Operačního odboru Policejního prezidia České republiky).

34. Z výslechu Mgr. Kellerové Ústavní soud zjistil, že orgány činné v trestním řízení vyžadovaly v minulosti provozní a lokalizační údaje i bez konkrétní právní úpravy data retention, využívaly k tomu pouze jiné právní prostředky (§ 8 trestního řádu). U společnosti T-Mobile Czech Republic, a. s., jsou údaje podle § 97 odst. 3 ZEK uchovávány zvlášť, přístup k nim je umožněn za splnění přísných podmínek; náklady spojené s plněním této zákonné povinnosti operátorovi hradí stát. Nejčastěji jsou žádána data za první tři měsíce od okamžiku jejich vzniku. Operátor pro své vlastní potřeby (vyúčtování a reklamace služeb) uchovává provozní a lokalizační údaje (v jiném než napadenou vyhláškou stanoveném rozsahu, pro svou potřebu nepotřebuje všechny) po dobu dvou měsíců. K marketingovým účelům lze údaje uchovávat pouze na základě souhlasu zákazníka (v případě společnosti T-Mobile Czech Republic, a. s., jde zhruba o 70 % zákazníků), operátor je pak uchovává po dobu šesti měsíců. Zrušení napadené právní úpravy by znamenalo pro operátory stav značné právní nejistoty.

35. Z výslechu doc. Polčáka bylo zjištěno, že napadená právní úprava se nevymyká evropskému standardu; lze si představit, že budou např. nastaveny přísnější požadavky na zabezpečení uchovávaných údajů, příp. odstupňován přístup k nim podle závažnosti trestné činnosti (nikoli šest měsíců paušálně pro všechny zákonné účely). Absence právní úpravy data retention v některých státech neznamená, že by v nich příslušné orgány provozní a lokalizační údaje k vyšetřování trestné činnosti nevyužívaly, jsou pouze získávány jinými cestami.

36. Výslechem Mgr. Bačkovského bylo prokázáno, že při přípravě návrhu napadené úpravy bylo postupováno s vědomím nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 a sp. zn. Pl. ÚS 24/11; byl zvažován i vznik speciálního úřadu, u něhož by byla data shromažďována, nebezpečí jejich potenciálního zneužití při centrálním uchovávání u jedné instituce by však bylo větší. Vymezení trestné činnosti podle § 88a trestního řádu je podle něj dostatečně přísné, využití provozních a lokalizačních údajů v trestním řízení je nenahraditelné. Využití § 68 odst. 2 ZPol slouží k ochraně života a zdraví pohřešovaných osob, soudní přezkum z povahy věci nedává smysl.

37. JUDr. Sokol při výslechu uvedl, že podle jeho praktických zkušeností je záznam o provozních a lokalizačních údajích marginální záležitostí; týká se malého počtu případů, jeho vypovídací hodnota je spíše podpůrná, nepřímá, nejde o usvědčující důkaz.

38. Z výslechu JUDr. Bradáčové Ústavní soud zjistil, že z důvodu společenského i technologického vývoje nelze srovnávat roky 2008 a 2019, každý rok vznikají nové a sofistikovanější („modernější“) formy trestné činnosti. Z ročního nápadu trestních věcí se žádosti o záznam telekomunikačního provozu týkají cca 3 % případů. Záznam představuje mírnější opatření a slouží mnohdy jako „startovací“ důkaz, který orgány činné v trestním řízení dále nasměruje k využití invazivnějších prostředků (zejm. odposlechů). Při zvýšení horní hranice trestní sazby v § 88a trestního řádu by se povinné zadržování údajů netýkalo řady trestných činů, při jejichž vyšetřování se bez provozních a lokalizačních údajů obejít nelze (šíření toxikomanie, nebezpečné pronásledování, nebezpečné vyhrožování, trestné činy z nenávisti, šíření poplašné zprávy, dětská pornografie). Jde o novodobou, moderní stopu, nenahraditelnou vyšetřovací metodu, jež nemá adekvátní ekvivalent.

39. Výslechem plk. Ing. Šibora bylo zjištěno, že veškeré žádosti podle § 88a trestního řádu zpracovává a dotazy u operátorů realizuje celorepublikově výhradně Útvar zvláštních činností služby kriminální policie a vyšetřování Policejního prezidia České republiky (dále jen „Útvar zvláštních činností“). Žádosti jsou autorizovány, uskutečněné dotazy jsou archivovány a lze je zpětně verifikovat, a to pouze prostřednictvím ředitele Útvaru zvláštních činností. Výpis provozních a lokalizačních údajů je méně invazivní než odposlech, často povolení odposlechu předchází. Zpráva o telekomunikačním provozu (o „zadržených datech“) je důkazem důležitým, nikoliv však jedinečným, musí být podložena i jinými důkazy. Činnost Útvaru zvláštních činností kontroluje pravidelně komise Poslanecké sněmovny (Stálá komise pro kontrolu použití odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu, použití sledování osob a věcí a rušení provozu elektronických komunikací) i Úřad na ochranu osobních údajů.

40. Z výslechu plk. Ing. Bc. Mareše vyplynulo, že záznam o provozních a lokalizačních údajích se často používá při vyšetřování závažné násilné a majetkové trestné činnosti. Zatímco u násilné trestné činnosti je výhodou, že se pachatel v nějakém okamžiku musí na místě činu fyzicky vyskytovat, u majetkové trestné činnosti tomu tak být nemusí, a pak orgánům činným v trestním řízení často nezbývají jiné než elektronické stopy. Záznam telekomunikačního provozu také napomáhá vyřadit některé vytipované osoby (recidivisty) ze seznamu podezřelých. V obecné rovině nelze říci, zda je šestiměsíční doba potřebná či nadbytečná, vždy záleží na okolnostech konkrétního případu. V době po prvním zásahu Ústavního soudu do oblasti data retention mohly 2–3 vraždy v jeho obvodu zůstat neobjasněny z důvodu nedostupnosti provozních a lokalizačních údajů.

41. Z výslechu plk. Mgr. Bc. Habady Ústavní soud k aplikaci § 68 odst. 2 ZPol zjistil, že jeho odbor spravuje centrální komunikační systém, do něhož se pohřešované osoby zadávají prostřednictvím čtrnácti krajských pracovišť, která zpracovávají tísňová volání. Ke zneužití nedochází, vyžádání lokalizace lze zpětně verifikovat. Oznamovatel je navíc vždy osobně konfrontován a „vytěžen“ policejní hlídkou, případné zneužití pátrání by si tak rozmyslel. Asi v polovině případů se pohřešovaná osoba najde přesně v místě, kde bylo lokalizováno její elektronické zařízení. Takto se podaří např. včas vypátrat osoby pokoušející se o sebevraždu a tento následek odvrátit.

42. Z provedeného dokazování vyplynul tento závěr o skutkovém stavu: Operátoři se napadené právní úpravě přizpůsobili vytvořením nových technických řešení, vlastní náklady jim nevznikly a nevznikají ani v souvislosti s vyřizováním žádostí o přístup k provozním a lokalizačním údajům, tyto náklady hradí stát. Přístup k údajům probíhá výhradně prostřednictvím Útvaru zvláštních činností, v režimu zákona o policii lze získat pouze lokalizaci elektronického zařízení, nikoli všechny provozní a lokalizační údaje jako v případě žádostí podle § 88a trestního řádu. Napadená právní úprava se evropskému standardu nevymyká. Stejně jako technologie se vyvíjí i forma páchání trestné činnosti, stále častěji vznikají po pachatelích pouze elektronické stopy, vyšetřovací metody minulých let proto nelze

srovnávat. Dosud nebylo v souvislosti s uchováváním provozních a lokalizačních údajů ani s jejich zpřístupňováním zjištěno žádné systémové selhání.

## V. Přezkum procedury přijetí napadených předpisů

43. Ústavní soud v intencích § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., přezkoumal, zda byla napadená ustanovení zákona o elektronických komunikacích, trestního řádu a zákona o policii přijata i vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a předepsaným způsobem. Dospěl k závěru, že v tomto směru nelze zákonodárci nic vytýkat – účastníci řízení ani vedlejší účastnice ostatně žádné deficity legislativního procesu neuvádějí. Pro stručnost Ústavní soud odkazuje na shrnutí průběhu legislativního procesu ve vyjádřeních komor Parlamentu.

44. Vyhláška byla vydána Ministerstvem průmyslu a obchodu. Pravomoc ministerstev vydávat právní předpisy k provedení zákona vyplývá z čl. 79 odst. 3 Ústavy, materiálně je však podmíněna existencí výslovného zákonného zmocnění a jeho mezemi. V daném případě je zmocněním právě napadené ustanovení § 97 odst. 4 ZEK – materiální podmínka pro vydání podzákonného předpisu je splněna. Vyhláška byla podepsána ministrem průmyslu a obchodu a řádně publikována ve Sbírce zákonů s účinností od 1. listopadu 2012.

## VI. Meritorní přezkum návrhu

45. Po přezkoumání formálních náležitostí návrhu, bezvadnosti procesu přijetí napadených právních předpisů a provedeném dokazování Ústavní soud věcně přezkoumal námitky navrhovatelky k napadené právní úpravě a dospěl k následujícím závěrům.

### a) Obecná východiska

#### Právo na soukromí, informační sebeurčení a komunikační svoboda

46. Uchovávání provozních a lokalizačních údajů se bezprostředně dotýká ústavně garantovaného práva na ochranu soukromí ve smyslu čl. 10 odst. 2 a 3, čl. 13 Listiny a čl. 8 Úmluvy. Soukromí představuje jeden ze stěžejních prvků svobody jednotlivce, která patří mezi nejdůležitější hodnoty liberální demokracie, a jeho ochrana se projevuje v mnoha různých aspektech, o čemž svědčí komplexní zakotvení tohoto základního práva v několika různých ustanoveních Listiny. V projednávané věci jde konkrétněji o tzv. právo na informační sebeurčení (čl. 10 odst. 3 Listiny) a komunikační svobodu (čl. 13 Listiny). Právo na informační sebeurčení chrání jednotlivce před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním anebo jiným zneužíváním údajů o jeho osobě. Komunikační svobodou je chráněno listovní tajemství a tajemství přepravovaných zpráv, ať již uchovávaných v soukromí, nebo zasílaných poštou, podávaných telefonem, telegrafem nebo jiným zařízením či způsobem.

47. Ústavní soud podrobně vyložil obecná východiska týkající se práva na soukromí a přípustnost omezení tohoto práva ve prospěch ústavně aprobovatelného veřejného zájmu již ve výše zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10, na jehož odůvodnění zejména v bodech 26 až 40 Ústavní soud odkazuje. Pouze ve stručnosti – Ústavní soud zejména vyložil, že svou povahou i významem právo na informační sebeurčení spadá mezi základní lidská práva a svobody, protože spolu se svobodou osobní, svobodou v prostorové dimenzi (domovní) a komunikační dotváří osobnostní sféru jedince, jehož individuální integritu jako nezbytnou podmínku důstojné existence a rozvoje lidského života vůbec je nutno respektovat a důsledně chránit. Respekt a ochrana této sféry jsou garantovány ústavním pořádkem, neboť jde o výraz úcty k právům a svobodám člověka (čl. 1 odst. 1 Ústavy).

48. Z ustálené judikatury Ústavního soudu, zejména ve vztahu k problematice odposlechů telefonních hovorů, zřetelně vyplývá, že ochrana práva na respekt k soukromému životu ve smyslu čl. 10 odst. 3 a čl. 13 Listiny se vztahuje nejen k vlastnímu obsahu zpráv

podávaných telefonem, ale i k údajům o volaných číslech, datu a čase hovoru, době jeho trvání, v případě mobilní telefonie i základnovým stanicím zajišťujícím hovor [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 502/2000 ze dne 22. 1. 2001 (N 11/21 SbNU 83), sp. zn. IV. ÚS 78/01 ze dne 27. 8. 2001 (N 123/23 SbNU 197), sp. zn. I. ÚS 191/05 ze dne 13. 9. 2006 (N 161/42 SbNU 327) či sp. zn. II. ÚS 789/06 ze dne 27. 9. 2007 (N 150/46 SbNU 489)]. Uvedené informace o probíhající elektronické komunikaci tvoří právě provozní a lokalizační údaje.

49. Prostřednictvím shromažďovaných informací lze, přestože není (na rozdíl od odposlechů) uchováván obsah komunikace, sestavit podrobný záznam pohybu jednotlivce i jeho osobní a komunikační profil (osobní vazby, prostředí, společenské postavení, politická orientace, zdravotní stav nebo sexuální orientace). Jednotlivcem je přitom každý uživatel mobilního telefonu a počítače, tedy téměř každý občan České republiky. V případě internetových služeb je navíc velmi tenká, někdy sotva seznatelná hranice mezi provozním údajem a samotným obsahem.

50. Tzv. „metadata“ o uskutečněné komunikaci (tj. vše kromě obsahu) mohou být z hlediska zásahu do soukromí jednotlivce ve skutečnosti mnohem cennější a fakticky i „nebezpečnější“ než znalost samotného obsahu komunikace, neboť jsou strojově zpracovatelná a analyzovatelná; z výsledků takového zpracování pak lze usuzovat budoucí chování jednotlivce. Obsah naopak může být ve skutečnosti „bezobsažný“ – nepřejí-li si účastníci komunikace, aby byl srozumitelný, dorozumívají se pomocí náznaků či předem smluvených šifer. Sběr a uchovávání provozních a lokalizačních údajů proto také představují významný zásah do práva na soukromí a zasluhují z hlediska práva na soukromí obdobnou úroveň záruk proti zneužití jako samotný obsah komunikace. Je proto nezbytné pod rozsah ochrany základního práva na respekt k soukromému životu zahrnout nejen ochranu vlastního obsahu zpráv podávaných prostřednictvím telefonické komunikace nebo komunikace prostřednictvím tzv. veřejných sítí, ale i provozní a lokalizační údaje o nich (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 24/10).

51. Základní právo lze omezit jen na základě zákona a pouze v míře, která je v podmínkách demokratického právního státu nezbytná, při zachování záruk ochrany jednotlivce před projevy libovůle ze strany veřejné moci. Omezení základního práva musí především odpovídat nárokům plynoucím z principu právního státu a naplňovat požadavky vycházející z testu proporcionality – v případech střetů základních práv či svobod s veřejným zájmem nebo s jinými základními právy či svobodami je třeba posuzovat účel (cíl) zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro posouzení je zásada proporcionality (v širším smyslu). Předmětná právní úprava musí být přesná, zřetelná ve svých formulacích a dostatečně předvídatelná, aby potenciálně dotčeným jednotlivcům poskytovala dostatečnou informaci o okolnostech a podmínkách, za kterých je veřejná moc oprávněna k zásahu do jejich soukromí (čl. 2 odst. 2 Listiny), a ti případně mohli upravit své chování, aby se nedostali do konfliktu s omezující normou (čl. 2 odst. 3 Listiny). Rovněž musí být striktně definovány i pravomoci udělené příslušným orgánům, způsob a pravidla jejich provádění tak, aby jednotlivcům byla poskytnuta ochrana proti svévolnému zasahování.

52. Posouzení přípustnosti daného zásahu podle zásady proporcionality (v širším smyslu) zahrnuje tři kritéria. Prvním z nich je posouzení způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti) – je zjišťováno, zda je konkrétní opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále se ve druhém kroku posuzuje potřebnost – je zkoumáno, zda byl při výběru prostředků použit ten, který je k základnímu právu nejšetrnější. Konečně je hodnocena přiměřenost (v užším smyslu), tj. zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na zamýšlený cíl. Opatření omezující základní lidská práva a svobody tedy nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která představuje

veřejný zájem na přijatých opatřeních [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.)].

**Právo EU a Soudní dvůr Evropské unie**

53. Česká republika podle čl. 1 odst. 2 Ústavy dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Unijní právo proniká do českého právního řádu prostřednictvím čl. 10a Ústavy, na jehož základě český zákonodárce přenesl část své pravomoci na zákonodárce unijního. Vztah ústavního pořádku České republiky a unijního práva, za jehož součást je považována i judikatura SDEU, prošel v průběhu doby určitým vývojem, k němuž měl Ústavní soud v minulosti více příležitostí se vyjádřit.

54. Obsah čl. 1 odst. 2 Ústavy ve vztahu k právu Evropské unie Ústavní soud vyložil tak, že domácí právní předpisy, včetně Ústavy, mají být interpretovány souladně s principy evropské integrace a spolupráce unijních orgánů a orgánů členského státu. Existuje-li několik interpretací ustanovení ústavního pořádku a jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika v souvislosti se svým členstvím v Evropské unii, je nutno volit eurokonformní výklad podporující realizaci závazku, nikoli výklad, jenž realizaci znemožňuje [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006 (N 93/41 SbNU 195; 434/2006 Sb.)]. Jinými slovy, v oblasti spadající do působnosti práva EU interpretuje ústavní právo s přihlédnutím k principům plynoucím z práva unijního [obdobně viz také nález sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007 (N 8/44 SbNU 83; 57/2007 Sb.)]. Vše uvedené platí při zachování limitu, kterým je tzv. materiální jádro ústavního pořádku, tedy podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.)]. Unijní právo sice není referenčním kritériem pro posuzování ústavnosti vnitrostátního právního předpisu a rozpor s normou unijního práva sám o sobě k derogaci zákona vést nemůže, přesto je při interpretaci ústavního práva k předpisům unijního práva a judikatuře SDEU třeba přihlížet.

55. Problematika data retention spadá do působnosti unijního práva, jak je patrno ze snahy evropského zákonodárce o zakotvení jednotného rámce pro vnitrostátní právní úpravy. Směrnice o data retention, na jejímž základě byla přijata napadená právní úprava, byla Soudním dvorem Evropské unie prohlášena za neplatnou a nová evropská úprava dosud přijata nebyla. Vznikl tak legislativní prostor uvolněný zneplatněním směrnice o data retention, který mohou členské státy (tedy i Česká republika) zaplnit – jelikož jde o oblast pravomoci jimi sdílené s EU (nikoliv výlučné pravomoci EU) – v rozsahu, v jakém ji EU nevykonala nebo ji přestala efektivně vykonávat (čl. 2 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie); při zaplňování uvolněného legislativního prostoru dbá zákonodárce členského státu nosných důvodů rozsudku SDEU, jímž byla dotčená unijní úprava zneplatněna (zde konkrétně rozsudek *Digital Rights Ireland Ltd*).

**b) Prejudikatura**

56. Napadená právní úprava zákona o elektronických komunikacích a trestního řádu byla přijata v reakci na výše uvedené derogační nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 a sp. zn. Pl. ÚS 24/11. V navazující časové souslednosti vydal Soudní dvůr Evropské unie též výše uvedené rozsudky *Digital Rights Ireland Ltd* a *Tele2 Sverige AB*.

57. Prvním ze zmiňovaných nálezů sp. zn. Pl. ÚS 24/10 ze dne 22. 3. 2011 zrušil Ústavní soud ustanovení § 97 odst. 3 a 4 ZEK, v tehdejším znění, jakož i vyhlášku č. 485/2005 Sb., o rozsahu provozních a lokalizačních údajů, době jejich uchovávání a formě a způsobu jejich předávání orgánům oprávněným k jejich využívání. Ústavní soud aplikoval judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) vztahující se k užití odposlechů (zejména rozhodnutí ve věci *Malone proti UK* č. 8691/79 ze dne 2. 8. 1984) a zopakoval jeho

požadavky na právní úpravu umožňující zásah do práva na soukromý život veřejnou mocí. Evropský soud pro lidská práva považuje za nutné vymezit na zákonné úrovni jasná pravidla upravující rozsah použití omezujících opatření, stanovit minimální požadavky na délku a způsob uložení získaných informací, na jejich použití i přístup třetích osob k nim a zakotvit procedury k ochraně důvěrnosti údajů i k jejich zničení; vše tak, aby jednotlivci disponovali dostatečnými zárukami ochrany proti jejich zneužití. V § 97 odst. 3 ZEK, v původním znění, nebyl jasně a přesně vymezen okruh oprávněných orgánů, účel poskytnutí provozních a lokalizačních údajů ani podmínky jejich použití, a to ani v návaznosti na zvláštní předpisy, na něž napadená norma odkazovala. Ústavní soud zkritizoval také absenci jasných a detailních pravidel obsahujících minimální požadavky na zabezpečení uchovávaných údajů (zamezení přístupu třetích osob, stanovení procedury vedoucí k ochraně důvěrnosti a celistvosti údajů, procedury jejich ničení) a záruk proti riziku jejich zneužití.

58. O několik měsíců později Ústavní soud v návaznosti na nález sp. zn. Pl. ÚS 24/10 zrušil nálezem sp. zn. Pl. ÚS 24/11 ze dne 20. 12. 2011 pro vágnost a neurčitost také § 88a trestního řádu. V testu proporcionality nebylo naplněno druhé kritérium nezbytnosti, neboť neurčitá a široká formulace účelu („objasnění skutečností důležitých pro trestní řízení“) umožňovala vyžádání a použití údajů v podstatě v jakékoli souvislosti s libovolným trestním řízením. Uvedený nedostatek nebylo podle Ústavního soudu možné překlenout ani ústavně konformním výkladem. Ústavní soud nenalezl důvod, pro který by se měl lišit rozsah zákonem stanovených garancí při využití nástrojů podle § 88 trestního řádu (odposlechy – budoucí telekomunikační provoz včetně obsahu komunikace) a § 88a trestního řádu (provozní a lokalizační údaje – v minulosti uskutečněný telekomunikační provoz bez obsahu komunikace), neboť v obou případech je intenzita zásahu do práva na soukromí srovnatelná. Nad rámec požadavků kladených na dotčenou právní úpravu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 zde Ústavní soud doplnil, že účinná ochrana před nezákonným zásahem do základních práv a svobod dotčených osob by měla být zaručena prostřednictvím povinnosti dodatečně informovat uživatele služeb elektronické komunikace o tom, že jeho provozní a lokalizační údaje byly sděleny orgánům činným v trestním řízení.

59. Soudní dvůr Evropské unie později rozsudkem *Digital Rights Ireland Ltd* ze dne 8. 4. 2014 prohlásil směrnici o data retention za neplatnou pro rozpor s čl. 7 (respektování soukromého a rodinného života) a čl. 8 (ochrana osobních údajů) Listiny základních práv EU. Přestože byla směrnice způsobilá dosáhnout sledovaného cíle (harmonizace úpravy data retention na poli boje proti závažné trestné činnosti), ani takový cíl sám o sobě nemohl odůvodnit, aby opatření týkající se všech prostředků elektronické komunikace a spočívající v uchovávání údajů téměř celé evropské populace bylo považováno za nezbytné. Soudní dvůr Evropské unie vyslovil požadavek cílené souvislosti mezi uchovávanými údaji a ohrožením veřejné bezpečnosti (údaje vztahující se k určitému časovému období, určité zeměpisné oblasti či okruhu určitých osob, jež mohou být jakýmkoli způsobem zapojeny do závažné trestné činnosti, anebo k osobám, které by prostřednictvím uchovávání jejich údajů mohly z jiných důvodů přispívat k boji proti závažné trestné činnosti).

60. Následně Soudní dvůr Evropské unie rozsudkem *Tele2 Sverige AB* ze dne 21. 12. 2016 zodpověděl předběžné otázky Velké Británie a Švédska ohledně výkladu čl. 15 odst. 1 e-privacy směrnice v souvislosti se zneplatněním směrnice o data retention a z toho plynoucích důsledků pro vnitrostátní právní úpravy členských států. Podle čl. 15 odst. 1 e-privacy směrnice členské státy mohou přijmout legislativní opatření omezující rozsah ochrany osobních údajů ve smyslu směrnice, představuje-li omezení v demokratické společnosti nezbytné, přiměřené a úměrné opatření pro zajištění národní bezpečnosti (tj. bezpečnosti státu), obrany, veřejné bezpečnosti a pro prevenci, vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů nebo prevenci neoprávněného použití elektronického komunikačního systému. Soudní dvůr Evropské unie uvedl, že citované ustanovení umožňující členským státům výjimku z pravidla poskytování

ochrany osobním údajům je třeba vykládat restriktivně – nelze akceptovat stav, kdy se z výjimky stane pravidlo, jako je tomu v případě plošného a nevýběrového uchovávání velkého množství dat. Vnitrostátní právní úprava musí podle SDEU účinně vymezovat vztah mezi údaji, které mají být uchovávány, a sledovaným účelem, tj. musí umožňovat účinné vymezení rozsahu opatření (okruh osob z řad veřejnosti, jejichž údaje mohou vykázat minimálně nepřímou souvislost se závažnou trestnou činností nebo mohou přispívat k boji proti ní a k předcházení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti).

61. Dalším rozsudkem ve věci C-207/16 ze dne 2. 10. 2018 (*Ministerio Fiscal*) SDEU částečně zmírnil přísný tón v otázce účelu zpřístupňování provozních a lokalizačních údajů; k samotnému principu data retention se zde nevyjádřil. K předběžné otázce španělského soudu ohledně výkladu téhož ustanovení jako v předchozím případě – čl. 15 e-privacy směrnice – konstatoval, že zpřístupnění údajů, jako je jméno, příjmení a adresa držitelů SIM karet aktivovaných v odcizeném mobilním telefonu, za účelem jejich identifikace orgánům veřejné moci nezasahuje do základních práv těchto držitelů zakotvených v čl. 7 a 8 Listiny základních práv EU natolik závažným způsobem, aby přístup k nim měl být v oblasti prevence, vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů omezen pouze na boj proti závažné trestné činnosti.

62. V nedávné době měl i Evropský soud pro lidská práva příležitost rekapitulovat svoji judikaturu vztahující se k odposlechům a při té příležitosti se vyjádřit k data retention. V rozsudku ze dne 13. 9. 2018, stížnosti č. 58170/13, 62322/14 a 24960/15, (*Big Brother Watch proti Spojenému království*) konstatoval v souvislosti s poskytnutím komunikačních údajů porušení nejen čl. 8 Úmluvy garantujícího respekt k soukromému životu, ale i čl. 10 Úmluvy, který zaručuje svobodu projevu. Porušení čl. 8 Úmluvy bylo konkrétně spatřováno ve vyžádání údajů o několika telefonních číslech ze strany vyšetřujících orgánů, jehož účelem bylo odhalení informačního zdroje novináře (nikoli cíl sledující vymezený veřejný zájem) a jež nepodléhalo předchozímu schválení soudem nebo nezávislým správním úřadem. V těchto dvou aspektech se podle závěrů ESLP postup dotčených orgánů a platná legislativa Velké Británie neslučovaly ani s požadavky plynoucími z prezentované judikatury SDEU. Soud spatřoval v absenci zvláštní právní úpravy, která by poskytovala přísnější ochranu využívání provozních a lokalizačních údajů ve vztahu k ochraně svobody tisku (činnost novinářů), také porušení svobody projevu ve světle čl. 10 Úmluvy.

**c) Ústavněprávní přezkum napadené právní úpravy**

63. Projednávanou problematiku je třeba rozdělit do dvou rovin, které jsou na sobě zdánlivě nezávislé, ve skutečnosti však z hlediska ústavněprávního přezkumu představují spojené nádoby.

64. Zaprvé je třeba zodpovědět otázku, zda je ve světle výše vyložených základních práv vůbec přípustné, aby byla plošně, neadresně a preventivně shromažďována a uchovávána data napadeného rozsahu (§ 97 odst. 3 a 4 ZEK a vyhláška) – musí být tedy zkoumána zákonná povinnost ke sběru a uchovávání provozních a lokalizačních údajů jako taková.

65. Zadruhé je v případě kladné odpovědi na první otázku třeba zabývat se otázkou vhodného vymezení okruhu orgánů oprávněných k přístupu ke shromažďovaným údajům ve vazbě na stanovení legitimních cílů, jejichž naplnění má využití provozních a lokalizačních údajů sloužit, včetně stanovení zákonných podmínek a záruk ochrany pro minimalizaci zásahu do základních práv jednotlivců [§ 97 odst. 3 ZEK, § 88a trestního řádu a § 68 odst. 2 a § 71 písm. a) ZPol].

66. Ústavní soud vzal v úvahu argumentaci zúčastněných, zhodnotil důkazy, následně provedl test proporcionality a dospěl k závěru, že současná úprava data retention naplňuje požadavky kladené citovanou dřívější judikaturou Ústavního soudu a lze ji aplikovat ústavně

konformním způsobem, tedy tak, aby byla maximálně šetřena práva jednotlivců garantovaná čl. 10 a 13 Listiny. Návrh byl proto zamítnut z důvodů dále uvedených.

**Napadená právní úprava**

67. Ustanovení § 97 odst. 3 a 4 ZEK, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 287/2018 Sb., zní:

Odposlech a záznam zpráv

§ 97

…

(3) Právnická nebo fyzická osoba zajišťující veřejnou komunikační síť nebo poskytující veřejně dostupnou službu elektronických komunikací je povinna uchovávat po dobu 6 měsíců provozní a lokalizační údaje, které jsou vytvářeny nebo zpracovávány při zajišťování jejích veřejných komunikačních sítí a při poskytovávání jejích veřejně dostupných služeb elektronických komunikací. Provozní a lokalizační údaje týkající se neúspěšných pokusů o volání je právnická nebo fyzická osoba zajišťující veřejnou komunikační síť nebo poskytující veřejně dostupnou službu elektronických komunikací povinna uchovávat pouze tehdy, jsou-li tyto údaje vytvářeny nebo zpracovávány a zároveň uchovávány nebo zaznamenávány. Současně je tato právnická nebo fyzická osoba povinna zajistit, aby při plnění povinnosti podle věty první a druhé nebyl uchováván obsah zpráv a takto uchovávaný dále předáván. Právnická nebo fyzická osoba, která provozní a lokalizační údaje uchovává, je na požádání povinna je bezodkladně poskytnout

a) orgánům činným v trestním řízení pro účely a při splnění podmínek stanovených zvláštním právním předpisem,

b) Policii České republiky pro účely zahájeného pátrání po konkrétní hledané nebo pohřešované osobě, zjištění totožnosti osoby neznámé totožnosti nebo totožnosti nalezené mrtvoly, předcházení nebo odhalování konkrétních hrozeb v oblasti terorismu nebo prověřování chráněné osoby a při splnění podmínek stanovených zvláštním právním předpisem,

c) Bezpečnostní informační službě pro účely a při splnění podmínek stanovených zvláštním právním předpisem,

d) Vojenskému zpravodajství pro účely a při splnění podmínek stanovených zvláštním právním předpisem,

e) České národní bance pro účely a při splnění podmínek stanovených zvláštním právním předpisem.

Po uplynutí doby podle věty první je právnická nebo fyzická osoba, která provozní a lokalizační údaje uchovává, povinna je zlikvidovat, pokud nebyly poskytnuty orgánům oprávněným k jejich využívání podle zvláštního právního předpisu nebo pokud tento zákon nestanoví jinak (§ 90).

(4) Provozními a lokalizačními údaji podle odstavce 3 jsou zejména údaje vedoucí k dohledání a identifikaci zdroje a adresáta komunikace a dále údaje vedoucí ke zjištění data, času, způsobu a doby trvání komunikace. Rozsah provozních a lokalizačních údajů uchovávaných podle odstavce 3, formu a způsob jejich předávání orgánům oprávněným k využívání podle zvláštního právního předpisu a způsob jejich likvidace stanoví prováděcí právní předpis.

…

68. Dikci vyhlášky Ústavní soud pro její rozsah nepovažuje za nutné uvádět; pro účely odůvodnění nálezu postačí stručná rekapitulace jejího znění, které konkretizuje druh uchovávaných údajů. Podle § 2 vyhlášky jsou to zejména telefonní čísla účastníků komunikace, datum a čas zahájení komunikace (odeslání zprávy), délka komunikace, u mobilních telefonů dále identifikátor IMSI (mezinárodní identifikátor účastníka veřejné mobilní komunikační sítě přidělený operátorem) a identifikátor mobilního přístroje účastníků komunikace. V případě internetových služeb se uchovává zejména typ připojení, označení uživatele, datum a čas připojení k internetu, označení přístupového bodu, adresa IP a u služeb elektronické komunikace rovněž údaje o připojení ke schránce elektronické pošty, odesílání i přijímání pošty

včetně adres odesílatelů a příjemců. Dále vyhláška upravuje podrobnosti procesu poskytování uchovávaných údajů oprávněným orgánům a jejich likvidace po uplynutí zákonem stanovené doby.

69. Ustanovení § 88a trestního řádu zní:

§ 88a

(1) Je-li třeba pro účely trestního řízení vedeného pro úmyslný trestný čin, na který zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně tři roky, pro trestný čin porušení tajemství dopravovaných zpráv (§ 182 trestního zákoníku), pro trestný čin podvodu (§ 209 trestního zákoníku), pro trestný čin neoprávněného přístupu k počítačovému systému a nosiči informací (§ 230 trestního zákoníku), pro trestný čin opatření a přechovávání přístupového zařízení a hesla k počítačovému systému a jiných takových dat (§ 231 trestního zákoníku), pro trestný čin nebezpečného vyhrožování (§ 353 trestního zákoníku), pro trestný čin nebezpečného pronásledování (§ 354 trestního zákoníku), pro trestný čin šíření poplašné zprávy (§ 357 trestního zákoníku), pro trestný čin podněcování k trestnému činu (§ 364 trestního zákoníku), pro trestný čin schvalování trestného činu (§ 365 trestního zákoníku), nebo pro úmyslný trestný čin, k jehož stíhání zavazuje vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, zjistit údaje o telekomunikačním provozu, které jsou předmětem telekomunikačního tajemství anebo na něž se vztahuje ochrana osobních a zprostředkovacích dat a nelze-li sledovaného účelu dosáhnout jinak nebo bylo-li by jinak jeho dosažení podstatně ztížené, nařídí v řízení před soudem jejich vydání soudu předseda senátu a v přípravném řízení nařídí jejich vydání státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu soudce na návrh státního zástupce. Příkaz k zjištění údajů o telekomunikačním provozu musí být vydán písemně a odůvodněn, včetně konkrétního odkazu na vyhlášenou mezinárodní smlouvu v případě, že se vede trestní řízení pro trestný čin, k jehož stíhání tato mezinárodní smlouva zavazuje. Vztahuje-li se žádost ke konkrétnímu uživateli, musí být v příkazu uvedena jeho totožnost, je-li známa.

(2) Státní zástupce nebo policejní orgán, jehož rozhodnutím byla věc pravomocně skončena, a v řízení před soudem předseda senátu soudu prvního stupně po pravomocném skončení věci informuje o nařízeném zjišťování údajů o telekomunikačním provozu osobu uživatele uvedenou v odstavci 1, pokud je známa. Informace obsahuje označení soudu, který vydal příkaz k zjištění údajů o telekomunikačním provozu, a údaj o období, jehož se tento příkaz týkal. Součástí informace je poučení o právu podat ve lhůtě šesti měsíců ode dne doručení této informace Nejvyššímu soudu návrh na přezkoumání zákonnosti příkazu k zjištění údajů o telekomunikačním provozu. Informaci podá předseda senátu soudu prvního stupně bezodkladně po pravomocném skončení věci, státní zástupce, jehož rozhodnutím byla věc pravomocně skončena, podá informaci bezodkladně po uplynutí lhůty pro přezkoumání jeho rozhodnutí nejvyšším státním zástupcem podle § 174a a policejní orgán, jehož rozhodnutím byla věc pravomocně skončena, podá informaci bezodkladně po uplynutí lhůty pro přezkoumání jeho rozhodnutí státním zástupcem podle § 174 odst. 2 písm. e).

(3) Informaci podle odstavce 2 předseda senátu, státní zástupce nebo policejní orgán nepodá v řízení o zločinu, na který zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně osm let, spáchaném organizovanou skupinou, v řízení o trestném činu spáchaném ve prospěch organizované zločinecké skupiny, v řízení o trestném činu účasti na organizované zločinecké skupině (§ 361 trestního zákoníku), v řízení o trestném činu účasti na teroristické skupině (§ 312a trestního zákoníku) nebo pokud se na spáchání trestného činu podílelo více osob a ve vztahu alespoň k jedné z nich nebylo trestní řízení doposud pravomocně skončeno, nebo pokud je proti osobě, jíž má být informace sdělena, vedeno trestní řízení, anebo pokud by poskytnutím takové informace mohl být zmařen účel tohoto nebo jiného trestního řízení, nebo by mohlo dojít k ohrožení bezpečnosti státu, života, zdraví, práv nebo svobod osob.

(4) Příkazu podle odstavce 1 není třeba, pokud k poskytnutí údajů dá souhlas uživatel telekomunikačního zařízení, ke kterému se mají údaje o uskutečněném telekomunikačním provozu vztahovat.

70. Ustanovení § 68 odst. 2 a § 71 písm. a) ZPol zní:

§ 68
Pátrání po osobách a věcech

…

(2) Policie může žádat pro účely zahájeného pátrání po konkrétní hledané nebo pohřešované osobě a za účelem zjištění totožnosti osoby neznámé totožnosti nebo totožnosti nalezené mrtvoly poskytnutí provozních a lokalizačních údajů od právnické nebo fyzické osoby zajišťující veřejnou komunikační síť nebo poskytující veřejně dostupnou službu elektronických komunikací způsobem umožňujícím dálkový a nepřetržitý přístup, nestanoví-li jiný právní předpis jinak. Informace se poskytne ve formě a v rozsahu stanoveném jiným právním předpisem.

…

§ 71

Útvar policie, jehož úkolem je boj s terorismem, může za účelem předcházení a odhalování konkrétních hrozeb v oblasti terorismu v nezbytném rozsahu žádat od

a) právnické nebo fyzické osoby zajišťující veřejnou komunikační síť nebo poskytující veřejně dostupnou službu elektronických komunikací poskytnutí provozních a lokalizačních údajů způsobem umožňujícím dálkový a nepřetržitý přístup, nestanoví-li jiný právní předpis jinak; informace se poskytne ve formě a v rozsahu stanoveném jiným právním předpisem,

…

**Princip data retention**

71. Především je podle Ústavního soudu třeba zabývat se z hlediska omezení dotčených základních práv otázkou přípustnosti zákonem upraveného principu plošného uchovávání provozních a lokalizačních údajů soukromými subjekty – jako takového. Omezení osobní integrity a soukromí osob veřejnou mocí připouští Listina pouze ve výjimečných případech – je-li to v demokratické společnosti nezbytné, nelze-li účelu sledovaného veřejným zájmem dosáhnout jinak a je-li to akceptovatelné z pohledu zákonné existence a dodržení účinných a konkrétních záruk proti libovůli.

72. Nyní napadená ustanovení § 97 odst. 3 a 4 ZEK a § 88a trestního řádu byla přijata zákonem č. 273/2012 Sb. s účinností od 1. 10. 2012 v reakci na nález sp. zn. Pl. ÚS 24/10. Ústavní soud v citovaném nálezu, jímž bylo zrušeno dřívější znění § 97 odst. 3 a 4 ZEK, uzavřel, že plošný, preventivní sběr a uchovávání údajů je zásah do práva na soukromí a na informační sebeurčení natolik intenzivní, že je třeba na splnění výše uvedených požadavků přípustnosti zásahu klást co nejpřísnější měřítka – dřívější právní úprava zákona o elektronických komunikacích v tomto ohledu podle Ústavního soudu neobstála. Ústavní soud v již citovaném nálezu jako *obiter dictum* vyjádřil pochybnosti nad nezbytností a přiměřeností samotného nástroje plošného a preventivního sběru metadat veškeré elektronické komunikace z hlediska intenzity zásahu do soukromé sféry značného počtu jednotlivců, stejně jako nad skutečností, že jsou citlivá data soustředěna v rukou soukromých osob – operátorů (tj. poskytovatelů služeb v oblasti internetu a telefonní a mobilní komunikace).

73. Zákonodárce zareagoval na výtky Ústavního soudu tak, že zkrátil dobu uchovávání provozních a lokalizačních údajů na šest měsíců, explicitně vyjmenoval subjekty oprávněné k vyžádání uchovaných údajů včetně účelů, k jakým mohou oprávněné subjekty údaje žádat, doplnil zákonnou definici provozních a lokalizačních údajů a v podrobnostech opět odkázal na prováděcí předpis (napadená vyhláška).

74. V mezidobí byla rozsudkem SDEU *Digital Rights Ireland* zneplatněna směrnice o data retention, na jejímž základě byl princip data retention do českého právního řádu zaveden (viz bod 59). V reakci na tento rozsudek pak členské státy pokládaly Soudnímu dvoru Evropské unie předběžné otázky ohledně souladu vnitrostátních úprav uchovávání provozních

a lokalizačních údajů a nakládání s nimi se směrnicí o soukromí a elektronických komunikacích, z nichž stěžejní je rozsudek *Tele 2 Sverige AB* (viz bod 60). Soudní dvůr Evropské unie podle této judikatury shledal princip obecného a plošného sběru všech údajů o veškeré uskutečněné elektronické komunikaci rozporným s čl. 15 odst. 1 e-privacy směrnice, potažmo s čl. 7 a 8 Listiny základních práv Evropské unie zaručujícími ochranu soukromí a osobních údajů. Na evropské úrovni však nepanuje politická shoda na podobě unifikované úpravy problematiky data retention, o čemž svědčí skutečnost, že od zneplatnění směrnice o data retention rozsudkem *Digital Rights Ireland* dosud nevznikl návrh nové právní úpravy, jež by uvedenou směrnici nahradila. Na úrovni vnitrostátních legislativ se proto lze setkat s různými přístupy zákonodárců.

75. Pro představu o možných alternativách Ústavní soud na tomto místě uvádí příklady geograficky i historicky nejbližších, tedy sousedních zemí. V Německu byla po kasačním zásahu Spolkového ústavního soudu [nález ze dne 2. 3. 2010 sp. zn. 1 BvR 256/08 (BVerfGE 125, 260–385)] přijata nová a do značné míry omezující právní úprava data retention. Nově lze vymezené kategorie provozních údajů uchovávat pouze po dobu deseti týdnů, lokalizační údaje jen čtyři týdny. Dále jsou stanoveny kategorie údajů, které nesmějí být uchovávány vůbec (vedle obsahu komunikace též např. údaje o navštívených webech a službách elektronické pošty); k tomu byl pro doplnění zaveden mechanismus „data freeze“ (shromažďování budoucích údajů telekomunikačního provozu konkrétní podezřelé osoby z podnětu orgánu činného v trestním řízení). Na Slovensku zákonodárce po zásahu tamního Ústavního soudu (nález ze dne 29. 4. 2015 sp. zn. PL. ÚS 10/2014) princip plošného uchovávání údajů opustil a namísto toho zavedl mechanismus „data freeze“, což je z časového hlediska obdoba odposlechu, neboť nezpřístupňuje údaje zpětně do minulosti. V Rakousku po zásahu Ústavního soudního dvora (viz nález ze dne 27. 6. 2014 sp. zn. G 47/2012 a další) nová právní úprava dosud přijata nebyla, neboť na řešení této otázky nepanuje politická shoda. Pouze v Polsku lze v současné době nalézt právní úpravu volnější z hlediska ochrany soukromí jednotlivce a benevolentnější k ochraně bezpečnosti státu a jeho obyvatel; časové omezení pro uchovávání metadat není zákonem stanoveno a není vyžadován předchozí soudní souhlas, soudu se pouze v půlročním intervalu zasílají statistiky o získaných datech. Tato úprava je nyní (také již podruhé) předmětem přezkumu polského Ústavního tribunálu k návrhu ombudsmana.

76. Ústavní soud se nyní vrací k posouzení přípustnosti principu data retention jako takového a konstatuje, že zdráhal-li se explicitně vyslovit nepřiměřenost principu v roce 2011, tím spíše k takovému závěru nemůže dospět dnes. Od posledního rozhodování ve věci vývoj v oblasti informačních technologií značně pokročil, jednotlivci využívají služby elektronických komunikací stále častěji, údaje o telekomunikačním provozu jejich aktivním přičiněním vznikají, existují a jsou operátory (soukromými subjekty, s nimiž zákazníci uzavřeli soukromoprávní smlouvy) po určitou dobu uchovávány (zajištění poskytovaných služeb, jejich následné vyúčtování, reklamace apod.); většina zákazníků navíc uděluje souhlas se zpracováním svých údajů i nad rámec nutný pro poskytnutí poptávané služby (pro marketingové účely). Je tak nepopiratelnou skutečností, že údaje o elektronické komunikaci jednotlivce budou v nějaké podobě shromažďovány vždy, a to i bez právní úpravy data retention (tj. bez zákonné povinnosti je „zadržovat“), jinak by elektronickou komunikaci nebylo možné vůbec uskutečňovat.

77. Jinými slovy, provozní a lokalizační údaje o uskutečněné elektronické komunikaci nejsou uchovávány pouze z důvodu stanovené zákonné povinnosti, jsou a budou pro potřeby zajištění realizace těchto služeb, jejich vyúčtování a vyřizování případných reklamací uchovávány i bez zákonné povinnosti (ve více či méně totožném rozsahu, po více či méně totožnou dobu). Jak vyplynulo např. z výpovědi doc. Polčáka, absence legislativně zavedeného principu data retention v konkrétním členském státě neznamená, že by orgány veřejné moci s provozními a lokalizačními údaji nepracovaly, dostávají se k nim pouze jinými cestami –

nelze přitom zaručit, že tyto alternativní cesty jsou z hlediska zásahu do práva na soukromí méně invazivní než postup podle právní úpravy využívající princip data retention.

78. Proto Ústavní soud logicky řešil, která z možností představuje „menší zlo“, a dospěl k závěru, že z hlediska transparentnosti postupu orgánů veřejné moci stejně jako kontroly nad zásahy do soukromí jednotlivce je lepší jasně, přesně a dostatečně přísně vymezený zákonný rámec principu data retention (viz dále) než „legislativní stín“, v němž by se jinak pohybovali jak operátoři při uchovávání provozních a lokalizačních údajů, tak orgány veřejné moci (zejména orgány činné v trestním řízení) ve snaze získat přístup k nim. Je mylná představa, že opuštění principu data retention eliminuje riziko zneužití vzniklých údajů.

79. Mohlo by se jevit, že svým současným postojem Ústavní soud jakožto ochránce ústavnosti paradoxně poskytuje soukromí jednotlivce nižší míru ochrany než Soudní dvůr Evropské unie, jehož primárním posláním není ochrana základních práv a který se staví s odkazem na ochranu soukromí k principu data retention *a priori* (obecně) negativně. Nicméně opak je pravda – zejména právě s poukazem na požadavek předvídatelnosti, jasnosti a přísnosti právní úpravy zasahující do práva na soukromí. Ústavní soud svým přístupem chrání soukromí jednotlivce více, než kdyby svým zásahem vytvořil prostor k hledání jiných, alternativních a méně transparentních cest, jak se k metadatům elektronické komunikace dostat. Výsledkem zavržení principu data retention by totiž nebyl stav, v němž by provozní a lokalizační údaje nevznikaly a nebyly uchovávány a využívány (minimálně ze strany orgánů činných v trestním řízení); důsledkem by byla naopak ztráta veřejnoprávních mezí a kontroly nad rozsahem uchovávání provozních a lokalizačních údajů, nad způsobem zabezpečení i jejich zpřístupňováním. Odpovědnost za nakládání s provozními a lokalizačními údaji ze strany orgánů veřejné moci by se pak *de facto* přenesla ze státu na operátory (soukromé osoby), což by byl v podmínkách právního státu nepřípustný stav.

80. Ústavní soud nemůže odhlédnout od výše naznačeného společenského a technologického vývoje, který od jeho posledního rozhodování ve věci nastal. Mezilidská komunikace stále více přesouvá své těžiště do prostředí telekomunikačních a elektronických služeb. Za současného stavu by proto bylo nemoudré bránit státu jako nositeli řady úkolů k naplnění daných veřejných zájmů (zde zejména bezpečnost státu, ochrana zdraví a majetku obyvatel), aby měl za vhodně nastavených podmínek přístup k údajům, jež mohou být cenným zdrojem důležitých informací. Princip data retention jako takový proto Ústavní soud bez dalšího nezavrhuje (stejně jako v nosných důvodech odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10); stanovit operátorům povinnost shromažďování provozních dat v reálném čase ostatně zákonodárci ukládá závazek vyplývající z Úmluvy o počítačové kriminalitě, vyhlášené pod č. 104/2013 Sb. m. s.

81. Proti samotné existenci principu data retention navrhovatelka brojí mimo jiné tvrzením o ohrožení profesního tajemství (advokáti, sociální pracovníci, pracovníci telefonických poraden). Tomuto tvrzení by bylo možné přisvědčit za předpokladu, že by nebyl dostatečně definován účel, pro který je možné provozní a lokalizační údaje vyžádat, a nebyly by vhodně nastaveny podmínky přístupu k nim včetně záruk dotčených osob proti svévoli oprávněných orgánů (viz dále). V samotném zabezpečeném uchovávání údajů o elektronické komunikaci bez návaznosti na jejich zpřístupnění oprávněnému orgánu však nepřiměřený zásah do soukromí osob vázaných povinností mlčenlivosti spatřovat nelze. V případě žádosti o přístup k údajům o mlčenlivostí chráněné elektronické komunikaci – a nejen tehdy, ale v zásadě vždy – je na aplikujících orgánech (zejména soudech), aby podle konkrétních okolností případu rozhodly, zda převáží zájem na dosažení cíle sledovaného využitím provozních a lokalizačních údajů (pro naplnění konkrétního veřejného zájmu), a je tedy přiměřené údaje zpřístupnit, či převáží zájem na ochraně soukromí a tajnosti okolností uskutečněné komunikace, a aby v takovém případě přístup k provozním a lokalizačním údajům odepřely.

82. Ústavní soud s ohledem na uvedené neshledal důvody pro vyhovění návrhu pouze z principiálního důvodu, že by plošný a neadresný sběr provozních a lokalizačních údajů o uskutečněné komunikaci byl ve vztahu k ochraně soukromí *a priori* nepřiměřený. Jestliže tedy v navazujícím testu proporcionality budou podmínky uchovávání provozních a lokalizačních údajů a přístupu k nim shledány dostatečně přísnými a vyvažujícími omezení práva na soukromí podle čl. 10 odst. 2 a 3 ve spojení s čl. 13 Listiny, neshledává Ústavní soud ani tehdy prostor pro to, aby návrhu vyhověl.

**Podmínky uchovávání provozních a lokalizačních údajů**

**Účel uchovávání a zpřístupňování provozních a lokalizačních údajů**

83. V prvním kroku testu proporcionality je třeba zkoumat, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl a zda je touto úpravou vzniklý zásah do základního práva způsobilý vytyčeného cíle dosáhnout. Účel úpravy data retention nelze dovodit ze samotného znění § 97 odst. 3 ZEK, ale až v kombinaci s § 88a odst. 1 trestního řádu a dalšími předpisy, na něž je odkazováno při stanovení pravomoci jednotlivých orgánů. Pro vymezení cíle napadené právní úpravy je tak nutno zároveň zohlednit, kdo má k uchovávaným údajům oprávněný přístup, neboť tato skutečnost je vázána k účelu, k jakému mohou příslušné orgány přístup žádat.

84. Cílem shromažďování provozních a lokalizačních údajů je podle důvodové zprávy jejich následné využití pro odhalování vybrané trestné činnosti (§ 88a odst. 1 trestního řádu), pátrání po osobách pohřešovaných či ztracených (§ 68 odst. 2 ZPol), pro boj s terorismem [§ 71 písm. a) ZPol], činnost zpravodajských služeb (získávání, shromažďování a vyhodnocování informací důležitých pro ochranu ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů, bezpečnosti a obrany České republiky – viz § 2 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky) a pro dohled nad kapitálovým trhem (§ 8 zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů).

85. Všechny uvedené cíle sledují silný veřejný zájem (ochrana bezpečnosti a zdraví obyvatel, ekonomických zájmů státu) a jako takové je lze označit za legitimní. Informace, které uvedené oprávněné orgány z vyžádaných provozních a lokalizačních údajů získávají, jsou nepochybně způsobilé posunout je v jejich činnosti vpřed a nasměrovat je o krok blíže k naplnění uvedeného účelu, ať už je jím (zjednodušeně a obrazně řečeno) objasnění trestné činnosti, nalezení ztraceného seniora či odvrácení teroristické hrozby.

86. Dále je nutno zabývat se otázkou potřebnosti, tj. nezbytnosti omezování práva na soukromí ve vztahu ke sledovanému cíli. Ústavní soud zkoumal, zda existují mírnější a méně invazivní prostředky, které jsou též schopny dosáhnout vytyčeného cíle, a dospěl k závěru, že využití provozních a lokalizačních údajů skutečný ekvivalent nemá – neexistují prostředky, s nimiž by bylo možné zkoumaný nástroj porovnávat. Byť Ústavní soud na více místech tohoto i dřívějších nálezů přirovnává využití provozních a lokalizačních údajů v trestním řízení z hlediska intenzity zásahu do soukromí jednotlivých osob k odposlechu, nejde o totéž. Zatímco nařízením odposlechu lze podezřelou osobu monitorovat do budoucna, provozní a lokalizační údaje umožňují oprávněným orgánům získat informace o skutku, který se již stal – k takovým informacím se oprávněné orgány jinak nedostanou. Stejně nepřiléhavé by bylo přirovnání ke sledování osob a věcí podle § 158d trestního řádu, neboť i zde oprávněný orgán získává maximálně informace o pohybu a komunikaci sledované osoby v reálném čase, nikoli však do minulosti. Z uvedených důvodů nelze za adekvátní a méně invazivní náhradu považovat ani výše zmíněný mechanismus tzv. „data freeze“ (bod 75), kterým některé státy (např. Slovensko) nahradily princip data retention zcela nebo jej podstatně omezily za současného doplnění mechanismu „data freeze“ (např. Německo) – i zde totiž oprávněný orgán získává přístup pouze k údajům následujícím po vydání příslušného příkazu, nikoli k údajům minulým. Jelikož tedy

neexistuje prostředek, který by umožňoval získání stejných poznatků, jaké lze vyčíst z provozních a lokalizačních údajů, není možné u druhého kroku testu proporcionality skončit, neboť i ten napadená právní úprava splňuje.

87. Ústavní soud proto přesunul těžiště své pozornosti k poslednímu kroku testu proporcionality, kterým je poměřování – proporcionalita omezení základního práva na soukromí ve prospěch sledovaných cílů naplňujících veřejný zájem v užším slova smyslu. Je třeba zodpovědět, zda je dotčený veřejný zájem natolik důležitý, aby ospravedlnil rozsah omezení práva na soukromí sledováním elektronické komunikace téměř celé české populace po dobu šesti měsíců „do zásoby" komerčními subjekty, zda nemohla napadená právní úprava omezit zásah do práva na soukromí více, tedy zda je zákonné nastavení podmínek dostačující, a zda poskytuje dostatek záruk proti zneužití tohoto významného nástroje, aby omezení vyvážila.

88. Ústavní soud se zaměřil na dílčí problémy, které ve svém souhrnu mají vliv na posouzení přiměřenosti napadené úpravy v užším smyslu. Je především třeba zabývat se zákonnou dobou, po kterou se povinné údaje uchovávají. Dále je třeba vyřešit, zda není příliš široce nastaven okruh orgánů oprávněných k přístupu k zadržovaným údajům (ve vazbě na cíl a podmínky, za nichž údaje mohou získat). A konečně je důležité, zda jsou jednotlivci poskytnuty dostatečné prostředky ochrany před zneužitím uchovaných údajů (jak z hlediska zabezpečení uchovaných údajů a neoprávněného přístupu k nim, tak i nástrojů procesní obrany jednotlivce v případě podezření, že jeho údaje skutečně byly zneužity).

**Doba uchovávání provozních a lokalizačních údajů**

89. Ve vztahu k době šesti měsíců, po kterou jsou provozní a lokalizační údaje podle § 97 odst. 3 ZEK uchovávány, vyšel Ústavní soud z toho, že její délka představuje nejmírnější variantu z možností stanovených směrnicí o data retention, která byla v době přijetí napadené právní úpravy ještě platná. Je nicméně nutno se ptát, zda je šestiměsíční doba v dnešních podmínkách přiměřená. Z výslechu informované osoby z řad operátorů bylo zjištěno, že maximální doba, po kterou operátor potřebuje předmětná metadata uchovávat pro vlastní potřeby, nepřekračuje dva měsíce. Zároveň však operátor vybrané údaje (v rozsahu nikoli totožném s rozsahem stanoveným zákonem) uchovává pro marketingové účely i po dobu šesti měsíců na základě souhlasu uděleného zákazníkem. V uvedeném režimu souhlasu uchovává např. společnost T-Mobile Czech Republic, a. s., v současné době údaje cca 70 % zákazníků.

90. Na tomto místě je třeba zejména v souvislosti s vyšetřováním trestné činnosti odlišit, že údaje jsou vyžadovány v zásadě dvojím způsobem. Buď má oprávněný orgán k dispozici údaje ke konkrétnímu uživateli (číslo jeho mobilní linky, pevné linky, IP adresu, IMEI apod.), a v takovém případě se zajímá o výpis hlasových nebo datových služeb – kontakty, činnost, případně pohyb uživatele (jeho telefonu, počítače apod.), nebo tyto údaje nezná, disponuje ale informacemi, kde se zájmový uživatel pohyboval, případně kde byl spáchán trestný čin. V druhém případě se oprávněný orgán zajímá zejména o údaje z jednotlivých stanic BTS (buněk), které určí například, jaké mobilní telefony se v danou chvíli k dané buňce připojovaly.

91. Z výpovědi plk. Ing. Šibora při veřejném ústním jednání Ústavní soud zjistil, že většina dotazů se týká právě výpisů BTS stanic, které nebývají starší několika dní; starší dotaz na tento druh výpisu není ani technicky možný. Dále z výpovědi plk. Ing. Bc. Mareše vyplynulo, že v případě výpisů hlasových či datových služeb konkrétního uživatele orgán činný v trestním řízení využívá zpravidla maximální možný rozsah šesti měsíců. Na informace získané z jednoho výpisu o telekomunikačním provozu se často nabalují další poznatky umožňující například odhalení sítě pachatelů či organizované skupiny. Nelze proto bez přihlédnutí ke konkrétním skutkovým okolnostem vyšetřovaného případu přijmout zobecňující závěr, nakolik jsou pro orgány činné v trestním řízení informace získané za celé období šesti měsíců pro naplnění sledovaného účelu potřebné či užitečné – lze jen konstatovat, že oprávněné

orgány v případě znalosti identifikačních údajů konkrétního uživatele využívají maximální dobu, kterou jim zákon umožňuje. Jelikož však četnost dotazů na základnové stanice oproti výpisům konkrétních účastnických čísel či mobilních zařízení mnohonásobně převažuje, platí z pohledu celkového součtu všech dotazů závěr, že většina vyžadovaných údajů není starší než tři měsíce (viz také výpověď Mgr. Kellerové).

92. Přestože se provozní a lokalizační údaje starší tří měsíců využívají pouze v omezené míře, nelze podle Ústavního soudu učinit závěr, že by starší metadata v konkrétních případech (zejména při aplikaci § 88a trestního řádu) nebyla potřebná a užitečná, a tedy nepřiměřená sledovanému cíli. Zákonodárce v reakci na nález sp. zn. Pl. ÚS 24/10 zvolil šestiměsíční „retenční dobu“ jako nejkratší možnou podle tehdy ještě platné směrnice o data retention. Nepřijal-li Ústavní soud závěr, že by princip data retention byl protiústavní sám o sobě, a nebylo-li v řízení před Ústavním soudem prokázáno, že by uchované údaje nebyly využívány nebo naopak byly nadužívány, tj. nebylo šetřeno právo na soukromí ze strany oprávněných orgánů, nelze dospět k závěru o nepřiměřenosti takto nastavené retenční doby. Nikdy neexistuje jediné správné řešení, jak určitou oblast společenských vztahů právně regulovat. Jistě si lze z hlediska minimalizace zásahu do soukromí účastníků telekomunikačního provozu představit úpravu přísnější, např. – jak vypověděl doc. Polčák – rozlišit a odstupňovat přístup k provozním a lokalizačním údajům podle cíle, jehož naplnění oprávněný orgán sleduje, a od toho odvozené reálné potřeby získání právě tak starých údajů (srov. právní úpravu Belgie, Německa). Je však na zákonodárci, jaké řešení při úpravě doby uchovávání provozních a lokalizačních údajů a přístupu k nim zvolí. Šetří-li přitom soukromí jednotlivce tak, aby právní úprava data retention odpovídala reálné potřebě využití provozních a lokalizačních údajů, nepřísluší Ústavnímu soudu do jeho legislativní pravomoci zasahovat.

**Zabezpečení uchovávaných provozních a lokalizačních údajů**

93. Na právní úpravu šetřící právo na soukromí v maximální míře je dále třeba klást požadavek stanovení jasných a detailních pravidel při zabezpečení uchovávání údajů a záruk proti jejich zneužití (neoprávněný či svévolný přístup k nim). Zejména v případě data retention jsou kvanta údajů o všech uživatelích elektronické komunikace soustřeďována u soukromých subjektů, a proto musí být zákonodárce přísný dvojnásob. Je třeba jasně stanovit, že provozní a lokalizační údaje musí být uchovávány bezpečně a nesmí bez výslovného souhlasu klientů ve smyslu platné úpravy ochrany osobních údajů sloužit marketingovým účelům povinných subjektů. Dynamický vývoj oblasti informačních technologií však zároveň způsobuje, že zákonodárce bude vždy o několik kroků pozadu; proto může být dokonce ku prospěchu věci, je-li zabezpečení údajů na zákonné úrovni formulováno obecněji a jsou-li technické detaily ponechány prováděcímu předpisu, který na změny praxe může reagovat pružněji a operativněji.

94. Zabezpečení uchovávaných údajů obsahují § 87 a násl. ZEK (jež představují implementaci e-privacy směrnice) spolu s obecnými předpisy ochrany osobních údajů – GDPR (s výhradou čl. 95 vymezujícího vztah nařízení a e-privacy směrnice) a transpozičním zákonem č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů. Přestože uvedená pasáž zákona o elektronických komunikacích upravující zabezpečení údajů nebyla napadena, Ústavní soud nemůže na hodnocení tohoto aspektu rezignovat, neboť způsob zabezpečení uchovaných (poskytnutých) provozních a lokalizačních údajů s přezkumem přiměřenosti principu data retention, a tedy i ústavností napadených ustanovení § 97 odst. 3 a 4 ZEK úzce souvisí.

95. V obecné rovině lze konstatovat, že úroveň zabezpečení provozních a lokalizačních údajů není nižší než úroveň zabezpečení jiných údajů, jež jsou v režimu zákona o elektronických komunikacích zpracovávány – viz § 88a ZEK (doplněný stejně jako napadená ustanovení zákonem č. 273/2012 Sb. v reakci na nález sp. zn. Pl. ÚS 24/10), v jehož důsledku jsou provozní a lokalizační údaje z bezpečnostního hlediska explicitně řazeny na úroveň osobních údajů. Zákon ukládá operátorům povinnost zabezpečení uchovávaných provozních

a lokalizačních údajů a upravuje i mechanismus přezkumu a kontroly dodržování stanovených povinností ze strany nezávislých institucí. Konkrétně je operátor jako zpracovatel údajů povinen: zajistit technicky a organizačně bezpečnost poskytované služby a zpracovat pro zajištění ochrany údajů a důvěrnosti komunikací (včetně důvěrnosti s komunikací spojených provozních a lokalizačních údajů) vnitřní technicko-organizační předpis [§ 88 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 89 ZEK]; informovat účastníky komunikace o riziku porušení bezpečnosti služeb, ochrany osobních údajů a důvěrnosti komunikací [§ 88 odst. 1 písm. c) ZEK]; vytvořit vnitřní postupy pro vyřizování žádostí uživatelů o přístup k jejich osobním údajům [§ 88 odst. 1 písm. d) ZEK]; informovat Úřad pro ochranu osobních údajů o případech porušení ochrany osobních údajů včetně způsobu řešení a vést evidenci takových případů (§ 88 odst. 4 až 7 ZEK); nezpracovávat provozní a lokalizační údaje pro marketingové účely bez souhlasu dotčené osoby (§ 90 odst. 6 ZEK); omezit na nezbytné minimum jak rozsah uchovávaných údajů, tak i okruh osob (pověřených zaměstnanců) oprávněných k přístupu k uchovávaným údajům a jejich dalšímu zpracování (§ 90 odst. 9 a § 91 odst. 4 ZEK); zachovávat mlčenlivost o vyžádání a poskytnutí údajů podle § 97 odst. 3 ZEK (§ 97 odst. 8 ZEK); vést evidenci případů zpřístupnění provozních a lokalizačních údajů a pravidelně ji „reportovat“ Českému telekomunikačnímu úřadu (§ 97 odst. 10 a 11 ZEK).

96. Porušení kterékoli z výše uvedených povinností ze strany operátora je přestupkem [viz zejména § 118 odst. 12 písm. a), d) a odst. 14 písm. b) až h), k), z), aa), ae) a odst. 15 ZEK], za jehož spáchání hrozí v některých případech pokuta až 50 000 000 Kč nebo do výše 10 % z čistého obratu [§ 118 odst. 23 písm. c) ZEK], což je nejpřísnější kategorie sankcí v režimu přestupků podle zákona o elektronických komunikacích. K projednávání přestupků podle tohoto zákona je příslušný Český telekomunikační úřad, který má ve vztahu k operátorům i řadu dalších dozorových oprávnění. Dodržování obecných předpisů ochrany osobních údajů při jejich zpracování ze strany operátorů pak i v oblasti data retention podléhá zároveň dohledu Úřadu pro ochranu osobních údajů (§ 87 odst. 3, § 88 odst. 4 až 7 ZEK).

97. Jak je zřejmé z uvedeného výčtu, v právním řádu se podle Ústavního soudu nachází řada záruk proti zneužití uchovaných údajů, úroveň zabezpečení shromažďovaných údajů je dostačující; uvedený aspekt zkoumané problematiky tak neústavní nepřiměřenost napadené právní úpravy data retention (zejména § 97 odst. 3 a 4 ZEK a vyhlášky) nezakládá. Bez významu v tomto ohledu nezůstávají ani podmínky přístupu oprávněných orgánů k vyžádaným údajům (viz dále) a skutečnost, že oprávněné orgány nedisponují žádnou databází údajů, v níž by mohly libovolně vyhledávat.

**Podmínky přístupu k provozním a lokalizačním údajům**

98. Ustanovení § 97 odst. 3 ZEK obsahuje taxativní výčet orgánů oprávněných k přístupu k provozním a lokalizačním údajům. Ve spojení se zvláštními předpisy, jimiž se činnost oprávněných orgánů řídí, je stanoven vždy rovněž účel, k jakému orgány mohou provozní a lokalizační údaje žádat. Bližší podmínky, za nichž oprávněné orgány mohou přístup získat, jsou dále upraveny těmito zvláštními předpisy, z nichž některé byly projednávaným návrhem napadeny, jiné nikoli. Ústavní soud zkoumal přiměřenost zásahu do práva na soukromí jen aplikací napadené právní úpravy.

**Využití provozních a lokalizačních údajů v trestním řízení**

99. Podle § 97 odst. 3 ZEK ve spojení s § 88a odst. 1 trestního řádu mohou orgány činné v trestním řízení žádat provozní a lokalizační údaje v souvislosti se stíháním trestných činů sankcionovatelných trestem odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně tři roky a dalších konkrétně vyjmenovaných trestných činů, u nichž hrozí trest mírnější (primárně souvisejících s „počítačovou kriminalitou“).

100. Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 ve vztahu k přiměřenosti omezení základního práva v kontextu data retention vyslovil, že „je nezbytné, aby s ohledem na závažnost a míru zásahu do základního práva jednotlivců na soukromí v podobě práva na informační sebeurčení (ve smyslu čl. 10 odst. 3 a čl. 13 Listiny), jež použití uchovávaných údajů představuje, zákonodárce omezil možnost použití uchovávaných údajů jen pro účely trestních řízení vedených pro zvlášť závažné trestné činy a jen pro případ, že nelze sledovaného účelu dosáhnout jinak“ (podobně k tomu viz také SDEU v citovaném rozsudku *Digital Rights Ireland*). V porovnání s institutem odposlechu dále Ústavní soud zákonodárci vytýkal neodůvodněné odchýlení, rozporné s jeho judikaturou. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/11 k tomu dále uvedl: „Jinými slovy, tomuto veřejnému zájmu [na předcházení a postihování trestných činů] nelze ani za splnění výše uvedené podmínky potřebnosti přiznat přednost v předmětné kolizi pokaždé. Je naopak třeba vždy zvažovat, zda vzhledem k významu objektu určitého trestného činu, jenž měl být spáchán, převáží zájem na jeho stíhání nad právem jednotlivce rozhodovat sám o tom, zda a komu zpřístupní svá osobní data. Je věcí zákonodárce, aby určil, v případě kterých trestných činů tento veřejný zájem převažuje, přičemž ve svém rozhodnutí musí, obdobně jako např. v případě stanovení výše trestních sazeb, zohlednit jejich závažnost. Zbývá dodat, že ze stejných zásad vychází i omezení možnosti vydat příkaz k odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu podle § 88 odst. 1 trestního řádu pouze na trestní řízení pro zvlášť závažný zločin nebo pro jiný úmyslný trestný čin, k jehož stíhání zavazuje vyhlášená mezinárodní smlouva …“

101. V tomto ohledu lze zaznamenat pozitivní posun. Nynější právní úprava již nepracuje s neurčitým pojmem „objasňování trestné činnosti“, nýbrž nabízí konkrétní výčet trestných činů. Ke zvolené kategorizaci vedlejší účastnice jako předkladatelka návrhu zákona č. 273/2012 Sb., kterým byla napadená právní úprava do právního řádu vnesena, uvádí: „Pokud jde o kategorii úmyslných trestných činů, za něž zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně tři roky, vychází se analogicky z právní úpravy institutu vazby, tj. závažnost činu je odvozena od možnosti vzetí osoby do vazby. Jestliže se pro trestné činy s uvedenou trestní sazbou umožňuje vzetí osoby do vazby, což je nejinvazivnější prostředek trestního práva vedoucí ke zbavení její osobní svobody, pak je namístě, aby u takové kategorie trestných činů bylo možné získávat provozní a lokalizační údaje podle § 88a trestního řádu.“

102. Ústavní soud trvá na tom, že povinnost uchovávání a poskytování provozních a lokalizačních údajů je nutné vnímat jako zásah svou intenzitou srovnatelný s nařízením odposlechu a je k němu tak třeba i přistupovat. Uvedenou optikou by tak neměl být za přiměřené omezení práva na soukromí vnímán plošný sběr provozních a lokalizačních údajů „do zásoby“ a využití těchto údajů pro cca 90 % skutkových podstat trestných činů, na něž se ve skutečnosti § 88a odst. 1 trestního řádu vztahuje. V řízení před Ústavním soudem bylo nicméně zjištěno, že dřívější způsoby páchání (a tedy i objasňování) trestné činnosti bez využití služeb elektronických komunikací si dnes lze jen stěží představit. Vznikají-li stále nové formy páchání trestné činnosti a služby elektronických komunikací jsou k tomu využívány stále více, nepřikládá Ústavní soud váhu statistikám objasněnosti trestné činnosti z let 2010–2014 předkládaným navrhovatelkou již jen z tohoto důvodu – uvedené roky nelze s rokem 2019 z hlediska forem kriminality a vyšetřovacích metod využívaných k jejímu odhalení srovnávat (viz výpověď JUDr. Bradáčové). Předkládané statistiky však nemají vypovídací hodnotu ani z dalšího důvodu: V jejich případě jde pouze o informaci, kolik případů vyšetřované trestné činnosti bylo v daném roce ukončeno, tedy objasněno; na uvedenou skutečnost má přitom vliv celá řada faktorů a jasnou korelaci mezi dostupností či nedostupností provozních a lokalizačních údajů, zvolenými vyšetřovacími metodami a jejich úspěšností z nich podle Ústavního soudu průkazně vyvodit nelze. Nelze proto ani učinit závěr, zda se orgány činné v trestním řízení bez využití provozních a lokalizačních údajů (na základě principu data retention) dokáží obejít, či nikoli.

103. Stejně tak jsou neprůkazné i statistiky vykazující počet uskutečněných žádostí o výpisy telekomunikačního provozu, které uvádí navrhovatelka na podporu tvrzení o nadužívání provozních a lokalizačních údajů v trestním řízení. Rozdíl mezi výstupy statistik, zpracovávaných nezávisle na sobě Českým telekomunikačním úřadem a policií s rozdílnými výstupy, lze vysvětlit odlišnou metodikou, jak ve svém vyjádření vysvětlila vedlejší účastnice. Zatímco Český telekomunikační úřad zaznamenává každý uskutečněný dotaz na každého operátora, policie uvádí počet žádostí podle počtu případů, pro něž byly uskutečněny. Podle potřeby přitom policie v jednom případě musí uskutečnit hned několik dotazů, jednak z hlediska časového (např. výpis BTS stanice pokrývající období 12 hodin vyžaduje čtyři dotazy), jednak z hlediska adresáta dotazu (nelze předem odhadnout, který operátor drží pro policii relevantní data), jak vyplynulo zejména z výpovědi JUDr. Bradáčové a plk. Šibora. Nadužívání provozních a lokalizačních údajů orgány činnými v trestním řízení v řízení před Ústavním soudem nebylo prokázáno.

104. Z výpovědí informovaných osob opakovaně vyplynulo, že absence principu data retention neznamená, že by provozní a lokalizační údaje nebyly při vyšetřování trestné činnosti využívány. Orgány činné v trestním řízení při jeho absenci pouze volí jiné dostupné prostředky, což vede Ústavní soud k závěru, že důsledkem chybějící úpravy data retention je jednak menší transparentnost postupu vyšetřujících orgánů, a dále paradoxně vyšší riziko zneužití údajů, jež má operátor o uskutečněném telekomunikačním provozu k dispozici. Je nutno zdůraznit, že veškeré vyšetřovací metody trestního řízení z povahy věci představují (větší či menší) zásah do soukromí vyšetřovaných osob; zůstává proto otázkou, zda i při absenci principu data retention jsou skutečně šetřena základní práva jednotlivce, volí-li vyšetřující orgány alternativní metody. Jinými slovy, nelze zaručit, že soukromí jednotlivce je více šetřeno tím, že zákonodárce nepřijal princip data retention, neboť je možné, že v případě nedostupnosti provozních a lokalizačních údajů zvolí vyšetřující orgán z hlediska ochrany soukromí invazivnější vyšetřovací metody (vždy nějakou zákonnou cestu k obstarání potřebných údajů najde).

105. Neobstojí ani argument navrhovatelky, že využití provozních a lokalizačních údajů je neefektivní nástroj, protože pachatelé trestné činnosti jsou si vědomi svého jednání a dokáží se elektronickým stopám vyhnout. Vyšetřování trestné činnosti a vztah mezi vyšetřovateli a pachateli je charakteristický tím, že vyšetřovatelé by měli být pokud možno krok před pachateli a jejich metodami, aby mohli trestnou činnost účinně odhalovat, což platí beze zbytku pro všechny vyšetřovací metody a neexistuje snad žádná, kterou by se pachatelé nepokoušeli obcházet. To však není argument pro zavržení konkrétní vyšetřovací metody jako neefektivní či neúčinné (bez dalšího).

106. Soudní dvůr Evropské unie považuje za legitimní cíl využití provozních a lokalizačních údajů v souvislosti s odhalováním trestné činnosti pouze vyšetřování „závažné trestné činnosti“ – tento pojem nicméně nedefinuje a ponechává členským státům prostor pro uvážení (v kontextu data retention příkladmo uvádí organizovaný zločin a terorismus). Přestože pojetí závažné trestné činnosti obsažené v napadeném ustanovení § 88a odst. 1 trestního řádu je široké, s ohledem na výsledky dokazování je Ústavní soud shledává jako přiměřené. V řízení nebylo prokázáno, že by využití provozních a lokalizačních údajů jako vyšetřovací metoda bylo zbytečné či že by bylo nadužíváno. Z výpovědi JUDr. Bradáčové vyplynulo, že z ročního nápadu trestních věcí se žádosti o záznam telekomunikačního provozu týkají 3 % případů, což nepřímo potvrdil ve své výpovědi také JUDr. Sokol z Unie obhájců. S ohledem na společenský i technologický vývoj je zároveň stále více trestné činnosti (a to nejen kybernetické) páchano prostřednictvím nebo za přispění služeb elektronické komunikace – kde dříve vyšetřovatelé nacházeli stopy „v blátě“, nacházejí nyní zejména stopy elektronické. Rozsah stanovený napadeným § 88a trestního řádu proto z pohledu Ústavního soudu lze odůvodnit potřebou rychlého a efektivního odhalování a objasňování v něm uvedené trestné činnosti. V případě zařazení taxativního výčtu trestných činů páchaných v převážné míře ve virtuálním prostředí

elektronických zařízení je zřejmé, že bez přístupu k provozním a lokalizačním údajům by tento druh kriminality (kyberkriminality) byl prakticky nepostižitelný a stát, jehož úkolem je zajištění bezpečnosti a stíhání trestné činnosti, by se v tomto ohledu stal „bezzubým“.

107. Napadenou úpravu lze považovat za přiměřenou i z pohledu procesních záruk proti případnému zneužití této pravomoci orgánů činných v trestním řízení. Ustanovení § 88a odst. 1 trestního řádu výslovně žádá, aby jeho aplikace bylo využito pouze v případě, „nelze-li sledovaného účelu dosáhnout jinak nebo bylo-li by jinak jeho dosažení podstatně ztížené“, čímž je dodržen požadavek minimalizace zásahu do základního práva. K vyžádání provozních a lokalizačních údajů je třeba souhlasu soudu (v přípravném řízení k návrhu státního zástupce) a soudní příkaz je podle citovaného ustanovení třeba i řádně odůvodnit. Dotčený jednotlivec má tedy záruku, že oprávněnost vyžádání jeho telekomunikačních údajů bude posouzena nezávislým soudním orgánem a v případě neodůvodněnosti žádosti nebude vyhověno. Podobnou záruku považují ve shodě s Ústavním soudem ve své rozhodovací činnosti za stěžejní také SDEU i ESLP (viz rozhodnutí citovaná výše v bodech 57–62).

108. Aby mohly být záruky proti zneužití uchovaných údajů efektivní, musí existovat nástroje zpětné kontroly oprávněnosti získaného přístupu ke konkrétním provozním a lokalizačním údajům. Dalším opatřením vyvažujícím intenzitu zásahu do soukromí jednotlivce ve prospěch sledovaného veřejného zájmu je proto v § 88a odst. 2 trestního řádu (s výjimkami odůvodněných případů stanovených v odstavci 3 téhož ustanovení) upravená povinnost oprávněného orgánu informovat dotčeného jednotlivce o získání jeho provozních a lokalizačních údajů. Se získanou informací se pak jednotlivec může obrátit na Nejvyšší soud, který přezkoumá soulad postupu orgánů činných v trestním řízení se zákonem; jednotlivec je tak vůči případné svévoli orgánu veřejné moci nadán účinným prostředkem obrany. V řízení před Ústavním soudem nebylo v tomto ohledu prokázáno žádné systémové selhání.

109. Ústavní soud v této části přezkumu s ohledem na uvedené uzavírá, že úprava obsažená v § 88a trestního řádu je z hlediska proporcionality zásahu do práva na soukromí osoby, jejíž údaje si orgán činný v trestním řízení vyžádá, přijatelná ve všech ohledech – co do rozsahu trestné činnosti, přísnosti podmínek přístupu k požadovaným údajům i co do procesních záruk, které má dotčená osoba na svou obranu k dispozici.

**Využití provozních a lokalizačních údajů v režimu zákona o policii**

110. Napadená ustanovení zákona o policii jsou součástí právního řádu od počátku jeho účinnosti, tedy od 1. 1. 2009, a dosud předmětem přezkumu Ústavního soudu (na rozdíl od ostatních napadených ustanovení) nebyla. Provozní a lokalizační údaje v režimu zákona o policii lze za stávající (napadené) právní úpravy využít v případě pátrání po konkrétní hledané nebo pohřešované osobě a za účelem zjištění totožnosti osoby neznámé totožnosti nebo totožnosti nalezené mrtvoly (§ 68 odst. 2 ZPol) nebo v souvislosti s bojem proti terorismu [§ 71 písm. a) ZPol]. Rozsah uvedených oprávnění co do účelu hodnotí Ústavní soud jako odpovídající sledovanému cíli. Zákon nicméně nestanoví nad přístupem policie k uchovávaným údajům kontrolu nezávislého orgánu (soudu), jak v obecné rovině pro využití provozních a lokalizačních údajů vyžaduje Ústavní soud, ale i SDEU a ESLP, což by mohlo evokovat, že záruky proti zneužití a možnost jednotlivce bránit se případné svévoli nejsou z hlediska proporcionality řešeny uspokojivě, a zásah do práva na soukromí tak není dostatečně vyvážen. Je však třeba si uvědomit, že Ústavní soud měl dosud příležitost vyjádřit se k přiměřenosti právní úpravy přístupu k uchovávaným provozním a lokalizačním údajům pouze v kontextu trestního řízení, jemuž také přizpůsoboval svoji argumentaci; východiska režimu zákona o policii jsou však jiná než u vyšetřování trestné činnosti.

111. Policie je při výkonu své činnosti jednak vázána zákonem o policii (v daném kontextu jsou zásadní zejména § 2 a 11 ZPol), dále se ve vztahu k projednávané problematice řídí interními akty řízení [zde zejména závazný pokyn policejního prezidenta č. 215/2008,

kterým se stanoví některé bližší podmínky a postupy pro zpracování osobních údajů (o ochraně osobních údajů), závazný pokyn policejního prezidenta č. 109/2009, o operačních střediscích, závazný pokyn policejního prezidenta č. 186/2011, o vyžadování odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu a údajů o uskutečněném telekomunikačním provozu, závazný pokyn policejního prezidenta č. 222/2011, kterým se vydává spisový řád Policie České republiky, závazný pokyn policejního prezidenta č. 66/2014, o informačním systému ETŘ (evidence trestního řízení), a závazný pokyn policejního prezidenta č. 53/2015, o pátrání].

112. Pátrání po osobách je organizovaná činnost policie prováděná s využitím pátracích prostředků; pátrání je formalizovaný proces, který nelze zahájit bez konkrétního podnětu. Aby bylo možné lokalizační údaje v režimu „pátracího“ ustanovení § 68 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, vyžádat neoprávněně, bylo by nejprve nutné neoprávněně zahájit pátrání po konkrétní osobě. Tento postup však má konkrétní hierarchická pravidla stanovená výše citovanými interními akty řízení a podléhá vnitřní kontrolní činnosti. Lokalizační údaje lze u operátora vyžádat pouze za účelem pátrání po konkrétní hledané nebo pohřešované osobě (zákonem definované pojmy – viz dále) a za účelem zjištění totožnosti osoby neznámé totožnosti nebo totožnosti nalezené mrtvoly pouze prostřednictvím Útvaru zvláštních činností či Operačního střediska Policejního prezidia na základě žádosti schvalované přímým nadřízeným a vedoucím příslušného útvaru. Při zahájení pátrání se vytváří elektronický spis, v němž je žádost o výpis lokalizačních údajů založena. Veškerý postup je dokumentován a je zpětně verifikovatelný – přezkoumatelný (s možností vyvodit důsledky v případě podezření ze zneužití vyžádaných údajů). V praxi tak nemůže nastat situace, v níž by se jednomu konkrétnímu policistovi bez přičinění dalších osob podařilo svévolně lokalizační údaje zájmové osoby získat. V řízení před Ústavním soudem nebylo v tomto ohledu prokázáno žádné systémové selhání (viz výpověď plk. Habady).

113. Podle § 111 písm. c) ZPol se hledanou osobou ve smyslu zákona o policii rozumí fyzická osoba, u které je dán některý ze zákonných důvodů omezení její osobní svobody, místo jejího pobytu není známo a policií bylo po ní vyhlášeno pátrání; podmínky musí být splněny kumulativně, aby mohla být konkrétní osoba označena za hledanou, a mohly tak být aktivovány související postupy podle zákona o policii. Obecně lze konstatovat, že hledaná osoba se z nějakého důvodu vyhýbá plnění svých povinností stanovených zákonem či soudním rozhodnutím (podle vyjádření vedlejší účastnice jde nejčastěji o odsouzené osoby, které nenastoupily výkon trestu odnětí svobody).

114. Pohřešovanou osobou se pak podle písmena d) téhož ustanovení rozumí fyzická osoba, o níž se lze důvodně domnívat, že je ohrožen její život nebo zdraví, místo jejího pobytu není známo a policií po ní bylo vyhlášeno pátrání. U pohřešované osoby se předpokládá, že je určitým způsobem ohrožena a její situace je naléhavá. Úkony policie jsou činěny v řádu hodin (minut) a zpravidla ve prospěch dotčené osoby (či k dosažení jiného legitimního zájmu, např. vypátrání dítěte, s nímž se jeden z rodičů skrývá). Ústavní soud zejména po provedeném dokazování přisvědčil argumentaci vedlejší účastnice, konkrétně obavám z následků časového prodlení v případě, že by bylo nutné soudní souhlas obstarat. Také Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku *Tele 2 Sverige AB* uvádí, že jím jmenované záruky přístupu k údajům prostého libovůle (řádné odůvodnění žádosti a přezkum nezávislého orgánu) jsou vyžadovány s výjimkou naléhavých případů (bod 120).

115. Dalším prvkem vyvažujícím zásah do soukromí je v trestním řízení povinnost dodatečně vyrozumět dotčené osoby, že jejich údaje byly poskytnuty (viz § 88a odst. 2 trestního řádu). Je však nutno přisvědčit argumentaci, podle které by stanovení uvedené povinnosti v intencích § 68 odst. 2 ZPol působilo absurdně, neboť hledaná a nalezená osoba se o zpracování svých údajů policií dozví právě tím, že je policií nalezena. V režimu § 68 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, lze navíc žádat a získat pouze lokalizační údaje vztahující se ke zjištění doby a místa pobytu osoby, po níž se

pátrá (§ 68 odst. 4 ZPol). Rozsah údajů, k nimž může mít policie podle tohoto ustanovení přístup, je tak v porovnání s režimem § 88a trestního řádu zákonem výrazně omezen, a to pouze na nezbytnou míru.

116. Záruky jednotlivce před zneužitím pravomoci podle § 68 odst. 2 ZPol tak představuje jednak vnitřní kontrolní činnost a sankce plynoucí případnému pachateli protiprávního jednání buď v rovině služebního poměru, nebo v rovině trestněprávní, jednak má jednotlivec i možnost bránit se proti neoprávněně zahájenému pátrání (a tedy neoprávněnému vyžádání lokalizačních údajů) žalobou na ochranu před nezákonným zásahem ve správním soudnictví (§ 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů), nebylo-li pátrání zahájeno v intencích trestního řízení.

117. Ani v případech odvracení akutní teroristické hrozby [konkrétně napadené ustanovení § 71 písm. a) ZPol] nevyžaduje zákon k přístupu oprávněného orgánu předchozí souhlas soudu ani jeho následnou kontrolu. V důvodové zprávě je uvedeno, že se získávání poznatků podle § 71 písm. a) ZPol blíží činnosti zpravodajských služeb a příslušným k uvedené činnosti bude pouze útvar zabývající se předcházením a odhalováním terorismu. Absenci soudního dohledu lze v tomto výjimečném případě odůvodnit jednak časovou naléhavostí, jež může příslušný policejní orgán při aplikaci uvedeného ustanovení svazovat, jednak utajenou povahou činnosti tohoto útvaru. Ústavní soud proto neshledává intenzitu zásahu do soukromí odůvodňující jeho derogační výrok ani zde. Chybějící povinnost informovat dotčenou osobu o přístupu k jejím provozním a lokalizačním údajům lze s ohledem na citlivost a závažnost činnosti, kterou policejní orgány při odhalování teroristických hrozeb vykonávají, aprobovat též (podobně jako u činnosti zpravodajských služeb či v trestním řízení za splnění podmínek podle § 88a odst. 3 trestního řádu).

**Další využití provozních a lokalizačních údajů**

118. Dalšími oprávněnými orgány, jež § 97 odst. 3 ZEK jmenuje, jsou Bezpečnostní informační služba, Vojenské zpravodajství a Česká národní banka. Jelikož nebyla napadena zvláštní právní úprava, na kterou § 97 odst. 3 ZEK odkazuje a která s přezkumem otázky přiměřenosti tohoto oprávnění a podmínek, za nichž uvedené orgány mohou přístup k provozním a lokalizačním údajům získat, úzce souvisí (§ 6 až 10 zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, ve znění pozdějších předpisů; § 7 až 10 zákona č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, ve znění zákona č. 273/2012 Sb.; § 8 zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů), Ústavnímu soudu na tomto místě nepřísluší přiměřenost úpravy ve vztahu k uvedeným orgánům veřejné moci hodnotit.

119. V obecné rovině lze konstatovat, že je-li cíl, který je propůjčením tohoto oprávnění sledován, legitimní (viz výše body 83–85), jsou-li zvláštní právní úpravou nastavené podmínky přístupu k provozním a lokalizačním údajům, jakož i záruky účinné ochrany jednotlivce dostatečně přísné a budou-li se nést v duchu závěrů tohoto nálezu, pak není co vytknout samotné skutečnosti, že § 97 odst. 3 ZEK uvádí mezi oprávněnými orgány mimo jiné i orgány v předchozím odstavci uvedené.

**Prováděcí předpis**

120. K provedení všech výše popsaných zákonných mechanismů uchovávání a zpřístupňování provozních a lokalizačních údajů byla Ministerstvem průmyslu a obchodu přijata vyhláška, která je navrhovatelkou rovněž napadena. Předchozí prováděcí předpis byl nálezem sp. zn. Pl. ÚS 24/10 zrušen primárně proto, že byla zrušena zákonná úprava, k jejímuž provedení sloužil, aniž by se Ústavní soud k samotnému obsahu vyhlášky č. 485/2005 Sb., o rozsahu provozních a lokalizačních údajů, době jejich uchovávání a formě a způsobu jejich předávání orgánům oprávněným k jejich využívání, podrobněji vyjadřoval.

121. Vyhláška č. 357/2012 Sb. upravuje v souladu se zákonným zmocněním obsaženým v § 97 odst. 4 ZEK rozsah uchovávaných provozních a lokalizačních údajů, formu a způsob jejich předávání oprávněným orgánům a způsob jejich likvidace. Z mezí zákonnosti tak napadená vyhláška nevybočuje. Ústavní soud dále posoudil obsah vyhlášky v duchu výše učiněných závěrů a dospěl k závěru, že vyhláška nepřekračuje ani meze ústavnosti (stejně jako napadená zákonná úprava). Vyhláška představuje typický podzákonný právní předpis technického charakteru, který neukládá adresátům žádné nové, zákonem nestanovené povinnosti (viz *a contrario* výhradu zákona podle čl. 4 odst. 1 Listiny). Nyní účinná zákonná úprava je z pohledu Ústavního soudu oproti předchozí podrobnější a přísnější, naplňující požadavky nálezů sp. zn. Pl. ÚS 24/10 a sp. zn. Pl. ÚS 24/11. Pojmy provozní údaje a lokalizační údaje jsou zákonem definovány (viz § 90 a 91 ve spojení s § 97 odst. 4 ZEK), vyhláška jejich zákonem definovaný obsah pouze blíže konkretizuje (§ 1 a 2 vyhlášky). Tentýž závěr lze přijmout ohledně úpravy způsobu předávání údajů (§ 3 a příloha vyhlášky). Ustanovením § 4 vyhlášky je konečně operátorům konkretizována povinnost uchované údaje po uplynutí retenční doby likvidovat, stanovená § 97 odst. 3 poslední větou ZEK. V situaci, kdy Ústavní soud nepovažuje napadenou zákonnou úpravu za neproporcionální, nemá důvod vyhovět ani tomuto bodu projednávaného návrhu.

## VII. Shrnutí

122. Spolu s rostoucí hrozbou teroristických útoků se vyvinul logický trend posilovat pravomoci a nástroje vyšetřujících orgánů veřejné moci na úkor zachování dosavadního standardu základních práv jednotlivců. Uvedený trend se však postupně mění v čase a také v důsledku rozhodnutí ústavních soudů, ESLP či SDEU začínají politické reprezentace chápat potřebu hledání rovnováhy, při jejímž zachování by státy byly schopny účinně a efektivně dostát pozitivním závazkům, aniž by přitom do základních práv jednotlivců, v tomto kontextu zejména práva na soukromí a informační sebeurčení podle čl. 10 odst. 2 a 3 a čl. 13 Listiny, zasahovaly více, než je v demokratické společnosti nezbytně nutné. Změnu trendu směrem k posílení ochrany osobních údajů, či spíše znovunalezení ztracené rovnováhy, demonstruje mimo jiné přijetí GDPR či příprava přijetí tzv. e-privacy nařízení upravujícího oblast soukromí a elektronických komunikací namísto dosavadní stejnojmenné směrnice. Překotný vývoj informačních technologií nelze zastavit či zbrzdit žádnou právní úpravou; dosah internetu a dalších sítí umožňujících elektronickou komunikaci se neomezuje na hranice jednotlivých států, jde o globální jev, celosvětový fenomén, který vnitrostátní zákonodárci řeší různě a obtížně. Je třeba se vypořádat se skutečností, že aktivním přičiněním jednotlivců vzniká nepřeberné množství nejrůznějších dat (metadat) a riziko jejich zneužití exponenciálně narůstá – tomu je třeba prostředky ochrany osobních údajů přizpůsobit.

123. Ústavní soud dospěl k závěru, že v podmínkách dnešní informační společnosti, v níž běžný jednotlivec využívá služeb elektronické komunikace takřka na každém kroku a dobrovolně přijímá, že se o něm ukládají kvanta dat, bylo by nemoudré tolerovat stav, v němž by poskytovatelé služeb údaji uživatelů disponovali, a státní aparát (v odůvodněných případech) nikoli. Plošné uchovávání provozních a lokalizačních údajů představuje snahu státu „neztratit v době informační společnosti krok“ a mít v rukou efektivní nástroje k plnění svých úkolů – zde zejména v oblasti bezpečnosti státu a jeho obyvatel. Principiálně proto z pohledu Ústavního soudu nelze data retention zavrhovat. Z hlediska práva na soukromí není šetrnější varianta, v níž by stát využíval dostupných údajů netransparentním, „pokoutným“ způsobem; takový důsledek však bez jasné právní úpravy nelze vyloučit.

124. V každém případě však shromažďování a zadržování provozních a lokalizačních údajů znamená zvlášť závažný zásah do soukromí prakticky všech obyvatel České republiky. Princip data retention spočívá v plošném, nevýběrovém sběru významného množství dat o každé uskutečněné elektronické komunikaci, čímž je intenzivně omezeno soukromí

jednotlivce, které je mu na ústavní úrovni garantováno čl. 10 odst. 2 Listiny, potažmo i čl. 10 odst. 3 Listiny ve spojení s čl. 13 Listiny. Tak závažné omezení proto jednak musí být prospěšné silnému veřejnému zájmu a zároveň je nutno je v maximální možné míře minimalizovat, aby mezi ním a naplněním sledovaných cílů existovala spravedlivá rovnováha. Minimalizace zásahu lze dosáhnout omezením využití dat telekomunikačního provozu jen pro nejnutnější okruhy případů, stanovením přísných podmínek, za kterých jsou data jednak uchovávána, jednak zpřístupňována, a vytvořením záruk každému jednotlivci, že v případě využití jeho údajů bude mít k dispozici účinné prostředky obrany proti případnému zneužití. Na provozní a lokalizační údaje je třeba nahlížet jako na cenný zdroj informací o osobním životě dotčené osoby, jehož zneužití může mít v soukromí jednotlivce značné dopady. Údaje o telekomunikačním provozu mohou mít mnohdy větší vypovídací hodnotu než znalost obsahu komunikace, a připodobnění k odposlechům (§ 88 trestního řádu) je zde proto namístě; provozní a lokalizační údaje zasluhují z hlediska ochrany základních práv podobnou míru regulace.

125. Povinnost sběru a uchovávání provozních a lokalizačních údajů lze tolerovat pouze po přiměřenou dobu. Ústavní soud dospěl k závěru, že není-li období šesti měsíců dobou zjevně nepřiměřenou, což nebylo v řízení z hlediska aplikační praxe ani srovnáním s evropským standardem prokázáno, není jeho úlohou suplovat roli zákonodárce a určovat, že by stačila doba kratší a o kolik kratší doba by byla jediná přiměřená. Jde o lhůtu nejkratší z rozmezí, jaké předepisovala (dnes již neplatná) směrnice o data retention, a z evropského standardu nevybočuje.

126. Dalším aspektem posouzení přiměřenosti úpravy data retention v užším smyslu je úroveň zabezpečení uchovávaných údajů. Ustanovení týkající se zabezpečení nebyla napadena, Ústavní soud se nicméně musel zabývat i touto otázkou. Přestože si lze představit úpravu přísnější, jdoucí nad rámec obecného standardu ochrany osobních údajů stanoveného § 87 a násl. ZEK, nelze z této skutečnosti dovodit závěr, že by úroveň zabezpečení byla nedostatečná, a omezovala by tak soukromí jednotlivce nepřiměřeným způsobem. Citovaná ustanovení zákona o elektronických komunikacích stanovují operátorům řadu povinností, jejichž dodržování podléhá kontrole nezávislých orgánů – dohled nad plněním zákonných povinností vykonává jak Český telekomunikační úřad, tak i Úřad pro ochranu osobních údajů, který v tomto ohledu nevyslovuje žádné konkrétní výtky. V řízení před Ústavním soudem nebylo prokázáno, že by v praxi docházelo k systémovému selhání. Ústavní soud proto nepřisvědčil tvrzení navrhovatelky, že by úroveň zabezpečení provozních a lokalizačních údajů byla z hlediska ochrany soukromí jednotlivců nedostatečná.

127. Ustanovení § 88a trestního řádu nebylo shledáno nepřiměřeným zejména s ohledem na kontext dnešního digitálního věku. Pachatelé trestné činnosti za sebou v dnešní době zanechávají téměř vždy (a často výhradně) elektronickou stopu, a to i tehdy, nepáchají-li trestnou činnost přímo prostřednictvím služeb elektronických komunikací. Stát má pro naplnění veřejného zájmu na zajištění bezpečnosti obyvatel a majetkových hodnot za úkol trestnou činnost odhalovat, objasňovat a předcházet jí; aby mohl tento úkol plnit efektivně, nesmí za pachateli ve svých vyšetřovacích metodách „pokulhávat“ a musí mít k dispozici odpovídající technické prostředky. V řízení nebylo prokázáno, že by byl § 88a trestního řádu nadužíván ani že by výčet trestných činů, na něž se vztahuje, byl zbytečný. Nastavené podmínky přístupu k údajům i procesní záruky proti zneužití jsou dostatečně přísné a vyvažují zásah do soukromí dotčeného jednotlivce.

128. Napadená ustanovení zákona o policii byla předmětem přezkumu Ústavního soudu poprvé; je z nich patrné, že zcela neodpovídají požadavkům vysloveným v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10. V citovaném nálezu se však Ústavní soud nezabýval využitím provozních a lokalizačních údajů mimo trestní řízení. Obě ustanovení předvídají situace, kdy jakékoli časové prodlení může způsobit nevratnou újmu na životě či zdraví – absence soudního dohledu

je zde proto ospravedlnitelná. Totéž se týká procesních záruk proti zneužití, jež by měl mít jednotlivec k dispozici, počínaje povinností jej o využití jeho údajů informovat.

## VIII. Závěr

129. Ústavní soud proto podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, návrh skupiny poslanců zamítl. Požadavek přiměřenosti zásahu do práva na soukromí ve světle čl. 10 odst. 2 ve spojení s čl. 10 odst. 3 a čl. 13 Listiny a navazující judikatury Ústavního soudu právní úprava v kontextu dnešního společenského i technologického vývoje naplňuje a lze ji vyložit ústavně konformním způsobem. Každou žádost a odůvodněnost jejího podání je třeba ze strany oprávněného orgánu důkladně zvážit a ze strany soudu pečlivě přezkoumat s ohledem na konkrétní okolnosti posuzovaného případu a neomezovat se pouze na posouzení splnění formálních náležitostí žádosti, tak jak současná právní úprava i judikatura Ústavního soudu vyžaduje.

## Odlišná stanoviska

*Odlišné stanovisko soudkyně Kateřiny Šimáčkové*

1. K zamítavému nálezu pléna zaujímám odlišné stanovisko, neboť se domnívám, že napadená právní úprava zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „ZEK“) z ústavněprávního pohledu neobstojí, neboť neskýtá dostatečné záruky proti úniku či zneužití dat, jejichž sbírání stát ukládá, a tím i umožňuje, soukromým subjektům (mobilním operátorům). Jsem přesvědčena, že neobstojí ani napadená úprava zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, protože zasahuje do soukromí jednotlivců neproporcionálním způsobem; zákonodárce totiž policii poskytl mimo trestní řízení příliš široký přístup k citlivým údajům bez náležitého odůvodnění a časového odstupňování podle jednotlivých situací příliš dlouhé „retenční doby“. To vše v kombinaci s nemožností jednotlivce sám kontrolovat rozsah shromažďování a využití údajů o své osobě prostřednictvím „data retention“ a případně podrobit neodůvodněné zásahy do svého soukromí kontrole soudní mocí či expertním orgánem.

2. Při posuzování úpravy „data retention“ je třeba vyjít ze skutečnosti vyjádřené i ve většinovém názoru pléna (v bodě 49), a sice že prostřednictvím shromažďovaných informací lze sestavit podrobný osobní a komunikační profil jednotlivce. A to včetně tak zásadních údajů, jako jsou politická orientace, zdravotní stav, sexuální orientace, osobní vazby a společenské postavení. Z pohledu ústavněprávní ochrany se tedy jedná o mimořádně citlivá osobní data. I podústavní právo tyto osobní údaje považuje za tzv. zvláštní kategorie osobních údajů (či citlivé osobní údaje) a s jejich ochranou spojuje zvláštní povinnosti nad rámec ochrany ostatních osobních údajů pro všechny, kdo je zpracovávají. Většinový názor pléna (bod 50) připouští, že metadata o uskutečněné komunikaci mohou být pro soukromí jednotlivce „nebezpečnější“ než znalost samotného obsahu komunikace, neboť jsou snadno zpracovatelná a analyzovatelná, přičemž z výsledků takového zpracování pak lze usuzovat budoucí chování jednotlivce. Metadata, jež jsou předmětem uchovávání a předávání na základě napadené legislativy, tedy mohou o jednotlivci vypovědět velmi komplexní a nesmírně citlivé informace, jež zcela zásadním způsobem zasahují do jeho soukromé sféry, osobnostních práv a práva na informační sebeurčení.

3. Do jisté míry se ztotožňuji s názorem většiny, že není ústavně zcela nepřijatelné, aby metadata byla po určitou dobu uchovávána a předávána orgánům činným v trestním řízení, případně dalším specificky vymezeným subjektům, a to pouze za velmi přesně vymezenými účely. Většinový názor vychází z toho, že v rámci testu proporcionality nelze nalézt jiné

opatření, které by bylo způsobilé dosáhnout stejného legitimního cíle, avšak za cenu nižšího zásahu do základních práv a svobod jednotlivců. S tímto závěrem většiny se neztotožňuji z důvodů, které později vyložím (viz bod 11 níže). Domnívám se, že i kdyby skutečně takové opatření neexistovalo, je třeba požadovat alespoň dodatečné záruky a pojistky minimalizující negativní dopady do základních práv a svobod. Dle mého názoru je tak pro ústavnost takovéhoto shromažďování, uchovávání a předávání metadat zcela zásadní a klíčové, aby byl poskytnut ucelený a koherentní systém záruk proti neoprávněnému zpracování takovýchto dat, jejich úniku, změně, poškození či zničení, a to jak nahodile, tak cíleně.

4. Jsem toho názoru, že napadená právní úprava, zejména pak napadená ustanovení ZEK, takovýto koherentní systém záruk neposkytují. Tyto záruky chybí o to více, vezmeme-li v potaz fakt, že jsou to právě mobilní operátoři a další soukromí poskytovatelé služeb, tedy subjekty s minimální veřejnou kontrolou sledující primárně komerční, resp. soukromé zájmy, na které jsou bez důsledné a preventivní kontroly částečně přenášeny povinnosti náležející státu (získávání, uchovávání, zabezpečování a další nakládání s daty, která mají sloužit např. ke stíhání trestné činnosti).

5. Ochrana dat, resp. osobních údajů, kterými metadata jistě mohou být a zpravidla budou (koneckonců účelem jejich zpracování v kontextu napadené právní úpravy je zejména identifikovat konkrétní osobu, např. pachatele trestné činnosti), má již velmi dlouho obecnou úpravu, která dříve byla obsažena v zákoně č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“) a relativně nově pak zejména v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) – dále jen „GDPR“, které je nyní s ročním odstupem konečně doplněno implementačním zákonem č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, jenž nahradil zákon o ochraně osobních údajů. Jelikož GDPR představuje provedení práva na informační sebeurčení na podústavní úrovni, a tedy specifikuje jeho nuance, je potřeba tuto obecnou úpravu vzít v potaz, pokud Ústavní soud provádí test proporcionality a zvažuje, zda nejsou dostupné jiné nástroje k dosažení legitimního cíle, jež by méně zasahovaly do základních práv a svobod, případně, jestli nemají být z hlediska přezkumu ústavnosti požadovány dodatečné záruky a technická a organizační opatření pro zajištění bezpečnosti předmětných dat (a pokud ano, tak jaká).

6. Ve vztahu k výše uvedenému závěru, že z metadat je možné sestavit komplexní komunikační a sociální profil jednotlivce včetně jeho politických názorů, sexuální orientace apod., není možné pominout, že dle čl. 22 odst. 1 GDPR má každý právo nebýt předmětem žádného rozhodnutí založeného výhradně na automatizovaném zpracování, včetně profilování, které má pro něj právní účinky nebo se ho obdobným způsobem významně dotýká. Ustanovení čl. 22 odst. 2 písm. b) GDPR sice stanoví výjimku pro takovéto zpracování, pokud probíhá na základě zákona, nicméně požaduje, aby tato zákonná úprava stanovila vhodná opatření zajišťující ochranu práv a svobod a oprávněných zájmů subjektu údajů. I podústavní obecná úprava tak vyžaduje dodatečné záruky.

7. Pro inspiraci týkající se konkrétních dodatečných záruk, jež dle mého přesvědčení chybí v napadené právní úpravě, resp. nejsou v ní stanoveny dostatečně určitě, a není tak zaručen minimální standard ochrany uchovávaných dat a záruk pro jejich bezpečné předávání, považuji za vhodné použít zejména čl. 32 GDPR, jenž mezi příslušnými opatřeními stanovuje např. pseudonymizaci a šifrování dat, schopnost zajištění neustálé důvěrnosti, integrity, dostupnosti a odolnosti systémů tím, že bude např. vyžadováno minimální odpovídající technické zařízení a programové vybavení, zabezpečení objektů a místností, zabezpečení serverů, minimální požadavky na přístupové kódy a hesla atp. Samozřejmostí by měly být rovněž požadavky na okamžitou obnovitelnost dat v případě bezpečnostních incidentů stejně

jako požadavky na pravidelné testování, posuzování a hodnocení účinnosti zavedených technických a organizačních opatření pro zajištění bezpečnosti zpracování dat. Zákonodárce by měl též vyžadovat od mobilních operátorů pečlivý dohled nad osobami, které mají k citlivým datům přístup, a tyto jejich postupy preventivně průběžně kontrolovat. Veškeré procesy zpracování dat související s ukládáním a předáváním příslušných metadat by měly rovněž podléhat posouzení vlivu na ochranu osobních údajů ve smyslu zmíněné legislativy a pravidelnému přezkumu z tohoto hlediska.

8. Ve vztahu k zajištění dostatečných záruk pak považuji na napadené legislativě dále problematické zejména předávání dat orgánům veřejné moci, které je potřeba z tohoto pohledu odlišit od samotného uchovávání, což vyjádřil ve své výpovědi rovněž doc. Radim Polčák. Zatímco samotné uložení dat se děje i za čistě soukromými účely poskytovatelů příslušných služeb (např. marketingové aktivity telefonního operátora) a definováním tohoto účelu je také omezen rozsah zpracovávaných dat a délka jejich uchování, předávání dat se děje výhradně za účelem zásahu do soukromí jednotlivce (byť sledujícího legitimní cíl), a představuje tak výrazně vyšší riziko z hlediska zneužití či úniku dat. Napadená legislativa v tomto ohledu dle mého názoru neposkytuje dostatečné obecně platné záruky. Ústavně konformní právní úprava (a jedno zda na zákonné či podzákonné úrovni) by měla obsahovat konkrétní technická opatření jako třeba nástroje pro ověřování identity uživatelů, nástroje pro řízení přístupových oprávnění, nástroje pro zaznamenání činnosti informačních systémů, jejich uživatelů a administrátorů, nástroje pro identifikaci a vyhodnocení bezpečnostních incidentů, nástroje pro zajištění přenosu dat pomocí neveřejné zabezpečené sítě a organizační opatření jako např. minimální požadavky na řízení rizik a bezpečnostní politiku, bezpečnostních požadavků na dodavatele, řízení provozu příslušné infrastruktury atd.

9. Domnívám se tedy, že aby mohlo být požadavku ústavnosti přezkoumávané právní úpravy učiněno zadost, záruky ve smyslu výše uvedeného by měly být upraveny výslovně, dostatečně určitě a s možností (resp. nezbytností) jejich veřejné kontroly specificky v kontextu „data retention“, a to samozřejmě nad rámec obecné úpravy obsažené v GDPR nebo v jiné podústavní právní úpravě, která kvůli citlivosti sbíraných dat, jejich rozsahu, způsobu užití a závažnosti účelů, pro něž jsou data sbírána, může posloužit pouze jako výchozí bod a soubor základních principů.

10. Jedině dostatečně konkrétní a všeobecně platné povinnosti poskytovatelů elektronických služeb i oprávněných orgánů veřejné moci zajistit tyto záruky mohou vyvážit zásadní zásah do základních práv a svobod, který přezkoumávaná legislativa umožňuje. Bez takovýchto explicitních záruk v rámci „data retention“ se domnívám, že nelze shledat napadenou legislativu jako ústavně souladnou.

11. Poučené osoby, jež byly vyslechnuty, zejména pak doc. Radim Polčák, uvedly, že v jiných evropských zemích je úprava odlišná, přičemž plní kýžený cíl s obdobnou efektivitou. Zejména se tedy lze zamyslet, zda by nebylo možné příslušná metadata uchovávat kratší dobu v kombinaci se „zmrazovacím příkazem“, případně uchovávat po dobu 6 měsíců pouze některá metadata v menším rozsahu, než je tomu dnes (z výpovědi dalších poučených osob vyplývá, že policie a další orgány činné v trestním řízení ponejvíce využívají jen některé druhy osobních údajů a po kratší dobu), metadata předávat příslušným orgánům v rozsahu dle závažnosti příslušné trestné činnosti, přístupu jednotlivých osob či orgánů dle závažnosti příslušných případů, resp. založit a odstupňovat přístup k metadatům podle cíle, jehož dosažení oprávněný orgán sleduje, případně zvolit jakoukoliv kombinaci uvedených omezení plošného „data retention“. Již samotná existence těchto alternativních řešení (a jejich úspěšná aplikace v každodenní praxi v dalších evropských zemích, například v Německu či na Slovensku), jež více šetří základní práva a svobody, poukazuje na neudržitelnost tvrzení, že současná úprava „data retention“ v České republice nemá alternativu a je jediným vhodným a nezbytným prostředkem k dosažení příslušného legitimního cíle. Z tohoto důvodu tedy nesouhlasím

s výsledkem testu proporcionality, jak je proveden v plenárním nálezu. Shora uvedené minimalizační principy (omezení účelem, minimalizace rozsahu zpracovávaných údajů, omezení doby uložení apod.) jsou ostatně základními zásadami při jakémkoliv zpracování osobních údajů a musí se vztahovat také na „data retention“. Osobní údaje musí být zpracovávány na základě principu nezbytnosti pro dosažení cíle (need to know) nikoliv proto, že by mohly příslušnému orgánu potenciálně přijít vhod a ulehčit práci (nice to have). V demokratickém právním státě založeném na úctě k právům a svobodám jednotlivce musí zákonná úprava v prvé řadě ctít soukromí a svobodu jednotlivce a pouze výjimečně a v nejmenší možné míře do ní může být za určitých okolností zasaženo. Referenčním bodem je tak jednotlivec a jeho přirozená práva, nikoliv potřeba orgánů veřejné moci v tomto případě užívat metadata.

12. Domnívám se, že uvedené požadavky nejsou samoúčelným omezováním orgánů činných v trestním řízení v naplňování jejich důležité role v každé demokratické společnosti. Většinový názor je, zdá se, založen na premise, již vyjádřila jedna ze zainteresovaných stran – konkrétně vrchní státní zástupkyně Lenka Bradáčová – že vzhledem k čím dál většímu přesouvání lidského života (a tedy mimo jiné i kriminality) do „světa dat“ je nezbytné, aby stát disponoval čím dál většími pravomocemi pro potírání trestné činnosti i právě ve „světě dat“ (na úkor svobody jednotlivce, samozřejmě). Tento závěr však nepovažuji za nevyhnutelný. Posilování pravomocí orgánů činných v trestním řízení na úkor svobody jednotlivce je v jakémkoliv okamžiku a za všech okolností hodnotovou volbou. Nelze tedy tvrdit, že pokud čím dál více osoby žijí „online“ a páchají tam také trestnou činnost, tím více pravomocí na kontrolu těchto našich životů stát musí mít. Stejně tak by se totiž dalo tvrdit přesně opačně, že čím více se náš život přesouvá do virtuálního světa, tím více by se ochrana práv jednotlivců a jejich osobnosti a soukromí měla vztahovat také na virtuální kontext, jehož jsou metadata nedílnou součástí. Právě tento druhý výklad spíše odpovídá tomu, jak by měl k ochraně lidských práv přistupovat Ústavní soud jako strážce ústavnosti a základních práv a svobod jednotlivce, a touto optikou pak provádět vyvažování mezi ochranou práva jednotlivce a veřejným zájmem.

13. Přestože principiálně nerozporuji uchovávání a předávání metadat, chtěla bych vyjádřit nesouhlas se závěrem obsaženým v bodech 76, 89 a na jiných místech, kde dochází dle mého názoru k nepřípustnému zjednodušení celé problematiky. Princip „data retention“ je plénem akceptován s argumentem všeobecné ochoty sdílet osobní údaje pro marketingové účely. Tento názor však pomíjí zásadní rozdíl mezi dobrovolným sdílením dat, které subjekty údajů mohou ovlivnit a které probíhá za účelem, o jehož dosažení sami stojí (obdržení obchodních nabídek), a které mohou navíc kdykoliv ukončit (odvoláním souhlasu, odchodem ze sociální sítě, smazáním účtu, …). Naproti tomu „data retention“ je zákonem vynucené plošné sbírání všech dat (krom obsahu), na základě kterých je možné vytvořit velmi podrobné profily daných jednotlivců, a to zcela nezávisle na vůli nebo alespoň vědomí subjektů údajů. Nadto souhlas se shromažďováním těchto údajů operátorům neudělují zdaleka všichni jejich zákazníci (viz bod 89 nálezu uvádějící, že je to asi 70 % zákazníků), přičemž Ústavní soud má za povinnost chránit základní práva všech jednotlivců, tedy i těch, kteří nejsou ochotni odsouhlasit operátorovi své sledování.

14. Většina pléna vychází z přesvědčení, že zrušení napadené úpravy by vyvolalo jakýsi chaos, menší transparentnost, vyšší riziko zneužití dat, případně by situaci uvrhlo do „legislativního stínu“. Nedomnívám se, že tyto obavy jsou namístě. Zrušení napadené právní úpravy by samozřejmě vyvolalo naléhavou potřebu přijetí úpravy nové, nicméně Ústavní soud mohl zvolit např. dlouhý odklad vykonatelnosti a naznačit, že nerozporuje sám systém, ale pouze nedostatek záruk a ochrany dat a rozsah jejich využití.

15. Neobstojí ani argumenty o zajištěných institucionálních zárukách prostřednictvím pokut od existujících orgánů majících velké množství jiných úloh nebo tvrzení, že se před Ústavním soudem neprokázala žádná zneužití systému. Riziko třeba i vysoké sankce má

minimální odstrašující potenciál, je-li toto riziko nepravděpodobné (není přece důležitá výše trestu, ale jeho neodvratitelnost). Ještě efektivnější pak je takové nastavení systému, aby ke zneužívání nemohlo docházet. Většině však postačila potenciální možnost sankcí pro případné narušitele soukromí nad rámec zákonných limitů a přesvědčivé vystoupení tří osobností české policie a státního zastupitelství při ústním jednání.

16. Další důležitý důvod pro větší kontrolu dat shromážděných soukromými společnostmi na základě povinností stanovených v ZEK a větší míru obezřetnosti s jejich sbíráním a používáním je nejen ochrana soukromí jednotlivce, ale i možnost zneužitelnosti mimo rámec trestních řízení. V obdobném kontextu sociálních sítí lze sledovat, jak jsou v jednotlivých politických kampaních využívána data, která o sobě jednotlivci sami zveřejňují a která jsou provozovateli těchto sítí zpeněžována, a jak tento způsob zneužití takto shromážděných dat může vést k zásahům do svobodné soutěže politických sil. Už na přelomu tisíciletí varoval Paul Schwartz, že sbírání osobních údajů v kyberprostoru ohrožuje nejen individuální možnost sebeurčení jednotlivých lidí, ale rovněž zhoršuje kvalitu deliberativní demokracie (Schwartz, Paul M. Privacy and Democracy in Cyberspace. Vanderbilt Law Review, 1999, vol. 52, s. 1609). Eliška Wagnerová to obecně vystihla názvem svého příspěvku o ochraně soukromí: „Kde má být svoboda, tam musí být soukromí“ (Právo na soukromí: Kde má být svoboda, tam musí být soukromí. In: Šimíček, Vojtěch (ed.). Právo na soukromí. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 49). Boehme-Neßler v textu z roku 2016 varuje, že v dlouhodobém horizontu nebude existovat žádná demokracie, nebude-li zajištěna ochrana soukromí (Boehme-Neßler Volker. Privacy: a matter of democracy. Why democracy needs privacy and data protection. International Data Privacy Law. 2016, vol. 6, no. 3, s. 222–229).

17. Závěrem tedy shrnuji, že napadená právní úprava ve světle nedostatečných záruk před zneužitím shromážděných dat neobstojí, a to nejen z hlediska ochrany práv jednotlivců, ale též celého systému naší demokracie. Naše úprava „data retention“ i ve srovnání s jinými státy Evropy metadata jednotlivců dostatečně nechrání ani dostatečně nekontroluje, co se s metadaty děje u operátora, který je shromažďuje, a jakým způsobem jsou následně předávány a využívány samotnou státní mocí. Stát, ukládající a povolující soukromé společnosti tato data shromažďovat, nevyužívá všech možností pro to, aby nemohla být zneužita. Nadto zákonodárce nedává jednotlivci možnost, aby měl kontrolu nad tím, v jakém rozsahu jsou jeho metadata státem využívána, a tak je jednotlivec připraven o možnost bránit se proti takovému zásahu.

# Č. 77
# Administrativní zánik silničních vozidel v tzv. polopřevodu
# (sp. zn. Pl. ÚS 21/18 ze dne 14. května 2019; 173/2019 Sb.)

**1. Napadené ustanovení čl. II (Přechodná ustanovení) bodu 4 písm. b) zákona č. 239/2013 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, není v rozporu s ústavním pořádkem a není dán důvod k jeho zrušení.**

**2. Jedním z cílů nové úpravy bylo odstranit nejvýznamnější nedostatky předchozí právní úpravy, které spočívaly zejména ve zneužívání či obcházení povinností při zápisu vlastníka nebo provozovatele vozidla. Proto bylo záměrem tzv. „polopřevody" odstranit a zajistit, aby v registru vozidel vždy byl zřejmý aktuální vlastník vozidla. Aplikací napadeného ustanovení bylo možné ve stanovené lhůtě do 30. června 2015 jednoduchým administrativním opatřením, bez jakékoliv následné sankce, podat žádost o zápis vlastníka silničního vozidla do registru. Vlastník vozidla, jenž tak ve stanovené lhůtě neučinil a tuto možnost nevyužil, způsobil, že jeho vozidlo bylo následně trvale vyřazeno z registru vozidel a považuje se za zaniklé.**

**3. Oprávnění vlastníků užívat věci podléhá omezením stanoveným předpisy veřejného práva. V posuzovaném případě je to právě veřejný zájem, který v podobě zpřehlednění registru silničních vozidel je jednoznačně zájmem převažujícím.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 21/18 dne 14. května 2019 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka o návrhu Krajského soudu v Hradci Králové, za který jedná JUDr. Jan Rutsch, na zrušení části ustanovení čl. II (Přechodná ustanovení) bodu 4 písm. b) zákona č. 239/2013 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, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády České republiky a Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., Veřejné ochránkyně práv, jako vedlejších účastníků řízení, ve znění opravného usnesení ze dne 3. července 2019, takto:

**Návrh se zamítá.**

# Odůvodnění

## I. Předmět řízení

1. Dne 9. března 2018 byl Ústavnímu soudu doručen návrh Krajského soudu v Hradci Králové, za který jedná JUDr. Jan Rutsch, předseda senátu 30 A, (dále též jen „navrhovatel“) podle ustanovení 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“) na zrušení části ustanovení čl. II (Přechodná ustanovení) bodu 4 písm. b) zákona č. 239/2013 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, (dále též jen „napadené ustanovení“).

2. Navrhovatel uvádí, že v rámci jeho rozhodovací činnosti je pod sp. zn. 30 A 95/2017 rozhodováno o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění zákona č. 303/2011 Sb. Ten spatřuje žalobce Pavel Horák v tom, že žalovaný – Magistrát města Hradec Králové odpírá provést zápis žalobce do registru silničních vozidel jako vlastníka silničního vozidla Yamaha XTZ 750 SUPER TENERE, registrační značky XXX, a eviduje toto vozidlo jako zaniklé. Žalobce nabyl vlastnické právo k označenému silničnímu vozidlu dne 15. září 2014 a po nabytí vlastnického práva došlo v registru vozidel ke dni 17. září 2014 k odhlášení původního vlastníka. Žalobce však ve lhůtě do 30. června 2015 nepožádal příslušný správní orgán o zápis změny nového vlastníka k tomuto vozidlu. O věc se začal zajímat u žalovaného Magistrátu města Hradec Králové až v měsíci srpnu 2015. Žalovaný žalobci doručil sdělení ze dne 7. srpna 2015, v němž mu oznámil, že zápis spočívající ve změně vlastníka předmětného silničního vozidla provést nemůže, protože vozidlo bylo z registru vyřazeno, neboť je ze zákonných důvodů považováno za zaniklé. Opakovaná žádost žalobce ze dne 15. února 2016 byla zamítnuta rozhodnutím žalovaného ze dne 17. února 2016 sp. zn. SZ MMHK/029682/2016 OD2/HJ MMHK/031448/2016 a odvolání proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto rozhodnutím Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 7. dubna 2016 č. j. KUKHK--11830/DS/2016/GL. Proti těmto úkonům správních orgánů podal žalobce žalobu podle § 65 a násl. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), která byla odmítnuta usnesením Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. února 2017 č. j. 30 A 31/2016-46, neboť podle judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 11. února 2016 č. j. 9 As 281/2015-57) není provedení či neprovedení zápisu změn údajů v registru silničních vozidel správním rozhodnutím vydaným v rámci správního řízení, ale jde o tzv. jiný úkon podle části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Navrhovatel nemá povědomí o tom, že by proti tomuto jeho rozhodnutí žalobce podal kasační stížnost. Následně žalobce podal nyní projednávanou zásahovou žalobu.

## II. Znění napadeného ustanovení

3. Ustanovení čl. II bodu 4 zákona č. 239/2013 Sb. zní:

„4. Silniční vozidlo, které je ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona trvale vyřazené z registru silničních vozidel, se považuje za silniční vozidlo zaniklé. Silniční vozidlo se dále považuje za zaniklé, pokud ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona

b) není u tohoto vozidla zapsán v registru silničních vozidel jeho vlastník a do 6 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona není podána žádost o zápis vlastníka silničního vozidla do registru.“

## III. Argumentace navrhovatele

4. Navrhovatel v návrhu uvedl, že svůj postup žalovaný opírá o odkaz na čl. II (Přechodná ustanovení) bod 4 písm. b) zákona č. 239/2013 Sb. Podle tohoto ustanovení lhůta k zapsání (doregistrování) změn údajů o vlastníkovi vozidla do registru silničních vozidel uplynula dnem 30. června 2015. Od 1. července 2015 tak všechna vozidla, která do 30. června 2015 nebyla v souladu s přechodnými ustanoveními zapsána (doregistrována) v registru silničních vozidel, z právního pohledu zanikla. Žalobce namítá, že jednání žalovaného spočívající v tom, že u motorového vozidla, jehož je vlastníkem, odmítá provést zápis změn údajů o vlastníkovi vozidla, je nezákonným zásahem, neboť žalovaný svou nečinností při výkonu veřejné správy brání žalobci ve výkonu jeho vlastnického práva.

5. Navrhovatel přisvědčil argumentaci žalobce obsažené v žalobě a doplněné při jednání soudu dne 6. března 2018, že se v případě jednání žalovaného, v němž žalobce spatřuje nezákonný zásah, jedná o zásah trvající, nikoliv o zásah jednorázový s trvalými důsledky. Trvalost zásahu je spatřována v tom, že žalobce s ohledem na fikci zániku svého vozidla není oprávněn je trvale užívat, tedy je mu bráněno vykonávat jeho vlastnické právo. V tom spatřuje navrhovatel rozdíl oproti skutkovému a právnímu stavu řešenému např. v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2015 č. j. 7 As 107/2014-53. V souvislosti s tím žalobce ještě uvedl, že pokud by uvedený zásah byl posuzován jako zásah jednorázový s trvalými důsledky, byl by nejen omezen ve výkonu svého vlastnického práva, ale dokonce zbaven práva na jeho soudní ochranu po uplynutí lhůty dvou měsíců, aniž by byl o tomto důsledku, který pro běžného občana není obecně předvídatelný, řádně poučen.

6. Navrhovatel tak dospěl k závěru, že není namístě žalobu odmítnout pro její opožděnost (z důvodu, že byla podána v tzv. subjektivní lhůtě podle § 84 odst. 1 s. ř. s.), protože napadený zásah shledal zásahem trvajícím. Potažmo tedy dospěl k závěru, že dotčené ustanovení zákona č. 239/2013 Sb. bude v daném soudním řízení aplikováno.

7. Navrhovatel se dále musel zabývat tvrzeními žalobce, že uvedené ustanovení není souladné s ústavním pořádkem České republiky, přičemž dospěl k závěru, že se s žalobní argumentací ztotožňuje. Podle názoru navrhovatele dochází aplikací napadeného ustanovení k porušení ústavně zaručeného základního práva na ochranu majetku podle čl. 11 a 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Vlastnické právo žalobce bylo zcela znehodnoceno, neboť žalobce z administrativních důvodů není oprávněn svou věc užívat. Potlačeno je podle tvrzení navrhovatele i oprávnění žalobce s věcí disponovat, neboť žalobce sice formálně je oprávněn převést své vlastnické právo na jiného, avšak ani případný nabyvatel nebude oprávněn věc užívat, což činí smluvní převod vlastnického práva fakticky neuskutečnitelným. Jak vyplývá z důvodové zprávy k návrhu zákona, později schváleného a publikovaného ve Sbírce zákonů pod č. 239/2013 Sb., cílem novely bylo mimo jiné zpřehlednit údaje v registru silničních vozidel tak, aby mohla být odstraněna data týkající se nepoužívaných vozidel. Fikce nevratného administrativního zániku vozidel, která byla ve stavu tzv. „polopřevodu“, se však součástí navrhovaného znění zákona č. 239/2013 Sb. stala až na základě pozměňovacího návrhu hospodářského výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“); důvod této změny nebyl vysvětlen. Lze proto předpokládat, že jiný účel než zajištění přehlednosti rejstříku vozidel napadené ustanovení nesleduje. Takový účel však nelze podle názoru navrhovatele pokládat za dostatečně závažný, aby ospravedlnil zásah do ústavně zaručených práv vlastníků vozidel. Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že těmto vlastníkům byla poskytnuta lhůta pro završení dosud neskončených převodů.

8. Podle názoru navrhovatele napadené ustanovení nemůže obstát v testu proporcionality. Lze připustit, že naplněn může být první krok testu proporcionality, neboť sledovaného cíle (odstranění některých vozidel z rejstříku) lze touto cestou dosáhnout.

Napadená úprava ale neobstojí v testu potřebnosti a přiměřenosti. Zamýšleného cíle bylo totiž možno dosáhnout i jinak, tj. bez toho, že by bylo zasaženo ústavně zaručené základní právo na pokojné užívání majetku. Za jinou nabízející se možnost řešení lze pokládat konstruování vyvratitelné domněnky zániku vozidla, kdy by vlastníkovi bylo umožněno prokázat, že předmětné vozidlo existuje a je způsobilé k provozu na pozemních komunikacích. Takový postup by mohl být i zpoplatněn. Administrativní zánik vozidla rovněž nebyl jediným myslitelným druhem sankce – splnění povinnosti vlastníka vozidla mohlo být vynucováno např. s využitím prostředků správního trestání, tj. uložením přiměřené pokuty za přestupek či správní delikt. Zákonodárcem zvolený následek spočívající ve faktickém vyvlastnění (když formálně existující vlastnické právo pozbývá svého smyslu, neboť věc nemůže být užívána) představuje mimořádně intenzívní zásah do sféry chráněné právem na pokojné užívání majetku.

9. Naproti tomu veřejný zájem, který je napadeným ustanovením sledován (zpřehlednění registru vozidel), je podle tvrzení navrhovatele sporný a míra jeho závažnosti je v porovnání se zásahem do ústavně zaručených základních práv zanedbatelná. Navrhovatel má za to, že v této souvislosti je třeba zohlednit skutečnost, že ani předkladatel takovou úpravu nepožadoval a součástí zákona se stala až v průběhu legislativního procesu, takže správní orgány zcela zjevně nepociťovaly tíživou potřebu vypořádat se se stavem registru vozidel, která by mohla ospravedlnit zásah do práva na pokojné užívání majetku.

## IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

10. Ústavní soud podle § 69 odst. 1, 2 a 3 zákona o Ústavním soudu zaslal návrh komorám Parlamentu České republiky jako účastníkům řízení a vládě České republiky (dále jen „vláda“) a Veřejné ochránkyni práv (dále též jen „ochránkyně“) jako orgánům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení.

## V. Vyjádření účastníků řízení

11. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření ze dne 23. května 2018, podepsaném předsedou Poslanecké sněmovny Mgr. Radkem Vondráčkem, shrnula průběh legislativního procesu, v jehož rámci byl zákon č. 239/2013 Sb. projednán a schválen, a uvedla, že zákon byl schválen potřebnou většinou poslanců Poslanecké sněmovny, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl řádně vyhlášen. Za tohoto stavu věci nelze než vyjádřit stanovisko, že zákonodárný sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou a naším právním řádem.

12. Senát Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) ve vyjádření ze dne 16. května 2018, podepsaném jeho předsedou Milanem Štěchem, rovněž shrnul průběh legislativního procesu tak, že Senát při projednávání zákona č. 239/2013 Sb. postupoval v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Předlohou se zabýval jako garanční a jediný výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu, který se k jejímu projednání sešel na své 15. schůzi dne 2. července 2013, přičemž doporučil Senátu schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Senát projednal zákon na 11. schůzi dne 3. července 2013. V obecné rozpravě nevystoupil žádný ze senátorů. S ohledem na popsané lze konstatovat, že posuzované ustanovení se na půdě Senátu nestalo předmětem kritických úvah či diskusí.

13. Dne 3. května 2018 obdržel Ústavní soud vyrozumění ochránkyně, že vstupuje do tohoto řízení. Obsahově totožné vyrozumění vlády bylo Ústavnímu soudu doručeno dne 24. května 2018. V obou případech tak bylo učiněno v zákonem předepsaných lhůtách.

## VI. Vyjádření vedlejších účastníků řízení

### VI.a Vyjádření Veřejné ochránkyně práv

14. Ochránkyně ve svém vyjádření ze dne 24. května 2018 uvedla, že se opakovaně s případy stěžovatelů, kteří poukazují na velmi citelné dopady napadené zákonné úpravy, setkává. Od roku 2015, tj. od účinnosti předmětné novely, se na ni obrátilo 26 osob, jejichž příběhy se v mnohém liší, nicméně mají jedno společné – všichni si zpětně uvědomují, že se dopustili administrativního pochybení, přičemž jsou ochotni za to nést přiměřené následky. V tomto bodě se ale jejich očekávání zásadním způsobem odlišuje od reality a skutečných právních důsledků, neboť následkem jejich opomenutí došlo k tzv. administrativnímu zániku jejich vozidla a s tím spojené faktické nemožnosti je dále užívat v provozu na pozemních komunikacích. Poté uvedla několik konkrétních příkladů včetně spisových značek. Ochránkyně je společně s navrhovatelem přesvědčena, že napadené ustanovení nemůže obstát v testu proporcionality v řízení o kontrole ústavnosti. Nadto je přesvědčena, že stejnou vadou trpí i ustanovení čl. II bodu 4 písm. a) zákona č. 239/2013 Sb.

15. Ochránkyně současně uvedla, že registr vozidel v době před svým „pročištěním“ provedeným zmíněným zákonem obsahoval velké množství vozidel, která již fakticky neexistovala, a to mimo jiné vedlo i k problémům České kanceláře pojistitelů, která podle dřívější právní úpravy oslovovala na základě dat z registru vlastníky evidovaných vozidel k úhradě příspěvků do Garančního fondu za vozidla, která již neexistovala. Taktéž lze jistě považovat za legitimní to, že stát, resp. Ministerstvo dopravy chtělo, aby stav v registru vozidel co nejvíce kopíroval stav faktický. Zvolený způsob k naplnění těchto legitimních cílů nepochybně vedl, a tedy toto opatření bylo způsobilé dosáhnout zamýšleného cíle (test vhodnosti).

16. Podle přesvědčení ochránkyně napadené ustanovení neobstojí ve druhém kroku testu, zda je použitý prostředek k základním právům nejmírnější. Zákonodárce nemusel přistoupit k nevratnému institutu administrativního zániku vozidla, ale mohl tento institut podmínit vyvratitelnou domněnkou bez časové limitace. Další vhodnou alternativou by mohlo být např. prodloužení lhůty k „nápravě“ administrativního stavu z šesti měsíců na čtyři roky, čímž by se s ohledem na nastavení intervalů pro provádění pravidelných prohlídek vozidel ve stanicích technické kontroly předešlo velké většině případů. Pro případy vozidel dočasně vyřazených by ale ani toto řešení nebylo zcela účinné. Řešení zvolené zákonodárcem tak zásadním způsobem zasáhlo do základního práva na vlastnictví majetku podle čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny. Osoby postižené tímto zákonem sice *de iure* nepozbyly své vlastnické právo k vozidlům, avšak nemohou je nadále užívat obvyklým způsobem a ani je prodat za obvyklou cenu, neboť ani nový vlastník by takové vozidlo nemohl ke stanovenému účelu používat. Jinými slovy, vlastnické právo těchto osob bylo zcela znehodnoceno, a to toliko z důvodu jejich administrativního pochybení.

17. Ochránkyně má za to, že přijaté opatření neobstojí ani v testu přiměřenosti. Dotčeným osobám totiž často nezanikla jen obstarožní vozidla v malé tržní hodnotě, jak by se mohlo na první pohled jevit, ale často se jednalo o vozidla po skončení leasingu, stará jen několik málo let v ceně několika set tisíc korun. Namísto toho, aby administrativní pochybení bylo stiženo např. jen vyšším správním poplatkem za úkon registru vozidel, utrpěly často velice citelnou majetkovou újmu. Velikost či citelnost újmy přitom značně kontrastuje s tím, že registr vozidel je ve své podstatě podle Nejvyššího správního soudu (rozhodnutí ze dne 11. února 2016 č. j. 9 As 281/2015-57) pouhou evidencí, a tedy případné chyby v něm obsažené nemají zásadní následky. Státem sledovaný veřejný zájem, tj. registr vozidel vyčištěný od fakticky neexistujících vozidel, se tak v porovnání se zásahem do ústavně zaručeného práva vlastnictví jeví jako veskrze marginální. Obzvláště, pokud takto bagatelní zanedbání administrativního úkonu (ať už bylo důvodem zanedbání, či opomenutí) je schopno způsobit extrémně

disproporční újmu jednotlivým vlastníkům. Absurdnost výše uvedeného dokresluje mechanismus, kdy např. vozidlo v hodnotě řádově statisíců nemůže kvůli svému opomenutí či neznalosti zákona vlastník nadále užívat způsobem obvyklým (či méně obvyklým, např. prodej na náhradní díly). Ochránkyně má za to, že takové vozidlo se stává odpadem ve smyslu § 3 odst. 4 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 169/2013 Sb., na což navazuje povinnost nechat vozidlo ekologicky zlikvidovat podle § 36 a násl. zákona č. 185/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů. O nadbytečně razantním dopadu tohoto zákona do vlastnického práva dotčených osob proto podle názoru ochránkyně není sporu.

18. Ačkoliv předmětem návrhu na zrušení přechodného ustanovení způsobujícího administrativní zánik vozidla jsou vozidla v tzv. „polopřevodu“ podle čl. II bodu 4 písm. b) zákona č. 239/2013 Sb., pokud nebyl v požadované zákonné lhůtě zapsán jeho vlastník (či podána alespoň žádost o zápis), lze naprosto analogicky výše uvedenou právní argumentaci podle názoru ochránkyně vztáhnout na přechodné ustanovení uvedené pod písmenem a). Toto ustanovení zakotvuje, že se silniční vozidlo považuje za zaniklé též v případě, pokud je dočasně vyřazené z registru silničních vozidel po dobu přesahující 18 měsíců a vlastník tohoto vozidla do 1 roku ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona neučiní oznámení podle § 12 odst. 4 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 též jen „zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích“). Jinými slovy, jde v podstatě o stejnou modelovou situaci, jen s tím rozdílem, že v těchto případech dochází k zániku vozidel vlastníků, kteří měli vozidlo v depozitu.

19. Ochránkyně si je vědoma skutečnosti, že podle ustáleného názoru Ústavního soudu je tento soud při svém rozhodování vázán rozsahem podaného návrhu a ve svém rozhodnutí z jeho hranic (*ultra petitum*) vykročit nemůže. To však nevylučuje situaci, kdy v důsledku zrušení určitého zákonného ustanovení derogačním nálezem Ústavního soudu ustanovení jiné, obsahově od předchozího odvislé, ztrácí rozumný smysl, tj. ztrácí opodstatněnost své normativní existence. Tímto je dle ustálené judikatury dán důvod pro zrušení i tohoto zákonného ustanovení, a to aniž by se jednalo o postup *ultra petitum*. Ochránkyně se domnívá, že v tomto případě o takovou situaci jde.

20. Nadto ochránkyně poukazuje na to, že argumentace navrhovatele se vztahuje (omezuje) na toliko jím řešený případ v rámci řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem. Je však nepochybné, že pokud Ústavní soud dojde k závěru, že článkem II bodem 4 písm. b) zákona č. 239/2013 Sb. bylo zasaženo do vlastnického práva žalobce, a z tohoto důvodu předmětné ustanovení zruší, pak nemůže odhlédnout od stavu, kdy související přechodné ustanovení [čl. II bod 4 písm. a)] vykazuje s ohledem na podobný mechanismus zániku vozidla stejný zásah do vlastnických práv takto postižených vlastníků silničních vozidel. Ustanovení čl. II bodu 4 písm. a) zákona č. 239/2013 Sb. zní: „Silniční vozidlo, které je ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona trvale vyřazené z registru silničních vozidel, se považuje za silniční vozidlo zaniklé. Silniční vozidlo se dále považuje za zaniklé, pokud ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona a) je dočasně vyřazené z registru silničních vozidel po dobu přesahující 18 měsíců a vlastník tohoto vozidla do 1 roku ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona neučiní oznámení podle § 12 odst. 4 zákona č. 56/2001 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona …“.

21. Ochránkyně je proto přesvědčena, že přechodná ustanovení čl. II bodu 4 písm. a) i b) zákona č. 239/2013 Sb. představují systematicky jeden celek, jsou od sebe obsahově odvislá a jejich částečné zrušení nepředstavuje nápravu protiústavního stavu. V případě jejich současného zrušení tedy ze strany Ústavního soudu nejde o postup *ultra petitum*. Naopak

v případě shledání protiústavnosti, resp. zrušení jen napadeného ustanovení [čl. II bod 4 písm. b)], by požadavek na (dodatečné) žalování druhého z ustanovení [čl. II bod 4 písm. a)] představoval čirý formalismus a nadbytečnou zátěž nejen pro soustavu soudů, ale i případnou finanční zátěž pro další potenciální žalobce.

22. K tomu ochránkyně uvedla, že je pravda, že samotné zrušení přechodných ustanovení nemůže mít pro vlastníky administrativně zaniklých vozidel účinky *ex tunc*, neboť cíle zákonodárce (vyčištění registru vozidel) již bylo v mezidobí fakticky dosaženo. Derogováním předmětných ustanovení se tedy patrně nelze vrátit do stavu, kdy by registr vozidel „obživl" ve stavu ke dni účinnosti napadeného zákona. Zmíněný stav nelze sanovat ani postupem, který spočívá (zjednodušeně popsáno) ve zcela novém schvalování technické způsobilosti, neboť je pro naprostou většinu vozidel nemožný. Je to dáno především tím, že každé vozidlo, které je nově přihlašováno, musí splnit všechny technické normy, a to právě ke dni registrace. Tento požadavek proto reálně splňují zejména vozidla, která jsou zcela nově vyrobená, neboť např. již dva a více let starý vůz nemusí v současné době splňovat aktuální technické normy (kupř. emisní normy EURO atd.).

23. Provedení či neprovedení zápisu změn údajů v registru silničních vozidel je tzv. jiným úkonem podle části čtvrté správního řádu. V případě neprovedení zápisu se tedy ze strany správního orgánu může jednat o nezákonný zásah. Ochránkyně proto rozumí postupu žalobce v konkrétním případu, který posuzuje navrhovatel, že poté, co jeho původní žaloba podaná podle § 65 a násl. s. ř. s. byla odmítnuta, obrátil se na soud žalobou na ochranu před nezákonným zásahem s tím, že dovodil, že se jedná o tzv. trvající nezákonný zásah, čemuž navrhovatel přisvědčil. Problematika registru a registrace silničních vozidel je upravena v § 4 a násl. zákona č. 56/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Celá právní úprava prošla značnou novelizací zákonem č. 239/2013 Sb., a to včetně postupu při zániku silničního vozidla (§ 13). Předmětná přechodná ustanovení pak konstruovala fikci, že pokud do určité doby nebude v registru vozidel zapsán jeho vlastník („doregistrace" aktuálních údajů), zanikne mu na základě této administrativní neúplnosti vozidlo. Správní orgány na základě platné právní úpravy neumožňují obnovení registrace vozidla v evidenci silničních vozidel, a fakticky tak hovoříme o neprovedení (odmítnutí) zápisu těchto osob jakožto vlastníků do uvedeného registru, ačkoliv se reálně o vlastníky jedná.

24. K uvedenému ochránkyně doplnila, že pokud správnímu orgánu nebyla přechodnými ustanoveními uložena žádná oznamovací povinnost vlastníkům předmětných vozidel, a to ani předběžná (tj. před „hrozícím" zánikem vozidla), ani následná (tj. až po administrativním zániku), osoby, kterých se tato změna dotkla, se o výmazu dozvěděly v podstatě náhodně (např. při běžné silniční policejní kontrole, při příjezdu k pravidelné prohlídce na stanici technické kontroly, při převodu vozidla apod.). Proto je ochránkyně přesvědčena o tom, že za dané situace došlo fikcí k zániku vozidla a úředním zápisem této fikce do registru vozidel k nezákonnému zásahu, který má trvající povahu, a dokud takový zásah trvá, což je i tento případ, nezačne běžet lhůta tzv. subjektivní ani objektivní pro podání zásahové žaloby podle s. ř. s.

25. Zrušením přechodných ustanovení čl. II bodu 4 písm. a) i b) zákona č. 239/2013 Sb. se podle názoru ochránkyně může otevřít cesta k registraci nejen žalobci v předmětné soudní věci, kterou řeší navrhovatel, ale také dalším vlastníkům administrativně zaniklých vozidel, kteří se obdobně budou moci ve věci individuálně bránit, tj. včetně využití soudní ochrany prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu. Ochránkyně má za to, že takové řešení odpovídá i veřejnému zájmu, neboť lze předpokládat, že doregistrace svého vlastnictví, a tedy zrušení údaje o zániku vozidla v registru se budou domáhat vlastníci, kteří skutečně mají zájem na užívání silničního vozidla, které jim zaniklo z administrativních důvodů, nikoli vlastníci vozidel již reálně (materiálně) neexistujících.

26. Z uvedených důvodů se ochránkyně s návrhem navrhovatele ztotožnila a navrhla, aby Ústavní soud návrhu vyhověl a napadené ustanovení zrušil. Současně navrhla, aby bylo zrušeno i ustanovení čl. II bodu 4 písm. a) zákona č. 239/2013 Sb.

**VI.b Vyjádření vlády**

27. Vláda ve vyjádření ze dne 13. června 2018 prostřednictvím JUDr. Roberta Pelikána, Ph.D., ministra spravedlnosti a předsedy Legislativní rady vlády, který byl zmocněn, aby ve spolupráci s ministrem dopravy vypracoval podrobné vyjádření k předmětnému návrhu, uvedla, že se s argumentací uvedenou navrhovatelem, jakož i z ní vyvozenými závěry neztotožňuje a je i nadále přesvědčena, že napadené ustanovení je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

28. V prvé řadě vláda považovala za nutné zdůraznit, že navrhovatelem napadené ustanovení je ustanovením přechodným – tedy ustanovením, jehož smyslem je upravit vztah nové právní úpravy k dřívější (dosavadní) právní úpravě a k právním vztahům podle ní vzniklým, a to v zájmu právní jistoty adresátů normy. Napadené ustanovení je proto třeba vykládat v kontextu (dosavadní/nová právní úprava), což však navrhovatel zjevně neučinil. Z uvedeného důvodu vláda odkazuje na obecnou část důvodové zprávy (zejména pak bod 1.2.1 písm. A a bod 2.1) k zákonu č. 239/2013 Sb. Z textu důvodové zprávy jednoznačně vyplývá, že napadené ustanovení představuje nezbytný krok související s celkovou změnou koncepce registru silničních vozidel a procesu jejich registrace, ke které došlo právě prostřednictvím zmíněné novely. Jednou z podstatných změn, které novela zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích přinesla, byla změna postupů při zápisu změny údaje o vlastníkovi či provozovateli vozidla (tzv. „přeregistrace“ vozidla) tak, aby se zamezilo obcházení nebo porušování povinnosti dosavadního i nového vlastníka vozidla řádně a včas zajistit zápis změny vlastníka či provozovatele vozidla v registru silničních vozidel.

29. Potřeba zajistit řádný a včasný zápis změn údajů o vlastníkovi či provozovateli vozidla byla vyvolána primárně změnou právního postavení provozovatele vozidla v souvislosti s jeho povinnostmi vyplývajícími z jiných právních předpisů. Jako příklad lze uvést zejména Ústavním soudem nedávno aprobovanou povinnost provozovatele vozidla zajistit, že při užití vozidla budou dodržovány povinnosti řidiče a pravidla silničního provozu, a na tuto povinnost navazující přestupek, za který provozovatel vozidla odpovídá, nepodaří-li se zjistit řidiče vozidla [§ 10 odst. 3 a § 125f zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů]. Další povinnosti provozovatele vozidla vyplývají přímo ze zákona č. 56/2001 Sb., například odpovědnost za řádný technický stav vozidla (včetně povinnosti absolvovat pravidelné technické prohlídky), a z dalších právních předpisů, např. ze zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, či ze zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Jednoznačné a správné určení provozovatele vozidla je nezbytné rovněž pro sdělování příslušných údajů orgánům cizích států v souvislosti s přestupky spáchanými těmito vozidly v zahraničí, což je závazek České republiky vůči ostatním státům vyplývající z jejího členství v Evropské unii. Jak vyplývá z výše uvedeného, změny provedené novelou zákona č. 56/2001 Sb. nebyly samoúčelným projevem svévole zákonodárce, ale naopak legitimním a odůvodněným krokem, který umožnil najisto určit provozovatele každého vozidla, které je zapsáno v registru vozidel, a tedy i jednoznačně ztotožnit případné pachatele deliktů spočívajících v porušení pravidel silničního provozu (což předchozí právní úprava plně neumožňovala). Novela zákona č. 56/2001 Sb. (včetně napadeného přechodného ustanovení) tedy dle názoru vlády zásadním způsobem přispěla k co nejvyšší míře relevance údajů o vlastnících a provozovatelích silničních vozidel vedených v registru silničních vozidel, a tedy i k zajištění bezpečnosti silničního provozu, resp. k ochraně života, zdraví a majetku jeho účastníků.

30. K napadené právní úpravě samotné vláda uvedla, že v souvislosti s přechodem na novou právní úpravu bylo nezbytné vyřešit návaznost na některé instituty, které byly obsaženy v původní právní úpravě, avšak v nové právní úpravě už neexistují. K tomu směřovalo i napadené přechodné ustanovení. To se vztahuje k vozidlům, která zůstala ve stavu tzv. „polopřevodu“, a k vozidlům, která zůstala dočasně vyřazena z registru silničních vozidel i po maximální možné době vyřazení. Toto přechodné ustanovení je napadeno jen v části týkající se zániku vozidel v tzv. „polopřevodu“, nicméně pro objasnění smyslu této právní novely vláda ve svém vyjádření popsala obě uvedené situace.

31. V případě obou těchto situací přechodné ustanovení cílí pouze na vozidla, u nichž nebyl řádně dokončen proces zápisu změny vlastníka nebo provozovatele silničního vozidla v registru silničních vozidel podle původní právní úpravy, neboť došlo ze strany osob, které s nimi disponovaly, k porušení jejich zákonných povinností. U vozidel v „polopřevodu“ spočívala podstata problému v tom, že ze strany původního vlastníka bylo obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností oznámeno, že bylo vlastnictví vozidla převedeno, původní vlastník již není vlastníkem s tím, že bylo uvedeno jméno a adresa osoby, na kterou bylo vlastnictví vozidla převedeno. Na tento úkon měl podle původní právní úpravy navazovat úkon nového vlastníka vozidla, který měl povinnost se nejpozději do 10 pracovních dnů k vlastnictví vozidla u obecního úřadu obce s rozšířenou působností přihlásit. U vozidel, která zůstala v tzv. „polopřevodu“, však k tomuto druhému kroku nedošlo. Z registru silničních vozidel tak nebylo zřejmé, kdo je vlastníkem (provozovatelem) takového vozidla, neboť původně zapsaná osoba to již nebyla (ta příslušnému úřadu oznámila, že jím již není), avšak nový vlastník (provozovatel) vozidla úřadu znám nebyl. Vycházet z údajů o novém vlastníku vozidla, které sdělil původní vlastník vozidla úřadu při tzv. „odhlášení“ vozidla, nebylo možné. Rovněž tak v mezidobí mohlo dojít postupně k dalším převodům daného vozidla, což úřadu nemuselo být známo. Ponechání vozidel v tzv. „polopřevodu“ bylo pro některé provozovatele vozidel výhodné, neboť se tím vyhnuli postihu za porušení povinností vyplývajících z řady právních předpisů. Kromě již uvedené odpovědnosti za přestupky spáchané vozidlem při provozu na pozemních komunikacích bylo možné tímto způsobem obejít i povinnost řádné likvidace vozidla podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Eliminace popsaného nežádoucího stavu byla koneckonců hlavní motivací ke změně koncepce právní úpravy a charakteru zápisu provozovatele vozidla v registru silničních vozidel.

32. U druhé skupiny vozidel, na něž cílí předmětné přechodné ustanovení, tedy u vozidel, která zůstala dočasně vyřazena z registru silničních vozidel i po uplynutí maximální možné doby, po kterou mohla být takto vyřazena, spočívá podstata problému v tom, že podle původní právní úpravy byla sice stanovena maximální doba, po kterou mohlo být vozidlo dočasně vyřazeno z registru silničních vozidel, a poté byl jeho provozovatel povinen požádat o ukončení režimu dočasného vyřazení vozidla z registru silničních vozidel a k žádosti přiložit doklady o splnění podmínek pro provoz vozidla na pozemních komunikacích, ale neexistoval způsob, jak provozovatele vozidla přimět k tomu, aby tento úkon provedl. I formální ponechání vozidla ve stavu dočasného vyřazení z registru silničních vozidel třeba i trvale mohlo být pro některé provozovatele vozidla výhodné, neboť i to byl způsob, jak se vyhnout například povinnosti řádné likvidace vozidla. V tomto formálním stavu se tak nacházelo velké množství vozidel, která již ve skutečnosti vůbec neexistovala.

33. U obou výše uvedených skupin vozidel platí, že se dostala do režimu, na který se vztahuje napadené ustanovení, v důsledku dlouhodobého neplnění zákonných povinností vlastníka vozidla. Smyslem napadeného ustanovení pak bylo přimět tyto osoby ke splnění zákonných povinností přijetím novely zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, které bylo nezbytně nutné realizovat.

34. Vláda též podotkla, že s touto dodatečnou nápravou stavu nespojoval zákon žádné sankce (a to i přesto, že podle původní právní úpravy za nesplnění povinnosti bylo možné sankci uložit). Současně zákonodárce nevyžadoval, aby skutečný vlastník/provozovatel vozidla v „polopřevodu“ postupoval podle nové právní úpravy zápisů v registru silničních vozidel (společná žádost původního a nového vlastníka). Přechodné ustanovení zakotvilo pro tyto případy mnohem jednodušší postup. Jednalo se *de facto* o „amnestii“ po omezenou dobu. V případě vozidel v tzv. „polopřevodu“ stačilo u příslušného úřadu požádat o zapsání vlastníka vozidla, a to bez součinnosti původního vlastníka. U vozidel dočasně vyřazených z provozu postačilo úřadu oznámit místo, kde se vozidlo nachází, a účel jeho využití. Provedení tohoto úkonu bylo dostatečným krokem k tomu, aby vozidlo zůstalo zapsáno v registru silničních vozidel, přičemž k jeho provedení byla stanovena lhůta šesti, respektive dvanácti měsíců od nabytí účinnosti předmětné novely.

35. Současně podle názoru vlády je potřebné zdůraznit, že v případě zákona č. 239/2013 Sb. byla zákonodárcem zvolena opravdu dlouhá legisvakanční lhůta, a to jeden a půl roku, přičemž veřejnost byla prostřednictvím rozsáhlé mediální kampaně opakovaně podrobně informována o přechodu na novou právní úpravu a upozorňována, že v případě některých vozidel bude potřebné učinit výše zmíněný úkon. Rovněž na webových stránkách Ministerstva dopravy bylo v té době možné u každého vozidla ověřit, zda se na něj tato povinnost vztahuje či nikoliv. K zápisu zániku vozidla podle napadeného ustanovení tak došlo jen v případech, kdy vlastník vozidla nenapravil trvající protiprávní stav výše popsaným, zákonem stanoveným způsobem.

36. Vláda je tedy toho názoru, že účinky přechodných ustanovení novely zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích dopadly toliko na vlastníky vozidel, kteří nesplnili svou zákonnou povinnost a ani nevyužili nápravy tohoto (dlouho) trvajícího protiprávního stavu, který sami vyvolali.

37. Pokud pak navrhovatel dovozuje, že napadené ustanovení neobstojí v testu proporcionality, k tomu závěru došel podle názoru vlády na základě nesprávného předpokladu, že jediným účelem, který napadené ustanovení má, je „odstranění některých vozidel z rejstříku“. Test proporcionality napadeného ustanovení je ovšem podle názoru vlády nezbytné provádět v kontextu hlavního účelu celé relevantní části novely zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, kterým bylo zajištění právní jistoty – ve smyslu zajistit co nejvyšší míru relevance údajů o vlastnících a provozovatelích silničních vozidel vedených v registru silničních vozidel, resp. najisto určit provozovatele každého vozidla zapsaného v registru silničních vozidel, neboť tento je osobou odpovědnou za provoz vozidla, která nese řadu povinností souvisejících s provozem vozidla.

38. S ohledem na výše uvedené lze podle názoru vlády konstatovat, že je nepochybné, že napadené ustanovení je způsobilé dosáhnout výše uvedeného legitimního cíle, resp. bylo vhodným opatřením, které vedlo k dosažení tohoto cíle. Díky aplikaci napadeného ustanovení je u každého vozidla zapsaného v registru silničních vozidel možné identifikovat jeho provozovatele. Současně nejsou v registru silničních vozidel zapsána vozidla, která ve skutečnosti již neexistují.

39. Pro posouzení napadeného ustanovení z hlediska potřebnosti lze též podle tvrzení vlády jednoznačně konstatovat, že (s ohledem na sledovaný legitimní cíl) nebylo možné ponechat v registru silničních vozidel vozidla, u nichž nebylo možné najisto určit, kdo je jejich vlastníkem, potažmo provozovatelem, a zda tato vozidla ve skutečnosti vůbec ještě existují. Bylo tedy nezbytné vytyčit období, během něhož je možné dosáhnout nápravy, a poté vozidla, u nichž nedošlo k potřebnému kroku, tzn. vozidla, která v naprosté většině případů již ve skutečnosti neexistovala, v registru silničních vozidel již nadále neevidovat.

40. Pokud jde o jiné postupy, kterými by bylo možné dosáhnout sledovaného cíle, žádný z nich by podle názoru vlády nepředstavoval účelnější řešení. Navrhovatelem zmiňovaná

možnost vynucení splnění povinností (zakotvených v původní právní úpravě) prostřednictvím správního trestání nepřicházela v úvahu, neboť nová právní úprava byla založena na zcela odlišné koncepci, a nebylo proto ani možné nadále sankcionovat porušení povinností podle původní právní úpravy. Tuto problematiku nebylo možné řešit ani prostřednictvím individuálních správních řízení, neboť se jednalo o statisíce vozidel dočasně vyřazených z provozu nebo vozidel v tzv. „polopřevodu“, o nichž by bylo nutné vést samostatná správní řízení. To by bezpochyby nebylo účelné ani zvládnutelné. Navíc v řadě případů by toto řešení představovalo pro vlastníky vozidel nejen velkou administrativní zátěž, ale mnohdy by ani nebyli schopni prokázat splnění původních povinností, čímž by byli vystaveni postihu (například pokud sice došlo k ekologické likvidaci vozidla, ale před dlouhou dobou a již o tom nemají doklad, nebo pokud bylo vozidlo předmětem dědění atd.). Účelné by nebylo ani stanovení vyvratitelné právní domněnky, na kterou rovněž poukazuje navrhovatel, neboť při přechodu na novou koncepci registru silničních vozidel by bylo nezbytné ve všech případech zapsat zánik vozidla, tato vozidla však nadále separátně evidovat a poté je případně do registru silničních vozidel znovu zapsat. Tím by se však narušila právní jistota, která byla stěžejním cílem nové právní úpravy.

41. Vláda je přesvědčena, že předmětná právní úprava obstojí i v posledním kroku testu proporcionality, tedy při poměřování závažnosti v kolizi stojících ústavně chráněných hodnot; v tomto případě veřejného zájmu na jednoznačném určení provozovatele vozidla, který je osobou odpovědnou za provoz vozidla, který nese řadu povinností souvisejících s provozem vozidla, a to i v rovině správního trestání, což má přímé dopady na bezpečnost silničního provozu, a oproti tomu majetkového práva jednotlivce. V této souvislosti považovala vláda za potřebné podtrhnout skutečnost, že v důsledku aplikace napadeného přechodného ustanovení nedochází k odnětí vlastnického práva k vozidlu ani k definitivnímu znemožnění jeho užívání. Vlastnické právo zůstává zachováno, vozidlo pouze nelze užívat v provozu na pozemních komunikacích, ale lze je i nadále užívat jiným způsobem. Rovněž lze využít zákonných postupů, pomocí nichž může být vozidlo znovu zapsáno do registru silničních vozidel, tj. schválení technické způsobilosti jednotlivě vyrobeného vozidla.

42. Na závěr vláda považovala za vhodné zopakovat, že k zápisu zániku vozidel v registru silničních vozidel v důsledku aplikace napadeného ustanovení nedošlo neočekávaně, ale tomuto úkonu předcházelo dlouhodobé neplnění zákonných povinností vlastníka vozidla, který následně ani nevyužil možnosti nápravy, k čemuž mu byla poskytnuta dostatečně dlouhá doba (jak bylo uvedeno, legisvakanční lhůta novely zákona v délce jeden a půl roku a další šestiměsíční, resp. dvanáctiměsíční lhůta vyplývající z napadeného přechodného ustanovení). Tento úkon byl tedy důsledkem dlouhodobé nečinnosti a udržování protiprávního stavu ze strany vlastníka vozidla, přičemž o tomto možném následku byla veřejnost opakovaně a rozsáhle informována ve sdělovacích prostředcích. Jednalo se tedy o všeobecně známou informaci. Tomu nasvědčuje i fakt, že u naprosté většiny vozidel, která ve skutečnosti ještě existovala, došlo ve stanovené době k nápravě, a potenciální negativní důsledek přechodného ustanovení se tak dle informací dostupných Ministerstvu dopravy týká pouze jednotek případů. Vláda proto navrhla, aby Ústavní soud návrh navrhovatele na zrušení napadeného ustanovení zamítl.

**VI.c**

43. Ústavní soud doručil dne 24. července 2018 vyjádření účastníků řízení, ochránkyně i vyjádření vlády navrhovateli na vědomí, přičemž navrhovatel k nim repliku nepodal.

## VII. Podmínky meritorního posouzení návrhu

44. Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu na zrušení napadeného ustanovení, návrh navrhovatele splňuje všechny zákonem stanovené formální náležitosti a byl podán

v souladu s ustanovením § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu soudem k tomu oprávněným. Zároveň Ústavní soud neshledal žádný z důvodů nepřípustnosti návrhu nebo zastavení řízení. Jsou tedy splněny podmínky pro meritorní posouzení návrhu.

## VIII. Posouzení kompetence a ústavní konformity legislativního procesu přijetí napadeného ustanovení

45. Podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., sestává posouzení ústavnosti zákona s ústavním pořádkem ze zodpovězení tří otázek: zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, zda byl přijat ústavně předepsaným způsobem a zda jeho obsah je v souladu s ústavními zákony.

46. V projednávané věci navrhovatel nenamítal vadu legislativního procesu ani překročení Ústavou stanovené kompetence zákonodárce. Z vyjádření účastníků řízení vyplývá, že vláda předložila návrh zákona, který obsahuje napadené ustanovení, Poslanecké sněmovně dne 20. června 2012. Návrh byl projednán pod číslem sněmovního tisku 717/0. V prvém čtení dne 26. října 2012 byl návrh přikázán k projednání hospodářskému výboru. Tento výbor návrh zákona projednal a 7. května 2013 vydal usnesení doručené poslancům jako tisk 717/1. Druhé čtení návrhu zákona proběhlo dne 10. května 2013 na 53. schůzi Poslanecké sněmovny. Souhrn podaných pozměňovacích návrhů byl zpracován jako sněmovní tisk 717/2 a byl rozeslán poslancům dne 10. května 2013. Ve třetím čtení byl návrh zákona projednáván dne 15. května 2013 na 53. schůzi, kde byl schválen v hlasování č. 130 (usnesení č. 1644); z přítomných 159 poslanců hlasovalo pro návrh zákona 103 a proti 15. Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona dne 17. června 2013 Senátu. Návrh zákona byl v hlasování č. 63 schválen ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou; z přítomných 47 senátorů při kvoru 24 se jich pro vyslovilo 46, proti nikdo. Zákon byl doručen prezidentu republiky k podepsání dne 18. července 2013 a byl prezidentem podepsán. Schválený zákon byl doručen k podpisu předsedovi vlády dne 23. července 2013. Zákon byl publikován ve Sbírce zákonů v částce 93 pod číslem 239/2013 Sb. Tato zjištění v tomto řízení postačují k závěru, že při projednávání zákona č. 239/2013 Sb. bylo postupováno v mezích Ústavou stanovené kompetence a zákon byl přijat ústavně předepsaným způsobem.

## IX. Posouzení aktivní legitimace k podání návrhu

47. Podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Podle tohoto článku, dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Uvedená podmínka návrhového oprávnění je splněna, jestliže jde o zákon (respektive jeho ustanovení), jehož použití má být v dané věci bezprostřední, respektive nevyhnutelné [usnesení ze dne 23. října 2000 sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 (U 39/20 SbNU 353)], a jenž současně překáží tomu, aby bylo dosaženo žádoucího (ústavně konformního) výsledku [např. nález ze dne 6. března 2007 sp. zn. Pl. ÚS 3/06 (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.), bod 26, nález ze dne 28. ledna 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.), bod 20, a nález ze dne 16. května 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/16 (N 95/89 SbNU 409; 116/2018 Sb.), bod 32].

48. Pokud jde o aktivní legitimaci navrhovatele, v daném případě jde o tzv. konkrétní (incidenční) kontrolu norem. V řízení před navrhovatelem o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. je rozhodováno o tom, zda byl žalobce přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, které není rozhodnutím. Navrhovatel je v rámci svého právního posouzení povinen zvažovat soulad právních předpisů, které má ve věci použít, s ústavním pořádkem, kromě jiného z hlediska možných následků jejich použití pro účastníky

řízení. Pokud by přitom protiústavnost právního předpisu spočívala v nepřípustném zásahu do jejich ústavně zaručených základních práv a svobod, pak by v rámci právního posouzení věci měla dostat přednost právě jejich ochrana.

49. Navrhovatel dospěl k závěru, že napadené ustanovení, tedy čl. II bod 4 písm. b) zákona č. 239/2013 Sb., které bude v předmětném soudním řízení aplikováno, je v rozporu s ústavním pořádkem, a z tohoto důvodu navrhl Ústavnímu soudu, aby rozhodl o jeho zrušení.

50. Podle § 68 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů platí, že nebyl-li návrh odmítnut a nevzniknou-li v průběhu řízení důvody zastavení řízení, je Ústavní soud povinen návrh projednat a rozhodnout o něm i bez dalších návrhů; pro tento druh řízení před Ústavním soudem tedy platí zásada oficiality [srov. nález ze dne 18. srpna 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.) a usnesení ze dne 7. června 2011 sp. zn. Pl. ÚS 9/11 (dostupné na http://nalus.usoud.cz)]. Za této situace byly splněny podmínky podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, za nichž může soud podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona, a návrh na zrušení napadeného ustanovení byl podán oprávněným navrhovatelem.

## X. Upuštění od ústního jednání

51. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, a jelikož neprováděl dokazování, ústní jednání v souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu nenařizoval.

## XI. Vlastní přezkum Ústavního soudu

52. Navrhovatel se domáhá zrušení napadeného ustanovení pro jeho rozpor s ústavně zaručeným základním právem na ochranu majetku podle čl. 11 odst. 1 a 4 a čl. 36 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

53. Návrh byl navrhovatelem podán v souvislosti s řízením o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu vedeným u něho pod sp. zn. 30 A 95/2017 podle § 82 a násl. s. ř. s. Navrhovatel se ztotožnil s tvrzením žalobce, že vlastnické právo žalobce k motocyklu bylo zcela znehodnoceno, neboť žalobce z administrativních důvodů není oprávněn svou věc užívat. Potlačeno je i jeho oprávnění s věcí disponovat, neboť sice formálně je oprávněn převést své vlastnické právo na jiného, avšak ani případný nabyvatel nebude oprávněn věc užívat. Navrhovatel označuje zákonodárcem zvolené řešení za „faktické vyvlastnění“, jež představuje mimořádně závažný zásah do sféry chráněné právem na pokojné užívání majetku. Naproti tomu veřejný zájem, který je napadeným ustanovením sledován (zpřehlednění registru vozidel), je sporný a míra jeho závažnosti je v porovnání se zásahem do ústavně zaručených základních práv zanedbatelná.

54. Ústavní soud zvážil argumenty vznesené v návrhu i ve vyjádřeních ochránkyně a vlády a dospěl k závěru, že návrh není důvodný.

55. Ústavní soud připomíná, že již vícekrát konstatoval, že princip právní jistoty nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy, která podléhá mimo jiné sociálně-ekonomickým a technickým změnám, jež mohou vyžadovat i reflexi v nárocích kladených na registr vozidel a bezpečnost silničního provozu.

56. Ústavní soud se otázkou ochrany vlastnického práva zabýval v řadě svých nálezů. Povaha vlastnického práva a jeho rozsah, předmět a obsah jsou upraveny v § 1011 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Nové vymezení v § 1012 vyjadřuje nezávislost, jednotnost, úplnost a trvalost vlastnického práva. Vlastník může nakládat se svým vlastnictvím volně – může na svoji věc působit nebo nepůsobit – jak je mu libo a jiné osoby z působení na věc vyloučit (je čistě na rozhodnutí vlastníka, jak bude věc ve svém vlastnictví spravovat). Libovolně nakládat však neznamená nakládat neomezeně (vlastník je omezen ústavním

pořádkem, zákonem a subjektivními právy jiných osob). Základní vlastností vlastnického práva je i omezení jeho výkonu zákonem.

57. Listina sama neobsahuje definici obsahu vlastnického práva. Zásada vyjádřená v ustanovení věty druhé čl. 11 odst. 1 Listiny odkazuje na zákon, který stanoví konkrétní obsah vlastnického práva jako obecné právní kategorie, a Listina představuje ústavní garanci zaručující jednotu obsahu této kategorie.

58. Ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny pak neznamená jakoukoliv nepřípustnost omezení vlastnického práva. Omezením vlastnického práva je třeba rozumět pouze takové omezení, které vylučuje realizaci vlastnického práva buď zcela, nebo v rozsahu, který podstatnou měrou znemožňuje výkon vlastnického práva v některé z jeho složek. Tento přístup potvrzuje i rozsah garancí zakotvených v čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě: Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.

59. Ústavní soud posuzoval, zda napadeným zákonným ustanovením není přímo dotčena některá část ústavního pořádku. Proto bylo nezbytné posoudit, zda došlo k zásahu do vlastnického práva dotčeného subjektu, jak bylo v návrhu tvrzeno, a to v rámci, zda daný zásah byl legální (tj. zda byl realizován formou zákona) a legitimní (tj. zda sledoval konkrétní veřejný zájem, popř. směřoval k obecnému blahu) a zda negativa, která se projevují v zásahu do základních práv a svobod, nejsou nepřiměřená pozitivům, jež z přijatého opatření pro společnost plynou (tzv. princip proporcionality).

60. Napadené ustanovení bylo vydáno ve formě zákona č. 239/2013 Sb., a tudíž je zřejmé, že byla splněna podmínka legality případného zásahu do vlastnických práv.

61. Ústavní soud se ve své judikatuře pozitivně vyjádřil k obecné možnosti zákonodárce omezit zákonem vlastnické právo podle čl. 11 Listiny [kupř. nálezy ze dne 16. února 1995 sp. zn. III. ÚS 114/94 (N 9/3 SbNU 45), ze dne 8. dubna 2004 sp. zn. II. ÚS 482/02 (N 52/33 SbNU 39) a ze dne 9. srpna 2016 sp. zn. Pl. ÚS 20/16 (N 147/82 SbNU 337)]. K obdobným závěrům Ústavní soud dospěl například i v nálezu ze dne 23. června 1994 sp. zn. I. ÚS 35/94 (N 36/1 SbNU 259), v němž se zabýval mimo jiné omezením vlastnického práva v důsledku ochrany kulturních hodnot, v nálezu ze dne 13. prosince 2006 sp. zn. Pl. ÚS 34/03 (N 226/43 SbNU 541; 49/2007 Sb.), v němž se zabýval kolizí mysliveckého práva a práva vlastnického, v nálezu ze dne 18. prosince 2018 sp. zn. Pl. ÚS 27/16 (N 200/91 SbNU 485; 51/2019 Sb.) k povinnosti provozovatelů potravinářských podniků darovat potraviny a v nálezu ze dne 12. února 2019 sp. zn. Pl. ÚS 21/17 (N 23/92 SbNU 236; 89/2019 Sb.) ve věci zákazu reklamních zařízení u dálnic a silnic I. třídy.

62. Ve světle východisek obsažených v uvedených nálezech Ústavního soudu lze v konkrétním případě dovodit, že napadeným ustanovením došlo k omezení vlastnického práva v důsledku administrativního zániku motorových vozidel s datem účinnosti 1. července 2015, a je třeba se podrobně zabývat tím, zda omezení vlastnického práva, k němuž zákonodárce v tomto případě přistoupil, je proporcionální, v souladu s jinými ústavněprávními garancemi a zda šetří jejich podstatu a smysl podle čl. 4 odst. 4 Listiny.

63. Ústavní soud ve své ustálené judikatuře zdůrazňuje, že omezení základního práva musí především odpovídat nárokům plynoucím z principu právního státu a naplňovat požadavky vycházející z testu proporcionality. V případech střetů základních práv či svobod s veřejným zájmem nebo s jinými základními právy či svobodami je třeba posuzovat účel (cíl) zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro posouzení je zásada proporcionality (v širším smyslu). Předmětná právní úprava musí být přesná a zřetelná ve svých formulacích a dostatečně předvídatelná, aby potenciálně dotčeným jednotlivcům poskytovala dostatečnou informaci o okolnostech a podmínkách, za kterých je veřejná moc oprávněna k zásahu do jejich vlastnictví, a ti případně mohli upravit své chování, aby se nedostali do

konfliktu s omezující normou. Rovněž musí být striktně definovány i pravomoci udělené příslušným orgánům, způsob a pravidla jejich provádění tak, aby jednotlivcům byla poskytnuta ochrana proti svévolnému zasahování.

64. Posouzení přípustnosti daného zásahu podle zásady proporcionality (v širším smyslu) zahrnuje tři kritéria. Prvním z nich je posouzení způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti) a je zjišťováno, zda je konkrétní opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále se ve druhém kroku posuzuje potřebnost a je zkoumáno, zda byl při výběru prostředků použit ten, který je k základnímu právu nejšetrnější. Konečně je hodnocena přiměřenost (v užším smyslu), tj. zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na zamýšlený cíl. Opatření omezující základní lidská práva a svobody tedy nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na opatřeních [srov. nález ze dne 18. prosince 2018 sp. zn. Pl. ÚS 27/16 (N 200/91 SbNU 485; 51/2019 Sb.)].

65. Ústavní soud proto přistoupil k posouzení všech tří aspektů tvořících tzv. test proporcionality a zaměřil se na to, zda dotčená úprava, provedená zákonem č. 239/2013 Sb., splňuje naléhavou společenskou potřebu existence úpravy ochrany veřejného zájmu a dále zejména vztah přiměřenosti vůči sledovanému legitimnímu cíli. Zaměřil se na to, zda zákonodárce respektoval zásadu proporcionality a dosáhl spravedlivé rovnováhy mezi v kolizi dotčenými zájmy.

66. Za legitimní cíl (účel právní regulace) napadeného ustanovení lze označit, jak uvedla ve svém vyjádření vláda, veřejný zájem v podobě řádného a včasného zápisu změn údajů o vlastníkovi či provozovateli vozidla, který byl primárně vyvolán změnou právního postavení provozovatele vozidla v souvislosti s jeho povinnostmi vyplývajícími z jiných právních předpisů. Rovněž je v souladu s vyjádřením vlády potřeba zdůraznit, že napadené ustanovení je ustanovením přechodným, tedy ustanovením, jehož smyslem je upravit vztah nové právní úpravy k dřívější (dosavadní) právní úpravě a k právním vztahům podle ní vzniklým, a to v zájmu právní jistoty adresátů normy. Z textu důvodové zprávy k zákonu č. 239/2013 Sb. jednoznačně vyplývá, že napadené ustanovení představuje nezbytný krok související s celkovou změnou koncepce registru silničních vozidel a procesu jejich registrace, ke které došlo právě prostřednictvím zmíněné novely. Jednou z podstatných změn, které novela zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích přinesla, byla změna postupů při zápisu změny údaje o vlastníkovi či provozovateli vozidla (tzv. „přeregistrace“ vozidla) tak, aby se zamezilo obcházení nebo porušování povinnosti dosavadního i nového vlastníka vozidla řádně a včas zajistit zápis změny vlastníka či provozovatele vozidla v registru silničních vozidel. V souvislosti s přechodem na novou právní úpravu bylo nezbytné vyřešit návaznost na některé instituty, které byly obsaženy v původní právní úpravě, avšak v nové právní úpravě už neexistují. K tomu směřovalo i napadené přechodné ustanovení. To se vztahuje jak k vozidlům, která zůstala ve stavu tzv. „polopřevodu“ [čl. II bod 4 písm. b)], tak i k vozidlům, která zůstala dočasně vyřazená z registru silničních vozidel i po maximální možné době vyřazení [čl. II bod 4 písm. a)]. V případě obou těchto situací přechodné ustanovení cílí pouze na vozidla, u nichž nebyl řádně dokončen proces zápisu změny vlastníka nebo provozovatele silničního vozidla v registru silničních vozidel podle původní právní úpravy, neboť došlo ze strany osob, které s nimi disponovaly, k porušení jejich zákonných povinností. U obou výše uvedených skupin vozidel platí, že se dostala do režimu, na který se vztahuje přechodné ustanovení, v důsledku dlouhodobého neplnění zákonných povinností vlastníka vozidla. Smyslem přechodného ustanovení pak bylo přimět tyto osoby ke splnění zákonných povinností souvisejících s přijetím novely zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích.

67. Při posouzení, zda újma na právech vlastníků motorových vozidel, která mohla být způsobena při změně zákonné úpravy napadeným ustanovením za situace, kdy ve stanovené

lhůtě šesti měsíců nesplnili své povinnosti vyplývající z předmětného přechodného ustanovení čl. II bodu 4 písm. b) zákona č. 239/2013 Sb., nebyla nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, je třeba zdůraznit, že přechodné opatření se vztahovalo na statisíce vozidel, přičemž jak vyplývá i z vyjádření ochránkyně, těch, kteří se jím neřídili a na ochránkyni se obrátili, je několik desítek. Napadené ustanovení přitom zásadním způsobem přispělo k co nejvyšší míře relevance údajů o vlastnících a provozovatelích silničních vozidel vedených v registru silničních vozidel, a tedy i k zajištění bezpečnosti silničního provozu, resp. k ochraně života, zdraví a majetku jeho účastníků. Z uvedeného plyne, že úprava v podobě napadeného ustanovení splňuje podmínku naplnění účelu (vhodnosti).

68. Pro posouzení napadeného ustanovení ve druhém kroku testu proporcionality (zkoumání principu potřebnosti) je třeba zdůraznit, že existovala jednak řada vozidel v tzv. „polopřevodu“ [čl. II bod 4 písm. b)] a ve formálním stavu evidence se nacházelo i velké množství vozidel, která již ve skutečnosti vůbec neexistovala [čl. II bod 4 písm. a)]. Bylo tedy nezbytné vytyčit období, během něhož je možné dosáhnout nápravy, a poté vozidla, u nichž nedošlo k potřebnému kroku, tzn. vozidla, která v naprosté většině případů již ve skutečnosti neexistovala, v registru silničních vozidel již nadále neevidovat. Přechodné ustanovení zakotvilo pro tyto případy mnohem jednodušší postup. V případě vozidel v tzv. „polopřevodu“ stačilo u příslušného úřadu požádat o zapsání vlastníka vozidla, a to bez součinnosti původního vlastníka. Provedení tohoto úkonu bylo dostatečným krokem k tomu, aby vozidlo zůstalo zapsáno v registru silničních vozidel, přičemž k jeho provedení byla stanovena lhůta šesti měsíců od nabytí účinnosti předmětné novely. Díky aplikaci napadeného ustanovení je u každého vozidla zapsaného v registru silničních vozidel možné jeho provozovatele identifikovat. Pro úplnost je třeba uvést, že dané řešení vyhovuje i z hlediska šetření dotčeného základního práva i požadavku předvídatelnosti zákona, který poskytl dostatečný časový prostor na splnění podmínek pro vozidla v tzv. „polopřevodu“, neboť zákon č. 239/2013 Sb. nabyl platnosti dne 6. srpna 2013, avšak účinnosti nabyl až dne 1. ledna 2015, kdy začala plynout lhůta šesti měsíců ke splnění povinnosti. Při hodnocení potřebnosti napadené právní úpravy Ústavní soud dospěl k závěru, že se jedná o právní úpravu sloužící k zajištění žádoucího pořádku při registraci motorových vozidel.

69. V případě posouzení třetího kroku testu proporcionality, tj. principu přiměřenosti, Ústavní soud při porovnávání závažnosti v kolizi stojícího veřejného zájmu na zajištění bezpečnosti silničního provozu, resp. na ochraně života, zdraví a majetku jeho účastníků, a základního práva vlastníků vozidel, kteří nesplnili zákonné podmínky pro to, aby jejich motorové vozidlo administrativně nezaniklo, shodně s vládou souhlasí s tím, že v důsledku aplikace napadeného přechodného ustanovení nedochází k odnětí vlastnického práva k vozidlu ani k definitivnímu znemožnění jeho užívání. Vlastnické právo zůstává zachováno, vozidlo však nelze užívat v provozu na pozemních komunikacích. Z klasického občanskoprávního pohledu na podstatu vlastnického práva zůstává vlastníkovi zachováno toliko *ius possidendi, ius disponendi et ius abutendi*, zatímco *ius utendi* je podstatně omezeno předpisem veřejného práva. Vlastníkovi daného vozidla, hodlá-li jej užívat k provozu na pozemních komunikacích, v daném případě zůstává zachována možnost opětovně požádat o jeho zápis do registru podle § 5 a násl. zákona č. 56/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů, na základě schválení technické způsobilosti jednotlivě vyrobeného vozidla, jak uvádí vláda ve svém vyjádření citovaném pod bodem 41, ale z ekonomického a technického hlediska jde spíš jen o možnost teoretickou. Jedná-li se o vozidlo s historickým významem, může jej vlastník používat v provozu po jeho registraci v registru historických a sportovních vozidel v souladu s § 79a a násl. zákona č. 56/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů. V ostatních případech lze vozidlo rozumně užít zřejmě jen jako zdroj náhradních dílů.

70. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně a trvale připomíná spjatost principu předvídatelnosti důsledků právního předpisu s principy právního státu. Předvídatelnost

právního předpisu je přitom nepochybně nutno posuzovat i z hlediska dynamického, tj. zákonodárce musí při změně právní regulace zohledňovat dosavadní právní stav, včetně stavu vývoje právních vztahů, a změny musí provádět citlivě a jen v míře nezbytné pro dosažení cíle regulace. Trvat na takovém jednání zákonodárce je nutné, neboť se tím garantuje stabilita sféry svobodného jednání a též právní jistota účastníků právního vztahu [nález ze dne 1. března 2007 sp. zn. Pl. ÚS 8/06 (N 39/44 SbNU 479; 94/2007 Sb.), bod 27].

71. S ohledem na výše uvedené lze shrnout, že účel (cíl) tvrzeného zásahu do vlastnického práva v konkrétním případě lze považovat za přiměřený ve vztahu k použitým prostředkům, byl naplněn princip způsobilosti naplnění účelu (vhodnosti), neboť prostřednictvím napadeného ustanovení bylo dosaženo zamýšleného cíle, jímž byl veřejný zájem v podobě řádného a včasného zápisu změn údajů o vlastníkovi či provozovateli vozidla za účelem zpřehlednění registru motorových vozidel. Rozpor s principem potřebnosti tedy shledán nebyl. Dané řešení vyhovuje i z hlediska šetření dotčeného základního práva i požadavku předvídatelnosti, kdy zákonodárce splnil i podmínku poskytnutí dostatečného časového prostoru, aby vlastníci motorových vozidel mohli nové právní úpravě přizpůsobit své chování. Obsahem napadené právní úpravy přitom nebylo odnětí vlastnického práva. Za situace, kdy omezení vlastníků užívat věc je přípustné zákonem z důvodu ochrany veřejného zájmu, při posouzení, zda napadené ustanovení sleduje legitimní cíl, zda je v souladu s ústavním pořádkem a zda je přiměřené ve vztahu ke sledovanému cíli při srovnání a hodnocení zájmu na dosažení jasně a zřetelně formulovaného veřejného zájmu na straně jedné a omezení vlastnického práva vlastníkům motorových vozidel v tzv. „polopřevodu“, je třeba uzavřít, že je to právě veřejný zájem, který v podobě zpřehlednění registru silničních vozidel je jednoznačně zájmem převažujícím.

72. Je zřejmé, že jedním z cílů nové úpravy bylo odstranit nejvýznamnější nedostatky předchozí právní úpravy, které spočívaly zejména ve zneužívání či obcházení povinností při zápisu vlastníka nebo provozovatele vozidla. Docházelo například k tomu, že bylo zaregistrováno vozidlo na nového vlastníka bez jeho vědomí nebo nový vlastník na sebe vozidlo nepřepsal a dále je provozoval. Tzv. „polopřevody“ vytvářely prostor pro nelegální machinace s vozidly, proto bylo záměrem tzv. „polopřevody“ odstranit a zajistit, aby v registru vozidel vždy byl zřejmý aktuální vlastník vozidla. Napadeným ustanovením pak bylo možné do 30. června 2015 jednoduchým administrativním opatřením, bez jakékoliv následné sankce, podat žádost o zápis vlastníka silničního vozidla do registru. Vlastník vozidla, jenž tak ve stanovené lhůtě neučinil a tuto možnost nevyužil, způsobil, že jeho vozidlo bylo následně trvale vyřazeno z registru vozidel a považuje se za zaniklé.

73. Nová právní úprava vytváří nové kategorie vozidel a nové povinnosti spojené se lhůtami a sankcemi, nikoli to, jak se má nakládat s právními vztahy podle dosavadního stavu (již zahájená řízení, kompetence orgánů, dosavadní práva a povinnosti, co s prováděcími předpisy). Původní právní úprava znala zánik vozidla (např. ekologickou likvidací vozidel), nikoli vozidlo zaniklé porušením registrační povinnosti.

74. Na tomto místě je třeba připomenout již výše zmíněný nález sp. zn. Pl. ÚS 20/16. Podstatou tohoto nálezu byl výklad ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, po novelizaci provedené zákonem č. 173/2012 Sb., k uplatnění nároku podle tohoto zákona. Výklad zaujatý obecnými soudy považoval Ústavní soud za ústavně konformní. Zákonem č. 172/1991 Sb. byl navrácen majetek obcím, jeho novelizací provedenou zákonem č. 173/2012 Sb. bylo mimo jiné stanoveno, že marným uplynutím lhůty přechází majetek obcí do vlastnictví státu. Ústavní soud dospěl k závěru, že takové oprávnění bylo plně v dispozici zákonodárce, který vážil na jedné straně eventuální vlastnická práva obcí a na druhé straně se snažil ukončit období nejistoty ohledně vlastnických práv k pozemkům dotčeným restitucemi. Došlo tak k odnětí vlastnického

práva obcí, přičemž uvedený zásah do vlastnického práva neznamenal podle názoru Ústavního soudu jeho protiústavnost.

75. Oproti tomu v posuzovaném případě měli vlastníci silničních vozidel napadeným ustanovením stanovenou lhůtu, do které mohli podat žádost o zápis vlastníka silničního vozidla do registru, avšak jejím marným uplynutím nedošlo k zásahu do vlastnického práva k silničnímu vozidlu, nýbrž vozidlo bylo vyřazeno z registru a je považováno za zaniklé. V důsledku toho nelze podat žádost o zápis změny vlastníka silničního vozidla, ale pouze žádost o zápis silničního vozidla do registru silničních vozidel podle současné právní úpravy. V takovém případě nedochází k zániku vlastnického práva podle soukromého práva, nýbrž jen k zániku registrace, tj. zaniklé vozidlo dále existuje, ale není právně registrováno, nejde o porušení vlastnického práva, nýbrž jen stanovení podmínek k jeho výkonu v zájmu veřejném a obecném (čl. 11 odst. 3 Listiny), navíc spojené s odlehčením administrativě na úseku registrace vozidel, aniž by to bdělé vlastníky s několika výjimkami nějak zatížilo. Registr silničních vozidel je stejně jako katastr nemovitostí veřejnoprávní evidencí, která plní funkce v oblasti zajištění veřejného zájmu (např. zajištění přehledu veřejné moci o vlastnických a jiných právech k silničním vozidlům a zajištění jisté míry právní jistoty o těchto vztazích subjektům, kterým jsou z něj poskytovány údaje). Stav zápisu v této evidenci má dopady i do oblasti práva soukromého (zejména ztížení možnosti převodu vlastnického práva k vozidlu v případě, že evidovaný stav neodpovídá stavu skutečnému). V posuzovaném případě z několika desítek tisíc vlastníků silničních vozidel v tzv. „polopřevodu“ jich toliko několik desítek napadené ustanovení nerespektovalo.

76. Pokud jde o jiné postupy, navrhované navrhovatelem a ochránkyní, kterými by bylo možné dosáhnout sledovaného cíle, Ústavní soud připomíná, že předmětem řízení u Ústavního soudu byl přezkum ústavnosti napadeného ustanovení, a nikoli posouzení možností, jak mělo být postupováno jinak.

77. Na základě výše uvedených důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené ustanovení není v rozporu s ústavním pořádkem, a nejsou proto dány důvody k jeho zrušení. Proto návrh podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zamítl.

## Odlišná stanoviska

*Odlišné stanovisko soudce Vojtěcha Šimíčka*

1. Uplatňuji vůči výroku i odůvodnění nálezu odlišné stanovisko podle ustanovení § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, jelikož mám za to, že návrhu mělo být vyhověno a napadené zákonné ustanovení mělo být zrušeno jako protiústavní.

2. Mám totiž za to, že napadené zákonné ustanovení neobstojí v testu proporcionality. Ztotožňuji se s názorem většiny pléna ohledně legitimního cíle (zjednodušeně řečeno: řádný a včasný zápis změn údajů v registru vozidel) a nezpochybňuji ani způsobilost zvoleného zákonného opatření tohoto cíle dosáhnout.

3. Již ve třetím kroku tohoto testu se však s názorem většiny pléna rozcházím, jelikož zákonodárce mohl využít jiné možnosti, které by byly méně invazivní ve vztahu k vlastnickému právu. Konečně ve čtvrtém kroku, kdy jsou poměřována vedle sebe stojící práva a zájmy, spatřuji zjevný nepoměr mezi vlastnickým právem dotčených osob a cílem dosahovaným napadenou zákonnou úpravou.

4. V tomto ohledu je velmi nepřesvědčivé odůvodnění nálezu, založené na úvaze, že napadenou zákonnou úpravou nedochází k odnětí vlastnického práva, nýbrž pouze k jeho omezení. Prakticky viděno však spočívá toto omezení vlastnického práva v tom, že vozidlo nemůže být využíváno ke svému účelu, nýbrž může být např. rozebráno na součástky, plynutím

času se stane veteránem anebo může sloužit jako dekorace. Je to podobné, jako by někdo vlastnil plesové šaty a sice by mu je nikdo nevzal, nicméně nesměl by s nimi opouštět byt, anebo kdyby dítě dostalo k narozeninám jízdní kolo, na kterém by však nesmělo jezdit. Takové využití vlastnického práva podle mého úsudku zcela postrádá smysl. Většina pléna to přitom přímo přiznává, když konstatuje, že možnost opětovné registrace takového vozidla je jen teoretická (bod 69).

5. Za této situace se v podstatných rysech ztotožňuji s velmi přesvědčivou argumentací Veřejné ochránkyně práv (body 14 a násl.), na kterou pro stručnost odkazuji. Krátce řečeno, veřejný zájem spočívající ve „zpřehlednění registru silničních vozidel“ (bod 71) nemůže obstát v konfrontaci s tak razantním zásahem do vlastnického práva, spočívajícím v tom, že předmětná vozidla (v důsledku pouze administrativního pochybení jejich vlastníků) již nevratně nelze používat v souladu s jejich původním a skutečným účelem. Zákonodárce proto mohl a měl volit k dosažení sledovaného legitimního cíle daleko méně invazivní prostředky (např. pokuta, výslovná možnost opětovné registrace za stanovených podmínek apod.), pro jejichž vymezení mohl dát Ústavní soud derogačním nálezem zákonodárci potřebný prostor.

6. Konečně, pokud většina pléna argumentuje nálezem pléna sp. zn. Pl. ÚS 20/16 (bod 74), který má potvrzovat správnost nyní zvoleného řešení, připomínám, že rovněž k výroku i odůvodnění tohoto nálezu jsem uplatnil disent.

# Č. 78
# Právo obce regulovat územním plánem své území (tzv. regulační bubliny v Peci pod Sněžkou) (sp. zn. III. ÚS 3817/17 ze dne 14. května 2019)

**I. Zruší-li správní orgán územní plán územního samosprávného celku jen v některých jeho částech, a ne zcela, není to v rozporu s právem na samosprávu zaručeným v čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky, je-li takto omezený kasační zásah šetrnější a odpovídá-li vytýkanému porušení právních předpisů, obsahu územního plánu a dalším skutkovým okolnostem případu.**

**II. Přijme-li územně samosprávný celek při realizaci svého ústavně zaručeného práva na samosprávu podle sedmé hlavy Ústavy České republiky územně plánovací dokumentaci, která obsahuje jiné prvky regulace, než lze dovodit z vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů, přičemž nelze dovodit rozpor této regulace s příslušnými ustanoveními zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, (zejména s obecně formulovanými kautelami jeho § 18 a § 43 odst. 1), pak takové jednání nelze hodnotit bez dalšího jako vybočující z mezí zákonnosti a ústavnosti, nezasahuje-li do věcí, jejichž regulace má celostátní význam, tedy nikoli význam jen pro konkrétní územní společenství občanů.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jaromíra Jirsy, soudce Jana Filipa (soudce zpravodaj) a soudkyně Milady Tomkové o ústavní stížnosti stěžovatele Zastupitelstva města Pec pod Sněžkou, sídlem Pec pod Sněžkou 230, zastoupeného Pavlem Uhlem, advokátem, sídlem Kořenského 15, Praha 5 – Smíchov, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2017 č. j. 4 As 138/2017-33, rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. června 2017 č. j. 30 A 76/2017-44 a opatření obecné povahy Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 27. října 2014 č. j. 2604/UP/2014/Ji-14, spojené s návrhem na odložení vykonatelnosti napadených rozhodnutí, za účasti Nejvyššího správního soudu, Krajského soudu v Hradci Králové a Krajského úřadu Královéhradeckého kraje jako účastníků řízení a Ministerstva pro místní rozvoj, sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1 – Staré Město, jako vedlejšího účastníka řízení, ve znění opravného usnesení ze dne 23. května 2019, takto:

**I. Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2017 č. j. 4 As 138/2017-33 a Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. června 2017 č. j. 30 A 76/2017-44 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatele na samosprávu podle čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky a jeho právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2017 č. j. 4 As 138/2017--33 a Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. června 2017 č. j. 30 A 76/2017-44 se ruší.**

**III. Ve zbývající části se ústavní stížnost odmítá.**

# Odůvodnění

## I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Stěžovatel se ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) domáhá zrušení v záhlaví uvedených soudních rozhodnutí a opatření obecné povahy Krajského úřadu Královéhradeckého kraje (dále jen „krajský úřad“), přičemž tvrdí, že vydáním napadených soudních rozhodnutí a opatření obecné povahy došlo k porušení jeho práva na samosprávu, které mu zaručuje čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy, a dále k zásahu do jeho činnosti v rozporu s čl. 101 odst. 4 Ústavy.

2. Stěžovatel považuje za nezákonný zásah státu do svého práva na samosprávu shora označené opatření obecné povahy, kterým bylo podle § 94 a násl. a § 174 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“) a za použití § 97 odst. 3 správního řádu v dílčích částech zrušeno opatření obecné povahy č. j. 1252/11/Tom – Územní plán Pec pod Sněžkou, vydané stěžovatelem usnesením pod bodem č. 6 ze dne 13. 12. 2011. Tímto opatřením obecné povahy byl s účinností ke dni 31. 12. 2011 podle § 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“) vydán územní plán Pece pod Sněžkou (dále jen „územní plán“).

3. Jedním z klíčových prvků stěžovatelem přijatého územního plánu byly tzv. regulační bubliny, které stanovily specifický regulatorní prvek, pro oblasti, jež byly definovány jako zastavitelné. Současně se též vyskytovaly na místech, jež podléhaly relativně silné potřebě regulace zastavení z hlediska krajinného rázu a ochrany přírody a krajiny. Podstatou této regulace bylo stanovení fiktivní kružnice, jež obkružovala každou stavbu a jejíž velikost (poloměr) byla dána podle zátěže území. Tato kružnice pak byla označena jako „regulační bublina“ (zkráceně rovněž „regublina“). Podmínkou umístění nové stavby pak bylo, aby „regulační bublina“ nové stavby, jejíž velikost by se určila podle její předpokládané zátěže (dle záměru), se vešla mezi „regubliny“ staveb jiných již existujících.

4. Tento způsob regulace shledal krajský úřad v rozporu se zákonem, resp. s vyhláškou č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“), která takový typ regulace nepřipouští. Krajský úřad kladl důraz na to, že územní plán nemůže obsahovat prvky, které jej činí v průběhu času proměnlivým. Konkrétně tak byly zrušeny tyto části územního plánu stěžovatele (citováno včetně drobných pravopisných nepřesností – pozn. red.):

I. v textové části v kapitole 200 Urbanistická koncepce [zastavěné a zastavitelné území], v části Architektura a struktura města v následujícím textu: „Vzhledem k významu místa v Krkonošském národním parku a jeho ochranném pásmu je nutné, aby veškeré projektové dokumentace byly zpracovány výhradně autorizovanými architekty.“;

II. v textové části v kapitole 300 Lokality – využití území [činnostní regulativy], v části Zastavěné území a lokality v následujícím textu: „Zařazení lokality do režimu s přísnějšími podmínkami péče o přírodní složky a s přísnějšími požadavky z hlediska přípustné zátěže území (zelené a žluté lokality) vylučuje uplatnění zjednodušeného územního řízení (§ 95 stavebního zákona), jakož i vydání územního souhlasu (§ 96 stavebního zákona). Pro provedení záměrů v územích zelených a žlutých lokalit nelze užít ustanovení § 103 a 104 až 108 stavebního zákona, a to ani za předpokladu, že takový postup dle podmínek stanovených stavebním zákonem charakter záměru umožňuje.“;

III. v textové části v kapitole 300 Lokality – využití území [činnostní regulativy], v části Charakteristiky jednotlivých souborů lokalit, čl. 2 oranžové lokality (dolní pláně), odst. 1–7, a čl. 3 žluté lokality (horní pláně), odst. 1–7;

IV. v textové části v kapitole 300 Lokality – využití území [činnostní regulativy], v části Charakteristiky jednotlivých souborů lokalit, čl. 6 Společná ustanovení pro lokality, odst. 1 v následujícím textu: „Umisťování nových objektů v jednotlivých lokalitách je možné dle příslušných odstupňovaných regulativů územního plánu pouze do vyčerpání ‚potenciálu' uvedeného v celkové tabulce zastavění a využití území jednotlivých lokalit" a odst. 4 v následujícím textu týkajícím se umisťování bytových domů: „Pro takovou výstavbu bude nutné souhlasné stanovisko Zastupitelstva Města Pec pod Sněžkou ve smyslu ustanovení § 136 odst. 2 správního řádu.";

V. v textové části v kapitole 400 Prostorová regulace a potenciál území [regulační plán, regulační čára, regulační vzorec a koeficient využití území], v části Umisťování staveb v zástavbě jednotlivých odstupňovaných typech lokalit, v následujícím textu: „V oranžových a žlutých lokalitách je stanoven regulační vzorec, … …, – nové lyžařské propojení Velké Úpy a Pece pod Sněžkou.";

VI. v textové části v kapitole 400 Prostorová regulace a potenciál území [regulační plán, regulační čára, regulační vzorec a koeficient využití území], v části Metodika prostorové regulace v oranžových a žlutých lokalitách a v následující části Analogová verse regulačního vzorce pro žluté lokality – popis režimu na území jejich platnosti;

VII. v textové části v kapitole 800 Ekonomická infrastruktura v části Vyhodnocování plánu a jeho změny v následujícím textu: „Pravidelné inventarizace, zejména tabulkových částí a databází regubliny budou prováděny průběžně v návaznosti na vydaná územní rozhodnutí a územní souhlasy a ukončení výstavby a zahájení užívání stavbě (kolaudace) a po zápisu hotové stavby do KN. Tím bude zaručeno sledování zbývajícího potenciálu jednotlivých lokality a bude zaručena platnost softwaru pro editování regubliny.";

VIII. v grafické části ve výkresech 900.1 Základní členění území a 900.2 Hlavní výkres vymezení lokalit dolních plání označených oranžovou barvou a lokalit horních plání označených žlutou barvou.

5. Proti shora označenému opatření obecné povahy krajského úřadu se stěžovatel bránil návrhem na jeho zrušení podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s."). Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud") ze dne 21. 6. 2017 č. j. 30 A 76/2017-44 byl jeho návrh zamítnut. Krajský soud předně dospěl k závěru, že krajské úřady mají pravomoc rušit územní plány obcí a takovýto správní akt rušící územní plán obce je třeba pokládat za opatření obecné povahy. Zmínil, že pokud stavební zákon možnost určité regulace v rámci územního plánu neumožňuje, tato regulace není možná, přičemž odmítl názor stěžovatele, že je pouze politickou odpovědností zastupitelů, jak naloží s územním plánem obce. Důvodnou krajský soud neshledal ani námitku stěžovatele, v níž tvrdil, že jestliže krajský úřad zrušil některé části územního plánu, došlo tím fakticky k jeho kvalitativní změně, což je v rozporu s § 54 odst. 6 stavebního zákona. V průběhu přezkumného řízení také nebyla dotčena procesní práva stěžovatele, a to ani tím, že v přezkumném řízení bylo řešeno více nezákonností, než bylo vymezeno v usnesení o jeho zahájení, ani v dalším procesním postupu krajského úřadu. K nesouhlasu stěžovatele s tím, že krajský úřad vyňal z územního plánu podmínku zpracování určité dokumentace výhradně autorizovanými architekty, krajský soud uvedl, že kompetence obce označit v územním plánu konkrétní stavbu jako stavbu, pro kterou může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt, se týká pouze staveb architektonicky nebo urbanisticky významných. Obec tedy při pořizování územního plánu může podmínku vypracování architektonické části projektové dokumentace autorizovaným architektem vztáhnout jen na stavby splňující kritérium oné specifické významnosti. Splnění tohoto kritéria

pak musí u každé stavby odůvodnit. Tak ovšem stěžovatel při vydání územního plánu nepostupoval. Výhradu, že pro určité stavby musí architektonickou část projektové dokumentace vypracovat jen autorizovaní architekti, totiž v rozporu s relevantní právní úpravou nezaložil pouze ke stavbám architektonicky nebo urbanisticky významným, ale uplatnil ji plošně. Ke zrušení částí územního plánu, v nichž stěžovatel vyloučil možnost aplikace § 95, 96, 103 a 104 až 108 stavebního zákona, krajský soud uvedl, že není možné, aby obec mohla za nezpůsobilé pro zkrácené řízení označit paušálně všechny stavby v obvodu své působnosti (nebo v jeho částech), a znemožnit tak v daném území aplikaci zmíněných zákonných institutů. Takový postup by byl v přímém rozporu nejen se smyslem uvedených institutů, ale i se zákonem stanovenými podmínkami umožňujícími jejich aplikaci. V případě nesouhlasu stěžovatele s tím, že krajský úřad zrušil ty části územního plánu, v nichž si stěžovatel vymínil, že pro výstavbu bytových domů bude nutné souhlasné stanovisko zastupitelstva obce ve smyslu § 136 odst. 2 správního řádu, se krajský soud ztotožnil s krajským úřadem, který považoval tuto podmínku za nesouladnou s § 2 odst. 2 správního řádu, neboť se jedná o podmínku procesního charakteru, jejíž výsledek nelze dopředu jednoznačně předjímat. Krajský soud dodal, že obec je účastníkem územního řízení, tudíž v něm nemůže zároveň vystupovat jako dotčený orgán. K námitce směřující proti zrušení aplikace regulačních bublin, tzv. „regublin“, jak je definoval územní plán, krajský soud uvedl, že princip „regublin“ se ve své podstatě snaží vyhnout postupům předpokládaným stavebním zákonem a vyhláškou č. 500/2006 Sb. (např. posuzování souladu záměru žadatele s vydanou územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování). V této souvislosti krajský soud dále uvedl, že územní plán je dle stavebního zákona koncipován jako statický dokument, a není tedy možné, aby se „sám od sebe“ v průběhu času a potřeb měnil. K tomuto účelu slouží § 55 stavebního zákona, tedy vyhodnocení územního plánu a jeho změny. Je nutné už z podstaty územního plánu jako opatření obecné povahy vyloučit jeho změnu v průběhu doby. Dochází-li totiž ke změnám publikovaného a vyhlášeného opatření obecné povahy, musí se tak dít postupem dle správního řádu. Je naprosto v rozporu s principy právního státu a čl. 2 a 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), aby správní akt bez příslušného procesního postupu měnil svůj obsah. Oporu ve stavebním zákoně ani v jeho prováděcích předpisech nemá ani požadavek zakotvený v územním plánu, že v případě přesahu „regubliny“ na pozemky ve vlastnictví jiných vlastníků než žadatele, musí žadatel předkládat souhlas takto dotčených osob. Nesoulad této podmínky s právními předpisy ostatně připustil i sám stěžovatel. Krajský soud zamítl rovněž námitku nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy krajského úřadu, neboť shledal, že se krajský úřad vypořádal s veškerými námitkami vznesenými stěžovatelem. Krajský soud dále shledal, že krajský úřad fakticky stěžovatelem požadovaný test přiměřenosti zásahu do samosprávy provedl, přestože jej tak výslovně nenazval.

6. Tento rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel kasační stížností, která však byla zamítnuta rubrikovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s krajským soudem při posouzení námitek týkajících se pravomoci krajského úřadu k vydání napadeného opatření obecné povahy [část III. a)] i procesních vad v řízení o vydání napadeného opatření obecné povahy [část III. b)]. Nejvyšší správní soud se dále při věcném posouzení věci zabýval otázkou paušálního stanovení podmínek předložení dokumentace autorizovaným architektem (srov. bod 52 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu), podmínkou zákazu zjednodušených postupů územního a stavebního řízení (srov. bod 53 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu), podmínkou souhlasu zastupitelstva pro výstavbu bytových domů (srov. bod 54 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu) a také podmínkou souhlasu vlastníků dalších (sousedních) pozemků (srov. bod 63 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu), přičemž i v těchto otázkách shledal závěry krajského úřadu a krajského soudu za zákonné. Konečně se Nejvyšší správní soud v bodech 56 až 62 svého rozsudku věnoval také otázce zákonnosti tzv. „regublin“, přičemž ve shodě s krajským

soudem shledal, že postup krajského úřadu byl zákonný, a zdůraznil, že územní plán je v zásadě statický dokument schválený ve formě opatření obecné povahy a není možné, aby se jeho obsah v průběhu času „samovolně“ vyvíjel prostřednictvím softwarové aplikace.

7. Pro úplnost je třeba uvést, že v průběhu řízení o předmětné ústavní stížnosti Ústavní soud svým usnesením ze dne 9. 1. 2018 č. j. III. ÚS 3817/17-30 odložil vykonatelnost napadených soudních rozhodnutí i napadeného opatření obecné povahy. Dále pak usnesením ze dne 9. 5. 2018 č. j. III. ÚS 3817/17-62 přiznal postavení vedlejšího účastníka řízení Ministerstvu pro místní rozvoj.

## II. Argumentace stěžovatele

8. Stěžovatel v obsáhlé ústavní stížnosti (obdobně jako v řízení před obecnými soudy) vymezil pět důvodů, ve kterých spatřuje porušení svých ústavně garantovaných práv, přičemž je třeba zdůraznit, že stěžovatel vyvrací argumentaci obecných soudů jen zčásti a proti určitým věcným důvodům, pro které byla zrušena část jeho územního plánu, se výslovně v ústavní stížnosti nevyhraňuje. Jak je patrno ze shrnutí jeho argumentace, tak tato věcně směřuje zejména proti tomu, jak byla obecnými soudy posouzena otázka zákonnosti tzv. „regublin“.

9. Za prvé (důvod č. 1) stěžovatel tvrdí, že státní orgán moci výkonné (krajský úřad) si přisvojil kompetenci, kterou v základu podle práva nemá, jelikož dle stěžovatele neexistuje konkrétní ustanovení platného práva, které by pravomoc krajského úřadu rušit územní plán vydaný v samostatné působnosti obce výslovně založilo. Absence výslovného ustanovení k zásahu do samosprávy je pak samostatným ústavněprávním důvodem popírajícím existenci takové kompetence. Krajský úřad tedy jednal *ultra vires*. Vydáním napadeného opatření obecné povahy a následným odepřením ochrany orgánu samosprávy před mocí výkonnou ze strany soudů tak bylo zasaženo orgánem moci výkonné a následně i soudy do práva na samosprávu obce.

10. Za druhé (důvod č. 2) došlo v předmětné věci dle stěžovatele k překročení hranic a nedodržení principu proporcionality při výkonu pravomoci krajského úřadu při vydávání napadeného opatření obecné povahy a odepření ochrany orgánu samosprávy před mocí výkonnou ze strany soudů, čímž orgán moci výkonné a následně soudy zasáhly do práva na samosprávu obce. Stěžovatel uvádí, že má-li mít právo na samosprávu nějaký materiální obsah, není možné dosáhnout jiné efektivní podoby územního plánu tím, že krajský úřad zruší vybrané regulativy, čímž dosáhne zcela jiné podoby tohoto plánu. Fakticky se jedná o čistý apelační princip, jenž zcela vyprazdňuje zdání toho, že obec stěžovatele o něčem ještě rozhoduje. Její představa o územním plánu byla prostě změněna do představy krajského úřadu, namísto toho, aby krajský úřad územní část plánu zrušil a konstatoval „znovu a lépe“. Mezi současnou podobou plánu po zásahu krajským úřadem a vůlí obce stěžovatele není žádná souvislost. To je ovšem zcela v rozporu s účelem samosprávy. Stěžovatel má za to, že krajský úřad neměl právo rušit vybrané části jeho územního plánu a tímto jej dotvářet do podoby, která mu více vyhovuje. Stěžovatel pak také výslovně poukazuje na to, že všichni účastníci přistoupili k rušení vybraných regulativů bez provedení testu proporcionality, popř. na základě jeho nesprávného provedení. Zde bylo třeba na jedné straně testovat potřebnost či nezbytnost zásahu (význam důvodů svědčících pro takový zásah) a na druhé straně ochranu samosprávného rozhodování (význam ústavně zaručeného práva stěžovatele jako územního samosprávného celku na samosprávu). Tento test nebyl proveden, a když se jej stěžovatel v soudním řízení dovolával, prováděly jej soudy zcela nesprávně. Oba soudy se odmítly zabývat zcela stěžejní (a u obou regulérně uplatněnou) otázkou, zda skutečnost, že žalovaný „z čista jasna“ dospěl bez opory v konkrétním případě k závěru, že územní plán je sám o sobě v rozporu se zákonem, je porušením principu minimalizace zásahu, pročež rezignovaly tedy na testování nezbytnosti zásahu. Jestliže domnělou nezákonnost mohl a měl identifikovat krajský úřad v době, kdy připomínkoval návrh plánu stěžovatele, je to doklad toho, že existoval mírnější nástroj uplatnění

práva. Ve vztahu ke státní moci, jež zvažuje zásah do moci samosprávné, platí princip, že si tato moc je povinna položit otázku (při zásahu i následném přezkumu takového zásahu), zda není možné dosáhnout sledovaného účelu jinak, a to méně intenzivně. V případě, že taková odpověď je kladná, nelze zásah v zamýšlené intenzitě provést. S ohledem na výše uvedené stěžovatel shrnuje, že účastníci jednak překročili zákonem stanovené hranice možností rušit, respektive měnit územní plán, a jednak zvolili postup, který byl zjevně nepřiměřený, respektive jeho přiměřenost ani netestovali, popřípadě ji testovali falešně. Současně pak má stěžovatel za to, že je zjevně použit nástroj, jehož intenzita je nepřiměřená.

11. Za třetí (důvod č. 3) stěžovatel uvádí, že dle něj došlo k nesprávnému výkladu hranic možností normativní regulace podzákonného předpisu v kontextu zákona, neboť nosné důvody, které vedly krajský úřad ke zrušení části územního plánu stěžovatele, neměly ani tak základ ve stavebním zákoně nebo jeho interpretaci, ale ve výkladu přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Stěžovatel se domnívá, že hranice toho, co se smí a nesmí, popřípadě, jak se to smí nebo nesmí, stanoví zákon. Lidé mohou činit vše, co zákon nezakazuje. Obce, pokud mají zákonem svěřenou kompetenci k samosprávě, tak jsou navenek při výkonu moci sice omezeny principem „na základě zákona a v jeho mezích“, a pokud si spravují své věci, popřípadě vnitřní nástroje těchto kroků podléhají principům obecné dovolenosti. Základní definici účelu toho, co je, anebo co není územní plán, je podána ve stavebním zákoně, a to v § 43 odst. 1. Ten je obecný. Je tedy zjevné, že zákonodárce vytvořil nějakou svobodu, v jejímž rámci se adresáti této normy (tedy obce) mohou svobodně pohybovat. Je pak otázkou, zda je možné tuto svobodu omezit či zúžit vyhláškou, přičemž stěžovatel je přesvědčen, že nikoliv. Spor mezi stěžovatelem a účastníky je dle něj v klíčové otázce regulačních bublin v podstatě vymezen tak, že stěžovatel tvrdí, že v území je možné plánovat za použití dynamických či parametrických prvků, jejichž povaha je taková, že vyvolávají odlišné důsledky podle toho, co se v průběhu času do území umístí a jak se zatíží. Stěžovatel tvrdí, že § 43 odst. 1 stavebního zákona nepožaduje přísně statickou variantu plánu, a zdůrazňuje, že všechny principy územního plánování, které jsou uvedeny v § 18 a 19 stavebního zákona předpokládají dynamiku a rozvoj. Naopak účastníci řízení předpokládají, že takový postup je v rozporu s přílohou č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. [především s její částí I odst. 1 písm. f)], která podle účastníků předpokládá (ani nepředepisuje) zcela statický postup. Účastníci dle stěžovatele v podstatě přisuzují vyhlášce schopnost podrobnější a restriktivnější regulace, která omezuje zásadně obecný prostor svobody vytvořený zákonem, což z hlediska práva na samosprávu obce není vůbec ústavněprávně možné. Podle stěžovatele má samozřejmě obec právo se řídit zcela představami Ministerstva pro místní rozvoj či krajského úřadu, jak má vypadat územní plán a který instrumentář je nebo není vhodný. Pokud ale současně platí § 43 odst. 1 stavebního zákona, tak má právo použít i instrumentář jiný, je-li srozumitelný a obecně sdělný, stejně jako může použít doposud nepředjímané prvky regulace, splní-li požadavky § 43 odst. 1 stavebního zákona. Podle stěžovatele nelze vyhlášku č. 500/2006 Sb. vykládat tak, že prvky, které nezná, nejsou možné. Možné naopak jsou, pokud se nepříčí ustanovení zákona, konkrétně § 43 odst. 1 stavebního zákona, ale budou použity způsobem, který není nijak předepsán a bude jim přičítán význam, který mají v obecném jazyce. Stěžovatel tedy stručně shrnuje, že má za to, že způsob, kterým soudy vyložily vyhlášku č. 500/2006 Sb., jíž nejsou ve smyslu ústavního pořádku striktně vázány, překračuje obsah zákonnosti, a vstupuje tak nepřípustným způsobem do práva na samosprávu, které je tak zásadním způsobem omezeno oproti zákonnému vymezení rozsahu tohoto práva v oblasti územního plánování.

12. Za čtvrté (důvod č. 4, který úzce souvisí s výše uvedeným) jde o tvrzení stěžovatele, že došlo k nesprávnému výkladu obsahu zákona a upření jeho autonomního výkladu jednotce samosprávy, čímž se účastníci dopustili popření principu dělby moci.

13. Konečně za páté (důvod č. 5) stěžovatel uvádí, že napadená rozhodnutí a opatření operují s argumenty, že zrušené prvky, především regulační bubliny, činily z územního plánu

nepředvídatelný dokument, který snižuje právní jistotu aktérů v území. Stěžovatel opakovaně uváděl, že tyto otázky jsou řešitelné v procesu před přijetím plánu v abstraktní rovině a po přijetí plánu jsou řešitelné skrze individuální nástroje obrany práv v rámci konkrétní kontroly zákonnosti soudy (správní žaloby a návrhy na zrušení územních plánů jako opatření obecné povahy, popřípadě spojení těchto prvků). S hypotézou zásahu do práv jiných osob se ovšem po celou dobu řízení pracuje jako se skutečností, ačkoliv jde o hypotézu, která nebyla nikdy dokázána a nebyla ani dokazována. V žádném řízení se nevedl důkaz (nebo konkrétní úvaha), že by zrušená (či změněná) podoba zasáhla do práv kohokoliv. Účastníci také předpokládají, že rozvolnění vyhláškové disciplíny povede k neudržitelným důsledkům, ale tuto skutečnost nijak nedokazují a ani nepodkládají konkrétními závěry či analýzami. V těchto ohledech jsou napadené akty nepřezkoumatelné. Proti argumentu, že není možné, aby se plány sousedních obcí zásadně lišily, stěžovatel uvádí, že v kontextu zeměpisného postavení stěžovatele je tento závěr poněkud absurdní, protože sousední obec Malá Úpa používá rovněž regulační bubliny, aniž by je kdo rušil, a naopak jiná sousední obec Karpacz, jež je na polském území, se „nejspíše" přílohou č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. rovněž neřídí. Tento závěr je tedy zcela nepřezkoumatelný. Stejně tak vyjádřené obavy, že nástroje koordinace a návaznosti se vytratí, pokud se připustí tvůrčí svoboda, jsou zcela nepodložené. Ze všech výše uvedených důvodů navrhuje stěžovatel zrušení napadených soudních rozhodnutí a napadeného opatření obecné povahy.

## III. Vyjádření účastníků, vedlejšího účastníka a replika stěžovatele

14. Soudce zpravodaj postupem podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům a vedlejšímu účastníkovi.

15. Krajský úřad se ve svém vyjádření vymezil vůči jednotlivým námitkám uplatněným stěžovatelem a s odkazy na právní úpravu a zejména na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v této věci je nepovažuje za důvodné a celou ústavní stížnost považuje za neopodstatněnou.

16. Krajský soud Ústavnímu soudu pouze sdělil, že posouzení důvodnosti podané ústavní stížnosti ponechává na Ústavním soudu.

17. Nejvyšší správní soud ve vyjádření k ústavní stížnosti reaguje na jednotlivé námitky stěžovatele a shledává je s odkazem na své vlastní rozhodnutí i na nálezovou judikaturu Ústavního soudu nedůvodnými. Nejvyšší správní soud v žádném případě netvrdí, že není možné, aby se obce v oblasti územního plánu chovaly svobodně a kreativně, jak to namítá stěžovatel. Musí tak však činit v rámci vymezeném zákonem, což však stěžovatel odmítá. Vyhláška č. 500/2006 Sb. nepřekračuje dle Nejvyššího správního soudu zmocnění stanovené stavebním zákonem a v souladu se zmocněním uvedeným v § 43 odst. 6 stavebního zákona provádí tento zákon. Stěžovatel nepostupoval v souladu se stavebním zákonem a vyhláškou č. 500/2006 Sb., přičemž je třeba zdůraznit, že zrušené části územního plánu stěžovatele jsou v naprosto evidentním a přímém rozporu s relevantní právní úpravou.

18. Vedlejší účastník (k jeho vstupu do řízení viz bod 7) k ústavní stížnosti uvedl, že tuto považuje za účelovou a ignorující platné právo, přičemž se vyjádřil k jednotlivým stěžovatelem uplatněným námitkám, a kromě toho, že je považuje za nedůvodné, tak konstatoval, že ústavní stížností prostupuje úporná snaha stěžovatele zkreslovat interpretaci zákona, fabulovat a vytvářet nepravdivé závěry. Vedlejší účastník se shoduje se závěry účastníků.

19. Tato vyjádření byla zaslána stěžovateli na vědomí a k případné replice. Stěžovatel této možnosti využil, přičemž se s těmito vyjádřeními obsáhle z již uvedených důvodů argumentačně vypořádává, zásadně s nimi nesouhlasí a k vyjádření vedlejšího účastníka uvádí, že opakuje pouze již vznesené a stěžovatelem dekonstruované argumenty, pročež stěžovatel na podané ústavní stížnosti trvá.

## IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

20. Ústavní stížnost byla podána včas k tomu oprávněným stěžovatelem, kterým je zastupitelstvo obce jako orgán samosprávné územní korporace aktivně legitimovaný k podání tzv. komunální ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ve spojení s § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu, který tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno právo jeho obce na samosprávu zaručené mu podle čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 4 Ústavy.

21. Ústavní soud uvádí, že tvrzeným nezákonným zásahem státu do práva na samosprávu může být každé jednání orgánu státní moci porušující toto ústavně zaručené právo (zde výkon samostatné působnosti obce), tj. na základě zákona provedený zásah v podobě rozhodnutí či opatření (čl. 101 odst. 4 Ústavy) sloužící k výkonu dozoru nad decentralizovaným výkonem veřejné moci [srov. nález Ústavního soudu ze dne 20. 2. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 6/17 (N 26/88 SbNU 329; 99/2018 Sb.); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz]. Tím může být rovněž rozhodnutí správního soudu [srov. např. nález ze dne 22. 11. 2016 sp. zn. II. ÚS 2200/15 (N 217/83 SbNU 421) či usnesení ze dne 22. 10. 2015 sp. zn. II. ÚS 1424/15], včetně případů, kdy v důsledku postupu správního orgánu a následného postupu správních soudů došlo ke zrušení části územního plánu, jehož schválení spadá do samosprávné působnosti obcí [srov. v obecné rovině též nález ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11 (N 76/69 SbNU 291), usnesení ze dne 26. 8. 2013 sp. zn. IV. ÚS 1929/13 či ze dne 11. 4. 2017 sp. zn. I. ÚS 450/17]. Aktivní legitimace stěžovatele je tak dána.

22. K povinnosti vyčerpat všechny prostředky nápravy je nutno uvést, že v právním řádu není k dispozici jiný procesní prostředek, kterým by se mohl stěžovatel domáhat zrušení tvrzeného nezákonného zásahu do práva na samosprávu spočívajícího v rozhodnutích správních soudů; ústavní stížnost je tak přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*). Stěžovatel je taktéž právně zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu.

## V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

23. Komunální ústavní stížnost se v několika směrech zásadním způsobem odlišuje od úpravy „obecné“ ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, a to – mimo jiné – i v tom směru, že zatímco v řízení o obecné ústavní stížnosti je příslušnost Ústavního soudu dána toliko v případě porušení ústavně zaručených základních práv nebo svobod nositele základních práv a svobod, v případě tzv. ústavní stížnosti komunální je referenčním kritériem pro Ústavní soud i zákonnost zásahu státu [viz nález ze dne 4. 10. 2000 sp. zn. I. ÚS 471/2000 (N 140/20 SbNU 9)].

### V.a) Obecná východiska projednávané věci

24. Z čl. 8, čl. 100 odst. 1 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny je dovozováno, že právem územních samosprávných celků na samosprávu se rozumí ústavně zaručené právo příslušného územního společenství občanů rozhodovat na vlastní odpovědnost ve svém a současně veřejném zájmu samostatně (mimo instrukce a pokyny) v rámci decentralizovaných autonomních prostorů jim vymezených ústavním pořádkem a zákony o svých záležitostech v rámci svého území a za svá rozhodnutí nést veřejnoprávní odpovědnost (viz blíže Bahýľová, L. a kol. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 1106 a násl., 1387 a násl.). Stát může svými orgány do této oblasti zasahovat podle čl. 101 odst. 4 Ústavy jen, vyžaduje-li to ochrana zákona (tedy je-li zákon porušován), a způsobem, tj. zákonem stanovenými prostředky a postupy (srov. čl. 2 odst. 3 ve spojení s čl. 78, čl. 79 odst. 1 a 3, čl. 91 odst. 2 Ústavy), přičemž územním samosprávným celkům je proti takovým zásahům zaručena soudní ochrana podle čl. 36 odst. 1 ve spojení čl. 36 odst. 2 Listiny. Jen zákonu (tzv. výhrada zákona) je svěřeno vymezit okruh věcí, které stát decentralizuje a které jsou samostatně spravovány územními samosprávnými celky. Právní předpisy, kterými je případně takový

zákon prováděn, nemohou do této zákonu vyhrazené oblasti zasahovat, aniž by nešlo o projev svévole či libovůle státu ve vztahu k územní samosprávě.

25. Podle § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o obcích“) do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, nejsou-li zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.

26. V nálezu ze dne 22. 5. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 30/06 (N 87/45 SbNU 279; 190/2007 Sb.) Ústavní soud vyslovil, 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: nepochybně například zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrana životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti (srov. § 10 zákona o obcích), územní rozvoj obce. Přiměřeně pak lze uvedené závěry vztáhnout též na vydání opatření obecné povahy v těch situacích, kdy jsou vydávány v samostatné působnosti obce.

27. Podle § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona je vydání územního plánu v samostatné působnosti obce, přičemž tento územní plán podle § 43 odst. 4 poslední věty stavebního zákona vydává její zastupitelstvo formou opatření obecné povahy podle správního řádu.

28. Podle § 54 odst. 1 stavebního zákona pořizovatel předkládá zastupitelstvu příslušné obce návrh na vydání územního plánu s jeho odůvodněním. Podle § 54 odst. 2 stavebního zákona zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu. Podle § 54 odst. 6 stavebního zákona nelze územní plán změnit rozhodnutím podle § 97 odst. 3 správního řádu.

29. Z výše uvedeného vyplývá, že do samostatné působnosti obce na základě zvláštních zákonů patří tedy právě mj. schvalování územně plánovací dokumentace, v tom i územního plánu obce, který se vydává formou opatření obecné povahy. Oba plány jsou součástí územně plánovací dokumentace (společně se zásadami územního rozvoje, které jsou vydávány krajem) a pořizuje je obec s rozšířenou působností v přenesené působnosti, jejich schvalování je však samostatnou působností každé obce. Územní plán je tak společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy, kterou právě Ústava v čl. 100 definuje jako „územní“ společenství občanů [srov. též nález ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11 (N 76/69 SbNU 291)].

30. Vydání opatření obecné povahy sice výkonem veřejné moci je (jde o jednostranný správní akt autoritativně, tzn. jednostranně určující práva a povinnosti dotčených osob), současně jde však (alespoň u některých opatření obecné povahy) o výkon samostatné působnosti, tedy ústavně zaručeného práva na samosprávu. Opatření obecné povahy tedy představuje 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. V určitých situacích si však plnění úkolů veřejné správy vyžaduje přijímat i takové správní akty, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou tak správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů [srov. nález ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409)]. Územní samospráva tak zahrnuje i rozhodování o rozvoji území příslušného územního samosprávného celku, které bylo státem decentralizováno, svěřeno do jeho samostatné působnosti v rozsahu vymezeném zákonem, přičemž stát do tohoto rozhodování může zasahovat jen v případě

porušení takového zákona a způsobem a postupy, které určuje opět jen zákon. Územní samospráva je tedy v takovém rozsahu v otázce přijímání územních plánů ve formě opatření obecné povahy také ústavně zaručeným právem obcí a krajů, k jehož ochraně slouží mimo jiných prostředků předvídaných podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny právě institut specifické formy tzv. komunální ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, který zajišťuje, aby případné zásahy do tohoto ústavně zaručeného práva probíhaly pouze v mezích vyznačených v čl. 101 odst. 4 Ústavy.

31. Respektování územní samosprávy je nutnou součástí právního státu a nezastupitelnou složkou demokracie [srov. nález ze dne 19. 11. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 1/96 (N 120/6 SbNU 369; 294/1996 Sb.)]. Ústavní definice tohoto pojmu proto nemůže být závislá jen na zákonné úpravě, protože by to mohlo vést k libovůli zákonodárce a k narušení samé podstaty principu územní samosprávy, který je jednou ze základních hodnot demokratického a právního státu a který jako ústavní princip musí požívat ústavní ochranu.

32. V nálezu ze dne 30. 9. 2002 sp. zn. IV. ÚS 331/02 (N 113/27 SbNU 245) a též v nálezu ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11 (N 76/69 SbNU 291) pak Ústavní soud vyslovil, že zásah státu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný toliko tehdy, když to ochrana zákona vyžaduje. Při rozhodování o zásahu do samosprávy musí soud náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů, svědčících pro takový zásah, na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek poměřování těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě vyjádřit.

33. Na základě takto vymezených obecných východisek přistoupil Ústavní soud k posouzení jednotlivých stěžovatelem uplatněných námitek.

### V.b) Jednání krajského úřadu *ultra vires*

34. Jako důvod č. 1 (blíže viz sub 9) stěžovatel uvádí, že státní orgán moci výkonné (krajský úřad) si přisvojil kompetenci, kterou v základu podle práva nemá, jelikož dle stěžovatele neexistuje konkrétní ustanovení platného práva, které by pravomoc krajského úřadu rušit územní plán vydaný v samostatné působnosti obce výslovně založilo. Této výhradě Ústavní soud nepřisvědčil, a to z následujících důvodů.

35. Podle § 43 odst. 4 poslední věty stavebního zákona se územní plán vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu, přičemž obecně platí (§ 192 odst. 1 stavebního zákona), že na postupy a řízení upravené stavebním zákonem se použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak, a že k přezkoumání opatření obecné povahy vydaného orgány obce je příslušný krajský úřad (§ 192 odst. 2 věta první stavebního zákona), který tak může učinit v přezkumném řízení (§ 174 odst. 2 správního řádu). Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do tří let od účinnosti takového opatření [s účinností od 1. 1. 2018 se lhůta pro zahájení přezkumného řízení zkrátila na 1 rok – pozn. Ústavního soudu].

36. Podrobnosti pro prostředky a postupy pro předmětný zásah státu (výkon zvláštní formy dozoru) ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy pak konkretizuje § 174 odst. 1 správního řádu, podle kterého pro toto řízení platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu, přičemž stát může do tohoto rozhodnutí obce zasáhnout tak, že rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný krajský úřad (§ 192 odst. 2 věta první stavebního zákona) zruší nebo změní (viz k tomu ale sub 40), popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně; tyto správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu (§ 97 odst. 3 správního řádu).

37. Jak vyplývá již z pouhé reprodukce výše citovaných zákonných ustanovení, tak stěžovateli nelze přisvědčit v jeho tvrzení, že neexistuje konkrétní ustanovení platného práva,

které by pravomoc krajského úřadu rušit územní plán vydaný v samostatné působnosti obce výslovně založilo. K otázce zákonného zmocnění krajského úřadu přezkoumat z přesně vymezených důvodů (nesoulad s právními předpisy) opatření obecné povahy, a to i v tom případě, kdy byl vydán v samostatné působnosti (tedy v přezkoumávaném případě ve věci územního plánu obce), se navíc zcela jednoznačně vyjádřil Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 27. 7. 2016 č. j. 5 As 85/2015-36, kde konstatoval, že „rozšířený senát vychází z předpokladu, že stejně jako ‚běžné přezkumné řízení' vedené dle § 94 a násl. správního řádu je také přezkum územního plánu zvláštním druhem kontrolního mechanismu, tzv. dozorčím prostředkem. Tento prostředek lze uplatnit vůči jakémukoliv opatření obecné povahy vydanému správním orgánem, bez ohledu na to, zda byl přezkoumávaný akt vydán v samostatné či přenesené působnosti. […] Jakkoliv dozorčí orgán není v postavení orgánu územního plánování, ani nerozhoduje o věcném obsahu územního plánu […], má jeho výsledný zrušující akt za následek deregulaci konkrétně vymezeného území, která se dotýká jednak obce, a dále i blíže neurčitého okruhu dalších osob. Dozorčí orgán, kterým je při přezkumu územního plánu krajský úřad, nemůže obci, jež o obsahu tohoto aktu rozhoduje v samostatné působnosti, vnucovat svoji vůli ohledně obsahu územního plánu, a nemůže obci vnucovat ani to, zda má takový akt pořídit (územní plán je fakultativně pořizovanou územně plánovací dokumentací, o jehož pořízení rozhoduje zastupitelstvo obce v samostatné působnosti). Zrušením územního plánu tak dochází k faktické deregulaci konkrétního území a s tím spojené podstatné změně právního režimu pozemků v obci".

38. Ústavní soud se shoduje se závěry krajského soudu vyjádřenými v napadeném rozsudku (které vycházejí z výše uvedených závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu), podle kterých se případné zrušení územního plánu nebo jeho části obce, vydavší územní plán, sice významným způsobem dotýká, čímž dochází k určitému zásahu do ústavního práva samosprávného celku na samosprávu zaručeného v čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy. Nejde však o zákonnou úpravu, která by byla sama o sobě s tímto ústavním právem obce v rozporu, neboť k tomu může dojít až konkrétním postupem správního orgánu v jednotlivé věci. Předmětná úprava přezkumu územních plánů ze strany správních orgánů pak musí být vykládána v tom smyslu, že vzhledem k povaze tohoto zásahu výkonné moci do ústavně zaručeného práva na samosprávu musí mít dotčená obec možnost aktivně do tohoto „řízení" vstoupit a popřípadě se proti tomuto zásahu státní moci bránit. Obec, jejíž územní plán byl zrušen, má za přiměřeného použití § 172 odst. 5 správního řádu postavení dotčené osoby s právem podat v přezkumném řízení proti návrhu výsledného aktu námitky (právo na jinou právní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny) a dále má možnost se bránit také soudní cestou ve správním soudnictví (právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 Listiny). Již samotný fakt projednávání této ústavní stížnosti proti napadeným rozsudkům obecných soudů svědčí o faktu, že tato procesní ústavně zaručená práva nebyla obci odepřena.

39. O možnosti přezkumu opatření obecné povahy postupem podle § 174 odst. 2 správního řádu, tedy o možnosti posouzení souladu opatření obecné povahy s právními předpisy v přezkumném řízení, i v rámci procesních postupů dle stavebního zákona (a to územního plánu nevyjímaje), ostatně výslovně hovoří i odborná literatura, ve které ani neprobíhá debata nad možnou neústavností tohoto institutu a která dovozuje, že vzhledem k absenci podrobnější úpravy ve stavebním zákoně bude tento přezkum plně v režimu správního řádu (srov. Marek, K., Průcha, P. Stavební právo v teorii a praxi. Praha: Leges, 2011, s. 65.). Podle dikce § 174 odst. 1 správního řádu se ustanovení o přezkumném řízení (tedy § 94–99 správního řádu) mají na přezkum opatření obecné povahy použít jen přiměřeně. Třeba dodat, že právě ona přiměřenost však neznamená interpretační libovůli přezkoumávajícího správního orgánu, ale přiměřenost jejich použití vzhledem k rozdílné povaze a účinkům obou institutů (srov. shodně také Vedral, J. Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu.

Stavební právo. Bulletin. 2009, roč. 6, č. 3, s. 36.). Přiměřenost použití tohoto institutu v nyní přezkoumávané věci je předmětem přezkumu ze strany Ústavního soudu [(sub V.c)].

40. Pro úplnost je třeba uvést, že přezkumné řízení i v případě opatření obecné povahy je řízením z moci úřední, ke kterému je však možné podat podnět. Orgánem příslušným pro správní přezkum územních plánů je v souladu s § 95 odst. 1 správního řádu krajský úřad. Je vhodné také zdůraznit, že odborná literatura dovozuje, že stavební zákon vylučuje možnost změny předmětných opatření obecné povahy v přezkumném řízení (tento zákon tedy stanoví jinak – srov. § 192 odst. 1 stavebního zákona), proto je možné pouze jeho zrušení, či potvrzení jeho zákonnosti [(§ 54 odst. 6 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017, resp. § 54 odst. 7 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018) – srov. Marek, K., Průcha, P. citované dílo (sub 39), s. 70]. V případě, že správní orgán zjistí, že nedošlo k žádným právním vadám při procesu přijímání územního plánu, tak přezkumné řízení zastaví. V opačném případě vydá krajský úřad opatření obecné povahy, kterým předmětný územní plán (či jeho část) zruší (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016 č. j. 5 As 85/2015-36, podle kterého: „Správní akt, kterým se v přezkumném řízení provedeném dle § 174 odst. 2 správního řádu ruší územní plán obce, je třeba pokládat za opatření obecné povahy.“).

41. Ústavní soud tak musí odmítnout tezi stěžovatele, že je pouze politickou odpovědností zastupitelů, jak naloží s územím obce. Jak zdůraznil opakovaně ve své judikatuře Ústavní soud (viz např. usnesení ze dne 25. 11. 2014 sp. zn. II. ÚS 2588/14), tak při hodnocení právních jednání činěných územními samosprávnými celky bude důkladněji bráno na zřetel, zdali je jejich postup souladný se zákonem, předvídatelný či nediskriminační, a je tedy logickým a rozumným krokem zákonodárce, že umožnil přezkoumat soulad územního plánu obce s právními předpisy v rámci přezkumného řízení postupem dle správního řádu.

42. Na základě všeho výše uvedeného dospěl Ústavní soud k závěru, že předmětnou právní úpravu považuje za ústavně konformní zákonné zmocnění správního orgánu (v daném případě krajského úřadu) přezkoumat z přesně vymezených důvodů (nesoulad s právními předpisy) územní plán obce vydaný ve formě opatření obecné povahy, a to i v tom případě, kdy byl vydán v samostatné působnosti, za podmínky, že v rámci výkonu přezkumné činnosti lze územní plán obce ve formě opatření obecné povahy zrušit, nikoli však měnit; tedy tato právní úprava sama o sobě není v rozporu s ústavním právem samosprávného celku na samosprávu zaručeného v čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 4 Ústavy ani tehdy, zruší-li správní orgán při přezkumu jeho územní plán ne v celku, nýbrž jen v některých jeho částech, je-li takto omezený kasační zásah šetrnější a odpovídá-li vytýkanému porušení právních předpisů, obsahu územního plánu a dalším skutkovým okolnostem případu (viz k tomu blíže též následující části odůvodnění).

**V.c) Nedodržení principu proporcionality při výkonu pravomoci krajského úřadu**

43. Jako další důvody (č. 2 a 3 – viz sub 10 a 11) stěžovatel uvádí, že ze strany krajského úřadu došlo k překročení hranic a nedodržení principu proporcionality při výkonu jeho pravomoci při vydávání napadeného opatření obecné povahy a dále k odepření ochrany orgánu samosprávy před mocí výkonnou ze strany soudů nesprávným výkladem možností normativní regulace otázek územní samosprávy podzákonným předpisem na úseku územního plánování.

44. Ústavní soud ve shodě se svými závěry v nálezu ze dne 9. 11. 2017 sp. zn. I. ÚS 655/17 (N 207/87 SbNU 377) konstatuje, že se neztotožňuje s představou stěžovatele, že jedinou možnou formou rozhodnutí správního orgánu při přezkumu územního plánu je jeho zrušení a postup „znovu a lépe“. Lze samozřejmě souhlasit s obecnou tezí stěžovatele, že správní orgány při přezkumu územně plánovací dokumentace nemají tvořit či dotvářet územní plány, tedy nahrazovat politickou vůli zastupitelstva. V kompetenci správních orgánů (zde krajského úřadu) je pouze zrušení územního plánu jako celku či jeho části, nikoli jeho změna ve smyslu toho, že dozorový orgán doplní nebo nahradí rušenou část jiným (svým) obsahem (je

tedy možná jen abrogace a derogace v tradičním významu). Tento požadavek proto nelze vykládat natolik striktně, aby znemožnil např. odstranění zjevně diskriminující podmínky z územního plánu bez toho, že by se zároveň musela zrušit ve vztahu k dotčenému území regulace příslušného území jako celku (tedy tím, že je mu abrogováno), která by však nebyla sama o sobě nijak problematická a nezákonnost by v ní nebylo možno spatřovat. Naopak by připuštění takové možnosti otevíralo prostor pro zásahy do samosprávy zcela opačného druhu, kdy by přezkumný orgán mohl na základě odhalení i drobných pochybení blokovat aplikaci územního plánu jako celku, nehledě na to, s jak zbytečnými nároky by bylo spojeno předložení a vydání nového územního plánu.

45. Ústavní soud připouští, že *largo sensu* může někdy být i zrušení části určitého celku chápáno jako jeho změna. Podobně při rušení jednotlivých ustanovení obecně závazných vyhlášek Ústavním soudem by bylo možno rovněž namítat, že při zrušení některých jejich ustanovení jsou *de facto* měněny, resp. že by v dané podobě takováto pravidla nikdy zastupitelstvo územního samosprávného celku nepřijalo a že jde o nahrazení jeho politického rozhodnutí. Přesto je rušení „jednotlivých ustanovení“ obecně závazných vyhlášek, nikoli obecně závazných vyhlášek jako celku, právě výrazem zdrženlivosti soudní moci spočívající v uplatňování derogačních zásahů tam, kde je to nezbytně nutné. V reakci na soudní rozhodnutí má zastupitelstvo vždy možnost právní předpis změnit dle své politické představy, kdežto v případě změny *stricto sensu* by již tuto možnost nemělo (šlo by v podstatě o apelaci, nikoli kasaci, a tím o popření povahy samostatné působnosti obce formou utváření poměrů v ní z vnějšku, nikoli jen dozíráním), neboť by její rozhodnutí bylo nahrazeno (změněno) rozhodnutím přezkumného orgánu. Takto z hlediska zásad právního státu bude orgán samosprávy omezen jen v tom, že nebude moci přijmout znovu řešení, které bylo shledáno v rozporu se zákonem.

46. Podobně to platí i při rušení části územního plánu správním orgánem při jeho přezkumu. Proto rozhodující senát Ústavního soudu neshledal nutným vyjádřit se blíže k námětu stěžovatele, aby byla v opačném případě jeho argumentace předložena plénu Ústavního soudu postupem podle § 23 zákona o Ústavním soudu, neboť se v tomto bodě se závěry citovaného nálezu ztotožnil. Při zásazích do územního plánu jsou správní orgány povinny přistupovat při derogačních zásazích zdrženlivě tak, aby selektivním vypuštěním některých slov či jiných částí textu opravdu nevytvářely nové normativní věty, nenahrazovaly politickou vůli samosprávy, resp. věcně územní plány nepřetvářely. Jde o poměrně citlivou a obtížně předem definovatelnou hranici, kterou je nutno posuzovat vždy dle skutkových okolností konkrétního případu (např. zrušením taxativně vymezených podmínek může být situace regulovaná obecně závaznou vyhláškou zcela změněna). Jinými slovy, jde tedy o otázku konkrétní míry a konkrétní podoby zásahu soudu do územního plánu, nikoli samotné skutečnosti dílčího zásahu do územního plánu (k uvedenému způsobu derogace srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010 č. j. 4 Ao 5/2010-48, ze dne 15. 3. 2012 č. j. 7 Ao 7/2011-55 či ze dne 23. 5. 2013 č. j. 7 Aos 4/2012-31). Současně je třeba vidět, že výrazy jako zrušení, změna, doplnění, vypuštění apod. mohou mít v právním řádu různý význam podle toho, v jakém právním předpise a v jakém kontextu se používají a jaké postavení má orgán, jehož rozhodnutí je přezkoumáváno.

47. Nelze tedy bez dalšího považovat jednání správních orgánů (zde krajského úřadu) za jednání *ultra vires* [k tomu srov. V.b) tohoto nálezu], resp. za automatické porušení práva na samosprávu obce v situaci, kdy správní orgán přistoupí ke zrušení jen některých částí územního plánu. V řadě případů by naopak kompletní derogace mohla být považována za nepřípustný zásah do práva na samosprávu (v rozporu s maximou zákazu nadměrného zásahu), neboť by správní orgán byl nucen kvůli např. jedné diskriminační podmínce rušit rozsáhlou regulaci území jako celku, která však může být jinak žádoucí, značně složitá, komplexní, vzájemně provázaná, resp. být výsledkem dlouhodobých politických a odborných debat, přičemž by např.

zároveň neexistoval subjekt, kterému by daný způsob regulace území vadil, stejně tak by (při přezkumu ze strany Ústavního soudu) právu na samosprávu obce automaticky více nekonvenovala derogace obecně závazné vyhlášky jako celku, nikoli jen některých napadených ustanovení. Vždy je nutno posuzovat uvedenou otázku s ohledem na konkrétní znění územního plánu a další skutkové okolnosti, nikoli paušálně jednu z derogačních možností správních orgánů zcela odmítat.

48. Výklad právní úpravy práva na samosprávu zastávaný stěžovatelem, znemožňující správním orgánům při jejich přezkumné činnosti provést dílčí derogační zásah do územního plánu v podobě odstranění např. jedné podmínky či regulace, by vedl v řadě případů k výraznému znesnadnění či přímo znemožnění ochrany subjektivních práv těch, kteří jsou činností veřejné moci, konkrétně samosprávné korporace, dotčeni. Stejně tak je nutno při zvažování intenzity zásahu do práva na samosprávu vzít v potaz, že po derogačním zásahu správního orgánu má vždy příslušná obec možnost územní plán doplnit či změnit, podobně jako může doplnit či změnit obecně závaznou vyhlášku, které by se týkala případná dílčí derogace. Jinak řečeno, právo obce rozhodovat o podobě územního plánu je zachováno, správní orgány při své přezkumné činnosti pouze mohou dílčími derogačními zásahy odstraňovat obsahové excesy, a to v zájmu ochrany veřejných subjektivních práv osob dotčených výkonem veřejné moci, nikoli jednou provždy „vnutit“ obci představu o podobě územního plánu.

49. Nelze tak bez dalšího tvrdit, zda ústavnímu právu na samosprávu více konvenuje přístup spočívající v kompletním zrušení regulace určitého území a opětovném přijetí nové části územního plánu, nebo přístup spočívající v rušení jen nezbytných (protiprávních) částí územního plánu s možnou reakcí samosprávy v podobě změny či doplnění územního plánu. Posouzení záleží vždy na kontextu konkrétního případu, na podobě územního plánu, na podobě jeho konkrétní protiprávní části, na provázanosti jednotlivých regulací, resp. obecně na skutkových a právních okolnostech věci. Nelze tedy zobecňovat a jednu z možných variant přístupu *a priori* vyloučit.

50. Případná neústavnost postupu správních orgánů (a následně správních soudů) spočívající ve faktické tvorbě územního plánu selektivními zásahy do něj bude dána nikoli samotnou existencí zrušení části územního plánu, ale až její případnou podobou a kontextem (k tomu viz vyhodnocení dalších námitek stěžovatele). Proto není vyloučeno, aby i soudní přezkum (včetně ústavního) nebyl omezen na možnost – zcela se vyhovuje – v plném rozsahu se zamítá. Jiná by byla pochopitelně situace, kdyby Ústavní soud přisvědčil argumentaci stěžovatele o jednání přezkumného orgánu *ultra vires* (důvod č. 1), popř. o porušení procesních pravidel přezkumu (nedají-li se zhojit).

51. Ústavní soud se tedy neztotožnil s námitkou stěžovatele spočívající v tom, že ze strany krajského úřadu došlo k překročení hranic a nedodržení principu proporcionality při výkonu jeho pravomoci při vydávání napadeného opatření obecné povahy tím, že zrušil jen vybrané části územního plánu stěžovatele. V obecné rovině (bez ohledu na vypořádání dalších následujících námitek ve prospěch stěžovatele) lze uzavřít, že postup krajského úřadu, který zrušil jen vybranou část regulace územního plánu stěžovatele, byl v tomto ohledu (abstraktní rovina) ústavně konformní. Jinou otázkou je, zda i tento omezený zásah do samosprávného rozhodování stěžovatele obstojí, a to již nikoli z tohoto obecného důvodu (podle stěžovatelem tvrzené zásady „vše, nebo nic“), nýbrž proto, že neobstojí z důvodu porušení ústavních kautel pro zásah do ústavně zaručeného práva na samosprávu (viz níže).

52. Jen na okraj Ústavní soud poznamenává, že s ohledem na zvláštní povahu územního plánu vydávaného formou opatření obecné povahy by právě s ohledem na principy samosprávy bylo možno zvažovat v rámci výkonu dozoru (zde v podobě přezkumu) postup, který se uplatňuje při dozoru nad zákonností obecně závazných vyhlášek (nejdříve projednání s možností nápravy, poté sistace a pak rušení). Protože tomu tak není, je možnost „částečného“ zrušení onou mírnější cestou zásahu do samosprávy.

**V.d) Vymezení proměnlivých prvků regulace v územním plánu obce (tzv. regulačních bublin) a otázka jejich zákonnosti ve vztahu k právu obce na samosprávu**

53. Nelze přehlédnout (důvod č. 5 fakticky spojený s důvodem č. 4 – viz sub 12 a 13), že spor mezi stěžovatelem a účastníky (kteří jsou podpořeni také názorem vedlejšího účastníka) je v klíčové otázce tzv. regulačních bublin v podstatě vymezen tak, že stěžovatel tvrdí, že v území je možné plánovat za použití dynamických či parametrických prvků, jejichž povaha je taková, že vyvolávají odlišné důsledky podle toho, co se v průběhu času do území umístí a jak se zatíží, a že je vůlí stěžovatele a v souladu s jeho právem na samosprávu takto postupovat, naopak účastníci (a vedlejší účastník) trvají na tom, že takový postup je v rozporu se stavebním zákonem a vyhláškou č. 500/2006 Sb., neboť zvolené řešení neodpovídá dikci vyhlášky č. 500/2006 Sb., především její příloze č. 7, kdy podle názoru krajského soudu je v logice vyhlášky nutné rozdělit každé území na ty jeho části, které jsou zastavitelné, podmíněně zastavitelné či výjimečně přípustně zastavitelné, přičemž koncept „regublin“ do logiky citované vyhlášky nijak nezapadá, protože v sobě obsahuje dynamický prvek, respektive prvek nejistoty ohledně možností stavět poté, co se do území umístí stavby další.

54. K tomu obecně Ústavní soud poznamenává, že je třeba posuzovanou věc přezkoumat z hlediska zvláštností územního plánování, přičemž v řízení o komunální ústavní stížnosti přezkoumává spornou otázku opačnou optikou než správní soudy, tedy pohledem zásahu do ústavně zaručeného práva na samosprávu (viz již citovaný nález sp. zn. I. ÚS 655/17) a přípustnosti zásahu státu do něj, tedy nikoli z hlediska stavebního zákona ani přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Procesní formou pro rozhodnutí o vydání územního plánu obce je opatření obecné povahy. Zde Ústavní soud musí poukázat na zákonné meze, ve kterých se mohou obce při schvalování územně plánovací dokumentace pohybovat, tak jako zdůraznily oba správní soudy. Nelze tak přisvědčit stěžovateli v tom, že by i pro obce při výkonu veřejné moci (rozhodování o územně plánovací dokumentaci) platilo pravidlo, že mohou činit vše, co zákon nezakazuje, tedy že při výkonu veřejné moci v právním státě byly svobodné a požívaly autonomii vůle jako osoby soukromého práva. Účelem čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny je zaručení svobody jednání osob soukromého práva (nikoli veřejnoprávních korporací při výkonu veřejné moci) a vyjádření autonomie jejich vůle. Naopak na jednání obce jako veřejnoprávní korporace se vztahují v případě jednostranného stanovení příkazů a zákazů čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, podle kterých lze státní moc uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon, který však [viz sub V.a)] rovněž má své meze dané ústavně zaručeným právem obcí na samosprávu chráněným Ústavním soudem podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy. Bylo proto třeba posoudit, zda obecné soudy dostatečně přihlédly k tomu, jaký prostor právě zákon (a nikoli k jeho provedení vydaná vyhláška) pro obce vytváří, a zda názor o dodržení „vyhláškové“ disciplíny (jak jejich přístup charakterizuje stěžovatel) z hlediska ústavního pořádku obstojí.

55. Skutkový stav je mezi stranami nesporný a Ústavní soud toliko pro úplnost a přehlednost zjednodušeně shrnuje, že regulativ tzv. regulačních bublin (v územním plánu označené též jako „regubliny“) vychází z toho, že každá stavba ovlivňuje určitým způsobem svoje okolí, v závislosti na své velikosti a způsobu využití. Tyto zátěžové dopady jsou graficky vyjádřeny bublinou obklopující stavbu. Stěžovatel toto působení staveb na okolí komplexně zohledňuje pomocí speciálního softwaru. „Regubliny“ tedy představují regulační prvek zastavitelnosti území i v závislosti na jeho dosavadní zastavěnosti. Soulad záměru s tímto regulativem spočívá mj. v tom, že „bublina“ navrženého záměru nesmí zasahovat do vnitřního ochranného pásma (jakési vnitřní bubliny) stávajícího souboru staveb v sousedství. Zároveň lze záměry umisťovat pouze do vyčerpání potenciálu využití území stanoveného pro jednotlivé plochy.

56. Ústavní soud předně zdůrazňuje, že předmětem této ústavní stížnosti je zrušení části územního plánu krajským úřadem postupem podle § 94 a násl. a § 174 odst. 2 správního řádu za použití § 97 odst. 3 správního řádu v přezkumném řízení ze strany orgánů státní správy. Jde tedy o situaci vrchnostenského zásahu orgánu výkonné moci do samosprávného rozhodování územní samosprávy v samostatné působnosti, jinými slovy řečeno, o ingerenci moci výkonné na straně jedné do práva územních samosprávných celků na samosprávu (jakožto práva chráněného přímo Ústavou v čl. 99 až 105) na straně druhé [blíže sub V.a)]. Tuto situaci je třeba důsledně odlišovat od té situace, kdy správní soud přezkoumává návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí postupem podle § 101a a násl. s. ř. s., kdy subjekt (typicky – ale nikoliv pouze – osoba soukromého práva) tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen. V takovém případě totiž správní soud posuzuje zásah do veřejných subjektivních práv jejich nositelů a často i zásah do jejich ústavně garantovaných práv (typicky práva vlastnického podle čl. 11 Listiny či práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny), který porovná s právem územního samosprávného celku na správu vlastních věcí. V nyní přezkoumávané věci je však situace odlišná, jelikož správní soud posuzuje – zjednodušeně řečeno – spor orgánu výkonné moci a územního samosprávného celku, a to *de facto* při abstraktní kontrole zákonnosti aktu vydaného obcí (opatření obecné povahy) v rámci její samostatné působnosti, tj. jejího územního plánu. Již z tohoto odlišení dvou typů přezkumu zákonnosti územního plánu dle Ústavního soudu jednoznačně vyplývá nutnost jiného postupu správních soudů při posouzení konkrétní věci.

57. V tomto typu řízení tedy správní soud předně musí vycházet z obecných zásad vyjádřených v části V.a) tohoto nálezu, a zejména z toho, že zásah státu (zde v podobě opatření obecné povahy přezkumného orgánu – krajského úřadu) ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný toliko tehdy, když to ochrana zákona nezbytně (pravidlo potřebnosti v rámci testu proporcionality) vyžaduje. Při rozhodování správního soudu o zákonnosti zásahu orgánu výkonné moci do samosprávy obce musí soud náležitě zvážit význam práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek poměřování těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě a jednoznačně odůvodnit, proč prolamuje ústavně zaručené právo obce na samosprávu při rozhodování o rozvoji svého území chráněného v hlavě sedmé Ústavy. Ústavní soud zdůrazňuje, že takovýto zásah do samosprávy obce musí být činěn pouze a jen v těch případech, kdy jednání obce je v příkrém rozporu se zájmy, které zákon (zde stavební zákon) chrání, přičemž počínání obce v samostatné působnosti musí být s těmito zájmy v nepochybném rozporu. Ústavní stížností napadená rozhodnutí trpí zejména tím nedostatkem, že tento test přiměřenosti zásahu orgánu veřejné moci do práva obce na samosprávu dostatečně nevyjadřují, resp. právo obce na samosprávu v rozsahu výše vymezeném ve svých rozhodnutích důsledně nezohlednily.

58. Sice klíčový závěr obecných soudů, že územní plán je koncipován jako statický dokument, a není proto možné, aby se sám od sebe v průběhu času a potřeb měnil (tedy není možné, aby se jeho obsah v průběhu času „samovolně“ vyvíjel prostřednictvím softwarové aplikace), je v zásadě správný, nicméně je chybně aplikován na regulaci tzv. regulačních bublin v přezkoumávané věci. Stanovené podmínky využití území, včetně podmínek prostorového uspořádání ve formě tzv. regulačních bublin a stanovení maximálního potenciálu území (indexu využití území), totiž zůstávají po dobu platnosti územního plánu stejné a lze je měnit pouze změnou územního plánu (postupem podle § 55 a násl. stavebního zákona).

59. Využitím regulace prostřednictvím tzv. regulačních bublin se tedy nemění obsah územního plánu, ale postupně se v čase přirozeně mění jeho předmět, tedy území územním plánem regulované. Jinými slovy řečeno, realizuje se výstavba v souladu s územním plánem (a regulací jím obsaženou) a postupně je územní plán uplatňován a naplňován. Softwarová

aplikace tedy „samovolně“ či nepředvídatelně nevytváří obsah územního plánu, ale toliko (na základě realizace výstavby a postupného „naplňování“ území) kontroluje předem nastavená pravidla (tím, že aplikuje výpočet stanoveného regulačního vzorce, který však nikterak nemění) a je schopna zajistit jejich dodržování.

60. Pro větší názornost lze poukázat na případ obdobné regulace, kterou jsou tzv. indexy podlažních ploch (IPP) stanovené na základě Územního plánu města Brna, když IPP vyjadřuje intenzitu využití území (např. z hlediska utváření charakteru území, možného zatížení technické infrastruktury apod.), tj. počet m2 hrubé podlažní plochy na m2 základní plochy. Tento index je stanoven za účelem regulace zástavby, aby nedošlo k překročení únosné míry zatížení území a aby byly zajištěny urbanistické hodnoty. IPP ve svých důsledcích vyjadřuje maximálně přípustnou hustotu budoucí zástavby či maximálně přípustnou výšku plánovaných staveb na určité ploše, přičemž realizací zástavby se toto území vyčerpává. O zákonnosti tohoto regulativu IPP pak (již) nejsou spory (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013 č. j. 1 Aos 2/2013-116, navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2013 č. j. 1 Aos 2/2013-135 a usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 56/13).

61. Regulace ve formě tzv. regulačních bublin tedy není sama o sobě dle Ústavního soudu v rozporu se stavebním zákonem, jelikož tento stanovuje, že mj. územní plánování sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje, určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků, přičemž se zastavitelné plochy vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území, nehledě již na samotný fakt toho, kde se území stěžovatele nachází (hledisko ochrany přírody a krajiny). To metoda tzv. regulačních bublin naplňuje. Jistě není *a priori* na překážku, když v 21. století existuje automatizovaný nástroj, který kontroluje předem jednoznačně stanovená pravidla regulace území, a to i na úseku územního plánování. Výtka obecných soudů, že není fakticky možné úplné přezkoumání správnosti aplikace tohoto algoritmu na konkrétní případy bez využití příslušné počítačové aplikace, je otázkou spíše technicistního charakteru a otázkou možnosti jednotlivých subjektů (žadatelů) ověřit soulad svého plánovaného záměru s územním plánem, což je však úkolem orgánů územního plánování v dalších řízeních a bez dalšího to nemůže vést k nezpochybnitelnému závěru o nezákonnosti předmětné regulace.

62. Mělo-li by být výše uvedené důvodem pro zrušení této regulace tzv. regulačních bublin, tak jedině na základě individuálního návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí postupem podle § 101a a násl. s. ř. s., když by došlo k prokazatelnému zásahu do veřejných subjektivních práv adresátů veřejnoprávního působení, který by nemohl být odstraněn jiným postupem, nikoliv však na základě vrchnostenského zásahu orgánu výkonné moci do práv územního samosprávného celku v podstatě v rovině aktu smíšené povahy, tedy opatření obecné povahy (blíže k jeho povaze sub 30 a 56).

63. Ústavní soud také nepřisvědčil právním závěrům obecných soudů, že by stěží bylo možné akceptovat stav, kdy by každá obec přistupovala k územnímu plánování zcela odlišným způsobem, jednotlivé územní plány by nebyly ani rámcově srovnatelné a územní plánování v sousedních obcích by nemělo žádné styčné body, tudíž není možné akceptovat nekonvenční prostředky regulace území. Jednak lze totiž souhlasit se stěžovatelem, který upozornil na fakt, že sousední obec Karpacz, která je na polském území, se také zjevně neřídí českým stavebním zákonem a vyhláškou č. 500/2006 Sb., dále na to, že některé sousední obce stěžovatele používají rovněž tzv. regulační bubliny, aniž by jim byly zrušeny, a je třeba zdůraznit také ten fakt, že není povinností jednotlivých obcí vůbec přijímat územní plány. Jistě lze souhlasit s obecnými soudy, že by bylo vhodné, aby jednotlivé územní plány byly alespoň rámcově srovnatelné, na druhou stranu tento požadavek nesmí zasahovat do jejich ústavně zaručeného práva na samosprávu při přijímání územně plánovací dokumentace pro jejich území, navíc,

když jim tuto povinnost výslovně nestanoví stavební zákon (pak by se ovšem stěží mohlo jednat o otázku vhodnou pro decentralizaci).

64. Konečně Ústavní soud nemohl v této souvislosti pustit ze zřetele, že obecné soudy také dostatečně nezohlednily specifičnost předmětného území, která je dána tím, že se město Pec pod Sněžkou nachází uprostřed Krkonošského národního parku, což je objektivní příčinnou náročnosti procesu přijímání územně plánovací dokumentace, a to i z důvodu nutnosti ochrany krajinného rázu, ochrany přírody a krajiny, ochrany zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, čili obecně ochranou životního prostředí, což má i ústavní aspekt (čl. 7 Ústavy a čl. 35 Listiny), stejně jako individuálních soukromých zájmů o umístění staveb v tomto území (i zde bude platit *beati possidentes*). Obecné soudy by měly ve svých rozhodnutích zvážit také ten fakt, že dle tvrzení stěžovatele (zachyceného opakovaně v předložené spisové dokumentaci) byl tento způsob regulace opakovaně a složitě projednán a dohodnut se Správou Krkonošského národního parku, přičemž celkový potenciál území byl po dlouhých a složitých diskuzích právě se Správou Krkonošského národního parku definován jako maximálně možný. I tento fakt měl být důsledně zvážen a vypořádán při posouzení zákonnosti této regulace území s tím, že by mělo být zkoumáno také to, jestli přijatá regulace ve formě tzv. regulačních bublin více neodpovídá požadavku na ochranu životního prostředí v dané oblasti (čl. 7 Ústavy a čl. 35 Listiny) se zohledněním udržitelného rozvoje území, než kdyby bylo území regulováno tzv. konvenčními metodami regulace. Těchto úvah jsou napadené rozsudky obecných soudů prosty, ačkoli se přímo dotýkají vymezení toho, co je místní zvláštností pro stěžovatele a co nutně podmiňuje jeho představy o tom, jak se má jeho území rozvíjet.

65. V nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2010 sp. zn. IV. ÚS 1403/09 (N 88/57 SbNU 155) Ústavní soud dovodil, že samospráva obcí je jedním z pilířů české ústavnosti, což však neznamená, že je zákonodárci upřeno regulovat zákonem výkon tohoto práva. S ohledem na uvedené Ústavní soud k této části pro úplnost konstatuje, že stavební zákon a prováděcí vyhlášku č. 500/2006 Sb. je v této otázce nutné (a možné bez využití postupu podle § 78 odst. 2 zákona o Ústavním soudu) ústavně konformně interpretovat tak, že vyhláška č. 500/2006 Sb. sice podrobněji upravuje náležitosti mj. obsahu územně plánovací dokumentace, včetně náležitostí dokladů spojených s jejich pořizováním, nicméně za situace, kdy obec v samostatné působnosti přijme územně plánovací dokumentaci jako výsledek svého ústavně zaručeného práva na samosprávu podle sedmé hlavy Ústavy, která obsahuje jiné prvky regulace než vyhláškou č. 500/2006 Sb. upravené, ale tato regulace nebude v rozporu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona (zejména dosti obecně formulovaným § 43 odst. 1 a § 18 stavebního zákona), tak takové jednání obce jako územního samosprávného celku nelze hodnotit bez dalšího jako vybočující z mezí zákonnosti a ústavnosti, ale jedná se právě o projev jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu při regulaci území v podobě územního plánu obce, nezasahuje-li do věcí, jejichž regulace má celostátní význam, tedy nikoli význam jen pro konkrétní územní společenství občanů. Ústavní soud tedy na tomto místě zdůrazňuje, že v přezkoumávané věci neřešil otázku případného rozporu přijatého územního plánu s regulativy stanovenými ve vyhlášce č. 500/2006 Sb., ale řešil právě oprávnění stěžovatele přijmout takovou regulaci svého území, která je souladná se stavebním zákonem za situace, kdy ji prováděcí právní předpis (zde vyhláška č. 500/2006 Sb.) výslovně neupravuje. Úkolem nově otevřeného řízení proto bude odlišit tyto otázky od otázek „místních záležitostí“ a v tomto duchu vykládat i ustanovení stavebního zákona, která krajský soud v napadeném rozhodnutí aplikoval. To je otázkou výkladu tzv. podústavního práva, a proto do jednotlivých podrobností Ústavní soud v rámci posuzované věci nepovažoval za vhodné vstupovat, a tím předjímat možné budoucí rozhodnutí v otázce ústavnosti, popř. zákonnosti napadeného opatření obecné povahy.

66. Na základě výše uvedeného Ústavní soud uzavírá, že ačkoli se stěžovatel „stanoveným postupem“, jak to vyžaduje čl. 36 odst. 1, 2 a 4 Listiny, domáhal svého tvrzeného

práva, krajský soud a Nejvyšší správní soud v jeho věci „zákonem stanoveným způsobem“ podle čl. 90 Ústavy nerozhodly, jelikož ve svých rozhodnutích patřičně nezohlednily ústavně zaručené právo stěžovatele na samosprávu podle čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy.

67. Ústavní soud nad rámec uvedeného dodává, že na závěrech obecných soudů týkajících se namítaných procesních vad v řízení o vydání napadeného opatření obecné povahy ze strany krajského úřadu (srov. body 44 až 51 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu) neshledal žádné extrémní vybočení z výkladových pravidel s ústavní relevancí, které by bylo důvodem pro jeho případný kasační zásah. Takovéto pochybení neshledal ani ohledně paušálního stanovení podmínek předložení dokumentace autorizovaným architektem (srov. bod 52 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu), ani stran podmínky zákazu zjednodušených postupů územního a stavebního řízení (srov. bod 53 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu), ani ohledně podmínky souhlasu zastupitelstva pro výstavbu bytových domů (srov. bod 54 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu), a konečně ani stran souhlasu vlastníků dalších (sousedních) pozemků (srov. bod 63 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu). Napadená rozhodnutí správních soudů (a to jak Nejvyššího správního soudu, tak krajského soudu) jsou v těchto otázkách řádně odůvodněná, jasná, rozumná a logická [viz nález ze dne 27. 3. 2012 sp. zn. IV. ÚS 3441/11 (N 61/64 SbNU 723)]. Stejně tak Ústavní soud nemohl přisvědčit argumentaci (důvod č. 4 – sub 12) stěžovatele v té jeho části, kde pro samosprávné korporace nárokuje právo na – jak to označuje „autonomní výklad“ zákona či autonomii výkladu práva, neboť (jestliže to tak stěžovatel chápe) by byla popřena dozorová oprávnění státu podle čl. 101 odst. 4 Ústavy.

## VI. Závěry

68. Na základě výše uvedeného proto Ústavní soud zrušil obě napadená soudní rozhodnutí, nikoli již ale (z důvodu minimalizace zásahů Ústavního soudu do činnosti jiných orgánů veřejné moci) napadené opatření obecné povahy krajského úřadu. Úkolem Ústavního soudu není vstupovat do oblasti kognice obecných soudů, a proto může posoudit pouze otázku dodržení ústavních kautel řádně vedeného soudního řízení, nikoli však předjímat budoucí výsledek nově otevřeného přezkumu zákonnosti předmětného opatření obecné povahy krajským soudem, který již bude založený na ústavně konformním výkladu právních předpisů.

69. Ústavní soud tak dospěl podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu k závěru, že napadeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu a napadeným rozsudkem krajského soudu došlo k porušení ústavně zaručeného práva stěžovatele na samosprávu podle čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy a jeho právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny, a proto ústavní stížnosti vyhověl a jí napadené rozsudky obou správních soudů podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil. Učinil tak bez nařízení ústního jednání, neboť od něho nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

70. Ve zbývající části ústavní stížnost podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu jako nepřípustnou odmítl, neboť napadené opatření obecné povahy krajského úřadu, jehož vykonatelnost je nadále odložena (viz sub 7), bude předmětem nového posouzení krajským soudem.

# Č. 79
# Vliv využití opravných prostředků na posouzení „dobrovolnosti“ splnění povinnosti vymáhané v exekuci a snížení nákladů exekuce (sp. zn. I. ÚS 3520/18 ze dne 14. května 2019)

**Pokud povinný v exekučním řízení k výzvě exekutora dobrovolně ve lhůtě splní vymáhanou povinnost, jsou splněny podmínky § 46 odst. 6 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, k určení odměny exekutora ve snížené výši, přestože povinný podal návrh na odklad exekuce a návrh na zastavení exekuce. „Dobrovolnost“ plnění nelze zpochybňovat odkazem na podané opravné prostředky, a „penalizovat“ tak povinného, který svou povinnost splnil.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Davida Uhlíře, soudce Vladimíra Sládečka a soudkyně Milady Tomkové (soudkyně zpravodajka) o ústavní stížnosti stěžovatele Tomáše Bolfa, právně zastoupeného Mgr. Pavlem Szkanderou, advokátem, sídlem Svatoplukova 1209, Frýdek-Místek, proti výroku I usnesení Okresního soudu v Přerově ze dne 24. srpna 2018 č. j. 28 EXE 1801/2017-117 a příkazu k úhradě nákladů exekuce vydanému soudním exekutorem JUDr. Lukášem Jíchou dne 6. června 2018 č. j. 203 Ex 50573/17-83, za účasti Okresního soudu v Přerově a JUDr. Lukáše Jíchy, soudního exekutora, sídlem exekutorského úřadu Komenského 38, Přerov, jako účastníků řízení a Aleny Janíkové jako vedlejší účastnice, takto:

**I. Výrokem I usnesení Okresního soudu v Přerově ze dne 24. srpna 2018 č. j. 28 EXE 1801/2017-117 a výrokem II příkazu k úhradě nákladů exekuce vydaného soudním exekutorem JUDr. Lukášem Jíchou dne 6. června 2018 č. j. 203 Ex 50573/17-83 byla porušena základní práva stěžovatele zaručená čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Výrok I usnesení Okresního soudu v Přerově ze dne 24. srpna 2018 č. j. 28 EXE 1801/2017-117 se ruší.**

**III. Výrok II příkazu k úhradě nákladů exekuce vydaného soudním exekutorem JUDr. Lukášem Jíchou dne 6. června 2018 č. j. 203 Ex 50573/17-83 o nákladech exekuce se ruší.**

**IV. Ve zbývající části se ústavní stížnost odmítá.**

## Odůvodnění

### I. Předchozí průběh řízení

1. Podáním podle ustanovení § 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 domáhal zrušení výroku I v záhlaví citovaného usnesení Okresního soudu v Přerově (dále jen „okresní soud“) a tamtéž citovaného příkazu k úhradě nákladů exekuce vydaného soudním

exekutorem JUDr. Lukášem Jíchou (dále jen „soudní exekutor“). Stěžovatel se domnívá, že uvedenými rozhodnutími došlo k porušení jeho základního práva na soudní ochranu zaručeného ustanovením čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a ustanovením čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů pod č. 209/1992 Sb.

2. Z ústavní stížnosti, napadaných rozhodnutí, spisu vedeného okresním soudem pod sp. zn. 28 EXE 1801/2017-117, spisu vedeného soudním exekutorem pod sp. zn. 203 Ex 50573/17 a z vyjádření účastníků řízení zjistil Ústavní soud následující skutečnosti pojící se k předmětu ústavní stížnosti.

3. Stěžovateli bylo v rámci exekučního řízení dne 2. 2. 2018 doručeno vyrozumění o zahájení exekuce ze dne 26. 1. 2018 č. j. 203 Ex 50573/17-17, exekuční příkaz ze dne 29. 1. 2018 č. j. 203 Ex 50573/17-23 a výzva dle § 46 odst. 6 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „exekuční řád“) k dobrovolnému splnění vymáhané povinnosti ze dne 29. 1. 2018 č. j. 203 Ex 50573/17-24, konkrétně uhrazení jistiny ve výši 1 495 000 Kč, zálohy na snížené náklady exekuce ve výši 138 430 Kč a nákladů vedlejší účastnice ve výši 27 044 Kč. Proti příkazu k úhradě nákladů exekuce podal stěžovatel námitky. Dále podal návrh na odklad exekuce a návrh na zastavení exekuce.

4. V reakci na oznámení soudního exekutora ze dne 22. 2. 2018 č. j. 203 Ex 50573/17--53 o výši aktuálního nedoplatku stěžovatel dne 23. 2. 2018 dobrovolně splnil vymáhanou povinnost, tj. splnil uloženou povinnost ve stanovené třicetidenní lhůtě k dobrovolnému splnění vymáhané povinnosti.

5. Následně okresní soud usnesením ze dne 20. 2. 2018 č. j. 28 EXE 1801/2017-46 zamítl návrh stěžovatele na odklad exekuce, které Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“) usnesením ze dne 27. 4. 2018 č. j. 40 Co 154/2018-87 potvrdil. Okresní soud také usnesením ze dne 21. 3. 2018 č. j. 28 EXE 1801/2017-71 zamítl návrh stěžovatele na zastavení exekuce. Toto rozhodnutí bylo usnesením krajského soudu ze dne 27. 4. 2018 č. j. 40 Co 155/2018-90 potvrzeno.

6. Poté vydal soudní exekutor ústavní stížností napadený příkaz k úhradě nákladů exekuce, kterým stěžovateli přikázal uhradit náklady vedlejší účastnice vzniklé v souvislosti s vedením exekuce ve výši 8 894 Kč (výrok I) a náklady exekuce ve výši 268 681 Kč (výrok II). Soudní exekutor tak stěžovateli uložil povinnost hradit plnou výši nákladů exekuce. V odůvodnění soudní exekutor mimo jiné uvedl, že s ohledem na podaný návrh na zastavení exekuce a návrh na odklad exekuce nebylo možné přistoupit k vyznačení doložky provedení exekuce a k vyplacení deponovaných finančních prostředků. Vzhledem k tomu nebylo podle soudního exekutora možné dovodit, že při úhradě částky bylo hrazeno za účelem splnění dluhu, neboť by podle jeho názoru muselo dojít ke zpětvzetí návrhu na zastavení exekuce tak, aby došlo k zastavení řízení o návrhu na zastavení exekuce a možnosti bezodkladného vyplacení pohledávky, protože stěžovatel svými podáními rozporoval některý z předpokladů vedení exekuce a požadoval její zastavení. Proto soudní exekutor považoval za důvodný svůj nárok na úhradu odměny v její plné výši.

7. Proti příkazu k úhradě nákladů exekuce podal stěžovatel námitky. Okresní soud ústavní stížností napadeným usnesením rozhodl tak, že příkaz k úhradě nákladů exekuce soudního exekutora změnil v části, kterou jím bylo rozhodnuto o nákladech exekuce a stěžovateli přikázal uhradit náklady exekuce ve výši 267 410 Kč (výrok I). Ve zbývajícím rozsahu, v němž bylo stěžovateli přikázáno uhradit náklady vedlejší účastnice, příkaz k úhradě nákladů exekuce potvrdil (výrok II). Okresní soud také určil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o námitkách proti příkazu k úhradě nákladů exekuce (výrok III) a soudnímu exekutorovi se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává (výrok IV). V odůvodnění přisvědčil tvrzení stěžovatele o jeho plněních. Dále uvedl, že z ustanovení § 46

odst. 6 exekučního řádu a ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 330/2001 Sb., o odměně a náhradách soudního exekutora, o odměně a náhradě hotových výdajů správce podniku a o podmínkách pojištění odpovědnosti za škody způsobené exekutorem, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „vyhláška o odměně a náhradách soudního exekutora“) je třeba dovodit, že podmínkou *sine qua non* pro postup dle těchto ustanovení a určení odměny soudního exekutora v poloviční výši a skončení exekuce právní mocí příkazu k úhradě nákladů exekuce vydaného dle § 46 odst. 6 exekučního řádu je dobrovolné podrobení se povinného exekučnímu titulu, a to ve lhůtě 30 dní od doručení výzvy soudního exekutora k dobrovolnému splnění povinnosti, včetně zaplacení zálohy na snížené náklady exekuce a náklady oprávněného. K tomu však dle názoru okresního soudu nedošlo, neboť stěžovatel brojil proti provádění exekuce podanými návrhy na odklad exekuce a na zastavení exekuce, přičemž v řízení o těchto návrzích aktivně pokračoval i v odvolacích řízeních. Takovou situaci a kroky ze strany stěžovatele nelze podle okresního soudu považovat za splnění vymáhané povinnosti uložené exekučním příkazem. Stěžovatel podle jeho názoru složil u exekutora vymáhanou částku, aniž by tím dobrovolně plnil vymáhanou povinnost.

## II. Argumentace stěžovatele

8. Ve své ústavní stížnosti stěžovatel, po obšírné rekapitulaci skutkového stavu, uvádí, že soudní exekutor ani okresní soud, tj. účastníci řízení, nerozhodli správně, neboť v souladu s obdrženou výzvou k dobrovolnému splnění povinnosti uhradil požadované částky včetně zálohy na snížené náklady exekuce na účet soudního exekutora. Podle jeho názoru mu tedy má plynout výhoda předvídaná ustanovením § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky o odměně a náhradách soudního exekutora. Svá práva na podání návrhu na odklad exekuce a návrhu na zastavení exekuce využil proto, že důvodně očekával, že jeho podáním bude vyhověno. Jednáním soudního exekutora a následně okresního soudu došlo dle jeho názoru k zásahu do jeho ústavně chráněných základních práv a svobod.

## III. Vyjádření účastníka řízení a vedlejší účastnice řízení

9. Soudkyně zpravodajka podle ustanovení § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslala ústavní stížnost k vyjádření účastníkům řízení a vedlejší účastnici řízení. Současně si vyžádala spis vedený k věci okresním soudem a spis vedený soudním exekutorem.

10. Okresní soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že se řídil všemi právními normami citovanými v ústavní stížností napadeném usnesení. Svůj výklad považuje za ústavně konformní. Okresní soud je přesvědčen, že kroky stěžovatele exekuci nezanedbatelně prodlužovaly, vedly k další činnosti soudního exekutora a k faktickému odložení možnosti soudního exekutora vyplatit v exekuci vymáhané plnění vedlejší účastnici. Napadené usnesení považuje za správné a neporušující základní práva stěžovatele. Proto ve svém vyjádření navrhl, aby Ústavní soud ústavní stížnost zamítl.

11. Soudní exekutor ve svém vyjádření uvedl, že základní práva a svobody stěžovatele zasaženy nebyly, a to proto, že neplnil dobrovolně, ale využitím svých procesních práv zdržoval vyplacení pohledávky vedlejší účastnice. Soudní exekutor se dále odvolal na usnesení sp. zn. I. ÚS 3358/16 ze dne 15. 5. 2018 (všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou přístupná na http://nalus.usoud.cz).

12. Vedlejší účastnice se svého postavení podle ustanovení § 28 odst. 2 zákona o Ústavním soudu vzdala.

13. Vyjádření účastníků řízení Ústavní soud stěžovateli k replice nezasílal, neboť se v nich jen odkazuje na napadaná rozhodnutí a nevnáší do posuzovaného případu nové skutečnosti či právní úvahy, které by byly stěžovateli – vzhledem k obsahu jeho podání a obsahu napadených rozhodnutí – neznámé.

## IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

14. Ústavní soud zkoumal splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu posouzení příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

## V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

15. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy České republiky), který není součástí soustavy soudů (srov. čl. 90 a čl. 91 odst. 1 Ústavy České republiky) a nepřísluší mu právo dozoru nad jejich rozhodovací činností. K tomu má pravomoc pouze tehdy, pokud obecné soudy svými rozhodnutími zasáhly do ústavně zaručených základních práv a svobod fyzické či právnické osoby, aniž by respektovaly ústavní pořádek České republiky, včetně relevantních mezinárodních závazků právní povahy. Proto Ústavní soud napadený rozsudek okresního soudu a napadený příkaz k úhradě nákladů exekuce přezkoumal z pohledu porušení ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovatele a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

16. Ústavní soud rovněž připomíná, že v oblasti náhrady nákladů řízení realizuje svou pravomoc rezervovaně, neboť spor o náhradu nákladů řízení zpravidla nedosahuje intenzity znamenající porušení základních práv a svobod stěžovatelů. Avšak i v těchto případech dle své setrvalé rozhodovací praxe konstatuje přesah z oblasti podústavního práva do ústavněprávní roviny v případech extrémního vykročení z procesních pravidel nebo v případech zjevného a neodůvodněného vybočení z výkladového nebo aplikačního standardu, jenž je v rozhodovací praxi orgánů veřejné moci respektován [viz např. nález sp. zn. IV. ÚS 600/17 ze dne 8. 11. 2018 (N 181/91 SbNU 255)].

17. Podstatou posuzované ústavní stížnosti je rozpor mezi výkladem ustanovení § 46 odst. 6 exekučního řádu v části směřující k podmínkám snížení nákladů exekuce. Stěžovatel je přesvědčen, že plnil, a má tedy nárok na snížení nákladů exekuce. Účastníci řízení naopak zastávají názor, že pokud stěžovatel podal návrhy na odklad exekuce a návrh na zastavení exekuce, nejedná se o dobrovolné plnění a vedlejší účastnici nemohlo být plnění postoupeno.

18. Při výkladu právních předpisů je nezbytné dodržovat postup, který vede k závěrům, které jsou v souladu s ústavním pořádkem České republiky a v co největší míře chrání základní práva a svobody všech účastníků, tedy postup, který minimalizuje zásahy do jejich ústavně zaručených práv a svobod. S ohledem na tuto základní premisu je nezbytné přistoupit i k výkladu příslušných ustanovení exekučního řádu a vyhlášky o odměně a náhradách soudního exekutora.

19. Důsledkem postupu účastníků řízení, tj. soudního exekutora a okresního soudu, je, že stěžovatel je sankcionován za využití opravných prostředků daných zákonem. A to i s ohledem na to, že by případnou sankcí byla „pouze“ povinnost nést náklady exekučního řízení v plné výši. Z Listiny, jakož ani z dalších právních předpisů nejvyšší právní síly neplyne povinnost státu takový benefit vytvořit. Avšak v situaci, kdy je zákonem (exekučním řádem) stanoven, je nezbytné aplikovat jej ve všech případech, ve kterých jsou splněny zákonem předvídané podmínky. Je nezbytné připomenout, že i exekuční řízení podléhá principům spojeným s tzv. soudní ochranou práv, jak plyne např. z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Central Mediterranean Development Corporation Limited proti Maltě* ze dne 22. 11. 2011 č. 18544/08 (§ 23).

20. Účelem vymáhacích řízení, tedy i exekučního řízení, je naplnění jednoho ze základních znaků práva – vynutitelnosti. Soudní exekutor v těchto případech dosahuje splnění povinnosti stanovené právem i přes absentující vůli povinného plnit. V tomto případě však

stěžovatel v roli povinného splnil určenou povinnost. Nebyly tedy naplněny podmínky, na něž se soudní exekutor odvolává citací usnesení sp. zn. I. ÚS 3358/16, neboť v něm je popsána situace, ve které povinný využil opravné prostředky, ale současně nesplnil uloženou povinnost. V případě, který je nyní posuzován Ústavním soudem, však vedlejší účastnice měla záruku, že její nároky budou uspokojeny, bude-li právní titul soudem uznán jako oprávněný. Neexistoval tedy důvod penalizovat stěžovatele, který svou povinnost splnil.

21. Znění ustanovení § 46 odst. 6 exekučního řádu a § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky o odměně a náhradách soudního exekutora nepředpokládá jiné podmínky než včasné splnění vymáhaného nároku a uhrazení zálohy na snížené náklady exekuce a na náklady oprávněného. Výklad podaný účastníky řízení, který odkazuje na ustanovení § 44a odst. 2 a ustanovení § 54 odst. 1 exekučního řádu, rovněž nelze akceptovat, neboť normy v nich obsažené jednak směřují ke zcela jinému účelu, ale také nijak nezakládají další podmínky, které je nezbytné splnit pro snížení nákladů exekučního řízení. Výklad provedený účastníky řízení tak nešetřil základní práva a svobody stěžovatele. Dobrovolnost předpokládaná ústavní stížností napadenými rozhodnutími je vykládána natolik extenzivně, že zasahuje do základních práv a svobod stěžovatele.

22. Ústavní soud si je vědom, že při exekučním řízení bylo nezbytné také v co největší míře chránit základní práva a svobody vedlejší účastnice. I v tomto ohledu je však nutné zopakovat, že její práva byla dostatečně chráněna splněním povinnosti a zaplacením na účet soudního exekutora. Ústavní soud současně připomíná, že stát, jehož jménem účastníci řízení jednali, se nemůže odvolávat na to, že by případné průtahy při výkonu rozhodnutí byly způsobeny tím, že stěžovatel využil svá práva výslovně daná zákonem (viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Vogiatzis a další proti Řecku* ze dne 1. 7. 2010 č. 17588/08).

23. Stěžovatel ve své ústavní stížnosti střídavě požaduje zrušení celého usnesení okresního soudu, resp. zrušení pouze jeho výroku I. Srovnatelné lavírování je patrné při požadavku na zrušení celého příkazu k úhradě nákladů exekuce, přičemž k jeho výroku I (dotýkajícímu se nákladů vedlejší účastnice) nepředkládá stěžovatel Ústavnímu soudu žádnou argumentaci. Ústavní soud proto připomíná, že je vázán pouze rozsahem ústavní stížnosti [viz např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 16/94 ze dne 21. 7. 1994 (U 14/2 SbNU 227)]. Současně je i Ústavní soud povinen vykonávat svou pravomoc tak, aby nezasahoval do rozhodovací pravomoci jiných orgánů veřejné moci nad nezbytnou míru. Proto Ústavní soud přistoupil pouze ke zrušení těch částí napadených rozhodnutí, které zasahují do základních práv a svobod stěžovatele. Ve zbývajících částech posoudil Ústavní soud stížnost jako zjevně neopodstatněnou, protože není patrné, že by mohla kolidovat se základními právy a svobodami stěžovatele.

24. S ohledem na výše popsaný nepřípustný zásah do základních práv stěžovatele na soudní ochranu zaručených ustanovením čl. 36 odst. 1 Listiny, který byl způsoben provedeným výkladem stanovujícím podmínky nad rámec daný zákonem, a vzhledem k nesprávnému vyčíslení nákladů exekučního řízení také s ohledem na nepřípustný zásah do práva vlastnit majetek zaručeného čl. 11 odst. 1 Listiny Ústavní soud příslušné části rozhodnutí orgánů veřejné moci podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

25. Ve zbývajících částech Ústavní soud podanou ústavní stížnost mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jako návrh zjevně neopodstatněný odmítl.

26. Ústavní soud rozhodl bez ústního jednání, neboť od něj nebylo možné očekávat další objasnění věci (viz ustanovení § 44 zákona o Ústavním soudu).

# Č. 80
# Princip předvídatelnosti rozhodování (osvobození od soudních poplatků)
# (sp. zn. II. ÚS 1966/18 ze dne 17. května 2019)

**Z ústavního principu rovnosti (čl. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny, čl. 96 odst. 1 Ústavy) a právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy) plyne požadavek na shodný výklad zákona ve srovnatelných případech, tedy princip předvídatelnosti rozhodování, který znamená, že účastníci právních vztahů mohou legitimně očekávat, že státní orgány budou ve skutkově a právně srovnatelných případech rozhodovat – v celkovém vyznění – stejně.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka, soudkyně Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a soudce Ludvíka Davida o ústavní stížnosti stěžovatele L. V., zastoupeného JUDr. Josefem Šírkem, advokátem, se sídlem Dr. Bureše 1185/1, České Budějovice, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 94/2017-43 ze dne 24. 4. 2018 a usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 45/2017-64 ze dne 19. 4. 2017, za účasti Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Brně jako účastníků řízení, takto:

**I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 94/2017-43 ze dne 24. 4. 2018 bylo porušeno základní právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Toto rozhodnutí se proto ruší.**

**III. V části směřující proti usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 45/2017-64 ze dne 19. 4. 2017 se ústavní stížnost odmítá.**

## Odůvodnění

### I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Stěžovatel jako žalobce v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu požádal o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce z řad advokátů. Ve své žádosti uvedl, že jeho jediným příjmem je invalidní důchod ve výši 6 142 Kč měsíčně, na nájem ve výši 5 870 Kč měsíčně si musí půjčovat a kromě toho musí platit měsíčně 500 Kč jako doplatky za léky, které užívá, neboť podle žádosti trpí „těžkou depresí“. Stěžovatel dále uvedl, že ustanovení zástupce z řad advokátů je nezbytné pro ochranu jeho práv, neboť jako právní laik není schopen se hájit sám. K žádosti stěžovatel připojil mimo jiné oznámení České správy sociálního zabezpečení o zvýšení důchodu na 6 142 Kč měsíčně a „potvrzení o zdravotním stavu“, vydané jeho registrujícím lékařem, podle něhož je stěžovatel „dlouhodobě dispensarizován a léčen […] pro těžkou endoreaktivní depresivní fázi, trvale medikován, ale nedaří se dosáhnout kvalitní lékové remise“. Podle názoru registrujícího lékaře by účast stěžovatele na soudním jednání mohla zhoršit jeho zdravotní stav a vzhledem ke stěžovatelově „impulsivnosti v jednání hrozí i nebezpečí konfliktu“, který by podle registrujícího lékaře mohl mít pro stěžovatele vážné důsledky.

2. Krajský soud v Brně napadeným usnesením přiznal stěžovateli osvobození od soudních poplatků ve výši 90 % a zamítl jeho návrh na ustanovení zástupce z řad advokátů. Podle krajského soudu je úplné osvobození od soudních poplatků výjimečným institutem a i osoby s nízkými příjmy „by se měly na [soudních poplatcích za řízení] určitou měrou podílet“. Krajský soud vyšel z údajů, které o svých poměrech uvedl stěžovatel v žádosti, a dospěl k závěru, že přiměřené je přiznat stěžovateli osvobození od soudních poplatků ve výši 90 %. Podle krajského soudu tak stěžovatel „bude povinen uhradit na soudním poplatku za podanou žalobu proti správnímu rozhodnutí pouze symbolickou částku ve výši 300 Kč namísto plných 3 000 Kč. I v případě částečného osvobození je dle krajského soudu možné rozhodnout o ustanovení zástupce z řad advokátů. Ve stěžovatelově případě to však není nezbytné pro ochranu jeho práv, a to vzhledem k předmětu sporu, předpokládané právní složitosti věci, která „není nikterak vysoká“, a vzhledem k tomu, že stěžovatel prostřednictvím vlastních podání prokázal, že se v právní problematice dobře orientuje a je schopen podrobné právní argumentace včetně vyhledání a citace soudní judikatury.

3. Stěžovatel podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že nájemné činí 6 500 Kč měsíčně a že měsíčně potřebuje na živobytí částku 3 410 Kč, na kterou si kvůli nájmu musí půjčovat. Uvedl, že zástupce z řad advokátů mu měl být ustaven i kvůli tomu, že trpí těžkou depresí. Namítá, že žaloby nepřipravuje osobně, od roku 2012 je sepisují advokáti a on „je jen podepisuje“.

4. V jiné stěžovatelově věci Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 2 As 370/2017-25 ze dne 25. 1. 2018 stěžovateli ustanovil opatrovníka z řad advokátů a zrušil usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích, který stěžovateli nepřiznal osvobození od soudních poplatků a zamítl jeho žádost o ustanovení zástupce v řízení. V této věci stěžovatel ve své původní žádosti mimo jiné uváděl, že „nemá jiný příjem než důchod ve výši 6 142 Kč měsíčně a přitom pečuje o závislou osobu. Z uvedeného příjmu musí hradit nájemné 6 500 Kč“, což doložil oznámením České správy sociálního zabezpečení o výši důchodu za leden 2017 (bod 31). Na výzvu krajského soudu doplnil svá tvrzení a předložil smlouvu o podnájmu, smlouvu o poskytování služeb asistentem sociální péče a další doklady, dále poukázal i na své přechodné duševní postižení – těžkou depresi, kterou dokládal lékařskými zprávami (bod 33). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že pokud měl krajský soud další pochybnosti o příjmech a výdajích stěžovatele „a měl jasnou představu, čím by je měl stěžovatel prokázat, měl vyzvat stěžovatele k jejich doložení, aby je ten mohl v rámci součinnosti předložit“ (bod 40), přičemž „přechodnou psychickou poruchu stěžovatele [je třeba] zohlednit jako možnou překážku v možnosti obstarat si další finanční prostředky“ (bod 41). Ačkoliv má „žaloba podaná stěžovatelem dostatečnou kvalitu“, jeho zdravotní postižení má podle Nejvyššího správního soudu „nepochybně dopad na jeho možnosti vystupovat v soudním řízení“, navíc podle Nejvyššího správního soudu nebylo možné odhlédnout od jiného usnesení krajského soudu, v němž stěžovateli zástupkyně z řad advokátů s ohledem na jeho zdravotní stav ustanovena byla.

5. V projednávané věci Nejvyšší správní soud nejprve dne 3. 7. 2017 ustanovil stěžovateli na základě jeho žádosti pro řízení o kasační stížnosti opatrovníka z řad advokátů kvůli jeho nepříznivému zdravotnímu stavu (přechodné duševní poruše).

6. Nejvyšší správní soud poté napadeným rozsudkem zamítl kasační stížnost stěžovatele. Uvedl, že osvobození ve výši 90 % se týká všech poplatkových povinností, jak plyne z výroku. I když stěžovatel nedoložil svá tvrzení o příjmech a výdajích, nekladl mu to krajský soud k tíži a vycházel z jeho tvrzení. Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že ve stěžovatelově případě není důvod k tomu, aby bylo výjimečně přistoupeno k úplnému osvobození od soudních poplatků. Podle Nejvyššího správního soudu stěžovatel až v kasační stížnosti tvrdí, že výše nájemného činí 6 500 Kč (původně tvrdil 5 870 Kč) a že „na živobytí si musí půjčovat“ a k nově tvrzeným skutečnostem není možné v řízení o kasační stížnosti

přihlížet. Nejvyšší správní soud se ztotožnil i se závěrem, že stěžovateli není třeba ustanovit zástupce z řad advokátů, protože „[z]e stěžovatelových podání, která činil (sepisoval) vždy osobně, nelze shledat, že by byl při uplatnění ochrany svých práv jakkoliv limitován svou zdravotní indispozicí, a ani z lékařské zprávy […] nevyplývá, že by stěžovatel vůbec nebyl schopen činit vůči soudu úkony (zejména písemná podání), nýbrž se zde naznačuje problematičnost jeho účasti při jednáních soudu“. Podle napadeného rozsudku je Nejvyššímu správnímu soudu z úřední činnosti známo, že stěžovatel „má s vedením řízení před správními soudy bohaté zkušenosti (jen před Nejvyšším správním soudem vedl desítky řízení)“. K tvrzení, že stěžovatel nesepisuje svá podání sám, ale že je připravují advokáti, podle Nejvyššího správního soudu nelze přihlížet a krajský soud tuto skutečnost ze spisu rozpoznat nemohl. V dalším řízení může krajský soud zvážit, zda stěžovateli nemá být ustanoven opatrovník.

## II. Argumentace stran

7. Stěžovatel v ústavní stížnosti, která podle obsahu směřuje proti napadenému rozsudku Nejvyššího správního soudu a usnesení krajského soudu, namítá, že bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces „včetně práva na přístup k soudu, rovnost před zákonem a účinný právní prostředek nápravy“ a právo na ochranu majetku, v této souvislosti stěžovatel odkazuje na čl. 11 odst. 1, čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 2 odst. 3 a 4 a čl. 4 Ústavy a dále na čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy.

8. Stěžovatel uvádí, že mu bylo přiznáno jen částečné osvobození pouze od poplatku ze žaloby, nikoliv úplné osvobození od všech poplatků. Podle stěžovatele ho krajský soud nevyzval k odstranění vad žádosti a nepoučil ho o následcích jejich neodstranění. O vadách žádosti se stěžovatel dozvěděl až z napadeného usnesení krajského soudu, čímž krajský soud porušil zásadu zákazu překvapivých rozhodnutí a kontradiktornosti řízení. Stěžovatel dále brojí proti závěru, že k ochraně jeho práv není nezbytně třeba zastoupení advokátem, neboť z jeho podání vyplývá, že má potřebné odborné znalosti. Namítá, že i kasační stížnost mu sestavili dva advokáti v bezplatné právní poradně. Nejvyšší správní soud podle něj v jiné „právně i věcně shodné věci“ rozsudkem č. j. 2 As 370/2017-25 ze dne 25. 1. 2018 zrušil usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích, který stěžovateli nepřiznal osvobození od soudních poplatků a zamítl jeho žádost o ustanovení zástupce v řízení (viz bod 4 výše). Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku podle stěžovatele dovodil, že „stěžovatel má právo na úplné osvobození od soudních poplatků […] a zastoupení opatrovníkem z řad advokátů“, navíc mu úplné osvobození od soudních poplatků posléze Krajský soud v Českých Budějovicích přiznal. Nejvyšší správní soud tak podle stěžovatele porušil zásadu legitimního očekávání, že budou shodně posouzeny věcně a právně shodné věci. Ustanovení opatrovníka namísto zástupce z řad advokátů pokládá stěžovatel za „obezličku“ a namítá, že odměna opatrovníka je řádově nižší než advokáta a je „spíše demotivující“.

9. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření navrhl, aby byla ústavní stížnost odmítnuta jako zjevně neopodstatněná. Uvedl, že se námitky stěžovatele neliší od těch uplatněných v kasační stížnosti, a odkázal na napadený rozsudek. Podle Nejvyššího správního soudu se částečné osvobození vztahuje na veškeré soudní poplatky, nejen na poplatek za žalobu. Pokud jde o neustavení zástupce z řad advokátů, z podání stěžovatele nebylo patrné, že je nepíše stěžovatel sám, ale třetí osoby s právním vzděláním. Odkaz stěžovatele na rozsudek č. j. 2 As 370/2017-25 ze dne 25. 1. 2018 není podle Nejvyššího správního soudu případný, neboť „tvrzení a podklady, z nichž soud vycházel v poukazované věci, se dílem odchylovaly od těch [uplatňovaných nyní]“, v této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje na body 31 a 33 citovaného rozsudku. Správní soudy s ohledem na zásadu dispoziční nemohou za účastníka domýšlet jiné důvody a další skutečnosti, jež by opodstatňovaly vyhovění uplatněným návrhům. Závěrem Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelovy výhrady k ustanovení

opatrovníka, a nikoliv zástupce kvůli odlišné výši náhrad poskytovaných za jejich činnost se netýkají stěžovatelových základních práv.

10. Krajský soud ve svém vyjádření navrhl, aby byla ústavní stížnost odmítnuta jako zjevně neopodstatněná, případně aby byla zamítnuta. Krajský soud odkázal na odůvodnění napadených rozhodnutí a zopakoval argumentaci v nich obsaženou.

11. Krajský úřad Kraje Vysočina se vzdal postavení vedlejšího účastníka řízení.

## III. Hodnocení Ústavního soudu

12. Ústavní stížnost směřující proti rozhodnutím, která se věcně týkala osvobození stěžovatele od soudních poplatků a ustanovení zástupce z řad advokátů, splňuje předpoklady pro věcné projednání, zejména je přípustná [srov. nález sp. zn. I. ÚS 684/05 ze dne 4. 8. 2006 (N 149/42 SbNU 209), v němž bylo přezkoumáváno zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce z řad advokátů; nebo nález sp. zn. IV. ÚS 121/11 ze dne 17. 5. 2011 (N 96/61 SbNU 489), který se týká přezkumu rozhodnutí o osvobození od soudních poplatků a zastoupení advokátem].

13. Podle stěžovatele Nejvyšší správní soud napadeným rozsudkem rozhodl jinak než v rozsudku č. j. 2 As 370/2017-25 ze dne 25. 1. 2018, ačkoliv šlo o právně a skutkově totožné věci, navíc šlo o věc stejného stěžovatele.

14. Ústavní soud ve své judikatuře dovodil, že z ústavního principu rovnosti (čl. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny, čl. 96 odst. 1 Ústavy) a právní jistoty, která neoddělitelně patří ke znakům právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), plyne požadavek na shodný výklad zákona ve srovnatelných případech. Jinak vyjádřeno, z těchto ustanovení vyplývá princip předvídatelnosti rozhodování, který „znamená, že účastníci právních vztahů mohou legitimně očekávat, že státní orgány budou ve skutkově a právně srovnatelných případech rozhodovat – v celkovém vyznění – stejně“ [nález sp. zn. II. ÚS 2571/16 ze dne 8. 11. 2016 (N 214/83 SbNU 391), bod 16; srov. obdobně např. nález sp. zn. I. ÚS 3755/17 ze dne 15. 8. 2018 (N 135/90 SbNU 227), bod 25, či nález sp. zn. III. ÚS 252/04 ze dne 25. 1. 2005 (N 16/36 SbNU 173)].

15. V obecné rovině je rozdílná rozhodovací praxe soudů o totožných věcech nežádoucí. Jak Ústavní soud již v minulosti zdůraznil, materiální právní stát je vystavěn mimo jiné na důvěře občanů v právo a právní řád. Podmínkou takové důvěry je stabilita právního řádu a dostatečná míra právní jistoty občanů. Stabilita právního řádu a právní jistota jsou ovlivňovány nejen legislativní činností státu (tvorbou práva), ale též činností státních orgánů aplikujících právo, neboť teprve aplikace a interpretace právních norem vytváří ve veřejnosti vědomí toho, co je a co není právem. Stabilitu práva, právní jistotu jednotlivce a v konečném důsledku též míru důvěry občanů v právo a v instituce právního státu jako takové proto ovlivňuje i to, jakým způsobem orgány aplikující právo, tedy především soudy, jejichž základním úkolem je poskytovat ochranu právům (čl. 90 Ústavy), přistupují k výkladu právních norem. Princip rovnosti před zákonem pak znamená, že zákon by měl být vykládán pro všechny případy splňující stejné podmínky stejně [nález sp. zn. II. ÚS 566/05 ze dne 20. 9. 2006 (N 170/42 SbNU 455); nález sp. zn. I. ÚS 3324/15 ze dne 14. 6. 2016 (N 113/81 SbNU 771), bod 16; nález sp. zn. II. ÚS 2588/16 ze dne 24. 11. 2016 (N 223/83 SbNU 481), bod 9].

16. Rovnost a předvídatelnost přitom Ústavní soud nevnímá absolutně, neboť i dvě rozdílná řešení (v rovině tzv. podústavního práva) v téže věci mohou být ústavně konformní. Je však nutné, aby obě tato řešení byla řádně, racionálně a ústavně konformně odůvodněna [viz nález sp. zn. III. ÚS 1441/17 ze dne 19. 12. 2017 (N 234/87 SbNU 801), bod 32, či nález sp. zn. II. ÚS 1189/15 ze dne 13. 12. 2016 (N 240/83 SbNU 739), bod 18]. Stejně tak „změna judikatury není absolutně vyloučena, ale je namístě vždy, dospěje-li soud k závěru, že dosud aplikovaná interpretační alternativa není správná, tzn. že je z dobrých důvodů méně přesvědčivá než jiné nabízející se interpretace, a že i při zohlednění hodnoty právní jistoty a s ní spojeného zájmu na stabilitě právních (a tedy společenských) vztahů nelze dosavadní interpretaci přesvědčivě hájit. […] pokud se soud domnívá, že by bylo vhodné se od judikatury odchýlit,

musí toto své rozhodnutí podložit dostatečnými argumenty a zároveň vstříc odlišným rozhodnutím uvést, proč považuje názor v nich obsažený za neudržitelný či právně chybný“ [nález sp. zn. II. ÚS 2571/16 ze dne 8. 11. 2016 (N 214/83 SbNU 391), body 17–18].

17. Nedodržení těchto principů představuje porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny [viz z poslední doby např. nález sp. zn. II. ÚS 387/18 ze dne 17. 8. 2018 (N 138/90 SbNU 259), bod 19].

18. Ústavní soud shrnuje, že z ústavního principu rovnosti (čl. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny, čl. 96 odst. 1 Ústavy) a právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy) plyne požadavek na shodný výklad zákona ve srovnatelných případech, tedy princip předvídatelnosti rozhodování, který znamená, že účastníci právních vztahů mohou legitimně očekávat, že státní orgány budou ve skutkově a právně srovnatelných případech rozhodovat – v celkovém vyznění – stejně.

19. Napadeným rozsudkem Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost stěžovatele proti rozhodnutí krajského soudu ve výroku, jímž byla zamítnuta žádost stěžovatele o ustanovení zástupce z řad advokátů. V jiné stěžovatelově věci však Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 2 As 370/2017-25 ze dne 25. 1. 2018 naopak takové rozhodnutí zrušil. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud výslovně zmínil, že i když má „žaloba podaná stěžovatelem dostatečnou kvalitu“, jeho zdravotní postižení má „nepochybně dopad na jeho možnosti vystupovat v soudním řízení“. V napadeném rozsudku je naopak kvalita podání stěžovatele důvodem, proč mu nebyl zástupce z řad advokátů ustanoven. Toto odlišné posouzení obdobného případu Nejvyšší správní soud nijak nevysvětlil. V okolnostech projednávané věci bylo povinností Nejvyššího správního soudu se se svým dřívějším rozsudkem vypořádat výslovně [Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku sám uvádí, že mu je z úřední činnosti známo množství sporů vedených stěžovatelem, takže si musel být vědom jiných svých rozhodnutí o stěžovatelových věcech. Navíc Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 2588/16 ze dne 24. 11. 2016 (N 223/83 SbNU 481), bodě 18, dokonce dovodil, že každý obecný soud by měl znát svou vlastní judikaturu a vypořádat se s ní bez ohledu na to, zda se jí účastníci řízení sami dovolávají]. Ústavní soud podotýká, že v rozsudku č. j. 2 As 370/2017-25 nebyla kvalita podání stěžovatele vůbec rozhodující, a proto nebyla relevantní otázka, kdo podání sepisoval, zda stěžovatel, nebo osoby s právním vzděláním. Pokud by to nyní obecné soudy za relevantní považovaly, je třeba, aby stěžovateli poskytly prostor uplatnit k tomu svá tvrzení.

20. V této situaci se Ústavní soud nemusí zabývat otázkou, zda je z pohledu základních práv stěžovatele rozdíl mezi ustanovením opatrovníka a zástupce z řad advokátů s ohledem na jím tvrzené rozdíly v odměňování. S ohledem na tvrzení stěžovatele, že trpí přechodným duševním postižením, ovšem Ústavní soud považuje za vhodné připomenout, že v nálezu sp. zn. I. ÚS 2933/15 ze dne 9. 2. 2016 (N 31/80 SbNU 401), bodě 12, s odkazem na čl. 13 odst. 1 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 10/2010 Sb. m. s.) obecně shrnul, že „účastní-li se soudního řízení osoba se zdravotním postižením […], a to zejména pokud se v řízení jedná o její práva či povinnosti, jsou obecné soudy povinny zpozornět a zvlášť dbát na to, aby tato osoba mohla v řízení plně uplatnit svá práva stejně jako jiní účastníci řízení. Přitom je třeba samozřejmě přihlížet k charakteru postižení konkrétní dotčené osoby a podle toho přijmout případná kompenzační opatření“. Dále pak Ústavní soud upřesnil: „V případě osob s duševním postižením tak kupříkladu minimálním přiměřeným opatřením zpravidla bude ustanovení zástupce pro řízení z řad advokátů, tak aby byla náležitě zajištěna ochrana jejich práv.“

21. Dále byla napadeným rozsudkem zamítnuta kasační stížnost i proti výroku, kterým krajský soud přiznal stěžovateli osvobození od soudních poplatků ve výši 90 % namísto požadovaného úplného osvobození. Ústavní soud konstatuje, že dle výroku krajského soudu bylo stěžovateli přiznáno částečné osvobození z každé poplatkové povinnosti, nikoliv pouze z poplatku za podání žaloby, jak tvrdí stěžovatel – tento poplatek je v odůvodnění uveden pouze

jako příklad. V jiné stěžovatelově věci Nejvyšší správní soud opakovaně citovaným rozsudkem č. j. 2 As 370/2017-25 ze dne 25. 1. 2018 zrušil výrok, kterým byla zcela zamítnuta žádost stěžovatele o osvobození od soudních poplatků, neboť krajský soud měl dle citovaného rozsudku stěžovatele vyzvat k doložení konkrétních podkladů, pokud přetrvávaly jeho pochybnosti o tvrzeních stěžovatele. Není tedy pravda, že by Nejvyšší správní soud sám dospěl k závěru, že stěžovateli má být přiznáno úplné osvobození od soudních poplatků. V projednávané věci krajský soud pochybnosti o tvrzení stěžovatele neměl, naopak z jeho tvrzení vyšel i bez doložení podkladů, které by krajský soud a Nejvyšší správní soud jinak vyžadovaly. Toto rozlišení obou případů měl učinit Nevyšší správní soud, avšak Ústavní soud konstatuje, že toto pochybení nemá ústavněprávní rozměr.

22. Přesto ani v této části napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu nemůže obstát. Ústavní soud přistupuje k přezkumu rozhodování obecných soudů o osvobození od soudních poplatků zdrženlivě, nicméně v případech svévole, libovůle či extrémního vybočení z principů spravedlnosti je jeho zásah namístě; tyto případy Ústavní soud kvalifikuje jako porušení práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny [viz nález sp. zn. III. ÚS 2603/17 ze dne 5. 12. 2017 (N 226/87 SbNU 587), bod 29; nález sp. zn. II. ÚS 3112/17 ze dne 20. 2. 2018 (N 30/88 SbNU 431), body 18–19; nebo nález sp. zn. I. ÚS 2557/13 ze dne 28. 7. 2014 (N 145/74 SbNU 235), bod 14]. V projednávaném případě je usnesení Nejvyššího správního soudu zatíženo prvky libovůle. Tvrzení Nejvyššího správního soudu, že stěžovatel poprvé v kasační stížnosti namítal že „na živobytí si musí půjčovat“, je totiž nepravdivé. Již ve své žádosti stěžovatel uvádí, že má jediný příjem, a to invalidní důchod ve výši 6 142 Kč měsíčně, na nájem ve výši 5 870 Kč měsíčně si musí půjčovat a kromě toho musí platit měsíčně 500 Kč za léky. Z těchto tvrzení je zřejmé, že jeho příjem nestačí na pokrytí životních nákladů. Pokud jde o to, že až v kasační stížnosti stěžovatel uváděl, že výše nájmu činí 6 500 Kč, nepokládá Ústavní soud tento rozdíl za relevantní, neboť již podle původních tvrzení stěžovatele mu jeho měsíční příjem na nájem a léky, které užívá, nestačil. Podle napadeného rozhodnutí je tedy stěžovatel povinen hradit soudní poplatky, ačkoliv není zřejmé, z čeho by je měl být stěžovatel schopen uhradit.

23. Ústavní soud podotýká, že nepřehlédl argumentaci Nejvyššího správního soudu, která se týká množství sporů vedených stěžovatelem, a zájem Nejvyššího správního soudu, aby nedošlo k přehlcení správního soudnictví. K řešení této problematiky ovšem obsahuje právní úprava, jak byla v judikatuře vyložena, odlišné nástroje. Podle § 36 odst. 3 soudního řádu správního v případě, že návrh účastníka ve věci samé „zjevně nemůže být úspěšný“, soud zamítne jeho žádost o osvobození od soudních poplatků. Nejvyšší správní soud dále ve své judikatuře dovodil, že žádosti o osvobození od soudních poplatků, ale i o ustanovení zástupce z řad advokátů nemusí být vyhověno v případech, kdy se účastník dopouští zneužití, případně šikanózního výkonu práva (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 54/2010--29 ze dne 12. 8. 2010, bod 16 a násl.; nebo rozsudek č. j. 1 As 121/2012-22 ze dne 12. 9. 2012; srov. v kontextu zastoupení osob se zdravotním postižením rozsudek č. j. 6 Ads 130/2011-30 ze dne 16. 11. 2011, podle něhož by výjimkou z pravidla, že osobám se zdravotním postižením má být ustanoven zástupce, byly situace, kdy je projevem zdravotního postižení konkrétního účastníka „kverulatorní vytváření velkého množství soudních případů, aniž by to bylo v jeho zájmu“; shodně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 222/2018-14 ze dne 20. 8. 2018, bod 8). V obecné rovině tedy existují nástroje, jak zabránit zneužívání těchto institutů a zahlcování soudů. Tím se Ústavní soud nijak nevyjadřuje k otázce, zda se o některý z uvedených případů jedná i v projednávané věci.

24. Napadeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu tedy bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Proto Ústavní soud v této části vyhověl ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a podle § 82 odst. 3 písm. a) tohoto zákona napadené rozhodnutí zrušil.

25. Stěžovatel svou ústavní stížností napadl i usnesení krajského soudu. Ústavní soud připomíná, že v souladu s čl. 4 Ústavy je povinností všech soudů poskytovat ochranu základním právům a svobodám. Ústavní soud proto ve své činnosti vychází z principu minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti obecných soudů a zasahuje do jejich činnosti jedině tehdy, je-li to nezbytné pro ochranu základních práv a svobod. Tento princip se projevuje i v subsidiaritě ústavní stížnosti (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu), která je zásadně až posledním prostředkem ochrany základních práv a svobod. Z principu minimalizace zásahů a ze subsidiarity ústavní stížnosti Ústavní soud dovodil své oprávnění odmítnout část ústavní stížnosti pro nepřípustnost [§ 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu] v situacích, kdy zrušením jen jednoho (nebo části) z napadených rozhodnutí je znovu vytvořen obecným soudům dostatečný prostor pro to, aby samy poskytly ochranu základním právům a svobodám [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 74/06 ze dne 3. 10. 2006 (N 175/43 SbNU 17), bod 5; nález sp. zn. II. ÚS 200/13 ze dne 16. 7. 2013 (N 123/70 SbNU 127); nález sp. zn. III. ÚS 2428/13 ze dne 13. 6. 2014 (N 123/73 SbNU 869); nález sp. zn. IV. ÚS 2722/13 ze dne 3. 2. 2015 (N 22/76 SbNU 313), bod 28]. Je na Ústavním soudu, aby při respektování zásady minimalizace zásahů uvážil, jak rozsáhlý zásah do rozhodování obecných soudů považuje v konkrétním případě za nezbytný pro nápravu zjištěného porušení základních práv či svobod. Rozhodne-li Ústavní soud o nepřípustnosti části ústavní stížnosti z tohoto důvodu, jde o výsledek jeho uvážení, který nemá žádnou spojitost se skutečným vyčerpáním opravných prostředků stěžovatelem [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 1860/16 ze dne 3. 11. 2016 (N 208/83 SbNU 299)]. V projednávaném případě dospěl Ústavní soud k závěru, že pro ochranu základních práv a svobod stěžovatele postačuje zrušit napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu, jehož úkolem bude mimo jiné se vypořádat se svým dřívějším rozsudkem v jiné věci stěžovatele. Část ústavní stížnosti směřující proti usnesení krajského soudu proto Ústavní soud odmítl pro nepřípustnost podle § 75 odst. 1 ve spojení s § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu.

# Č. 81
# Úprava styku rodiče s dítětem s ohledem na nejlepší zájem dítěte (sp. zn. II. ÚS 4247/18 ze dne 17. května 2019)

**Nejen při rozhodování o péči o dítě, ale též při rozhodování o úpravě styku rodiče s dítětem je nutno vycházet z toho, že oba rodiče mají právo pečovat o dítě a podílet se na jeho výchově v zásadě stejnou měrou, čemuž odpovídá právo dítěte na péči obou rodičů. Je-li tedy dítě svěřeno do péče jednoho z rodičů, pak by dítěti mělo být umožněno stýkat se s druhým rodičem v takové míře, aby tato zásada, vycházející z ústavně zaručeného práva rodiče i dítěte podle čl. 32 odst. 4 Listiny, byla co nejvíce naplněna [nález sp. zn. III. ÚS 2298/15 ze dne 15. 3. 2016 (N 44/80 SbNU 543)]. Důvodem pro nerozšíření styku s druhým rodičem nemůže být samotný nesouhlas rodiče, jemuž bylo dítě svěřeno do péče, ani obecný poukaz na nevhodnost změny zažitého a fungujícího režimu styku. I při rozhodování o úpravě styku rodiče s dítětem je třeba komplexně zjišťovat a posuzovat nejlepší zájem konkrétního dítěte a nevyhovění návrhu dotčeného rodiče na rozšíření styku s dítětem lze odůvodnit zásadně jen rozporem s nejlepším zájmem dítěte, podloženým konkrétními okolnostmi a skutečnostmi v řízení prokázanými.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka, soudkyně Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a soudce Ludvíka Davida o ústavní stížnosti stěžovatele R. S., zastoupeného JUDr. Ing. Lukášem Prudilem, Ph.D., advokátem, se sídlem Bašty 8, Brno, proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 9. 2018 č. j. 38 Co 142/2018--378 a rozsudku Městského soudu v Brně ze dne 9. 2. 2018 č. j. 24 P 76/2015-331, za účasti Krajského soudu v Brně a Městského soudu v Brně jako účastníků řízení a J. S. jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**I. Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 13. 9. 2018 č. j. 38 Co 142/2018-378 a rozsudkem Městského soudu v Brně ze dne 9. 2. 2018 č. j. 24 P 76/2015-331 byla porušena základní práva stěžovatele na rodinný život a na péči o děti a jejich výchovu zaručená čl. 10 odst. 2 a čl. 32 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 9. 2018 č. j. 38 Co 142/2018-378 a rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 9. 2. 2018 č. j. 24 P 76/2015-331 se proto ruší.**

## Odůvodnění

### I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Ústavní stížností se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí Krajského soudu v Brně a Městského soudu v Brně, jimiž měla být porušena jeho základní práva zaručená čl. 10 odst. 2, čl. 32 odst. 4 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

2. Stěžovatel je otcem dvou nezletilých dětí, narozených v roce XX a v roce XY. Rozsudkem Městského soudu v Brně ze dne 8. 9. 2014 ve spojení s rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 15. 1. 2015 byly nezletilé děti svěřeny do péče matky (vedlejší účastnice řízení

před Ústavním soudem) a stěžovateli jako jejich otci bylo uloženo přispívat na jejich výživu. V souladu s dohodou rodičů se stěžovatel s dětmi stýkal každý druhý víkend; stěžovatel v té době pobýval v O., zatímco děti s matkou v B. V dubnu 2015 se pak stěžovatel přestěhoval zpět do B.

3. Dne 3. 1. 2018 stěžovatel u městského soudu podal návrh na úpravu styku a žádal, aby soud rozhodl tak, že je oprávněn stýkat se s mladším z dětí (synem) v každém lichém kalendářním týdnu od pátku 16:00 hodin do neděle 18:00 hodin a se starším z dětí (dcerou) každý lichý kalendářní týden od středy 19:00 hodin do neděle 18:00 hodin a dále s oběma dětmi blíže vymezeným způsobem v období prázdnin.

4. Městský soud v Brně rozsudkem č. j. 24 P 76/2015-331 ze dne 9. 2. 2018 určil, že stěžovatel je oprávněn se s oběma nezletilými dětmi stýkat každý sudý kalendářní týden v roce vždy od pátku 17:00 hodin do neděle 18:00 hodin, vyjma prázdninových období, pro něž městský soud upravil styk stěžovatele s dětmi zvlášť. Městský soud vyšel z návrhu a z vyjádření obou rodičů i kolizního opatrovníka dětí (orgánu sociálně-právní ochrany dětí); kolizní opatrovník předtím také hovořil za přítomnosti matky s nezletilou dcerou, která mu sdělila, že proti častějšímu styku se stěžovatelem nemá výhrady, ale nechce, aby jí to narušovalo její koníčky. Městský soud poukázal na dosavadní způsob styku stěžovatele s nezletilými dětmi; rozšíření styku s dcerou již od středy večera daného týdne nepovažoval za vhodné a v zájmu nezletilé, přičemž poukázal na její věk, záliby i vyjádření. Zároveň dodal, že tato úprava nebrání tomu, aby se dcera se stěžovatelem vídala i během týdne a dle dohody rodičů ji stěžovatel příležitostně vyzvedl ze školy a například doprovodil na zastávku či do kroužku, jak se ostatně již nyní děje. Městský soud nakonec uvedl, že neshledává důvod, aby sourozenci měli odlišný režim styku se stěžovatelem.

5. Proti tomuto rozhodnutí stěžovatel podal odvolání, v němž rozšířil svůj původní návrh a žádal o vymezení styku s oběma nezletilými dětmi v každém lichém kalendářním týdnu vždy od středy večer do neděle večer; na jednání před krajským soudem pak po dohodě s matkou souhlasil se stykem v sudé týdny. Mimo jiné též zdůraznil, že pro možnost častějšího styku s dětmi změnil pracovní pozici a přestěhoval se zpět do B., dovybavil pokoj dětí u sebe a vůbec se snaží o to, aby se dětem mohl více věnovat. Matka však brání styku s dětmi i v průběhu pracovního týdne přes noc. Přitom čas strávený s dětmi v běžném pracovním týdnu, zahrnující především školní a pracovní povinnosti a zájmové aktivity, je rozdílný od víkendů a je velmi podstatný pro utváření vzájemného vztahu stěžovatele a jeho dětí. Vedlejší účastnice, matka dětí, na jednání před krajským soudem trvala na tom, aby děti ve všední dny u stěžovatele nepřespávaly, a to s ohledem na jejich zájmovou činnost (zejména náročnější program dcery v pěveckém sboru) a na vhodnost stabilního prostředí ve všedních dnech (aby například nemusely přenášet učebnice).

6. Rozsudkem č. j. 38 Co 142/2018-378 ze dne 13. 9. 2018 Krajský soud v Brně potvrdil rozsudek městského soudu, vyjma úpravy styku v období Velikonoc, kterou krajský soud změnil. Podle krajského soudu provedl městský soud dostatečné dokazování, provedené důkazy náležitě zhodnotil a učinil správný závěr o skutkovém stavu. Z důkazu aktuální zprávou kolizního opatrovníka, který v mezidobí k věci hovořil i s mladším synem (bez přítomnosti matky), nevyplynuly žádné nové rozhodující skutečnosti. Podle krajského soudu je tak úprava styku provedená městským soudem dostatečná a přiměřeně odráží zájem obou nezletilých dětí i poměry ostatních účastníků; rozsah styku je také dostatečně široký a stěžovateli umožňuje se náležitě podílet na výchově obou dětí, a to i s ohledem na rozsáhlejší prázdninový styk. Krajský soud neshledal důležitý důvod pro rozšíření běžného styku stěžovatele s dětmi, naopak podle něj by navrhovaný rozšířený styk pro děti znamenal větší zátěž v souvislosti s přípravou do školy i s volnočasovými aktivitami.

## II. Argumentace účastníků a vedlejší účastnice řízení

7. Stěžovatel má za to, že napadenými rozhodnutími bylo porušeno jeho právo na ochranu soukromého a rodinného života a vzhledem k absenci řádného zjištění názoru nezletilých dětí také jeho právo na spravedlivý proces. Stěžovatel připomíná, že je základním právem rodiče i dítěte být spolu a toto právo vyplývá jak z mezinárodních, tak z vnitrostátních předpisů. Poukazuje též na pozitivní povinnost státu při ochraně rodinného života; z napadených rozhodnutí podle něj však nevyplývá, že by soudy usilovaly o zajištění tohoto práva stěžovatele a jeho dětí. Zejména v řízení nebylo nijak zjišťováno, zda proti rozšíření styku svědčí konkrétní skutečně objektivní důvody vyplývající z nejlepšího zájmu dítěte; nikdo v řízení nezmínil, jak konkrétně by děti měly být rozšířením styku zatíženy. Stěžovatel naopak připomíná, že bydlí nedaleko bydliště dětí, základní školy dětí jsou také nedaleko, stěžovatel pracuje z domu a časový rozvrh může přizpůsobit potřebám dětí a je připraven zajistit, aby děti mohly navštěvovat kroužky a vykonávat další zájmové aktivity, na něž jsou zvyklé. Zároveň v řízení nebyla nijak zpochybněna ani výchovná způsobilost stěžovatele a vyplynulo, že děti jsou se stěžovatelem rády. Státní orgány se tedy v řízení nezabývaly tím, jak stěžovateli a jeho dětem širší styk umožnit, naopak tuto možnost odmítly jen s velmi obecným odkazem na nejlepší zájem dětí, aniž k tomu provedly významnější dokazování. Je však povinností dotčených státních orgánů, aby za situace, kdy jsou dány podmínky pro styk nezletilých dětí s rodičem, který je nemá svěřeny do péče, v co nejširším rozsahu, tomuto styku nebránily, ale usilovaly o realizaci takového styku. Dále stěžovatel namítá, že v soudním řízení nebyla dostatečně naplněna participační práva nezletilých dětí. Názor mladšího syna nebyl zjišťován vůbec, názor starší dcery pak jen v počátku řízení, a to prostřednictvím orgánu sociálně-právní ochrany a za přítomnosti matky. V důsledku tím podle stěžovatele došlo také k zásahu do jeho práva na spravedlivý proces.

8. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřili účastníci řízení a vedlejší účastnice řízení. Krajský soud v Brně navrhl ústavní stížnost odmítnout, neboť podle něj napadenými rozhodnutími nebyla stěžovateli způsobena žádná újma na jeho ústavně zaručených právech; naopak stěžovatel pouze polemizuje se skutkovými a právními závěry obecných soudů. Krajský soud též připomněl doktrínu minimalizace zásahů Ústavního soudu do činnosti obecných soudů, a to obzvláště v rodinněprávních věcech. Městský soud v Brně ve svém vyjádření odkázal v plném rozsahu na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

9. Vedlejší účastnice řízení, matka nezletilých dětí, navrhla ústavní stížnost odmítnout jako zjevně neopodstatněnou, neboť její podstatou je nesouhlas stěžovatele se závěry obecných soudů a s výsledkem řízení. Vedlejší účastnice se naopak ztotožňuje s rozhodnutími obecných soudů a připomíná, že původně stěžovatel žádal rozšíření styku pouze se starším dítětem, nikoli s oběma. Nedomnívá se, že by v řízení došlo k porušení participačních práv dětí, které byly ve věku 10 a 6 let a jejichž názor zjišťoval kolizní opatrovník; a poukazuje na to, že ani stěžovatel před obecnými soudy nenavrhoval provedení důkazu výslechem dětí.

## III. Hodnocení Ústavního soudu

10. Ústavní stížnost je důvodná.

11. Ústavní soud se ve své judikatuře opakovaně zabýval problematikou úpravy výchovných poměrů nezletilých dětí, včetně péče o ně a styku s nimi, a konstatoval, že jeho úkolem při přezkumu rozhodnutí obecných soudů týkajících se této problematiky je především posoudit, zda obecné soudy svými rozhodnutími neporušily základní práva a svobody stěžovatele, kupříkladu tím, že by excesivním způsobem nerespektovaly již samotná ustanovení podústavního práva; přičemž nerespektování obsahu a smyslu příslušných zákonných ustanovení znamená přesah do ústavní roviny i proto, že na základě čl. 32 odst. 6 a čl. 41 odst. 1 Listiny je příslušnou zákonnou úpravou realizována a konkretizována ústavní úprava [viz například nález sp. zn. II. ÚS 1654/17 ze dne 5. 9. 2017 (N 168/86 SbNU 729), bod 15; nález

sp. zn. III. ÚS 2298/15 ze dne 15. 3. 2016 (N 44/80 SbNU 543), bod 15; či nález sp. zn. I. ÚS 266/10 ze dne 18. 8. 2010 (N 165/58 SbNU 421), bod 17; všechna rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto nálezu jsou rovněž dostupná na http://nalus.usoud.cz].

12. Ústavní soud též opakovaně připomíná, že být spolu znamená pro rodiče a jeho dítě jeden ze základních prvků rodinného života, a to i přes případné rozkoly ve vztazích mezi rodiči. Podle Úmluvy o právech dítěte má dítě právo udržovat pravidelné osobní kontakty s oběma rodiči a oba rodiče mají společnou odpovědnost za jeho výchovu a vývoj (čl. 9 odst. 3, čl. 18 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte). Z praxe Výboru pro práva dítěte i z ustálené judikatury Ústavního soudu pak vyplývá, že v zájmu dítěte zpravidla je, aby bylo v péči obou rodičů, aby mu každý z nich poskytl láskyplnou péči a svým dílem přispěl k jeho osobnostnímu vývoji [nález sp. zn. I. ÚS 153/16 ze dne 26. 7. 2016 (N 137/82 SbNU 207) či nález sp. zn. IV. ÚS 1921/17 ze dne 21. 11. 2017 (N 215/87 SbNU 477), bod 15, a další judikatura Ústavního soudu v citovaných dvou nálezech zmíněná]; byť samozřejmě vždy musí být posuzován nejlepší zájem konkrétního dítěte [obecný komentář Výboru pro práva dítěte č. 14 k právu dítěte, aby jeho nejlepší zájem byl předním hlediskem (čl. 3 odst. 1), ze dne 29. 5. 2013 CRC/C/GC/14, bod 67].

13. Z ústavněprávního pohledu platí stejné základní principy a stejná kritéria pro rozhodování o úpravě styku s dítětem a pro rozhodování o péči o něj, a to i s ohledem na značnou obsahovou shodu mezi instituty péče o dítě a práva styku s dítětem v pojetí českého rodinného práva [nález sp. zn. I. ÚS 153/16 ze dne 26. 7. 2016 (citovaný výše), nález sp. zn. I. ÚS 3216/13 ze dne 25. 9. 2014 (N 176/74 SbNU 529)]. V obou situacích je základní povinností rozhodujícího orgánu sledovat a chránit především nejlepší zájem dítěte, jak stanoví čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte; byť nejde o jediné hledisko pro rozhodování v těchto situacích, a je třeba zvažovat i jiné oprávněné zájmy, nicméně nejlepší zájem dítěte má při vyvažování s nimi vysokou prioritu (nález sp. zn. I. ÚS 3216/13 ze dne 25. 9. 2014, citovaný výše). Pokud obecné soudy rozhodují o úpravě styku, je třeba vycházet z toho, že právem obou rodičů je v zásadě stejnou měrou o dítě pečovat a podílet se na jeho výchově, s čímž koresponduje i právo samotného dítěte na péči obou rodičů; a tudíž je-li rozhodnutím soudu dítě svěřeno do péče jednoho z rodičů, pak by mu mělo být umožněno stýkat se s druhým rodičem v takové míře, aby byl postulát rovné rodičovské péče co nejvíce naplněn. Pro oba rodiče totiž platí stejně čl. 32 odst. 4 Listiny, podle něhož je péče o děti a jejich výchova právem rodičů a děti mají právo na rodičovskou výchovu a péči. Takové co nejrovnoměrnější uspořádání z hlediska péče o dítě a jeho výchovy je rovněž zpravidla v nejlepším zájmu dítěte. Odchylky od takového uspořádání, tedy výrazná disbalance mezi oběma rodiči v péči o dítě a styku s ním, musí být vždy odůvodněny ochranou nějakého jiného, dostatečně silného legitimního zájmu, nejčastěji opět nejlepšího zájmu dítěte; přičemž v řízení musí být prokázány konkrétní skutečnosti, o něž se tento zájem opírá [srov. nález sp. zn. III. ÚS 2298/15 ze dne 15. 3. 2016 (citovaný výše), bod 16; nález sp. zn. I. ÚS 153/16 ze dne 26. 7. 2016 (citovaný výše) či nález sp. zn. IV. ÚS 1286/18 ze dne 31. 8. 2018 (N 145/90 SbNU 353), bod 21].

14. Uvedené ústavní principy se promítají i do zákonné úpravy styku s dítětem, podle níž dítě, které je v péči jen jednoho rodiče, má právo stýkat se s druhým rodičem v rozsahu, který je v zájmu dítěte, stejně jako tento rodič má právo stýkat se s dítětem, ledaže soud takový styk omezí nebo zakáže (§ 888 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Občanský zákoník tedy v souladu se shora popsaným ústavním rámcem stanoví právo rodiče i dítěte na vzájemný styk, jehož rozsah má být určován především nejlepším zájmem dítěte (viz i nález sp. zn. I. ÚS 153/16 ze dne 26. 7. 2016, citovaný výše; nález sp. zn. IV. ÚS 1921/17 ze dne 21. 11. 2017, bod 21).

15. Součástí nejlepšího zájmu dítěte je zpravidla i stabilita jeho výchovného prostředí; nejedná se však o hodnotu hodnou ochrany samu o sobě, jako abstraktní princip, ale má být chráněna pouze v souvislosti s nejlepším zájmem dítěte; je tudíž třeba vždy zkoumat, zda

stabilita výchovného prostřední je v nejlepšímu zájmu dítěte v konkrétním posuzovaném případě (nález sp. zn. I. ÚS 3216/13 ze dne 25. 9. 2014 a nález sp. zn. I. ÚS 153/16 ze dne 26. 7. 2016, oba citované výše). Stabilita výchovného prostředí tedy nemůže být sama bez dalšího argumentem pro zachování dosavadního uspořádání, jehož změna je navrhována. Jak Ústavní soud dále vyjádřil v nálezu sp. zn. I. ÚS 823/16 ze dne 6. 12. 2016 (N 233/83 SbNU 637), nejlepší zájem dítěte nelze ztotožňovat s neměnností výchovného prostředí bez dalšího. Argumentace zájmem na stabilním výchovném prostředí tedy nemůže být dostačující sama o sobě, ale vždy jen v kontextu posouzení toho, jaký vliv bude mít změna prostředí na psychický či fyzický komfort dítěte samotného. V opačném případě by se fakticky konzervoval *status quo* daný prvním rozhodnutím ve věci (bod 43 citovaného nálezu sp. zn. I. ÚS 823/16).

16. Přezkum Ústavního soudu týkající se rozhodnutí o péči o dítě či o úpravě styku se pak soustředí především na to, zda obecné soudy zvážily a vyvážily dotčené oprávněné zájmy, zejména zda byl náležitě zjišťován nejlepší zájem dítěte a za tím účelem shromážděny veškeré potřebné důkazy a zda byla rozhodnutí vydaná v průběhu řízení v tomto smyslu řádně a dostatečně odůvodněna (srov. nález sp. zn. II. ÚS 1654/17 ze dne 5. 9. 2017, body 17 a 18). Přestože Ústavní soud postupuje při přezkumu rozhodnutí v těchto případech zvlášť zdrženlivě s ohledem na to, že soudní rozhodnutí v rodinněprávních věcech se do značné míry odvíjí od zjišťování a posuzování skutkových okolností a otázek, které jsou v prvé řadě úkolem obecných soudů, nelze vyloučit, že obecné soudy ve svých rozhodnutích vybočí z rámce ústavnosti a poruší ústavně zaručená práva rodičů, dětí či jiných osob, zejména práva spojená s jejich rodinným životem či práva procesní povahy. V takových případech je Ústavní soud povinen zasáhnout a taková situace nastala i v nyní projednávané věci, kde obecné soudy nereflektovaly, a tak porušily právo stěžovatele na rodinný život podle čl. 10 odst. 2 Listiny a jeho právo na péči o své děti a jejich výchovu podle čl. 32 odst. 4 Listiny. Je třeba připomenout, že uvedená ústavně zaručená práva obecně náleží oběma rodičům stejně.

17. Podaná ústavní stížnost je založena především na kritice, že obecné soudy nevyhověly stěžovatelovu návrhu na rozšíření styku s dětmi, aniž byly v řízení zjištěny či uvedeny jakékoli konkrétní okolnosti svědčící o tom, že rozšíření styku není v zájmu dětí, a místo toho se obecné soudy spokojily pouze s obecnými argumenty vedlejší účastnice (matky dětí) proti rozšíření styku. Dále stěžovatel namítá porušení participačních práv dětí v řízení s dopadem do svého práva na spravedlivý proces.

18. Po ukončení soužití stěžovatele a vedlejší účastnice byly v roce 2014 nezletilé děti svěřeny do péče vedlejší účastnice; podle její dohody se stěžovatelem pak probíhal styk stěžovatele s dětmi každý druhý víkend od pátku vpodvečer do neděle večer; do roku 2015 stěžovatel pracoval v O. Následně v roce 2018 stěžovatel požádal o soudní úpravu styku s dětmi a jeho faktické rozšíření tak, aby se s dětmi mohl stýkat jednou za dva týdny vždy již od středy večer do neděle večer (původně tento návrh širšího styku stěžovatel vznesl jen ve vztahu ke starší dceři).

19. Městský soud v napadeném rozhodnutí připomenul některá základní ústavní východiska, jak byla zmíněna i shora v tomto nálezu (zejména body 12 a 13 výše). Zdůraznil, že oba rodiče jsou nositeli rodičovské odpovědnosti, na čemž nic nemění ani ukončení jejich společného soužití a svěření dítěte pouze do péče jednoho z nich. I rodič, který nemá dítě ve své péči, má právo na jeho výchově participovat, a to formou pravidelného styku. Též s ohledem na základní právo každého dítěte být v kontaktu s oběma rodiči je tak namístě realizovat pravidelný styk, který je základním předpokladem i k tomu, aby si dítě vytvořilo, prohlubovalo a uchovávalo vazby k oběma rodičům; přitom je rovněž povinností obou rodičů dítě k takovému postoji vést a jeho vztahy k druhému rodiči pozitivně ovlivňovat. V konkrétním případě však městský soud nepovažoval za vhodné a odpovídající zájmu nezletilé dcery rozšířit její styk se stěžovatelem nad rámec víkendového styku, přičemž „zohlednil věk nezletilé, její záliby i její vyjádření“, bez bližší specifikace. Krajský soud rovněž pokládal stanovený rozsah styku, tj.

víkendový styk jednou za dva týdny, za dostatečně široký a neshledal důležitý důvod pro rozšíření styku v sudých týdnech již od středy večer s tím, „že takto rozšířený styk by znamenal pro nezletilé děti větší zátěž, ať již v souvislosti s přípravou do školy, tak i s volnočasovými aktivitami“.

20. Přestože zejména městský soud použil správná ústavní východiska pro posouzení dotčeného případu a úpravu styku stěžovatele s nezletilými dětmi, je zřejmé, že ani on, ani následně krajský soud náležitě neposuzovaly a nezjišťovaly nejlepší zájem dotčených dětí a jeho poměr k dalším oprávněným zájmům, zejména zájmu stěžovatele na širším styku s dětmi a dosažení vyrovnanějšího výchovného uspořádání a péče obou rodičů o děti. Tento zájem přitom vychází i z ústavních práv stěžovatele jako rodiče podle čl. 10 odst. 2 a čl. 32 odst. 4 Listiny. Obecné soudy se vůbec nezabývaly tím, co by pro obě děti konkrétně a reálně znamenalo, kdyby se svým otcem trávily více času (o dva dny déle v rámci dvoutýdenních cyklů) a pobývaly u něj i v pracovním týdnu, jaká pozitiva a negativa by to pro ně mělo, co by jim to přineslo; na základě čehož by pak mohl být zhodnocen zájem dětí v tomto ohledu a porovnán s dalšími oprávněnými zájmy, které byly v řízení vzneseny.

21. Obecné soudy se naopak spokojily s velmi povrchním a kusým zkoumáním a posouzením nejlepšího zájmu dětí a nevyhovění návrhu na rozšíření styku opřely o důvody, které nejsou podloženy žádnými konkrétními zjištěnými okolnostmi určujícími zájem dětí ve vztahu ke styku s jejich otcem. Městský soud nejprve poukázal na věk nezletilé dcery; ovšem věk dítěte sám o sobě nemůže svědčit o (ne)vhodnosti rozšíření jeho styku s rodičem, ostatně například i daleko mladší děti bývají svěřeny do střídavé či společné péče rodičů; naopak u každého dítěte a zvažování změny jeho výchovných poměrů jde o konkrétní potřeby a zájmy dotčeného dítěte, které nelze jednoduše odvozovat pouze od číselného údaje o jeho stáří. Obdobné platí i o dalším aspektu zmíněném oběma soudy, totiž volnočasových aktivitách dětí, zejména dcery. Ani z takové okolnosti samotné bez dalšího nevyplývá zájem dítěte na tom, který rodič o něj má pečovat či u kterého má pobývat. Je třeba zdůraznit, že kontakt a vztah s rodičem pro dítě není a nemá být další volnočasovou aktivitou v řadě, a to ani v případě styku dítěte s rodičem, který jej nemá v péči; jde naopak o součást běžného života dítěte vyrůstajícího v rodině, jeho rodinného zázemí. Ve spojení s volnočasovými aktivitami nicméně mohou být relevantní další okolnosti, jako například vzdálenost mezi bydlišti obou rodičů a vzdálenost jejich bydlišť od míst volnočasových aktivit dítěte či podpora rodičů vůči těmto aktivitám (byť takové aktivity by od začátku neměly být jednostranně určovány pouze rodičem, do jehož péče je dítě svěřeno, neboť je zde vedle svobody dítěte dotčena rodičovská odpovědnost obou rodičů, nejen toho, který jej má svěřeno do péče). V projednávaném případě ovšem stěžovatel v řízení opakovaně vyjádřil, že respektuje volnočasové aktivity svých dětí, jimž se věnují v pracovních dnech, a nemíní je omezovat, nedomáhá se nahrazení volnočasových aktivit dětí stykem s nimi (tj. styku s dětmi v době, kdy probíhají jejich kroužky); a evidentní je též blízkost bydlišť obou rodičů (vzdálenost mezi nimi je zhruba 3 km). Není tudíž vůbec zřejmé, jak by volnočasové aktivity dětí měly být narušeny, pokud by děti ob týden přespaly dvě noci v pracovním týdnu u stěžovatele.

22. Krajský soud dále poukazoval na hrozící větší zátěž dětí také v souvislosti s přípravou do školy, měly-li by i ve všedních dnech přespávat u stěžovatele. Ovšem tento důvod soud opět konstatoval jen velmi kuse, bez jakéhokoli skutkového podkladu a vysvětlení, z čeho by ona větší zátěž měla vyplývat. Snad že by děti musely přenášet školní pomůcky na další místo, jak naznačovala vedlejší účastnice při jednání? To krajský soud neuvedl; navíc za okolností tohoto případu, jak byly zjištěny obecnými soudy, by takové vysvětlení působilo dosti marginálně, už s ohledem na blízkost bydlišť stěžovatele a vedlejší účastnice i blízkost obou jejich bydlišť vůči základním školám, kam dochází jejich děti. Krajský soud tak nejenže nehodnotil komplexně zájem dětí na rozšíření styku se stěžovatelem, ale ani v souvislosti s aspektem školní docházky a školní přípravy dětí se nezabýval tím, jestli jsou dány nějaké konkrétní okolnosti svědčící

o tom, že by dětem mělo činit potíže či vadit, pokud by se dvakrát za dva týdny připravovaly na další školní den u svého otce a ráno odcházely do školy od něj; nezkoumal, jestli by taková změna byla měla z hlediska školní přípravy dětí nějaký vliv a případně jak velký a jestli by případně byla spíše ku prospěchu, či ku škodě dětí. Ústavní soud již dříve zdůraznil význam styku dítěte s rodičem, který jej nemá v péči, i v průběhu školního roku a týdne; podle Ústavního soudu nejde jen o právo obou rodičů podílet se na výchově svého dítěte, ale také o sledování jeho nejlepšího zájmu, neboť široký styk rovněž ve školním roce bude zpravidla pro dítě přínosem a obohacením. V tuto době je totiž často více než jindy zapotřebí, aby se do výchovy zapojili oba rodiče, a dítě tak mohlo co nejvíce těžit ze znalostí, zkušeností a výchovných a pedagogických schopností obou rodičů, a nikoliv jen jednoho z nich. Nadto možnost většího zapojení rodiče, jemuž dítě nebylo svěřeno do péče, do výchovy dítěte v období, kdy jsou na ně kladeny zvýšené nároky a kdy musí i společně s rodiči překonávat různé překážky a řešit problémy, má význam i pro prohloubení vzájemných citových vazeb mezi dotčeným rodičem a dítětem a také vede tohoto rodiče k odpovědnosti za budoucnost dítěte (viz nález sp. zn. III. ÚS 2298/15 ze dne 15. 3. 2016, citovaný výše, bod 18).

23. Konečně městský soud při nevyhovění návrhu na rozšíření styku stěžovatele s dětmi, respektive s dcerou poukázal též na vyjádření samotné nezletilé. Ústavní soud souhlasí, že dítě má vždy právo se vyjádřit k věci, která se ho dotýká, a jeho názor či přání je pak třeba náležitě zvažovat, přitom čím starší dítě je, tím větší váhu je nutno mu přikládat [srov. blíže například nález sp. zn. I. ÚS 2482/13 ze dne 26. 5. 2014 (N 105/73 SbNU 683), bod 23]. V posuzovaném případě ovšem městský soud – tak jako u dalších argumentů – na vyjádření dívky poukázal jen obecně bez bližšího vysvětlení, jak by mělo podpořit závěr o nevhodnosti rozšíření styku dívky se stěžovatelem. Nelze přitom přehlédnout, že ze samotného vyjádření dívky, jak bylo zaznamenáno orgánem sociálně-právní ochrany dětí, neplyne důvod k nerozšíření styku se stěžovatelem. Dívka totiž uvedla, že „nemá proti častějšímu styku s tátou výhrady, ale nechce, aby jí to narušovalo její koníčky“. Ačkoli orgán sociálně-právní ochrany dětí jako její kolizní opatrovník posléze při jednání před městským uvedl, že se nezletilá dívka vyjádřila, že si nepřeje, aby byl soudem upraven její styk s otcem v běžném týdnu; tato informace ovšem nevyplývá ze samotného vyjádření dívky sepsaného tímto orgánem. Zde Ústavní soud apeluje, že z hlediska naplnění participačních práv dětí je nezbytné, aby v případě, že nejsou slyšeny přímo před soudem, byly jejich názory a vyjádření soudu tlumočeny s maximální přesností a bez zkreslení (viz též obecný komentář Výboru pro práva dítěte č. 12 k právu dítěte být slyšeno ze dne 20. 7. 2009 CRC/C/GC/12, bod 36).

24. Pro úplnost Ústavní soud konstatuje, že důvodem pro nerozšíření styku dětí a rodiče, jemuž nebyly svěřeny do péče, nemůže být ani sám nesouhlas druhého rodiče, který má děti svěřeny do péče, s takovou změnou. Ústavní soud opakovaně připomněl, že druhý rodič obecně nemá žádné silnější právo k péči o děti a jejich výchově. Tak jako při rozhodování o péči o dítě nemůže jeden rodič zvrátit svěření dítěte do střídavé péče jen proto, že chce mít dítě ve výlučné péči [viz nález sp. zn. I. ÚS 3216/13 ze dne 25. 9. 2014; nález sp. zn. I. ÚS 2482/13 ze dne 26. 5. 2014, bod 28; oba citovány výše; či nález sp. zn. I. ÚS 1554/14 ze dne 30. 12. 2014 (N 236/75 SbNU 629), bod 30]; tak při rozhodování o úpravě styku nemůže rodič, který má dítě svěřeno do výlučné péče, sám určovat rozsah styku dítěte s druhým rodičem jen podle svých preferencí. V projednávaném případě vedlejší účastnice sice od začátku nesouhlasila se širším stykem stěžovatele s dětmi (i během pracovního týdne, vyjma volných odpolední dětí), avšak neuváděla žádné zásadní důvody proti němu, pouze namítala, že to není vhodné s ohledem na zájmové aktivity dětí a že by děti neměly být nuceny se ve všedních dnech stěhovat z místa na místo. Tyto argumenty byly v zásadě přejaty obecnými soudy a shora bylo osvětleno, proč nemohou obstát a proč pouze na jejich základě nelze usuzovat na nejlepší zájem dětí. Jako poslední argument, který se v řízení náznakem objevil v souvislosti s nerozšířením styku, byla zmíněna vhodnost shodného režimu styku obou dětí se stěžovatelem, na kterou

poukázal městský soud ve svém rozhodnutí v reakci na to, že stěžovatel prve navrhoval rozšíření styku pouze se starší dcerou, nikoli s mladším synem. Aniž by Ústavní soud zasahoval do posouzení obecných soudů ohledně vhodnosti stejného, respektive společného režimu styku dětí se stěžovatelem, připomíná, že v řízení o úpravě styku není soud vázán návrhem navrhovatele, ale může rozhodnout i jinak, než jak je navrhováno (§ 26 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních); i městský soud tedy případně mohl určit širší styk stěžovatele s oběma dětmi.

25. Souhrnně Ústavní soud konstatuje, že v posuzovaném případě se obecné soudy řádně nezabývaly nejlepším zájmem dětí, nezjišťovaly jej a nehodnotily jej ve vztahu k navrhovanému rozsahu styku dětí se stěžovatelem. Obecné soudy jednoduše přijaly stanovisko, že by se v daném případě neměl měnit zažitý režim víkendových styků stěžovatele a dětí jednou za dva týdny, aniž však fakticky a náležitě zkoumaly, zda by taková změna byla, či nebyla v zájmu dětí. Ústavní soud znovu připomíná, že ani stálost výchovného prostředí není hodnotnou hodnou ochrany sama o sobě, ale záleží vždy na zájmu konkrétního dítěte – tedy jestli potenciální změna je v daném případě v souladu či v rozporu s jeho nejlepším zájmem. V nynějším případě obecné soudy nijak relevantně neodůvodnily, proč by mělo být v rozporu s nejlepším zájmem dětí trávit se svým otcem více času a zažívat s ním i režim běžného pracovního týdne; nezabývaly se ani tím, jak velká by tato změna pro děti byla a co by pro ně znamenala nejen z hlediska každodenních praktických otázek (typu přenášení učebnic či dvou sad učebnic), ale také kvality jejich vztahu se stěžovatelem a vůbec jejich dalšího vývoje. Obecné soudy zcela ignorovaly právo stěžovatele na co nejvyrovnanější péči o děti a jejich výchovu ve srovnání s vedlejší účastnicí, jíž byly děti dříve svěřeny do péče (stěžovatel je oprávněn trávit s dětmi sedminu jejich času, tj. asi 14 %), i korespondující právo dětí na péči a výchovu obou rodičů. Krajský soud namísto posuzování, zda je dán nějaký silný důvod proti širšímu styku stěžovatele s dětmi, posuzoval, zda je dán důležitý důvod pro takový širší styk – zmíněná ústavní práva stěžovatele jako rodiče i jeho dětí krajský soud pominul. Ústavní soud opakuje, že jak v řízení o péči o dítě, tak o úpravu styku rodiče s dítětem je třeba obecně vycházet z premisy, že být spolu znamená pro rodiče a jeho dítě jeden ze základních prvků rodinného života a v nejlepším zájmu dítěte zpravidla je péče a výchova ze strany obou rodičů. Přitom Ústavní soud souhlasí se stěžovatelem, že „provozní režim“ pracovního týdne je odlišný od víkendových či prázdninových dní a že často přispívá k prohloubení vztahu a posílení vazby rodiče a dítěte, pokud spolu mohou trávit nejen volné dny, ale zažívat také rutinu všedních dní spjatou s většími i menšími povinnostmi, starostmi i radostmi a vůbec aktivitami odlišnými od průběhu volných dní. Ostatně právě takové společné prožívání i všedních dní a okamžiků může u dětí i rodičů přispívat k (žádoucímu) vnímání společného času a styku nikoli jako další volnočasové aktivity, ale jako přirozené součásti svých životů, rodinného zázemí a vazeb.

26. Ze shora uvedených důvodů Ústavní soud uzavírá, že napadenými rozhodnutími došlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatele podle čl. 10 odst. 2 a čl. 32 odst. 4 Listiny, neboť neustanovením žádaného širšího styku stěžovatele s dětmi došlo k zásahu do jeho ústavních rodičovských práv, aniž takový zásah byl ospravedlněn silnějším legitimním zájmem, především nejlepším zájmem dětí. V řízení před obecnými soudy nebyly dosud prokázány žádné konkrétní okolnosti svědčící o tom, že rozšíření styku se stěžovatelem je v rozporu s nejlepším zájmem dětí.

27. Stěžovatel dále v ústavní stížnosti namítal porušení participačních práv dětí v řízení a v důsledku i svého práva na spravedlivý proces. Takové porušení však Ústavní soud neshledal. Předně je třeba zdůraznit, že právo dítěte, aby bylo slyšeno ve všech záležitostech, které se jej dotýkají (čl. 12 Úmluvy o právech dítěte), je vskutku osobním právem dotčeného dítěte, nikoli právem jeho rodiče či jiné osoby na to, aby dítě bylo v řízení vyslechnuto ať přímo před soudem, či jinak (srov. též usnesení sp. zn. II. ÚS 4097/18 ze dne 4. 1. 2019). V projednávaném případě

nebylo zjištěno žádné překročení procesních pravidel spravedlivého procesu vůči stěžovateli, a tedy zásah do práva stěžovatele na spravedlivý proces.

28. Ústavní soud rovněž neshledal, že by došlo k porušení práva dětí být v řízení slyšeny, které jim zaručuje zejména čl. 12 Úmluvy o právech dítěte, byť při naplňování tohoto práva dětí, zejména starší dcery, došlo ze strany orgánů veřejné moci (orgánu sociálně-právní ochrany dětí i soudů) k určitým pochybením, která však vcelku nedosáhla intenzity porušení základního práva dotčené dívky. Ústavní soud zdůrazňuje, že obě děti byly o řízení informovány a měly možnost vyjádřit svůj názor, byť před kolizním opatrovníkem, který jej poté „tlumočil" soudu, a je zřejmé, že jejich názoru byla věnována odpovídající pozornost. Je ovšem třeba poznamenat, že u nezletilé dívky, která v době řízení před městským soudem byla ve věku 10 let, by již bylo záhodno dát jí možnost vyjádřit svůj názor přímo soudu (soudci), neboť právě tento věk je chápán jako hraniční a po jeho dosažení je zpravidla nezbytné zjišťovat názor či přání dítěte přímo před soudem, ledaže tomu brání zvlášť významné okolnosti (viz například nález sp. zn. I. ÚS 2482/13 ze dne 26. 5. 2014, citovaný výše, bod 25). Krom toho je třeba zdůraznit, že děti by měly být slyšeny – ať před soudem, či u orgánu sociálně-právní ochrany dětí – zásadně bez přítomnosti a bez jakékoli ingerence rodičů či jiných osob s vlastními a potenciálně konfliktními zájmy v dané záležitosti, není-li jejich přítomnost z vážných důvodů nezbytná. Podle čl. 12 Úmluvy o právech dítěte totiž má dítě právo svobodně vyjádřit svůj názor, což znamená, že na ně nesmí být vyvíjen jakýkoli nátlak a nesmí být podrobeno jakémukoli manipulování či ovlivňování ohledně toho, zda a jak se vyjádří, a naopak musí vědět, že má právo vyjádřit svůj vlastní názor a nemusí opakovat názory jiných osob. Je zřejmé, že přítomnost další osoby ve věci zainteresované může ohrožovat a znemožňovat svobodné vyjádření dítěte, ať z důvodu jeho strachu, obav, snahy potěšit či nezranit další přítomnou osobu atd. Děti mají být slyšeny v prostředí, které vnímají jako bezpečné a jim naslouchající bez jakýchkoli předsudků (srov. k tomu obecný komentář Výboru pro práva dítěte č. 12 k právu dítěte být slyšeno ze dne 20. 7. 2009 CRC/C/GC/12, body 22–23).

29. Jak bylo uvedeno výše, v projednávaném případě však přes shledané a vytknuté nedostatky ve slyšení nezletilé dcery stěžovatele a vedlejší účastnice Ústavní soud neshledal, že by bylo dosaženo porušení práva dítěte být slyšeno dle čl. 12 Úmluvy o právech dítěte, a to s ohledem na hraničnost jejího věku ve vztahu ke slyšení před soudem a na to, že v tomto konkrétním případě nejsou dány objektivní důvody pochybovat, že by dívce nebylo umožněno se svobodně vyjádřit či že by její vyjádření bylo nějak manipulováno nebo ovlivňováno. Krom toho Ústavní soud rovněž zohlednil, že řízení fakticky nebylo definitivně skončeno, neboť po tomto kasačním nálezu se věc vrátí k městskému soudu, který ji znovu bude projednávat a rozhodovat o úpravě styku. V tomto novém řízení již samozřejmě nezletilé dívce, nyní téměř dvanáctileté, bude nutné umožnit vyjádřit svůj názor na rozsah styku se stěžovatelem přímo před soudem a v souladu se všemi požadavky vyplývajícími pro právo dítěte být slyšeno z judikatury Ústavního soudu [viz zejména nález sp. zn. I. ÚS 2482/13 ze dne 26. 5. 2014, citovaný výše, body 23–25; nález sp. zn. I. ÚS 2661/10 ze dne 2. 11. 2010 (N 219/59 SbNU 167), především body 50–51; nález sp. zn. II. ÚS 2943/14 ze dne 16. 6. 2015 (N 110/77 SbNU 607), body 21–23; nález sp. zn. IV. ÚS 827/18 ze dne 10. 4. 2018 (N 73/89 SbNU 121), body 14 a násl.; a nález sp. zn. II. ÚS 725/18 ze dne 8. 10. 2018 (N 165/91 SbNU 61), body 46 a násl.].

## IV. Závěr

30. Ústavní soud již dříve vyjádřil, že nejen při rozhodování o péči o dítě, ale též při rozhodování o úpravě styku rodiče s dítětem je nutno vycházet z toho, že oba rodiče mají právo pečovat o dítě a podílet se na jeho výchově v zásadě stejnou měrou, čemuž odpovídá právo dítěte na péči obou rodičů. Je-li tedy dítě svěřeno do péče jednoho z rodičů, pak by dítěti mělo být umožněno stýkat se s druhým rodičem v takové míře, aby tato zásada, vycházející z ústavně zaručeného práva rodiče i dítěte podle čl. 32 odst. 4 Listiny, byla co nejvíce naplněna (nález

sp. zn. III. ÚS 2298/15 ze dne 15. 3. 2016). Důvodem pro nerozšíření styku s druhým rodičem nemůže být samotný nesouhlas rodiče, jemuž bylo dítě svěřeno do péče, ani obecný poukaz na nevhodnost změny zažitého a fungujícího režimu styku. I při rozhodování o úpravě styku rodiče s dítětem je třeba komplexně zjišťovat a posuzovat nejlepší zájem konkrétního dítěte a nevyhovění návrhu dotčeného rodiče na rozšíření styku s dítětem lze odůvodnit zásadně jen rozporem s nejlepším zájmem dítěte, podloženým konkrétními okolnostmi a skutečnostmi v řízení prokázanými.

31. Těmto požadavkům napadená rozhodnutí Krajského soudu v Brně a Městského soudu v Brně nedostála a v důsledku došlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatele na rodinný život a na péči o děti a jejich výchovu podle čl. 10 odst. 2 a čl. 32 odst. 4 Listiny. Ústavní soud proto podané ústavní stížnosti vyhověl a napadená rozhodnutí zrušil, postupuje v souladu s § 82 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

# Č. 82
# Úhrada za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací v případě šikanózní žádosti (sp. zn. I. ÚS 1083/16 ze dne 21. května 2019)

**I. Ústavní pořádek nezaručuje státním orgánům a orgánům územní samosprávy právo na úhradu nákladů poskytnutí informace o jejich činnosti podle čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Z hlediska požadavků čl. 17 odst. 5 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod je přípustné, pokud státní orgán nebo orgán územní samosprávy odepře poskytnutí (vyhledání) informace o své činnosti v případech šikanózního výkonu práva na přístup k nim, případně stanoví žádanou úhradu kvalifikovaným odhadem, nikoliv na základě definitivního vyhledání žádané informace.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a soudců Tomáše Lichovníka a Vladimíra Sládečka o ústavní stížnosti města Vsetín, se sídlem na Vsetíně, Svárov 1080, zastoupeného Mgr. Alešem Gnidou, advokátem, se sídlem na Vsetíně, Smetanova 841, proti rozsudku Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně č. j. 60 Co 443/2015-105 ze dne 5. ledna 2016 ve znění opravného usnesení č. j. 60 Co 443/2015-110 ze dne 25. ledna 2016, za účasti Krajského soudu v Brně jako účastníka řízení a vedlejšího účastníka řízení doc. Ing. Mariána Lehockého, Ph.D., takto:

**Ústavní stížnost se zamítá.**

## Odůvodnění

### I. Vymezení věci

1. Stěžovatel se v řízení před obecnými soudy domáhal na vedlejším účastníku náhrady škody ve výši 33 784 Kč s příslušenstvím, spočívající v nákladech spojených s poskytováním informací, zejména nákladech na mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací podle § 17 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Způsobení škody stěžovatel spatřoval v tom, že vedlejší účastník svévolně žádal o vyhledání informací, aniž by však chtěl zaplatit náklady jejich vyhledání. Tím podle stěžovatele maří čas zaměstnanců stěžovatele, který by bylo možné využít k plnění jiných úkolů, a zneužívá svého práva na informace.

2. Okresní soud ve Zlíně stěžovateli částečně vyhověl a uložil vedlejšímu účastníku povinnost zaplatit stěžovateli 24 700 Kč s úrokem z prodlení a náklady řízení. Dospěl totiž k závěru, že vedlejší účastník žádal o informace třikrát: Náklady na prvé vyhledání nezaplatil, avšak nelze dovodit jeho úmysl zneužít právo. Druhou žádostí se vedlejší účastník domáhal poskytnutí informací vyhledaných podle žádosti prvé, stěžovateli tak nevznikly žádné další náklady s vyhledáváním. Třetí žádostí se vedlejší účastník domáhal poskytnutí ještě většího rozsahu informací, ač věděl, že žádané informace musí být vyhledány, a neměl v úmyslu uhradit

náklady na jejich mimořádně rozsáhlé vyhledání. S ohledem na tyto a další zjištěné skutečnosti okresní soud dovodil, že vedlejší účastník jednal šikanózně: hlavním účelem výkonu jeho práva bylo poškození jiného ve smyslu § 2909 občanského zákoníku z roku 2012.

3. K odvolání vedlejšího účastníka Krajský soud v Brně – pobočka ve Zlíně rozsudek okresního soudu změnil tak, že žalobu zamítl. Krajský soud se ztotožnil se skutkovými zjištěními okresního soudu (tj. s tím, že vedlejší účastník jednal šikanózním a právo zneužívajícím způsobem), dospěl však k závěru, že právní vztahy svobodného přístupu k informacím jsou komplexně upraveny právě zákonem č. 106/1999 Sb., a to včetně následků nezaplacení nákladů na mimořádně rozsáhlé vyhledávání. Následkem nezaplacení je neposkytnutí informace, vymahatelný nárok na zaplacení zákon nezakládá. Z hlediska soukromého práva nelze mzdové náklady na zaměstnance určené k mimořádně rozsáhlému vyhledávání informací považovat za škodu, neboť tyto náklady by byly vynaloženy tak jako tak, a nedošlo tedy ke snížení jmění stěžovatele.

## II. Ústavní stížnost

4. Proti rozhodnutí krajského soudu stěžovatel brojil ústavní stížností, neboť se domníval, že jím došlo k porušení jeho práva na soudní ochranu a práva na ochranu vlastnictví. Porušení stěžovatel spatřoval v tom, že rozhodnutí krajského soudu je v rozporu s ustálenou rozhodovací praxí, podle níž má náhrada nákladů vyhledání informací soukromoprávní povahu. Na jedné straně je právo povinného subjektu účtovat náhradu nákladů, na druhé straně je povinností žadatele o informace tuto náhradu zaplatit. Do vlastnictví stěžovatele pak krajský soud zasáhl nesprávnou interpretací pojmů jmění a škoda. Stěžovatel má ve svém majetku i pohledávku vůči svým zaměstnancům, kteří pro něj vykonávají práci. V tomto ohledu disponuje jejich časem a schopnostmi, které mají hodnotu vyjádřenou jak platem, tak poskytnutou prací. Jednáním stěžovatele tak byla zmařena majetková hodnota spočívající právě v marně vynaložené práci a času zaměstnanců ve výši vyjádřené sazebníkem úhrad za mimořádně rozsáhlé vyhledávání. Stěžovatel mohl namísto toho ze svého jmění vytvořit jinou hodnotu. Jakkoliv je poskytování informací povinností stěžovatele, není to hlavní účel, pro který byl zřízen. Náklady na poskytování informací pak nejsou kryty státem, nese je tedy sám stěžovatel na úkor plnění jiných povinností.

## III. Průběh řízení před Ústavním soudem

5. Krajský soud k ústavní stížnosti odkázal na odůvodnění svého rozsudku.

6. Vedlejší účastník se k ústavní stížnosti vyjádřil, v rozporu s § 30 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) však nebyl zastoupen advokátem. Ústavní soud proto k jeho vyjádření nepřihlédl.

## IV. Formální předpoklady projednání návrhu

7. Ústavní soud posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas, advokátem zastoupeným a oprávněným stěžovatelem (byl účastníkem řízení před Krajským soudem v Brně – pobočkou ve Zlíně), který vyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně práv poskytuje. Ústavní stížnost je proto přípustná.

8. Ústavní soud rozhodl bez ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

## V. Vlastní posouzení

9. Ústavní akceptovatelnost rozhodnutí krajského soudu, jímž stěžovateli nebyla přiznána náhrada nákladů vynaložených na vyhledání informace žádané vedlejším účastníkem, závisí na dvou otázkách: zda lze nárok stěžovatele dovodit přímo z ústavního pořádku nebo zda

je toto právo upraveno podústavními předpisy a krajský soud při jejich výkladu kvalifikovaně pochybil.

10. Listina základních práv a svobod zaručuje v čl. 17 odst. 1 svobodu projevu a právo na informace; konkrétní obsah této záruky je pak vyjádřen v navazujících ustanoveních tak, že je v čl. 17 odst. 2 zaručen prostor autonomie jednotlivce ke svobodnému vyhledávání, přijímání a rozšiřování informací bez ohledu na hranice státu, do něhož nepřísluší veřejné moci zasahovat (*status negativus*), a v čl. 17 odst. 5 je stanovena povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o jejich činnosti. Tím je svoboda jednotlivce vyhledávat informace ze zdrojů dle vlastní volby doplněna o povinnost některých subjektů veřejného práva poskytnout informace, které by jinak při svobodném, tj. veřejnou mocí nerušeném vyhledávání nebyly dostupné. Podmínky a provedení práva na přístup k informacím podle čl. 17 odst. 5 Listiny stanoví zákon; v souzeném případě je jím zákon č. 106/1999 Sb., který na podústavní úrovni jednak zakládá právo na přístup k informacím o činnosti větší množiny subjektů, než který je ústavní úpravou zaručen [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 1146/16 ze dne 20. 6. 2017 (N 101/85 SbNU 679)], jednak celkově upravuje postup a podmínky uplatnění veřejného subjektivního práva na přístup k informacím.

11. Stěžovatel je územně samosprávným celkem, je tedy *prima facie* nositelem ústavní povinnosti plynoucí z čl. 17 odst. 5 Listiny, samotným poskytováním informací tedy nemohou být porušena jeho ústavně zaručená práva. Ustanovení čl. 17 odst. 5 Listiny pak na ústavní úrovni nezakládá právo na úhradu nákladů plnění povinnosti poskytovat informace a toto právo neplyne ani z čl. 99 až 105 Ústavy České republiky (k otázce nákladů výkonu státní správy podle čl. 105 Ústavy srov. níže).

12. Právo na úhradu nákladů poskytnutí informace může ovšem být založeno v podústavní úpravě – zákonem respektujícím požadavky čl. 17 odst. 5 ve spojení s čl. 4 Listiny. Není pochyb o tom, že podzákonná úprava takové právo zná jako podmínku poskytnutí informace v § 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb. V souzené věci byl sporný rozsah tohoto práva (zda má stěžovatel nárok na zaplacení úhrady), resp. zda marný výkon povinnosti stěžovatele na základě žádosti o informace může představovat škodu ve smyslu občanského zákoníku.

13. Rozhodovací činnost Ústavního soudu dlouhodobě vychází z toho, že ústavní právo není porušeno tehdy, když rozhodnutí, měřeno obyčejným právem, je objektivně vadné; vada musí spočívat právě v nerespektování základních práv tím, že soud vůbec existenci základního práva nerespektuje nebo jeho obsah překroutí či zásadně nesprávně posoudí jeho význam a dopad na konkrétní případ [tzv. Heckova formule, srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 3725/13 ze dne 10. 4. 2014 (N 55/73 SbNU 89) a sp. zn. I. ÚS 870/14 ze dne 24. 8. 2015 (N 152/78 SbNU 311)].

14. Jak bylo výše vyloženo, zvláště ústavně zaručené právo na zaplacení náhrady vyhledání informací stěžovatel nemá. V tom ohledu napadený rozsudek obstojí. Závěr krajského soudu, že podústavní právo – § 17 zákona č. 106/1999 Sb. – neupravuje právo na zaplacení náhrady ve formě vymahatelného nároku na zaplacení bez ohledu na poskytnutí informace, pak odpovídá obecně uznávaným metodám interpretace práva i ustáleným judikatorním závěrům [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále též jen „NSS“) č. j. 2 As 34/2008-90 ze dne 21. 9. 2010, č. 2164/2011 Sb. NSS, dle něhož „žadatel není nijak nucen částku akceptovat a úhrada sama ani její výše nejsou exekvovatelné“]. Jinými slovy, není extrémně vadný závěr, že v režimu zákona č. 106/1999 Sb. je neposkytnutí vyhledaných informací jediným negativním právním následkem nezaplacení úhrady nákladů jejich vyhledání.

15. Snaha stěžovatele prosadit názor, že zneužití veřejného subjektivního práva vedlejšího účastníka je podle § 2909 občanského zákoníku z roku 2012 úmyslným porušením dobrých mravů, které mu způsobilo škodu v podobě neefektivně vynaložené práce zaměstnanců města, pak zjevně nemůže obstát ze dvou samostatných důvodů:

16. Úhrada nákladů činnosti veřejné moci bývá systematicky regulována prostředky berního práva, konkrétně poplatky, pokud jde o plnění alespoň částečně ekvivalentní, tj. má-li být dána nějaká konkrétní protihodnota [nález sp. zn. Pl. ÚS 9/15 ze dne 8. 8. 2017 (N 138/86 SbNU 333; 338/2017 Sb.), body 38–40]. Zákon za činnost veřejné moci při plnění její ústavní povinnosti podle čl. 17 odst. 5 Listiny systémově atypicky nezavádí (veřejnoprávní) poplatek, ale konstruuje náhradu nákladů v podobě bližší vztahu soukromého práva (srov. citované usnesení č. j. 2 As 34/2008-90, případně usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, č. j. Konf 115/2009-34 ze dne 15. 9. 2010, č. 2301/2011 Sb. NSS).

17. Z tohoto formálního řazení náhrady podle § 17 zákona č. 106/1999 Sb. k poměrům práva soukromého ovšem nelze nad rámec vlastního úhradového vztahu dovodit existenci dalších vztahů soukromého práva mezi povinným subjektem a žadatelem o informace při (marném) vyhledání informací. Samotný kompenzační či reparační charakter hmotněprávního vztahu totiž nutně neznamená, že takový vztah je vztahem vyplývajícím z poměrů soukromého práva (srov. usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 8/2014-25 ze dne 12. 3. 2015, č. 3227/2015 Sb. NSS). Pro souzenou věc to znamená, že i když by bylo možné jednání vedlejšího účastníka formálně podřadit skutkové podstatě § 2909 občanského zákoníku z roku 2012, nemění to nic na tom, že předmětem rozhodování civilních soudů jsou – pokud není výslovného opačného předpisu – pouze takové spory o náhradu škody, kde nárok má soukromoprávní povahu. To v souzené věci splněno zjevně není, neboť povaha vztahů mezi stěžovatelem a vedlejším účastníkem je veřejnoprávní (*ad absurdum* by jinak škodou osob veřejného práva musela být jakákoliv práce jejich zaměstnanců marně vynaložená na základě žádosti jednotlivce).

18. Měl-li stěžovatel za to, že tato právní úprava zasahuje do jeho ústavně zaručeného práva na ochranu majetku, resp. práva hospodařit podle vlastního rozpočtu (čl. 11 Listiny, čl. 101 odst. 3 Ústavy), podceňuje, že povinným subjektem ve skutečnosti nebylo město Vsetín, samotný stěžovatel tak nemohl být bez dalšího poškozen. Nebylo sporné, že vedlejší účastník žádal o informace o činnosti Městského úřadu Vsetín jako orgánu sociálně-právní ochrany dětí, tedy orgánu státní správy, nikoliv samosprávy (srov. § 58a zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů). Poskytnutí informací o jeho činnosti bylo výkonem přenesené působnosti (§ 20 odst. 6 zákona č. 106/1999 Sb.), poškozenou by tedy mohla být toliko Česká republika, přičemž případné faktické vynaložení mzdových prostředků stěžovatele mu má být kompenzováno zcela jiným způsobem než prostřednictvím vztahů náhrady škody [srov. § 62 obecního zřízení, případně nálezy sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003 (N 18/29 SbNU 141; 53/2003 Sb.) a sp. zn. I. ÚS 2936/15 ze dne 17. 8. 2016 (N 153/82 SbNU 431) k samosprávě a financování výkonu státní moci v přenesené působnosti].

19. Přes výše uvedené není stěžovatel při plnění povinnosti podle čl. 17 odst. 5 Listiny bez ochrany proti případným šikanózně podávaným žádostem o informace.

20. V soudní praxi se ustálil názor, že zneužití práva ze strany žadatele o informace, o němž obecné soudy ve věci nepochybovaly, lze při poskytování informací řešit jejich výjimečným odepřením (srov. odst. 91 a 120 rozsudku rozšířeného senátu NSS č. j. 8 As 55/2012-62 ze dne 22. 10. 2014, č. 3155/2015 Sb. NSS), přičemž opakované nezaplacení zjevně oprávněné úhrady nákladů je doktrínou považováno za jeden z typických případů pro neposkytnutí žádané informace (srov. FUREK, A. In FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 751). Takový názor není v obecné rovině v rozporu s čl. 17 odst. 5 či čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť ty zaručují možnost domáhat se přímo informací o činnosti státních orgánů či orgánů samosprávy, případně možnost domáhat se ochrany tohoto práva, pokud informace nejsou poskytnuty. Šikanózní návrhy či postupy se oproti tomu vyznačují úmyslem účastníka způsobit škodu, a to nejen ostatním účastníkům řízení, ale celkově ve zbytečném zatěžování soustavy orgánů veřejné moci [srov. přiměřeně nálezy sp. zn. I. ÚS

988/12 ze dne 25. 7. 2012 (N 132/66 SbNU 61) a sp. zn. IV. ÚS 3216/14 ze dne 17. 12. 2015 (N 218/79 SbNU 503)]. Zneužívání tedy nevede k právem předvídanému cíli, kterým je uplatnění hmotného práva na informace (žadatel se tedy nedomáhá svého práva ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny).

21. Nejsou-li dány důvody pro odmítnutí žádosti pro zneužití práva, neznamená to, že povinný subjekt musí před žádostí o úhradu podle § 17 zákona č. 106/1999 Sb. informaci plně vyhledat, a tím se vystavit riziku, že jeho vyhledávací činnost a náklady na ni vynaložené přijdou vniveč právě s ohledem na výši úhrady neakceptovatelné pro žadatele o informaci. Zákon totiž nijak nevylučuje, že žádaná úhrada bude stanovena kvalifikovaným odhadem, např. vyhledáním části žádaných informací a odhadem potřebného času a nákladů na dokončení vyhledání (i důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb. novelizujícímu § 17 zákona č. 106/1999 Sb. opakovaně hovoří o „předpokládané výši úhrady“). Stanovení úhrady kvalifikovaným odhadem jako podmínky pro poskytnutí informace nijak nekoliduje se zárukou přístupu k informacím, resp. s požadavkem na vymezení podmínek a provedení zákonem podle čl. 17 odst. 5 věty druhé Listiny, protože tím nejsou dotčeny podstata a smysl tohoto práva (čl. 4 odst. 4 Listiny).

22. Jediným limitem je povinnému subjektu v obdobných případech povinnost oznámit výši požadované úhrady před poskytnutím informace podle § 17 odst. 3 a 4 zákona č. 106/1999 Sb.

23. V judikatuře Nejvyššího správního soudu byl v této souvislosti vysloven závěr, že úhradu nákladů dle § 17 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. lze požadovat bez omezení lhůtou pro poskytnutí informace, tj. že i v případech, kdy informace nebyla v rozporu se zákonem vydána včas, je možné její poskytnutí podmínit zaplacením úhrady nákladů, a tím je oddálit (tak nad rámec skutkových okolností případu rozsudek č. j. 7 As 300/2016-21 ze dne 29. 6. 2017, č. 3624/2017 Sb. NSS, body 43 a 45, a dále v rozsudku č. j. 5 As 181/2016-23 ze dne 14. 7. 2017).

24. Tento názor nezohledňuje, že po právu jednak vůbec nemůže nastat situace, kdy je úhrada nákladů požadována po uplynutí lhůty k poskytnutí informace, jednak by akceptace takového protiprávního postupu povinného subjektu vedla k těžko řešitelným obtížím jak při vlastním poskytování informací, tak v rámci následné soudní ochrany. Jestliže totiž uplatněním požadavku na úhradu nákladů přestává běžet lhůta k poskytnutí informace (tak rozsudek NSS č. j. 2 Ans 13/2012-14 ze dne 15. 11. 2012), nemůže tento následek nastat při opožděném požadavku úhrady (nestaví se lhůta, která již uplynula). Přesto žádanou informaci nelze ani po uplynutí lhůty pro její poskytnutí poskytnout, neboť je to podmíněno zaplacením opožděně žádané úhrady (§ 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb.). Oproti jednoznačnému pravidlu představovanému povinností oznámit výši požadované úhrady ve lhůtě pro poskytnutí informace tak lze pravidlo proponované Nejvyšším správním soudem zneužít nejen k oddalování splnění povinnosti podle čl. 17 odst. 5 Listiny, ale též k efektivnímu zamezení soudní ochrany v řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Podle § 81 odst. 1 soudního řádu správního totiž soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Povinnému subjektu tak postačí být nečinný a neposkytnout žádanou informaci až do dne rozhodnutí soudu, přičemž nepříznivému výroku zabrání jednoduše sdělením požadované výše úhrady. Zákonným následkem pak je nejen ukončení nečinnosti z hlediska předmětu soudního řízení, ale též nastoupení nemožnosti informace poskytnout až do doby zaplacení úhrady nákladů (a tím i nemožnost uložit takovou povinnost soudním rozhodnutím). Tím by povinný subjekt přestal být nečinným, aniž by však učinil některý ze zákonem předvídaných úkonů: poskytl informace, nebo žádost odmítl podle § 14 odst. 5 písm. d) a § 15 zákona č. 106/1999 Sb., což zjevně nešetří smysl práva podle čl. 17 odst. 5 Listiny, které má být vykonáváno efektivně.

25. Lze tedy uzavřít, že z hlediska požadavků čl. 17 odst. 5 a čl. 4 odst. 4 Listiny je přípustné, pokud povinný subjekt odepře poskytnutí (vyhledání) informace v případech šikanózního výkonu práva na přístup k nim, případně stanoví žádanou úhradu (typicky za mimořádně rozsáhlé vyhledávání) kvalifikovaným odhadem, nikoliv na základě definitivního vyhledání žádané informace. Výši úhrady však musí oznámit před uplynutím lhůty pro poskytnutí informace, tj. nejpozději do 15 či 25 dnů ode dne přijetí žádosti [§ 14 odst. 5 písm. d) a odst. 7 zákona č. 106/1999 Sb.], pozdější či dodatečné oznámení není možné (shodně i doktrína, srov. FUREK, A. Op. cit., s. 993).

## VI. Závěr

26. S ohledem na výše uvedené důvody dospěl Ústavní soud k závěru, že rozsudkem Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně č. j. 60 Co 443/2015-105 ze dne 5. ledna 2016 ve znění opravného usnesení č. j. 60 Co 443/2015-110 ze dne 25. ledna 2016 nebyla porušena ústavně zaručená práva stěžovatele na soudní ochranu a ochranu majetku podle čl. 36 odst. 1 a čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu tedy ústavní stížnost zamítl.

# Č. 83
# Ústavněprávní limity žalob na vydání bezdůvodného obohacení za nakládání s autorským dílem bez licence (sp. zn. III. ÚS 3102/16 ze dne 21. května 2019)

**Pakliže krajský soud v posuzované věci v potřebném rozsahu nepostavil najisto, zda předmět autorskoprávní ochrany, jejž stěžovatel veřejnosti zpřístupňoval, skutečně náleží do kategorie nehmotných předmětů, nad nimiž vykonává právě vedlejší účastník příslušnou kolektivní správu, porušil stěžovatelovo právo zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Josefa Fialy a soudců Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti Petra Houlíka, zastoupeného Mgr. Marianem Pavlovem, advokátem, sídlem Malé náměstí 125/16, Hradec Králové, proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. června 2016 č. j. 139 EC 53/2014-180, za účasti Krajského soudu v Praze jako účastníka řízení a spolku INTERGRAM, nezávislá společnost výkonných umělců a výrobců zvukových a zvukově-obrazových záznamů, z. s., sídlem Klimentská 1207/10, Praha 1 – Nové Město, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**I. Rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 28. června 2016 č. j. 139 EC 53/2014--180 bylo porušeno stěžovatelovo právo zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. června 2016 č. j. 139 EC 53/2014--180 se ruší.**

## Odůvodnění

### I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) stěžovatel navrhuje zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, neboť se domnívá, že jím byl porušen čl. 2 odst. 3, čl. 11 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; současně mělo dojít i k porušení čl. 2 odst. 4 a čl. 89 odst. 2 Ústavy.

2. Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) ústavní stížností napadeným rozsudkem uložil stěžovateli povinnost zaplatit vedlejšímu účastníkovi částku 9 043,06 Kč s příslušenstvím z titulu bezdůvodného obohacení, ke kterému mělo dojít tím, že stěžovatel zpřístupňoval svým zákazníkům (veřejnosti) rozhlasové a televizní vysílání, aniž by měl s vedlejším účastníkem jako kolektivním správcem uzavřenu licenční smlouvu. Krajský soud současně uložil stěžovateli povinnost zaplatit vedlejšímu účastníkovi náhradu nákladů řízení ve výši 16 372 Kč.

## II. Argumentace stěžovatele a vyjádření účastníků řízení

3. Stěžovatel v ústavní stížnosti v prvé řadě namítá, že napadené rozhodnutí nerespektovalo konstantní judikaturu Ústavního soudu, podle které kolektivní správce musí v řízení prokázat, že v dané věci byla porušena autorská práva osob, k jejichž ochraně je zákonem povolán. Jelikož se vedlejšímu účastníkovi toto prokázat nepodařilo a současně se mu nepodařilo prokázat, že by docházelo k veřejné produkci (veřejnému sdělování) děl jím zastupovaných osob ve smyslu judikatury Soudního dvora Evropské unie, a přesto soud žalobě v plném rozsahu vyhověl, byl dle stěžovatele porušen princip předvídatelnosti soudního rozhodnutí. Krajský soud navíc podle stěžovatele učinil nesprávná a nedostatečná skutková zjištění, neboť v řízení nebylo prokázáno, zda je vedlejší účastník, jenž v řízení předložil toliko licenční smlouvu s moderátorem Petrem Vichnarem, jejíž platnost stěžovatel v řízení rozporoval, vůbec aktivně legitimován. V této souvislosti přitom stěžovatel namítá, že činnost moderátora nelze podřadit pod činnost výkonného umělce podle § 67 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Nadto se stěžovatel domnívá, že krajský soud zatížil své rozhodnutí existencí opomenutých důkazů, když odmítl provést důkaz svědeckou výpovědí Tomáše Ulrycha, jenž měl prokázat, že v provozovně stěžovatele v rozhodné době nedocházelo k veřejné produkci autorským zákonem chráněných děl. V závěru ústavní stížnosti stěžovatel zpochybňuje rovněž výši přiznaného bezdůvodného obohacení, již soud v rozporu s řadou judikátů Nejvyššího soudu odvodil od nepřiměřeně vysoké autorské odměny, navíc nesprávně navýšené o daň z přidané hodnoty.

4. Krajský soud ve vyjádření k ústavní stížnosti plně odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku, přičemž toliko zdůraznil, že provedl s ohledem na návrhy účastníků řízení rozsáhlé a velmi podrobné dokazování směřující k prokázání všech relevantních tvrzení.

5. Vedlejší účastník řízení možnosti vyjádřit se k ústavní stížnosti nevyužil.

## III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

6. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, jenž byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť proti napadenému rozhodnutí není odvolání přípustné.

## IV. Vlastní posouzení věci

7. Ústavnímu soudu byla Ústavou svěřena působnost orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). V případě ústavních stížností fyzických a právnických osob směřujících svá podání proti rozhodnutím obecných soudů není proto možno chápat Ústavní soud jako nejvyšší instanci obecného soudnictví; Ústavní soud je nadán kasační pravomocí toliko v případě, že v soudním řízení předcházejícím podání ústavní stížnosti došlo k porušení některého základního práva či svobody stěžovatele [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. Úkolem Ústavního soudu není zjišťovat věcnou správnost rozhodovací činnosti soudů, nýbrž pouze kontrolovat (a kasačním rozhodnutím případně vynucovat) ústavně konformní průběh a výsledek předcházejícího soudního řízení.

8. V posuzované věci dospěl Ústavní soud k závěru, že podmínky pro věcný přezkum napadeného rozsudku krajského soudu jsou dány, přestože jde o svého druhu bagatelní spor; Ústavní soud však nemohl přehlédnout, že stěžovatelem rozporované rozhodnutí je založeno na skutkových zjištěních, jež nutně neodpovídají obsahu příslušného spisového materiálu, přičemž současně (v důsledku spíše výjimečného posouzení vyššími instancemi) jde

o rozhodnutí ve věci, kterou obecné soudy – typově – neposuzují jednotně, kterýžto postup vede v posledku k porušení práva zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. *mutatis mutandis* nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2013 sp. zn. II. ÚS 4167/12 (N 192/71 SbNU 289) a bod 28 odůvodnění nálezu ze dne 15. 4. 2014 sp. zn. II. ÚS 3076/13 (N 57/73 SbNU 125)].

9. Podstatou posuzované věci je otázka, zda stěžovatel podle v řízení zjištěného skutkového stavu měl povinnost uzavřít s vedlejším účastníkem licenční smlouvu, neboť prokazatelně zpřístupňoval veřejnosti výkony jím zastupovaných výkonných umělců a zvukové a zvukově obrazové záznamy jím zastupovaných mistrů a výrobců zvukových a zvukově-obrazových záznamů. Jinak řečeno, v řízení před Ústavním soudem je třeba zjistit, zda krajský soud v napadeném rozhodnutí na základě provedených důkazů dospěl k opodstatněnému skutkovému závěru, že vedlejší účastník v souladu se stávající judikaturou s dostatečnou mírou jistoty prokázal, že stěžovatel ve své provozovně veřejnosti zpřístupňoval autorským zákonem chráněná díla, a to díla obsahující – alespoň typově – ty složky autorskoprávní ochrany, k jejichž kolektivní správě je vedlejší účastník – ve spojení s příslušným rozhodnutím Ministerstva kultury (dále jen „ministerstvo“) – ze zákona povolán. V opačném případě by totiž byl namístě závěr, že krajský soud přiznal vedlejšímu účastníkovi finanční plnění, jež by bylo třeba kvalifikovat jako bezdůvodné obohacení, neboť z právní úpravy stěžovateli nutnost uzavření licenční smlouvy s vedlejším účastníkem vůbec nevznikla [srov. např. bod 21 odůvodnění nálezu ze dne 6. 5. 2015 sp. zn. IV. ÚS 2496/14 (N 90/77 SbNU 315)].

10. Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 1. 2015 sp. zn. II. ÚS 2186/14 (N 2/76 SbNU 41) vymezil podstatné náležitosti kontroly prováděné kolektivním správcem při hodnocení otázky, zda bylo zasaženo do majetkového práva autorského nebo majetkového práva souvisejícího s právem autorským. Kolektivní správce – a v případném navazujícím soudním řízení i obecný soud – tak podle ustálené judikatury musí především zkoumat: a) zda dochází ke zpřístupňování chráněných děl veřejnosti, a tedy k zásahu do autorských práv, b) zda předmětné dílo náleží do kategorie nehmotných předmětů, nad nimiž vykonává příslušný správce kolektivní správu, a konečně c) zda uživatel předmětů ochrany je zpřístupňuje v souladu s právními předpisy, tj. zda má platně uzavřenu licenční smlouvu na jejich produkci.

11. Ústavní soud nadto v odkazovaném nálezu zdůraznil, že povinností kolektivního správce chránícího autorská práva zastoupených umělců je i řádně prokázat povinnost uzavřít (či mít uzavřenou) platnou licenční smlouvu, neboť povinnost hradit licenční poplatky může být uložena pouze těm, kteří objektivně do autorských práv zasahují. Rovněž připomněl, že předpoklady vzniku právního vztahu z bezdůvodného obohacení prokazuje v soudním řízení ten, kdo se vydání bezdůvodného obohacení domáhá (srov. *mutatis mutandis* např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 5031/2008). Proto bylo i v posuzované věci na vedlejším účastníkovi, aby prokázal, že k bezdůvodnému obohacení stěžovatele neoprávněným zásahem do autorských práv umělců, nad nimiž vykonává kolektivní správu, vůbec mohlo dojít.

12. Krajský soud na str. 3–5 napadeného rozsudku rekapituloval skutečnosti, jež má v řízení za prokázané; za ty ze skutečností, jež mohou mít význam pro výše uvedené otázky, přitom stojí za zaznamenání, že v provozovně stěžovatele byly návštěvníkům (veřejnosti) zpřístupňovány televizní sportovní přenosy a že vedlejší účastník „mimo jiné zastupuje moderátora Petra Vichnara“. Současně krajský soud konstatoval, že vedlejší účastník je aktivně legitimován k podání žaloby, neboť je rozhodnutím ministerstva kolektivním správcem „autorských práv mj. i autorů hudby s textem i bez textu, a to i těch hudebních děl, která jsou používána v rámci různých akcí přenášených prostřednictvím televizního vysílání“. Krajský soud proto dospěl k závěru, že vedlejší účastník „dostatečně specifikoval, že prostřednictvím televizního vysílání mohlo docházet s pravděpodobností blížící se jistotě k produkci děl, k jejichž ochraně je povolán“, přičemž po něm „nelze spravedlivě požadovat, aby prokázal, která konkrétní díla v žalovaném období“ byla zveřejňována, a v této souvislosti dodal, že v provozovně stěžovatele byla v rozhodném období „veřejnosti zpřístupňována díla, umělecké

výkony či záznamy prostřednictvím jednoho rádia a jedné televize“. Z citovaných pasáží napadeného rozsudku krajského soudu je třeba vyvodit následující skutečnosti.

13. Zaprvé je třeba přisvědčit stěžovateli, že z rozhodnutí ministerstva ze dne 22. 3. 2001 vskutku nevyplývá, že byl vedlejší účastník oprávněn kolektivně spravovat autorská práva „mj. i autorů hudby s textem i bez textu, a to i těch hudebních děl, která jsou používána v rámci různých akcí přenášených prostřednictvím televizního vysílání“, neboť je v něm jasně uvedeno, že vedlejší účastník je „toliko“ oprávněn „k výkonu kolektivní správy majetkových práv výkonných umělců a výrobců zvukových a zvukově obrazových záznamů podle § 95 autorského zákona k výkonům, zvukovým a zvukově obrazovým záznamům“. Již toto – pro vyřešení otázky aktivní věcné legitimace vedlejšího účastníka – klíčové zjištění krajského soudu je proto ve zjevném nesouladu s provedenými důkazy (viz č. l. 8 soudního spisu), přičemž v důsledku této zjevné nesprávnosti není zřejmé, zda krajský soud v řízení posuzoval zásah do majetkových práv pouze těch osob, k jejichž ochraně je právě vedlejší účastník rozhodnutím ministerstva povolán.

14. V návaznosti na v předchozím odstavci zaznamenanou skutečnost je nutno zdůraznit, že z odůvodnění napadeného rozsudku není zcela zřejmé, jaký význam měla pro řízení vedlejším účastníkem předložená „smlouva o zastupování práv výkonného umělce“ uzavřená s Petrem Vichnarem (viz č. l. 170). Vzhledem ke skutkovým zjištěním, ze kterých prokazatelně vyplynulo pouze to, že v provozovně stěžovatele docházelo opakovaně ke zpřístupňování sportovních přenosů vysílaných Českou televizí, je možno usuzovat, že právě inkriminovaná smlouva o zastupování má dokládat, že vedlejší účastník je – mimo jiné – povolán ke kolektivní správě práv výkonných umělců v rámci sportovních přenosů v České televizi.

15. Jakkoli Ústavní soud nemá na tomto místě za úkol formulovat úplnou definici pojmu „výkonný umělec“, připomíná, že podle § 67 odst. 1 autorského zákona je uměleckým výkonem vedle výkonu artisty „výkon herce, zpěváka, hudebníka, tanečníka, dirigenta, sbormistra, režiséra nebo jiné osoby, která hraje, zpívá, recituje, předvádí nebo jinak provádí umělecké dílo a výtvory tradiční lidové kultury“. Podřadil-li proto krajský soud výkon moderátora či komentátora v rámci sportovního přenosu pod některý z výkonů uvedených v § 67 odst. 1 autorského zákona, měl by tento svůj postup (výklad) náležitě odůvodnit; to se však v dané věci nestalo.

16. Z citovaných částí rozsudku krajského soudu konečně vyplývá, že pro napadené rozhodnutí bylo klíčové zjištění, že v provozovně stěžovatele byl prokazatelně jeden televizní přístroj a jedno rádio, bez ohledu (s výjimkou výše uvedeného) na skutečnost, jaká produkce byla veřejnosti skutečně zpřístupňována. Takový přístup krajského soudu je však ve zjevném rozporu s jím citovanými nálezy Ústavního soudu (srov. zejména body 31, 32, 42, 46 až 48 odůvodnění nálezu sp. zn. II. ÚS 2186/14), ze kterých vyplývá, že kolektivní správce musí v řízení, ve kterém se domáhá vydání bezdůvodného obohacení, prokázat, že žalovaná strana skutečně zasáhla do autorských práv jím zastupovaných osob. S výjimkou tvrzeného výkonu Petra Vichnara přitom v řízení nebylo prokázáno, že stěžovatel vskutku zpřístupňoval (resp. s maximální možnou mírou pravděpodobnosti mohl zpřístupňovat) právě produkci těch osob, jejichž autorská práva vedlejší účastník spravuje.

17. Z uvedených důvodů se Ústavní soud domnívá, že se krajský soud v posuzované věci nedostatečně zabýval výše (v bodu 10) uvedeným třístupňovým testem, když v potřebném rozsahu nepostavil najisto, zda dílo, které stěžovatel veřejnosti zpřístupňoval, skutečně náleží k nehmotným předmětům, nad nimiž vykonává vedlejší účastník příslušnou kolektivní správu, čímž porušil stěžovatelovo právo zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny.

18. V této souvislosti Ústavní soud zdůrazňuje, že nepřehlédl skutečnost, že vedlejší účastník vykonává tzv. (quasi)povinnou kolektivní správu podle § 96 odst. 1 autorského zákona (v rozhodném znění), to jej však podle mínění Ústavního soudu nezbavuje procesní povinnosti tvrdit (a v potřebné míře i prokazovat), že stěžovatel zpřístupňoval veřejnosti jím zastupované

nositele autorských práv. Ústavní soud si je přitom vědom toho, že uvedený závěr může – *prima vista* – částečně kolidovat se závěrem uvedeným v bodu 23 odůvodnění rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 29. 11. 2017 sp. zn. 30 Cdo 698/2017, zdůrazňuje však, že v posuzované věci jde o odlišné skutkové okolnosti, neboť ve věci posuzované Nejvyšším soudem vskutku není možno (resp. nutno) po kolektivním správci požadovat, aby uvedl, jaký typ produkce je lázeňským hostům v jejich pokojích prostřednictvím televizního a rozhlasového vysílání zpřístupňován; v nyní posuzované věci tomu tak však není, neboť v řízení bylo s potřebnou mírou jistoty zjištěno toliko to, že stěžovatel svým klientům zprostředkovával (pouze) televizní sportovní přenosy (dotčeny tak podle Ústavního soudu nejsou ani závěry přijaté v bodu 32 odůvodnění nálezu sp. zn. II. ÚS 2186/14, jichž se vedlejší účastník dovolával v replice k vyjádření stěžovatele k žalobě – viz č. l. 71 soudního spisu).

19. Ústavní soud proto uzavírá (aniž se věcně zabýval zbývajícími stěžovatelovými námitkami), že považuje závěry krajského soudu za nedostatečné, neboť z provedených důkazů nelze dospět k jednoznačnému závěru, že stěžovatel vskutku zpřístupňoval veřejnosti takové části rozhlasového a televizního vysílání, ve kterých byla zpřístupňována rovněž produkce osob, jejichž autorská práva vykonává a zastupuje vedlejší účastník, čímž nebylo ani postaveno najisto, zda je právě vedlejší účastník skutečně aktivně věcně legitimován k předmětné žalobě [srov. např. body 9 a 11 odůvodnění nálezu ze dne 9. 2. 2016 sp. zn. IV. ÚS 1532/15 (N 29/80 SbNU 385)].

20. V návaznosti na to stojí konečně za zaznamenání, že kdyby vedlejší účastník v následujícím řízení po vrácení věci krajskému soudu nepředložil žádný relevantní důkaz o tom, že kromě Petra Vichnara zastupuje i jiné nositele autorských práv, jež měla být stěžovatelem v rámci jejich zpřístupnění veřejnosti zasažena, měl by se krajský soud zabývat otázkou, zda je výkon moderátora či komentátora v rámci sportovního přenosu skutečně podřaditelný pod umělecký výkon uvedený v § 67 odst. 1 autorského zákona, a pakliže by dospěl k pozitivnímu závěru, bylo by namístě zodpovědět taktéž otázku, zda v takovém případě tento výkon není kvalifikovatelný jako tzv. zaměstnanecké dílo podle § 58 ve spojení s § 74 autorského zákona.

## V. Závěr

21. Ústavní soud z uvedených důvodů konstatuje, že krajský soud svým rozhodnutím porušil stěžovatelovo právo zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť jeho právní závěry neodpovídaly zjištěnému skutkovému stavu, resp. proto, že na základě provedených důkazů nelze bez dalšího přijmout krajským soudem přijaté právní závěry.

22. Ústavní soud tak podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona napadené rozhodnutí zrušil. Úkolem krajského soudu bude posoudit daný případ znovu, přičemž je vázán právním názorem Ústavního soudu v tom směru, že musí řádně posoudit, zda skutečně došlo k bezdůvodnému obohacení stěžovatele tím, že bez řádně uzavřené licenční smlouvy užíval a sděloval veřejnosti produkci chráněnou autorským zákonem, již kolektivně spravuje právě vedlejší účastník.

23. Ústavní soud rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

24. Pro úplnost je třeba dodat, že navrhuje-li stěžovatel v ústavní stížnosti zrušení ustanovení § 202 odst. 2 občanského soudního řádu (kterýžto návrh ovšem nezahrnul do jejího petitu), postačí připomenout, že Ústavní soud konstantně uvádí, že dané ustanovení nepovažuje za ústavně nekonformní (srov. např. bod 28 výše citovaného nálezu sp. zn. II. ÚS 3076/13).

# Č. 84
# Zásada rovnosti účastníků řízení v řízení o předběžném opatření
# (sp. zn. II. ÚS 2695/17 ze dne 21. května 2019)

**Pokud odvolací soud dospěje k závěru, že jsou dány důvody pro nařízení předběžného opatření a v tomto smyslu pro změnu usnesení soudu prvního stupně, musí současně posoudit, zda by s ohledem na předmět předběžného opatření bylo možné dosáhnout jeho účelu i v případě, že by dotčenému účastníkovi poskytl prostor se k podanému odvolání vyjádřit. Dospěje-li k závěru, že takovýto postup není možný, měl by v řízení dál postupovat takovým způsobem, aby dostál své povinnosti vyplývající ze zásady rovnosti účastníků řízení a umožnil dotčenému účastníkovi řízení uplatnit procesní obranu proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření. Toho lze dosáhnout např. zrušením usnesení, kterým bylo rozhodnuto o předběžném opatření, a vrácením věci k projednání soudu prvního stupně za analogického použití ustanovení § 219a odst. 1 písm. a) ve spojení s § 221 odst. 1 písm. a) o. s. ř. [viz např. nález sp. zn. III. ÚS 3489/13 ze dne 23. 10. 2014 (N 197/75 SbNU 221), bod 14; nález sp. zn. III. ÚS 205/11 ze dne 7. 6. 2011 (N 109/61 SbNU 617), bod 18].**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka, soudce Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) a soudkyně Kateřiny Šimáčkové o ústavní stížnosti stěžovatelky MR COMMUNICATIONS, s. r. o., se sídlem Na Poříčí 1046/24, Praha 1, právně zastoupené Mgr. et Mgr. Janem Petrovem, LL.M., advokátem, se sídlem Na Výhonku 190/4, Praha 5, proti výroku I usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 6. 2017 č. j. 14 Cmo 5/2017-304, za účasti Vrchního soudu v Praze jako účastníka řízení a 1. Tomáše Bárty, právně zastoupeného Mgr. MUDr. Zdeňkem Kubicou, advokátem, se sídlem Revoluční 655/1, Praha 1, 2. BOHEMIA ENERGY entity, s. r. o., se sídlem Na Poříčí 1046, 1047/24-26, Praha 1, zastoupené JUDr. Monikou Novotnou, advokátkou, se sídlem Platnéřská 2, Praha 1, 3. Hany Písaříkové, právně zastoupené Mgr. Jakubem Dostálem, advokátem, se sídlem 28. října 767/12, Praha 1, a 4. Ing. Jiřího Písaříka, právně zastoupeného Mgr. Petrem Kuhnem, advokátem, se sídlem 28. října 767/12, Praha 1, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

**I. Výrokem I usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 6. 2017 č. j. 14 Cmo 5/2017--304 bylo porušeno stěžovatelčino ústavně zaručené právo na rovnost účastníků řízení a spravedlivý proces podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.**

**II. Výrok I usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 6. 2017 č. j. 14 Cmo 5/2017--304 se proto ruší.**

## Odůvodnění

1. Ústavnímu soudu byl dne 24. 8. 2017 doručen návrh na zahájení řízení o ústavní stížnosti ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění

pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Stěžovatelka napadá výrok I v záhlaví citovaného usnesení Vrchního soudu v Praze (dále jen „vrchní soud“). Vrchní soud změnil zamítavé usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) tak, že nařídil předběžné opatření spočívající – stručně řečeno – v povinnosti stěžovatelky zdržet se zcizení a zatížení jejího obchodního podílu na základním kapitálu společnosti BOHEMIA ENERGY entity, s. r. o., (vedlejší účastník č. 2), aniž by stěžovatelce poskytl jakoukoliv možnost procesní obrany proti soudem uložené povinnosti. Tím mělo dle názoru stěžovatelky dojít k porušení jejího práva na spravedlivý proces a rovnost účastníků řízení ve smyslu čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

## I. Rekapitulace průběhu řízení před obecnými soudy a obsah napadeného rozhodnutí

2. Tomáš Bárta (vedlejší účastník č. 1) se v původním řízení před obecnými soudy domáhal určení, že je vlastníkem 10% podílu ve společnosti BOHEMIA ENERGY entity. V rámci tohoto soudního řízení se návrhem ze dne 11. 11. 2016 domáhal, aby městský soud uložil stěžovatelce a společnosti Bohemia Energy Holding B. V. povinnost zdržet se zcizení nebo zatížení jejich podílů ve společnosti BOHEMIA ENERGY entity a vykonávat s nimi spojená práva společníků, neboť tyto podíly měly v souhrnu představovat podíl nárokovaný vedlejším účastníkem č. 1.

3. Městský soud usnesením ze dne 16. 11. 2016 č. j. 73 Cm 218/2014-274 návrh vedlejšího účastníka č. 1 na nařízení předběžného opatření zamítl, protože měl za to, že nebyly splněny podmínky pro nařízení předběžného opatření.

4. Proti usnesení soudu prvního stupně podal vedlejší účastník č. 1 odvolání k vrchnímu soudu, jenž o něm rozhodl ústavní stížností napadeným usnesením ze dne 5. 6. 2017 č. j. 14 Cmo 5/2017-304. Výrokem I uvedeného usnesení vrchní soud rozhodl, že „[u]snesení soudu prvního stupně se mění tak, že se nařizuje předběžné opatření, jímž se … společnosti MR COMMUNICATIONS, s. r. o., … ukládá povinnost zdržet se zcizení jakoukoliv formou, tj. prodejem, převodem, darováním, směnou, a zatížení, tj. zřízením zástavního práva, věcného břemene, zajišťovacího převodu práva, části stávajícího v obchodním rejstříku zapsaného podílu … na základním kapitálu BOHEMIA ENERGY entity, s. r. o., jakož i tomuto rozsahu odpovídajícímu výkonu práv společníka, spočívajících v účasti na valných hromadách a hlasování na těchto valných hromadách společnosti BOHEMIA ENERGY entity, s. r. o.“. Výrokem II téhož usnesení uložil srovnatelnou povinnost společnosti Bohemia Energy Holding B. V.

## II. Obsah ústavní stížnosti

5. Stěžovatelka v ústavní stížnosti poukazuje na ustálenou judikaturu Ústavního soudu [zejména na nález sp. zn. Pl. ÚS 16/09 ze dne 19. 1. 2010 (N 8/56 SbNU 69; 48/2010 Sb.); nález sp. zn. III. ÚS 3489/13 ze dne 23. 10. 2014 (N 197/75 SbNU 221); nález sp. zn. III. ÚS 1678/13 ze dne 24. 4. 2014 (N 67/73 SbNU 257); nález sp. zn. III. ÚS 205/11 ze dne 7. 6. 2011 (N 109/61 SbNU 617); nález sp. zn. III. ÚS 2481/10 ze dne 9. 12. 2010 (N 248/59 SbNU 535); nález sp. zn. II. ÚS 2100/08 ze dne 9. 2. 2010 (N 21/56 SbNU 249); veškerá judikatura Ústavního soudu je dostupná na http://nalus.usoud.cz], z níž, stručně řečeno, vyplývá, že odvolací soud má povinnost umožnit straně, které má být předběžným opatřením uložena určitá povinnost, aby se mohla procesně bránit proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření. Stěžovatelka totiž zdůrazňuje, že i v tomto typu řízení musejí být respektována procesní práva povinného – především právo vyjádřit se k předmětnému návrhu a hájit svá práva v souladu s principem rovnosti účastníků. Protože vrchní soud postupoval v rozporu s výše uvedenou judikaturou Ústavního soudu a neumožnil jí jakkoli se k návrhu na nařízení předběžného opatření nebo alespoň k rozhodnutí soudu vyjádřit, stěžovatelka má za to, že byla porušena její

práva dle čl. 37 odst. 3 Listiny a čl. 6 Úmluvy. Závěrem stěžovatelka popisuje kontext věci a okolnosti, za kterých bylo napadené usnesení vydáno.

### III. Vyjádření účastníků řízení a vedlejší účastnice řízení a replika

6. Ústavní soud si vyžádal spisovou dokumentaci a vyzval účastníka řízení a vedlejší účastníky řízení, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti (§ 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu).

7. Vrchní soud ve svém vyjádření zrekapituloval obsah napadeného usnesení a důvody, které jej vedly k jeho vydání, a popsal, jaké jsou zákonné předpoklady pro nařízení předběžného opatření. Vyslovil názor, že napadené usnesení splňuje oba základní předpoklady pro nařízení předběžného opatření a že jeho „závěry nevybočují z běžné odvolací praxe“. Proto navrhuje, aby Ústavní soud nyní posuzovanou ústavní stížnost odmítl nebo zamítl.

8. Vedlejší účastník č. 1 ve svém vyjádření předně uvádí, že s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu nedošlo k porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces a rovnost účastníků řízení a postup městského i vrchního soudu byl plně v souladu s právními předpisy a judikaturou Ústavního soudu. S poukazem na nález sp. zn. Pl. ÚS 16/09, bod 26, tvrdí, že porušení základních práv stěžovatelky nelze spatřovat v tom, že jí nebylo doručeno odvolání proti zamítavému usnesení městského soudu, neboť „[d]oručením rozhodnutí soudu prvního stupně též žalovanému by se žalovanému signalizovala uvedená procesní aktivita žalobce a poskytoval určitý časový prostor k úkonům, které by mohly účinnost případně následně vydaného předběžného opatření zmařit“. Dále vyslovuje přesvědčení, že předmětný „plenární nález byl vydán na základě konkrétního případu a jeho závěry nemohou být uplatňovány paušálně na každý obdobný případ bez toho, aniž by byly zkoumány konkrétní okolnosti každého jednotlivého případu“. Dále vedlejší účastník č. 1 poukazuje na to, že dne 25. 11. 2016 měl Jakub Kučera nahlížet do spisu a pořídit si kopie listin založených na č. l. 209–274, tedy mj. kopie návrhu na nařízení předběžného opatření a prvního listu zamítavého rozhodnutí městského soudu (viz záznam o nahlížení do spisu, jenž je založen na č. l. 278 vyžádaného soudního spisu). Poukazuje na údajnou provázanost a koordinovanost činnosti žalovaných a na skutečnost, že jmenovaná osoba působila v rozhodné době jako koncipient ve stejné advokátní kanceláři jako právní zástupci stěžovatelky a dalších žalovaných. Ačkoli ze záznamu o nahlížení do spisu není zřejmé, za kterého ze žalovaných bylo nahlížení realizováno, vedlejší účastník č. 1 je přesvědčen, že stěžovatelka za této situace mohla, resp. měla vědět, že obecné soudy jednají o jeho návrhu na nařízení předběžného opatření. A proto „pokud měla stěžovatelka reálný zájem na realizaci svých práv v řízení o předběžném opatření, pak měla reálnou možnost svá práva uplatňovat a vyjádřit se k obsahu návrhu …, sledovat vývoj řízení o předběžném opatření a minimálně si dalším nahlédnutím do spisu ověřit, zda [usnesení městského soudu] nabylo právní moci či proti němu bylo podáno odvolání“. Ze všech výše uvedených důvodů navrhuje odmítnutí ústavní stížnosti.

9. Vedlejší účastník č. 2 obsáhle popisuje kontext případu (zejména podstatu dlouholetého sporu mezi vedlejším účastníkem č. 1 a zbylými vedlejšími účastníky) a vysvětluje, proč považuje „kobercové podávání návrhů na nařízení předběžných opatření“ vedlejším účastníkem č. 1 za šikanózní a neakceptovatelné jak z ústavního, tak i zákonného hlediska. K porušení principů spravedlivého procesu, k němuž mělo dojít v důsledku vydání ústavní stížností napadeného usnesení, zdůrazňuje, že to není ojedinělé pochybení vrchního soudu, nýbrž již poměrně ustálená praxe uvedeného soudu. Vedlejší účastník č. 2 tvrdí, že v nyní posuzované věci vydal vrchní soud již několik srovnatelných rozhodnutí, kterými z podnětu vedlejšího účastníka č. 1 změnil zamítavé rozhodnutí soudu prvního stupně a nařídil předběžné opatření, aniž by povinným poskytl jakýkoliv prostor pro to, aby mohli hájit svá práva. Uzavírá, že změnil-li vrchní soud výše popsaným způsobem rozhodnutí soudu prvního stupně, aniž by dal stěžovatelce možnost vyjádřit se k takovému postupu, rozhodl v rozporu se

zásadou rovnosti účastníků řízení a právem na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny. Proto navrhuje, aby Ústavní soud napadené rozhodnutí zrušil.

10. Vedlejší účastnice č. 3 poukazuje ve svém vyjádření na údajně šikanózní jednání vedlejšího účastníka č. 1 v řízení před obecnými soudy a jeho bezprávní výhružky. Proto navrhuje, aby Ústavní soud napadené rozhodnutí vrchního soudu zrušil.

11. Rovněž vedlejší účastník č. 4 ve svém vyjádření k ústavní stížnosti zdůrazňuje, že vedlejší účastník č. 1 dle jeho názoru podává šikanózní návrhy k soudu a prostřednictvím médií vyvíjí na další účastníky soudního řízení nátlak. Na základě těchto skutečností navrhuje, aby Ústavní soud nyní posuzované ústavní stížnosti vyhověl.

12. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat obdržená vyjádření stěžovatelce k replice, neboť měl za to, že neobsahovala žádné nové závažné skutečnosti nebo argumenty, které by měly vliv na posouzení věci.

## IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

13. Ústavní soud konstatuje, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, jež byla účastnicí řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu.

14. K otázce přípustnosti ústavní stížnosti směřující proti předběžnému opatření Ústavní soud již v minulosti dospěl k závěru, že předběžné opatření je způsobilé zasáhnout do ústavně zaručených práv nebo svobod, neboť se jím dočasně omezují vlastnická práva a v jejich rámci složka spočívající v dispozici s majetkem [viz např. nález sp. zn. II. ÚS 221/98 ze dne 10. 11. 1999 (N 158/16 SbNU 171)]. Ústavní soud konstantně setrvává na stanovisku, že ústavní stížnost je proti vydání předběžného opatření zásadně přípustná, i když se jedná pouze o zatímní úpravu poměrů účastníků řízení [viz např. nález sp. zn. II. ÚS 343/02 ze dne 5. 11. 2002 (N 140/28 SbNU 223)]. Stěžovatelka rovněž vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva, resp. přesněji řečeno, zákon jí žádný takový prostředek k ochraně jejího práva neposkytoval. Ústavní soud proto shledal, že předmětná ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

## V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

15. Ústavní soud dospěl k závěru, že ve vztahu k výroku I napadeného usnesení vrchního soudu je ústavní stížnost důvodná.

16. Ústavní soud opakovaně připomíná, že je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), není součástí soustavy obecných soudů (čl. 91 Ústavy) a nepřísluší mu právo zasahovat do jejich rozhodovací činnosti, nejde-li o otázky ústavněprávního významu. Pravomoc Ústavního soudu je založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení ústavněprávních principů, tj. zda v řízení a rozhodnutími v něm vydanými nebyla porušena ústavně chráněná práva nebo svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé. Ve vztahu k nyní posuzované ústavní stížnosti nicméně Ústavní soud dospěl k závěru, že došlo k porušení ústavně garantovaných práv stěžovatelky, konkrétně jejího práva na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy a práva na rovnost účastníků řízení dle čl. 37 odst. 3 Listiny.

17. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítala, že poté, co městský soud bez jejího vědomí zamítl návrh vedlejšího účastníka č. 1 (žalobce) na vydání předběžného opatření a co vedlejší účastník č. 1 rozhodnutí soudu prvního stupně napadl odvoláním, vrchní soud tomuto návrhu vyhověl bez toho, aby stěžovatelce umožnil jakkoli se procesně bránit nebo vyjádřit k podanému odvolání. V důsledku tohoto postupu stěžovatelka nemohla řádně hájit svá práva.

18. Z vyžádaného soudního spisu Ústavní soud zjistil, že stěžovatelce nebylo doručeno ani usnesení městského soudu, ani odvolání podané vedlejším účastníkem č. 1 (viz potvrzení

o dodání a doručení do datové schránky právního zástupce vedlejšího účastníka č. 1, jež je založeno na č. l. 277 vyžádaného soudního spisu; předkládací zpráva městského soudu ze dne 13. 12. 2016, jež je založena na č. l. 291 vyžádaného soudního spisu). Stěžovatelce tudíž bylo doručeno až usnesení vrchního soudu, a to dne 17. 6. 2017 (viz potvrzení o dodání a doručení do datové schránky stěžovatelky, jež je založeno na č. l. 310 vyžádaného soudního spisu). Za dané procesní situace neměla žádnou možnost procesní obrany proti soudem uložené právní povinnosti.

19. V této souvislosti Ústavní soud předesílá, že prakticky totožnou právní otázkou se v minulosti zabýval již mnohokrát, na což výstižně poukazuje i stěžovatelka ve své ústavní stížnosti. Pro rozpor se zásadou rovnosti účastníků řízení ve smyslu čl. 37 odst. 3 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy zrušil plenárním nálezem sp. zn. Pl. ÚS 16/09 ustanovení § 220 odst. 3 o. s. ř., které umožňovalo druhoinstanční změnu usnesení, jímž byl soudem prvního stupně odmítnut nebo zamítnut návrh na vydání předběžného opatření nebo jímž bylo řízení o tomto návrhu zastaveno. Na tento nález navazuje obsáhlá a ustálená judikatura Ústavního soudu [viz např. nález sp. zn. III. ÚS 1888/13 ze dne 13. 2. 2014 (N 17/72 SbNU 211); nález sp. zn. III. ÚS 205/11 (citován výše); nález sp. zn. III. ÚS 2481/10 (citován výše)].

20. Dále Ústavní soud zdůrazňuje, že nález sp. zn. Pl. ÚS 16/09, resp. jeho nosné důvody jsou všeobecně závazné. V tomto nálezu dospěl Ústavní soud k závěru, že tehdy platné ustanovení § 220 odst. 3 o. s. ř., které umožňovalo změnu prvostupňového rozhodnutí o návrhu na nařízení předběžného opatření odvolacím soudem, bylo v rozporu s principem rovnosti zbraní, neboť povinný postrádal prostředek procesní obrany proti takovému rozhodnutí. Neměl k dispozici odvolání ani jiný opravný prostředek ochrany práva (nepočítaje v to ústavní stížnost) a současně ani neměl možnost se k věci před vydáním rozhodnutí odvolacího soudu jakkoli vyjádřit. Povinný se tak při aplikaci tohoto ustanovení dostal do procesně horšího postavení, nežli by byl, pokud by předběžné opatření nařídil soud prvního stupně.

21. Skutkové okolnosti nyní posuzované věci dokládají, že stěžovatelka se ocitla v takřka identické procesní situaci – odvolací soud změnil zamítavé prvostupňové rozhodnutí a sám nařídil předběžné opatření spočívající v zákazu zcizení a zatížení tam specifikovaného podílu stěžovatelky na základním kapitálu společnosti BOHEMIA ENERGY entity, aniž by stěžovatelce poskytl možnost vyjádřit se k věci před vydáním rozhodnutí o odvolání a aniž by stěžovatelka měla k dispozici jakýkoliv opravný prostředek proti takovému rozhodnutí. Přímým důsledkem výroku I napadeného usnesení vrchního soudu tudíž byla identická nepříznivá procesní situace, která před více než osmi lety vedla Ústavní soud ke zrušení § 220 odst. 3 o. s. ř. pro protiústavnost. Ústavní soud proto uzavírá, že vrchní soud svým postupem, kdy změnil rozhodnutí soudu prvního stupně bez toho, aby stěžovatelce poskytl procesní prostor k hájení jejích práv a zájmů, zasáhl do jejího ústavně zaručeného práva na rovnost účastníků řízení a rovnost zbraní ve smyslu čl. 37 odst. 3 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

22. Na výše uvedeném závěru nemůže ničeho změnit ani opomenutí zákonodárce při úpravě legislativní mezery v institutu předběžného opatření, vzniklé po derogačním nálezu Ústavního soudu. Je totiž věcí obecných soudů reagovat na takto nežádoucí situaci nalezením ústavně konformního výkladu a poskytnutím ochrany základním právům a svobodám účastníků řízení. Ústavní soud přitom ve své rozhodovací praxi již nastínil možný ústavně konformní postup obecných soudů. Na tomto místě znovu připomíná, že pokud odvolací soud dospěje k závěru, že jsou dány důvody pro nařízení předběžného opatření a v tomto smyslu pro změnu usnesení soudu prvního stupně, musí současně posoudit, zda by s ohledem na předmět předběžného opatření bylo možné dosáhnout jeho účelu i v případě, že by dotčenému účastníkovi poskytl prostor se k podanému odvolání vyjádřit. Dospěje-li k závěru, že takovýto postup není možný, měl by v řízení dál postupovat takovým způsobem, aby dostál své povinnosti vyplývající ze zásady rovnosti účastníků řízení a umožnil dotčenému účastníkovi řízení uplatnit procesní obranu proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření. Toho lze

dosáhnout např. zrušením usnesení, kterým bylo rozhodnuto o předběžném opatření, a vrácením věci k projednání soudu prvního stupně za analogického použití ustanovení § 219a odst. 1 písm. a) ve spojení s § 221 odst. 1 písm. a) o. s. ř. [viz např. nález sp. zn. III. ÚS 3489/13, bod 14; nález sp. zn. III. ÚS 205/11, bod 18].

23. Nad rámec uvedeného považuje Ústavní soud za vhodné stručně se vyjádřit k názoru vedlejšího účastníka č. 1, dle něhož stěžovatelka o probíhajícím řízení věděla, resp. mohla vědět, neboť advokátní koncipient působící ve stejné advokátní kanceláři jako právní zástupce stěžovatelky a dalších žalovaných nahlížel dne 25. 11. 2016 – tedy 9 dní po vydání zamítavého rozhodnutí městským soudem – do spisu. Z toho následně dovozuje, že pokud se stěžovatelka dostala do horšího procesního postavení, stalo se tak pouze v důsledku její liknavosti a nedostatečné bdělosti (v podrobnostech viz bod 9 tohoto nálezu). Ústavní soud nicméně dospěl k názoru, že tento argument vedlejšího účastníka č. 1 je lichý. Z vyžádaného soudního spisu totiž vyplývá, že záznam o nahlížení do spisu advokátním koncipientem Jakubem Kučerou ze dne 25. 11. 2016, č. l. 278, odkazuje na jinou část soudního spisu, v níž je založena plná moc udělená vedlejší účastnicí č. 3 jejímu právnímu zástupci a substituční plná moc udělená tímto právním zástupcem Jakubovi Kučerovi. Nahlížení do spisu bylo proto evidentně realizováno za vedlejší účastnici č. 3, nikoli za stěžovatelku. Za této situace nelze dle Ústavního soudu akceptovat názor vedlejšího účastníka č. 1, že stěžovatelka o probíhajícím řízení o návrhu na nařízení předběžného opatření prokazatelně věděla nebo že měla být bdělejší při ochraně svých práv. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani fakt, že dotčený advokátní koncipient působil v rozhodné době ve stejné advokátní kanceláři jako právní zástupce stěžovatelky. Samotná skutečnost, že působil ve stejné advokátní kanceláři, totiž nezaručuje, že stěžovatelka o probíhajícím soudním řízení věděla nebo alespoň mohla vědět.

24. Ze všech těchto důvodů Ústavní soud uzavírá, že v důsledku postupu vrchního soudu bylo porušeno základní právo stěžovatelky na rovnost účastníků řízení a rovnost zbraní podle čl. 37 odst. 3 Listiny a její právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl ústavní stížnosti stěžovatelky a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil výrok I napadeného usnesení.

# Č. 85
# Povinnost soudu zjišťovat příjem pro účely stanovení výše výživného
# (sp. zn. I. ÚS 795/18 ze dne 21. května 2019)

**I. Obecné soudy jsou povinny aplikovat závěry ustálené rozhodovací praxe (včetně praxe sjednocené stanoviskem Nejvyššího soudu) a v případě, že se od ní odkloní, jsou povinny tento svůj závěr vysvětlit a dostatečně fundovaně podložit. Pokud tak soudy neučiní, poruší právo účastníka řízení na soudní ochranu, jehož integrální součástí jsou i principy předvídatelnosti soudního rozhodování a ochrany oprávněné důvěry v právo.**

**II. Zásadní porušení vyšetřovací zásady v nesporném řízení je způsobilé zasáhnout do ústavně zaručených práv účastníků řízení, neboť jde o nedodržení stanoveného postupu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a soudců Tomáše Lichovníka a Vladimíra Sládečka o ústavní stížnosti E. S., zastoupené Mgr. Václavem Strouhalem, advokátem, se sídlem v Písku, Přátelství 1960, proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 6 Co 1244/2017-266 ze dne 14. listopadu 2017 a rozsudku Okresního soudu v Písku č. j. 1 P 2/2013-208 ze dne 16. května 2017, za účasti Krajského soudu v Českých Budějovicích a Okresního soudu v Písku jako účastníků řízení a vedlejších účastníků řízení 1. nezletilé D. S. a 2. J. F., takto:

**I. Rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 6 Co 1244/2017-266 ze dne 14. listopadu 2017 a rozsudkem Okresního soudu v Písku č. j. 1 P 2/2013-208 ze dne 16. května 2017 v rozsahu výroku II a výroku III bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 6 Co 1244/2017-266 ze dne 14. listopadu 2017 a rozsudek Okresního soudu v Písku č. j. 1 P 2/2013-208 ze dne 16. května 2017 v rozsahu výroků II a III se ruší.**

## Odůvodnění

### I. Vymezení věci

1. Rozsudkem Okresního soudu v Písku byla schválena dohoda stěžovatelky E. S. jako matky a vedlejšího účastníka J. F. jako otce upravující styk s nezletilou dcerou D. S. a došlo ke zvýšení, snížení a následně opětovnému zvýšení výživného z původní částky 1 200 Kč měsíčně na částku 2 800 Kč měsíčně z důvodu nástupu nezletilé na základní školu. Rozsudkem byla rovněž otci nezletilé stanovena povinnost zaplatit dlužné výživné v celkové výši 47 200 Kč ve stanovených měsíčních splátkách.

2. Okresní soud se zabýval tzv. potencialitou příjmu otce, přičemž měl zohlednit, že tento několik let nepracuje v oficiálním pracovním poměru, není evidován Úřadem práce České republiky jako uchazeč o zaměstnání a rovněž není žadatelem o sociální dávky. Vyživovací povinnost má vůči nezletilé D. S. a vůči polorodé sestře nezletilé. Otec podle tvrzení

stěžovatelky pracuje ve Spolkové republice Německo (dále jen „SRN“), kde je hodinová mzda pro danou pracovní pozici vyšší než vypočtená potenciální mzda pro tutéž pracovní pozici v České republice. Otec tvrzení ohledně svého dlouhodobého zaměstnání v SRN rozporoval. Potvrdil však okresnímu soudu, že v SRN pracoval brigádně. Stěžovatelka navrhla soudu provést dokazování zprávami Policie České republiky, u níž se otec dlouhodobě omlouval z účasti na provádění úkonů z důvodu pracovních povinností v SRN. Soud navržené dokazování neprovedl, což odůvodnil tím, že by to nevedlo ke zjištění, zda otec v SRN pracuje, či nikoliv.

3. Proti rozsudku okresního soudu podala stěžovatelka odvolání ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích. Stěžovatelka trvala na svých tvrzeních a důkazních návrzích uplatněných v řízení před okresním soudem. Tvrdila, že si otec pro nezletilou jezdil vozidlem registrovaným v SRN, které měl dle svých slov stejně jako byt v SRN bezplatně zapůjčené od kolegy C. L., u něhož však popřel, že by byl jeho zaměstnavatelem. Stěžovatelka argumentovala tím, že soud nezohlednil, že díky bezplatnému užívání automobilu a bytu má otec nezletilé volné prostředky k hrazení výživného. Odvolací soud provedl doplňující dokazování zejména výslechem svědkyně, avšak zbylé návrhy stěžovatelky na provedení důkazů zamítl. Jednalo se mj. o důkaz dotazem na orgán SRN, který svojí činností odpovídá činnosti České správy sociálního zabezpečení.

4. Krajský soud ve svém rozhodnutí uvedl, že v případě, že by se prokázaly příjmy otce ze SRN, bylo by možné reagovat na tuto skutečnost zvýšením výživného. Odmítl však provést důkaz dotazem na orgány v Bavorsku, které by mohly poskytnout informace ohledně zaměstnání otce nezletilé. Toto své rozhodnutí odůvodnil tím, že by takové dokazování bylo neekonomické a znamenalo by značné prodloužení řízení s velmi nejasným výsledkem.

## II. Ústavní stížnost

5. Proti rozsudkům Krajského soudu v Českých Budějovicích i Okresního soudu v Písku brojila stěžovatelka ústavní stížností, neboť se domnívala, že jimi došlo zejména k porušení práva na spravedlivý proces, vlastnického práva, práva na ochranu rodiny a péči o dítě.

6. Porušení stěžovatelka spatřovala v tom, že napadené rozsudky byly přijaty na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu a nesprávného právního posouzení. Vydání rozsudků předcházely vady řízení, které podle stěžovatelky představují extrémní rozpor skutkových zjištění s provedenými důkazy a které zakládají nepřezkoumatelnost uvedených rozsudků. V neprovedení navržených důkazů spatřovala stěžovatelka svévolný postup soudu v rozporu s § 20 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, který zakotvuje povinnost soudů zjistit všechny skutečnosti důležité pro rozhodnutí.

7. Stěžovatelka ve své stížnosti odkázala rovněž na stanovisko Nejvyššího soudu sp. zn. 204/2012 ze dne 19. října 2016, ve kterém se stejně jako obecné soudy ve věci stěžovatelky zabýval potencialitou příjmu. Podle tohoto stanoviska je „za potenciální příjem povinného rodiče žijícího v zahraničí třeba považovat příjem, kterého by mohl dosahovat s ohledem na jeho schopnosti a možnosti a stav na trhu práce v zemi, kde má bydliště, případně obvyklý pobyt“. Z tohoto důvodu je podle Nejvyššího soudu nutné zvážit ekonomické podmínky v dané zemi, tj. jaký je relevantní trh.

8. Stěžovatelka dále argumentovala nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 593/04 ze dne 20. prosince 2005 (N 230/39 SbNU 443), podle kterého se mají soudy dostatečně vypořádat se zjištěnými skutečnostmi nebo tvrzenými námitkami stran, pakliže mají vztah k projednávané věci, a to jak ve sporném řízení, tak zejména v nesporném řízení. Pokud tak soudy neučiní, zakládá to vadu řízení promítající se jako zásah do ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces. Dále zmínila problematiku tzv. opomenutých důkazů – tj. situaci, kdy obecné soudy návrh na provedení důkazů bez adekvátního odůvodnění zamítnou nebo jej zcela opomenou. Takový postup soudu znamená porušení práva na soudní ochranu [nález sp. zn. I. ÚS 3067/10

ze dne 2. března 2011 (N 32/60 SbNU 391), nález sp. zn. IV. ÚS 570/03 ze dne 30. června 2004 (N 91/33 SbNU 377) a nález sp. zn. I. ÚS 2568/07 ze dne 23. ledna 2008 (N 20/48 SbNU 213)].

## III. Průběh řízení před Ústavním soudem

9. Okresní soud v Písku ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že neshledává namítané porušení práv stěžovatelky a že nebylo prokázáno tvrzení matky ohledně toho, že otec dlouhodobě pracuje v SRN. Ve zbytku plně odkázal na jím vydaný dotčený rozsudek.

10. Krajský soud v Českých Budějovicích ve svém vyjádření k ústavní stížnosti také uvedl, že neshledává namítané porušení práv stěžovatelky a že nebylo prokázáno, že by otec v SRN pracoval. Zároveň uvedl, že nemá možnost se obrátit na určitý orgán v SRN, který by toto tvrzení matky mohl prokázat. Z tohoto důvodu podle krajského soudu nedošlo k nedostatkům v dokazování. Ve zbytku pak odkázal na jím vydaný dotčený rozsudek.

## IV. Formální předpoklady projednání návrhu

11. Ústavní soud posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas, advokátem zastoupenou a oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení před Krajským soudem v Českých Budějovicích i Okresním soudem v Písku a která vyčerpala všechny procesní prostředky, které jí zákon k ochraně práv poskytuje. Ústavní stížnost je proto přípustná.

## V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

12. Stěžovatelka se ústavní stížností domáhala ochrany procesních práv v řízení, jehož předmětem je rozhodnutí o výživném. S ohledem na povahu výživného a obsah relevantní právní úpravy nemůže být pochyb o tom, že výživné je osobním právem dítěte, zde vedlejší účastnice, nikoliv právem rodičů, zde zejména stěžovatelky (srov. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 7 Tdo 1281/2003 ze dne 12. 11. 2003 či sp. zn. 30 Cdo 5171/2007 ze dne 18. 3. 2008). Zaručuje-li čl. 36 odst. 1 Listiny každému možnost domáhat se stanoveným postupem svého práva, zjevně nastává situace tvrzeného porušení procesního práva („stanoveného postupu“) tam, kde stěžovatelka žádné (hmotné) právo nemá.

13. Věcně přiléhavé by tedy bylo jednak podání ústavní stížnosti přímo vedlejší účastnicí (jejím jménem), jednak odmítnutí ústavní stížnosti podané jménem některého z rodičů. Ústavní soud však v minulosti opakovaně připustil ústavní stížnosti rodičů směřující proti postupu soudu v řízení, jehož předmětem byla práva dětí, nikoliv těchto rodičů [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 606/04 ze dne 15. září 2005 (N 177/38 SbNU 421), sp. zn. I. ÚS 564/07 ze dne 19. 2. 2008 (N 37/48 SbNU 459) či sp. zn. II. ÚS 438/17 ze dne 23. 1. 2018 (N 9/88 SbNU 123)]. Tím je Ústavní soud v souzené věci vázán a neshledal vážný důvod, pro který by se od svého dosavadního procesního postupu měl odchýlit podle § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

### Rozhodování o výživném – obecná východiska

14. Ústavním rámcem posuzování interpretace a aplikace rozhodnutí obecných soudů ve věcech určení výživného se Ústavní soud zabýval zejména v nálezu sp. zn. III. ÚS 511/05 ze dne 16. března 2006 (N 61/40 SbNU 593). Dospěl v něm k závěru, že ve smyslu čl. 32 odst. 4 Listiny je garantováno právo rodičů vychovávat své děti a dětem se zaručuje právo na rodičovskou péči a výchovu. Tento ústavně zaručený princip ochrany práv zahrnuje ze strany rodičů zajištění podmínek materiální i nemateriální povahy k tomu, aby dítě mohlo dostatečně rozvíjet své možnosti a schopnosti vedoucí k jeho uplatnění ve společnosti [nález sp. zn. IV. ÚS 1181/07 ze dne 6. února 2008 (N 32/48 SbNU 415)].

15. Vyživovací povinnost je dána ex lege, přičemž obvyklým způsobem plnění je jeho naturální forma v případě, že dítě žije ve společné domácnosti rodičů [stanovisko

občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. Cpjn 204/2012 ze dne 19. října 2016 (R 110/2016 civ.)]. V případě, že rodiče nežijí ve společné domácnosti – např. v případě jejich rozvodu – přistoupí soud ke stanovení konkrétní výše výživného, a to takovým způsobem, aby trvala jejich vyživovací povinnost v zásadě ve stejném rozsahu jako doposud. Soud je při hodnocení schopností, možností a majetkových poměrů povinného rodiče povinen vycházet nejen z fakticity jeho příjmů a jeho reálných poměrů, ale také z potenciality příjmů [nález sp. zn. I. ÚS 1356/16 ze dne 12. září 2016 (N 170/82 SbNU 647)].

16. Stěžovatelka argumentovala stanoviskem občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 19. října 2016 sp. zn. Cpjn 204/2012, podle kterého je třeba za potenciální příjem povinného rodiče, který žije v zahraničí, považovat příjem, kterého by mohl dosahovat s ohledem na trh práce v zemi, kde má bydliště či obvyklý pobyt.

17. Obecné soudy jsou povinny aplikovat závěry ustálené rozhodovací praxe (včetně praxe sjednocené stanoviskem Nejvyššího soudu) a v případě, že se od ní odkloní, jsou povinny tento svůj závěr vysvětlit a dostatečně fundovaně podložit. Pokud tak soudy neučiní, poruší právo účastníka řízení na soudní ochranu, jehož integrální součástí jsou i principy předvídatelnosti soudního rozhodování a ochrany oprávněné důvěry v právo [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 2728/17 ze dne 12. listopadu 2018 (N 184/91 SbNU 279)]. Předvídatelnost soudního rozhodování, zákaz svévolného rozhodování a ochrana legitimního očekávání účastníků jsou totiž dílčí součástí práva na soudní ochranu [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2738/10 ze dne 23. listopadu 2010 (N 235/59 SbNU 391), sp. zn. II. ÚS 2570/10 ze dne 28. května 2013 (N 95/69 SbNU 457) či sp. zn. III. ÚS 1561/13 ze dne 3. dubna 2014 (N 52/73 SbNU 59)]. Předvídatelnost soudního rozhodnutí je významným principem soudního rozhodování v demokratickém právním státě a ústavně chráněnou zárukou spravedlivého procesu [nález sp. zn. I. ÚS 1663/16 ze dne 30. listopadu 2016 (N 230/83 SbNU 583)]. Z těchto principů nicméně nevyplývá kategorická neměnnost výkladu či aplikace práva obecnými soudy, nýbrž požadavek, aby změna interpretace či aplikace práva byla s ohledem na konkrétní okolnosti předvídatelná, resp. aby tato změna byla alespoň transparentně odůvodněna a opírala se o akceptovatelné racionální a objektivní důvody. Pouze takto transparentně vyložené úvahy odůvodňující rozdílný postup nezávislého soudu vylučují libovůli při aplikaci práva [srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 470/97 ze dne 25. listopadu 1999 (N 163/16 SbNU 203) či sp. zn. III. ÚS 252/04 ze dne 25. ledna 2005 (N 16/36 SbNU 173)].

18. Soudy jsou povinny se vypořádat se vším, co v průběhu řízení vyšlo najevo a co účastníci řízení tvrdí, má-li to vztah k projednávané věci. Pokud soudy této zákonné povinnosti nedostojí, a to jednak tím, že se zjištěnými skutečnostmi nebo tvrzenými námitkami nezabývají vůbec, nebo se s nimi vypořádají nedostatečným způsobem, má to za následek vadu řízení promítající se jako zásah do ústavně zaručeného práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny [nález sp. zn. IV. ÚS 563/03 ze dne 12. května 2004 (N 71/33 SbNU 209)]. Respektuje se tak základní funkce důkazního řízení v občanském soudním procesu, které obsahuje provedení důkazů, jejich hodnocení a ústí ve zjištění skutkového stavu. Uvedené závěry se uplatní typicky v řízení sporném, avšak v řízení nesporném, které je ovládáno zásadou vyšetřovací, je nezbytné hodnotit naplnění těchto požadavků ještě přísněji. Zákonodárce tento přístup vyjádřil v § 20 odst. 1 a § 21 zákona o zvláštních řízeních soudních, podle nichž je soud povinen zjistit všechny skutečnosti důležité pro rozhodnutí, není přitom omezen na skutečnosti, které uvádějí účastníci, a provede i jiné důkazy potřebné ke zjištění skutkového stavu, než byly účastníky navrhovány. Nejde sice o povinnost soudu pátrat po důkazech, ale znamená to, že nesplnění povinnosti tvrzení a povinnosti důkazní nemůže být účastníkovi na újmu. Zásadní porušení vyšetřovací zásady v nesporném řízení je způsobilé zasáhnout do ústavně zaručených práv [nález sp. zn. I. ÚS 593/04 ze dne 20. prosince 2005 (N 230/39 SbNU 443)].

19. Platí tedy obecná povinnost soudu objasnit z úřední povinnosti a nezávisle na důkazních návrzích stran všechny okolnosti nezbytné pro jeho rozhodnutí. I v řízení ovládaném

vyšetřovací zásadou je však soudce v oblasti zjišťování skutkového stavu odkázán na záchytné body přednesené stranami, tj. že alespoň základní obrysy skutkového stavu musí vyplynout z aktivity účastníků. Teprve pokud na základě takto provedeného dokazování nebude skutkový stav zjištěn (*non liquet*), je možné o věci rozhodnout na základě pravidel o (objektivním) důkazním břemenu. V případě rozhodování o výživném se pak nabízí výslovné pravidlo § 916 občanského zákoníku z roku 2012 (srov. Lavický P. a kol. Zákon o zvláštních řízeních soudních. Řízení nesporné. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 70–72).

**Rozhodnutí ve věci stěžovatelky**

20. Stěžovatelka v řízení před obecnými soudy navrhla provedení řady důkazů k prokázání tvrzení, že se otec nezletilé zdržuje v zahraničí a že zde pracuje. Právě provedení těchto důkazů by dle stěžovatelky přispělo k tomu, aby byly zjištěny reálné majetkové poměry otce nezletilé v souladu se zmiňovaným stanoviskem Nejvyššího soudu, což by pravděpodobně vedlo v konečném důsledku ke zvýšení výživného pro nezletilou. Obecné soudy však navrhované důkazy neprovedly s odkazem na to, že by jejich provedení bylo nehospodárné a nevedlo by ke zjištění, zda otec nezletilé v SRN s určitostí pracuje, či nikoliv. Zároveň však neprovedly žádné jiné důkazy, které by mohly přispět ke zjištění, že otec nezletilé v SRN opravdu pracuje.

21. Z odůvodnění rozhodnutí obecných soudů lze dovodit, že se tyto spokojily s vysvětlením majetkové situace prezentovaným vedlejším účastníkem a neprovedly dokazování, které by mohlo potvrdit či spolehlivě vyvrátit tvrzení stěžovatelky. Odůvodnění soudního rozhodnutí je nepřezkoumatelné mimo jiné tehdy, jestliže soud pro posouzení majetkových poměrů povinného rodiče nevezme v úvahu všechna potřebná hlediska, a v důsledku absence výše uvedených zjištění nemohou být majetkové poměry náležitě zhodnoceny [nálezy sp. zn. IV. ÚS 2906/18 ze dne 19. února 2019 (N 28/92 SbNU 297) či sp. zn. I. ÚS 1437/15 ze dne 17. května 2016 (N 87/81 SbNU 449)].

22. Obecné soudy neprovedly navržené dokazování dotazem na orgán v SRN, který svojí činností odpovídá činnosti České správy sociálního zabezpečení. Zároveň se u vedlejšího účastníka neprokázala reálná výše jeho příjmů v České republice, naopak obecné soudy vycházely pouze z potenciálního příjmu otce nezletilé, kterého by mohl dosahovat v České republice na dané pracovní pozici. Nedošlo rovněž proto k zodpovězení otázky, jakým způsobem a v jaké výši vedlejší účastník získává finanční prostředky na svou obživu. Tímto se obecné soudy odklonily od závěrů Nejvyššího soudu vyjádřených ve zmíněném stanovisku, aniž by toto své jednání dostatečně zdůvodnily. Dále soudy neprovedly navržené dokazování výslechem svědka C. L., které by mohlo přispět k objasnění toho, zda a proč vedlejšímu účastníku bezplatně poskytuje k užívání automobil a byt (což je důkazní prostředek, který se jeví jako jednodušší k obstarání než mezinárodní dožádání, které obecné soudy považovaly za nehospodárné).

23. Z napadených rozhodnutí tak nevyplývá jednoznačný a přesvědčivý závěr o tom, na základě jakého skutkového stavu soudy rozhodovaly a podle jakých právních norem jej posoudily. Základem pro rozhodnutí totiž je zjištění, zda má vedlejší účastník 2 nějaký příjem. Pokud by soud dospěl k závěru, že vedlejší účastník příjem má, je povinen zjistit jeho výši a stanovit výši výživného podle ní. V případě, že se mu výši zjistit nepodaří, nabízí se postup podle § 916 občanského zákoníku z roku 2012.

24. Obecné soudy ve věci vyšly z toho, že vedlejší účastník příjem nemá, aniž by se však vypořádaly s věrohodností jeho tvrzení a navrženými důkazy ze strany stěžovatelky. Není totiž zřejmé, jak zajišťuje výživu své druhé dcery a z čeho stěžovatel hradí své životní potřeby. Zkušenostem běžného života zjevně neodpovídá tvrzení, že mu je zdarma zajišťuje C. L. (a to včetně poskytnutí automobilu k jízdám do České republiky). Jakkoliv to není vyloučeno, je povinností soudu zjistit skutkový stav tak, aby byl přesvědčen o správnosti jeho zjištění

a vypořádal se právě se všemi okolnostmi, které tvrzení vedlejšího účastníka *prima facie* zpochybňují (tj. i konkrétně vymezenými okolnostmi, které stěžovatelka v řízení řádně vylíčila, např. opakované omluvy stěžovatele z ústního jednání o přestupcích).

25. Teprve pokud by obecné soudy dospěly k přesvědčivému závěru, že vedlejší účastník je skutečně bez jakéhokoliv příjmu, je namístě výpočet výše výživného podle tzv. potenciálního příjmu otce nezletilé. V souladu se stanoviskem Nejvyššího soudu sp. zn. Cpjn 204/2012 ze dne 19. října 2016 (R 110/2016 civ.) však měly vypočítat potenciální příjem vedlejšího účastníka, jakého by mohl dosahovat na trhu země, kde má obvyklý pobyt. Takovým relevantním trhem však je (i s ohledem na bydlení a občasné přivýdělky vedlejšího účastníka) *prima facie* trh v SRN, nikoliv v České republice. Teprve pokud obecné soudy konkrétně vyložily, proč se domnívají, že relevantním trhem pro určení potenciálního příjmu je Česká republika, bylo by možné jejich závěr akceptovat.

26. Ústavní soud ve své judikatuře již několikrát vyslovil požadavky kladené na provedení dokazování a odůvodnění rozhodnutí ohledně stanovení výše výživného pro nezletilé dítě. Porušení povinnosti řádného odůvodnění písemného vyhotovení rozsudku je porušením tzv. práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, jestliže z odůvodnění nevyplývá, proč soud nepřihlédl k významné skutečnosti, přestože bylo jeho povinností provést i jiné důkazy potřebné ke zjištění skutkového stavu [nález sp. zn. II. ÚS 671/09 ze dne 30. června 2010 (N 131/57 SbNU 603)].

27. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že se v posuzovaném případě obecné soudy nedostatečně vypořádaly s návrhy stěžovatelky na provedení důkazů a bez adekvátního odůvodnění je zamítly. Nevypořádaly se s věrohodností skutečností uváděných vedlejším účastníkem a nezohlednily, pokud už vedlejšímu účastníku uvěřily, že díky tvrzenému bezplatnému užívání automobilu a bytu může mít vedlejší účastník volné prostředky na úhradu výživného. Za tohoto stavu je závěr o potřebě určit výši výživného podle potenciálního příjmu v České republice předčasný.

## VI. Závěr

28. Ústavní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 6 Co 1244/2017-266 ze dne 14. 11. 2017 a rozsudkem Okresního soudu v Písku č. j. 1 P 2/2013-208 ze dne 16. 5. 2017 v rozsahu jeho výroku II a výroku III bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelky na soudní ochranu, jejíž integrální součástí jsou i principy předvídatelnosti soudního rozhodování a ochrany oprávněné důvěry v právo, tím, že se soudy jednak bez zřejmého důvodu odchýlily od relevantní, sjednocující rozhodovací činnosti Nejvyššího soudu, jednak výrazným způsobem vybočily ze zákonných pravidel zjišťování skutkového stavu v tzv. nesporných řízeních.

29. Ústavní soud proto ústavní stížnosti vyhověl, konstatoval porušení práv stěžovatelky a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 6 Co 1244/2017-266 ze dne 14. 11. 2017 a rozsudek Okresního soudu v Písku č. j. 1 P 2/2013-208 ze dne 16. 5. 2017 v rozsahu jeho výroku II a výroku III.

30. V dalším řízení je okresní soud i krajský soud právním názorem Ústavního soudu vázán: doplní tedy dokazování ke zjištění, zda má vedlejší účastník nějaký příjem a případně v jaké výši. Pokud dospějí k závěru, že vedlejší účastník skutečně žádný příjem nemá, budou se zabývat tím, který trh je relevantní pro stanovení potenciálního příjmu.

# Č. 86
# Dokazování v řízení o prominutí zmeškání lhůty k návrhu na popření otcovství (sp. zn. II. ÚS 1741/18 ze dne 21. května 2019)

**Důvody k výjimečnému prominutí lhůty k popření otcovství existují zejména v případech otců již zletilých dětí, které nejsou závislé ani na výživném, ani na přítomnosti otcovské role a zabezpečení stabilního výchovného prostředí během dospívání. Naopak v případě nezletilých dětí Ústavní soud konstantně uvádí, že v případě, kdy není biologický otec jednoznačně znám, a dítě by tak popřením otcovství přišlo o osobu, která doposud plnila otcovskou roli, a právní domněnka odpovídá dosavadní sociální realitě, „vyvázání se z rodinných vazeb by tak znamenalo nepřiměřený zásah do práv tehdy již jedenáctiletého dítěte, které by se muselo vypořádat s existencí ‚zdánlivého otce', a uškodilo by zájmu na jeho řádné a morálně bezvadné výchově" (usnesení sp. zn. I. ÚS 475/17 ze dne 3. 5. 2017; obdobně též usnesení sp. zn. II. ÚS 179/15 ze dne 12. 4. 2016; usnesení sp. zn. IV. ÚS 2756/18 ze dne 11. 9. 2018; usnesení sp. zn. II. ÚS 4210/18 ze dne 4. 1. 2019). Odvolací soud však přistoupil k otázce prominutí lhůty zcela opačně, neboť namísto odůvodnění výjimečnosti prominutí zákonné lhůty k popření otcovství pouze konstatoval, že zájem dítěte ani veřejný zájem jejímu prominutí nebrání.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka, soudce Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) a soudkyně Kateřiny Šimáčkové ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky P. K., zastoupené JUDr. Dalilou Pelechovou, advokátkou, se sídlem Čs. legií 1364/20, Ostrava, proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 2. 2018 č. j. 57 Co 270/2017-73, za účasti Krajského soudu v Ostravě jako účastníka řízení a 1. R. K., zastoupeného JUDr. Vandou Bieleckou, advokátkou, se sídlem Pavlovova 8, Havířov, a 2. statutárního města Havířov, se sídlem Svornosti 96/2, Havířov, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

**I. Usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 2. 2018 č. j. 57 Co 270/2017-73 bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Toto rozhodnutí se proto ruší.**

## Odůvodnění

### I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Ústavní stížností se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví označeného soudního rozhodnutí z důvodu tvrzeného porušení ústavně zaručeného práva na ochranu soukromého a rodinného života podle čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a principu ochrany nejlepšího zájmu dítěte podle čl. 3 Úmluvy o právech dítěte (vyhlášena pod č. 104/1991 Sb.).

2. Stěžovatelka je matkou nezletilého T. K. Dne 21. 12. 2016 podal R. K., bývalý manžel stěžovatelky, (dále jen „vedlejší účastník“) k Okresnímu soudu v Karviné – pobočce v Havířově (dále též jen „nalézací soud“) návrh na zahájení řízení o popření otcovství k nezletilému T. a současně i návrh na prominutí zmeškání zákonné lhůty k popření otcovství dle § 792 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Otázka prominutí zmeškání zákonné lhůty je podstatou nyní posuzovaného sporu.

3. Z ústavní stížnosti, napadeného rozhodnutí a vyžádaného soudního spisu Ústavní soud zjistil následující skutečnosti. Za účelem posouzení podmínek ustanovení § 792 občanského zákoníku nalézací soud provedl k důkazu výslech vedlejšího účastníka, stěžovatelky a nezletilého T. a dále důkaz listinami, konkrétně rozsudky Okresního soudu v Karviné – pobočky v Havířově ve věci schválení dohody rodičů týkající se péče o nezletilého a stanovení výživného a ve věci rozvodu manželství, výsledkem testu profilace DNA vypracovaného společností Advanced Genetics, s. r. o., výstupem z Centrální evidence obyvatelstva, zprávou ze sociálního šetření a záznamem komunikace prostřednictvím e-mailových a textových zpráv mezi vedlejším účastníkem a stěžovatelkou.

4. Vedlejší účastník vypověděl, že nezletilý T. se narodil v manželství stěžovatelky a vedlejšího účastníka asi 40 dní po uzavření manželství. Vedlejší účastník od roku 2007 pobýval pracovně ve Spojeném království a do společné domácnosti se vracel jednou měsíčně na dobu jednoho týdne až deseti dnů, během kterých trávil intenzivně čas s nezletilým T.; podnikali společné výlety a dovolené, sportovní akce a hry. S rodiči vedlejšího účastníka měl nezletilý výborný vztah. Situace se radikálně změnila poté, co vedlejší účastník zjistil, že stěžovatelka žije s jiným mužem, a následně vlivem rozvodového řízení. Od rozchodu se stěžovatelkou se s nezletilým viděl pouze jednou, a to v září roku 2016; stěžovatelka vedlejšímu účastníkovi opětovně sdělovala, že nezletilý se s ním stýkat nechce. Vedlejší účastník si v reakci na okolnosti po rozvodu nechal vypracovat test profilace DNA, který vyloučil otcovství vedlejšího účastníka k nezletilému T. Vedlejší účastník se s výsledky testů dosud vyrovnává. O nezletilého tím ztratil zcela zájem a o styk s ním již neusiluje. Obdobně i jeho rodiče se s nezletilým již nechtějí vídat. Během rozvodu se vedlejší účastník zavázal platit na nezletilého 7 000 Kč měsíčně a jeho styk s nezletilým byl stanoven dohodou na každý prvý kalendářní týden v měsíci od pátku 18:00 hod do neděle 18:00 hod; stanovený styk však stěžovatelka nedodržuje (protokol o jednání před soudem prvního stupně ve věci sp. zn. 120 Nc 2204/2016 ze dne 13. 3. 2017 v 14:30 hod, č. l. 33–35).

5. Stěžovatelka při výslechu uvedla, že jí není znám biologický otec nezletilého, neboť jeho početí bylo výsledkem nahodilého intimního styku. Vedlejšího účastníka považovala za otce, neboť měl s nezletilým stejnou krevní skupinu. Vedlejší účastník byl u porodu, o nezletilého se od dětství staral. Před rozvodem měl vedlejší účastník s nezletilým dobrý vztah; odjezdy vedlejšího účastníka do Spojeného království nezletilý špatně nesl, denně si volali přes komunikační technologii Skype. Nezletilý měl krásný vztah i s prarodiči. Stěžovatelka podala návrh na rozvod v říjnu 2015, nyní žije s jiným mužem, kterého nezletilý oslovuje „strejdo“. Nezletilý jednou odmítl strávit s vedlejším účastníkem noc u prarodičů. Během roku 2016 se byl vedlejší účastník opakovaně zeptat na prospěch a chování nezletilého ve škole, s nezletilým se viděl naposledy v říjnu 2016, kdy přišel i se svým otcem na T. fotbalový zápas (protokol o výslechu stěžovatelky ze dne 29. 3. 2017 v 15:15 hod, č. l. 40).

6. Nezletilý za otce označil vedlejšího účastníka a uvedl, že mu je líto, že s nimi již nežije. Naposledy se viděli minulý rok v září i s dědečkem, setkání se nezletilému líbilo. Nyní žije se stěžovatelkou a jejím druhem, kterému říká „strejdo“. Není pravda, že by vedlejšího účastníka nechtěl vidět, rád by se s ním setkal, nemá však na něj kontakt. Během slyšení se spontánně rozplakal, což vysvětlil tím, že se mu po vedlejším účastníkovi stýská a přál by si, aby se rodiče zase dali dohromady. Dle nalézacího soudu se nezletilý vyjadřoval spontánně, nenuceně a bez

známek ovlivnění jinou osobou. Domníval se, že soud řeší rozvod rodičů (protokol o slyšení nezletilého T. K. ze dne 29. 3. 2017 v 15:00 hod, č. l. 39).

7. Po provedeném dokazování nalézací soud usnesením ze dne 12. 4. 2017 č. j. 120 Nc 2204/2016-41 zamítl návrh vedlejšího účastníka na prominutí zmeškání zákonné lhůty k podání návrhu na popření otcovství k nezletilému T. Své rozhodnutí odůvodnil nejlepším zájmem dítěte a veřejným zájmem na zachování stability a trvalosti statusových vztahů dítěte. Vedlejší účastník se popření otcovství domáhal až v 11 letech věku nezletilého, tedy v době, kdy měl k němu nezletilý již vytvořené pevné pouto, neboť od jeho narození plnil otcovskou roli. Jedenáct let tvoří z pohledu nezletilého zásadní úsek života. Nezletilý vedlejšího účastníka považuje za otce a špatně na něj dopadá rozpad rodiny a absence zájmu vedlejšího účastníka. Popření otcovství by vedlo k přetrhání rodinných vazeb, navíc bez adekvátní náhrady, neboť biologický otec není znám. Nezletilý by tak popřením otcovství utrpěl po psychické stránce značnou újmu.

8. K odvolání vedlejšího účastníka Krajský soud v Ostravě (dále jen „odvolací soud“) v záhlaví uvedeným usnesením změnil rozhodnutí nalézacího soudu tak, že zmeškání lhůty k podání návrhu na popření otcovství k nezletilému prominul. K důkazu odvolací soud provedl výslech svědka M. Z., kterého vedlejší účastník označil za biologického otce nezletilého T. Svědek vypověděl, že se stěžovatelkou udržoval intimní známost, když pracovala v kantýně jeho zaměstnavatele, konkrétně od jara 2004 do konce května či června 2004 a poté chvíli od listopadu do prosince 2004. Ze zaměstnání stěžovatelka odešla v březnu či dubnu 2005. Nevěděl, že byla těhotná, nikdy mu tuto skutečnost neoznámila. Neví, zda stěžovatelka byla v době jejich známosti vdaná či již rozvedená, on ženatý nebyl. Intimní styk měli bez ochrany; zda stěžovatelka užívala antikoncepci, neví. Uznává, že by mohl být otcem nezletilého, žádné zdravotní důvody, které by otcovství vylučovaly, nemá, neboť má devítiletou dceru. Neví, zda by byl ochoten uznat otcovství, resp. podrobit se testům DNA. Není mu zřejmé, proč mu stěžovatelka tuto skutečnost předtím nesdělila (protokol o jednání před odvolacím soudem ve věci sp. zn. 57 Co 270/2017 ze dne 5. 2. 2016, č. l. 67).

9. Odvolací soud posoudil výpověď svědka jako věrohodnou. Zvažoval, zda neprovést znalecký posudek za účelem zjištění, zda je svědek biologickým otcem nezletilého, dospěl však k závěru, že zjištěné skutečnosti jsou dostačující pro ochranu práv vedlejšího účastníka jakožto matrikového otce. Tvrzení stěžovatelky v reakci na ztotožnění svědka jako možného otce nezletilého, že je zde další muž, s nímž měla nahodilou intimní známost, odvolací soud vyhodnotil jako účelové. Odvolací soud považoval za podstatné, že vedlejší účastník o známosti stěžovatelky s jiným mužem nevěděl, nelze proto dovodit, že by svou nečinností rodičovskou odpovědnost akceptoval. Významná byla dle odvolacího soudu rovněž skutečnost, že vazby mezi vedlejším účastníkem a nezletilým byly zcela přetrhány. Nestýkají se, vedlejší účastník o styk nemá zájem, telefonické ani e-mailové kontakty nejsou, nefungují vazby mezi prarodiči a nezletilým a matka nezletilého si našla jiného partnera. S ohledem na uvedené okolnosti odvolací soud dospěl k závěru, že nikdo, ani nezletilý, nemá zájem na obnovení otcovských vazeb, veřejný pořádek ani zájem nezletilého proto nevyžadují zachování současných vazeb nezletilého a vedlejšího účastníka.

## II. Argumentace stěžovatelky

10. Stěžovatelka ve své ústavní stížnosti namítá, že v záhlaví označené usnesení odvolacího soudu nerespektuje zásadu ochrany nejlepšího zájmu dítěte dle čl. 3 Úmluvy o právech dítěte. V posuzovaném případě biologický otec nezletilého dítěte znám není; předpoklad, že otcem nezletilého je před odvolacím soudem slyšený svědek, je pouze spekulací, která nemá oporu v provedeném dokazování. Právní zásadu, že biologická a sociální realita musí převážit nad právní domněnkou, nelze vytrhávat z kontextu judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále též jako „ESLP“). V posuzovaném případě vedlejší účastník o nezletilého

až do pořízení testu profilace DNA pečoval. Právo na určení biologického otcovství není absolutní, musí být aplikováno v souladu s právem na ochranu soukromého a rodinného života a se zájmem dítěte. Nezletilý ve svých jedenácti letech žije v přesvědčení, že vedlejší účastník je jeho otcem, a má nadále zájem se s ním a jeho rodiči, které považuje za babičku a dědečka, stýkat.

## III. Vyjádření účastníků řízení

11. K výzvě soudu podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se k ústavní stížnosti vyjádřili účastník a vedlejší účastníci řízení.

12. Odvolací soud ve svém vyjádření odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí a uvádí, že rozhodnutí je v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. Nalézací soud uvádí, že je vázán závazným právním názorem nadřízeného soudu. Připojuje však doušku stran lítosti nad osudem nezletilého T., jehož jedenáct let budovaný rodinný život byl zborcen chováním rodičů, přičemž tento faktický stav nelze napravit žádným rozhodnutím soudu.

13. Statutární město Havířov, opatrovník nezletilého T., ve svém vyjádření k ústavní stížnosti konstatuje, že napadeným usnesením odvolacího soudu byla porušena zákonná podmínka nejlepšího zájmu dítěte. Přání dítěte nebylo zohledněno a bylo zasaženo jeho právo na zachování stabilního výchovného prostředí.

14. Vedlejší účastník ve svém vyjádření k ústavní stížnosti namítá, že z dokazování před obecnými soudy vyplynulo, že pravděpodobný biologický otec otcovství nevyloučil, se stěžovatelkou měl v rozhodné době intimní styk, test DNA vyloučil otcovství vedlejšího účastníka a tvrzení stěžovatelky ohledně existence dalšího partnera bylo shledáno nevěrohodným. Závěr odvolacího soudu, že provedená skutková zjištění postačují k ochraně subjektivního práva matrikového otce, je dle vedlejšího účastníka zcela správný. Tvrzení stěžovatelky stran úzkého citového vztahu mezi nezletilým a vedlejším účastníkem a jeho rodiči považuje za účelové. Vedlejší účastník se opakovaně snažil o kontakt s nezletilým, stěžovatelka však styku bránila. Chování stěžovatelky a nezletilého vedlo k narušení veškerých vzájemných vztahů a bylo podnětem pro zahájení řízení o popření otcovství. Nezletilý žádný pokus o kontakt s vedlejším účastníkem neučinil, nemá zájem o vedlejšího účastníka ani o prarodiče; ani ti již o kontakt s nezletilým nemají zájem, po uplynutí čtyř let již navázání vztahů není reálné.

## IV. Procesní podmínky řízení

15. Ústavní soud nejprve posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností (viz § 420 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních), a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

16. 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).

## V. Posouzení věci Ústavním soudem

17. Podle čl. 83 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) je Ústavní soud soudním orgánem ochrany ústavnosti. V řízení o ústavní stížnosti je tudíž jeho pravomoc založena výlučně k přezkumu rozhodnutí či namítaného zásahu z hlediska ústavnosti, tj. zda v řízení, respektive v rozhodnutí je završujícím, nebyly porušeny ústavními předpisy chráněná práva

a svobody účastníka tohoto řízení, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy, zda postupem a rozhodováním obecných soudů či jiných orgánů veřejné moci nebylo zasaženo do ústavně zaručených práv stěžovatele a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé. Obzvláště rezervovaně pak Ústavní soud přistupuje k soudním rozhodnutím ve věcech rodinněprávních. Odůvodňuje to princip právní jistoty, který má ve statusových věcech zásadní význam. Celkový prostor pro kasační zásah Ústavního soudu je tak velmi zúžen, v důsledku čehož se jeho přezkumná pravomoc koncentruje pouze na posouzení, zda se nejedná o zcela extrémní rozhodnutí, které by bylo založeno na naprosté libovůli, resp. které by jinak negovalo právo účastníka řízení na spravedlivý proces (viz usnesení sp. zn. II. ÚS 179/15 ze dne 12. 4. 2016, dostupné tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Ústavního soudu na http://nalus.usoud.cz).

18. V naznačeném rozsahu Ústavní soud posoudil ústavní stížností napadené rozhodnutí a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná, i když primárně z důvodů procesních (s dopady do materiální stránky věci akcentované v ústavní stížnosti). Jak však Ústavní soud ustáleně judikuje, zdejší soud je při svém rozhodování vázán návrhem obsaženým v ústavní stížnosti (petitem), nikoliv však jejím odůvodněním, resp. důvody, v nichž stěžovatel spatřuje zásah do svých ústavně zaručených základních práv a svobod. Identifikuje-li v napadeném rozhodnutí jiné než stěžovatelem vytýkané vady zakládající porušení některého z jeho ústavně zaručených základních práv či svobod, nebrání tato skutečnost jeho zrušení [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 1931/17 ze dne 19. 12. 2017 (N 235/87 SbNU 811), nález sp. zn. III. ÚS 2396/13 ze dne 3. 4. 2014 (N 53/73 SbNU 69), nález sp. zn. III. ÚS 1076/07 ze dne 21. 1. 2008 (N 14/48 SbNU 145) či nález sp. zn. I. ÚS 290/05 ze dne 23. 2. 2006 (N 44/40 SbNU 363)].

19. Součástí ústavního pořádku České republiky je i ochrana zásad ústnosti a přímosti soudního řízení (čl. 96 odst. 2 Ústavy, čl. 38 odst. 2 Listiny). Smyslem a účelem zásady přímosti je objektivita a nezávislost soudního rozhodování, jakož i zabezpečení práva účastníků řízení k provedeným důkazům se vyjádřit. Dodržení zásady přímosti je jedním z pojmových znaků důkazního řízení. Hodnocení důkazů bez jejich provedení soudem (nejsou-li dány důvody dožádání) tak zakládá porušení principů řádného a spravedlivého procesu chráněných čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) [srov. nález sp. zn. II. ÚS 1180/14 ze dne 17. 2. 2015 (N 35/76 SbNU 485)].

20. Ustanovení § 213 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“) zakládá v mezích odvolacího řízení plnou jurisdikci odvolacích soudů, tj. zakotvuje jejich oprávnění přezkoumávat skutková zjištění nalézacího soudu, což je vyjádřením apelačního prvku v rozhodování. Ustanovení § 220 odst. 1 o. s. ř. pak odvolacímu soudu umožňuje změnit rozhodnutí nalézacího soudu, a to v případě, že buď na základě zjištěného skutkového stavu dospěje k jiným právním závěrům, nebo sám zjistí skutkový stav doplněním či zopakováním dokazování.

21. Dle citovaných pravidel občanského práva procesního odvolací soud není vázán skutkovým stavem, jak jej zjistil nalézací soud, pokud se však míní odchýlit od jeho skutkových zjištění, je nutno, aby důkazy zopakoval a zjednal si tak rovnocenný podklad pro případně odlišné zhodnocení důkazů. S ohledem na význam dokazování pro řádný a spravedlivý průběh soudního řízení Ústavní soud ve své judikatuře toto podústavní pravidlo vztáhl pod rámec, jenž je z pohledu ústavněprávního chráněn čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Změní-li odvolací soud rozhodnutí nalézacího soudu z důvodu odlišného hodnocení důkazů provedených nalézacím soudem, aniž by sám důkazy zopakoval, omezí právo účastníka řízení na spravedlivý proces, a to porušením základních ústavním pořádkem chráněných zásad důkazního řízení – zásady ústnosti a přímosti [viz nález sp. zn. IV. ÚS 57/04 ze dne 12. 10. 2004 (N 144/35 SbNU 37); nález sp. zn. III. ÚS 3432/15 ze dne 8. 8. 2017 (N 140/86 SbNU 399) či již citovaný nález sp. zn. II. ÚS 1180/14].

22. V řízení před obecnými soudy se vedlejší účastník domáhal popření otcovství k nezletilému T. po uplynutí popěrné lhůty stanovené v § 785 občanského zákoníku.

Předmětem sporu proto bylo posouzení návrhu na prominutí lhůty k popření otcovství dle § 792 občanského zákoníku, promítnutého do procesních předpisů v § 425 zákona o zvláštních řízeních soudních. Podle ustanovení § 792 občanského zákoníku: „Je-li návrh na popření otcovství podán po uplynutí popěrné lhůty, může soud rozhodnout, že zmeškání lhůty promíjí, pokud to vyžadují zájem dítěte a veřejný pořádek."

23. Podle § 20 odst. 4 zákona o zvláštních řízeních soudních v řízení, jehož účastníkem je nezletilý, který je schopen pochopit situaci, soud postupuje tak, aby nezletilý dostal potřebné informace o soudním řízení a byl informován o možných důsledcích vyhovění svému názoru i důsledcích soudního rozhodnutí.

24. Obdobně Ústavní soud konstantně připomíná, že v řízení, jež se bezprostředně dotýká nezletilého dítěte, nelze na toto dítě nahlížet jako na pouhý objekt, o němž rozhodují jiní, či ho stavět jen do role pasivního pozorovatele událostí, ale je třeba jej vnímat jako důležitý subjekt práva a účastníka řízení a takto k němu přistupovat. Za předpokladu, že je dítě dostatečně rozumově a emocionálně vyspělé, je třeba jeho přání považovat za zásadní vodítko při posuzování jeho nejlepšího zájmu. Výslech dítěte u soudu, provedený s ohledem na jeho věk a duševní vyspělost, pak představuje primární prostředek k zjištění názoru dítěte [srov. nález sp. zn. II. ÚS 1945/08 ze dne 2. 4. 2009 (N 80/53 SbNU 11); nález sp. zn. II. ÚS 2866/17 ze dne 28. 2. 2018 (N 39/88 SbNU 535) či nález sp. zn. II. ÚS 725/18 ze dne 8. 10. 2018 (N 165/91 SbNU 61)].

25. V posuzovaném případě nalézací soud provedl jako důkaz mimo jiné slyšení nezletilého T. bez přítomnosti třetích osob. Z provedeného dokazování vyvodil, že nezletilý nadále považuje vedlejšího účastníka za otce, který vůči němu jedenáct let plnil otcovskou roli, a neblaze na něj dopadá rozpad rodiny a absence zájmu vedlejšího účastníka. Popřením otcovství by nezletilý utrpěl psychickou újmu. Odvolací soud naopak dospěl ke skutkovému závěru, že vazby mezi vedlejším účastníkem a nezletilým byly zcela přetrhány. Výslech nezletilého ani jiné důkazy týkající se vztahu mezi nezletilým T. a vedlejším účastníkem odvolací soud nicméně neprovedl. Odvolací soud tak dospěl k odlišnému skutkovému závěru, aniž by zopakoval či doplnil nalézacím soudem provedené důkazy, čímž porušil § 220 odst. 1 o. s. ř., a v důsledku tak i právo účastníků posuzovaného řízení na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

26. Ústavní soud zrušil napadené rozhodnutí primárně z důvodu vážného procesního pochybení, s ohledem na význam a citlivost posuzované věci přesto považuje za vhodné vyjádřit se v obecné rovině k problematice promíjení lhůt k popření otcovství. Řízení týkající se určení a popření otcovství spadají pod rozsah práva na soukromý život dle čl. 10 odst. 2 Listiny a čl. 8 Úmluvy. Evropský soud pro lidská práva výslovně uvádí (v tomto ohledu Ústavní soud připomíná, že širší normativní závaznost judikatury ESLP vyplývá nejen z mezinárodních závazků České republiky, ale i přímo z ústavního pořádku, konkrétně z čl. 10 a čl. 1 odst. 2 Ústavy), že čl. 8 Úmluvy obsahuje, s výhradou přípustných omezení, „právo domnělého otce zahájit řízení o popření otcovství k dítěti, které dle vědeckých důkazů není jeho vlastním dítětem" (rozsudek ESLP ve věci *Shofman proti Rusku* ze dne 24. 11. 2005 č. 74826/01, § 45, dostupné tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí ESLP z https://hudoc.echr.coe.int/).

27. Právní vymezení rodinných vztahů musí reflektovat biologické vazby. Rodiče mají právo na to, aby jejich biologické rodičovství bylo ze strany veřejné moci respektováno, a dítě má právo znát své biologické rodiče (viz též čl. 7 Úmluvy o právech dítěte). Na druhou stranu požadavek shody právního a biologického otcovství není absolutní. Právní vztah otce a dítěte totiž není jen mechanickou reflexí existence biologického vztahu, nýbrž s postupem času se může i při absenci tohoto vztahu vyvinout mezi právním otcem a dítětem taková sociální a citová vazba, jež z hlediska práva na ochranu soukromého a rodinného života bude požívat právní ochrany. V takovém případě bude další trvání právních vztahů závislé na více faktorech, mezi nimiž bude nejlepší zájem dítěte (čl. 3 Úmluvy o právech dítěte) hrát důležitou roli [nález

Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/09 ze dne 8. 7. 2010 (N 139/58 SbNU 141; 244/2010 Sb.)]. Při posuzování problematiky určování a popírání otcovství proto soudy musí vždy pečlivě vyvažovat všechny protichůdné hodnoty a zájmy (viz např. rozsudek ESLP ve věci *Różański proti Polsku* ze dne 18. 5. 2006 č. 55339/00, § 77–79), kterými jsou zejména ochrana nejlepšího zájmu dítěte, veřejný zájem na stabilizovaných rodinněprávních vztazích a právo zúčastněných osob na zajištění jejich vzájemných biologických vazeb (Melzer, F., Tégl, P. a kolektiv. Občanský zákoník. Velký komentář. Svazek III. Praha: Leges, 2016, s. 946–947). Je třeba zdůraznit, že testy DNA není možné vnímat jako všemocný prostředek řešení této značně komplikované a citlivé problematiky. Ani včasné podání popěrné žaloby podepřené důkazem vylučujícím otcovství nevede automaticky k jejímu vyhovění; role soudů se neomezuje na pouhé formální osvědčování výsledků testu otcovství, při rozhodování paternitních sporů soudy zkoumají další relevantní faktory a skutečnosti konkrétního případu (usnesení sp. zn. I. ÚS 475/17 ze dne 3. 5. 2017).

28. Uvedené reflektuje i česká rekodifikovaná právní úprava. Prvotním cílem právní úpravy určování a popírání otcovství je dosažení shody mezi právní a biologickou (genetickou) realitou. Právní úprava se proto zakládá na systému právních domněnek, které se pokouší identifikovat toho muže, jehož genetické otcovství je nejvíce pravděpodobné. Dojde-li však v důsledku aplikace domněnky k založení právního otcovství v rozporu s otcovstvím biologickým, umožňuje odstranění tohoto rozporu pomocí popěrné žaloby (§ 785 občanského zákoníku, dříve § 57 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů). Podle § 785 občanského zákoníku se manžel může domáhat popření otcovství v subjektivní lhůtě šesti měsíců ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech zakládajících důvodnou pochybnost, že je otcem dítěte, které se narodilo jeho manželce. Možnost domáhat se popření otcovství je však omezena objektivní lhůtou šesti let od narození dítěte. Právní úprava nadto v § 425a zákona o zvláštních řízeních soudních pamatuje i na případy, kdy otcovství bylo určeno soudem v době, kdy vědecké metody ještě neumožňovaly zjištění otcovství s vysokou mírou jistoty tak jako dnes. V tomto ohledu se současná právní úprava značně odlišuje od řady případů řešených Evropským soudem pro lidská práva. Např. ve věci *Shofman proti Rusku* (č. 74826/01) byla posuzovaná popěrná lhůta jednoletá; ve věci *Paulík proti Slovensku* (č. 10699/05) a *Novotný proti České republice* (č. 16314/13) stěžovatelé neměli jak napadnout soudní určení otcovství z doby, kdy ještě nebyly dostupné odpovídající lékařské metody umožňující zjištění otcovství.

29. Vymezení prekluzivních subjektivních a objektivních lhůt reflektuje zákonodárcovo pojetí vhodné rovnováhy mezi střetávajícími se zájmy. Zákonodárce stanovil poměrně dlouhou, šestiletou lhůtu umožňující odstranění rozporu mezi právní a biologickou realitou ve vztahu mezi dítětem a manželem matky. Uplynutím zákonem stanovené prekluzivní lhůty, tj. po dosažení šesti let věku dítěte, však podle zákonodárce již zpravidla převáží zájem na ochraně vybudovaného sociálního rodičovství. Stabilita výchovného prostředí nezletilého dítěte vyplývající z existence sociálního rodičovství je důležitým komponentem nejlepšího zájmu dítěte (k tomu viz např. rozsudek ESLP ve věci *Kroon a další proti Nizozemí* ze dne 27. 10. 1994, č. 18535/91). Dynamika života v moderní společnosti, reflektovaná mimo jiné i judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, nicméně vyžaduje, aby právo zahrnovalo pojistky, které ve výjimečných případech umožní, aby otcovství, které není v souladu s genetickou realitou, bylo popřeno i po uplynutí prekluzivních lhůt. Tuto pojistku představuje § 792 občanského zákoníku, dle kterého může soud rozhodnout, že zmeškání lhůty promíjí, pokud to vyžadují zájem dítěte a veřejný pořádek. Jedná se však o výjimku ze stanovených pravidel, kterou je z povahy věci třeba aplikovat restriktivně. Soudy by tak k prominutí lhůty měly přistupovat pouze ve výjimečných případech.

30. Důvody k výjimečnému prominutí lhůty k popření otcovství existují zejména v případech otců již zletilých dětí, které nejsou závislé ani na výživném, ani na přítomnosti

otcovské role a zabezpečení stabilního výchovného prostředí během dospívání. V případě zletilých osob proto Evropský soud pro lidská práva zásadně uzavírá, že obecný zájem na ochraně jejich práv tak ztrácí na významu v porovnání s dobou, kdy byly ještě dětmi, a převáží právo zúčastněných osob na zjištění vlastní identity a skutečných pokrevních vztahů (k tomu viz rozsudek ESLP ve věci *Paulík proti Slovensku* ze dne 10. 10. 2006 č. 10699/05 a rozsudek ESLP ve věci *Novotný proti České republice* ze dne 7. 6. 2018 č. 16314/13). Obdobně se vyjádřil i Ústavní soud, byť k problematice určení otcovství, v nálezu sp. zn. I. ÚS 2845/17 ze dne 8. 1. 2019 (N 4/92 SbNU 31). Naopak v případě nezletilých dětí Ústavní soud konstantně uvádí, že v případě, kdy není biologický otec jednoznačně znám, a dítě by tak popřením otcovství přišlo o osobu, která doposud plnila otcovskou roli, a právní domněnka odpovídá dosavadní sociální realitě, „vyvázání se z rodinných vazeb by tak znamenalo nepřiměřený zásah do práv tehdy již jedenáctiletého dítěte, které by se muselo vypořádat s existencí ‚zdánlivého otce', a uškodilo by zájmu na jeho řádné a morálně bezvadné výchově" (již citované usnesení sp. zn. I. ÚS 475/17; obdobně též usnesení sp. zn. II. ÚS 179/15 ze dne 12. 4. 2016; usnesení sp. zn. IV. ÚS 2756/18 ze dne 11. 9. 2018; usnesení sp. zn. II. ÚS 4210/18 ze dne 4. 1. 2019). Odvolací soud však přistoupil k otázce prominutí lhůty zcela opačně, neboť namísto odůvodnění výjimečnosti prominutí zákonné lhůty k popření otcovství pouze konstatoval, že zájem dítěte ani veřejný zájem jejímu prominutí nebrání.

31. Ústavní soud závěrem podotýká, že v posuzované věci jeho rozhodnutí nemůže zcela zvrátit procesní a zejména lidský vývoj případu. S ohledem na závažnost a komplexnost řešené problematiky nicméně Ústavní soud považuje za nutné korigovat nezákonný procesní postup a právní závěry odvolacího soudu, ať již s ohledem na možnost podání mimořádných opravných prostředků proti rozsudku ve věci samé (Ústavní soud v této souvislosti upozorňuje, že odvolací soud ve věci samé účastníky řízení poučil o nemožnosti podání dovolání v rozporu s § 30 odst. 1 zákona o zvláštních řízeních soudních), tak i ve vztahu k budoucím případům podobných dětí, kterým hrozí, že se jim kvůli sebezahleděnosti rodičů a necitlivému postupu soudů rozpadne významná část jejich dosavadního života.

## VI. Závěr

32. Ze všech shora uvedených důvodů Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil [§ 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. V dalším řízení bude proto ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy odvolací soud vázán právními názory vyslovenými v tomto nálezu.

# Č. 87
# Nesprávně stanovená tarifní hodnota ve sporu o vrácení daru (nemovitosti) a nesprávně stanovená výše nákladů řízení (sp. zn. I. ÚS 2448/18 ze dne 21. května 2019)

**Shodnou-li se účastníci řízení, že pro účely stanovení výše nákladů řízení souhlasí s cenou nemovitosti zjištěnou znaleckým posudkem, který byl proveden jako důkaz, je porušením jejich práva na spravedlivý proces, jestliže soudy při určení výše jednoho úkonu právní služby bez dalšího vyjdou z fixní tarifní hodnoty stanovené v § 9 odst. 1 a násl. vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Davida Uhlíře, soudce Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) a soudce Vladimíra Sládečka ve věci ústavní stížnosti Terezy Paiger, zastoupené Mgr. Ivetou Horáčkovou, advokátkou, se sídlem K Nemocnici 166/14, 741 01 Nový Jičín, proti výrokům II a III rozsudku Krajského soudu v Ostravě č. j. 71 Co 317/2017-142 ze dne 17. 4. 2018, za účasti Krajského soudu v Ostravě jako účastníka řízení, takto:

**I. Výroky pod body II a III rozsudku Krajského soudu v Ostravě č. j. 71 Co 317/2017-142 ze dne 17. 4. 2018 bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Toto rozhodnutí se v napadených výrocích ruší.**

## Odůvodnění

### I.

1. Včasnou ústavní stížností, která i v ostatním splňuje podmínky stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedeného soudního rozhodnutí, a to zejména pro porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z napadeného rozhodnutí, jakož i vyžádaného soudního spisu vedeného u Okresního soudu v Novém Jičíně pod sp. zn. 17 C 24/2017 Ústavní soud zjistil, že Okresní soud v Novém Jičíně rozsudkem č. j. 17 C 24/2017-106 ze dne 12. 7. 2017, ve znění doplňujícího rozsudku téhož soudu č. j. 17 C 24/2017-132 ze dne 20. 12. 2017 (doplnění o výrok o nákladech státu) a opravného usnesení k němu č. j. 17 C 24/2017-133 ze dne 11. 1. 2018 (ohledně správné výše těchto nákladů státu), rozhodl o žalobě na vrácení daru tak, že zamítl návrh na určení, že žalobce, někdejší manžel stěžovatelky, je vlastníkem nemovitostí blíže specifikovaných ve výroku pod bodem I tohoto rozsudku. Ohledně nákladů řízení mezi účastníky okresní soud zavázal žalobce nahradit stěžovatelce jako plně úspěšné žalované náklady řízení ve výši 237 402 Kč ve lhůtě tří dnů od právní moci rozsudku (výrok pod bodem II).

3. V záhlaví označeným a nyní napadeným rozsudkem Krajský soud v Ostravě k odvolání žalobce potvrdil rozhodnutí okresního soudu ve věci samé a co do výroku III o nákladech státu jako věcně správné. Změnil však výrok II o nákladech řízení mezi účastníky tak, že žalobce zavázal nahradit stěžovatelce náklady řízení ve výši 37 026 Kč ve lhůtě tří dnů od právní moci rozsudku (výrok pod bodem II rozsudku odvolacího soudu). Obdobně rozhodl i o nákladech odvolacího řízení a žalobce zavázal nahradit je stěžovatelce ve výši 9 461 Kč ve lhůtě tří dnů od právní moci rozsudku (výrok pod bodem III rozsudku odvolacího soudu).

**II.**

4. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítla, že odvolací soud měl pro vypočtení výše nákladů řízení k dispozici ověřitelný údaj o ceně předmětných nemovitostí, a to znalecký posudek, kterým byla stanovena obvyklá cena předmětných nemovitostí na 3 300 000 Kč. S ní žalobce při jednání konaném dne 12. 6. 2017 vyslovil souhlas. Proti takto stanovené ceně žádný z účastníků v průběhu řízení jak před soudem prvního stupně, tak před soudem odvolacím nevznesl žádnou připomínku. Za situace, kdy byla cena předmětných nemovitostí v průběhu řízení objektivizována předloženým a oběma stranami odsouhlaseným znaleckým posudkem, nebyl dán zákonný důvod pro to, aby odvolací soud ve vztahu k náhradě nákladů řízení mezi účastníky vycházel při určení hodnoty jednoho úkonu právní služby dle ustanovení § 9 odst. 4 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, neboť toto ustanovení s ohledem na ocenění nemovitostí na daný případ jednoznačně nedopadá. Tuto svoji argumentaci stěžovatelka v ústavní stížnosti dále přiblížila.

**III.**

5. Krajský soud v Ostravě ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že jeho rozhodnutí má základ v hmotném právu a je v souladu s judikaturou. Základ sporu je dle něj dán vzájemnými vztahy účastníků v minulosti a ve vypořádání těchto vztahů. Proto korektnější, přiměřenější a v souladu se zásadou proporcionality je dle názoru krajského soudu v tomto konkrétním případě stanovit odměnu dle § 9 odst. 3 a 4 advokátního tarifu oproti mechanické aplikaci § 8 odst. 1 advokátního tarifu. Navrhl, aby Ústavní soud zamítl ústavní stížnost jako nedůvodnou.

6. Ústavní soud nezasílal vyjádření krajského soudu k replice stěžovatelce, neboť krajský soud víceméně toliko odkázal na odůvodnění svého rozsudku. Ústavní soud v dané věci nenařídil ústní jednání, neboť od něj neočekával další objasnění věci.

**IV.**

7. Ústavní soud zvážil argumentaci stěžovatelky, obsah napadeného soudního rozhodnutí, jakož i příslušný spisový materiál a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

8. Z protokolu o jednání před okresním soudem ze dne 12. 6. 2017 (č. l. 78–80) Ústavní soud zjistil, že právní zástupci obou účastníků výslovně uvedli, že souhlasí s obvyklou cenou nemovitostí, jak je uvedena ve znaleckém posudku (který byl předtím proveden jako důkaz), tedy s částkou 3 300 000 Kč, a nenavrhují proto „za účelem případných nákladů řízení mezi účastníky a stanovení [jejich] výše vypracování znaleckého posudku“. Dále se z písemného závěrečného návrhu stěžovatelky jako žalované podává, že žádá přiznání náhrady nákladů řízení dle ustanovení § 8 odst. 1 advokátního tarifu, vycházející z ceny nemovitostí zjištěné znaleckým posudkem, s čímž žalobce souhlasil (č. l. 102). Nalézací soud pak ve vzpomínaném rozsudku ze dne 12. 7. 2017 při odůvodnění rozhodnutí o nákladech řízení mezi účastníky výslovně poznamenal, že vychází z hodnoty předmětu řízení 3 300 000 Kč v souladu se závěry znaleckého posudku znalce Ing. Pavla Sedláka, kterým byla stanovena obvyklá cena předmětných nemovitostí, s níž žalobce souhlasil při jednání dne 12. 6. 2017 (str. 12–13).

9. Z právě uvedeného je zřejmé, že účastníci se navzájem výslovně shodli na tom, že právě pro účely stanovení výše nákladů řízení souhlasí s cenou zjištěnou znaleckým posudkem, který byl vypracován v rámci řízení o rozvod manželství účastníků, vedeného u Okresního soudu v Mělníku pod sp. zn. 7 C 91/2016. Oba účastníci tedy byli již v průběhu nalézacího řízení srozuměni s tím, že při určení výše jednoho úkonu právní služby bude soud vycházet z ustanovení § 8 odst. 1 advokátního tarifu, že tak jeden úkon právní služby bude činit 21 500 Kč a že v případě prohry mohou být zavázáni k náhradě nákladů protistrany ve značné výši. V souladu s tímto očekáváním nalézací soud také rozhodl. Z uvedeného je zřejmé, že se nejedná o případ, kdy by hodnotu věci nebo práva nebylo možné vyjádřit v penězích nebo ji zjistit jen s nepoměrnými obtížemi, jak předpokládá ustanovení § 9 odst. 1 (a násl.) advokátního tarifu, které naopak krajský soud na danou věc aplikoval, čímž však zasáhl do práva stěžovatelky na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Ostatně ani žalobce ve svém odvolání či při odvolacím jednání postup okresního soudu a použití ustanovení § 8 odst. 1 advokátního tarifu nijak nezpochybnil, předmětný nákladový výrok napadl jen ve vazbě na výrok ve věci samé.

10. Ústavní soud v nálezech sp. zn. IV. ÚS 2688/15 ze dne 19. 12. 2017 (N 230/87 SbNU 763) a sp. zn. I. ÚS 269/16 ze dne 17. 10. 2017 (N 187/87 SbNU 71) upozornil, že stávající způsob rozhodování o nákladech řízení obsahuje silný prvek nahodilosti, kdy se výše nákladů diametrálně liší v závislosti na tom, zda se v soudním spise nachází ověřitelný údaj o ceně sporných nemovitostí. Ústavní soud rovněž podrobil kritice skutečnost, že odvození výše odměny advokáta od hodnoty sporu nijak nereflektuje obtížnost případu, resp. náročnost poskytované právní služby, popřípadě další okolnosti. Předložil proto k úvaze myšlenku, zda by za těchto okolností nebylo vhodnější, resp. spravedlivější aplikovat ve všech případech ustanovení § 9 odst. 4 písm. b) advokátního tarifu. Citovaná rozhodnutí akcentovala předvídatelnost výše nákladů řízení. A nyní řešený případ se odlišuje právě tím, že sami účastníci se o své vůli rozhodli, že pro účely stanovení výše nákladů řízení akceptují ocenění nemovitostí provedené znaleckým posudkem, který byl ve věci jako důkaz proveden. Již předem tedy byli seznámeni s odměnou právního zástupce.

11. Pokud jde o úvahy krajského soudu nastíněné v jeho vyjádření k ústavní stížnosti, Ústavní soud podotýká, že ty nemohou být podkladem pro upuštění od použití ustanovení § 8 odst. 1 advokátního tarifu. Tyto úvahy se naopak ubírají spíše směrem k aplikaci moderačního práva, nicméně krajský soud při rozhodnutí o nákladech řízení moderační právo nepoužil, nehledě na to, že pro jeho aplikaci ani nebyly splněny procesní podmínky.

12. Ve světle řečeného tudíž Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti a přistoupil dle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu ke zrušení výroků pod body II a III napadeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě. Při novém rozhodování o nákladech řízení je krajský soud vázán právním názorem Ústavního soudu vysloveným v tomto nálezu (čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky).

# Č. 88
# Zachování lhůty k zaplacení soudního poplatku podle § 40 odst. 4 soudního řádu správního při předání kolkových známek k poštovní přepravě (sp. zn. I. ÚS 2535/18 ze dne 21. května 2019)

**Otázka zachování lhůty k placení soudního poplatku byla v nálezech sp. zn. II. ÚS 738/2000 ze dne 11. 9. 2001 (N 134/23 SbNU 273) a sp. zn. II. ÚS 318/2000 ze dne 30. 10. 2001 (N 161/24 SbNU 183) vyřešena ve prospěch závěru, že podání s nalepenými kolkovými známkami postačí ve lhůtě zaslat prostřednictvím držitele poštovní licence. Dospěl-li Nejvyšší správní soud k řešení opačnému, které představuje odchýlení od nálezové judikatury Ústavního soudu i závěrů rozsudku č. j. 5 Afs 1/2007-172 ze dne 17. 4. 2008, č. 2328/2011 Sb. NSS, a komentářové literatury, bylo na něm, aby předestřel zásadní důvody pro takovou změnu [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465)]. Zastavení řízení pro pozdní zaplacení soudního poplatku, které nepředkládá zásadní důvody pro změnu dosud judikovaných závěrů o zachování lhůty pro zaplacení soudního poplatku a které je zároveň s nimi v rozporu, je odepřením přístupu k soudu v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a soudců Tomáše Lichovníka a Vladimíra Sládečka o ústavní stížnosti BIKE PARK, z. s., IČO 02182700, sídlem v Brně, Potocká 58/7, zastoupeného Mgr. Janem Pořízkem, advokátem, se sídlem v Praze, Kováků 554/24, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 50/2018-20 ze dne 2. května 2018 a usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 273/2017-35 ze dne 18. ledna 2018, za účasti Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Brně jako účastníků řízení a Krajského úřadu Jihomoravského kraje jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 50/2018-20 ze dne 2. května 2018 a usnesením Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 273/2017-35 ze dne 18. ledna 2018 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatele na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 50/2018-20 ze dne 2. května 2018 a usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 273/2017-35 ze dne 18. ledna 2018 se ruší.**

## Odůvodnění

### I. Vymezení věci

1. Stěžovatel se v řízení před Krajským soudem v Brně domáhal zrušení správního rozhodnutí vedlejšího účastníka. Krajský soud řízení zastavil, neboť stěžovatel přes výzvu soudu soudní poplatek nezaplatil ve stanovené lhůtě 15 dnů. K tomuto závěru soud dospěl na základě úvahy, že k zaplacení soudního poplatku kolkovou známkou dochází až tehdy, kdy se

kolková známka dostane do dispozice soudu (je jím znehodnocena). Ve stanovené lhůtě je tedy třeba soudu kolkové známky doručit, nikoliv jen předat k poštovní přepravě.

2. Následnou kasační stížnost stěžovatele Nejvyšší správní soud (dále též jen „NSS“) zamítl. Otázka placení soudního poplatku byla v jeho rozhodovací činnosti vyřešena způsobem odpovídajícím rozhodnutí krajského soudu. Zákonný pojem „zaplacen“ je třeba chápat v hmotněprávním smyslu, neboť teprve připsáním na účet soudu je vyjasněno, zda poplatník podle pokynů zaplatil. Tomu odpovídá i úprava placení podle § 166 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

## II. Ústavní stížnost

3. Proti rozhodnutím Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Brně stěžovatel brojil ústavní stížností, neboť se domníval, že jimi došlo k porušení práva na přístup k soudu. Porušení spatřoval v tom, že zákonná ustanovení nebyla v jeho věci vykládána tak, aby byl šetřen výkon jeho ústavně zaručených práv. Zákon o způsobu placení soudního poplatku kolkovými známkami nic bližšího nestanoví. Lhůta stanovená k zaplacení soudního poplatku je ve smyslu § 40 odst. 1 soudního řádu správního lhůtou k podání, k jejímuž zachování stačí předání k poštovní přepravě. Není důvod, proč by placení soudního poplatku mělo mít jiný režim než uplatnění práva či splnění procesní povinnosti, nehledě na to, že by tím byl poplatník vystaven nejistotě z hlediska rychlosti doručování. Placení kolkovými známkami je fakticky jen účelovým určením prostředků, které byly dříve zaplaceny, tedy již byly příjmem veřejných rozpočtů. V rozhodovací činnosti civilních a správních soudů navíc existuje zřejmý rozpor, neboť podle civilních soudů postačuje předání k poštovní přepravě.

## III. Průběh řízení před Ústavním soudem

4. Nejvyšší správní soud k ústavní stížnosti uvedl, že z jeho rozhodovací činnosti plyne ustálený a nepochybný závěr, že placení soudního poplatku je placením ve smyslu hmotného práva, nezbytná je tedy dispozice soudu s finančními prostředky. To platí i pro placení kolkovými známkami, které mohou být znehodnoceny až tehdy, když se dostanou do dispozice soudu.

5. Krajský soud v Brně k ústavní stížnosti uvedl argumentaci obsahově shodnou jako Nejvyšší správní soud, nad její rámec poukázal na usnesení sp. zn. IV. ÚS 1582/08 ze dne 6. 8. 2008, v němž byl závěr o zaplacení soudního poplatku dojitím kolkových známek do dispozice soudu výslovně označen jako jediný možný.

6. Krajský úřad Jihomoravského kraje k ústavní stížnosti sdělil, že také považuje rozhodnou právní otázku za vyřešenou dosavadní rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu. Dodal také, že není dán věcný důvod, proč by pro placení soudního poplatku kolkovou známkou měla platit jiná pravidla než pro placení na účet soudu či v jeho pokladně.

7. Stěžovatel v replice k výše uvedeným vyjádřením uvedl, že účelem soudního poplatku je částečná úhrada nákladů státu vznikajících výkonem soudnictví a omezení neuvážených a nevážných podání. Výklad správních soudů tento účel nepodporuje, naopak upřednostňuje možnost vyřídit věc bez jejího věcného řešení. Lhůta k zaplacení soudního poplatku je procesněprávní a procesní právo upravuje i její zachování. I kdyby procesní úprava chyběla, není dán důvod pro aplikaci úpravy hmotněprávní. Předchozí rozhodnutí správních soudů, na něž nyní napadená rozhodnutí odkazují, byla pro posouzení věci zcela bez významu: všechna totiž řeší možnost zaplatit soudní poplatek do právní moci rozhodnutí o zastavení řízení, tj. nyní neúčinnou a neaplikovatelnou úpravu. Pro stejný režim placení soudního poplatku kolkovými známkami a převodu na účet není důvod, neboť převody na účet jsou výrazně spolehlivější z hlediska možnosti načasování.

## IV. Formální předpoklady projednání návrhu

8. Podmínky řízení byly splněny. Ústavní soud posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas, advokátem zastoupeným a oprávněným stěžovatelem (byl účastníkem řízení před Krajským soudem v Brně a Nejvyšším správním soudem), který vyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně práv poskytuje. Ústavní stížnost je proto přípustná.

## V. Vlastní posouzení

9. Listina základních práv a svobod v čl. 36 odst. 1 zaručuje každému možnost domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu (případně u jiného orgánu). Podmínkou ovšem je, že se tak musí stát „stanoveným postupem“. Součástí tohoto postupu jsou veškeré zákonem stanovené požadavky kladené na účastníka řízení, jež musí být z jeho strany splněny, aby soud mohl rozhodnout v jeho věci a aby při tom mohl zohlednit jím předestřená tvrzení a důkazy. Jednotlivě ani ve svém celku nesmí představovat takové omezení přístupu k soudu, které by se práva na soudní ochranu dotýkalo v samotné jeho podstatě, a fakticky by tak znemožňovalo jeho uplatnění [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 281/04 ze dne 25. srpna 2005 (N 165/38 SbNU 319)]. Uplatnění řady práv je podmíněno zaplacením příslušného poplatku, což je též součástí stanoveného postupu ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny [bod 40 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/15 ze dne 8. 8. 2017 (N 138/86 SbNU 333; 338/2017 Sb.)].

10. Povinnost hradit soudní poplatky a dodržovat procesní lhůty je standardní podmínkou řádného vedení soudního řízení, a je proto na poplatníkovi, aby lhůty stanovené soudem v přiměřené délce dodržel a svou povinnost zaplacení soudního poplatku za podaný návrh splnil [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/07 ze dne 13. 11. 2007 (N 193/47 SbNU 539) či usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1286/16 ze dne 24. 5. 2016 a sp. zn. II. ÚS 438/18 ze dne 17. 4. 2018]. Ústavní soud opakovaně konstatoval, že současná úprava § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, (tj. ve znění zákona č. 296/2017 Sb.) je ústavně přijatelná: zastavení řízení v případě marného uplynutí soudcovské lhůty v délce alespoň 15 dnů není nepřiměřené ve vztahu k možnosti uplatnit u soudu tvrzené právo, neboť jde již o lhůtu náhradní pro případ nesplnění povinnosti zaplatit soudní poplatek společně s podáním návrhu [§ 4 odst. 1 písm. a) zákona o soudních poplatcích]. Nadto je možné se negativnímu následku zastavení řízení vyhnout podle § 9 odst. 4 písm. c) zákona o soudních poplatcích, tedy včasným vysvětlením důvodů, pro které poplatník dosud nemohl poplatek zaplatit. Poplatníkům v zásadě nic nebrání, aby svou poplatkovou povinnost řádně splnili již při podání žaloby. Pokud tak neučiní, a dokonce tak neučiní ani v dodatečné lhůtě poskytnuté soudem, je zastavení řízení logickým a ústavně konformním důsledkem jejich pasivity (srov. usnesení sp. zn. IV. ÚS 1334/18 ze dne 15. 5. 2018 či sp. zn. I. ÚS 1335/18 ze dne 20. 6. 2018).

11. Závěr o ústavnosti napadených rozhodnutí tudíž závisí na posouzení toho, zda správní soudy aplikovaly úpravu zákona o soudních poplatcích ústavně akceptovatelným způsobem, resp. závisí na posouzení toho, zda byl soudní poplatek zaplacen řádně – ve lhůtě stanovené soudem, nebo až po jejím uplynutí. Toto posouzení se odvíjí výlučně od výkladu pojmů „zaplacen“ a „marné uplynutí lhůty“ v § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích a „lhůta je zachována“ v § 40 odst. 4 soudního řádu správního, tedy předpisů podústavního práva.

12. Výklad podústavního práva lze hodnotit jako protiústavní, jestliže (a) nepřípustně postihuje některé ze základních práv a svobod, případně (b) pomíjí možný výklad jiný, ústavně konformní, nebo (c) je výrazem zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, resp. jenž odpovídá všeobecně akceptovanému chápání dotčených právních institutů, případně (d) je v extrémním rozporu s požadavky věcně příléhavého a rozumného vypořádání posuzovaného právního vztahu [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 85/06 ze dne 25. 9. 2007 (N 148/46 SbNU 471)].

13. Z hlediska vad vymezených pod (a) a (d) je možné uvést, že samotná otázka toho, kdy má být poplatek zaplacen, je z hlediska práva na soudní ochranu neutrální, neboť jde teprve o vymezení, co je stanoveným postupem ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Ani jedna z předložených variant výkladu (zaplacení předáním kolkových známek k poštovní přepravě, nebo dojitím kolkových známek do dispozice soudu) podstatu tohoto práva nepřiměřeně nepostihuje. Jak je ostatně uvedeno výše, poplatník má soudní poplatek platit s podáním návrhu, stanovení dodatečné lhůty je náhradním řešením pro případ nedodržení této zákonné povinnosti (a na poplatníka tak logicky mohou být kladeny přísnější požadavky). Nad rámec nezbytného pak lze uvést, že zákonem preferovaný způsob placení soudního poplatku je placení na účet zřízený u České národní banky (nikoliv nutně bankovním převodem), zatímco platba kolkovými známkami je způsob náhradní (§ 8 odst. 3 a 4 zákona o soudních poplatcích). To je také odpovědí na námitku stěžovatele, že poštovní služby nejsou dostatečně spolehlivé na to, aby bylo možné počítat s doručením zásilky do konce lhůty: stačí platit s podáním návrhu (tj. podle zákona) nebo následně přímo na bankovní účet. V souzené věci to tedy znamená, že předložené varianty výkladu nemají ústavní význam, neboť ani jedna z nich nepřípustně právo na přístup k soudu nepostihuje. Pro zachování přístupu k soudu je podstatná předvídatelnost pravidel placení soudního poplatku, nikoliv to, zda tato pravidla věcně vyžadují, aby se soudní poplatek dostal do dispozice soudu nejpozději 15. den od výzvy k placení (jak žádají správní soudy), nebo zda stačí až 16. den (jak se ve věci stalo).

14. Stejný závěr však nelze učinit pro vady vymezené pod (b) a (c), tedy pominutí jiného možného ústavně konformního výkladu dosavadní soudní praxe a názorů doktríny.

15. Správní soudy v souzené věci vychází z toho, že otázka zaplacení soudního poplatku byla v jejich praxi (dávno) vyřešena, a z těchto rozhodnutí tak lze vycházet. Tento závěr správních soudů ovšem věci neodpovídá. Téměř všechna citovaná rozhodnutí správních soudů (rozsudky č. j. 9 Afs 7/2012-49, č. j. 7 Azs 21/2018-11, č. j. 7 Azs 21/2018-11) totiž řeší převážně jiný právní problém – placení převodem na účet – podle jiného ustanovení předchozí právní úpravy. Do 29. 9. 2017 nebyla soudcovská lhůta k placení soudního poplatku propadná, ale pořádková. Zaplatit soudní poplatek tedy bylo možné i po jejím uplynutí, ale pouze do právní moci usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení poplatku (§ 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích ve znění do 29. 9. 2017). Nebyl tedy zásadní důvod, proč by judikatura správních soudů řešila zachování soudcovské lhůty podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích, protože podstatné bylo samotné rozhodnutí o zastavení řízení, resp. zaplacení do právní moci tohoto rozhodnutí podle § 9 odst. 7 zákona. K tomuto ustanovení se také závěry dřívější rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu upínají, přičemž výslovně vychází z toho, že § 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích žádnou lhůtu nestanoví (srov. rozsudek NSS č. j. 5 Afs 1/2007-172 ze dne 17. 4. 2008, č. 2328/2011 Sb. NSS). Judikatura k § 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích tedy může řešit nyní souzený problém pouze zčásti – odpovídá na to, kdy je poplatek zaplacen, nevyjadřuje se k tomu, za jakých podmínek je lhůta k zaplacení zachována.

16. Částečnou výjimkou je Nejvyšším správním soudem citovaný rozsudek č. j. 8 Afs 37/2018-51 ze dne 28. 3. 2018, č. 3734/2018 Sb. NSS, který se již vyjadřoval k § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích ve znění od 30. 9. 2017. Z něj však pro otázku zachování lhůty pro zaplacení, tj. aplikaci § 40 odst. 4 soudního řádu správního, také nic neplyne, nehledě na to, že v této věci Nejvyšší správní soud placení kolkovými známkami fakticky ani nesoudil a aplikaci novelizované úpravy zjevně nesprávně odvíjí od dne vydání výzvy, přestože rozhodný je den zahájení řízení podle čl. IV zákona č. 296/2017 Sb. (tj. od 30. 9. 2017 včetně).

17. Odkazoval-li Nejvyšší správní soud na úpravu dne platby daně (poplatku) podle § 166 odst. 1 daňového řádu, zásadní závěr z toho pro věc učinit nelze. Daňový řád zde upravuje den platby jen některých způsobů placení daně, přičemž platba kolkovými známkami [§ 163

odst. 3 písm. c) daňového řádu] zde upravena zjevně není (srov. ostatně i obdobnou úpravu § 59 a 61 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů).

18. Důvody, pro které na lhůtu k placení soudního poplatku nelze užít § 40 odst. 4 soudního řádu správního, tedy z napadených rozhodnutí neplynou. K výslovné výzvě Ústavního soudu [srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 740/15 ze dne 27. 6. 2017 (N 113/85 SbNU 851), bod 25, či sp. zn. I. ÚS 17/16 ze dne 4. 9. 2018 (N 147/90 SbNU 411), bod 30] Nejvyšší správní soud sdělil, že aplikace § 40 odst. 4 soudního řádu správního je na lhůtu pro placení soudního poplatku vyloučena právě proto, že pojem „zaplacen" je třeba chápat hmotněprávně. Takový závěr ovšem neobstojí s ohledem na předchozí rozhodnutí Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu.

19. V nálezech sp. zn. II. ÚS 738/2000 ze dne 11. 9. 2001 (N 134/23 SbNU 273) a sp. zn. II. ÚS 318/2000 ze dne 30. 10. 2001 (N 161/24 SbNU 183), přijatých ve věcech s prakticky stejným skutkovým stavem a argumentací obecného soudu jako v nyní souzené věci, Ústavní soud uzavřel, že postačí předání zásilky s vylepenými kolkovými známkami k poštovní přepravě (tento právní názor nebyl popřen následným, korigujícím nálezem sp. zn. Pl. ÚS 2/07). To výslovně převzal do svého rozhodnutí i Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku č. j. 5 Afs 1/2007-172, jehož závěry by ostatně jinak stěží byly třeba: soud zde dovodil neaplikovatelnost § 40 odst. 4 soudního řádu správního na § 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích pro absenci lhůty. Pokud by se § 40 odst. 4 soudního řádu správního na lhůty k placení poplatku podle zákona o soudních poplatcích vůbec nevztahoval, bylo by nadbytečné se zabývat tím, zda to které ustanovení zákona lhůtu stanoví.

20. Zachování lhůty podle § 40 odst. 4 soudního řádu správního (resp. § 57 odst. 3 občanského soudního řádu) pro lhůtu k placení soudního poplatku dovozuje (resp. přebírá) i doktrína: srov. Waltr, R. Zákon o soudních poplatcích. Komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 29, a Večeřa, J. Zákon o soudních poplatcích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 48.

21. Za tohoto stavu lze tedy uzavřít, že doposud byla otázka zachování lhůty k placení soudního poplatku podle § 40 odst. 4 soudního řádu správního řešena opačně, než jak v souzené věci dovodil Nejvyšší správní soud a Krajský soud v Brně. Jejich závěrům také nelze upřít racionální jádro (např. v tom smyslu, že jedině poplatky do 5 000 Kč mají toto privilegované postavení) a zákon nepochybně může jednoznačně stanovit, že poplatník musí ve lhůtě k zaplacení soudního poplatku dostat kolkové známky do dispozice soudu. Při nezměněné právní úpravě však podle čl. 89 odst. 2 Ústavy platí dříve vyřčené závěry nálezů sp. zn. II. ÚS 738/2000 a sp. zn. II. ÚS 318/2000, podle nichž pro zachování lhůty postačí předat kolkové známky k poštovní přepravě. Od toho právního názoru by bylo možné se odchýlit, pokud by zásadní důvody pro změnu předestřel nesouhlasící obecný soud, případně pokud by zásadní důvody shledal rozhodující senát sám [srov. výklad v nálezu sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465)]. To se však nestalo.

## VI. Závěr

22. Rozhodnutími Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Brně bylo porušeno právo stěžovatele na přístup k soudu, neboť tyto soudy dospěly k závěru o marném uplynutí lhůty pro platbu soudního poplatku v rozporu s předchozí judikaturou Ústavního soudu. Ústavní soud proto ústavní stížnosti vyhověl podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, a napadená rozhodnutí zrušil.

23. V dalším řízení je Krajský soud v Brně právním názorem Ústavního soudu vázán, nebude tedy považovat soudní poplatek za nezaplacený jen proto, že zásilka s kolkovými známkami byla k poštovní přepravě předána v poslední den lhůty a doručena do dispozice soudu den následující.

# Č. 89
# Rozhodování o nákladech řízení (posuzování míry úspěchu účastníků řízení) (sp. zn. II. ÚS 2578/18 ze dne 21. května 2019)

**Rozhodování o nákladech řízení před obecnými soudy je nedílnou součástí soudního řízení jako celku. V tomto rozhodování ovládaném zásadou úspěchu ve věci, která je doplněna zohledněním zavinění, je nezbytné plně respektovat princip řádného a spravedlivého procesu tím spíše, rozhodují-li soudy se zřetelem k § 142 odst. 2 o. s. ř. a posuzují míru úspěchu konkrétního účastníka ve věci, a tedy samozřejmě i poměr úspěchu jednoho účastníka (strany) k poměru neúspěchu druhého. Citlivost této úvahy a současně i její nezbytný úplný soulad s výrokem soudu, kterým bylo rozhodnuto ve věci samé, je zcela pochopitelným požadavkem odrážejícím jak právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, tak i právo na rovnost účastníků v řízení před soudy podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.**

**K tomu musí Ústavní soud dodat, že v dané věci (a v mnoha dalších) se sám dostal do absurdní situace, kdy novelou občanského soudního řádu provedenou zákonem č. 296/2017 Sb. byl zrušen přezkum nákladových výroků Nejvyšším soudem v rámci dovolání, což znamená, že Ústavní soud buď bude sám „dovolacím nákladovým soudem", nebo bude pomíjet i zjevné nespravedlnosti v řízení o náhradě nákladů, jako je tomu i v dané věci.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka, soudce Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) a soudkyně Kateřiny Šimáčkové ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky Mateřské školy Matjuchinova, se sídlem Matjuchinova 698, Praha 5, právně zastoupené Mgr. Petrem Sedlatým, advokátem, se sídlem Vinohradská 2828/151, Praha 3, proti výroku VI usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2018 č. j. 12 Co 284/2016-304, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a vedlejších účastníků – 1. městské části Praha-Zbraslav, se sídlem Zbraslavské nám. 464, Praha 5, zastoupené Mgr. Petrem Sedlatým, advokátem, se sídlem Vinohradská 2828/151, Praha 3, 2. Petera Kohlera, 3. Michaela Kohlera, 4. Geoffreye Russela Brookse, 5. prof. RNDr. Florina Žigraie, CSc., dr. h. c., všech zastoupených JUDr. Tomášem Průšou, advokátem, se sídlem Glinkova 1659/14, Praha 6, 6. Monici Aurory Messesan a 7. Dorin Aurel Stanescu, takto:

**I. Výrokem VI usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2018 č. j. 12 Co 284/2016-304 bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2018 č. j. 12 Co 284/2016-304 se proto ve výroku VI ruší.**

# Odůvodnění

## I. Průběh předchozího řízení

1. Stěžovatelka se ústavní stížností domáhá zrušení výroku VI usnesení Městského soudu v Praze o náhradě nákladů řízení s tvrzením, že jím bylo porušeno její právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo vlastnické podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

2. Vedlejší účastníci č. 2 až 7 jsou právními nástupci původních vlastníků nemovitých věcí – pozemku parc. č. X1, jehož součástí je stavba č. p. X2, pozemku parc. č. X3 a pozemku parc. č. X4, vše zapsáno v k. ú. Zbraslav, obec Praha, u Katastrálního úřadu pro Hlavní město Prahu, Katastrální pracoviště Praha, na LV č. X5. Jejich právním předchůdcům byly nemovitosti zkonfiskovány po okupaci Československa. Konfiskace majetku byla na základě dekretu prezidenta republiky č. 5/1945 Sb., o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o národní správě majetkových hodnot Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů a některých organizací a ústavů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 128/1946 Sb., o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o nárocích z této neplatnosti a z jiných zásahů do majetku vzcházejících, ve znění zákona č. 79/1948 Sb., prohlášena za neplatnou. Nad předmětným majetkem však byla vyhlášena rozhodnutím MNV Zbraslav z roku 1949 národní správa.

3. Nemovitosti zůstaly v národní správě až do rozhodnutí Úřadu městské části Praha-Zbraslav ze dne 28. 8. 2010, které nabylo právní moci dne 9. 9. 2010. Tímto rozhodnutím byla národní správa nad nemovitostmi zrušena a bylo obnoveno plné vlastnické právo vlastníků. Po dobu výkonu národní správy byla v nemovitostech umístěna mateřská škola. Pro účely mateřské školy byly nemovitosti také postupně stavebně upraveny. Posledním provozovatelem a uživatelem nemovitostí pro účely mateřské školy byla stěžovatelka, jejímž zřizovatelem je vedlejší účastník č. 1 městská část Praha-Zbraslav. Po zrušení národní správy nad nemovitostmi nebyla nalezena shoda ohledně finanční náhrady za jejich užívání. Stěžovatelka nemovitosti užívá dodnes za účelem provozování mateřské školy.

4. V roce 2012 vlastníci nemovitostí podali u Obvodního soudu pro Prahu 5 žalobu o vydání bezdůvodného obohacení, kterou se, všichni zastoupeni totožným právním zástupcem, domáhali vůči stěžovatelce a vedlejšímu účastníkovi č. 1 jakožto žalovaným úhrady bezdůvodného obohacení za užívání nemovitostí od roku 2010. Žalovaná částka byla v důsledku změn předmětné žaloby postupně navýšena až na konečnou částku ve výši 4 697 667 Kč s příslušenstvím. Obvodní soud pro Prahu 5 rozhodl rozsudkem č. j. 13 C 202/2012-270 ze dne 21. 12. 2015 tak, že žalobě bylo co do částky 3 066 500 Kč včetně příslušenství vyhověno, naopak v částce 1 631 167 Kč byla žaloba zamítnuta.

5. Soud prvního stupně současně rozhodl, že stěžovatelka je povinna uhradit vedlejším účastníkům č. 2 až 7 náklady řízení ve výši 159 979,28 Kč a dále náklady státu ve výši 8 300,50 Kč, přičemž při stanovení výše náhrady nákladů za právní zastoupení soud zohlednil míru úspěchu jednotlivých účastníků. Vůči druhé žalované byla žaloba zamítnuta v plném rozsahu, současně jí však ani nebyla přiznána náhrada nákladů řízení. Stěžovatelka i vedlejší účastník č. 1 rozsudek plně akceptovali a nepodali proti němu odvolání. V rozsahu, v jakém bylo žalobě vyhověno, bylo stěžovatelkou bez zbytečného odkladu plněno.

6. Vlastníci nemovitostí dne 22. 1. 2016 podali proti rozsudku jako celku, tj. i proti výrokům, kterými jim bylo vyhověno, odvolání k Městskému soudu v Praze. Stěžovatelka a vedlejší účastník č. 1 se k odvolání vyjádřili, přičemž zdůraznili, že rozsudek považují za správný. S ohledem na skutečnost, že stěžovatelka uhradila vlastníkům nemovitostí částku přiznanou výrokem I rozsudku, vlastníci nemovitostí v rámci odvolacího řízení navrhli částečné zpětvzetí žaloby, přičemž současně navrhli i její rozšíření o částku odpovídající dle názoru vlastníků nemovitostí bezdůvodnému obohacení za období následující po vydání rozsudku.

7. Při jednání před odvolacím soudem bylo dne 7. 2. 2017 na základě shodného návrhu obou procesních stran přerušeno řízení podle ustanovení § 110 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „o. s. ř.“). Toto přerušení stěžovatelka i vedlejší účastník č. 1 využili k jednáním o smírném řešení sporu, což se nezdařilo. Následně vlastníci nemovitostí podali prostřednictvím svého právního zástupce odvolacímu soudu návrh na pokračování v řízení. Vzhledem k tomu, že návrh na pokračování v řízení byl do datové schránky odvolacího soudu doručen až dne 8. 2. 2018, nestalo se tak v poslední den lhůty ve smyslu ustanovení § 57 odst. 3 o. s. ř., a nastaly tak podmínky pro zastavení řízení dle ustanovení § 111 odst. 4 věty poslední o. s. ř. Z vyžádaného soudního spisu je patrné, že celkově byla procesní situace v řízení o odvolání komplikovaná, a to převážně vinou žalobců.

8. Následně rozhodl odvolací soud rozsudkem tak, že odvolání žalobců proti vyhovujícímu výroku o věci samé I se odmítá (I), částečné zpětvzetí žaloby ohledně částky 3 786 964 Kč je neúčinné (II), změna žaloby učiněná podáním ze dne 6. 2. 2017 spočívající v rozšíření o částku 840 000 Kč se nepřipouští (III), rozsudek soudu prvního stupně se v zamítavých výrocích o věci samé II a III zrušuje a v tomto rozsahu se řízení zastavuje (IV), první žalované se náhrada nákladů řízení před soudy obou stupňů nepřiznává (V), druhá žalovaná je povinna zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů ve výši 1 543 318 Kč k rukám advokáta JUDr. Vladimíra Jablonského do tří dnů od právní moci usnesení (napadený výrok VI) a druhá žalovaná je povinna zaplatit České republice náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů ve výši 8 300,50 Kč na účet soudu prvního stupně do tří dnů od právní moci usnesení (VII).

9. O nákladech řízení před soudy obou stupňů odvolací soud rozhodl podle ustanovení § 224 odst. 1 a 2 o. s. ř. jednak za použití ustanovení § 142 odst. 1 o. s. ř. ve vztahu k nákladům řízení před soudem prvního stupně a dále podle ustanovení § 146 odst. 2 o. s. ř. v případě řízení před odvolacím soudem.

10. Odvolací soud při rozhodování o nákladech řízení na rozdíl od soudu prvního stupně nezohlednil míru úspěchu žalobců ve věci, přičemž současně použil ustanovení § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „advokátní tarif“), podle něhož náleží při společném zastoupení více osob mimosmluvní odměna za každou osobu snížená o 20 %. Odvolací soud dospěl z jednotlivých tarifních hodnot, počtu úkonů vztahujících se dle názoru odvolacího soudu k příslušným tarifním částkám a počtu zastoupených účastníků za použití ustanovení § 12 odst. 4 advokátního tarifu k odměně advokáta ve výši 1 103 104 Kč. K tomu dále přičetl hodnotu paušální náhrady hotových výdajů 300 Kč přináležejících podle ustanovení § 13 odst. 4 advokátního tarifu ke 13 úkonům právní služby, tj. částku ve výši 3 900 Kč. K částce 1 107 004 Kč byla odvolacím soudem dále připočtena daň z přidané hodnoty ve výši 21 % podle ustanovení § 137 odst. 3 o. s. ř. a ustanovení § 14a advokátního tarifu. Náklady na právní zastoupení za řízení před soudem prvního stupně dle názoru odvolacího soudu dosáhly výše 1 339 474,40 Kč. K této částce dále byly připočteny hodnoty zaplacených a vyměřených soudních poplatků a zálohy na znalečné ve výši 69 000 Kč, 165 884 Kč a 15 000 Kč. Celkové náklady řízení vlastníků nemovitostí za řízení před soudem prvního stupně tak podle názoru odvolacího soudu činily částku ve výši 1 589 358,84 Kč. Od této částky byly odečteny náklady řízení před odvolacím soudem, které byly odvolacím soudem přiznány stěžovatelce ve výši 46 040,50 Kč. Výsledná náhrada nákladů řízení, kterou byla stěžovatelka povinna dle napadeného výroku zaplatit, tedy činila částku 1 543 318 Kč.

## II. Námitky stěžovatelky obsažené v ústavní stížnosti

11. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítá, že odvolací soud svým rozhodnutím dal vzniknout paradoxní situaci. Ačkoliv vlastníci nemovitostí zavinili zastavení řízení před odvolacím soudem a podle názoru odvolacího soudu byli neúspěšnou procesní stranou, právní

postavení stěžovatelky bylo rozhodnutím odvolacího soudu podstatně zhoršeno, neboť napadeným výrokem uložil povinnost k náhradě nákladů řízení před soudem prvního stupně ve výši téměř desetinásobku oproti nákladům přiznaným vlastníkům nemovitostí soudem prvního stupně.

12. Stěžovatelka spatřuje porušení výše zmíněných základních práv v přepjatě formalistickém přístupu odvolacího soudu k výpočtu nákladů na právní zastoupení, který nejenom, že na rozdíl od soudu prvního stupně při svém rozhodování o výši přiznané náhrady nákladů řízení nezohlednil nízkou míru úspěchu žalobců ve věci samé, která činila pouze 65 %, ale současně při posuzování výše náhrady nákladů na právní zastoupení (opět na rozdíl od soudu prvního stupně) uplatnil výpočet dle ustanovení § 12 odst. 4 advokátního tarifu, aniž by jakkoliv zohlednil specifika daného sporu, tj. že žalobci jsou spoluvlastníci jedné věci a veškeré jimi učiněné úkony v rámci řízení před soudem prvního stupně i před odvolacím soudem byly společné. Odvolací soud výše popsaným postupem dle názoru stěžovatelky porušil princip právní jistoty, jehož nedílnou součástí je předvídatelnost práva a zároveň legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci, neboť podle ní jednal zjevně v rozporu s platnou judikaturou Nejvyššího soudu a Ústavního soudu, která se týká ustanovení § 12 odst. 4 advokátního tarifu a moderačního práva soudu dle ustanovení § 150 o. s. ř., jakož i v rozporu s ustanovením § 142 odst. 2 o. s. ř.

13. Stěžovatelka se v otázce náhrady nákladů řízení plně ztotožňuje s přístupem soudu prvního stupně, který přistoupil k vlastníkům nemovitostí jakožto spoluvlastníkům, jejichž zájmy byly zcela totožné a procesní podání ve věci společná a stejná, tedy jako k jednomu subjektu. Stěžovatelka v této souvislosti odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 26 Cdo 3964/2015 ze dne 17. 2. 2016.

## III. Vyjádření účastníků řízení

14. K obsahu ústavní stížnosti si Ústavní soud vyžádal vyjádření účastníka řízení, jakož i všech vedlejších účastníků řízení.

15. Městský soud v Praze ohledně způsobu stanovení celkové výše nákladů řízení odkazuje zcela na odůvodnění svého rozhodnutí. Významná je dle něj i povaha nároku vedlejších účastníků založená křivdou z minulých let a především postavení jednotlivých žalobců jako nástupců původních vlastníků s místem bydliště v různých státech. K té části ústavní stížnosti, dle které je zřejmý nepoměr nákladů řízení stanovený soudem prvního stupně oproti rozhodnutí soudu odvolacího, soud uvedl, že zde „je stížnost důvodnou, neboť odvolací soud se zaměřil na přepočet všech nákladů řízení před soudem I. stupně za použití ust. § 12 odst. 4 vyhl. č. 177/1996 Sb., avšak při konečném stanovení výše náhrady opomněl zohlednit správný postup soudu I. stupně, který přihlédl k rozsahu úspěchu a neúspěchu žalobců v řízení ve vztahu ke 2. žalovanému. Důsledkem bylo nesprávné započtení nákladů řízení před soudem I. stupně ve prospěch žalobců v plné výši (1 589 358 Kč), ačkoliv měla být zohledněna částka pouze v rozsahu 30 %, t. j. 476 807 Kč, od které měla být ve prospěch 2. žalované odečtena ještě hodnota nákladů odvolacího řízení 46 040 Kč (při procesním zavinění žalobců za zastavení řízení ohledně zamítnuté částky 1 631 164 Kč), takže výrokem VI měla být 2. žalované uložena povinnost k náhradě nákladů řízení před soudy obou stupňů ve výši 430 767,15 Kč“.

16. Vedlejší účastník městská část Praha-Zbraslav souhlasí s obsahem ústavní stížnosti. Městský soud v Praze pochybil, když při výpočtu náhrady nákladů řízení opomněl zohlednit správný postup soudu prvního stupně, který přihlédl k rozsahu úspěchu a neúspěchu vedlejších účastníků č. 2 až 7 vůči stěžovatelce a vedlejšímu účastníku.

17. Stěžovatelka v replice k vyjádření účastníka řízení uvedla, že formalistické uplatnění ustanovení § 12 odst. 4 advokátního tarifu v případě vysokého počtu spoluvlastníků zastoupených jedním právním zástupcem je nespravedlivé a zjevně neodpovídá účelně

vynaloženým nákladům na právní zastoupení, jak ostatně již dříve naznačil Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí 26 Cdo 3964/2015 ze dne 17. 2. 2016.

18. Zástupce vedlejších účastníků č. 2 až 5 ve svém vyjádření k obsahu ústavní stížnosti odmítá, že by napadeným výrokem bylo porušeno základní právo stěžovatelky. Zejména nesdílí její námitky ohledně aplikace § 12 odst. 4 advokátního tarifu. Poukazuje na předmět soudního sporu, kterým bylo vydání bezdůvodného obohacení za roky trvající užívání předmětných nemovitostí. Odkazuje též na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 529/16 ze dne 17. 5. 2016 (N 89/81 SbNU 471) týkající se § 12 odst. 4 advokátního tarifu

19. Ostatní vyzvaní vedlejší účastníci se k obsahu ústavní stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřili. Vzhledem k obsahu vyjádření a v relaci k uvedeným skutečnostem i k rozhodnutí Ústavního soudu ve věci samé již nebylo třeba zasílat vyjádření stěžovatelce k replice.

## IV. Procesní předpoklady projednání ústavní stížnosti

20. 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 č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“)].

## V. Právní posouzení věci

21. Ústavní soud přezkoumal napadené rozhodnutí a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

22. Při rozhodování 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) 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.

23. Z těchto východisek, jsou-li aplikována na rozhodování o nákladech soudního řízení, plyne, že spor o náhradu nákladů řízení, i když se může dotknout některého z účastníků řízení, zpravidla nedosahuje intenzity opodstatňující porušení základních práv a svobod. Logickým důsledkem tohoto závěru je rezervovaný vztah Ústavního soudu k přezkumu náhradově nákladových výroků [srov. např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 10/98 ze dne 1. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 130/98 ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. I. ÚS 30/02 ze dne 4. 2. 2003, sp. zn. IV. ÚS 303/02 ze dne 5. 8. 2002 (U 25/27 SbNU 307), sp. zn. III. ÚS 255/05 ze dne 13. 10. 2005; všechna dostupná na http://nalus.usoud.cz].

24. Na druhou stranu však již Ústavní soud ve své rozhodovací praxi formuloval i výjimky z tohoto pravidla. Jde zejména o situace, kdy obecný soud při rozhodování o nákladech řízení zjevně a neodůvodněně vybočí z výkladového nebo aplikačního standardu, jenž je v soudní praxi obecně respektován, a představuje tak nepředvídatelnou libovůli. Tak např. v nálezu sp. zn. III. ÚS 1817/07 ze dne 30. 4. 2008 (N 81/49 SbNU 177) Ústavní soud zdůraznil, že pochybení při rozhodování o nákladech řízení může nabýt ústavněprávní dimenze, pakliže v procesu interpretace a aplikace příslušných ustanovení obecně závazného předpisu

obecným soudem je obsažen prvek libovůle, svévole nebo extrémní rozpor s principy spravedlnosti.

25. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 1/04 ze dne 13. 1. 2005 (N 8/36 SbNU 75) Ústavní soud konstatoval, že rozhodování o nákladech řízení před obecnými soudy je nedílnou součástí soudního řízení jako celku. V tomto rozhodování ovládaném zásadou úspěchu ve věci, která je doplněna zohledněním zavinění, je nezbytné plně respektovat princip řádného a spravedlivého procesu tím spíše, rozhodují-li soudy se zřetelem k § 142 odst. 2 o. s. ř. a posuzují míru úspěchu konkrétního účastníka ve věci, a tedy samozřejmě i poměr úspěchu jednoho účastníka (strany) k poměru neúspěchu druhého. Citlivost této úvahy a současně i její nezbytný úplný soulad s výrokem soudu, kterým bylo rozhodnuto ve věci samé, je zcela pochopitelným požadavkem odrážejícím jak právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, tak i právo na rovnost účastníků v řízení před soudy podle čl. 37 odst. 3 Listiny.

26. Těmto východiskům však Městský soud v Praze jako soud odvolací v nyní přezkoumávaném rozhodnutí nedostál. Své pochybení sám uznal ve vyjádření k obsahu ústavní stížnosti, přičemž vyjádřil ochotu k nápravě. Ústavní soud proto přikročil ke kasaci napadeného výroku VI jeho usnesení, aniž by sám celkovou výši náhrady nákladů řízení přezkoumával. K tomu musí Ústavní soud dodat, že v dané věci (a v mnoha dalších) se sám dostal do absurdní situace, kdy novelou občanského soudního řádu provedenou zákonem č. 296/2017 Sb. byl zrušen přezkum nákladových výroků Nejvyšším soudem v rámci dovolání, což znamená, že Ústavní soud buď bude sám „dovolacím nákladovým soudem“, nebo bude pomíjet i zjevné nespravedlnosti v řízení o náhradě nákladů, jako je tomu i v dané věci. S ohledem na již zmíněné hranice přezkumu nákladových výroků Ústavním soudem proto v nyní projednávané věci nehodnotil namítanou údajně vadnou aplikaci ustanovení § 12 odst. 4 advokátního tarifu, neboť se jedná o výklad a aplikaci podústavního práva, které přísluší soudům obecným; konstatuje jen, že citované ustanovení upravuje naprosto legitimní zásadu krácení odměny za zastoupení klienta při společném zastoupení více osob.

27. Ústavní soud tedy konstatuje, že Městský soud v Praze napadeným výrokem porušil základní právo stěžovatelky na spravedlivý proces, a proto Ústavnímu soudu nezbylo než jej zrušit, a poskytnout tak soudu prostor k novému rozhodnutí o příslušném výroku o náhradě nákladů řízení.

## VI. Závěr

28. Ze shora uvedených důvodů proto Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl [§ 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu] a napadený výrok VI usnesení Městského soudu v Praze zrušil [§ 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

# Č. 90
# Splnění podmínek pro postup dle § 221 odst. 2 občanského soudního řádu ve světle práva na zákonného soudce (sp. zn. II. ÚS 2740/18 ze dne 21. května 2019)

**Těžiště kontradikce mezi soudem prvního stupně a soudem odvolacím leží v hmotněprávním posouzení věci, jehož částečná odlišnost spolu s některými kusými pasážemi odůvodnění druhého prvostupňového rozsudku vedla odvolací soud k postupu, jemuž se v soudcovské praxi říká „přepřahání" senátů, resp. soudců. Nedá se však hovořit o jednoznačném nerespektování pokynů odvolací instance, jako spíše o argumentačních vadách odůvodnění rozsudku soudu prvního stupně, jež způsobily, že se právní názory obou instancí staly mimoběžnými. Taková situace však nemůže představovat dostatečný důvod k postupu podle ustanovení § 221 odst. 2 o. s. ř., i když řízení trvá již delší dobu. Dalším důvodem, proč Ústavní soud shledává postup odvolacího soudu ústavně nekonformním, je – již formálně nedostatečné – vysvětlení mimořádného postupu, jenž byl použit. Jakkoli lze pochopit, že odvolací soud vnímal vady postupu instančně podřízeného soudu v kontextu dalších výtek, které mu současně adresoval, pouhé ztotožnění kasačního odůvodnění se závěrem o přikázání věci jinému senátu nižšího soudu bez dalšího objasnění mimořádnosti opatření představujícího výjimku z práva na zákonného soudce nemůže dostačovat.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka, soudce Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) a soudkyně Kateřiny Šimáčkové ve věci ústavní stížnosti stěžovatele M. U., právně zastoupeného JUDr. Soňou Šámalovou, advokátkou, se sídlem Sokolovská 37/24, Praha 8, proti výroku II usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 4. 2018 č. j. 10 Co 185/2017-262 a proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 11. 2018 č. j. 21 Cdo 3770/2018-288, za účasti Krajského soudu v Ústí nad Labem a Nejvyššího soudu jako účastníků řízení a UNIPETROL RPA, s. r. o., jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**I. Výrokem II usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 4. 2018 č. j. 10 Co 185/2017-262 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo nebýt odňat svému zákonnému soudci podle čl. 38 odst. 1 věty první Listiny základních práv a svobod.**

**II. Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 4. 2018 č. j. 10 Co 185/2017-262 se proto ve výroku II ruší.**

**III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.**

## Odůvodnění

### I. Průběh předchozího řízení a stížnostní námitky

1. Napadeným usnesením Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále též jen „odvolací soud") byl zrušen rozsudek Okresního soudu v Mostě ze dne 14. 9. 2016 č. j. 33 C 708/2009-

-179, ve znění opravného usnesení ze dne 12. 12. 2016, (výrok I) a bylo rozhodnuto, že v dalším řízení věc projedná a rozhodne jiný senát okresního soudu.

2. Stěžovatel dne 10. 8. 2018 podal včas ústavní stížnost, a to výslovně do výroku II usnesení odvolacího soudu, a navrhl, aby Ústavní soud odložil jeho vykonatelnost. V mezidobí podal stěžovatel také dovolání, které bylo usnesením Nejvyššího soudu ze dne 27. 11. 2018 č. j. 21 Cdo 3770/2018-288 odmítnuto, o čemž informoval stěžovatel Ústavní soud přípisem ze dne 29. 1. 2019. Současně požádal o odklad vykonatelnosti napadeného usnesení krajského soudu s tím, že je ve věci na den 20. 2. 2019 nařízeno jednání Okresního soudu v Mostě, a to již v jiném složení senátu. Ústavní soud dospěl k závěru, že podmínky pro odložení vykonatelnosti jsou v posuzované věci naplněny a vykonatelnost napadeného rozhodnutí usnesením ze dne 5. 2. 2019 do právní moci rozhodnutí o ústavní stížnosti odložil. Dne 25. 2. 2019 podal stěžovatel další ústavní stížnost, jež je totožná s jeho první ústavní stížností a jež navíc směřuje i proti citovanému usnesení Nejvyššího soudu o odmítnutí jeho dovolání. Obě ústavní stížnosti byly usnesením pléna Ústavního soudu ze dne 26. 3. 2019 spojeny ke společnému řízení.

3. Rozsudkem Okresního soudu v Mostě (v pořadí druhým v této věci) soud prvního stupně ve výroku I určil, že rozvázání pracovního poměru, které provedla žalovaná (v řízení o ústavní stížnosti vedlejší účastník) žalobci (nyní stěžovatel) dopisem ze dne 13. 7. 2009, nazvaným „Okamžité zrušení pracovního poměru zaměstnavatelem pro hrubé porušení právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci zvlášť hrubým způsobem [§ 55 odst. 1 písm. b) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce]“, je neplatné. Ve výroku II uložil žalované povinnost zaplatit žalobci k rukám jeho zástupkyně náklady řízení. Soud prvního stupně uzavřel, že v písemnosti, kterou žalovaná okamžitě zrušila pracovní poměr se žalobcem, zcela chybí časové vymezení pouze obecně popsaného jednání, kterým mělo docházet ze strany žalobce k porušování interních předpisů. Ty jsou v okamžitém zrušení pracovního poměru výslovně označeny, není však patrný počátek ani konec konkrétního jednání žalobce. Důvod okamžitého zrušení pracovního poměru se žalobcem je tedy v textu vyjádřen neurčitě; jeho vymezení mění v průběhu řízení i sama žalovaná.

4. Proti rozsudku podala žalovaná odvolání s kasačním petitem a namítala nesprávnost a překvapivost závěru o neurčitosti okamžitého zrušení pracovního poměru. V řízení po zrušení prvního rozsudku neprovedl podle žalované soud prvního stupně žádné nové důkazy, které by mohly podepřít jeho trvání na právním závěru, jenž byl předtím odvolací instancí zpochybněn.

5. Odvolací soud poté podruhé přezkoumal napadený rozsudek podle ustanovení § 214 odst. 2 písm. d) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „o. s. ř.“) bez nařízení jednání. Shledal existenci důvodů, pro něž je nutné rozsudek první instance opět zrušit a věc vrátit soudu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí. Vytkl soudu prvního stupně zejména překvapivost rozhodnutí, neboť tento soud založil tentokrát svůj výrok o neplatnosti okamžitého zrušení pracovního poměru na neurčitosti předmětného právního úkonu, aniž by poučil protistranu v intencích § 118a o. s. ř. a aniž by doplnil dokazování.

6. Odvolací soud též soudu prvního stupně vytkl, že nepostupoval podle závazného právního názoru vyjádřeného v kasačním usnesení 10 Co 111/2013-98 ze dne 26. 8. 2014. Soud prvního stupně se měl v jeho stopách zabývat během objektivní i subjektivní lhůty podle ustanovení § 58 zákoníku práce (zejména pak doručením rozvazovacího úkonu ve lhůtě žalobci).

7. Konečně pak ve smyslu ustanovení § 221 odst. 2 o. s. ř. odvolací soud ve výroku II svého kasačního usnesení nařídil, aby věc v dalším řízení projednal a rozhodl jiný senát Okresního soudu v Mostě. Důvod takového postupu vyjádřil tak, že okresním soudem nebyl dodržen závazný právní názor odvolacího soudu, což vedlo ke zrušení prvostupňového rozhodnutí. V ústavní stížnosti stěžovatel namítá, že odůvodnění změny soudce je nedostatečné, v rozporu se základními pravidly soudního řízení. Odvolací soud se nezabýval tím, zda je řízení

opravdu zatíženo takovou intenzitou nerespektování dostatečně konkrétních pokynů odvolacího soudu, která by v důsledku znamenala neschopnost soudu prvního stupně věc uzavřít zákonným způsobem. Odvolací soud nerespektoval skutečnost, že vykládat § 221 odst. 2 o. s. ř. lze pouze restriktivním způsobem a je přitom nutné šetřit ústavně zaručená práva účastníka řízení. Tím bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

## II. Vyjádření účastníků řízení

8. K obsahu ústavní stížnosti si Ústavní soud vyžádal vyjádření Krajského soudu v Ústí nad Labem a vedlejšího účastníka. Odvolací soud uvedl, že důvody jeho rozhodnutí o změně senátu dostatečně vyplývají z celého kontextu jeho odůvodnění i z kontextu věcného obsahu předchozích rozhodnutí. Postup odvolacího soudu není projevem svévole či pochybení ve vztahu k právům účastníků řízení, natož pochybením přesahujícím do roviny ústavněprávní. Odvolací soud považuje ústavní stížnost za nedůvodnou. Vedlejší účastník se ve lhůtě dané Ústavním soudem ke stížnosti nevyjádřil. Ústavní soud nepovažoval, vzhledem k opakujícím se argumentům stěžovatele, za hospodárné zasílat vyjádření odvolacího soudu stěžovateli k replice.

## III. Procesní předpoklady projednání ústavní stížnosti

9. Ústavní soud shledal procesní podmínky pro věcné projednání ústavní stížnosti za splněné. K přípustnosti ústavní stížnosti pak Ústavní soud podotýká, že je principiálně oprávněn rozhodovat meritorně jen o takové ústavní stížnosti, která směřuje proti rozhodnutím, jimiž se soudní či jiné řízení končí, a kdy jeho účastník nemá možnost jiné právní obrany než cestou ústavní stížnosti [srov. např. usnesení ze dne 5. 9. 2001 sp. zn. I. ÚS 339/01 (U 33/23 SbNU 383)]. Za taková „konečná“ rozhodnutí však připouští považovat i některá procesní rozhodnutí, jimiž se řízení sice nekončí, ale uzavírá se jeho relativně samostatná část a jeho účastník již nemá možnost takové rozhodnutí napadnout; k tomuto typu rozhodnutí řadí Ústavní soud rovněž nyní dotčený výrok podle § 221 odst. 2 o. s. ř. či postup soudu podle § 262 trestního řádu. Ústavní soud přitom bere v úvahu i zásadu ekonomie řízení, neboť bylo-li by porušení ústavně zaručeného základního práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny shledáno až na samém konci soudního řízení, probíhalo by takové řízení nutně nehospodárně [srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 9. 2005 sp. zn. III. ÚS 389/05, ze dne 3. 4. 2008 sp. zn. I. ÚS 116/08, ze dne 15. 5. 2008 sp. zn. III. ÚS 963/08 nebo ze dne 30. 6. 2010 sp. zn. III. ÚS 901/10 (všechna zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz)]. Zároveň však klade zvláštní důraz na principy sebeomezení a minimalizace vlastních zásahů do pravomoci jiných orgánů veřejné moci, neboť Ústavnímu soudu jako orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) nepřísluší postavení arbitra ve sporech mezi jednotlivými instancemi obecného soudnictví. Kasační zásah tudíž v případech postupu odvolacího soudu podle § 221 odst. 2 o. s. ř. připadá v úvahu jen tehdy, lze-li shledat, že takový postup byl projevem zjevné libovůle a došlo k němu bez adekvátního odůvodnění.

10. S ohledem na obsah ústavní stížnosti a průběh řízení dospěl Ústavní soud k závěru, že není nutné nařizovat ústní jednání, neboť od něho nelze očekávat další objasnění věci [§ 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“)].

## IV. Právní posouzení věci

### a) K právu na zákonného soudce obecně

11. Významnou systémovou pojistkou zaručující nezávislost soudů je právo na zákonného soudce. Toto právo je ústavně zaručeno v čl. 38 odst. 1 Listiny, a to tak, že „nikdo

nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon“. Podstatou této záruky je, že podávání návrhů soudům a přidělování případů soudcům se odehrává podle předem stanovených pravidel, čímž má být minimalizována možnost jejich ovlivňování, svévole apod. Toto právo není vyčerpáno toliko zákonným určením věcné, funkční a místní příslušnosti soudu nebo zákonným vymezením hledisek rozdělení soudní agendy mezi senáty a samosoudce a stanovením počtu soudců (přísedících) v senátech, jak požaduje čl. 94 Ústavy. Není vyčerpáno ani oprávněním vyloučit soudce z projednávání a rozhodování věci z důvodu jeho podjatosti. Toto právo představuje neopomenutelnou podmínku řádného výkonu toho dílu státní moci, jenž byl soudům ústavně svěřen. Princip zákonného soudce na jedné straně dotváří a upevňuje soudcovskou nezávislost, na straně druhé představuje pro každého účastníka řízení záruku, že k rozhodnutí v jeho věci jsou povolávány soudy a soudci podle předem daných zásad (procesních pravidel) tak, aby byla zachována zásada pevného přidělování soudní agendy a aby byl vyloučen – pro různé důvody a rozličné účely – výběr soudů a soudců „ad hoc“ [(viz např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 232/95 ze dne 22. 2. 1996 (N 15/5 SbNU 101) anebo sp. zn. III. ÚS 293/98 ze dne 21. 1. 1999 (N 11/13 SbNU 71)].

12. Záruky spojené s právem na zákonného soudce se tedy upínají ke způsobu určení soudce, který bude věc rozhodovat, a zahrnují rovněž výslovný zákaz odnětí věci takto určenému soudci; z toho plyne, že v konkrétní věci by měl rozhodovat, nebrání-li tomu závažné objektivní důvody, vždy jeden a týž soudce. Jinak řečeno, ústavní garance se vztahují jak na způsob ustavení senátu (samosoudce), který bude ve věci rozhodovat, tak na stabilitu obsazení senátu projevující se zákazem svévolné změny v jeho složení.

13. Možnost změny rozhodujícího senátu skýtá ustanovení § 221 odst. 2 o. s. ř., podle něhož „[z]ruší-li odvolací soud rozhodnutí proto, že nebyl dodržen závazný právní názor (§ 226 odst. 1, § 235h odst. 2 věta druhá a § 243d odst. 1) nebo že v řízení došlo k závažným vadám, může nařídit, aby v dalším řízení věc projednal a rozhodl jiný senát (samosoudce), nebo přikázat věc k dalšímu řízení jinému soudu prvního stupně, kterému je nadřízen“.

14. Ústavní soud se v minulosti zabýval ústavností citovaného ustanovení, přičemž odmítl návrh na zrušení jeho části ve slovech „nebo že v řízení došlo k závažným vadám“ [nález sp. zn. IV. ÚS 956/09 ze dne 22. 10. 2009 (N 225/55 SbNU 105)]. V citovaném nálezu uvedl, že smyslem ustanovení § 221 odst. 2 o. s. ř. „je především ‚odblokovat‘ řízení zatížené neschopností soudu prvního stupně uzavřít věc zákonným způsobem. Tomuto účelu slouží jak možnost odejmout věc soudci z důvodu nerespektování právního názoru, tak z důvodu existence závažných vad řízení. Prostřednictvím ustanovení § 221 odst. 2 občanského soudního řádu se tak realizuje právo na soudní ochranu (věc bude možno skončit) a brání vzniku průtahů v řízení. Z nutnosti restriktivního výkladu posledně uvedené kompetence (odnětí věci pro závažné vady řízení) ovšem vyplývá, že vždy půjde o mimořádný krok odůvodněný vysokou pravděpodobností, že v případě ponechání věci současnému soudci tento nebude schopen ukončit řízení způsobem, jenž by mohl odvolací soud aprobovat. V případě pochybností by se soud vždy měl přiklonit k ústavně garantované stabilitě obsazení soudu, a to zejména jedná-li se o přezkum prvního ve věci vydaného rozsudku, kdy ještě nebylo soudu prvního stupně poskytnuto vodítko, a to i pokud jde o procesní otázky, které … mohou být rovněž sporné“.

**b) Aplikace obecných východisek na projednávaný případ**

15. V nyní projednávaném případě odvolací soud odůvodnil rozhodnutí o změně senátu Okresního soudu v Mostě takto: „Ve smyslu § 221 odst. 2 o. s. ř. odvolací soud nařídil, aby věc v dalším řízení projednal a rozhodl jiný senát Okresního soudu v Mostě. Důvod takového postupu spočívá ve skutečnosti, že okresním soudem nebyl dodržen závazný právní názor odvolacího soudu, což vedlo ke zrušení prvostupňového rozhodnutí.“

16. Jak bylo uvedeno v rekapitulaci průběhu řízení (body 3 a následující nálezu), soud prvního stupně i soud odvolací rozhodovaly ve věci již dvakrát.

17. Soud prvního stupně v prvním svém rozsudku určil, že okamžité zrušení pracovního poměru stěžovatele je neplatné. Vycházel zejména z tvrzení samotné žalované, která v předmětné listině mimo jiné uvedla, že „jednání, při kterém dlouhodobě poškozoval zájmy zaměstnavatele a na kterém osobně profitoval, je možno kvalifikovat jako rozsáhlou činnost s trestněprávními konsekvencemi, která zaměstnavatele poškodila řádově částkou několika milionů Kč; tato činnost ke svému odhalení a prokázání vyžadovala spolupráci orgánů činných v trestním řízení, a proto nebylo možno ze strany zaměstnavatele ukončit žalobcův pracovní poměr dříve a v obecně stanovené subjektivní a objektivní lhůtě“. Soud proto uzavřel, že žalovaná vzhledem k časovému vymezení důvodu okamžitého zrušení pracovního poměru stěžovatele nevyužila svého práva okamžitě zrušit pracovní poměr stěžovatele včas (viz ustanovení § 58 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů), a to tak zaniklo. Proto soud dále nezkoumal existenci daného důvodu a jeho intenzitu.

18. Odvolací soud s těmito závěry nesouhlasil a rozsudek zrušil s odůvodněním, že právní názor o marném uplynutí lhůt podle § 58 zákoníku práce je přinejmenším předčasný a není zřejmé, jak soud běh lhůt posuzoval. Nelze se spokojit s tím, že žalovaná sama připustila v předmětné listině svou vědomost o marném uplynutí objektivní lhůty. Podle závěrů odvolacího soudu neprovedl soud prvního stupně „adekvátní důkazy, z nichž by mohl čerpat skutková zjištění pro závěry o počátku (a konci) objektivní a subjektivní lhůty k okamžitému zrušení pracovního poměru se žalobcem. Své úvahy v tomto směru ani relevantním způsobem neobjasnil tak, aby mohly být odvolacím soudem řádně přezkoumány“. Odvolací soud poté instruoval soud prvního stupně v obecné rovině, jak má dále ve věci postupovat: kromě otázky, zda bylo okamžité zrušení pracovního poměru doručeno zaměstnanci v zákonem stanovené době od porušení pracovní kázně, má soud posoudit jeho platnost z hledisek formálních náležitostí a určitosti vymezených důvodů.

19. Ve svém druhém rozsudku soud prvního stupně dospěl opětovně k závěru o neplatnosti rozvázání pracovního poměru se stěžovatelem. Doplnil dokazování a k pokynu odvolacího soudu ohledně běhu lhůty uvedl, že „zcela chybí časové vymezení pouze obecně popsaného jednání, kterým mělo docházet … ke stále stejnému porušování interních předpisů – v písemnosti není výslovně určen ani počátek tohoto jednání, ani jeho konec. Důvod okamžitého zrušení pracovního poměru je tak v listině podle názoru soudu vyjádřen natolik neurčitě, že jeho vymezení svými tvrzeními v průběhu řízení mění i sám žalovaný“. Počátek a běh prekluzivní subjektivní a objektivní lhůty, ve které je možné okamžitě skončit pracovní poměr, tedy podle svých slov soud prvního stupně nehodnotil vzhledem k neurčitosti textu okamžitého zrušení pracovního poměru. Jak dále soud uvedl v odůvodnění svého rozsudku, z usnesení o zahájení trestního stíhání stěžovatele se žalovaná dozvěděla pouze o šesti útocích v období od 3. 11. 2006 do 18. 5. 2007, čemuž podle jeho názoru odpovídá i vyjádření žalované o její vědomosti uplynutí obou prekluzivních lhůt vzhledem k datu (13. 7. 2009), kdy bylo k okamžitému zrušení pracovního poměru přistoupeno.

20. Odvolací soud poté ve svém druhém zrušujícím rozsudku v podstatě znovu vytkl soudu prvního stupně, že se otázce běhu objektivní i subjektivní lhůty k rozvázání pracovního poměru (objektivní běžící od existence důvodu k rozvázání pracovního poměru, subjektivní běžící od vědomosti zaměstnavatele o tomto důvodu s tím, že právní jednání je dovršeno doručením listiny zaměstnanci) náležitě ve smyslu § 58 zákoníku práce nevěnoval a připomněl mu, že dříve nelpěl na neurčitosti znění rozvazovacího úkonu.

21. Těžiště kontradikce mezi soudem prvního stupně a soudem odvolacím tedy leží v hmotněprávním posouzení věci, jehož částečná odlišnost spolu s některými kusými pasážemi odůvodnění druhého prvostupňového rozsudku vedla odvolací soud k postupu, jemuž se v soudcovské praxi říká „přepřahání“ senátů, resp. soudců. Nedá se však hovořit

o jednoznačném nerespektování pokynů odvolací instance, jako spíše o argumentačních vadách odůvodnění rozsudku soudu prvního stupně, jež způsobily, že se právní názory obou instancí staly mimoběžnými. Taková situace však nemůže představovat dostatečný důvod k postupu podle ustanovení § 221 odst. 2 o. s. ř., i když řízení trvá již delší dobu. Dalším důvodem, proč Ústavní soud shledává postup odvolacího soudu ústavně nekonformním, je – již formálně nedostatečné – vysvětlení mimořádného postupu, jenž byl použit. Jakkoli lze pochopit, že odvolací soud vnímal vady postupu instančně podřízeného soudu v kontextu dalších výtek, které mu současně adresoval, pouhé ztotožnění kasačního odůvodnění se závěrem o přikázání věci jinému senátu nižšího soudu bez dalšího objasnění mimořádnosti opatření představujícího výjimku z práva na zákonného soudce nemůže dostačovat.

22. Ústavní soud proto po přezkoumání věci z hlediska aplikace ustanovení § 221 odst. 2 o. s. ř. dospěl k závěru, že k tomuto postupu ze strany odvolacího soudu došlo bez adekvátního odůvodnění (viz bod 15 nálezu) a na základě nedostatečných věcných důvodů. Postup odvolacího soudu podle § 221 odst. 2 o. s. ř. proto považuje Ústavní soud za předčasný a porušující práva stěžovatele zaručená obecně v čl. 36 odst. 1 a zejména pak v čl. 38 odst. 1 Listiny. Přistoupil tedy ke zrušení příslušného výroku odvolací instance; v řízení bude pokračovat soud prvního stupně v tomtéž obsazení.

23. Nikoli zcela nad rámec odůvodnění nálezu považuje Ústavní soud za vhodné vyjádřit se též k hmotněprávní stránce věci, a to vzhledem k délce řízení a dalším hrozícím průtahům, i když za daného procesního stavu není oprávněn závazně ovlivnit postupy obecných soudů. Neuralgickým bodem posouzení běhu zákonných lhůt podle ustanovení § 58 odst. 1 zákoníku práce se stala atypická a v odůvodněních rozhodnutí zmíněná (leč právně nedostatečně posouzená) situace, za níž zaměstnavatel měl přinejmenším podezření, vyčkával však výsledku policejního šetření o potenciálně deliktních pracovních aktivitách zaměstnance a bezprostředně poté, co bylo zahájeno trestní stíhání, použil v podstatě tytéž důvody k okamžitému zrušení pracovního poměru. Pro posouzení počátku běhu subjektivní lhůty jsou tu rozhodná fakta, nikoli jen tvrzení zaměstnavatele k témuž, či dokonce průběžné doplňování závazného obsahu rozvazovacího úkonu. Nicméně zaměstnavatel se vystavil širokým koncipováním více skutkových důvodů rozvázání pracovního poměru (srov. § 60 zákoníku práce) riziku, že některé (i pokračující) skutky byly dovršeny v momentu, který se posléze ocitl mimo běh objektivní (a prekluzivní) jednoroční lhůty podle § 58 odst. 1 *in fine* zákoníku práce, stanovené v zájmu právní jistoty obou účastníků pracovněprávního vztahu. V těchto intencích měly být formulovány, nehledě na dostatečnou judikaturu k tématu, též pokyny odvolací instance.

## V. Ústavní stížnost proti usnesení Nejvyššího soudu

24. Stěžovatel v ústavní stížnosti napadá rovněž usnesení Nejvyššího soudu, jímž bylo jeho dovolání odmítnuto jako nepřípustné (§ 243c odst. 1 o. s. ř.). Nejvyšší soud ve stručném odůvodnění uvedl, že „dovolání proti výroku II usnesení odvolacího soudu není přípustné podle ustanovení § 237 o. s. ř., neboť usnesení, jímž bylo [v návaznosti na výrok I o zrušení rozsudku soudu prvního stupně a vrácení věci soudu prvního stupně k dalšímu řízení – § 219a odst. 1 písm. a), § 221 odst. 1 písm. a) o. s. ř.] rozhodnuto, že v dalším řízení věc projedná a rozhodne jiný senát okresního soudu (§ 221 odst. 2 o. s. ř.), není – samo o sobě rozhodnutím, kterým se odvolací řízení končí“. Uvedené rozhodnutí dovolacího soudu, i když je pouze stručně odůvodněno podle § 243f odst. 3 o. s. ř., vychází z relevantních ustanovení občanského soudního řádu a Ústavní soud nevidí důvod pro zpochybnění závěru o nepřípustnosti takto podaného dovolání. V této části je ústavní stížnost zjevně neopodstatněná.

## IV. Závěr

25. Ze shora uvedených důvodů proto Ústavní soud ústavní stížnosti zčásti vyhověl [§ 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu] a napadený výrok II usnesení Krajského soudu v Ústí

nad Labem zrušil [§ 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Co se týče napadeného usnesení Nejvyššího soudu, v tomto rozsahu Ústavní soud ústavní stížnost odmítl podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

# Č. 91
# Vybírání soudního poplatku za odvolání ve věci náhrady škody způsobené státem (sp. zn. IV. ÚS 3283/18 ze dne 21. května 2019)

**I. Ze zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v části, která byla novelizována zákonem č. 296/2017 Sb., nelze dovodit závažné a nadměrné ztížení uplatnění práva na přístup k soudu zpoplatněním podání odvolání v řízení o náhradě škody nebo jiné újmy způsobené rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření nebo nesprávným úředním postupem, neboť v tomto zákoně pro to chybí výslovná úprava vyžadovaná v čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (*lex scripta et stricta*) a dovozování takové povinnosti bez zákonného podkladu je proto v rozporu s principem legality výkonu státní moci (zákazem svévole) podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a porušením práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Nelze proto v podmínkách právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky ve spojení s čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod) výkladem novelizovaných ustanovení zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, dojít – za předpokladu konzistentního a racionálního jednání zákonodárce – k závěru, že si stát (jako strana sporného řízení) může bez výslovné zákonné úpravy nastavit a vyložit pravidla zpoplatnění odvolání tak, že ztíží napadení rozsudků vydaných v neprospěch žalobce ve věci náhrady škody nebo jiné újmy způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jaromíra Jirsy a soudců Jaroslava Fenyka a Jana Filipa (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatele P. T., zastoupeného JUDr. Petrem Kočím, Ph.D., advokátem, sídlem Opletalova 1535/4, Praha 1 – Nové Město, proti usnesením Městského soudu v Praze ze dne 17. července 2018 č. j. 69 Co 233/2018-450 a Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 22. května 2018 č. j. 17 C 241/2014-441, za účasti Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 2 jako účastníků řízení a České republiky – Ministerstva spravedlnosti, sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2 – Nové Město, za kterou jedná Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, sídlem Rašínovo nábřeží 390/42, Praha 2 – Nové Město, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**I. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 17. července 2018 č. j. 69 Co 233/2018--450 a výroky II a III usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 22. května 2018 č. j. 17 C 241/2014-441 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 2 odst. 2 a čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 17. července 2018 č. j. 69 Co 233/2018--450 a výroky II a III usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 22. května 2018 č. j. 17 C 241/2014-441 se ruší.**

**III. Ve zbývající části se ústavní stížnost odmítá.**

# Odůvodnění

## I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Stěžovatel se ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) domáhá zrušení v záhlaví uvedených soudních rozhodnutí, přičemž tvrdí, že jimi došlo k porušení jeho ústavně garantovaných práv podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

2. Z ústavní stížnosti, jakož i z napadených rozhodnutí a vyžádaného soudního spisu se podává, že stěžovatel vede proti vedlejší účastnici spor o zaplacení částky ve výši 6 556 744,08 Kč s příslušenstvím z titulu tvrzeného nároku na náklady právního zastoupení a hotové výdaje stěžovatele a jeho právního zástupce, ušlý zisk za dobu strávenou ve vazbě, náhrady škody na zdraví, náhrady další škody a zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nezákonným trestním stíháním ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon č. 82/1998 Sb.“).

3. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 (dále jen „obvodní soud“) ze dne 21. 12. 2017 č. j. 17 C 241/2014-394 bylo rozhodnuto ve věci samé tak, že žaloba o zaplacení částky 6 361 744,08 Kč s úrokem z prodlení ve výši 8,05 % p. a. z částky 6 361 744,08 Kč od 23. 7. 2014 do zaplacení a o zaplacení úroku z prodlení ve výši 8,05 % p. a. z částky 195 000 Kč za dobu od 23. 7. 2014 do 23. 7. 2014 se zamítá (výrok I); vedlejší účastnice je povinna zaplatit stěžovateli částku 77 500 Kč s úrokem z prodlení ve výši 8,05 % p. a. z částky 77 500 Kč od 24. 7. 2014 do zaplacení a s úrokem z prodlení ve výši 8,05 % p. a. z částky 117 500 Kč od 24. 7. 2014 do 29. 8. 2014, to vše do 15 dnů od právní moci rozsudku (výrok II); řízení o zaplacení částky 117 500 Kč se zastavuje (výrok III), a dále bylo rozhodnuto o nákladech řízení (výroky IV až VI).

4. Stěžovatel podal proti rubrikovanému rozsudku obvodního soudu odvolání, a to v částce 2 053 850 Kč a souvisejícím nákladovým výrokům, přičemž částka se sestavovala z náhrady škody ve výši 26 300 Kč a v částce 2 027 550 Kč odpovídala zadostiučinění za nemajetkovou újmu.

5. Usnesením obvodního soudu ze dne 9. 4. 2018 č. j. 17 C 241/2014-428 byl stěžovatel vyzván k zaplacení soudního poplatku za předmětné odvolání ve výši 78 088 Kč dle položky 22 bodů 1 a 2 přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), tedy dle tzv. sazebníku soudních poplatků (dále též jen „sazebník soudních poplatků“).

6. Stěžovatel podal proti uvedenému usnesení námitky a odvolání a rovněž požádal o vrácení soudního poplatku, který téhož dne uhradil ve výši 22 000 Kč.

7. Usnesením obvodního soudu ze dne 26. 4. 2018 č. j. 17 C 241/2014-439 bylo toto usnesení o uložení poplatkové povinnosti změněno tak, že soudní poplatek za odvolání činí 21 593 Kč.

8. O podaných námitkách a odvolání pak rozhodl obvodní soud usnesením ze dne 22. 5. 2018 č. j. 17 C 241/2014-441 tak, že námitky stěžovatele proti usnesení obvodního soudu ze dne 9. 4. 2018 č. j. 17 C 241/2014-428 se odmítají (výrok I); návrh stěžovatele na vrácení soudního poplatku se co do částky ve výši 21 593 Kč zamítá (výrok II); stěžovateli se po právní moci tohoto usnesení vrací přeplatek na soudním poplatku ve výši 407 Kč (výrok III). Obvodní soud uvedl, že usnesení obvodního soudu ze dne 9. 4. 2018 č. j. 17 C 241/2014-428 bylo vydáno

předsedkyní senátu, a nikoli vyšším soudním úředníkem, proto nejsou proti němu námitky přípustné, a odmítl je pro jejich nepřípustnost analogicky podle § 218 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „o. s. ř.“). Dále dospěl k závěru, že stěžovatel byl k úhradě soudního poplatku ve výši 21 593 Kč vyzván správně podle zákona o soudních poplatcích, z jehož obsahu vyplývá, že řízení před soudem prvního stupně, jakož řízení odvolací i dovolací jsou samostatná řízení. Obvodní soud proto návrh stěžovatele na vrácení soudního poplatku co do částky 21 593 Kč neshledal důvodným, neboť soudní poplatek nebyl zaplacen na základě nesprávné výzvy nebo rozhodnutí soudu. Oproti tomu částka 407 Kč je přeplatkem, kdy stěžovatel zaplatil více, než činila poplatková povinnost, a proto obvodní soud rozhodl o vrácení přeplatku.

9. K odvolání stěžovatele rozhodl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) usnesením ze dne 17. 7. 2018 č. j. 69 Co 233/2018-450 tak, že napadené usnesení obvodního soudu se v napadeném výroku II mění jen tak, že stěžovateli se vrací soudní poplatek ve výši 2 Kč, jinak se v tomto výroku potvrzuje. Městský soud uvedl, že zákon o soudních poplatcích byl s účinností od 30. 9. 2017 novelizován zákonem č. 296/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Podle čl. VI zákona č. 296/2017 Sb. se na řízení zahájená přede dnem účinnosti tohoto zákona použije zákon o soudních poplatcích ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Úprava soudních poplatků v zákoně o soudních poplatcích je autonomní a nevychází z procesních doktrín o vazbách mezi prvostupňovým a odvolacím řízením ani o jednotnosti řízení do okamžiku pravomocného skončení řízení. Zákon o soudních poplatcích vychází z toho, že řízení před soudem prvního stupně, odvolací řízení i dovolací řízení jsou samostatná. Protože odvolání stěžovatele proti rozsudku obvodního soudu bylo podáno dne 19. 3. 2018, bylo odvolací řízení zahájeno v době, když byla účinná novela zákona o soudních poplatcích provedená zákonem č. 296/2017 Sb. Ke dni zahájení odvolacího řízení platilo podle zákona o soudních poplatcích, že zpoplatněna jsou i řízení ve věcech náhrady škody nebo jiné újmy způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím, rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření nebo nesprávným úředním postupem. Stěžovatel nezaplatil soudní poplatek z odvolání spolu s podáním odvolání, ačkoli je splatný podáním odvolání [§ 2 odst. 5, § 4 odst. 1 písm. b), § 7 odst. 1 zákona o soudních poplatcích]. Obvodní soud správně vyzval stěžovatele, aby ve lhůtě 15 dnů od doručení usnesení s výzvou k zaplacení soudního poplatku z odvolání zaplatil soudní poplatek za podané odvolání. Městský soud dále provedl drobnou opravu výpočtu poplatku za podané odvolání a dospěl k názoru, že celkem soudní poplatek z odvolání podaného stěžovatelem činí 21 591 Kč. Protože stěžovatel zaplatil soudní poplatek ve výši 22 000 Kč a bylo rozhodnuto o vrácení soudního poplatku ve výši 407 Kč, městský soud podle § 10 odst. 1 a 2 zákona o soudních poplatcích vrátil přeplatek na soudním poplatku z odvolání ještě ve výši 2 Kč.

## II. Argumentace stěžovatele

10. Stěžovatel v ústavní stížnosti a jejím doplnění zejména uvádí, že nebrojí proti výpočtu výše soudního poplatku jako takovému, ale proti samotné údajné existenci povinnosti uhradit soudní poplatek za podané odvolání. Obecné soudy dle něj dospěly k právnímu názoru, že soudní řízení je pro účely zákona o soudních poplatcích rozděleno do několika částí a je nutné tyto části zvlášť posuzovat. Pod zahájená řízení tak podřazují i zahájení odvolacího či dovolacího řízení. Toto posouzení je dle názoru stěžovatele nesprávné. Nelze rovněž pominout skutečnost, že řízení bylo zahájeno již v roce 2014 po více než šestiletém nezákonném trestním stíhání, kdy mohl stěžovatel důvodně předpokládat, že bude po celou dobu soudního řízení osvobozen od soudních poplatků. Pokud by bylo vydáno rozhodnutí o tři měsíce dříve (respektive by podal odvolání o tři měsíce dříve), nevznikla by vůbec otázka povinnosti hradit

soudní poplatek. Stěžovatel byl tedy vystaven dlouhému řízení před obvodním soudem a následně byl ještě „odměněn“ tím, že je nucen kvůli tomuto zdržení hradit soudní poplatek. Dle názoru stěžovatele byl rovněž porušen princip legitimního očekávání. V případě vztahů založených na nadřízenosti a podřízenosti, tedy vztahů mezi subjektem soukromého práva a orgány státní moci, působí legitimní očekávání jako základní právo. Pokud stěžovatel zahájil v roce 2014 soudní řízení, které bylo od roku 1998 bezplatné, oprávněně očekával, že bude jeho žaloba projednána bez dalších dodatečných nákladů. Podání odvolání stěžovatele je tak i pro případ odvolacího řízení osvobozeno od soudního poplatku, proto by měl obvodní soud vrátit stěžovateli soudní poplatek v plné výši 21 593 Kč. I kdyby byl výklad provedený obecnými soudy (o samostatnosti řízení) správný, tak i když sazebník soudních poplatků neobsahuje výslovnou úpravu pro vyměření poplatku za odvolání v uvedených věcech, teleologickým výkladem je nutné dojít k závěru, že soudní poplatek za odvolání nemůže být vyšší než soudní poplatek za zahájení řízení (v tomto případě byl soudem vyměřen soudní poplatek nakonec desetkrát vyšší, a to nebylo podáno odvolání v celém rozsahu). Stěžovateli není známo žádné další řízení, kde by byl soudní poplatek za podané odvolání vyšší než soudní poplatek za podanou žalobu. I kdyby Ústavní soud shledal, že soudní poplatek za odvolání v této věci je ústavně konformní, tak soudní poplatek by tak měl činit maximálně 2 000 Kč (což je výše soudního poplatku za podanou žalobu v těchto věcech – pozn. Ústavního soudu), proto by měl obvodní soud v takovém případě vrátit stěžovateli soudní poplatek alespoň ve výši 19 593 Kč. Stěžovatel se pak domnívá, že v pochybnostech o použitelnosti novely zákona o soudních poplatcích na dříve zahájená řízení se má aplikovat výklad, který je příznivější pro jednotlivce, nikoli pro státní orgány dle principu *in dubio pro libertate*. Stěžovatel se rovněž domnívá, že samotná novela zákona o soudních poplatcích, která zavádí povinnost uhradit soudní poplatek i v případě žalob podaných proti vedlejší účastnici dle zákona o odpovědnosti státu za škodu, je protiústavní. V neposlední řadě lze poukázat na značnou nerovnováhu v právech a povinnostech mezi stěžovatelem a vedlejší účastnicí. Vedlejší účastnice, která prokazatelně způsobila újmu stěžovateli, je osvobozena od placení soudních poplatků v souladu s § 11 odst. 2 písm. a) zákona o soudních poplatcích. Stěžovatel je tak vystaven situaci, kdy sám musí počítat „každou korunu“, kterou má v plánu uplatnit (nebo částku, proti které se odvolává), zatímco vedlejší účastnice se může kdykoli proti jakékoli částce bez hrozby placení soudního poplatku v řízení, které bylo zahájeno v důsledku jejího pochybení a nesprávného postupu, odvolat. Z uvedených důvodů se stěžovatel domáhá zrušení napadených soudních rozhodnutí.

## III. Vyjádření účastníků, vedlejší účastnice a replika stěžovatele

11. Soudce zpravodaj postupem podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům a vedlejší účastnici.

12. Obvodní soud ve svém vyjádření setrval na svých právních závěrech a zdůraznil, že odvolací řízení bylo zahájeno již po novele zákona o soudních poplatcích, a zopakoval, že soudní poplatek byl stanoven dle položky 22 bodu 2 za použití položky 3 písm. b) sazebníku soudních poplatků.

13. Městský soud ve svém vyjádření uvedl, že zákon o soudních poplatcích vychází pro účely stanovení poplatků za řízení z autonomie řízení před soudem prvního stupně, odvolacího i dovolacího řízení, což je patrné z obsahu zákona, když samostatně zpoplatňuje uvedená řízení. K postupu, který zvolily obecné soudy v projednávané věci, se přiklonily i názory specializovaného senátu Nejvyššího soudu. Pokud by bylo záměrem zákonodárce stanovit soudní poplatek za odvolání v těchto věcech stejně jako pro řízení před soudem prvního stupně, pak by zákonodárce takovou speciální úpravu zahrnul do sazebníku soudních poplatků za odvolací řízení, což se nestalo. Stěžovatelem požadovaný příznivější výklad určení soudního poplatku za odvolání v těchto věcech je za hranicí extenzivního výkladu, byť z hlediska poplatkové povinnosti, která je za odvolání (je-li předmětem řízení vyšší částka) větší než

poplatková povinnost za návrh, nelze takovou interpretaci, která by co nejméně zasahovala do základního práva stěžovatele (i jiných poškozených) na přístup k soudu (u vyšších částek požadovaného odškodnění), patrně zcela zavrhnout.

14. Vedlejší účastnice ve svém vyjádření soudu sdělila, že stěžovateli byl správně vyměřen poplatek za odvolání, neboť řízení o odvolání je ve světle zákona o soudních poplatcích samostatným řízením, u kterého se ve všech případech odvolacího řízení (vyjma řízení, která jsou od soudního poplatku osvobozena, do nichž již řízení o odškodnění za škodu či jinou újmu způsobenou státem nenáleží) vybírá soudní poplatek ve výši v tomto zákoně stanovené. Dle vedlejší účastnice je nutno na straně jedné rozlišovat mezi jednotou řízení v rámci posuzování v těchto řízeních provedeného dokazování či zohledňování jednotlivých pro rozhodnutí ve věci významných skutečností a na straně druhé jednotu řízení z hlediska hrazení soudního poplatku za návrh na zahájení řízení u jednotlivých stupňů soudní soustavy, přičemž z obsahu zákona o soudních poplatcích jednoznačně vyplývá, že pro účely hrazení soudních poplatků za návrh na zahájení řízení u jednotlivých stupňů soudní soustavy se řízení před soudem prvního stupně a soudem odvolacím za jednotné nepovažuje. Bylo-li tedy rozhodnutím obecných soudů rozhodnuto o uložení povinnosti stěžovateli k uhrazení poplatku za návrh na zahájení řízení o odvolání, je nutno tento postup obou soudů považovat za souladný se zákonem, kterým nikterak nedochází k porušení ústavně chráněných práv stěžovatele.

15. Tato vyjádření byla zaslána stěžovateli na vědomí a k případné replice. Stěžovatel této možnosti využil, přičemž se k nim krátce vyjádřil a setrval na svém návrhu na zrušení napadených soudních rozhodnutí.

## IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

16. Ústavní soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny procesní předpoklady projednání ústavní stížnosti. Dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, ve kterých byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a jeho ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť vyčerpal všechny zákonné prostředky k ochraně svého práva.

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

18. Proces interpretace a aplikace tzv. podústavního práva pak bývá stižen takovouto vadou zpravidla tehdy, nezohlední-li obecné soudy správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného základního práva (svobody) na posuzovanou věc nebo se dopustí – z hlediska řádně vedeného soudního řízení – neakceptovatelné „libovůle“ spočívající buď v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy, nebo ve zjevném a neodůvodněném vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, resp. který odpovídá všeobecně

akceptovanému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů [nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz].

19. Předmětem ústavní stížnosti je nesouhlas stěžovatele se závěry obecných soudů o existenci poplatkové povinnosti za odvolání podané v řízení o žalobě proti státu na náhradu škody způsobené výkonem veřejné moci podle zákona č. 82/1998 Sb.

20. Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy je vykonatelnými rozhodnutími Ústavního soudu vázán rovněž Ústavní soud [srov. např. již nález ze dne 12. 6. 1997 sp. zn. IV. ÚS 197/96 (N 77/8 SbNU 243)]. V této souvislosti je významné, že ve skutkově a právně obdobné věci rozhodl Ústavní soud svým nálezem ze dne 23. 4. 2019 sp. zn. I. ÚS 1415/18 (N 70/93 SbNU 345), přičemž zejména konstatoval, že vybírání soudního poplatku za odvolání podané žalobcem ve věci náhrady škody nebo jiné újmy způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím, rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření nebo nesprávným úředním postupem podle položky 1 bodu 1 přílohy k zákonu o soudních poplatcích, je v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy, čl. 36 odst. 1 a 3 a čl. 37 odst. 3 Listiny a v případech trestního odsouzení též s čl. 3 Protokolu č. 7 k Úmluvě. Rozhodující senát Ústavního soudu v nyní přezkoumávané věci konstatuje, že neshledal důvody pro postup podle § 23 zákona o Ústavním soudu (předložení věci plénu Ústavního soudu) a s nosnými důvody citovaného nálezu se ztotožnil.

21. Ústavní soud v prvé řadě konstatuje, že žaloby podávané proti státu na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci byly dosud osvobozeny od soudních poplatků. Novelou zákona o soudních poplatcích provedenou zákonem č. 296/2017 Sb. bylo z § 11 odst. 1 písm. n) zákona o soudních poplatcích vypuštěno ustanovení o osvobození od soudních poplatků ve věcech náhrady škody nebo jiné újmy způsobené při výkonu veřejné moci a sazebník soudních poplatků byl naopak doplněn o položku 8a, která výslovně stanoví, že za návrh na zahájení řízení o náhradě škody nebo jiné újmy způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím, rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření nebo nesprávným úředním postupem se poplatek určuje paušální částkou ve výši 2 000 Kč. Již na tomto místě je třeba uvést, že položka 22 sazebníku upravující soudní poplatky za odvolání nebyla uvedenou novelou nijak dotčena, naopak došlo k novele položky 23 upravující poplatek za dovolání. Přitom sám městský soud ve svém rozhodnutí zdůraznil, že z hlediska zákona o soudních poplatcích jsou pro jeho účel řízení před soudem prvního stupně, odvolací řízení i dovolací řízení samostatná.

22. Z argumentace obecných soudů je zřejmé, že při aplikaci uvedených ustanovení zákona o soudních poplatcích vyšly pouze ze záměru zákonodárce zrušit předmětné ustanovení § 11 odst. 1 písm. n) o osvobození od poplatku, a aniž je pro to v textu tohoto zákona náležitá opora, tak z toho dovodily povinnost platit poplatek i za odvolání. Ústavně konformním výkladem tohoto zákona pak lze i po jeho novelizaci zákonem č. 296/2017 Sb. dovodit pouze potřebu ochrany takové ústavní hodnoty, jakou je právo na přístup k soudu garantující uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem podle čl. 36 odst. 3 Listiny při samotném zahájení řízení (výslovně) a při dovolacím řízení (nepřímý dopad novelizace). Ústavní soud však připomíná, že otázka zpoplatnění dovolání v posuzované věci meritorně řešena není.

23. Z čl. III bodu 1.4 (str. 64) důvodové zprávy vládního návrhu zákona č. 296/2017 Sb. (sněmovní tisk 987/0) je zřejmé, že jedním z cílů sledovaného posílení regulační funkce soudních poplatků bylo zamezit zneužívání dobrodiní zákona ve formě osvobození od soudních poplatků. K zavedení soudního poplatku v prvním stupni ve výši 2 000 Kč lze konstatovat, že takto formulovaný cíl je legitimní a umožňuje efektivně omezit nadměrné zatěžování soudní soustavy tam, kde to zjevně neslouží k možné ochraně práv. Jde-li tedy o uplatnění poplatkové povinnosti rovněž pro řízení odvolací, jeví se závěry obecných soudů v nyní posuzované věci jako excesivní, neboť je zřejmé, že vyměření soudního poplatku za odvolání podle hodnoty

předmětu sporu (pro které nota bene není v zákoně opora) oproti soudnímu poplatku za zahájení řízení s ohledem na možný až „odstrašující“ účinek se jeví již samo o sobě jako extrémní a neodpovídá zjevnému úmyslu zákonodárce vyjádřenému v samotném textu novelizovaného zákona ve formě vypuštění ustanovení o osvobození od soudních poplatků v předmětných sporech ve výčtu § 11 odst. 1 a současně stanovením paušální částky 2 000 Kč pro zahájení řízení v nové příloze 8a tohoto zákona. V tomto bodě je třeba zdůraznit, že novela provedená zákonem č. 296/2017 Sb. se právní úpravy odvolání nikterak nedotkla, a rovněž důvodová zpráva dopady do sféry odvolacího řízení nikde v textu neuvádí. V kontextu ústavně zaručeného práva na přístup k soudu je proto třeba učinit závěr, že nevyplývá-li z textu zákona zpoplatnění odvolání v řízeních o žalobách proti státu na náhradu škody způsobené výkonem veřejné moci, jde o návrh nezpoplatněný, a to proto, že tuto povinnost zákonodárce zcela jasně, určitě a srozumitelně nevyjádřil. V takovém případě je nutno postupovat podle maximy *in dubio pro tributario*, tedy že, byť v případě odvolání sice zákonodárce rovněž zamýšlel zpoplatnit jeho podání, nestanovil však pro to způsob ani výši, což je v rozporu s kautelou vyjádřenou v čl. 11 odst. 5 Listiny. Dovozování takové povinnosti bez zákonného podkladu (*lex scripta et stricta*) je v rozporu s principem legality výkonu státní moci podle čl. 2 odst. 2 Listiny (zákaz svévole) a porušením práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 4 Listiny.

24. Pro výklad zvolený obecnými soudy nesvědčí ani ta skutečnost, že zákonem č. 296/2017 Sb. byla novelizována právní úprava poplatků za dovolání. S přihlédnutím k výkladové konstrukci tzv. racionálního zákonodárce z toho plyne, že zákonodárce si byl při schvalování zákona č. 296/2017 Sb. potřeby úpravy zpoplatnění opravných prostředků vědom. Zamýšlený obecný dopad vypuštění § 11 odst. 1 písm. n) zákona o soudních poplatcích se ovšem projevil přímo ve vložení položky 8a sazebníku poplatků a (nepřímo) pro dovolací řízení v předmětných věcech. Opět s přihlédnutím ke koncepci racionálního zákonodárce je zřejmé, že takto závažný a nadměrný zásah ztěžující uplatnění práva na přístup k soudu, jak jej v posuzované věci dovodily obecné soudy (dokonce zpoplatnění podle hodnoty předmětu řízení), nemohl zákonodárce konkretizující požadavky čl. 36 odst. 4 Listiny zamýšlet, má-li být nota bene jeho postup shledán ústavně konformním. Proto postup obecných soudů při výkladu předmětné novelizace zákona o soudních poplatcích ve věci odvolání je třeba označit za nekonzistentní a současně za projev libovůle v kontextu právní úpravy soudních poplatků, ať již jde o rozšiřující výklad položky 8a, nebo o analogické použití zpoplatnění odvolání podle položky 22 bodů 1 a 2 sazebníku poplatků.

25. Městský soud i obvodní soud tímto způsobem zasáhly do práva stěžovatele na soudní ochranu zaručeného v čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 4 Listiny. Nelze proto v podmínkách právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 36 odst. 3 Listiny rozšiřujícím výkladem novelizovaných ustanovení zákona o soudních poplatcích, nebo dokonce pomocí analogie dojít – za předpokladu konzistentního a racionálního jednání zákonodárce – k závěru, že si stát (jako strana sporného řízení) může bez výslovné úpravy nastavit pravidla zpoplatnění odvolání podaného žalobcem tak, že ztíží napadení v jeho neprospěch vydaných rozsudků ve věci náhrady škody nebo jiné újmy způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Takto vzniklou nejasnost (tzv. pravou mezeru) může odstranit pouze zákonodárce, nikoli však obecný soud postupem znevýhodňujícím odvolatele v uvedeném typu řízení.

## VI. Závěry

26. Ústavní soud tak podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu dospěl k závěru, že postupem obecných soudů při výkladu předmětných ustanovení zákona o soudních poplatcích byl nadměrným zásahem ztížen přístup stěžovatele k soudu při podání opravného prostředku při domáhání se ústavně zaručeného práva na náhradu škody podle čl. 36 odst. 1 Listiny, a proto podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu o ústavní stížnosti rozhodl

nálezem tak, že se napadené usnesení městského soudu ze dne 17. 7. 2018 č. j. 69 Co 233/2018--450 a výroky II a III usnesení obvodního soudu ze dne 22. 5. 2018 č. j. 17 C 241/2014-441 ruší.

27. Ve zbývající části (proti výroku I usnesení obvodního soudu ze dne 22. 5. 2018 č. j. 17 C 241/2014-441) ústavní stížnost jako návrh zjevně neopodstatněný podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu odmítl, neboť obvodní soud v této věci postupoval zcela v souladu s § 218 písm. c) o. s. ř. (sub bod 8 tohoto nálezu).

28. Ústavní soud ve věci rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť od něho nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

# Č. 92
# Právo novináře na ochranu zdrojů, svoboda slova a uložení pořádkové pokuty za nedostavení se k podání vysvětlení (sp. zn. I. ÚS 4037/18 ze dne 21. května 2019)

**Svoboda tisku slouží k naplnění konstitutivních znaků demokratického právního státu tím, že novinářům umožňuje pravdivě informovat veřejnost o otázkách, které jsou předmětem obecného zájmu, a komentovat je. To se samozřejmě vztahuje také na novináře publikující výsledky investigativní žurnalistiky v neperiodickém tisku. Orgány činné v trestním řízení, jako všechny orgány veřejné moci, se musí vyhýbat postupu, který by ohrožoval svobodu slova a právo novináře na ochranu jeho zdrojů. Nedůvodné uložení pokuty nebo uložení pokuty nepřiměřené by bylo takovým jednáním. Orgány činné v trestním řízení by se měly vyvarovat ve vztahu k novinářům jednání, které by mohlo vyvolávat dojem, že s novináři je zacházeno jinak a přísněji než s jinými osobami. Uložení pořádkové pokuty takřka v polovině zákonné sazby za první a nepříliš závažné porušení povinnosti dostavit se k podání vysvětlení se může jevit jako pokus ovlivnit novináře ještě před položením první otázky, kdy bude novinář zvažovat, zda a v jaké míře využije svého práva odepřít poskytnutí informace v souladu s § 16 odst. 1 zákona č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon).**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a soudců Tomáše Lichovníka a Vladimíra Sládečka ve věci ústavní stížnosti stěžovatele J. K., zastoupeného Mgr. Janou Čižmárovou, advokátkou, se sídlem v Praze, Haštalská 760/27, proti usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 30. srpna 2018 sp. zn. 2 To 52/2018 a proti usnesení Úřadu pro zahraniční styky a informace ze dne 12. června 2018 č. j. T6-17/2018-ZSI/888, za účasti Vrchního soudu v Praze a Úřadu pro zahraniční styky a informace, takto:

**Ústavní stížnost se zamítá.**

## Odůvodnění

### I. Řízení před obecnými soudy a argumentace stěžovatele

1. Ústavní stížností se stěžovatel domáhal zrušení shora uvedených rozhodnutí, a to s poukazem na údajné porušení svých základních práv zaručených v čl. 2 odst. 2 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Usnesením Úřadu pro zahraniční styky a informace (dále též jen „ÚZSI“) ze dne 12. 6. 2018 č. j. T6-17/2008-ZS1/888 byla podle ustanovení § 66 odst. 1 trestního řádu stěžovateli uložena pořádková pokuta ve výši 20 000 Kč. Úřad pro zahraniční styky a informace uložení pořádkové pokuty odůvodnil tím, že stěžovatel opakovaně bez dostatečné omluvy nevyhověl výzvě policejního orgánu, aby se dostavil k podání vysvětlení, přičemž v druhém případě reagoval urážlivě, a v důsledku tohoto jednání došlo dvakrát ke zmaření úkonů trestního řízení.

2. Usnesením Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 2018 sp. zn. 2 To 52/2018 bylo usnesení Úřadu pro zahraniční styky a informace zrušeno a znovu bylo rozhodnuto tak, že se stěžovateli ukládá pořádková pokuta ve výši 3 000 Kč. Vrchní soud v Praze se ztotožnil s názorem Úřadu pro zahraniční styky a informace, pokud jde o důvodnost uložení pořádkové pokuty, avšak výši pořádkové pokuty shledal jako nepřiměřenou. Uvedl přitom zejména, že vzal do úvahy jako polehčující okolnost to, že se stěžovatel podání vysvětlení nevyhýbal, ale zůstává skutečností, že předtím se nedostavil bez dostatečné omluvy a k policejnímu orgánu se choval urážlivě.

3. Stěžovatel v odůvodnění ústavní stížnosti uvedl, že je investigativní novinář a spisovatel. Dne 4. 5. 2018 byla v časopise Reportér magazín (číslo 45) publikována jeho reportáž s názvem „Tajné operace Andreje B.“. Předmětem článku bylo zneužívání politické moci panem Andrejem Babišem a článek se dotýkal i aktivit, které s tímto zneužíváním souvisejí v Úřadu pro zahraniční styky a informace. Dne 21. 5. 2018 stěžovatele telefonicky kontaktoval muž, který se představil jako Jan Zetek, uvedl, že je z ÚZSI a že by si se stěžovatelem rád popovídal o skutečnostech obsažených ve shora uvedené reportáži. Stěžovatel požádal o oficiální předvolání. V pondělí dne 28. 5. 2018 bylo stěžovateli doručeno předvolání k podání vysvětlení na den 29. 5. 2018. Z razítka na obálce vyplývá, že ÚZSI předala předvolání poště v pátek dne 25. 5. 2018. Stěžovatel ihned po obdržení předvolání zaslal ÚZSI prostřednictvím e-mailu omluvu a navrhl náhradní termín na den 19. 6. 2018. Stěžovatel se nemohl dostavit z důvodů pracovních povinností, mimo jiné besedy se čtenáři v Hradci Králové. Tyto důvody však v omluvě blíže nespecifikoval, jelikož považoval za obecně pochopitelné, že se nemůže dostavit následující den po doručení výzvy. Vzhledem k tomu, že jeho omluva zůstala bez reakce, kontaktoval druhý den prostřednictvím sms opětovně ÚZSI s upozorněním na zaslanou omluvu a znovu navrhl jako náhradní termín den 19. 6. 2018. V reakci na tuto sms obdržel sms od paní Edity Nové, která mu poděkovala a uvedla, že mu bude zaslán nový dopis. Stěžovatel měl na základě této komunikace za to, že je řádně omluven, jakož i že nové předvolání bude na den 19. 6. 2018, přičemž tomuto také následně přizpůsobil plánování svého pracovního programu. V pondělí dne 4. 6. 2018 přišla druhá výzva k podání vysvětlení na den 7. 6. 2018. Tedy stěžovatel byl opět předvolán s minimálním předstihem před stanoveným termínem, a to na jiný den, než předpokládal, že se s ÚZSI dohodl, přičemž v tento den měl již pracovní povinnosti.

4. Stěžovatel konstatoval, že se jako novinář dostává do situací, kdy na něj bývá vyvíjen nátlak za účelem nezveřejňování určitých informací, a to včetně nátlaku ze strany orgánů státní moci. Takto prý vnímal i vzniklou situaci, tedy jako šikanózní jednání, jehož cílem je prezentování se z pozice síly. Z tohoto důvodu byla jeho druhá omluva emotivnější. Adekvátnost stěžovatelovy reakce je tak třeba posuzovat vzhledem k ÚZSI nastolené situaci. V sobotu dne 16. 6. 2018 si převzal další předvolání k podání vysvětlení na den 21. 6. 2018 a spolu s předvoláním i usnesení o uložení pořádkové pokuty. Určeného dne se dostavil k podání vysvětlení a požádal o možnost podat vysvětlení za přítomnosti svého právního zástupce Mgr. Jany Čižmárové, která byla v tento den v zahraničí na dovolené. Stěžovatel navrhl tři termíny podání vysvětlení, vždy kdykoliv po celý den, s tím že pokud by tyto ÚZSI nevyhovovaly, prosí o navržení jiného termínu s dostatečným předstihem. Stěžovatel žádal přítomnost svého právního zástupce z důvodu dosavadního postupu ÚZSI, zejména pak uložení pořádkové pokuty ve výši 20 000 Kč, kdy se již obával jednat bez právní pomoci.

5. Podání vysvětlení se dle stěžovatele uskutečnilo dne 4. 6. 2018 za přítomnosti jeho právního zástupce. Není tedy pravda, že by stěžovatel opakovaně bez dostatečné omluvy nevyhověl výzvě policejního orgánu, aby se dostavil k podání vysvětlení, jak uvádí ÚZSI i Vrchní soud v Praze. Stěžovatel se v obou případech omluvil a sdělil, že se nemůže dostavit, přičemž konkrétní důvody neuvedl, jelikož považoval za obecně pochopitelné a bez dalšího omluvitelné, že se nemůže dostavit v prvním případě následující den po doručení výzvy a ve

druhém třetí den po doručení výzvy. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že stěžovatel si výzvu od pošty v obou případech převzal v první možný den a v prvním případě omluvu zaslal prostřednictvím e-mailu 30 minut po doručení výzvy, když pro zaslání prostřednictvím pošty již nebyl časový prostor, ve druhém ji pak zaslal prostřednictvím pošty v den doručení výzvy. V prvním případě navíc na zaslanou omluvu a skutečnost, že se nemůže dostavit, upozornil následující den ještě prostřednictvím sms. Po obdržení sms od paní Edity Nové, reagující na omluvu v prvním případě, měl stěžovatel za to, že je řádně omluven. Pokud by ÚZSI požádal stěžovatele o doplnění omluvy ve smyslu specifikace a doložení důvodu, bezodkladně by tak učinil, přičemž soudní a policejní orgány toto běžně dělají.

6. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že by v důsledku jeho jednání došlo dvakrát ke zmaření úkonu trestního řízení, když k tomuto došlo podle něj zejména v důsledku účelového či neprofesionálního postupu ÚZSI, který předal výzvu v každém z obou případů poště v pátek, přičemž v prvním případě byl stanoven termín podání vysvětlení na úterý následujícího týdne a ve druhém na čtvrtek. ÚZSI tak nemohl ani rozumně předpokládat, že se do termínu podání vysvětlení podaří předvolání stěžovateli doručit. Pokud by výzva byla zaslána s dostatečným předstihem, předmětná situace by nenastala. Podstatné pro posouzení věci rovněž je, že podání vysvětlení stěžovatelem nebylo vzhledem ke všem okolnostem případu neodkladné. Stěžovatel byl poprvé ÚZSI kontaktován telefonicky dne 21. 5. 2018, přičemž předmětný článek vyšel již dne 4. 5. 2018. Pokud by podání vysvětlení nesneslo odkladu, mohl být na to stěžovatel upozorněn. Stěžovatel je přesvědčen, že jeho omluva byla vzhledem k okolnostem věci řádná, přičemž naopak postup ÚZSI nelze hodnotit jako řádné předvolání, jehož cílem je účelné zajištění podání vysvětlení stěžovatelem. Uložení pořádkové pokuty se mu jeví jako vynucování si poslušnosti a zastrašování, bez vztahu k zajištění řádného průběhu trestního řízení. Na to ostatně ukazuje i výše ÚZSI uložené pokuty, která je zcela neadekvátní. Přestože Vrchní soud v Praze tuto pokutu snížil, považuje stěžovatel za důležité, aby Ústavní soud věc projednal, aby k obdobnému porušování práv již nedocházelo.

## II. Vyjádření účastníků řízení

7. Ústavní soud si vyžádal vyjádření účastníků řízení a zaslání příslušného spisového materiálu. Vrchní soud v Praze konstatoval, že odkazuje v plném rozsahu na odůvodnění svého usnesení.

8. Úřad pro zahraniční styky a informace ve svém vyjádření uvedl, že na základě analýzy článků a medializovaných informací dospěl k závěru, že dosud nezjištěnou osobou ve služebním poměru příslušníka ÚZSI mohl být spáchán trestný čin ohrožení utajované informace dle § 317 odst. 1 a odst. 2 písm. a) trestního zákoníku. Dotčení autoři novinových článků se na základě předchozí domluvy postupně dostavovali a podávali vysvětlení. Dne 3. 5. 2018 byl v magazínu Reportér zjištěn článek stěžovatele s názvem „Tajné operace Andreje B.“, ve kterém je uvedeno, že stěžovatel disponuje jakýmsi „důvěrným dokumentem“, jehož část se zaměřuje na rozvědku. Poté je ve vyjádření podrobně popsán vývoj kontaktů se stěžovatelem, a to i v období po vydání předmětného usnesení ÚZSI, které je podstatou řízení o ústavní stížnosti. Pro věc částečně relevantní je zde v zásadě pouze informace, že stěžovatel se mýlí, když udává, že podání vysvětlení za účasti jeho právní zástupkyně proběhlo dne 4. června 2018, když se tak stalo až dne 2. července. Dostavil se sice již dne 21. června, ale po vstupu do budovy ÚZSI se odmítl podrobit „režimovým opatřením“ („odložení záznamových zařízení včetně mobilního telefonu a případně dalších zařízení“), tudíž byl vpuštěn pouze do návštěvní místnosti, kde mu byl opětovně sdělen důvod jeho předvolání a že trestní řízení je vedeno ve stupni utajení „Tajné“. Podle názoru Úřadu pro zahraniční styky a informace stěžovatel popisuje vzniklou situaci jednostranně, zaujatě a poněkud zkresleně, proto úřad přiložil do přílohy také jeho článek s názvem „L. K. zažil na vlastní kůži obrovský tlak, kterým stát působí na novináře“, publikovaný na webových stránkách Mediator1 dne 17. listopadu 2018.

9. Uvedená vyjádření účastníků řízení byla zaslána stěžovateli na vědomí a k možné replice. Ten reagoval podáním, ve kterém zejména zdůraznil, že jeho reportáž neobsahovala žádné skutečnosti, které by mohly být posuzovány jako utajované informace a vést k podezření ze spáchání trestného činu ohrožení utajované informace podle § 317 trestního zákoníku. Dále stěžovatel zpochybňuje tvrzení ÚZSI o vývoji v jeho předvolávání k podání vysvětlení a trvá na tom, že způsob předvolání se mu jeví jako účelový a zcela neprofesionální. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že by jakkoliv mařil vyšetřování, když na všechny otázky odpověděl a zejména pak, což ÚZSI ve svém vyjádření neuvádí, vydal předmětnou listinu. Co se týče chybného uvedení termínu dne 4. června, uvedl, že se jedná o písařskou chybu, což vyplývá z kontextu ústavní stížnosti.

## III. Posouzení věci Ústavním soudem

10. V první řadě je nutno konstatovat, že ústavní stížnost zjevně směřuje proti rozhodnutí o částce, kterou je z hlediska judikatury Ústavního soudu nutno označit za bagatelní. Jak již tento soud mnohokráte uvedl, v případě těchto bagatelních částek je evidentní, že nad právem na přístup k soudu převažuje zájem na vytvoření systému, který soudům umožňuje efektivně a v přiměřené době poskytovat ochranu právům v řízeních, která jsou svou povahou skutečně věcně složitá a kde hrozí větší újma na právech účastníků řízení. I když tedy Ústavní soud obvykle nevstupuje do oblasti, kterou lze vzhledem k výši požadované částky označit za bagatelní, s ohledem na specifika popsané věci, zejména s ohledem na ústavní principy ochrany novinářských zdrojů a svobody tisku však bylo v daném případě namístě tak učinit a meritorní přezkum připustit. Označit ústavní stížnost bez dalšího za zjevně neopodstatněnou tedy nebylo možné, jelikož v kauze se vyskytlo dotčení zásad fundamentálních pro demokratický právní stát.

11. Ani Úřad pro zahraniční styky a informace, ani Vrchní soud v Praze se adekvátně nezabývaly tím, že v daném případě se jednalo o novináře vyslýchaného v souvislosti s jeho činností dotýkající se vysoké politiky. Přitom v euroatlantické oblasti nejpozději od vydání rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojených států ve věci *New York Times v. Sullivan* 376 U.S. 254 (1964) patří tisková svoboda mezi preferované svobody umožňující novinářům volně kritizovat politiky a veřejné činitele, pokud se nejedná o nepravdivé informace uveřejněné buď vědomě, nebo z nedostatečně ověřených zdrojů: debata o veřejných záležitostech musí být nerušená, robustní a široce otevřená. Význam ochrany novinářských zdrojů jako jeden z úhelných kamenů pro svobodu projevu potvrdil ve své judikatuře opakovaně také Evropský soud pro lidská práva, jenž ve věci *Goodwin proti Spojenému království* (č. 17488/90) zdůraznil, že bez takové ochrany by mohla být ohrožena role tisku jako veřejného strážce, jehož úkolem je poskytovat veřejnosti přesné a spolehlivé informace o záležitostech veřejného zájmu. Nepřiměřené zásahy státních orgánů vůči novinářským zdrojům mohou tyto odradit od pomoci tisku v informování o otázkách obecného zájmu. Právo novinářů zamlčet své zdroje nemůže být považováno za pouhé privilegium, které je možné jim přiznat nebo odejmout v závislosti na zákonnosti nebo nezákonnosti těchto zdrojů, ale za opravdový atribut práva na informace, s nímž je třeba nakládat s největší obezřetností (*Tillack proti Belgii* č.20477/05, *Nagla proti Lotyšsku* č. 73469/10).

12. Svoboda tisku slouží k naplnění konstitutivních znaků demokratického právního státu tím, že novinářům umožňuje pravdivě informovat veřejnost o otázkách, které jsou předmětem obecného zájmu, a komentovat je. To se samozřejmě vztahuje také na novináře publikující výsledky investigativní žurnalistiky v neperiodickém tisku. Orgány činné v trestním řízení, jako všechny orgány veřejné moci, se musí vyvarovat postupu, který by ohrožoval svobodu slova a právo novináře na ochranu jeho zdrojů. Nedůvodné uložení pokuty nebo uložení pokuty nepřiměřené by bylo takovým jednáním. Orgány činné v trestním řízení by se měly vyvarovat ve vztahu k novinářům jednání, které by mohlo vyvolávat dojem, že s novináři je zacházeno

jinak a přísněji než s jinými osobami. Uložení pořádkové pokuty takřka v polovině zákonné sazby za první a nepříliš závažné porušení povinnosti dostavit se k podání vysvětlení se může jevit jako pokus ovlivnit novináře ještě před položením první otázky, kdy bude novinář zvažovat, zda a v jaké míře využije svého práva odepřít poskytnutí informace v souladu s § 16 odst. 1 zákona č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon).

13. Ústavní soud konstantně judikuje, že pořádkové pokuty jsou sankcí za deliktní jednání; jde o preventivní a současně represivní opatření veřejné moci, které lze srovnávat s rozhodnutími o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V dané věci, s ohledem na její kontext, celkový přístup stěžovatele, jeho opakované omluvy a ochotu dohodnout se a podat požadované vysvětlení, se přístup Úřadu pro zahraniční styky a informace, který mu uložil pokutu ve výši 20 000 Kč, jeví neadekvátní a neproporcionální. Stěžovatel navíc opakovaně upozorňoval na to, že jako novinář považoval jednání Úřadu pro zahraniční styky a informace za šikanózní, s cílem vyvíjet na něj tlak prostřednictvím prezentování se z pozice síly. Pouze to, že Vrchní soud v Praze výši pokuty výrazně snížil na hranici bagatelnosti, vedlo nakonec Ústavní soud k tomu, že stížnost zamítl; závěry vyslovené v nálezu jsou však závazné.

14. Pouze pro úplnost lze dodat, že Ústavní soud nesdílí názor vrchního soudu a Úřadu pro zahraniční styky a informace, že stěžovatel reagoval „urážlivým a nemístným způsobem“, jako by se „policejní orgán měl jeho představě přizpůsobit“, když trval na jím navrženém termínu k podání vysvětlení. Vyjádřil se emotivně, ale jeho reakce neobsahovala nic urážlivého. Orgánům veřejné moci by v těchto věcech obecně slušelo více velkorysosti, stejně jako stěžovateli více zdrženlivosti ve vyjádření. Je však třeba respektovat, že Úřad pro zahraniční styky a informace jako zpravodajská služba České republiky ve vztahu ke stěžovateli při požadování vysvětlení nepostupuje svévolně, ale v souladu se zákonem zajišťuje informace důležité pro zahraničněpolitické, ekonomické a bezpečnostní zájmy státu, potažmo tedy i pro ochranu zájmů všech občanů státu včetně stěžovatele.

## IV. Závěr

15. Ačkoliv tedy byla ústavní stížnost zamítnuta, z důvodů shora vyložených dal v mnoha bodech stížnosti Ústavní soud stěžovateli za pravdu. Pokuta ve výši 3 000 Kč je přitom vzhledem k okolnostem případu na hranici přiměřenosti. Pokud by vrchní soud výši pokuty nemoderoval, musel by Ústavní soud ústavní stížnosti vyhovět a vyslovit, že došlo k porušení stěžovatelových ústavně zaručených základních práv a svobod. Takto došlo pouze k zásahu do nich, který lze ještě s ohledem na výše uvedené z ústavního hlediska výjimečně připustit. Ústavní soud tedy rozhodl nálezem podle § 82 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

# Č. 93
# Zamítnutí žaloby z rušené držby na základě jiných než zákonem předvídaných skutečností
# (sp. zn. IV. ÚS 4306/18 ze dne 21. května 2019)

**Obecný soud v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod odepře stěžovateli zákonem garantovanou soudní ochranu, jestliže jeho žalobu z rušené držby zamítne na základě jiných než zákonem předvídaných skutečností (nesplnění podmínek posledního faktického stavu držby, jejího svémocného rušení a včasného podání žaloby z rušené držby). Zodpovědět spornou otázku, kterého z domů jsou sklepní prostory součástí (a z toho plynoucí posouzení, kdo je jejich oprávněný držitel a vlastník), je úkolem soudu až v případném řízení o petitorní žalobě, nikoli v řízení o žalobě z rušené držby. U řízení o žalobě z rušené držby je třeba vycházet z předpokladu, že právní stav věci ustupuje fakticitě.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jaromíra Jirsy (soudce zpravodaj) a soudců Jaroslava Fenyka a Jana Filipa o ústavní stížnosti Jana Havelky, zastoupeného JUDr. Ing. Janem Fišerem, advokátem, se sídlem v Praze 7, Dukelských hrdinů 406/23, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2018 č. j. 17 Co 245/2018-99, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a městské části Praha 2, se sídlem v Praze 2, náměstí Míru 600/20, zastoupené JUDr. Zdeňkem Veselým, advokátem, se sídlem v Praze 1, Panská 895/6, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**I. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2018 č. j. 17 Co 245/2018-99 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 18. 10. 2018 č. j. 17 Co 245/2018-99 se ruší.**

## Odůvodnění

### I. Řízení před obecnými soudy

1. Obvodní soud pro Prahu 2 (dále jen „obvodní soud“ nebo „nalézací soud“) vyhověl usnesením ze dne 7. 5. 2018 č. j. 17 C 84/2018-33 žalobě stěžovatele ve věci ochrany držitele podle § 1007 občanského zákoníku (tzv. žaloba z rušené držby ve smyslu § 176 a násl. o. s. ř.) a uložil vedlejší účastnici povinnost odstranit kovovou mříž instalovanou ve sklepních prostorách na rozhraní půdorysů domů č. p. X1 a X2, které jsou součástí pozemků p. č. X3 a p. č. X4, ležících v katastrálním území Vinohrady, obec Praha (dále jen „dům č. p. X1“ a „dům č. p. X2“), a zdržet se další instalace podobných překážek. Vlastníkem domu č. p. X1 je stěžovatel, vlastníkem domu č. p. X2 je hlavní město Praha a jeho správou je pověřena vedlejší účastnice. Nalézací soud dospěl k závěru, že posledním držitelem předmětných

sklepních prostor pod domem č. p. X2 byl stěžovatel a vedlejší účastnice jej z této držby svémocně vypudila; shledal proto splnění podmínek pro vyhovění žalobě z rušené držby.

2. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“ nebo „odvolací soud“) napadeným rozhodnutím citované usnesení obvodního soudu k odvolání vedlejší účastnice změnil tak, že žalobu stěžovatele zamítl a uložil mu nahradit náklady řízení obou stupňů ve výši 13 712 Kč. Podle odvolacího soudu nebylo možné žalobě vyhovět proto, že sklepní prostory bytového domu nejsou samostatnou věcí v právním smyslu, nýbrž představují součást věci – zde konkrétně bytového domu, k němuž přináležejí. Po doplnění dokazování dospěl městský soud k závěru, že z geodetického zaměření z října 2017 (jež bylo vyhotoveno z podnětu vedlejší účastnice a bylo pro ni impulsem k instalaci překážky) vyplývá, že předmětné sklepní prostory tvoří součást domu č. p. X2 ve vlastnictví hlavního města Prahy; držba jich samotných je proto v právním slova smyslu pojmově vyloučena a nejsou splněny zákonné podmínky pro vyhovění žalobě.

## II. Argumentace stěžovatele

3. Stěžovatel napadá usnesení odvolacího soudu pro porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jehož se měl městský soud dopustit tím, že řadu právně významných skutečností při hodnocení právního stavu buď opomenul, nebo se s nimi dostatečně nevypořádal. Dokazování nebylo doplněno řádně a stěžovatel nebyl upozorněn na odlišné právní posouzení věci, v důsledku čehož mu nebyl poskytnut adekvátní prostor k vyjádření a doplnění tvrzení a důkazních návrhů v rozporu s § 118a o. s. ř. [viz nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2014/10 ze dne 7. 4. 2011 (N 67/61 SbNU 61)]; napadené usnesení odvolacího soudu je pro stěžovatele překvapivé.

4. Městský soud podle stěžovatele dospěl k závěru, že předmětné sklepní prostory jsou součástí domu č. p. X2, aniž by provedl řádné dokazování, vypořádal se s navrženými důkazy a řádně je hodnotil. Podle plánů z doby výstavby stanice metra I. P. Pavlova patří předmětné sklepní prostory k domu č. p. X1 (dále též „prostory“) jako náhrada za sklepní prostory pod domem č. p. X1, zabrané dopravním podnikem při výstavbě stanice metra I. P. Pavlova, konkrétně jsou v plánech prostory označeny jako „náhradní sklepy pro dům č. p. X1“. O tom, že prostory jsou součástí domu č. p. X1, svědčí i skutečnost, že vedlejší účastnice musela vybourat zeď, aby do nich získala přístup. S plánem provozního úseku metra trasy C a stavby, zpracovaným společností INTERPROJEKT BRNO – adaptace v domech č. p. X2 a X1 dodatek č. 3, půdorys suterénu, se odvolací soud nevypořádal a tento důkaz nijak nehodnotil.

5. Obecné soudy jsou povinny svá rozhodnutí řádně odůvodnit; z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé [srov. nález sp. zn. III. ÚS 94/97 ze dne 26. 6. 1997 (N 85/8 SbNU 287)]. Stěžovatel má za to, že městský soud přednesené argumenty řádně nehodnotil a v odůvodnění napadeného usnesení se s nimi řádně nevypořádal, takže rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na soudní ochranu. Postupem odvolacího soudu bylo porušeno i právo stěžovatele na pokojné užívání majetku ve smyslu čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny.

## III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

6. 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“). Dále se Ústavní soud zabýval přípustností ústavní stížnosti ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Z principu subsidiarity řízení o ústavní stížnosti plyne, že Ústavní soud je zásadně oprávněn přezkoumávat pouze meritorní rozhodnutí, jimiž se řízení končí a proti nimž není dostupný žádný další opravný prostředek. Podmínka vyčerpání opravných prostředků je v řízení o žalobě z rušené

držby splněna, neboť dovolání není přípustné podle § 238 odst. 1 písm. g) o. s. ř.; jde o zrychlené řízení se zvláštním režimem, které je svou povahou „hybridem“ mezi řízením o návrhu na vydání předběžného opatření a řízením o meritu věci (úprava faktických poměrů, nikoli právních vztahů; chybí prvek dočasnosti, avšak není založena překážka věci rozhodnuté – *rei iudicatae*).

7. V minulosti nicméně Ústavní soud připustil přezkum rozhodnutí o žalobě z rušené držby, neboť i ta, podobně jako rozhodnutí o návrhu na nařízení předběžného opatření, jsou způsobilá zasáhnout intenzivně do sféry základních práv účastníka řízení [z poslední doby viz např. usnesení sp. zn. I. ÚS 3798/17 ze dne 27. 2. 2018, usnesení sp. zn. IV. ÚS 209/18 ze dne 1. 2. 2018, usnesení sp. zn. II. ÚS 3298/16 ze dne 6. 6. 2017 či nález sp. zn. IV. ÚS 3623/15 ze dne 16. 6. 2016 (N 116/81 SbNU 819); všechna rozhodnutí jsou dostupná z https://nalus.usoud.cz]. Od tohoto závěru neměl Ústavní soud důvod se odchýlit ani v projednávané věci, a ústavní stížnost je proto přípustná.

## IV. Vyjádření účastníků řízení a vedlejšího účastníka řízení

8. Po zjištění, že procesní předpoklady projednání věci jsou splněny, připojil Ústavní soud procesní spis a vyžádal vyjádření účastníka řízení i vedlejší účastnice řízení, jež následně zaslal stěžovateli k replice. Městský soud ve svém vyjádření zcela odkázal na odůvodnění napadeného usnesení, na jehož závěrech setrvává.

9. Vedlejší účastnice uvedla, že se plně ztotožňuje s hodnocením věci odvolacím soudem. Oprávněný držitel musí být nositelem vydržecího práva pro celou věc, nikoli jen pro její neoddělitelnou součást. Vzhledem ke skutečnosti, že bytový dům č. p. X2 je ve vlastnictví hlavního města Prahy, což ani stěžovatel nezpochybňuje, je oprávněná držba předmětných sklepních prostorů právně nemožná. Vedlejší účastnice se neztotožňuje s tvrzením stěžovatele, že se odvolací soud nevypořádal s navrženými důkazy a že neúplně zjistil stav věci. Tvrzení, že podle plánů z doby výstavby stanice metra I. P. Pavlova mělo dojít k přidělení sklepů pod budovou č. p. X2 jako sklepů náhradních pro budovu č. p. X1, nemůže být předmětem řízení zahájeného žalobou z rušené držby. Stěžovatel požaduje po soudu, aby rozhodoval mimo rozsah, který mu právní předpisy stanovují. Byl to sám stěžovatel, který po několik let svým počínáním (užíval-li skutečně sklepní prostory, jak tvrdí) nepřiměřeně zasahoval do práva vedlejší účastnice, potažmo hlavního města Prahy, na ochranu vlastnictví ve smyslu čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny. Vzhledem k tomu, že v případě stěžovatele nemohlo jít o držbu poctivou, řádnou a pravou, nemohla být ani porušena jeho základní práva.

10. Stěžovatel v replice nad rámec původně předložené argumentace doplnil, že výklad § 1007 a násl. občanského zákoníku ze strany odvolacího soudu fakticky vede k obsoletnosti nově zavedeného řízení na ochranu rušené držby. Odvolací soud i vedlejší účastnice nesprávně vycházejí z neprokázané skutečnosti, že předmětné prostory tvoří část sklepních prostor domu č. p. X2 ve vlastnictví vedlejší účastnice, které přitom byly od doby výstavby stanice metra I. P. Pavlova podle plánů od roku 1975, nejpozději však od roku 1991, kdy byl dům č. p. X1 v restituci vrácen právní předchůdkyni stěžovatele, stavebně spojeny s domem č. p. X1. K tomuto tvrzení stěžovatel v replice uvádí konkrétní důkazní návrhy (plán výstavby metra, elektrických rozvodů, fotografie dokumentující faktický stav přístupu do sklepních prostor před zásahem vedlejší účastnice), s nimiž se podle jeho názoru odvolací soud nevypořádal. V důsledku tohoto opomenutí nemají závěry odvolacího soudu o tom, kterého domu jsou sporné sklepní prostory součástí, oporu v provedeném dokazování.

## V. Posouzení Ústavního soudu

11. Ústavní soud dospěl po seznámení s napadeným usnesením, ústavní stížností, vyjádřeními i procesním spisem k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

12. Ústavní soud zásadně není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti obecných soudů, neboť podle čl. 83 Ústavy je soudním orgánem ochrany ústavnosti, nikoliv součástí soustavy obecných soudů. Jeho pravomoc je tak založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení ústavněprávních principů – zda v řízení nebyla dotčena ústavně chráněná práva a svobody jeho účastníka a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé [např. nález sp. zn. I. ÚS 425/17 ze dne 19. 4. 2017 (N 63/85 SbNU 145)]. Napadené usnesení odvolacího soudu v projednávané věci optikou práva na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny) neobstálo.

13. Přestože předmětné řízení je součástí právního řádu teprve od 1. 1. 2014, lze při jeho uchopení zčásti vycházet z rozhodovací praxe vztahující se k dnes již neúčinné ochraně pokojného stavu podle § 5 občanského zákoníku z roku 1964. Platný je tak například závěr Nejvyššího soudu vyjádřený v rozsudku ze dne 19. 4. 2012 sp. zn. 22 Cdo 4115/2011: „Ochrana pokojného stavu, upravená v § 5 obč. zák. [1964], je modifikovaným způsobem ochrany držby (posesorní ochrany), kterou znal již obecný občanský zákoník z roku 1811 a ke které se vrací i nový občanský zákoník č. 89/2012 Sb. Jejím předmětem není ochrana práva, ale pokojného stavu. Předpokladem pro poskytnutí ochrany je, že návrh je podán … v době, kdy jde o aktuální zásah do pokojného stavu; pokud se nový stav, vyvolaný zásahem, stal pokojným, ochranu nelze poskytnout. … Nárok na ochranu pokojného stavu má jiný skutkový základ a ostatně i jiný účel než ochrana práva; nelze dovodit, že by ten, kdo žádá ochranu pokojného stavu, musel současně žádat i o ochranu práva.“ Z uvedeného mimo jiné plyne, že žaloba z rušené držby (též „posesorní žaloba“) poskytuje prozatímní ochranu posledního faktického stavu, nikoli stavu právního (tedy nikoli subjektivního práva).

14. Ústavní soud měl již několik příležitostí se k novému typu soudního řízení podle § 176 a násl. občanského soudního řádu vyjádřit. Jeho povahu z pohledu posouzení Ústavního soudu hodnotil např. v usnesení sp. zn. I. ÚS 2662/16 ze dne 12. 12. 2017 takto: „Ústavní soud ve své ustálené judikatuře [srov. nález ze dne 10. 11. 1999 sp. zn. II. ÚS 221/98 (N 158/16 SbNU 171) nebo nález ze dne 21. 11. 2001 sp. zn. IV. ÚS 189/01 (N 178/24 SbNU 327), resp. usnesení ze dne 12. 3. 2002 sp. zn. III. ÚS 394/01 (U 10/25 SbNU 379) či usnesení ze dne 6. 5. 2004 sp. zn. III. ÚS 221/04] vychází z názoru, že posouzení podmínek pro vydání předběžného opatření je věcí obecných soudů. Tyto závěry pak lze plně vztáhnout i na případy řízení o žalobách z rušené držby. Ústavní soud se ani zde necítí oprávněn zasahovat do rozhodnutí obecných soudů o žalobách z rušené držby, neboť jde o rozhodnutí, která do práv a povinností účastníků zasahují nikoli konečným způsobem v tom směru, že držba musí mít svůj původ v právním titulu (zakládat se na něm); teprve vyřešení sporu o něj má ve svém důsledku dopad na další trvání držby. Z povahy věci tak vyplývá, že podstatou takového přezkumu může být jen omezený test ústavnosti, tj. posouzení, zda rozhodnutí o žalobě z rušené držby mělo zákonný podklad, bylo vydáno příslušným orgánem a není projevem svévole.“

15. S ohledem na výše uvedenou doktrínu zesíleného sebeomezení při přezkumu nemeritorního (či v daném případě „kvazimeritorního“) rozhodnutí zasáhl Ústavní soud svou rozhodovací činností do řízení o žalobě z rušené držby (od doby účinnosti předmětné úpravy, tj. od 1. 1. 2014) dosud pouze jednou, a to výše citovaným nálezem sp. zn. IV. ÚS 3623/15, v němž konstatoval, že přes požadavek rychlosti řízení o žalobě z rušené držby pro odstranění nepokojného stavu nelze účastníkům upřít právo na veřejné ústní projednání věci před odvolacím soudem ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny. Možnost nenařizovat jednání tak platí pouze pro stupeň nalézací; odvolací soud naopak k projednání odvolání proti rozhodnutí ve věci samé jednání nařídit musí, zvláště doplňuje-li dokazování. V projednávané věci proběhlo před odvolacím soudem řádné jednání, napadené rozhodnutí tak není v rozporu s citovaným nálezem – v tomto směru ostatně stěžovatel nic nenamítá. Námitky stěžovatele směřují proti tomu, že odvolací soud nedoplnil dokazování řádně a své právní závěry učinil na základě neúplně zjištěného skutkového stavu.

16. Podle § 177 o. s. ř. musí žalobce prokázat, že žalovaný svémocně ruší držbu. Podle § 178 o. s. ř. se soud v řízení omezí na zjištění poslední držby a jejího svémocného rušení. V důvodové zprávě se k tomuto řízení podává, že žaloba směřuje k ochraně posledního stavu držby a k jeho navrácení. Rozhoduje se o faktickém stavu (důležitý je „prvek fakticity"), soud není oprávněn zkoumat hmotněprávní otázky a omezí se jen na zjištění skutkového stavu – v řízení se nezkoumá oprávněnost držby. Ústavní soud ani při aplikaci výše uvedeného omezeného testu ústavnosti (posouzení, zda rozhodnutí o žalobě z rušené držby mělo zákonný podklad, bylo vydáno příslušným orgánem a není projevem svévole) neztrácí uvedený smysl žaloby z rušené držby (ochrana posledního stavu držby a její navrácení) ze zřetele.

17. Obecný soud nezkoumá v řízení o žalobě z rušené držby předběžné hmotněprávní otázky (§ 135 odst. 2 o. s. ř.), zda jde o držbu řádnou, poctivou nebo pravou (srov. např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 3074/17 ze dne 20. 12. 2017). Uvedené řeší soud případně až v následném petitorním řízení (o určení vlastnického práva, vydání neprávem zadržované věci, její součásti, vyklizení prostor atp.) vyvolaném žalovaným na ochranu jeho vlastnického práva. Pro úspěšnost žaloby z rušené držby je nutné (postačí), aby žalobce prokázal, že je držitelem věci a že žalovaný jeho držbu svémocně ruší; obecný soud zkoumá zejména skutkový stav a přihlédne ke všem podstatným okolnostem posuzované věci. V řízení nejde primárně o poskytnutí ochrany subjektivních práv, nýbrž o poskytnutí ochrany poslednímu faktickému stavu. Obranu žalovaného tak zásadně mohou představovat pouze námitky co do uplynutí prekluzivní lhůty (§ 1008 odst. 1 občanského zákoníku), neexistence žalobcovy držby, případně popření skutečnosti, že držba žalobce byla žalovaným vůbec rušena nebo byla rušena svémocně. V případě vypuzení držitele může žalovaný podle § 1007 odst. 1 občanského zákoníku ještě namítat, že žalobce nabyl držbu nepravou nebo že jej z držby vypudil. Námitky petitorního charakteru, např. že rušitel je vlastníkem, nejsou však v posesorním sporu pro rozhodnutí soudu zásadní.

18. Městský soud vystavěl odůvodnění napadeného usnesení na právním závěru, že „… předmětem držby a potažmo vydržení vlastnického práva může být zásadně pouze věc celá, a nikoli pouze její část nebo součást. Nesamostatné součásti nemohou být v držení jinak než spolu s celkem. To platí i o součástech budovy; nedošlo-li k jejich fyzickému a právnímu oddělení …" (s. 4, bod 11). Právě pro onen závěrečný dodatek „nedošlo-li k jejich fyzickému a právnímu oddělení" však městský soud podle Ústavního soudu nemohl za současného stavu provedeného dokazování dospět k bezpečnému závěru, že žaloba stěžovatele měla být zamítnuta z toho důvodu, že sklepní prostory nejsou samostatně způsobilé být předmětem držby a současně jsou součástí domu č. p. X2 ve vlastnictví vedlejší účastnice. Ke kterému z domů sklepní prostory patří, nebylo v řízení postaveno najisto a nemělo to v něm být ani řešeno.

19. Zodpovědět spornou otázku, kterého z domů jsou sklepní prostory součástí (a z toho plynoucí posouzení, kdo je jejich oprávněný držitel a vlastník), je úkolem soudu až v případném řízení o petitorní žalobě. Odvolací soud proto v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny odepřel nerušené držbě stěžovatele zákonem garantovanou soudní ochranu, zamítl-li jeho žalobu z rušené držby na základě jiných než zákonem předvídaných skutečností (nesplnění podmínek posledního faktického stavu držby, jejího svémocného rušení a včasného podání žaloby z rušené držby).

20. Odvolací soud uvedl, že pro nadbytečnost nedoplnil dokazování stěžovatelem navrhovanými svědeckými výpověďmi, neboť tyto důkazní návrhy měly směřovat k prokázání tvrzení stěžovatele o užívání předmětných prostor, tedy ke skutkovým otázkám, které s ohledem na shora uvedené důvody nemohly na rozhodnutí věci nic změnit. Právě uvedený náhled odvolacího soudu však jde přímo proti smyslu řízení o žalobě z rušené držby, jsou-li jeho zákonnými podmínkami svémocné rušení držby (§ 1003, 1007 občanského zákoníku, § 176 a násl. o. s. ř.) a zachování prekluzivní lhůty k podání žaloby (§ 1008 občanského zákoníku); proto nelze za správné považovat rozhodnutí, v němž je řešena otázka mimoběžná s předmětem řízení.

21. Nadto, i kdyby bylo nyní na odvolacím soudu v přezkoumávaném odvolacím řízení, aby se zabýval tím, ke kterému z domů sporné sklepní prostory patří, nebylo by možné jeho rozhodnutí z ústavněprávního hlediska aprobovat, neboť opomenul vypořádat důkazní návrhy předkládané stěžovatelem k prokázání skutečnosti významné pro právní posouzení věci – že sklepní prostory tvoří součást jeho domu č. p. X1. Samo toto pochybení by pro zásah Ústavního soudu stačilo, neboť „[z] kautel řádného procesu plyne (mj.) právo účastníků v soudním řízení skutkově a právně argumentovat a k prokázání svých tvrzení navrhovat důkazy, s čímž koresponduje povinnost obecných soudů se s touto argumentací náležitě (tj. srozumitelně a v souladu s pravidly logického myšlení) vypořádat [viz např. nálezy ze dne 15. 10. 2009 sp. zn. I. ÚS 218/09 (N 216/55 SbNU 33) a ze dne 12. 5. 2004 sp. zn. IV. ÚS 563/03 (N 71/33 SbNU 209)], jakož i povinnost v případě, že na základě takového návrhu určitý důkaz provede, jej zhodnotit způsobem odpovídajícím zásadě volného hodnocení důkazů podle § 132 o. s. ř. [viz např. nález ze dne 29. 11. 1996 sp. zn. IV. ÚS 185/96 (N 131/6 SbNU 461)] a příslušné úvahy alespoň stručně vyložit v odůvodnění svého rozhodnutí ve smyslu § 157 odst. 2 o. s. ř. [viz např. nález ze dne 3. 3. 2009 sp. zn. II. ÚS 169/09 (N 43/52 SbNU 431) a ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.)]. Neučiní-li tak, zatíží důkazní řízení ústavně relevantní (kvalifikovanou) vadou v podobě ‚opomenutých důkazů', resp. způsobí, že jeho rozhodnutí bude ‚nepřezkoumatelné', kterážto skutečnost signalizuje přítomnost libovůle v soudním rozhodování. I když rozhodující soud není povinen provést všechny navržené důkazy, musí však o vznesených návrzích rozhodnout, a pokud důkazním návrhům účastníků nevyhoví, pak musí vyložit, z jakých důvodů je neprovedl, resp. nepřevzal pro základ svých skutkových zjištění. Neučiní-li tak obecný soud, zatíží své rozhodnutí vadami spočívajícími v porušení obecných procesních principů a zásad vyjádřených v hlavě páté Listiny, především pak v čl. 36 odst. 1 Listiny [ustálená judikatura Ústavního soudu – nejnověji srov. např. nález ze dne 1. 3. 2017 sp. zn. II. ÚS 1738/16 (N 38/84 SbNU 439)]. Takovéto pochybení pak zpravidla zakládá i porušení ústavně zaručeného základního práva na řádný proces, přičemž v souzené věci nebylo zjištěno nic, co by výjimku z tohoto pravidla odůvodňovalo" [viz nález sp. zn. IV. ÚS 1891/18 ze dne 9. 10. 2018 (N 169/91 SbNU 121)].

22. Odvolací soud svým právním hodnocením překročil meze přezkumu faktického stavu a simuloval (presumoval) právní posouzení případného řízení o petitorní žalobě, aniž by zároveň provedl odpovídající dokazování a náležitě vypořádal důkazní návrhy a argumentaci stěžovatele. V jeho postupu proto Ústavní soud spatřuje hned dvojí porušení čl. 36 odst. 1 Listiny – zaprvé odepření soudní ochrany práv stěžovatele a zadruhé zatížení napadeného rozhodnutí vadou tzv. opomenutých důkazů a vadou nepřezkoumatelnosti.

23. Ústavní soud nehodnotí právní názor odvolacího soudu, že předmětem držby v právním slova smyslu (a vydržení vlastnického práva) může být zásadně věc celá, nikoli pouze její část nebo součást a že nesamostatné části nemohou být v držení jinak než spolu s celkem. Nezpochybňuje ani ustálený judikatorní závěr, že sklepní prostory nejsou samostatnou věcí, nýbrž pouhou součástí věci nemovité, s níž jsou fakticky i právně spjaty. V případě řízení o žalobě z rušené držby je nicméně třeba vycházet z předpokladu, že právní stav věci ustupuje faktičitě. Je-li proto v řízení o žalobě z rušené držby sporné právě to, které nemovité věci jsou předmětné sklepní prostory (jež fakticky lze samostatně držet bez nutnosti držet celou nemovitou věc) součástí, nelze žalobu zamítnout proto, že sklep jako nesamostatná věc není součástí nemovité věci stěžovatele, a nemůže tak být předmětem řízení o žalobě z rušené držby. Takové právní posouzení přesahuje výše naznačený rámec a smysl řízení o žalobě z rušené držby.

24. Není na soudu projednávajícím žalobu z rušené držby, aby se v tomto řízení nastolenou petitorní otázkou zabýval; obecný soud se omezí na posouzení zákonem předvídaných podmínek, jejichž splnění vede k vyhovění žalobě z rušené držby. Procesní aktivita se následně přesouvá na žalovanou stranu (zde vedlejší účastnici), která se petitorní

žalobou může domáhat například vyklizení prostor či určení, že předmětné sklepní prostory jsou součástí její věci nemovité a že protistrana (původní žalobce, zde stěžovatel) výkon jejího vlastnického práva neoprávněně ruší. Zamítne-li obecný soud v řízení o žalobě z rušené držby žalobu s odkazem na právní závěr, že sklep není sám způsobilý být předmětem držby a je součástí sousedního domu, nikoli domu žalobce, překračuje rámec toho, co mu zákon předepisuje v předmětném řízení zkoumat, a postupuje excesivně.

25. Závěr odvolacího soudu, že předmětem žaloby z rušené držby nemůže být věc samostatně nezpůsobilá držby v právním slova smyslu, avšak způsobilá být samostatně předmětem držby faktické, by skutečně vedl k obsoletnosti nově zavedeného řízení – v tomto ohledu je třeba přisvědčit stěžovateli. Dovedeno do důsledků by pak totiž řízení o žalobě z rušené držby, pokud by obecné soudy byly nuceny posoudit předběžnou právní otázku, ke které z v úvahu přicházejících věcí předmětná součást věci náleží, suplovalo petitorní řízení a ztrácelo by svůj smysl. Také z důvodové zprávy k § 176 o. s. ř., uvozujícímu tento relativně nový typ řízení, plyne následující: „Žaloba z rušené držby je žalobou, která směřuje pouze k ochraně posledního stavu držby a k jeho navrácení. Nejde tedy o žalobu o právu, jíž by se žalobce domáhal petitorní ochrany, nýbrž o žalobu o faktickém stavu, jíž se žalobce domáhá posesorní ochrany. V důsledku toho může být žalobci posesorní ochrana poskytnuta i tam, kde je zjevné, že mu žádné subjektivní právo nepřísluší, a že tedy např. držbu vlastnického práva vykonává jako nevlastník. Soud proto také není oprávněn zkoumat právní otázky, nýbrž omezí se jen na zjištění skutkového stavu.“

26. V řízení před obecnými soudy bylo prokázáno, že stěžovatel sporné sklepní prostory nerušeně držel po řadu let a byl z nich vedlejší účastnicí vypuzen. Obecné soudy v takovém případě mohou zamítavý výrok svého rozhodnutí opřít jedině o marné uplynutí prekluzivní lhůty podle § 1008 občanského zákoníku či skutečnost, že rušitel (vedlejší účastnice) nevypudil držitele (stěžovatele) svémocně. Rušitel se případně může ještě bránit námitkou, že byl ze své držby žalobcem vypuzen nebo že žalobce získal držbu nepravou (§ 1007 odst. 1 občanského zákoníku); nic takového se však v projednávané věci nestalo. Žalobu z rušené držby naopak nelze zamítnout na základě právního hodnocení, že v řízení nebylo prokázáno, že by stěžovatel byl posledním držitelem dotčených sklepních prostor (a tudíž nebyly splněny zákonné podmínky pro vyhovění podané žalobě z rušené držby), neboť předmětné sklepní prostory jsou součástí domu č. p. X2, který je součástí pozemku p. č. X4 ve vlastnictví vedlejší účastnice, jak učinil odvolací soud. Uvedený závěr překračuje výše vymezenou výseč problému, jež soudu v předmětném řízení náleží řešit, a navíc v projednávané věci ani neodpovídá zjištěnému skutkovému stavu (viz výše).

27. Vedlejší účastnice tvrdí, že odvolacímu soudu v projednávané věci nepříslušelo zkoumat, zda zabrané sklepní prostory nepatří k domu č. p. X1. S jejím náhledem se Ústavní soud v obecné rovině ztotožňuje. V návaznosti na výše uvedené však nelze vedlejší účastnici dále přisvědčit v názoru, že je to stěžovatel, kdo požaduje po soudu, aby rozhodoval mimo rozsah, který mu právní předpisy stanovují. Stejně jako obecnému soudu nepřísluší (nyní) posuzovat, zda zabrané sklepní prostory nepatří k domu č. p. X1, nepřísluší mu ani posuzovat, zda patří k domu č. p. X2. Stěžovatel (žalobce) předkládáním tvrzení a důkazů petitorního charakteru v odvolacím řízení pouze reagoval na námitky vedlejší účastnice (žalované), která jako první svou procesní obranu založila na otázkách petitorních, jež soud v předmětném řízení nezkoumá.

28. Je-li tedy mezi stranami sporné, kterého z dotčených domů jsou předmětné sklepní prostory součástí, pak toto posouzení náleží soudu v petitorním řízení, nikoli v řízení o žalobě z rušené držby, jehož povaha je specifická, a rozhodnutí z něj vzešlé nepředstavuje definitivní úpravu poměrů mezi účastníky, jak Ústavní soud vyložil výše. Odvolací soud překročil rámec právního posouzení, jež mu v řízení o žalobě z rušené držby podle § 176 a násl. o. s. ř. náleží.

## VI. Závěr

29. Ústavní soud na základě výše uvedených důvodů po projednání věci mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků ústavní stížnosti vyhověl a napadené usnesení zrušil podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu, neboť jím bylo porušeno ústavní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Tímto nálezem Ústavní soud nepředjímá výsledek řízení. Bude na odvolacím soudu, aby v duchu závěrů tohoto nálezu omezil své rozhodování na posouzení otázek relevantních z hlediska řízení o žalobě z rušené držby, nikoli meritorní (definitivní) vyjasnění právních vztahů účastníků řízení.

# Č. 94
# Právo obviněného být osobně slyšen při prodlužování vazby
# (sp. zn. I. ÚS 343/19 ze dne 21. května 2019)

**Pokud stěžovatel ve stížnosti proti usnesení o zamítnutí žádosti o propuštění z vazby požádal o konání vazebního zasedání a byla několikanásobně překročena lhůta od posledního slyšení k vazbě předpokládaná v ustanovení § 73d odst. 3 tr. řádu, nelze nekonání vazebního zasedání konvalidovat odkazem na nařízení vazebního zasedání k rozhodnutí o dalším trvání vazby podle § 72 odst. 3 tr. řádu.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a soudců Tomáše Lichovníka a Vladimíra Sládečka o ústavní stížnosti stěžovatele K. B., t. č. Vazební věznice Praha-Pankrác, zastoupeného JUDr. Jiřím Matznerem, Ph.D., LL.M., advokátem, se sídlem Anny Letenské 34/7, Praha 2, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. prosince 2018 sp. zn. 44 To 552/2018, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a Městského státního zastupitelství v Praze jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**I. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 5. prosince 2018 sp. zn. 44 To 552/2018 byla porušena základní práva stěžovatele zaručená čl. 8 odst. 2 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.**

**II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. prosince 2018 sp. zn. 44 To 552/2018 se ruší.**

## Odůvodnění

**I.**

1. V ústavní stížnosti stěžovatel navrhuje zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, neboť má za to, že jím byl porušen čl. 8 odst. 1, 2 a 5, čl. 10 odst. 1 a 2, čl. 36, čl. 37 odst. 3, čl. 38 odst. 2 a čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

2. Ústavní soud si za účelem posouzení celé věci vyžádal spis Obvodního soudu pro Prahu 4 sp. zn. 0 Nt 17021/2018.

3. Usnesením Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, Služby kriminální policie a vyšetřování, odboru hospodářské kriminality, 8. oddělení, ze dne 23. března 2018 č. j. KRPA-277195-125/TČ-2015-000098-JO a dne 29. března 2018 č. j. KRPA-277195-128/TČ-2015-000098-JO bylo podle § 160 odst. 1 tr. řádu zahájeno trestní stíhání stěžovatele pro zločin neoprávněného opatření, padělání a pozměnění platebního prostředku podle § 234 odst. 3 alinea druhého tr. zákoníku v pokračování a přečin podvodu podle § 209 odst. 1 tr. zákoníku, dílem dokonaný a dílem ve stadiu pokusu dle § 21 odst. 1 tr. zákoníku, spáchaný částečně ve spolupachatelství.

4. Obvodní soud pro Prahu 4 usnesením ze dne 5. srpna 2018 sp. zn. 0 Nt 15053/2018 rozhodl ve vazebním zasedání o vzetí stěžovatele do vazby z důvodů uvedených v § 67 písm. a) a c) tr. řádu. Stížnost stěžovatele proti usnesení Městský soud v Praze usnesením ze dne 28. srpna 2018 sp. zn. 8 To 344/2018 v neveřejném zasedání jako nedůvodnou zamítl.

5. Dne 19. října 2018 podal stěžovatel prostřednictvím svého zástupce žádost o propuštění z vazby, kterou odůvodnil zejména tím, že nejsou dány relevantní důvody vazby, a namítal i délku omezení osobní svobody. Navrhl, aby soud uložil opatření nahrazující vazbu a propustil jej.

6. Obvodní soud pro Prahu 4 usnesením ze dne 5. listopadu 2018 sp. zn. 0 Nt 17021/2018 v neveřejném zasedání žádost zamítl, písemný slib stěžovatele nepřijal, nepřijal ani záruku R. M. a nevyslovil dohled probačního úředníka.

7. Ve stížnosti stěžovatel soudu vytkl, že se náležitě nevypořádal s odůvodněním existence vazebních důvodů ani navrhovaných náhrad za vazbu. Za hlavní pochybení soudu však stěžovatel ve stížnosti považoval skutečnost, že jej před rozhodnutím o žádosti osobně nevyslechl, a že tak stěžovatel neměl možnost se vyjádřit ve světle aktuálního stavu trestního řízení k rozhodným skutečnostem. Podle názoru stěžovatele tak soud prvního stupně postupoval v rozporu s judikaturou Ústavního soudu.

8. Městský soud v Praze napadeným usnesením ze dne 5. prosince 2018 sp. zn. 44 To 552/2018 v neveřejném zasedání stížnost zamítl jako nedůvodnou.

**II.**

9. Stěžovatel v ústavní stížnosti namítá, že napadeným usnesením došlo k zásahu do jeho ústavně zaručených práv na spravedlivý proces a na obhajobu. Zdůrazňuje, že byl naposledy soudem osobně slyšen dne 5. srpna 2018, a to Obvodním soudem pro Prahu 4 v rámci vazebního zasedání. Žádné překážky jeho osobnímu slyšení při rozhodování o jeho žádosti o propuštění z vazby nebránily. Stěžovatel nebyl soudem dotázán, zda žádá o konání vazebního zasedání. Pokud by se tak stalo, této možnosti by již před soudem prvního stupně využil.

10. Stížnostní soud se s postupem soudu prvního stupně zcela ztotožnil. Zdůraznil, že na stěžovatele byla podána obžaloba a soudem příslušným k rozhodnutí o vazbě je soud, který zároveň rozhoduje o podané obžalobě. Nijak se nezabýval délkou vazby, která v době jeho rozhodování přesáhla osm měsíců.

**III.**

11. Městský soud v Praze ve svém vyjádření plně odkázal na napadená usnesení. Městské státní zastupitelství v Praze sdělilo, že nevyužívá práva vyjádřit se k ústavní stížnosti.

**IV.**

12. Ústavní soud vzal v úvahu stěžovatelem předložená tvrzení, přezkoumal ústavní stížností napadené rozhodnutí z hlediska kompetencí daných mu Ústavou České republiky (dále jen „Ústava“) a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

13. Ústavní soud opakovaně zdůraznil, že jeho úkolem je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Ústavní soud není součástí soustavy obecných soudů a není ani povolán k instančnímu přezkumu jejich rozhodnutí. Jeho pravomoc je založena výlučně k přezkumu z hlediska dodržení ústavněprávních principů, tj. zda v řízení (rozhodnutím v něm vydaným) nebyla dotčena chráněná práva nebo svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy. Ústavní soud pak ve svých četných rozhodnutích zřetelně definoval podmínky, při jejichž existenci má vadná aplikace podústavního práva orgánem veřejné moci za následek porušení základních práv či svobod jednotlivce chráněných ústavním pořádkem České republiky.

14. Ústavní soud předesílá, že osobní svoboda zaručená čl. 8 Listiny představuje v demokratickém a právním státě jednu z nejdůležitějších hodnot [srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 15. ledna 2014 sp. zn. I. ÚS 3326/13 (N 5/72 SbNU 69); rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ve věci *Ťupa proti České republice* ze dne 26. května 2011 č. 39822/07, § 45]. Proto musí být náhled na postup orgánů veřejné moci v souvislosti s omezením osobní svobody přísnější [nález sp. zn. II. ÚS 336/06 ze dne 28. března 2007 (N 56/44 SbNU 719)]. Trvání na dodržení všech zákonem stanovených podmínek omezení osobní svobody představuje základní garanci, že budou skutečně respektována práva dotčeného jednotlivce a že v jeho případě nedojde ke zneužití moci [nález sp. zn. III. ÚS 916/13 ze dne 17. února 2015 (N 33/76 SbNU 451)]. Obdobné záruky poskytují čl. 5 Úmluvy či čl. 9 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

15. Ustanovení čl. 5 odst. 4 Úmluvy stanoví, že každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné.

16. Podle ustanovení § 73d odst. 2 tr. řádu se rozhoduje ve vazebním zasedání vždy, pokud rozhoduje soud o vzetí obviněného do vazby. Podle odstavce 3 citovaného ustanovení v jiných případech se rozhoduje ve vazebním zasedání, jestliže o to obviněný výslovně požádá, nebo soud a v přípravném řízení soudce považuje osobní slyšení obviněného za potřebné pro účely rozhodnutí o vazbě. Vazební zasedání však není třeba konat, i když o jeho konání obviněný výslovně požádal, jestliže:

a) obviněný se odmítl vazebního zasedání účastnit, ačkoliv o to výslovně požádal,

b) jestliže zdravotní stav obviněného neumožňuje jeho výslech,

c) jestliže obviněný byl v posledních šesti týdnech k vazbě slyšen a neuvedl žádné nové okolnosti nebo jím uváděné okolnosti nemohou vést ke změně rozhodnutí o vazbě,

d) obviněný se propouští z vazby.

17. Ústavní soud měl již mnohokrát možnost vyjádřit se konkrétně k právu obviněného být osobně slyšen při rozhodování soudu o jeho vazbě. Principy svého rozhodování Ústavní soud shrnul například ve výše uvedeném nálezu ze dne 15. ledna 2014 sp. zn. I. ÚS 3326/13.

18. Právo obviněného osobně se zúčastnit řízení před soudem v rámci rozhodování o vazbě či jejím dalším trvání a z toho vyplývající právo být slyšen (vyjádřit se) v kontradiktorním řízení je třeba považovat za zcela základní prvek práva na spravedlivý proces týkající se omezení osobní svobody. Právě vytvoření prostoru pro účinné vznesení námitek (v kontradiktorním schématu řízení) nejlépe zajistí ochranu základních práv, jež je z hlediska fair procesu prvotním účelem soudního řízení.

19. Nicméně jak Ústavní soud, tak ESLP dospěly k závěru, že z čl. 5 odst. 4 Úmluvy nelze dovodit povinnost automaticky ve všech případech rozhodování o dalším trvání vazby (tj. na rozdíl od prvotního rozhodování soudu o vzetí do vazby ve smyslu čl. 5 odst. 3 Úmluvy) plně respektovat záruky spravedlivého trestního procesu zakotvené v čl. 6 Úmluvy. Opačný výklad by byl ryzím formalismem, byť je nepochybné, že i v těchto případech procesní záruky nesmějí být výrazně nižší, než jsou garance, které poskytuje čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

20. Ústavní soud rovněž upozornil, že od osobního slyšení je možno také upustit, avšak pouze tehdy, pokud by obviněný sám takovýto výslech *expressis verbis* odmítl nebo pokud by takovému výslechu bránila objektivně nepřekonatelná překážka či pokud by k rozhodování soudu docházelo bezprostředně poté, co byl obviněný k otázce vazby soudem vyslechnut, např. v souvislosti s řízením o stížnosti proti jinému vazebnímu rozhodnutí.

21. Pro povinnost osobního slyšení obviněného soudem není tedy rozhodující „typ“ řízení, tzn., zda se jedná o žádost obviněného o propuštění z vazby na svobodu či periodické rozhodování o ponechání obviněného ve vazbě státním zástupcem, ale rozhodující je časový interval, který uplynul od posledního osobního slyšení obviněného při rozhodování o jeho ponechání ve vazbě, případně existující mimořádné okolnosti, které by činily slyšení

obviněného nezbytným. Obviněnému musí být umožněno být v určitých časových intervalech k trvání vazby slyšen bez ohledu na to, zda se tak děje v řízení o stížnosti proti rozhodnutí státního zástupce o ponechání ve vazbě či v řízení o žádosti obviněného o propuštění z vazby. ESLP přitom v zásadě nenutí obviněného prokazovat, že osobní slyšení nad rámec písemného vyjádření obsaženého ve stížnosti či žádosti je opravdu nutné.

22. To znamená, že v každém řízení o žádosti obviněného o propuštění z vazby, ba dokonce ani v každém řízení o stížnosti proti rozhodnutí státního zástupce o dalším trvání vazby není nezbytné konat slyšení obviněného, jestliže byl tento k důvodům vazby slyšen v době nedávno minulé. Proto je třeba sledovat nikoli typ řízení, ale časový interval, který uplynul od doby, kdy byl obviněný naposledy osobně slyšen. Mezi jednotlivými výslechy obviněného je třeba dodržovat časové odstupy v řádu maximálně několika týdnů. Je zřejmé, že dodržení tohoto časového odstupu není možné, pokud obviněný v průběhu zákonem stanovené tříměsíční lhůty pro periodické rozhodování o trvání vazby nepožádá o propuštění z vazby na svobodu. V takovém případě musí soud při rozhodování o stížnosti proti rozhodnutí státního zástupce o ponechání ve vazbě obviněného vždy vyslechnout, ledaže by byly dány podmínky neumožňující takové slyšení [nález ze dne 18. května 2015 sp. zn. I. ÚS 3944/14 (N 96/77 SbNU 415)].

23. Argumentace stížnostního soudu, který k výslovné žádosti o konání vazebního zasedání uvedl, že vazební zasedání nenařizoval a rozhodl v neveřejném zasedání dne 5. prosince 2018, protože věděl o nařízeném vazebním zasedání u Obvodního soudu pro Prahu 4 na den 10. prosince 2018 k rozhodnutí o dalším trvání vazby podle § 72 odst. 3 tr. řádu, nemůže z ústavního hlediska obstát. V době jeho rozhodování byly splněny všechny zákonné podmínky uvedené v § 73d odst. 3 tr. řádu pro konání vazebního zasedání. S ohledem na délku období, které uplynulo od posledního vazebního zasedání (přesahující 17 týdnů) není možné nedostatek osobního slyšení konvalidovat. To Ústavní soud konstatuje i s ohledem na judikaturu ESLP, podle které doba osm a půl týdne mezi slyšeními je již příliš dlouhá [viz judikaturu citovanou v nálezu sp. zn. I. ÚS 3326/13 ze dne 15. 1. 2014 (N 5/72 SbNU 69), bod 23].

24. S ohledem na shora uvedené nelze než dovodit, že městský soud nerespektoval ustanovení § 73d tr. řádu a porušil právo stěžovatele na osobní slyšení v rozporu s čl. 38 odst. 2 Listiny a právo stěžovatele podle čl. 8 odst. 2 Listiny nebýt zbaven osobní svobody jinak než způsobem, který stanoví zákon.

25. V posuzované věci došlo k porušení formálních procesních postupů, proto se Ústavní soud nijak nevyjadřuje k důvodům vazby. Zjištěné procesní pochybení totiž nelze zhojit ani za situace, kdy by důvody pro trvání vazby stěžovatele mohly být na základě spisového materiálu mimo jakoukoli pochybnost [srov. nálezy ze dne 24. listopadu 2009 sp. zn. II. ÚS 1681/08 (N 240/55 SbNU 325) a ze dne 6. srpna 2014 sp. zn. I. ÚS 2942/13 (N 150/74 SbNU 281)].

26. I po zrušení napadeného usnesení trestního soudu zůstává další posouzení důvodnosti vazebního stíhání v kompetenci orgánů činných v trestním řízení, k nimž Ústavní soud nepatří [srov. nálezy ze dne 21. října 2010 sp. zn. I. ÚS 1104/10 (N 213/59 SbNU 103) a ze dne 30. září 2014 sp. zn. I. ÚS 1123/14 (N 180/74 SbNU 569)].

27. Z důvodů výše uvedených Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ústavní stížnosti vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadené rozhodnutí městského soudu zrušil.

# Č. 95
# Povinnost soudu vypořádat se s uplatněnými námitkami v řízení o uznání a výkonu cizozemského rozhodnutí
# (sp. zn. II. ÚS 3822/18 ze dne 22. května 2019)

**Soudy se musí zabývat konkrétními námitkami, dle kterých postup cizozemských orgánů nebyl souladný s takovými zásadami právního řádu České republiky, na kterých je třeba bez výhrady trvat. To neznamená, že je nutné, aby se soudy detailně vyjadřovaly ke každé takové námitce; pokud však soudu byly předloženy konkrétní argumenty, soud by se s nimi měl konkrétně vypořádat, byť stručně.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka, soudkyně Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a soudce Ludvíka Davida o ústavní stížnosti stěžovatele M. S., zastoupeného Stanislavem Balíkem, advokátem, se sídlem Kolínská 13, Praha 3, proti usnesení Vrchního soudu v Praze č. j. 14 To 79/2018-553 ze dne 4. 9. 2018 a proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 71 T 1/2018-507 ze dne 18. 4. 2018, za účasti Vrchního soudu v Praze a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a Vrchního státního zastupitelství v Praze a Městského státního zastupitelství v Praze jako vedlejších účastníků řízení, takto:

**I. Usnesením Vrchního soudu v Praze č. j. 14 To 79/2018-553 ze dne 4. 9. 2018 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Toto rozhodnutí se proto ruší.**

**III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.**

## Odůvodnění

### I. Předchozí průběh řízení

1. Stěžovatel ve své ústavní stížnosti namítá, že napadeným usnesením Vrchního soudu v Praze (dále též jen „vrchní soud“) a napadeným rozsudkem Městského soudu v Praze (dále též jen „městský soud“) bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 a 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a právo na zákonného soudce podle čl. 38 Listiny.

2. Stěžovatel byl v roce 2013, resp. 2015, odsouzen v Rumunsku za založení organizovaného zločinného spolčení a za prozrazení tajných služebních nebo neveřejných informací k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v trvání čtyř roků a osmi měsíců. Vzhledem ke skutečnosti, že stěžovatel dobrovolně nenastoupil výkon trestu odnětí svobody, tak Městský soud v Bukurešti vydal evropský zatýkací rozkaz, o kterém Městský soud v Praze rozhodl v řízení se sp. zn. Nt 2051/2017 tak, že se stěžovatel nepředá, jelikož stěžovatel nesouhlasil

s výkonem trestu v Rumunsku [srov. § 205 odst. 2 písm. b) zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, (dále též jen „ZMJS“)].

3. Napadeným rozsudkem Městského soudu v Praze byly předmětné rozsudky, resp. rozsudek, uznány a byl nařízen výkon nepodmíněného trestu odnětí svobody. Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že jednání stěžovatele by podle českého trestního práva mohlo být posouzeno jako přečin zneužití informace v obchodním styku podle § 255 odst. 1 trestního zákoníku a zvlášť závažný zločin účasti na organizované zločinecké skupině podle § 361 odst. 1 trestního zákoníku. Proti tomuto rozsudku se stěžovatel odvolal; ve svém odvolání stěžovatel mimo jiné namítal, že se městský soud ve svém rozsudku nevypořádal s námitkami výhrady veřejného pořádku. Vrchní soud v Praze napadeným usnesením stěžovatelovo odvolání zamítl, přičemž se detailněji věnoval otázce složení senátu. Ke zbývajícím námitkám se vrchní soud vyjádřil následovně: „Pokud byly důkazy, např. i odposlechy, shledány zákonně pořízenými, nemá zdejší soud důvod toto jakkoli zpochybnit. To platí i o dalších výhradách, jako jsou námitky proti překladu nebo o omezených možnostech obhajoby seznámit se se spisem, když rumunská úprava může se odlišovat od úpravy v tuzemsku, aniž by to ovšem narušilo zásady spravedlivého procesu. Odsouzený ostatně tyto výhrady, jejichž důvodnost nemá odvolací soud možnosti si prověřit, ani blíže nekonkretizoval.“

4. Společně s napadeným usnesením vrchního soudu byla stěžovateli doručena výzva k nástupu trestu odnětí svobody. Stěžovatel však nemohl výkon trestu odnětí svobody nastoupit, jelikož byl v mezidobí zadržen v Itálii na základě evropského zatýkacího rozkazu vydaného Městským soudem v Bukurešti; předběžným opatřením mu byla uložena povinnost zdržovat se v domácím vězení v Římě.

5. Po podání ústavní stížnosti Ústavní soud k návrhu stěžovatele odložil vykonatelnost napadených rozhodnutí Vrchního soudu v Praze a Městského soudu v Praze, neboť měl vážné pochybnosti o tom, zda nebyla v napadených řízeních porušena práva stěžovatele; Ústavní soud přikročil k odkladu vykonatelnosti napadeného rozhodnutí i z toho důvodu, že nebyly nepřiměřeně ohroženy zájmy jiných osob a jelikož převažuje zájem stěžovatele na spravedlivý proces nad veřejným zájmem, aby stěžovatel případně nastoupil výkon trestu odnětí svobody. Odklad vykonatelnosti však neměl reálný dopad na postup orgánů činných v trestním řízení, jelikož stěžovatel v průběhu projednávání jeho ústavní stížnosti setrvával v domácím vězení v Římě.

## II. Argumentace stěžovatele a ostatních účastníků řízení

6. Stěžovatel ve své ústavní stížnosti namítá zejména to, že trestní řízení v Rumunsku, v jehož důsledku byl odsouzen, vykazovalo vady, které jsou v přímém rozporu se zásadami právního řádu České republiky, na kterých je třeba bez výhrady trvat; v takových případech podle § 5 odst. 1 ZMJS nelze cizozemskému orgánu poskytnout mezinárodní justiční spolupráci, tedy ani uznat předmětný rozsudek. V této oblasti stěžovatel namítá takový rozpor na několika úrovních. Za prvé namítá, že bylo porušeno jeho právo na zákonného soudce tím, že jeho případ řešil *ad hoc* ustanovený senát, kterému byl přidělen jeho případ, přičemž nebyla respektována běžná pravidla náhodného přidělování věcí senátům. Za druhé stěžovatel namítá, že z personálního hlediska bylo složení senátů soudu prvního stupně a odvolacího soudu, které stěžovatele shledaly vinným, částečně shodné, což stěžovatel vnímá jako rozpor se základní zásadou spravedlivého procesu. Za třetí stěžovatel zmiňuje, že probíhala utajená spolupráce rumunské informační služby s justičními složkami na základě tajně uzavřených protokolů, které byly nezákonné. Informační služby přitom dle stěžovatele hrály významnou roli v jeho odsouzení, když pořídily a přepsaly odposlechy, k čemuž dle stěžovatele neměly pravomoc. Za čtvrté pak poukazuje na to, že mu nebyl v průběhu celého trestního řízení poskytnut přístup ke zvukovým nahrávkám odposlechů a že tyto záznamy nebyly přehrány v průběhu řízení; soudy

pouze spoléhaly na přepisy pořízené informační službou a neumožnily mu seznámit se s odposlechy jeho osoby.

7. Nad rámec zmíněného stěžovatel předložil mnohé listiny, které dle jeho názoru dokládají vysoce problematickou situaci justice v Rumunsku v období, kdy byl shledán vinným. Předkládá mimo jiné tajné protokoly o spolupráci mezi bezpečnostními složkami a justicí, které byly odtajněné v průběhu roku 2018, které dle stěžovatele nepodporují představu o demokratickém právním státě v Rumunsku.

8. Dále stěžovatel polemizuje se skutkem, ze kterého byl uznán vinným, a jeho právní kvalifikací v napadených rozhodnutích českých soudů. Zejména namítá, že nebyl uznán vinným ze skutku, kterým byl uznán vinným v Rumunsku, jelikož skutková věta byla mylně přeložena a byly do ní vloženy informace, které se v původním rozhodnutí nenacházely. Dále pak zmiňuje, že znaky skutkové podstaty trestných činů obsažených v rumunském a českém trestním zákoníku nejsou totožné.

9. Nakonec stěžovatel namítá, že vrchní soud rozhodl v neveřejném zasedání, a neumožnil tak stěžovateli uplatnit jeho námitky; nebylo tak podle stěžovatele možné projednat podané odvolání s odpovídající mírou dokazování, které soud prvního stupně odmítl provést.

10. Na výzvu Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřil Vrchní soud v Praze i Městský soud v Praze a Vrchní státní zastupitelství v Praze i Městské státní zastupitelství v Praze.

11. Vrchní soud se ve svém vyjádření zabývá jednotlivými námitkami stěžovatele, a to v širším rozsahu, než je rozebral ve svém napadeném usnesení, přičemž dochází k závěru, že postup rumunské justice sice může být odlišný od toho českého, ale nutně nemusí vést k rozporům se zásadami právního řádu České republiky, na kterých je třeba bez výhrady trvat; zde vrchní soud zmiňuje, že tyto závěry se týkají zejména výhrad procesní povahy. Ve svém vyjádření vrchní soud také poukazuje na to, že z hlediska zákonných požadavků nebylo třeba nařídit veřejné zasedání, a poznamenává, že dokazování lze provést v menším rozsahu i v zasedání neveřejném. Z hlediska námitek týkajících se nemožnosti poslechnout si odposlechy vrchní soud zmiňuje, že stěžovateli byly některé odposlechy poskytnuty, přičemž „lze mít logicky za to, že mu nebyly dány ty, které se ho netýkaly“. Ke složení senátu vrchní soud uvádí, že nelze usuzovat na nezákonné složení senátu primárně ze skutečnosti, že stěžovateli nebyly sděleny okolnosti o tom, jak měl být senát ustanoven. Vrchní soud se také detailně věnuje otázce politické povahy trestného činu, která dle něj nebyla dána. Své závěry pak shrnuje tak, že k některým pochybením v trestním řízení sice mohlo dojít, ale dle názoru vrchního soudu by i v takovém případě šlo o méně významná pochybení, která nemohla narušit podstatným způsobem zásady spravedlivého procesu a nedosahovala intenzity a významu, která by znamenala porušení zásad právního řádu České republiky, na kterých je třeba bez výhrady trvat.

12. Městský soud ve svém vyjádření plně odkázal na usnesení vrchního soudu a dodal, že stěžovatel uplatnil námitky týkající se odposlechů až v odvolacím řízení.

13. Vrchní státní zastupitelství ve svém vyjádření v návaznosti na judikaturu Soudního dvora Evropské unie zdůrazňuje, že členské státy Evropské unie mají vůči sobě vzájemnou důvěru a že je zřejmé, že cizozemské rozhodnutí nemusí zcela ve všem odpovídat procesním standardům vykonávajícího státu. Podle vrchního státního zastupitelství tedy není na orgánech činných v trestním řízení, aby posuzovaly, zda a jak měly být odposlechy přehrávány a v jakém stadiu měly být poskytnuty obhajobě. Vedle toho poukazuje na skutečnost, že Česká republika se zavázala uznat a vykonat odsuzující rozsudek rumunského soudu tím, že rozhodla o nepředání stěžovatele do Rumunska vzhledem k jeho nesouhlasu s výkonem trestu odnětí svobody v Rumunsku podle § 205 odst. 2 písm. b) ZMJS.

14. Městské státní zastupitelství uvedlo, že z rozsudků, které byly v rámci řízení doručeny, nevyplývá, že rozhodovali stejní soudci v rámci řízení před soudem první instance a v odvolacím řízení. Jak městský soud, tak městské státní zastupitelství se pak domnívají, že se vrchní soud dostatečně zabýval ustanovením § 5 ZMJS.

15. Na výše vyjmenovaná vyjádření stěžovatel reagoval obecně nesouhlasnou replikou, ke které připojil vyjádření rumunských profesorů práva hodnotící rozhodovací praxi rumunských soudů.

## III. Hodnocení Ústavního soudu

16. Ústavní soud na základě ústavní stížnosti, napadených rozhodnutí, vyjádření soudů a státních zastupitelství a spisového materiálu dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

17. Ústavní soud úvodem připomíná, že jeho úkolem je ochrana ústavnosti, nikoliv „běžné“ zákonnosti (čl. 83 Ústavy). Ústavní soud není součástí soustavy obecných soudů a do jejich rozhodovací činnosti může zasáhnout jen tehdy, shledá-li současně porušení základního práva nebo svobody. V nyní posuzovaném případě takové porušení shledal, neboť obecné soudy se ve stěžovatelově případě řádně nevypořádaly s konkrétními námitkami stěžovatele týkajícími se tvrzených závažných vad rozhodnutí, která měla být uznána a vykonána, resp. řízení, ve kterém byla učiněna.

18. Zákon o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních v § 5 odst. 1 stanoví, že „mezinárodní justiční spolupráci nelze cizozemskému orgánu poskytnout, pokud by to bylo v rozporu s ústavním pořádkem České republiky nebo s takovou zásadou právního řádu České republiky, na které je třeba bez výhrady trvat“. Mezi tyto zásady, na nichž je třeba bez výhrady trvat, „patří především ty zásady, které zajišťují ochranu základních lidských práv a svobod“ (KUBÍČEK, M. § 5 In KUBÍČEK, M. a POLÁK, P. Zákon o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2014). Jedná se o „obecný důvod pro odmítnutí spolupráce všech typů bez ohledu na to, zda je mezi důvody odmítnutí daného typu spolupráce uvedena“ (tamtéž), nelze tedy přistoupit na argumentaci vrchního státního zastupitelství z vyjádření k ústavní stížnosti stěžovatele, že v současném řízení toto nelze zkoumat.

19. V minulosti pak Ústavní soud opakovaně judikoval, že v otázkách mezinárodní justiční spolupráce ve věcech trestních „se nelze spokojit jen s povšechným odůvodněním [rozhodnutí], z nějž není dostatečně zřejmé, zda soud věc zkoumal pečlivě a ve všech souvislostech daného případu. Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí koreluje s právem obviněného na náležitou přípravu obhajoby a s právem přednést soudu své návrhy a argumenty. Nemá-li mít řízení o opravném prostředku toliko formální charakter, je třeba, aby soud, který v takovém řízení rozhoduje, reagoval náležitým způsobem na námitky osoby, která opravný prostředek podala“ [nález sp. zn. III. ÚS 534/06 ze dne 3. 1. 2007 (N 1/44 SbNU 3); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na adrese https://nalus.usoud.cz].

20. Ústavní soud dříve, než meritorně zvážil námitky stěžovatele, posoudil, zda se obecné soudy zabývaly stěžovatelovými námitkami; v opačném případě by totiž Ústavní soud nahrazoval činnost soudů obecných. Ze spisového materiálu Ústavní soud zjistil, že při řízení u městského soudu stěžovatel poukázal na svoje vyjádření v rámci řízení o evropském zatýkacím rozkazu, ve kterém dle svých slov namítal všechny vady předchozího řízení v Rumunsku (jednalo se o dokument „Vyjádření k návrhu MSZ v Praze ze dne 15. 9. 2017, sp. zn. KZM 1009/2015“, který byl založen ve spise Městského soudu v Praze ve věci vedené pod sp. zn. Nt 2051/2017 týkající se řízení o evropském zatýkacím rozkazu, které bezprostředně předcházelo řízení, ve kterém byla učiněna napadená rozhodnutí). V tomto vyjádření stěžovatel mimo jiné namítal, že mu nebylo umožněno seznámit se s odposlechy, na kterých dle stěžovatelových slov byl založen odsuzující rozsudek (str. 10–11 vyjádření). Na toto vyjádření se stěžovatel odkazoval i ve svém odvolání proti napadenému rozsudku (bod 15 odvolání)

v návaznosti na diskuzi o potřebnosti zohlednění § 5 ZMJS; uváděl, že v tomto dokumentu jsou uvedena všechna porušení stěžovatelova práva na spravedlivý proces, a poukazoval na to, že městský soud se vyjádřil pouze k jednomu z namítaných porušení.

21. Vrchní soud v napadeném usnesení správně rozhodl, že městský soud pochybil, když se nezabýval ustanovením § 5 ZMJS. V takové situaci se však vrchní soud měl zabývat všemi připomínkami, které stěžovatel v řízení vznášel – a měl přitom vycházet právě z výše zmíněného vyjádření, na které stěžovatel opakovaně odkazoval jak v řízení před městským soudem, tak ve svém odvolání vůči napadenému rozsudku městského soudu. Měl tak učinit i proto, že tato řízení byla velmi úzce provázána, na což mimo jiné poukázali i účastníci řízení ve svých vyjádřeních. Stěžovatel v takové situaci mohl považovat za dostatečné odkázat na své argumenty vznesené v bezprostředně předcházejícím řízení a nemusel vnímat jako nutné své argumenty opakovat v plné šíři.

22. Vrchní soud se však v napadeném usnesení detailně vyjádřil pouze k námitce stěžovatele týkající se obsazení senátu soudci, kteří rozhodovali o jeho případu; tedy k námitce, kterou řešil i městský soud v napadeném rozsudku. Ke zbytku se vrchní soud vyjádřil pouze velmi obecně: „Pokud byly důkazy, např. i odposlechy, shledány zákonně pořízenými, nemá zdejší soud důvod toto jakkoli zpochybnit. To platí i o dalších výhradách, jako jsou námitky proti překladu nebo o omezených možnostech obhajoby seznámit se se spisem, když rumunská úprava může se odlišovat od úpravy v tuzemsku, aniž by to ovšem narušilo zásady spravedlivého procesu. Odsouzený ostatně tyto výhrady, jejichž důvodnost nemá odvolací soud možnosti si prověřit, ani blíže nekonkretizoval.“

23. V předmětném a stěžovatelem opakovaně citovaném vyjádření však stěžovatel tyto své výhrady konkretizoval – poukazoval např. na velmi omezený přístup obhajoby k nahrávkám odposlechů, které považoval za klíčové, či na nepřehrání těch odposlechů před soudem, o kterých stěžovatel prohlásil, že hrály roli „hlavního usvědčujícího důkazu“. Pokud do této míry stěžovatel konkretizoval své námitky, bylo na soudu, aby se k nim konkrétně vyjádřil. Jednou z možností, kterou vrchní soud měl, bylo požádat stěžovatele o další upřesnění; pokud však vrchní soud rozhodl v neveřejném zasedání a stěžovatele nevyzval, aby např. detailněji doložil skutečnosti dokazující nepřehrání odposlechů, nemůže poukazovat na skutečnost, že neměl možnost si prověřit důvodnost stěžovatelových konkretizovaných námitek.

24. Ústavní soud nesdílí názor vrchního soudu, že není namístě jakkoli zpochybnit postup rumunské soudní soustavy, pokud stěžovatel předkládá konkrétní důvody, které tento postup zpochybňují. Naopak, soudy se musí zabývat konkrétními námitkami, dle kterých postup cizozemských orgánů nebyl souladný s takovými zásadami právního řádu České republiky, na kterých je třeba bez výhrady trvat. To neznamená, že je nutné, aby se soudy detailně vyjadřovaly ke každé takové námitce; pokud však soudu byly předloženy konkrétní argumenty, soud by se s nimi měl konkrétně vypořádat, byť stručně. Musí tak však učinit vzhledem ke konkrétním okolnostem případu, nikoli skrze obecný výrok, kterým by pouze aprobovaly postupy orgánů cizího státu.

25. Pro příklad lze použít stěžovatelovu argumentaci týkající se odposlechů. Ústavní soud opakovaně ve své judikatuře zdůrazňuje princip kontradiktornosti, který je součástí práva na spravedlivý proces dle čl. 6 Úmluvy [srov. nález sp. zn. II. ÚS 1696/18 ze dne 21. 1. 2019 (N 8/92 SbNU 78), body 20–21]. Tento princip podle Evropského soudu pro lidská práva znamená, že strany řízení musí mít možnost seznámit se se stanovisky a důkazy, které byly předloženy soudu s cílem ovlivnit jeho rozhodnutí, a vyjádřit se k nim (viz např. rozsudek velkého senátu ve věci *Vermeulen proti Belgii* ze dne 20. 2. 1996 č. 19075/91, § 33; rozsudek ve věci *Krčmář a další proti České republice* ze dne 3. 3. 2000 č. 35376/97, § 40). V případě důkazu provedeného odposlechem je tedy velmi podstatné, aby obviněný měl možnost se k těmto odposlechům v průběhu řízení vyjádřit. Nelze přitom požadavek kontradiktornosti plně naplnit pouhým předložením přepisů odposlechů, zejména pokud obviněný opakovaně namítá,

že tvrzená vyjádření nevyslovil. Naopak v takovém případě je podstatné, aby obviněný měl možnost porovnat přepisy odposlechů se zvukovým záznamem odposlechů. Pokud by obviněný namítal, že se přepis odposlechů radikálně odlišuje od pořízeného odposlechu a soud by sice odposlechy označil za hlavní usvědčující důkaz, ale zároveň by neumožnil jejich přehrání v soudní síni nebo by je alespoň neposkytl obhajobě, tak by přicházelo v úvahu porušení práva obviněného na spravedlivý proces, což by mohlo představovat ve svém důsledku porušení zásady právního řádu České republiky, na které je třeba bez výhrady trvat. Aniž by Ústavní soud jakkoli hodnotil, zda k takovéto situaci skutečně došlo v případě stěžovatele, popřípadě aniž by jakkoli hodnotil míru a dopad takového porušení, považuje za podstatné ukázat na námitkách stěžovatele, že nelze bez dalšího akceptovat postup cizozemských orgánů, pokud jsou vůči nim vznášeny konkrétní námitky.

26. Vrchní soud se tedy měl vypořádat se všemi konkrétními argumenty stěžovatele, zejména s námitkami týkajícími se použití odposlechů a přístupů obhajoby k originálním nahrávkám z hlediska možného rozporu s takovými zásadami právního řádu České republiky, na kterých je třeba bez výhrady trvat (§ 5 odst. 1 ZMJS). Tím, že tak neučinil, vrchní soud porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

27. Stěžovatel svou ústavní stížností napadl rozhodnutí krajského soudu a vrchního soudu. Ústavní soud připomíná, že v souladu s čl. 4 Ústavy je povinností všech soudů poskytovat ochranu základním právům a svobodám. Ústavní soud proto ve své činnosti vychází z principu minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti obecných soudů [srov. nález sp. zn. III. ÚS 148/97 ze dne 25. 9. 1997 (N 113/9 SbNU 65)] a zasahuje do jejich činnosti jedině tehdy, je-li to nezbytné pro ochranu základních práv a svobod. Tento princip se projevuje i v subsidiaritě ústavní stížnosti [§ 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“)], která je zásadně (srov. § 75 odst. 2 zákona o Ústavním soudu) až posledním prostředkem ochrany základních práv a svobod. Z principu minimalizace zásahů a ze subsidiarity ústavní stížnosti Ústavní soud dovodil své oprávnění odmítnout část ústavní stížnosti pro nepřípustnost [§ 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu] v situacích, kdy zrušením jen jednoho z napadených rozhodnutí je znovu vytvořen obecným soudům dostatečný prostor pro to, aby samy poskytly ochranu základním právům a svobodám [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 74/06 ze dne 3. 10. 2006 (N 175/43 SbNU 17), bod 5; nález sp. zn. II. ÚS 200/13 ze dne 16. 7. 2013 (N 123/70 SbNU 127); nález sp. zn. III. ÚS 2428/13 ze dne 13. 6. 2014 (N 123/73 SbNU 869); nález sp. zn. IV. ÚS 2722/13 ze dne 3. 2. 2015 (N 22/76 SbNU 313), bod 28]. Je na uvážení Ústavního soudu, jak rozsáhlý zásah do rozhodování obecných soudů považuje v konkrétním případě za nezbytný pro nápravu zjištěného porušení základních práv či svobod. Rozhodne-li Ústavní soud o nepřípustnosti části ústavní stížnosti z tohoto důvodu, jde o výsledek jeho uvážení, který nemá žádnou spojitost se skutečným vyčerpáním opravných prostředků stěžovatelem. V projednávaném případě Ústavní soud dospěl k závěru, že pro ochranu základních práv a svobod stěžovatele postačuje zrušit napadené usnesení Vrchního soudu v Praze. V části směřující proti usnesení městského soudu Ústavní soud odmítl ústavní stížnost jako nepřípustnou podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

28. Protože napadeným usnesením bylo porušeno základní právo stěžovatele na spravedlivý proces dle 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 zrušil napadené usnesení Vrchního soudu v Praze. V novém řízení bude muset Vrchní soud v Praze nově rozhodnout o odvolání stěžovatele a posoudit – byť třeba jen stručně – všechny jeho konkrétní námitky, které by mohly způsobovat, že uznávané rozhodnutí by mohlo být v rozporu se zásadami právního řádu České republiky, na kterých je třeba bez výhrady trvat.

# Č. 96
# Počátek běhu lhůty k podání zásahové žaloby proti zadržování kauce
# (sp. zn. IV. ÚS 1568/18 ze dne 23. května 2019)

**V případě vybrání kauce podle § 124a zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, je nutné rozlišovat zásah spočívající v samotném vybrání kauce a zásah spočívající v jejím následném zadržování. V prvním případě jde o zásah jednorázový; ve druhém případě jde o zásah trvající, spočívající v udržování tvrzeného protiprávního stavu. Lhůta pro podání takzvané zásahové žaloby podle § 82 s. ř. s., kterou se dotčená osoba brání proti zadržování kauce, počíná běžet v případě trvajícího zásahu každý den jeho trvání znovu a znovu. Počítá-li soud tzv. objektivní i subjektivní lhůtu k podání zásahové žaloby proti trvajícímu zásahu jen od jeho počátku, na základě čehož posoudí žalobu jako opožděnou, poruší tím právo na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jaromíra Jirsy (soudce zpravodaj) a soudců Jaroslava Fenyka a Jana Filipa o ústavní stížnosti Bedřicha Dolejšího, zastoupeného Mgr. Václavem Voříškem, advokátem, se sídlem v Praze 8, Ledčická 649/15, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2018 č. j. 10 As 355/2017-65, za účasti Nejvyššího správního soudu jako účastníka řízení a Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2018 č. j. 10 As 355/2017-65 bylo porušeno stěžovatelovo právo na soudní ochranu zaručené v článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na spravedlivý proces zaručené v článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.**

**II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2018 č. j. 10 As 355/2017-65 se ruší.**

## Odůvodnění

### I. Vymezení věci

1. Stěžovatele zastavila dne 23. 11. 2016 policejní hlídka, neboť měl překročit nejvyšší povolenou rychlost v jízdě o více než 20 km/h [§ 125c odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů]. Jelikož hlídka měla podezření, že se stěžovatel bude vyhýbat přestupkovému řízení, uložila a vybrala kauci v hotovosti ve výši 3 500 Kč podle § 124a zákona o silničním provozu. Proti vybrání kauce a jejímu následnému zadržování se stěžovatel bránil žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením podle § 82 s. ř. s. (dále také „zásahová žaloba“), kterou podal u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) dne 22. 3. 2017.

2. Krajský soud usnesením ze dne 15. 11. 2017 č. j. 45 A 45/2017-23 odmítl stěžovatelovu žalobu jako opožděnou. Nejvyšší správní soud napadeným rozsudkem ze dne 22. 2. 2018 č. j. 10 As 355/2017-65 zamítl kasační stížnost stěžovatele jako nedůvodnou, neboť se ztotožnil se závěrem krajského soudu o opožděnosti podané žaloby – pro její podání počala běžet lhůta od okamžiku vybrání kauce. Nejvyšší správní soud v odůvodnění zejména odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017 č. j. 7 As 155/2015-160 (věc EUROVIA) a závěry v něm uvedené aplikoval na nyní přezkoumávanou věc – zejména odmítl, že by měly být pro určení včasnosti zásahové žaloby rozlišovány jednorázové a trvající zásahy.

## II. Ústavní stížnost a vyjádření

3. Proti rozsudku Nejvyššího správního soudu se stěžovatel brání ústavní stížností podanou dne 7. 5. 2018 a navrhuje jeho zrušení; namítá porušení svého ústavně zaručeného práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a práva na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Nepřiměřený zásah spatřuje zejména v překvapivosti a nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, neboť Nejvyšší správní soud nereagoval na stěžejní stěžovatelovy námitky a pouze odkázal na svoji judikaturu. Závěr o počátku běhu lhůty k podání zásahové žaloby proti vybrání a zadržování kauce od okamžiku vybrání kauce považuje stěžovatel za nesprávný, porušující jeho ústavně zaručená práva, neboť zadržování kauce je zásahem trvajícím; lhůta pro podání zásahové žaloby nemůže uplynout, není-li kauce vrácena nebo započtena, tedy trvá-li zásah.

4. Vedlejší účastnice řízení se ve vyjádření ztotožnila se závěry napadeného rozsudku, stěžovatel se podle ní pouze snaží zvrátit beznadějné zmeškání lhůty pro podání žaloby, která byla podána opožděně. Důsledky zásahu sice trvají, nejde však o zásah trvající, nýbrž jednorázový.

5. Nejvyšší správní soud ve vyjádření uvedl, že si je vědom skutečnosti, že Ústavní soud nálezem ze dne 15. 5. 2018 sp. zn. II. ÚS 635/18 (N 94/89 SbNU 387; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na https://nalus.usoud.cz), zrušil rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017 č. j. 7 As 155/2015-160, věc EUROVIA, ze kterého argumentace napadeného rozsudku vychází, nicméně i přes to není důvod pro jeho kasaci, neboť závěry Ústavního soudu v citovaném nálezu na nyní posuzovanou věc nedopadají a napadený rozsudek obstojí ve světle citovaného nálezu Ústavního soudu. Judikatura Nejvyššího správního soudu již v době před vydáním rozsudku rozšířeného senátu ve věci EUROVIA nahlížela na vybrání a zadržování kauce jako na zásah jednorázový s trvajícími účinky (viz rozsudek ze dne 8. 6. 2017 č. j. 10 As 71/2017-45). Závěry citovaného nálezu Ústavního soudu nemohou podle Nejvyššího správního soudu znamenat, že se ze všech zásahů stanou zásahy trvající; ústavní stížnost považuje za zjevně neopodstatněnou.

6. Ve své replice stěžovatel zopakoval svoji již vznesenou argumentaci a poukázal na judikaturu Ústavního soudu a obecných soudů [zejména na již citovaný nález sp. zn. II. ÚS 635/18 a na nález sp. zn. III. ÚS 1257/18 ze dne 17. 7. 2018 (N 125/90 SbNU 101) – věc STRABAG]. Závěr Nejvyššího správního soudu není správný, krajský soud nemohl odmítnout stěžovatelovu žalobu pro její opožděnost, neboť směřovala proti trvajícímu nezákonnému zásahu.

## III. Procesní podmínky

7. Ústavní stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a řádně zastoupenou advokátem podle § 30 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“); stížnost rovněž není nepřípustná ve smyslu § 75 odst. 1 téhož zákona. Ústavní soud se důkladně seznámil s ústavní stížností, připojeným

procesním spisem a dospěl k závěru, že stížnost je opodstatněná; rozhodl o ní mimo ústní jednání, neboť v intencích § 44 věty první zákona o Ústavním soudu by od něj nebylo možné očekávat další objasnění věci.

## IV. Posouzení ústavní stížnosti

8. Úkolem Ústavního soudu je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy České republiky), není součástí soustavy obecných soudů a nepřísluší mu do jejich pravomoci zasahovat, postupují-li v souladu s principy hlavy páté Listiny. Ústavní soud se nezabývá porušením běžných práv fyzických nebo právnických osob, neznamená-li zároveň porušení ústavně zaručeného práva nebo svobody [srovnej např. nález ze dne 1. 2. 1994 sp. zn. III. ÚS 23/93 (N 5/1 SbNU 41)]. Jeho pravomoc je tak založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení toho, zda v řízení nebyly dotčeny ústavně chráněné práva a svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé.

9. Ústavní soud přezkoumal napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, seznámil se s obsahem spisu, vyjádřeními účastníka řízení i vedlejší účastnice řízení a dospěl k závěru, že napadeným rozsudkem bylo porušeno ústavně zaručené stěžovatelovo právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

10. Ústavní soud předesílá (a zdůrazňuje), že předmětem přezkumu jsou pouze závěry Nejvyššího správního soudu o opožděnosti stěžovatelovy zásahové žaloby. Nelze v této fázi zkoumat zákonnost vybrání a zadržování kauce z pohledu dodržení ústavněprávních mezí.

11. Podstatou ústavní stížnosti je nesouhlas stěžovatele se závěrem Nejvyššího správního soudu, že jeho zásahová žaloba byla podána opožděně, neboť nebyla podána do dvou měsíců ode dne, kdy se stěžovatel o nezákonném zásahu dozvěděl. Tento závěr obsažený v napadeném rozsudku Nejvyššího správního soudu se opírá zejména o právní závěry vyslovené v rozsudku rozšířeného senátu ve věci EUROVIA.

12. Pro posouzení ústavní stížnosti je významné, že Ústavní soud v mezidobí rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci EUROVIA zrušil nálezem sp. zn. II. ÚS 635/18. I při zvážení argumentace obsažené ve vyjádření Nejvyššího správního soudu a vedlejší účastnice řízení k ústavní stížnosti, neshledal Ústavní soud důvod se od svých závěrů obsažených v uvedeném nálezu v nyní posuzované věci odchýlit, stejně jako to učinil v již citovaném nálezu sp. zn. III. ÚS 1257/18 (věc STRABAG).

13. Ústavní soud nálezem sp. zn. II. ÚS 635/18 rozsudek rozšířeného senátu ve věci EUROVIA zrušil proto, že jím Nejvyšší správní soud porušil ústavně zaručená práva tím, že dospěl k závěru o nutnosti počítat tzv. objektivní i subjektivní lhůtu k podání zásahové žaloby proti trvajícímu zásahu od počátku zásahu, na základě čehož posoudil žalobu jako opožděnou. V odůvodnění tohoto nálezu Ústavní soud konstatoval: „V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. je důležité – ačkoliv rozšířený senát této tezi nepřál – rozlišovat různé typy zásahů a zohledňovat specifika tzv. trvajících zásahů … V případě těchto zásahů obecně musí s ohledem na zásadu bezrozpornosti právního řádu platit pravidlo, podle kterého časové právní následky včetně dopadu na počátek běhu subjektivní i objektivní lhůty k podání zásahové žaloby má až ukončení takového zásahu. V případě stále neukončeného trvajícího zásahu pak ústavně konformní výklad pojmu ‚dozvěděl se' (§ 84 odst. 1 věta první s. ř. s.) odpovídá pojmu ‚dozvídá' a výklad pojmu ‚došlo' (§ 84 odst. 1 věta druhá s. ř. s.) odpovídá pojmu ‚dochází'. V souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva lhůta k podání žaloby proti neukončenému trvajícímu zásahu ve skutečnosti začíná každý den znovu." Ústavní soud současně v citovaném nálezu v této souvislosti uvedl, že správní soud musí při hodnocení povahy zásahu vycházet z objektivních skutečností a musí na jejich základě vyhodnotit, jakou povahu zásah má.

14. Vzhledem ke skutečnosti, že v nyní posuzovaném případě se napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu opírá zejména o právní závěry vyslovené v následně Ústavním

soudem zrušeném rozsudku rozšířeného senátu ve věci EUROVIA a Nejvyšší správní soud se v rámci posouzení včasnosti stěžovatelem podané žaloby dostatečně nezabýval hodnocením povahy žalovaného zásahu a jejím promítnutím do běhu lhůty k podání zásahové žaloby, shledal Ústavní soud ústavní stížnost důvodnou.

15. Nadto Ústavní soud zdůrazňuje, že nesdílí přesvědčení Nejvyššího správního soudu uvedené ve vyjádření k ústavní stížnosti, že vybrání kauce a její následné zadržování je jednorázovým zásahem s trvajícími účinky, což Nejvyšší správní soud odůvodnil mj. odkazem na svoji judikaturu, konkrétně na rozsudek ze dne 8. 6. 2017 č. j. 10 As 71/2017-45. Ústavní soud v této souvislosti připomíná zásadu, že „jednou vyjevená pravda není pravdou navždy“ [k tomu srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 3009/17 ze dne 9. 10. 2018 (N 167/91 SbNU 107)]. V posuzované věci je nutné vycházet ze závěrů citovaného nálezu ve věci EUROVIA a rozlišovat zásah spočívající v samotném vybrání kauce a zásah spočívající v jejím následném zadržování. V prvním případě jde o zásah jednorázový; ve druhém případě je tomu jinak. Zadržování kauce je zásahem trvajícím (zásahem spočívajícím v udržování tvrzeného protiprávního stavu), stejně jako tomu bylo v případě zadržování dokumentů a listin v kauze EUROVIA, a proto na něj lze vztáhnout závěry z nálezu sp. zn. II. ÚS 635/18 – lhůta pro podání žaloby počíná běžet v případě trvajícího zásahu každý den jeho trvání znovu a znovu (viz bod 43 citovaného nálezu).

## V. Závěr

16. Z výše uvedených důvodů proto Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl ústavní stížnosti, neboť shledal, že napadeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny a právo na spravedlivý proces zaručené v čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu tedy Ústavní soud zrušil napadené rozhodnutí.

17. V novém řízení bude Nejvyšší správní soud vázán tímto nálezem a jeho nosnými důvody. Bude na něm, aby znovu přezkoumal otázku včasnosti podané žaloby proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s. a podrobněji se zabýval povahou žalovaného zásahu.

## Odlišná stanoviska

*Odlišné stanovisko soudce Jana Filipa*

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujímám odlišné stanovisko k výroku a odůvodnění nálezu sp. zn. IV. ÚS 1568/18. Předmětem řízení v této věci byla před správními soudy zásadní otázka povahy „vybrání“ kauce, zákonnosti jejího tzv. zadržování, toho, kdo má být po právu žalován, tedy, který orgán veřejné správy by za to měl nést odpovědnost, a z toho vyplývající otázky dodržení zákonných lhůt pro napadení zásahu a napadení jeho trvání v závislosti na určení, zda se jedná o zásah jednorázový, jednorázový s trvajícími účinky a zásah trvající. Se závěrem (protože jde o jediný závěr, nic jiného většina senátu neřeší), který byl Ústavním soudem učiněn, se nemohu ztotožnit, a to z následujících důvodů:

1. Odůvodnění nálezu se omezuje pouze na stručný odkaz na nález ze dne 15. 5. 2018 sp. zn. II. ÚS 635/18 (N 94/89 SbNU 387) (dále jen „prejudikát“), aniž se zabývalo blíže argumentací ve věci rozhodujících správních soudů, stejně jako podmínkami pro to, aby se mohl uvedený prejudikát Ústavního soudu vůbec uplatnit. V tomto prejudikátu přece stěžovatelka namítala nezákonný zásah správního orgánu podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, trvající více jak tři roky a spočívající v zadržování a využívání dokumentů získaných při místním šetření u stěžovatelky.

Ústavní soud zde dospěl k závěru, že v případě trvajícího zásahu se stírá rozdíl v počítání lhůt, neboť v takovém případě lze vycházet z každého dne, kdy zásah trvá, přičemž k němu došlo již okamžikem zabrání dokumentů, které mají pro podnikání stěžovatelky a její informační sebeurčení zásadní význam.

2. Především zdůrazňuji, že v tomto prejudikátu byla řešena otázka tvrzeného nezákonného zabrání a následného držení dokumentů souvisejících s rozhodováním Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve věci veřejných zakázek. Jeho závěry však v nyní posuzované věci byly uplatněny na zcela jinou podobu zásahu (blížící se spíše rozhodnutí), a to navzdory tomu, že v onom prejudikátu Ústavní soud zdůraznil, že „je důležité rozlišovat různé typy zásahů a zohledňovat specifika tzv. trvajících zásahů“ (bod 43). K posouzení povahy zásahu nestačí pouze tvrzení žalobce, zde tedy to, že vybrání kauce je trvajícím zásahem, protože to pro počítání lhůty nestačí (do úvahy přichází i jiná možnost, takže věc závisí na vrchnostenském rozhodnutí), jak správně v nynější věci dovodily správní soudy.

3. Dále bylo v onom prejudikátu uvedeno, že správní soud musí při hodnocení povahy zásahu vycházet „z objektivních skutečností a musí na jejich základě vyhodnotit, jakou povahu zásah má“ (bod 43). Dojde-li v té souvislosti ovšem k opačnému závěru než žalobce (např. nebude mít za to, že napadený zásah je trvající, což bude mít dopad na počítání lhůty k podání žaloby a její včasnost), musí dát žalobci možnost na tento odlišný pohled soudu reagovat. To se v tomto případě stalo a judikatura Nejvyššího správního soudu problematiku kauce jako jednorázového zásahu s trvajícím účinkem dostatečně (podle mého názoru) vysvětluje. Nakonec i judikatura Ústavního soudu v podobné věci vydání a napadení předběžného opatření vychází zpravidla z toho, že s určitými výjimkami je zde dána možnost obrany včas podaným odvoláním a následně ústavní stížností. Když to dotčená osoba neudělá, má už jen možnost žádat soud o zrušení předběžného opatření kvůli tomu, že důvody, proč bylo nařízeno, pominuly; nemůže ale (minimálně bez dalšího) namítat, že nemělo být vůbec nařízeno.

4. Podle mého názoru většina senátu podle závěrů prejudikátu nepostupovala a odlišnosti mezi zadržováním (bez náležité reakce) nezaměnitelných dokumentů významných pro podnikání tehdejší stěžovatelky a nynějším vybráním kauce v zaměnitelných penězích nevyřešila. Není možné dojít k závěru, že lhůta neuplynula, aniž by byly vyvráceny ustálené závěry Nejvyššího správního soudu ohledně povahy vybrání kauce. Touto otázkou se však prejudikát II. senátu nezabýval, neboť se kaucí, které jsou svou povahou odlišné od dokumentů, vůbec netýká (proč tedy nedošlo k tzv. distinguishing).

5. Stejně tak byla pominuta skutečnost, že vrácení kauce (tvrzený nezákonný zásah) bylo žalobou směřováno proti policejnímu orgánu, ačkoli ten správní řízení ve věci, ve které byla kauce vybrána, neprovádí. Jeho zásah skončil jejím vybráním a předáním příslušnému správnímu úřadu pro tuto přestupkovou agendu. Touto odlišností (je rozdíl mezi zabráním a držením dokumentů významných pro podnikání, kde nelze počátek zásahu odlišit – a mezi vybráním kauce a trváním přestupkového řízení před jiným orgánem veřejné moci) se měl nález podle prejudikátu rovněž náležitě vypořádat. Takto zabrání dokumentů (proti vůli tehdejší stěžovatelky) a vybrání kauce stěžovatelem v nynější věci neposoudil ani nerozlišil (bod 15 nynějšího nálezu).

6. Účel vybrání kauce je zcela jiný, a zpochybnit jej tak bez přerušení řízení a posouzení ústavnosti § 124a a 124b, popř. předchozí (v důsledcích stejné – § 125a ve znění do novelizace provedené zákonem č. 48/2016 Sb.) právní úpravy v zákoně č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), v rozhodném znění, nebylo namístě. Námitky proti takto soudy definovanému zásahu (nepovažují jej tedy za skryté rozhodnutí, jde o zásah, o kterém se vyhotovuje potvrzení) tak v podstatě zpochybňují samotný účel kauce, která je již z povahy věci (viz i jiné kauce v našem právním řádu) založena na závazku chovat se určitým způsobem za nějakým účelem s tím, že v opačném případě kauce propadne.

7. O trvající zásah by s ohledem na teleologický výklad těchto ustanovení mohlo jít teprve v případě, kdyby byl účel vybrání kauce (kauce je právní pojem normativní, nikoli deskriptivní) splněn; řízení by tedy proběhlo bez jeho maření a správní úřad by přesto peníze složené na kauci dále zadržoval. Pak by podle mého názoru mohlo platit to, co bylo řečeno v prejudikátu, tedy že nezákonný zásah začíná vždy znovu a znovu každým novým dnem. Ovšem za situace, kdy k zásahu došlo vybráním kauce a jejím složením (dobrovolným, byť se terminologií veřejného práva vrchnostensky „vybírá“, s možností si to „rozmyslet“, ale jen ve lhůtě), je třeba mít za to, že tvrdit nezákonnost postupu policejního orgánu lze jen ve lhůtě dvou měsíců, jinak by též byl zpochybněn postup jiného orgánu veřejné moci ve vlastním přestupkovém řízení, stejně jako princip právní jistoty se lhůtami v právních řízeních spojený (jen připomínám tradiční pojem tzv. Fehlerkalkül ražený normativní teorií). Nakonec onen zásah ve formě vybrané kauce bude zohledněn ve výroku správního aktu o přestupku. Jsem přesvědčen, že právě tak je třeba vykládat prejudikát, který se též dovolává bezrozpornosti právního řádu (viz opět bod 43 jeho odůvodnění). K námitce, že kdyby již Městský soud v Praze žalobu stěžovatele meritorně vypořádal, výsledek by byl nakonec stejný, musím uvést, že pak by ony lhůty k ničemu nebyly. Zadržování kauce by pak muselo směřovat proti postupu správního orgánu, který rozhodl ne o kauci, ale který rozhodoval o přestupku v řízení jištěném kaucí a který dále nepostupoval podle § 124b [dříve § 125a)] zákona o silničním provozu, popř. by i samotné řízení před rozhodnutím zbytečně protahoval, což jde rovněž proti povaze kauce, která má přispět k urychlenému ukončení správního řízení.

8. Konečně si nemohu odpustit poznámku, že srovnání hodnoty veřejných zakázek velké stavební firmy (jako EUROVIA nebo STRABAG) a s tím spjatých dokumentů je něco zcela jiného než bagatelní částka na samé spodní hranici stanovené zákonem vybraná v penězích, které by asi podnikání nebo cokoli jiného v životě stěžovatele mohlo ohrozit (i když ony dokumenty ve věci veřejných zakázek – nota bene na rozdíl od kauce nemohou propadnout veřejnému rozpočtu – další rozdíl). V žádném případě však takto nemohlo být rozhodnuto, aniž by byl sledován požadavek prejudikátu, tedy bez posouzení objektivních okolností případu a rozlišení různých typů zásahů. To se v tomto případě nestalo.

9. Na závěr je třeba zdůraznit, že onen prejudikát, stejně jako nález ze dne 17. 7. 2018 sp. zn. III. ÚS 1257/18 ve věci povahou stejné stavební firmy STRABAG, lze ve skutečnosti chápat jen v tom směru, že prejudikuje obezřetný postup v otázkách zásahových žalob, nikoli však samotné (zdánlivě se nabízející) rozhodnutí jako v nynější věci. Proto i nynější nález, vůči kterému disentuji, nepřinese nic z toho, co by bylo možno od Ústavního soudu očekávat. Ústavnost právní úpravy ukládání kaucí v řízení o dopravních přestupcích nebyla otevřena. Proto se pouze umožní i po tak dlouhé době zpochybňovat postup policejního orgánu, ačkoli na tom závisí již mezitím probíhající správní řízení před jiným orgánem (důvodem nezákonnosti zásahu přece může být i to, že k přestupku nedošlo, takže nebyl důvod kauci vybrat, nebo byla vybrána vadným postupem). Soudní řízení správní pak v těchto věcech v naprosté většině případů povede pouze k tomu, že se věc k radosti určité skupiny právníků zbytečně protáhne a prodraží a bude se v rozporu s požadovanou bezrozporností právního řádu křížit s jiným probíhajícím řízením.

# Č. 97
# Náhrada nákladů řízení v případě zastavení exekuce pro nemajetnost povinného
# (sp. zn. IV. ÚS 191/18 ze dne 28. května 2019)

**I. Rovněž v případě zastavení exekuce pro nemajetnost dlužníka je třeba uplatnit právní názor o vztahu zavinění a náhrady nákladů exekuce vyjádřený v nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 16/08 (N 203/58 SbNU 801; 310/2010 Sb.) na vztah mezi soudním exekutorem a povinným, tedy že i v tomto případě je třeba posuzovat, zda povinný „procesně" zavinil zastavení exekuce, a v kladném případě mu uložit povinnost k náhradě jejích nákladů.**

**II. Skutečnost, že povinný je (toho času) nemajetný, sama o sobě není důvodem jeho zvláštní ochrany, a to na úkor soudního exekutora, jemuž by (v principu) právo na náhradu nákladů exekuce nemělo být nepřiznáváno (a to jako důsledek „rizika podnikání") jen výjimečně, jmenovitě pak tam, kde nelze procesní zavinění na zastavení exekuce přičítat ani povinnému, ani oprávněnému; v takových případech však není vyloučeno v jeho prospěch (i v režimu shora předznamenaném uvedeným nálezem) užít druhou větu ustanovení § 89 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a oprávněnému stanovit povinnost uhradit soudnímu exekutorovi (alespoň) účelně vynaložené výdaje.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jaromíra Jirsy a soudců Jaroslava Fenyka a Jana Filipa (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatelky Mgr. Zuzany Sobíškové, soudní exekutorky, Exekutorský úřad Praha 6, sídlem Bělohorská 270/17, Praha 6 – Břevnov, zastoupené Mgr. Janem Dajbychem, advokátem, sídlem Vinohradská 3330/220a, Praha 10 – Strašnice, proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 20. října 2017 č. j. 12 Co 157/2017-149, spojené s návrhem na přiznání nákladů řízení, za účasti Krajského soudu v Brně jako účastníka řízení, takto:

**I. Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 20. října 2017 č. j. 12 Co 157/2017-149 bylo porušeno ústavně zaručené základní právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 20. října 2017 č. j. 12 Co 157/2017-149 se ruší.**

**III. Návrh na přiznání náhrady nákladů stěžovatelky v řízení před Ústavním soudem se zamítá.**

# Odůvodnění

## I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatelka domáhá zrušení shora označeného soudního rozhodnutí, přičemž tvrdí, že jím bylo porušeno její právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), právo vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny a zákaz nucených prací a služeb podle čl. 9 odst. 1 Listiny, a že porušen byl i čl. 1 a čl. 89 odst. 2 Ústavy.

2. Současně stěžovatelka žádá Ústavní soud, aby jí přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 10 551,20 Kč včetně daně z přidané hodnoty, a to z důvodu, že k porušení jejích ústavně zaručených práv došlo v takovém rozsahu a intenzitě, že nelze po ní spravedlivě požadovat, aby tyto náklady nesla sama.

3. Usnesením ze dne 9. 1. 2017 č. j. 180 EX 1124/08-133 stěžovatelka jako soudní exekutorka zastavila podle § 55 odst. 2 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „e. ř.“) ve spojení s § 268 odst. 1 písm. h) občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) exekuci nařízenou na návrh UniCredit Bank Czech Republic and Slovakia, a. s., sídlem Želetavská 1525/1, Praha 4 – Michle, (dále jen „oprávněná“) usnesením Okresního soudu v Hodoníně ze dne 18. 3. 2008 č. j. 10 Nc 802/2008-12 proti Františku Kellnerovi (dále jen „povinný“) a uložila povinnému zaplatit jí na náhradě nákladů exekuce částku 73 658 Kč; dále pak rozhodla, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

4. K odvolání povinného Krajský soud v Brně (dále též jen „krajský soud“) stěžovatelčino usnesení změnil ve výroku o nákladech exekuce tak, že se stěžovatelce náhrada nákladů exekuce nepřiznává, a současně rozhodl, že žádný z účastníků ani soudní exekutorka nemá právo na náhradu nákladů odvolacího řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že v daném případě byla exekuce zastavena pro nemajetnost povinného. Z tohoto důvodu jej podle § 89 věty druhé e. ř. zavázat k úhradě nákladů exekuce nelze, a protože zavinění na zastavení exekuce není možné přičítat oprávněné, nelze ani jí uložit povinnost nahradit stěžovatelce hotové výdaje.

## II. Stěžovatelčina argumentace

5. Stěžovatelka v ústavní stížnosti vytýká krajskému soudu, že neuvedl, zda procesní zavinění na zastavení exekuce lze spatřovat na straně povinného, či zda je nelze spatřovat na straně žádného z účastníků řízení, neboť pouze konstatoval, že zastavení exekuce nezavinila oprávněná. Přitom své rozhodnutí postavil na tom, že o povinnosti k náhradě nákladů exekučního řízení je třeba rozhodnout podle toho, kdo zastavení exekuce procesně zavinil. Jestliže se touto otázkou opomněl zabývat, porušil její právo na spravedlivý proces.

6. V této souvislosti stěžovatelka upozorňuje, že závěr krajského soudu, dle něhož obecně platí, že povinností k úhradě nákladů exekuce pro případ jejího zastavení z důvodu uvedeného v § 268 odst. 1 písm. e) o. s. ř. nelze zavázat povinného, je v příkrém rozporu s judikaturou Ústavního soudu [zejména nálezy ze dne 10. 3. 2009 sp. zn. III. ÚS 455/08 (N 51/52 SbNU 511), ze dne 29. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 16/08 (N 203/58 SbNU 801; 310/2010 Sb.), ze dne 6. 10. 2011 sp. zn. I. ÚS 1294/09 (N 174/63 SbNU 39)], podle níž je nutno větu druhou § 89 e. ř. interpretovat v návaznosti na větu první, tj. je třeba zkoumat otázku procesního zavinění toho kterého účastníka, a nelze tedy automaticky povinnost k jejich zaplacení ukládat oprávněnému či povinnému, ale vždy je třeba ve smyslu § 271 o. s. ř. zkoumat, jaké důvody k zastavení exekuce vedly. Tím krajský soud porušil i čl. 89 odst. 2 Ústavy.

7. K tomu stěžovatelka doplňuje, že krajským soudem zmiňované výkladové pochybnosti u § 89 e. ř. byly po jeho novelizaci zákonem č. 347/2007 Sb. odstraněny zmíněným nálezem sp. zn. Pl. ÚS 16/08 a že úvaha krajského soudu, že smyslem této novelizace bylo také (vedle toho garantovat soudním exekutorům úhradu jisté části nákladů exekuce) zabránit vzniku v zásadě nedobytných pohledávek soudních exekutorů za nemajetnými povinnými, je ničím nepodloženou domněnkou. Navíc je daná úvaha chybná, neboť majetková situace povinného se může v budoucnu změnit, jak uvedl Ústavní soud ve stanovisku pléna ze dne 12. 9. 2006 sp. zn. Pl. ÚS-st. 23/06 (ST 23/42 SbNU 545). S ohledem na to stěžovatelka považuje výklad krajského soudu za svévolný.

8. Krom toho má být dle stěžovatelky napadené usnesení v extrémním nesouladu s principy spravedlnosti. Exekuce byla efektivně vedena více jak osm let, v jejím průběhu byla realizována dražba nemovitých věcí povinného, část vymoženého plnění byla vyplacena oprávněné, částka představující náklady exekuce byla vymožena, takže pouze mělo být utvrzeno její právo ponechat si náklady exekuce již vymožené. Povinný se stal nemajetným až v závěru exekuce, takže je zřejmé, že oprávněný zastavení exekuce nezavinil a že je to právě povinný, kdo by jí – s ohledem na zásady obsažené v § 3 odst. 1, § 87 odst. 2, § 89 e. ř. a § 270 a 271 o. s. ř. – měl zaplatit vzniklé náklady. Nejde tak o případ, kdy nelze spravedlivě požadovat náhradu nákladů exekuce ani po oprávněném, ani povinném, a proto musí nést její náklady ona, kdy riziko neuhrazení odměny a náhrady hotových výdajů je kompenzováno výhodami souvisejícími s její profesí, tedy v podstatě monopolním postavením.

9. V návaznosti na to stěžovatelka zdůrazňuje, že tento případ je třeba striktně odlišit od případů zastavení exekuce z jiných důvodů, kde nelze procesní zavinění přičítat žádnému z účastníků, a že nemohla provedení exekuce odmítnout, a to ani z důvodu, že oprávněná nesložila přiměřenou zálohu na náklady exekuce, neboť ji nebyla, jak plyne z judikatury Ústavního soudu, oprávněna požadovat. Tím, že jí krajský soud odepřel nárok na náhradu nákladů, přestože již tyto byly vymoženy, musela po celou dobu vykonávat exekuci, aniž by měla nárok na zaplacení odměny, či dokonce na náhradu výdajů, které ze svého v rámci exekuce vynaložila. Takto by byla podrobena nucené práci či službě ve smyslu čl. 9 odst. 1 Listiny.

10. Nadto mělo být porušeno její legitimní očekávání a princip předvídatelnosti rozhodování orgánů veřejné moci, protože právní názor krajského soudu je v rozporu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu i rozhodovací praxí obecných soudů, což stěžovatelka doložila konkrétními usneseními krajských soudů (Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 10. 2017 sp. zn. 15Co 276/2017, Krajského soudu v Brně – pobočky v Jihlavě ze dne 28. 11. 2011 sp. zn. 54 Co 1023/2011, Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 30. 6. 2016 č. j. 27 Co 206/2016-27, Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 3. 2017 č. j. 9 Co 117/2017-46, Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 6. 2014 č. j. 9 Co 355/2014-22, Městského soudu v Praze ze dne 4. 4. 2016 č. j. 13 Co 135/2016-24, Krajského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2016 sp. zn. 26 Co 193/2016 a Krajského soudu v Českých Budějovicích – pobočky v Táboře ze dne 28. 5. 2014 sp. zn. 15 Co 254/2014), včetně Krajského soudu v Brně, které při zastavení exekuce z důvodu uvedeného v § 268 odst. 1 písm. e) o. s. ř. soudním exekutorům náhradu nákladů exekuce přiznávají, zvláště když již tyto náklady částečně vymohli.

## III. Vyjádření účastníka řízení

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

12. Krajský soud uvedl, že stěžovatelčiny výhrady nepovažuje za důvodné a že setrvává na svých závěrech, přičemž odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí s tím, že se k dané problematice vyjádřil z hlediska všech podstatných aspektů. Navrhl proto odmítnutí ústavní stížnosti.

13. Vedlejší účastníci se k ústavní stížnosti nevyjádřili, a protože byli poučeni, že v takovém případě bude Ústavní soud vycházet z toho, že se svého postavení vedlejších účastníků vzdávají, nebylo již dále v tomto řízení s nimi jako vedlejšími účastníky jednáno.

14. Ústavní soud vyjádření krajského soudu stěžovatelce k případné replice nezasílal, neboť to neobsahuje žádné nové skutečnosti nebo argumentaci.

## IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

15. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva, resp. žádný ve vztahu k napadenému soudnímu rozhodnutí k dispozici neměla; ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

## V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

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

17. Podstatou ústavní stížnosti je vyjádření nesouhlasu s tím, jak krajský soud v dané věci interpretoval a aplikoval § 89 e. ř. Uvedený soud dospěl k závěru, že dojde-li k zastavení exekuce pro nemajetnost povinného [§ 268 odst. 1 písm. e) o. s. ř.], nelze povinného zavázat k úhradě nákladů exekuce, pouze je možné uložit oprávněnému, aby soudnímu exekutorovi uhradil paušálně určené či jím účelně vynaložené výdaje, a to za předpokladu, že nese zavinění na zastavení exekuce. Oproti tomu stěžovatelka zastává názor, že nezavinil-li zastavení exekuce oprávněný, je to právě povinný, komu musí být uložena povinnost k úhradě nákladů exekuce. Současně krajskému soudu vytýká, že se nezabýval otázkou tzv. procesního zavinění na straně povinného ve smyslu § 89 věty první e. ř., kterážto povinnost má plynout z judikatury Ústavního soudu.

18. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně konstatuje, že proces interpretace a aplikace tzv. podústavního práva bývá stižen „kvalifikovanou vadou“ zpravidla tehdy, jestliže obecné soudy nezohlední správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného základního práva (svobody) na posuzovanou věc nebo se dopustí – z hlediska spravedlivého procesu – neakceptovatelné „libovůle“ spočívající buď v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy, nebo ve zjevném a neodůvodněném vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, resp. který odpovídá všeobecně akceptovanému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů [nález ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471)].

19. V posuzované věci stěžovatelka požaduje, aby Ústavní soud rozhodl, jaká ze dvou výše uvedených výkladových variant § 89 e. ř. (ve spojení s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/08) je správná, tedy zda v případě, že je exekuce zastavena pro nemajetnost povinného a oprávněný toto zastavení „procesně nezavinil“, je povinen hradit náklady exekuce povinný, či nikoliv. Ústavní soud připouští, že krajský soud stál před poměrně obtížným úkolem skloubit na straně jedné záměr zákonodárce vyjádřený v § 89 větě druhé e. ř., tedy že v případě

zastavení exekuce pro nemajetnost povinného budou soudnímu exekutorovi oprávněným hrazeny (pouze) paušálně určené nebo účelně vynaložené výdaje, a na straně druhé právní názor vyjádřený ve výše uvedeném „plenárním“ nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/08, v němž Ústavní soud neshledal důvod pro zrušení uvedeného ustanovení (ovšem) s tím, že zde existuje možnost jeho ústavně konformního výkladu, tj. že větu druhou § 89 e. ř. je třeba interpretovat v návaznosti na větu první tohoto ustanovení, a to tak, že v případě zastavení exekuce pro nemajetnost povinného musí být povinnost oprávněného hradit paušálně určené či účelně vynaložené výdaje exekutorovi odvislá od posouzení míry jeho zavinění na zastavení exekuce. V tomto nálezu se však Ústavní soud nevyjádřil k tomu, jak by to mělo být s případnou povinností povinného k úhradě nákladů exekuce pro případ, že nebude shledáno „procesní zavinění“ na straně oprávněného, tedy zda by povinnému měla být uložena povinnost hradit soudnímu exekutorovi náklady exekuce.

20. Krajský soud vyšel z toho, že záměrem zákonodárce bylo vyloučit vznik nedobytných pohledávek ve vztahu k nemajetným povinným, z čehož vyvodil, že ani povinnému nelze úhradu daných výdajů soudního exekutora, resp. nákladů exekuce, uložit. Stěžovatelka oproti tomu argumentuje tak, že v případě, kdy nelze danou povinnost (s ohledem na výše zmíněnou judikaturu Ústavního soudu) stanovit oprávněnému, musí zde být možnost zavázat k náhradě nákladů exekuce povinného. Ústavní soud musí přisvědčit stěžovatelce, že z dokumentů týkajících se projednávání zákona č. 347/2007 Sb. v Poslanecké sněmovně Parlamentu neplyne, že by smyslem a účelem příslušné novelizace § 89 e. ř. bylo zabránit vzniku nedobytných pohledávek; lze spíše usuzovat, že zákonodárci šlo o vyřešení právních poměrů, jde-li o náklady exekuce, v případě jejího zastavení pro nemajetnost, a to tak, že soudní exekutoři budou mít zajištěnu (alespoň) reálnou úhradu svých hotových výdajů (ve skutečné nebo paušalizované výši).

21. Tento úmysl zákonodárce byl právním názorem vysloveným v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/08 ve vztahu mezi soudním exekutorem a oprávněným značně modifikován, otázkou však je, jak se to projeví ve vztahu mezi soudním exekutorem a povinným, zvláště pokud zákonodárce v rámci jím přijatého řešení mohl vycházet z toho, že v případě zastavení exekuce pro nemajetnost nebude povinnost k náhradě nákladů povinným ukládána vůbec, přičemž naopak nepočítal s tím, že mohou nastat (a to nikoliv zřídka) případy, kdy nebude možné uložit oprávněnému uhradit soudnímu exekutorovi „alespoň“ vynaložené výdaje (tedy nezaviní-li zastavení exekuce).

22. Při zohlednění všech těchto aspektů a ve snaze dospět k racionálnímu vyřešení nákladových poměrů v případě zastavení exekuce pro nemajetnost dlužníka dospěl Ústavní soud k závěru, že právní názor vyjádřený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/08 najde uplatnění rovněž na vztah mezi soudním exekutorem a povinným, tj. že i v tomto případě je třeba posuzovat, zda povinný „procesně zavinil“ zastavení exekuce, a v kladném případě mu uložit povinnost k náhradě jejích nákladů. Skutečnost, že povinný je (toho času) nemajetný, sama o sobě není dle názoru Ústavního soudu důvodem jeho zvláštní ochrany, a to na úkor soudního exekutora, jemuž by v principu právo na náhradu nákladů exekuce nemělo být nepřiznáváno (a to jako důsledek „rizika podnikání“) spíše jen výjimečně, jmenovitě pak tam, kde nelze procesní zavinění na zastavení exekuce přičítat ani povinnému, ani oprávněnému; v takových případech však není vyloučeno v jeho prospěch (i v režimu shora předznamenaném nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/08) užít druhou větu ustanovení § 89 e. ř. a oprávněnému stanovit povinnost uhradit soudnímu exekutorovi (alespoň) účelně vynaložené výdaje.

23. Z výše uvedeného plyne, že povinností krajského soudu bylo nejen zjistit nemajetnost povinného, nýbrž zabývat se i otázkou, zda povinný z procesního hlediska zastavení exekuce nezavinil, k čemuž je nutno dodat, že taková situace v případě daného důvodu zastavení (tj. nemajetnosti povinného) nastane zcela výjimečně (např. kdy povinný byl při zahájení exekuce solventní, avšak tento jeho stav se v důsledku protiprávního jednání třetí osoby či vyšší

moci změnil). Nepostupoval-li takto krajský soud, jak konečně stěžovatelka v ústavní stížnosti namítá, porušil tím její právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. V dalším řízení bude třeba, aby se krajský soud zabýval otázkou procesního zavinění povinného na zastavení exekuce a tento svůj závěr odpovídajícím způsobem promítl do výroku o náhradě nákladů exekuce. Vzhledem k tomu, že otázka, zda stěžovatelce svědčí vůči povinnému právo na náhradu nákladů exekuce, bude znovu řešena v soudním řízení, bylo by předčasné, resp. s principem minimalizace zásahů Ústavního soudu do činnosti soudů obecných neslučitelné posuzovat, zda napadeným usnesením došlo také k porušení základních práv hmotněprávní povahy, kterých se stěžovatelka rovněž dovolává, tj. zakotvených v čl. 9 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny. Možno dodat, že vylíčený průběh exekuce a měnící se majetková situace povinného nasvědčuje tomu, že stěžovatelka neměla původně ani důvod sjednávat si zálohu.

24. Poukazuje-li stěžovatelka na jí příznivá rozhodnutí krajských soudů v této otázce, tato (sama o sobě) pro ni tzv. legitimní očekávání nezakládají, neboť rozhodnutí obecného soudu nezavazuje jiný soud v jiné, byť právně a skutkově totožné věci, přičemž z toho plynoucí případná diformita rozhodnutí je záležitostí v prvé řadě sjednocující judikatury Nejvyššího soudu [srov. např. usnesení ze dne 23. 1. 2014 sp. zn. III. ÚS 1900/13 (U 1/72 SbNU 557)], jak to plyne z § 14 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích).

25. Vzhledem k tomu Ústavní soud podané ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl a napadené rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil. Takto rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

26. Navrhuje-li stěžovatelka, aby krajskému soudu byla uložena povinnost nahradit jí náklady řízení před Ústavním soudem podle § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu, a to z důvodu, že se tento soud dopustil velmi intenzivního porušení jejích ústavně zaručených základních práv a svobod, Ústavní soud jí v tomto ohledu vyhovět nemohl. V posuzované věci šlo o dosud Ústavním soudem neřešenou, poměrně komplikovanou právní otázku. Již proto nelze krajskému soudu vytknout, že by v nějakém ohledu postupoval očividně svévolně či libovolně, zvláště že by odmítl (v rozporu s čl. 89 odst. 2 Ústavy) respektovat nálezovou judikaturu Ústavního soudu. Jen v takovém případě by byl odůvodněn postup podle uvedeného ustanovení, jenž je – s ohledem na zásadu, že tyto náklady si hradí každý z účastníků či vedlejších účastníků sám (§ 62 odst. 3 zákona o Ústavním soudu), postupem spíše výjimečným.

# Č. 98
# Požadavek určitosti žaloby ve světle práva na přístup k soudu
# (sp. zn. IV. ÚS 2338/18 ze dne 28. května 2019)

**Při hodnocení určitosti a úplnosti žalobního návrhu je třeba dát přednost takovému výkladu vůle žalobce, který umožní věcné projednání žaloby, jejíž případné nedostatky se lze pokusit odstranit v rámci důkazního řízení, přičemž riziko neúspěchu takové snahy nese zásadně žalobce. Odmítnutím žaloby v takové procesní situaci dojde k odepření práva žalobce na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, které rovněž zahrnuje právo stran sporu přednést své argumenty a dozvědět se, jak je soud zhodnotil a proč jim nevyhověl.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jaromíra Jirsy a soudců Jaroslava Fenyka a Jana Filipa (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatele R. M., zastoupeného Mgr. Robertem Cholenským, Ph.D., advokátem, sídlem Bolzanova 461/5, Brno, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. dubna 2018 č. j. 30 Cdo 3726/2017-85, usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. dubna 2017 č. j. 15 Co 161/2017-71 a usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 1. února 2017 č. j. 26 C 36/2015-63, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 2 jako účastníků řízení, takto:

**I. Usneseními Nejvyššího soudu ze dne 18. dubna 2018 č. j. 30 Cdo 3726/2017-85, Městského soudu v Praze ze dne 26. dubna 2017 č. j. 15 Co 161/2017-71 a Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 1. února 2017 č. j. 26 C 36/2015-63 bylo porušeno právo stěžovatele na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. dubna 2018 č. j. 30 Cdo 3726/2017-85, Městského soudu v Praze ze dne 26. dubna 2017 č. j. 15 Co 161/2017-71 a Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 1. února 2017 č. j. 26 C 36/2015-63 se ruší.**

## Odůvodnění

### I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí obecných soudů, jimiž došlo dle jeho tvrzení k porušení jeho ústavních práv vyplývajících z čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) a čl. 4 Ústavy.

2. Z obsahu vyžádaného soudního spisu vedeného Obvodním soudem pro Prahu 2 (dále jen „obvodní soud“) pod sp. zn. 26 C 36/2015 se podává, že v předmětném řízení stěžovatel žalobou proti České republice – Ministerstvu spravedlnosti (dále též jen „Ministerstvo spravedlnosti“) požadoval omluvu a přiměřené finanční zadostiučinění za porušení osobnostních práv podle § 11 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013, (dále jen „občanský zákoník“).

3. V odůvodnění své žaloby ze dne 6. 1. 2014, podané Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), stěžovatel doslova uvedl: „Dne 25. prosince 2010 žalobce nastoupil do Vazební věznice Praha-Pankrác (dále jen ‚VV Pankrác‘) k výkonu trestu nepodmíněného odnětí svobody, když byl předtím uznán vinným ze spáchání trestných činů útok na veřejného činitele a útok na státní orgán. Krátce po přijetí byl hospitalizován v Nemocnici s poliklinikou VV Pankrác kvůli zdravotním potížím způsobeným volním odmítáním stravy. Zde mu byla dne 4. ledna 2011 bez jeho souhlasu aplikována krevní transfuze. Tím došlo k porušení jeho práv podle § 23 odst. 2 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, a zároveň podle čl. 5 Úmluvy na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny. Zároveň s uvedeným zákrokem byly vůči žalobci bez zákonného důvodu použity omezovací prostředky. Tím bylo porušeno ustanovení čl. 1 odst. 1, 2, 3, 6, 7, 8 věstníku MZ č. 5 částky 7/2009, o používání omezovacích prostředků u pacientů ve zdravotních zařízeních České republiky. V obou popsaných případech byla též porušena žalobcova práva zaručená v čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Důkaz: zdravotnická dokumentace o žalobcově hospitalizaci – k vyžádání od žalované.“ V petitu žaloby pak požadoval stanovení povinnosti omluvit se za zásah a zaplacení 1 500 000 Kč.

4. Usnesením Vrchního soudu v Praze ze dne 1. 12. 2014 č. j. Ncp 489/2014-6 bylo rozhodnuto, že k projednání a rozhodnutí ve věci stěžovatelovy žaloby jsou příslušné okresní soudy, a věc tak bude postoupena obvodnímu soudu. Rozhodnutí učinil bez jakéhokoliv odůvodnění.

5. Následně obvodní soud vyzval stěžovatele, aby doložil, že svůj nárok uplatnil u Ministerstva spravedlnosti. Stěžovatel tedy Ministerstvu spravedlnosti zaslal listinu nazvanou „žádost o odškodnění“, datovanou 13. 3. 2015, s totožným odůvodněním, jaké měla výše uvedená žaloba. Obvodní soud poté přerušil řízení do doby skončení předběžného projednání nároku podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“).

6. Dne 25. 9. 2015 se k žalobě vyjádřilo Ministerstvo spravedlnosti, které především vzneslo námitku promlčení tvrzeného nároku, a to již k okamžiku podání žaloby k městskému soudu. Dále uvedlo, že z žalobních tvrzení vyplývá, že vězeňská služba údajně porušila stěžovatelova práva podáním krevní transfuze bez stěžovatelova souhlasu a užitím omezovacích prostředků. Tím však nedošlo k nesprávnému úřednímu postupu a vzniku újmy na straně stěžovatele. Stěžovatel nepředložil žádný doklad, z nějž by odpovědnost státu za uvedené jednání vyplývala. Vzhledem ke stručnosti žaloby se proto Ministerstvo spravedlnosti k věci blíže nevyjádřilo.

7. Rozsudkem ze dne 15. 12. 2015 č. j. 26 C 36/2015-33 obvodní soud v plném rozsahu zamítl stěžovatelovu žalobu. Důvodem bylo zřejmé promlčení tvrzeného nároku podle § 32 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb.

8. Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel odvolání k městskému soudu, ve kterém namítal, že v dané věci se má aplikovat obecná tříletá promlčecí lhůta. Nárok na omluvu se pak nepromlčuje vůbec. Usnesením městského soudu ze dne 29. 2. 2016 č. j. 15 Co 84/2016-44 byl rozsudek obvodního soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Z odvolání stěžovatele dle městského soudu vyplynulo, že jeho vůlí nebylo uplatňovat nárok podle zákona č. 82/1998 Sb. Stěžovatel se domáhal omluvy a finanční satisfakce za zásah do jeho osobnostních práv podle § 11 a násl. občanského zákoníku. Vzhledem k tomu, že se obvodní soud touto otázkou vůbec nezabýval, zrušil odvolací soud napadený rozsudek, neboť jde o vadu, která nemohla být napravena v rámci odvolacího řízení. Obvodnímu soudu uložil, aby se v dalším řízení zaměřil na odstranění vad samotné žaloby, která postrádá vylíčení základních skutkových okolností, tedy v čem je spatřován zásah do osobnostních práv, kdo do jeho práva

zasáhl, jaká újma mu tím vznikla a jakým způsobem dospěl stěžovatel k výši požadovaného zadostiučinění.

9. Obvodní soud následně vyzval stěžovatele k doplnění žaloby, aby splňovala zákonné náležitosti. Obsahově obvodní soud tuto výzvu formuloval totožně s výše uvedeným pokynem městského soudu. Na tuto výzvu stěžovatel reagoval sdělením ze dne 20. 5. 2016, kde doslova uvedl: „Žalobce má za to, že ve své žalobě sice správně označil žalovanou – Českou republiku, avšak organizační složkou, která by za ni měla v řízení jednat, není Ministerstvo spravedlnosti, nýbrž Vězeňská služba České republiky (dále též jen „vězeňská služba“). K zásahu do žalobcova osobnostního práva došlo tím, že žalobci byla proti jeho vůli a přes jeho nesouhlas podána krevní transfuze a byly při tom proti němu neoprávněně použity omezovací prostředky. Subsidiárně došlo k dehumanizaci žalobce, který byl chybně označen za osobu stiženou duševním onemocněním. Původcem tohoto zásahu byli zaměstnanci Nemocnice s poliklinikou Vazební věznice Praha-Pankrác a příslušníci Vězeňské služby České republiky. Žalobci způsobená újma spočívá v samotném zásahu do jeho fyzické a morální integrity, jenž může být charakterizován jako mučivé útrapy. Při stanovení výše relutární satisfakce žalobce vyšel z judikatury Evropského soudu pro lidská práva týkající se zásahů podobné povahy, *inter alia*, z rozsudku ze dne 5. dubna 2005 ve věci *Nevmerzhitsky proti Ukrajině* (stížnost č. 54825/00) a ze dne 19. června 2007 ve věci *Ciorap proti Moldavsku* (stížnost č. 12066/02).“

10. K žalobě se následně vyjádřila i Vězeňská služba České republiky, Generální ředitelství Praha. Aniž by se podrobně vyjadřovala k meritu věci, uvedla, že její lékaři a zařízení jsou ve stejném postavení jako jiná zdravotnická zařízení. Vězeňská služba proto navrhla, aby bylo rozhodnuto o vystoupení Ministerstva spravedlnosti z řízení před obvodním soudem a vstupu vězeňské služby na jeho místo.

11. Obvodní soud usnesením ze dne 4. 8. 2016 č. j. 26 C 36/2015-55 vyzval stěžovatele, aby uhradil soudní poplatek ve výši 15 000 Kč.

12. Usnesením ze dne 1. 2. 2017 č. j. 26 C 36/2015-63 pak obvodní soud (asistentem soudce) odmítl stěžovatelovu žalobu. Dle soudu stěžovatelova žaloba ani po doplnění nesplňuje zákonné náležitosti, aby o ní bylo možné rozhodnout. Rozhodujícími skutečnostmi jsou údaje, které jsou zcela nutné k tomu, aby bylo jasné, o čem a na jakém podkladě má soud rozhodnout. Je nutné vylíčit skutkový stav tak, aby jej bylo možné jednoznačně individualizovat. Nesplnění tohoto požadavku brání soudu ve věci pokračovat. Stěžovatel pak ani přes výzvu žalobu řádně nedoplnil, neboť v jejím doplnění není uvedeno nic podstatného, co by nebylo již v původním návrhu. Žaloba tak nadále postrádá vylíčení základních skutkových okolností.

13. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, o němž rozhodl městský soud napadeným usnesením tak, že potvrdil usnesení obvodního soudu. Dle odvolacího soudu byl stěžovatel podrobně poučen o tom, jak má žalobu doplnit, a o následcích nesplnění této výzvy. Stěžovatel v doplnění pouze opravil označení organizační složky státu a zopakoval druh mu způsobené újmy. Nevymezil však konkrétně, za jakých okolností došlo k tvrzené krevní transfuzi a použití donucovacích prostředků a konkrétně jakým způsobem došlo k porušení jeho osobnostních práv. Nevymezil rovněž nikterak vznik nemajetkové újmy na své straně, věcně nezdůvodnil výši požadovaného nároku a neobjasnil srozumitelně ani příčinnou souvislost. Odmítnutí žaloby tak bylo dle městského soudu namístě.

14. Proti tomuto usnesení podal stěžovatel dovolání, které Nejvyšší soud odmítl napadeným usnesením. Stěžovatel dle dovolacího soudu předkládá zejména své vlastní skutkové závěry, na nichž buduje své vlastní a od odvolacího soudu odlišné právní hodnocení. Podle dřívější judikatury musí žalobce vymezit uplatňovaný nárok tak, aby jej bylo možné jednoznačně individualizovat, tedy tak, aby došlo k nezaměnitelnému vymezení skutkového stavu. Neuvede-li ovšem žalobce všechna potřebná tvrzení významná podle hmotného práva, nejde o vadu žaloby, která by bránila pokračování v řízení, jestliže v ní vylíčil alespoň takové skutečnosti, kterými byl vymezen předmět řízení po skutkové stránce. Od těchto závěrů se

soudy nižších stupňů neodchýlily. Z toho důvodu odmítl Nejvyšší soud stěžovatelovo dovolání pro nepřípustnost.

## II. Argumentace stěžovatele

15. V ústavní stížnosti stěžovatel doslovně opakuje klíčové části podané žaloby, kterou stěžovatel považoval za dostatečně jasnou. Přesto byl stěžovatel soudem vyzván k doplnění nezbytných náležitostí (viz výše). V první řadě považoval stěžovatel tuto výzvu za nezákonnou, neboť stanovení částky je věcí soudu. Stěžovatel tak žádné výpočty činit nemusí, a to tím spíše pod hrozbou odmítnutí žaloby. Stěžovatel však přesto na výzvu reagoval a opětovně uvedl, v čem spatřuje porušení svých práv. Stěžovatel přisvědčuje názoru soudu, že v jeho reakci na výzvu nebylo uvedeno nic podstatného, co by nebylo už v původním návrhu. Ten však stěžovatel považuje za bezvadný v oblasti vylíčení skutkových okolností a specifikace zásahu. Uvedenou výzvu stěžovatel považoval za nezákonnou a nebylo možné na ni reagovat jiným způsobem.

16. Dále stěžovatel podotýká, že závěr Nejvyššího soudu o nepřípustnosti jeho dovolání je zřetelně v rozporu s obsahem tohoto podání. Stěžovatel v dovolání poukázal na starší judikaturu Nejvyššího soudu, dle níž není třeba (resp. možné) určitý druh nemajetkové újmy prokázat, neboť k ní dochází v psychické sféře dotčené osoby. Dovolání neobsahuje žádné stěžovatelovy vlastní skutkové závěry, ale zabývá se výhradně právním posouzením náležitostí stěžovatelovy žaloby.

17. Popsaný postup pak stěžovatel označuje za frapantní zásah do svého práva na soudní ochranu a přístup k soudu. Stěžovatel pokládá za ostudné, že mu soudy neposkytly ochranu před zásahem do fyzické a morální integrity, která je co do fakticity a intenzity zjevná, ale staví stěžovatele do pozice zeměměřiče z Kafkova Zámku. Dle stěžovatele však takové pojetí justice odporuje účelu, pro nějž existuje a pro nějž jsou na její provoz z veřejných rozpočtů vydávány nemalé prostředky. Ze všech uvedených důvodů tak stěžovatel navrhl, aby Ústavní soud zrušil napadená rozhodnutí.

18. Zde Ústavní soud poznamenává, že stěžovatel výslovně nenavrhl zrušení usnesení obvodního soudu, nicméně jeho námitky fakticky směřují i proti jeho obsahu, resp. proti postupu obvodního soudu, jehož rozhodnutí bylo městských soudem potvrzeno. Ústavní soud tedy přistoupil i k přezkumu tohoto napadeného rozhodnutí.

## III. Vyjádření ostatních účastníků řízení a replika stěžovatele

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

20. Na žádost Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřily Nejvyšší soud a městský soud. Ministerstvo spravedlnosti a vězeňská služba, vystupující v předcházejícím řízení za žalovanou Českou republiku (viz sub 2 a 10), se k ústavní stížnosti nevyjádřily. Protože byly poučeny o tom, že v takovém případě bude Ústavní soud vycházet z toho, že se svého postavení vzdávají, nebylo s nimi již dále v posuzované věci jednáno.

21. Nejvyšší soud ve svém vyjádření pouze odkázal na obsah svého rozhodnutí a vyslovil názor, že stěžovatelova ústavní práva nebyla napadeným usnesením zasažena.

22. Městský soud ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatelova argumentace vychází z jeho mylné představy o perfektnosti jeho žaloby. To vyplývá i z dovolání, v němž stěžovatel uvedl, že zásah do osobnostního práva je s ohledem na druh zásahu nutno presumovat. Soud musí mít k dispozici skutková tvrzení, podle nichž může požadovaný nárok posoudit. Podle ustálené judikatury se nemajetková újma presumuje pouze v případech odškodnění za nepřiměřeně dlouhé řízení. I v těchto případech však musí mít soud k dispozici konkrétní údaje o okolnostech případu. Z podané žaloby soud dovodil pouze tolik, že stěžovatel se domáhá peněžité náhrady

za to, že jej personál věznice nenechal zemřít. I toto by však bylo tvrzení, které soud očekával od stěžovatele. Podle právní úpravy soud určí dostatečnou náhradu „s přihlédnutím k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k porušení práva došlo“. Tyto okolnosti tak soudu musí být známy. A to i kvůli posouzení otázky pasivní legitimace. Snaha soudů se odpovědně zabývat stěžovatelovým návrhem je dle městského soudu patrna již z předchozího postupu, kdy došlo k vrácení věci obvodnímu soudu k novému posouzení. Za zábavný označil městský soud argument o nemalých veřejných prostředcích financujících provoz justice od stěžovatele, který se z veřejných rozpočtů domáhá zaplacení částky 1 500 000 Kč, aniž by byl ochoten vynaložit úsilí na sepsání několika vět.

23. Uvedená vyjádření byla zaslána stěžovateli na vědomí a k případné replice. Této možnosti stěžovatel využil a uvedl, že ani z vyjádření městského soudu nelze seznat, jak měla být žaloba formulována či doplněna. Názor městského soudu o tom, že podáním krevní transfuze byl stěžovateli zachráněn život, pro který však není ve spise žádný podklad, musí činit danou žalobu v očích městského soudu zcela nemyslitelnou. A přehlíží skutečnost, že pro takový zásah do fyzické integrity musí existovat mimořádný důvod. Tím sice mělo být údajné duševní onemocnění stěžovatele, které se však lékařsky nepotvrdilo. Pouhá skutečnost držení hladovky nečiní osobu duševně nemocnou. Dále připomněl, že podobně bezohledně nenakládalo s vězeňskými protesty ani zdravotnictví komunistického Československa. Podstatná je však především otázka procesní povahy, zda stěžovatelova žaloba splňovala formální náležitosti. Dle stěžovatele tomu tak bylo, což dokládá i vyjádření městského soudu, z nějž není patrno, co soudy po stěžovateli požadovaly.

## IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

24. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva; ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

## V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

25. Po zvážení všech výše uvedených skutečností dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

26. Předmětem napadených rozhodnutí byla toliko otázka určitosti a srozumitelnosti podané žaloby, nikoliv meritorní posouzení stěžovatelem uplatněných nároků. V tomto směru tak musel své závěry omezit i Ústavní soud, a nemohl tedy hodnotit důvodnost podané žaloby a oprávněnost požadovaných nároků v jakékoliv rovině.

27. Ústavní soud ve své ustálené judikatuře opakovaně konstatoval, že právo na meritorní projednání žaloby je základním prvkem ústavního práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. např. nálezy ze dne 13. 2. 2001 sp. zn. IV. ÚS 456/2000 (N 28/21 SbNU 245) nebo ze dne 7. 6. 2016 sp. zn. I. ÚS 3564/15 (N 107/81 SbNU 695); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz]. Na obecné rozsáhlejší závěry uvedené judikatury lze beze zbytku odkázat. Odmítnutí žaloby pro její neurčitost je přípustné toliko tehdy, kdy její formulace jednoznačně brání jejímu věcnému projednání, přičemž soud vynaloží přiměřenou snahu uvedené nedostatky žaloby odstranit. Svůj postup pak musí soudy srozumitelně odůvodnit. Zároveň platí, že odmítnutí žaloby nemůže být toliko „sankcí“ za nedostatečnou komunikaci se soudem (srov. např. usnesení ze dne 9. 4. 2015 sp. zn. III. ÚS 3909/14). Soud v této fázi řízení toliko posuzuje, zda je žaloba jako celek, tedy mimo jiné i co do toho, čeho a na jakém základě se žalobce domáhá, přesná, určitá a srozumitelná. Soud musí zcela přesně vědět, o čem má jednat a rozhodnout, neboť soud nemůže účastníkům přiznat jiná

práva a uložit jim jiné povinnosti, než jsou navrhovány (srov. např. usnesení ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. I. ÚS 3942/14). Takové povinnosti přitom musí být určité a uchopitelné, neboť i pouhá nesrozumitelnost či neurčitost petitu je důvodem pro odmítnutí žaloby (srov. např. usnesení ze dne 28. 11. 2017 sp. zn. III. ÚS 3104/17 nebo ze dne 23. 10. 2018 sp. zn. III. ÚS 3186/18). Žalobu přitom nelze považovat za neurčitou, jestliže žalobnímu návrhu nebo jeho části nebude moci být vyhověno proto, že není v souladu s hmotným právem; posuzovat soulad žaloby s hmotným právem ještě předtím, než bude požadovaný nárok věcně projednán, soudu nepřísluší [viz nález ze dne 13. 2. 2001 sp. zn. IV. ÚS 456/2000 (N 28/21 SbNU 245)]. Soudy se přitom musí snažit o takovou interpretaci vůle žalobce, která meritorní projednání žaloby umožňuje [srov. nález ze dne 7. 6. 2016 sp. zn. I. ÚS 3564/15 (N 107/81 SbNU 695)]. Nemohou tedy, na základě přepjatě formalistických tvrzení, předstírat, že žalobcově záměru nerozumí.

28. Aplikuje-li Ústavní soud výše uvedené závěry na projednávaný případ, musí dospět k závěru, že soudy svým procesním povinnostem nedostály. Stěžovatelova žaloba, popsaná výše, je dle Ústavního soudu sice stručným, avšak přesto dostatečně určitým a srozumitelným procesním návrhem. Nelze ji označit za zmatečnou, nečitelnou či jinak nesrozumitelnou [srov. nález ze dne 7. 6. 2016 sp. zn. I. ÚS 3564/15 (N 107/81 SbNU 695)]. Žalobní petit je pak dostatečně určitý a srozumitelný, protože je v něm vyjádřen návrh stěžovatele, aby žalované byla uložena povinnost zaplatit mu konkrétně uvedenou peněžní částku a omluvit se [viz nález ze dne 13. 2. 2001 sp. zn. IV. ÚS 456/2000 (N 28/21 SbNU 245)]. Soudy podle napadených rozhodnutí spatřovaly nedostatky uvedené žaloby v nevylíčení základních skutkových okolností. V jejich odůvodnění, jakož i procesní výzvě stěžovateli k doplnění žaloby soudy postrádají vyjmenování toho, v čem je spatřován zásah do osobnostních práv, kdo do jeho práva zasáhl, jaká újma mu tím vznikla a jakým způsobem dospěl stěžovatel k výši požadovaného zadostiučinění. Aniž by Ústavní soud musel hodnotit zákonnost a zejména podrobnou určitost (dle tvrzení odvolacího soudu) takové výzvy, je dle jeho názoru zřejmé, že stěžovatelova žaloba, a to zvláště s jejím doplněním po výzvě obvodního soudu, uvedené skutečnosti uvádí, resp. lze je z jejího obsahu snadno racionálně dovodit.

29. Jde-li o vylíčení toho, „v čem je spatřován zásah do osobnostních práv“, pak stěžovatel v žalobě tvrdí, že mu byla proti jeho vůli (a v rozporu s právními předpisy) podána krevní transfuze a byly proti němu (rovněž protiprávně) užity omezovací prostředky. Jistou neurčitost lze snad přiznat pouze slovnímu spojení „užity omezovací prostředky“. Ty však, jak vyplývá z kontextu žaloby, nejsou podstatou stěžovatelových tvrzení, a taková nejasnost nemůže činit celou žalobu neprojednatelnou. Zvláště když soudy nikterak neupřesnily, že by právě tuto část pokládaly za neurčitou. Z žaloby je tedy dle Ústavního soudu naprosto zřejmé, že zásah do osobnostních práv je žalobcem spatřován v provedení lékařského zákroku (a tedy zásahu do tělesné integrity a lidské důstojnosti podle čl. 7 odst. 1 Listiny) v rozporu s právními předpisy. Totožně ostatně žalobu chápaly Ministerstvo spravedlnosti a vězeňská služba. V reakci na výzvu soudu ještě stěžovatel upřesnil, že daný postup byl takovým zásahem do jeho fyzické a morální integrity, že jej lze chápat jako mučivé útrapy. Otázka určitosti zásahu do osobnostních práv je tak dle Ústavního soudu vymezena velmi srozumitelně. Uvedené pak dle Ústavního soudu platí rovněž u žádaného vylíčení toho, „jaká újma stěžovateli vznikla“. Vzhledem k povaze zasažených práv je dle Ústavního soudu tvrzená újma zcela určitá.

30. Vylíčení skutečnosti, „kdo do jeho práva zasáhl“, je z žaloby rovněž zřejmé. Stěžovatel nejen jednoznačně určil žalovaný subjekt (byť v tomto směru došlo následně v řízení k určitému vývoji, neboť nebylo zřejmé, která organizační složka České republiky má být v této oblasti žalovaná), ale stejně tak určil, že původci protiprávního jednání byli zaměstnanci nemocnice a příslušníci vězeňské služby. Zároveň určil jednoznačně zařízení a den, kdy k zásadu došlo, přičemž jako důkaz navrhl příslušnou zdravotnickou dokumentaci. Takové vymezení je dle Ústavního soudu dostatečně určité. Je zcela pochopitelné, že žalobce, který v nemocničním zařízení podstupuje proti své vůli fakticky násilný zákrok (podle jeho tvrzení),

nebude kupříkladu znát jména konkrétních zaměstnanců, kteří takový zákrok provádí nebo číslo pokoje či název podaných medikamentů. Zvláště odkáže-li zároveň na příslušnou zdravotnickou dokumentaci.

31. Konečně, jde-li o vylíčení toho, „jakým způsobem dospěl stěžovatel k výši požadovaného zadostiučinění“, je v této otázce třeba souhlasit se stěžovatelem, že ten žádným způsobem nemusí propočítávat anebo jakkoliv líčit, z jakého důvodu si cení svých osobnostních práv právě tak, jak uvádí v petitu. Stěžovatel přesto na tuto výzvu stručně zareagoval a odkázal na podobné případy řešené Evropským soudem pro lidská práva.

32. Dle Ústavního soudu není tedy dostatečně odůvodněný závěr obecných soudů, dle něhož žaloba (i s doplněním) není dostatečně určitá v těch prvcích, které obvodní soud uvedl ve výzvě k doplnění. Odvolací soud sice v odůvodnění napadeného rozhodnutí dále uvedl, že stěžovatel nevymezil konkrétně, za jakých okolností došlo k tvrzené krevní transfuzi a použití donucovacích prostředků a konkrétně jakým způsobem došlo k porušení jeho osobnostních práv. Nevymezil dle odvolacího soudu rovněž nikterak vznik nemajetkové újmy na své straně, věcně nezdůvodnil výši požadovaného nároku a neobjasnil srozumitelně ani příčinnou souvislost. Ani při takovém odůvodnění však dle Ústavního soudu odmítnutí žaloby neobstojí. Jednak jde dané odůvodnění částečně nad rámec výzvy obvodního soudu, avšak především ani ono nijak nevymezuje, absence jakých skutečností brání projednání žaloby. Stěžovatel přiměřeně podrobně vymezil lékařský zákrok, odkázal na zdravotní dokumentaci a tvrdil, že tento zákrok byl proveden bez jeho souhlasu, a tedy v rozporu s právními předpisy. Jakkoliv by pochopitelně bylo nutné v dané věci teprve provést dokazování, podle nějž bude možné rozhodnout, nebrání tato skutečnost v zahájení řízení.

33. Toliko pro úplnost lze konstatovat, že nedostatečná odůvodnění rozhodnutí nižších soudů nedoplnil ani Nejvyšší soud. Za nesprávný zároveň Ústavní soud považuje jeho názor, že polemika stěžovatele v otázce posouzení určitosti žaloby (resp. povinnost žalobce něco v žalobě doložit), případně zákonnosti výzvy k jejímu doplnění, je pouze „předkládáním vlastních skutkových závěrů“. Dle Ústavního soudu jde u obou těchto otázek především o právní hodnocení procesních úkonů účastníků řízení, resp. soudu.

34. Ústavní soud tedy uzavírá, že výše popsaný postup soudů, jímž došlo k odmítnutí stěžovatelovy žaloby, a tím i k zásahu do práva na přístup k soudu, není ústavně přípustným způsobem odůvodněn. Při hodnocení určitosti a úplnosti žalobního návrhu je třeba dát přednost takovému výkladu vůle žalobce, který umožní věcné projednání žaloby, jejíž případné nedostatky se lze pokusit odstranit v rámci důkazního řízení, přičemž riziko neúspěchu takové snahy nese zásadně žalobce. Odmítnutím žaloby v takové procesní situaci dojde k odepření práva žalobce na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, které rovněž zahrnuje právo stran sporu přednést své argumenty a dozvědět se, jak je soud zhodnotil a proč jim nevyhověl.

35. S ohledem na shora uvedené Ústavní soud shledal, že všechna ústavní stížností přímo či nepřímo napadená rozhodnutí porušují ústavně zaručené právo stěžovatele na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Proto bez nařízení ústního jednání bez přítomnosti účastníků podané ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl a napadená rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil s tím, že se tak věc vrací obvodnímu soudu (viz sub 18).

# Č. 99
# Trestný čin porušení povinnosti učinit pravdivé prohlášení o majetku – postavení poškozeného
# (sp. zn. III. ÚS 2820/18 ze dne 28. května 2019)

**Objektem trestného činu podle § 227 trestního zákoníku je nejen zájem na řádné činnosti orgánů veřejné moci, nýbrž odvozeně také zájem věřitele na úplném zjištění majetku dlužníka. Neobstojí proto závěr obvodního státního zastupitelství, že objektem skutkové podstaty trestného činu je pouze zájem na řádné činnosti orgánů veřejné moci, aby mohly náležitě zjistit majetek dlužníka, a že poškozeným je tak stát, nikoli stěžovatel jako věřitel, neboť i on měl zájem na úplném a pravdivém prohlášení tohoto dlužníka o svém majetku. Z tohoto důvodu navrhl nejen exekuci, ale i prohlášení o majetku, které dlužník zmařil, a byl-li jako exekuční věřitel nekonáním dlužníka poškozen, podal na něj také trestní oznámení pro podezření ze spáchání přečinu porušení povinnosti učinit pravdivé prohlášení o majetku.**

**Vykonával-li stěžovatel od samého počátku trestního řízení práva, která trestní řád poškozenému přiznává, a orgány činné v trestním řízení s ním takto jednaly, přijímaly jeho podání a věcně o nich rozhodovaly, aniž by jej upozornily na to, že nemá postavení poškozeného, přičemž i výkladem hmotněprávních norem podústavního práva lze jeho oprávnění dovodit, jeví se postup obvodního státního zastupitelství, které mu v napadeném usnesení postavení poškozeného nepřiznalo, jako formální a překvapivý. Nepřijetím stížnosti stěžovatele k meritornímu projednání tak bylo porušeno jeho ústavní právo na soudní a jinou právní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Josefa Fialy a soudců Radovana Suchánka a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatele Z. J., advokáta, proti usnesení Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 2 ze dne 8. srpna 2018 sp. zn. 2 ZT 75/2018, za účasti Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 2 jako účastníka řízení, takto:

**I. Usnesením Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 2 ze dne 8. srpna 2018 sp. zn. 2 ZT 75/2018 bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní a jinou právní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Usnesení Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 2 ze dne 8. srpna 2018 sp. zn. 2 ZT 75/2018 se ruší.**

## Odůvodnění

### I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví

označeného rozhodnutí s tvrzením, že jím byla porušena jeho ústavně zaručená práva zakotvená v čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) ve spojení s čl. 1 odst. 1 a čl. 96 odst. 1 Ústavy.

2. Z obsahu vyšetřovacího spisu Policie České republiky, Obvodního ředitelství policie Praha 2, Odboru hospodářské kriminality, 3. oddělení, (dále jen „policejní orgán“) se podává, že policejní orgán zahájil dne 12. 4. 2017 pod č. j. KRPA-104320-2/TČ-2017-001293 podle § 158 odst. 3 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „tr. řád“) na základě oznámení stěžovatele úkony trestního řízení ve věci přečinu porušení povinnosti učinit pravdivé prohlášení o majetku podle § 227 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „tr. zákoník“).

3. Usnesením policejního orgánu ze dne 23. 10. 2017 č. j. KRPA-104320-37/TČ-2017--001293 byla podle § 159a odst. 1 tr. řádu uvedená trestní věc odložena s tím, že nejde o podezření ze spáchání trestného činu a není namístě věc vyřídit jinak.

4. Proti usnesení policejního orgánu podal stěžovatel jako poškozený dne 25. 10. 2017 stížnost, na základě které Obvodní státní zastupitelství pro Prahu 2 (dále jen „obvodní státní zastupitelství“) usnesením ze dne 15. 12. 2017 č. j. 2 ZN 2554/2017-27 podle § 149 odst. 1 tr. řádu rozhodnutí policejního orgánu zrušilo a podle § 149 odst. 1 písm. b) tr. řádu policejnímu orgánu uložilo, aby o věci znovu jednal a rozhodl.

5. Usnesením policejního orgánu ze dne 6. 4. 2018 č. j. KRPA-104320-66/TČ-2017--001293 bylo podle § 160 odst. 1 tr. řádu zahájeno trestní stíhání E. S. jako obviněného ze spáchání přečinu porušení povinnosti učinit pravdivé prohlášení o majetku podle § 227 tr. zákoníku. Opis usnesení byl stěžovateli doručen přípisem ze dne 6. 4. 2018.

6. Usnesením obvodního státního zastupitelství ze dne 16. 5. 2018 sp. zn. 2 ZT 75/2018 bylo ke stížnosti obviněného podle § 149 odst. 1 písm. b) tr. řádu rozhodnutí policejního orgánu zrušeno a bylo mu uloženo, aby o věci znovu jednal a rozhodl.

7. Usnesením policejního orgánu ze dne 11. 7. 2018 č. j. KRPA-104320-97/TČ-2017--001293 pak byla podle § 159a odst. 1 tr. řádu odložena věc podezření ze spáchání přečinu porušení povinnosti učinit pravdivé prohlášení o majetku podle § 227 tr. zákoníku, kterého se mohl dopustit E. S. jednáním popsaným ve výroku, mimo jiné tím, že v řízení před soudním exekutorem JUDr. Ivo Luhanem, pověřeným vedením exekuce podle vykonatelného elektronického platebního rozkazu obvodního soudu ze dne 24. 5. 2016 č. j. EPR 100992/2016 oprávněného (stěžovatele) v rámci exekuce vedené Exekutorským úřadem pro Prahu 1 pod sp. zn. 099 Ex 2531/16 k vymožení částky 21 600 Kč s příslušenstvím, odmítl splnit zákonnou povinnost učinit pravdivé prohlášení o svém majetku a bez omluvy se nedostavil do sídla exekutora k soudnímu úkonu nařízenému na 5. 4. 2017.

8. Proti uvedenému rozhodnutí podal stěžovatel stížnost, kterou obvodní státní zastupitelství napadeným usnesením podle § 148 odst. 1 písm. b) tr. řádu zamítlo s tím, že byla podána osobou neoprávněnou. Své rozhodnutí odůvodnilo zjištěním, že u přečinu porušení povinnosti učinit pravdivé prohlášení o majetku je poškozeným stát, nikoliv osoba oprávněného v rámci exekučního řízení. Je tak zřejmé, že stěžovatel není oprávněn podat si v rámci trestního řízení stížnost.

## II. Argumentace stěžovatele

9. Stěžovatel rekapituluje průběh řízení před orgány činnými v trestním řízení, přičemž uvádí, že proti poslednímu rozhodnutí policejního orgánu o odložení věci podal včasnou a přípustnou stížnost, kterou posléze doplnil. Podle jeho názoru neobstojí závěr napadeného usnesení, že objektem skutkové podstaty trestného činu podle § 227 tr. zákoníku je zájem na řádné činnosti orgánů veřejné moci, aby mohly náležitě zjistit existenci majetku a jeho případný rozsah pro účely exekučního řízení, a že poškozeným je tak stát. Má za to, že jde o trestný čin

proti majetku, takže jeho objektem je zájem na ochraně majetku, nikoliv řádná činnost orgánů veřejné moci, a poškozeným je exekuční věřitel. Připomíná, že v průběhu řízení vykonával práva poškozeného podle trestního řádu, a jelikož mu byl doručen i opis rozhodnutí o odložení věci, napadl jej v souladu s poučením opravným prostředkem. Tím, že obvodní státní zastupitelství odmítlo přezkoumat postup policejního orgánu, zasáhlo do jeho práva zaručeného v čl. 36 a násl. Listiny a popřelo též zásadu dvojinstančnosti řízení. Napadené rozhodnutí pro něj bylo překvapivé.

## III. Vyjádření účastníka řízení

10. Obvodní státní zastupitelství nad rámec odůvodnění napadeného usnesení odkázalo na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 25. 7. 2018 sp. zn. 5 Tdo 770/2018, v němž bylo konstatováno, že objektem skutkové podstaty trestného činu podle § 227 tr. zákoníku je zájem na řádné činnosti orgánů veřejné moci a že poškozeným je stát. Poukázalo i na obdobný případ řešený Ústavním soudem usnesením ze dne 18. 12. 2008 sp. zn. I. ÚS 1436/08 (dostupným jako všechna rozhodnutí Ústavního soudu na http://nalus.usoud.cz). Připomnělo, že jestliže poškozený nemá ústavně zaručené právo na to, aby byl trestně stíhán ten, kdo mu způsobil škodu, tím spíše nemá ústavně zaručené právo, aby byl někdo trestně stíhán určitým způsobem. V trestním řízení nejde v prvé řadě o právo poškozeného či jakékoli jiné osoby, ale o právo a věc státu, aby ve veřejném zájmu bylo stíháno a odsouzeno jednání, které zákon označuje za trestné. Nepřiznáním postavení poškozeného tak nemohlo být jakkoli zasaženo do ústavních práv stěžovatele. Způsobení škody na cizím majetku není zákonným znakem skutkové podstaty přečinu porušení povinnosti učinit pravdivé prohlášení o majetku a i z praktických důvodů je vyloučeno, aby taková škoda byla vyčíslena. Nadto poukázalo na nikoli vysokou exekučně vymáhanou částku, takže exekutor nepochybně mohl zjistit majetek povinného dostačující k uspokojení stěžovatele i jinými způsoby. Závěrem vysvětlil, že před vydáním napadeného rozhodnutí bylo stěžovateli postavení poškozeného přiznáno nesprávně.

11. V replice na vyjádření obvodního státního zastupitelství stěžovatel nad rámec argumentace uplatněné v ústavní stížnosti uvádí, že zájem na řádné činnosti orgánů veřejné moci není jediným objektem trestného činu porušení povinnosti učinit pravdivé prohlášení o majetku, což vyvozuje z toho, že dříve bylo totožné jednání trestné podle § 256 odst. 1 písm. d) zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, (dále též jen „tr. zákon“) jako trestný čin poškozování věřitele. Poukázal též na odlišnosti od případu řešeného Nejvyšším soudem pod sp. zn. 5 Tdo 770/2018. Podle názoru stěžovatele nebylo obvodní státní zastupitelství oprávněno odmítnout stížnost ani s ohledem na § 142 odst. 1 tr. řádu.

## IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

12. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž bylo napadené rozhodnutí vydáno, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je advokátem, který podle stanoviska pléna Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2015 sp. zn. Pl. ÚS-st. 42/15 (ST 42/79 SbNU 637; 290/2015 Sb.) nemusí být zastoupen jiným advokátem. Ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

## V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

13. Po zvážení stížnostních námitek a obsahu příslušného spisového materiálu dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

14. Ústavní soud posoudil ústavní stížnost z hlediska kompetencí daných mu Ústavou, tj. z pozice soudního orgánu ochrany ústavnosti, který není další instancí v systému obecného soudnictví ani soudem nadřízeným obecným soudům a obdobně i dalším orgánům veřejné moci

(čl. 83 a čl. 91 odst. 1 Ústavy). Do jejich rozhodovací pravomoci je oprávněn zasahovat pouze za předpokladu, že není postupováno v souladu s principy obsaženými v hlavě páté Listiny.

15. Z ustálené judikatury Ústavního soudu vyplývá, že zasahování do rozhodování orgánů činných v přípravném řízení Ústavní soud považuje, s výjimkou situací mimořádných, za všeobecně nepřípustné, případně nežádoucí [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 62/95 ze dne 30. 11. 1995 (N 78/4 SbNU 243), usnesení sp. zn. IV. ÚS 316/99 ze dne 6. 9. 1999, usnesení sp. zn. I. ÚS 486/01 ze dne 11. 12. 2001, usnesení sp. zn. IV. ÚS 213/03 ze dne 21. 11. 2003, usnesení sp. zn. IV. ÚS 262/03 ze dne 30. 6. 2003 a další]. Jeho kasační intervence má své místo pouze v případech, kdy se postup orgánů činných v trestním řízení zcela vymyká ústavnímu, resp. zákonnému procesněprávnímu rámci a jím založené vady, případně jejich důsledky, nelze v soustavě orgánů činných v trestním řízení, zejména obecných soudů, již nikterak odstranit (srov. usnesení sp. zn. III. ÚS 674/05 ze dne 25. 1. 2006).

16. Stěžovatel argumentuje primárně porušením práva na soudní a jinou právní ochranu, k němuž mělo dojít postupem obvodního státního zastupitelství při vydání napadeného rozhodnutí, kterým byla zamítnuta jeho stížnost proti usnesení policejního orgánu o odložení věci podezření ze spáchání trestného činu s odůvodněním, že není osobou oprávněnou k podání tohoto řádného opravného prostředku, čímž mu byla odňata do té doby přiznaná práva poškozeného.

17. Ústavní soud zdůrazňuje, že kromě zjevného a neodůvodněného vybočení z výkladového nebo aplikačního standardu, jenž je v soudní praxi obecně respektován, je protiústavní i přílišný formalismus při výkladu norem podústavního práva.

18. Podstatou posuzovaného případu je otázka, zda měla být stížnost stěžovatele proti usnesení policejního orgánu, kterým odložil trestní věc podezření ze spáchání trestného činu, řešena věcně či zda bylo namístě ji zamítnout z důvodu, že byla podána osobou neoprávněnou. Zatímco obvodní státní zastupitelství dospělo k závěru, že k podání opravného prostředku není stěžovatel oprávněn, přičemž mu nepřiznalo postavení poškozeného, stěžovatel vyslovuje přesvědčení opačné, které vyvozuje jednak z dosavadního postupu v řízení, kdy s ním bylo jednáno jako s poškozeným, a jednak z povahy skutkové podstaty trestného činu, z něhož byl E. S. policejním orgánem obviněn.

19. S obvodním státním zastupitelstvím lze souhlasit v tom, že trestný čin porušení povinnosti učinit pravdivé prohlášení o majetku, upravený v § 227 tr. zákoníku v hlavě páté zvláštní části trestního zákoníku mezi trestnými činy proti majetku, je oproti jiným majetkovým trestným činům specifickým typem trestné činnosti, neboť zákonodárce tímto ustanovením chrání především zájem na řádné činnosti orgánů veřejné moci, aby mohly náležitě zjistit existenci majetku a jeho případný rozsah pro účely soudního či jiného obdobného řízení (viz obvodním státním zastupitelstvím poukazované usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 770/2018). Není však současně pochyb o tom, že jeho druhotným objektem je i majetek, což vyplývá ze systematického zařazení do části páté zvláštní části tr. zákoníku, nadepsané jako „trestné činy proti majetku“. To lze vyvodit i z toho, že totožné jednání bylo dříve trestné podle § 256 odst. 1 písm. d) zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, jako trestný čin poškozování věřitele, kdy šlo o postih za maření možnosti orgánů veřejné moci a věřitele náležitě zjistit majetkové poměry povinné osoby. Protože znění § 227 tr. zákoníku v podstatě odpovídá dřívější právní úpravě v § 256 odst. 1 písm. d) tr. zákona (nyní je trestní postih koncipován obecněji), objektem trestného činu podle § 227 tr. zákoníku je tak nejen zájem na řádné činnosti orgánů veřejné moci, nýbrž odvozeně také zájem věřitele na úplném zjištění majetku dlužníka. Neobstojí proto závěr obvodního státního zastupitelství, že objektem skutkové podstaty trestného činu je pouze zájem na řádné činnosti orgánů veřejné moci, aby mohly náležitě zjistit majetek dlužníka, a že poškozeným je tak stát, nikoli stěžovatel jako věřitel, neboť i on měl zájem na úplném a pravdivém prohlášení tohoto dlužníka o jeho majetku. Z tohoto důvodu navrhl nejen exekuci, ale i prohlášení o majetku, které dlužník zmařil. Protože byl jako exekuční

věřitel nekonáním dlužníka poškozen, podal na něj také trestní oznámení pro podezření ze spáchání přečinu porušení povinnosti učinit pravdivé prohlášení o majetku.

20. V posuzované věci nelze odhlédnout ani od toho, že v celém řízení předcházejícím vydání napadeného rozhodnutí stěžovatel vykonával práva poškozeného podle tr. řádu. Obvodnímu státnímu zastupitelství adresoval oznámení o skutečnostech nasvědčujících spáchání trestného činu, u policejního orgánu podal vysvětlení, k jeho stížnosti bylo první usnesení policejního orgánu o odložení věci obvodním státním zastupitelstvím zrušeno a policejnímu orgánu bylo uloženo, aby o věci znovu jednal a rozhodl, jako poškozenému mu bylo v souladu s § 160 odst. 2 větou druhou tr. řádu doručeno usnesení o zahájení trestního stíhání E. S., policejní orgán mu podle § 65 odst. 1 tr. řádu umožnil prostudovat spisový materiál, obdržel i druhé usnesení policejního orgánu o odložení věci, v němž byl poučen o možnosti podat stížnost. Jeho včasná a přípustná stížnost však byla překvapivě stejným státním zastupitelstvím, které na základě jeho první stížnosti původní rozhodnutí policejního orgánu o odložení věci zrušilo, zamítnuta s tím, že stěžovatel není poškozeným, a proto mu nepřísluší procesní práva podle tr. řádu.

21. Vykonával-li stěžovatel od samého počátku trestního řízení práva, která tr. řád poškozenému přiznává, a orgány činné v trestním řízení s ním takto jednaly, přijímaly jeho podání a věcně o nich rozhodovaly, aniž by jej upozornily na to, že nemá postavení poškozeného, přičemž i výkladem hmotněprávních norem podústavního práva lze jeho oprávnění dovodit, jeví se postup obvodního státního zastupitelství, které mu v napadeném usnesení postavení poškozeného nepřiznalo, jako formální a překvapivý. Nepřijetím stížnosti stěžovatele k meritornímu projednání tak bylo porušeno jeho ústavní právo na soudní a jinou právní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny.

22. Argumentuje-li obvodní státní zastupitelství ve vyjádření k ústavní stížnosti rozhodnutími Ústavního soudu řešícími postavení poškozeného v trestním řízení, z obsahu ústavní stížnosti vyplývá, že stěžovatel se v ní nedomáhá obvinění E. S., ale dodržení svých procesních oprávnění podle tr. řádu, která mu byla do okamžiku vydání napadeného usnesení přiznána. Kasačním nálezem tedy Ústavní soud nijak nepředjímá samotný výsledek řízení zahájeného na základě oznámení stěžovatele.

23. Z výše vyložených důvodů Ústavní soud napadené usnesení obvodního státního zastupitelství podle § 82 odst. 1 a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

# Č. 100
# Úhrada nákladů exekuce, které nebyly soudním exekutorem přihlášeny do insolvenčního řízení
# (sp. zn. II. ÚS 3303/18 ze dne 28. května 2019)

**Právní názor obsažený v odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu – má-li obecnou povahu (tzv. „zobecňující potenciál“) – je závazný při řešení typově shodných případů. Je tomu tak mimo jiné proto, že jde o způsob interpretace a aplikace Ústavy, Listiny či mezinárodních závazků. Ústavní soud v minulosti dovodil vázanost obecných soudů právním názorem Ústavního soudu také z obecného principu rovnosti v právech podle čl. 1 věty první Listiny, neboť rovnost v právech zakládá též právo na předvídatelné rozhodování v obdobných případech, čímž vylučuje libovůli při aplikaci práva. Za porušení principu rovnosti v právech je pak nutno považovat rovněž takové případy, kdy obecný soud neposkytne účastníkům ochranu jejich základních práv a svobod, ač již ve skutkově obdobných případech byla Ústavním soudem přiznána.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudce Ludvíka Davida a soudkyně Kateřiny Šimáčkové ve věci ústavní stížnosti stěžovatele Romana Kvapila, zastoupeného Mgr. Ing. Pavlou Buxbaumovou, advokátkou, se sídlem Masarykovo nám. 37, Uničov, proti usnesení Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 24. 4. 2018 č. j. 64 EXE 3325/2017-40 a proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 7. 2018 č. j. 58 Co 237/2018-82, za účasti Obvodního soudu pro Prahu 4 a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a JUDr. Juraje Podkonického, Ph.D., se sídlem Evropská 663/132, Praha 6, zastoupeného JUDr. Pavlem Truxou, advokátem, se sídlem Josefa Knihy 177, Rokycany, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**I. Usnesením Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 24. 4. 2018 č. j. 64 EXE 3325/2017-40 a usnesením Městského soudu v Praze ze dne 19. 7. 2018 č. j. 58 Co 237/2018--82 bylo porušeno právo stěžovatele na ochranu vlastnictví a právo na spravedlivý proces a přístup k soudu zaručené čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.**

**II. Tato rozhodnutí se proto ruší.**

## Odůvodnění

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

1. Ústavnímu soudu byla doručena ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a ustanovení § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb.,

o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o Ústavním soudu“). Stěžovatel se ústavní stížností domáhá zrušení výše uvedených rozhodnutí, neboť má za to, že jimi bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces a přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 a násl. Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a podle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a právo na ochranu vlastnictví podle čl. 11 Listiny a podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

2. Ze spisu Obvodního soudu pro Prahu 4 (dále též jen „obvodní soud“) sp. zn. 64 EXE 3325/2017 se zejména podává, že obvodní soud v záhlaví označeným usnesením zamítl návrh povinného (stěžovatele) na zastavení exekuce, jejímž provedením byl usnesením ze dne 20. 10. 2017 č. j. 64 EXE 3325/2017-14 pověřen soudní exekutor Mgr. Dušan Šnaider, Exekutorský úřad Praha-západ. Stěžovatel navrhl zastavení exekuce z důvodu, že u něj proběhlo insolvenční řízení, po jehož ukončení byl od placení doposud neuspokojených pohledávek osvobozen. Oprávněný JUDr. Juraj Podkonický, Ph.D., s návrhem na zastavení exekuce nesouhlasil, neboť vymáhaná pohledávka vznikla až po skončení insolvenčního řízení, do kterého z uvedeného důvodu ani nemohla být přihlášena, a proto se na ni osvobození povinného nevztahuje.

3. Obvodní soud vycházel z toho, že Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 11. 1. 2016 č. j. KSOS 39 INS 32851/2013-B13 rozhodl o oddlužení stěžovatele (povinného) tak, že vzal na vědomí jeho oddlužení plněním splátkového kalendáře, dále schválil odměnu a hotové výdaje insolvenčního správce a zprostil ho funkce. Dále osvobodil stěžovatele od pohledávek zahrnutých do oddlužení v rozsahu, v němž dosud nebyly uspokojeny s tím, že osvobození se vztahuje i na věřitele, k jejichž pohledávkám se v insolvenčním řízení nepřihlíželo, a na věřitele, kteří své pohledávky do insolvenčního řízení nepřihlásili, ač tak měli učinit. Současně rozhodl, že osvobození se vztahuje i na ručitele a jiné osoby, které měly vůči dlužníkovi pro jeho pohledávky právo postihu. Citované usnesení Krajského soudu v Ostravě nabylo postupně právní moci ke dni 11. 1. 2016, ke dni 27. 1. 2016 a ke dni 9. 2. 2016.

4. Návrhu stěžovatele podle soudu prvního stupně nebylo lze vyhovět, neboť exekučním titulem v dané věci je usnesení soudního exekutora ze dne 22. 3. 2016 č. j. 067 Ex 215772/09--74, jehož výrokem II byla stěžovateli uložena povinnost zaplatit soudnímu exekutorovi JUDr. Juraji Podkonickému – nyní oprávněnému – na nákladech exekuce částku 9 377,50 Kč. Toto usnesení nabylo právní moci a vykonatelnosti dne 27. 4. 2016. Jelikož tedy pohledávka oprávněného, jejíhož plnění se v tomto exekučním řízení domáhá, vznikla až po pravomocném ukončení insolvenčního řízení vedeného s povinným (stěžovatelem), nevztahuje se na ni osvobození od placení pohledávek zahrnutých do splněného oddlužení. Pohledávka, která nově vznikla až při rozhodnutí oprávněného soudního exekutora o zastavení exekuce, nemohla být do insolvenčního řízení přihlášena, neboť v té době ještě neexistovala.

5. K odvolání stěžovatele Městský soud v Praze (dále též jen „městský soud“) ústavní stížností napadeným usnesením prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Městský soud vyšel zejména z toho, že exekuční titul je v dané věci představován usnesením soudního exekutora (oprávněného), které bylo vydáno dne 22. 3. 2016. Tímto usnesením soudní exekutor podle § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř. zastavil exekuci a současně jím uložil stěžovateli, aby k jeho rukám zaplatil náklady exekuce v částce 9 377,50 Kč. Okamžik vydání tohoto rozhodnutí, které má v části týkající se nákladů exekuce konstitutivní povahu (v dané souvislosti městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2007 sp. zn. 29 Cdo 238/2007), stejně jako okamžik, k němuž se posléze usnesení stalo vykonatelným (dne 27. 4. 2016), spadají až do doby po skončení insolvenčního řízení, v němž byl řešen úpadek stěžovatele. Naopak usnesení, jímž insolvenční soud vzal na vědomí splnění oddlužení stěžovatele a jímž ho osvobodil od placení pohledávek, bylo vydáno již dne 11. 1. 2016. Nadto městský soud zdůraznil, že v dané procesní situaci by znamenalo posuzování účinků insolvenčního řízení na pohledávku oprávněného ve svém důsledku posuzování věcné správnosti rozhodnutí oprávněného, které má být nyní

vykonáváno. Exekuční soud ale není oprávněn posuzovat věcnou správnost exekučního titulu, nýbrž obsahem tohoto rozhodnutí je vázán a je povinen z něho vycházet.

6. Proti zmíněnému usnesení městského soudu podal stěžovatel souběžně s ústavní stížností dovolání [po dobu řízení před Nejvyšším soudem Ústavní soud přerušil řízení o ústavní stížnosti (srov. k tomu usnesení ze dne 29. 1. 2019 sp. zn. II. ÚS 3303/18)], to však bylo usnesením Nejvyššího soudu z 15. 1. 2019 sp. zn. 20 Cdo 4434/2018-134 odmítnuto pro nepřípustnost, neboť předmětem odvolacího řízení bylo peněžité plnění nepřesahující částku 50 000 Kč [srov. k tomu § 238 odst. 1 písm. c) o. s. ř.]. Po skončení dovolacího řízení tedy Ústavní soud následně pokračoval v řízení o věcném posouzení stěžovatelovy ústavní stížnosti (srov. usnesení Ústavního soudu z 26. 2. 2019 téže spisové značky, kterým bylo rozhodnuto, že se v řízení o ústavní stížnosti pokračuje).

7. Stěžovatelova argumentace se opírá zejména o dva nálezy Ústavního soudu [jedná se o nález sp. zn. IV. ÚS 3250/14 ze dne 1. 7. 2016 (N 123/82 SbNU 25) a nález sp. zn. II. ÚS 502/17 ze dne 10. 1. 2018 (N 4/88 SbNU 69)] s tím, že oba jsou plně aplikovatelné na tuto věc, nicméně soudy se jimi neřídily. Oba nálezy přitom vycházejí z toho, že exekutor má (může) svoji pohledávku představovanou náklady exekučního řízení přihlásit v rámci insolvenčního řízení. Přitom je třeba vycházet z toho, že uplatnění pohledávky přihláškou v insolvenčním řízení je právem věřitele (tzn. exekutora), nikoliv jeho povinností. Je přitom na věřiteli, aby zvážil, zda chce usilovat o uspokojení pohledávky touto cestou, či zda chce raději vyčkat skončení insolvenčního řízení a teprve následně usilovat o to, aby na jeho pohledávku bylo dlužníkem plněno. V posléze uvedeném případě se však věřitel vystavuje riziku, že v rámci insolvenčního řízení bude dlužníku povoleno oddlužení a v případě jeho úspěšného splnění bude soudem osvobozen od placení dosud neuspokojených částí pohledávek. Insolvenční zákon (ani exekuční řád) přitom z tohoto pravidla nestanoví pro případ pohledávky exekutora, který bude usilovat o náhradu nákladů exekuce, žádnou výjimku. I podle Nejvyššího soudu přitom platí [zde stěžovatel odkazuje zejména na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 11. 2010 sp. zn. 29 Cdo 3509/2010], že pohledávky, na které se vztahuje osvobození dlužníka od placení v souladu s ustanovením § 414 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, v neuhrazené části nezanikají, avšak je nelze přiznat v soudním nebo jiném řízení a ve vykonávacím řízení mají stejný režim jako pohledávky promlčené.

8. Ústavní soud přitom podle stěžovatele právě v nálezu sp. zn. II. ÚS 502/17 vyslovil, že závěry nálezu sp. zn. IV. ÚS 3250/14 jsou použitelné i na případ, kdy je již vydán pravomocný a vykonatelný exekuční titul o nákladech soudního exekutora. Není tedy podle stěžovatele chybou, když je věcná správnost exekučního titulu namítána až v navazujícím vykonávacím řízení.

## II. Vyjádření účastníků řízení, vedlejšího účastníka řízení a replika stěžovatele

9. Městský soud v Praze ve vyjádření k ústavní stížnosti zejména zdůraznil, že v daném typu řízení nebyl oprávněn podle svého názoru přezkoumávat věcnou správnost exekučního titulu (usnesení soudního exekutora), který má v části týkající se nákladů exekuce konstitutivní povahu a který byl vydán a stal se vykonatelným až po skončení insolvenčního řízení. K přezkoumání věcné správnosti exekučního titulu by bylo možné přistoupit jen v rámci řízení o řádných, případně mimořádných opravných prostředcích. Stěžovatel jako povinný však této možnosti nevyužil a následně v rámci exekučního řízení již věcnou správnost exekučního titulu namítat nemohl. Ústavní stížnost by tak měla být zamítnuta.

10. Rovněž Obvodní soud pro Prahu 4 ve svém vyjádření k ústavní stížnosti upozornil, že pohledávka oprávněného (soudního exekutora, který má v řízení o ústavní stížnosti postavení vedlejšího účastníka) ve výši 9 377,50 Kč se stala pravomocnou a vykonatelnou až po skončení insolvenčního řízení stěžovatele. Jelikož pohledávka oprávněného, jejíhož splnění se oprávněný

v tomto exekučním řízení domáhal, vznikla až po skončení insolvenčního řízení, nevztahuje se na ni osvobození od placení pohledávek zahrnutých do splněného oddlužení. S ohledem na to by měla být ústavní stížnost zamítnuta.

11. JUDr. Juraj Podkonický, Ph.D., jako vedlejší účastník ve svém vyjádření shrnul, že podle praxe, která byla pro okolnosti nyní posuzovaného případu určující, by byly náklady exekuce vedlejšího účastníka insolvenčním správcem popřeny jako neexistující, protože o nich během insolvenčního řízení ještě nebylo rozhodnuto. Nadto, tvrdí-li snad stěžovatel, že pohledávka vedlejšího účastníka jako soudního exekutora v době zahájení insolvenčního řízení již existovala, měl by zároveň vysvětlit, z jakého důvodu ji opomněl v insolvenčním návrhu uvést, když povinnost připojit k návrhu na povolení oddlužení mimo jiné i seznam veškerých závazků vyplývá přímo z insolvenčního zákona. Proti rozhodnutí vedlejšího účastníka o nákladech exekuce přitom mohl stěžovatel podat opravné prostředky, což však neudělal. Ústavní stížnost by tak podle vedlejšího účastníka měla být hodnocena jako nepřípustná – srov. k tomu výslovně usnesení sp. zn. II. ÚS 3475/15 ze dne 29. 8. 2017.

12. Vyjádření účastníků řízení a vedlejšího účastníka řízení Ústavní soud nezasílal stěžovateli k replice, neboť tato nepřesahují rámec argumentace ústavní stížností napadených rozhodnutí ani průběh dosavadního řízení.

## III. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

13. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně zdůrazňuje, že není součástí soudní soustavy, a nepřísluší mu proto ani právo vykonávat dohled nad rozhodovací činností obecných soudů [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 23/93 ze dne 1. 2. 1994 (N 5/1 SbNU 41)]. Do rozhodovací činnosti obecných soudů je oprávněn zasáhnout pouze tehdy, došlo-li jejich pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byl stěžovatel účastníkem, k porušení jeho základních práv či svobod chráněných ústavním pořádkem. Skutečnost, že se obecný soud opřel o právní názor (resp. o výklad zákona, případně jiného právního předpisu), se kterým se stěžovatel neztotožňuje, nezakládá sama o sobě relevantní důvod k podání ústavní stížnosti [viz nález sp. zn. IV. ÚS 188/94 ze dne 26. 6. 1995 (N 39/3 SbNU 281)]. Ústavní soud však na druhé straně konstatuje, že výklad a následná aplikace právních předpisů obecnými soudy mohou být v některých případech natolik 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. To je právě případ stěžovatele.

14. Dle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby. Není přitom sporu, že odůvodnění nálezu je spjato s jeho výrokem a právě (a jen) v rámci odůvodnění musí být tento výrok vykládán. Tato vázanost právním názorem Ústavního soudu vyplývá ze samotného smyslu kasace i ze znění čl. 89 odst. 2 Ústavy.

15. V souladu s četnou judikaturou Ústavního soudu [srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 18. 3. 1997 sp. zn. I. ÚS 70/96 (N 29/7 SbNU 191); nález sp. zn. Pl. ÚS 41/02 ze dne 28. 1. 2004 (N 10/32 SbNU 61; 98/2004 Sb.) a další] je rovněž obecně přijímáno, že právní názor obsažený v odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu – má-li obecnou povahu (tzv. „zobecňující potenciál“) – je závazný při řešení typově shodných případů. Je tomu tak mimo jiné proto, že jde o způsob interpretace a aplikace Ústavy, Listiny či mezinárodních závazků. Ústavní soud v minulosti dovodil vázanost obecných soudů právním názorem Ústavního soudu také z obecného principu rovnosti v právech podle čl. 1 věty první Listiny, neboť rovnost v právech zakládá též právo na předvídatelné rozhodování v obdobných případech, čímž vylučuje libovůli při aplikaci práva. Za porušení principu rovnosti v právech je pak nutno považovat rovněž takové případy, kdy obecný soud neposkytne účastníkům ochranu jejich základních práv a svobod, ač již ve skutkově obdobných případech byla Ústavním soudem přiznána.

16. Nálezy Ústavního soudu – vedle specifického řízení o kontrole norem – tedy z tohoto pohledu představují závazná interpretační vodítka pro rozhodování ve skutkově a právně obdobných věcech, od nichž je sice možné se odklonit, to ovšem pouze ve výjimečných a racionálně odůvodněných případech [srov. k tomu v širších souvislostech např. Kühn, Z. Proč si kontinentální právníci myslí, že jejich judikatura není závazná aneb patero důvodů pro odlišnou kontinentální koncepci precedentu. In Pezl, T. (ed.). Závaznost rozhodování ústavních soudů: sborník příspěvků: mezinárodní teoretický seminář pořádaný dne 23. 4. 2004 Právnickou fakultou Západočeské univerzity v Plzni. Plzeň: Západočeská univerzita, 2004, s. 39–46, nebo nález sp. zn. I. ÚS 2219/12 ze dne 17. 4. 2014 (N 61/73 SbNU 163)]. Judikatura Ústavního soudu přitom plně zavazuje rovněž samotný Ústavní soud, resp. jeho jednotlivé senáty; samozřejmě s výjimkou případu uvedeného v ustanovení § 23 zákona o Ústavním soudu, podle něhož dospěje-li senát v souvislosti se svou rozhodovací činností k právnímu názoru odchylnému od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu (nikoli tedy v usnesení), předloží otázku k posouzení plénu a stanoviskem pléna je senát v dalším řízení vázán.

17. Podle § 414 odst. 1 a 2 insolvenčního zákona platí – zjednodušeně řečeno, a jak již bylo naznačeno shora – že splní-li dlužník řádně a včas všechny povinnosti podle schváleného způsobu oddlužení, vydá insolvenční soud usnesení, jímž dlužníka osvobodí od zbylých částí pohledávek zahrnutých do oddlužení, které doposud nebyly dlužníkem uspokojeny. Toto osvobození se vztahuje také na věřitele, k jejichž pohledávkám se v insolvenčním řízení nepřihlíží, a na věřitele, kteří své pohledávky do insolvenčního řízení nepřihlásili, ač tak učinit měli. Podle § 109 odst. 1 písm. c) insolvenčního zákona dále platí, že okamžikem zahájení insolvenčního řízení lze nařídit nebo zahájit výkon rozhodnutí či exekuci na majetek dlužníka nebo na majetek náležející do majetkové podstaty, nelze však ani exekuci, ani výkon rozhodnutí provést. Podle § 173 insolvenčního zákona podávají věřitelé přihlášky pohledávek u insolvenčního soudu od zahájení insolvenčního řízení až do uplynutí lhůty stanovené rozhodnutím soudu o úpadku. K později podaným přihláškám se nepřihlíží a na základě opožděně uplatněných přihlášek se pohledávky neuspokojují.

18. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 3250/14 Ústavní soud (mimo jiné) s odkazem na právě parafrázovaná ustanovení vyšel z toho, že náklady exekuce nese v zásadě povinný s tím, že povinnost k jejich úhradě vzniká již zahájením exekuce (v eventuálním příkazu k úhradě nákladů exekuce se tedy stanoví jejich výše, nikoliv samotná povinnost k jejich úhradě). Je-li tedy během běžícího exekučního řízení zahájeno insolvenční řízení, má exekutor vůči povinnému nárok na náhradu nákladů exekuce. K jejich úhradě pak dochází tak, že je exekutor v souladu s § 173 insolvenčního zákona přihlásí do insolvenčního řízení jako ostatní věřitelé dlužníka. Neučiní-li tak, jeho pohledávka sice nezaniká, avšak nelze ji podle rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Cdo 3509/2010 přiznat v soudním nebo jiném řízení a ve vykonávacím řízení má stejný režim jako pohledávka promlčená. Skutečnost, že se vůči dlužníku nelze úspěšně soudně domáhat (s)plnění jeho závazků mimo rámec procesu oddlužení, vyplývá podle nálezu sp. zn. IV. ÚS 3250/14 též z toho – což lze považovat za nosné důvody tohoto nálezu – že „smysl a účel institutu oddlužení, jenž je sanačním způsobem řešení úpadku [tkví v tom], aby dlužník byl po jeho úspěšném provedení skutečně ‚oddlužen‘. Děje se tak cestou osvobození dlužníka od placení pohledávek, zahrnutých do oddlužení, v rozsahu, v němž dosud nebyly uspokojeny, jakož i pohledávek, které nebyly věřiteli vůbec uplatněny přihláškou pohledávky, ačkoli takto uplatněny být mohly (srov. § 414 insolvenčního zákona). Insolvenční zákon (ani exekuční řád) přitom z tohoto pravidla nestanoví pro případ pohledávky soudního exekutora, který bude usilovat o úhradu nákladů exekuce, žádnou výjimku. … Opačný závěr by totiž zcela popíral smysl oddlužení, neboť si lze snadno představit situaci, kdy by se dlužník, který splnil podmínky pro oddlužení, znovu ocitl v dluhové pasti, tentokráte proto, že by nebyl

schopen dostát povinnosti k úhradě nákladů exekuc[e], kter[á] vůči němu byl[a] nařízen[a] ještě v době před zahájením insolvenčního řízení. Takový výklad však zjevně připustit nelze“.

19. Na tato východiska pak Ústavní soud bezvýhradně navázal i v nálezu sp. zn. II. ÚS 502/17 (k němuž sám městský soud v ústavní stížností napadeném usnesení poznamenal, že je svou podstatou identický s nyní projednávanou věcí). Nad rámec nálezu sp. zn. IV. ÚS 3250/14 se však musel Ústavní soud vypořádat s otázkou, zda je tento nález (tedy nález sp. zn. IV. ÚS 3250/14) aplikovatelný i v situaci, kdy exekutor svoje náklady exekuce vyčíslí po skončení insolvenčního řízení (respektive po úspěšném oddlužení), a to ve svém usnesení, byť povinný proti takovému postupu neuplatnil opravné prostředky a zmiňované rozhodnutí exekutora nabyde i ve výroku o náhradě nákladů exekučního řízení právní moci a stane se vykonatelným titulem v (eventuálním) dalším vykonávacím řízením.

20. Ústavní soud přitom dospěl ke kladnému závěru, a to právě s ohledem na prioritu ochrany smyslu a účelu oddlužení (srovnej shora). V té souvislosti upozornil, že mělo-li by být následné rozhodnutí soudního exekutora v řízení navazujícím na oddlužení vykonáno, znamenalo by to zjevnou nespravedlnost a ve svém důsledku popření principů ovládajících demokratický právní stát (v daném kontextu Ústavní soud odkázal rovněž například na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. února 2013 sp. zn. 20 Cdo 1394/2012). Přitom tzv. „jiný důvod“ ve smyslu § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř. (srov. „Výkon rozhodnutí bude zastaven, jestliže … je nepřípustný, protože je tu jiný důvod, pro který rozhodnutí nelze vykonat.“) musí být podle výslovného odkazu uvedeného v nálezu sp. zn. II. ÚS 502/17 vyložen a aplikován právě tak, aby eventuálnímu pokusu o získání náhrady nákladů exekučního řízení bylo zabráněno.

21. Byť by v tomto bodě mohl Ústavní soud odůvodnění tohoto nálezu uzavřít, neboť není zásadně pochybnosti o tom, že oba shora citované nálezy (tedy nález sp. zn. II. ÚS 502/17 a nález sp. zn. IV. ÚS 3250/14) na právě posuzovanou věc bezprostředně dopadají – i zde se ostatně jedná o rozhodování otázek náhrady nákladů řízení v bagatelní výši, nicméně je potřeba posilovat zájem na důsledném dodržování judikatury Ústavního soudu (srov. k tomu bod 10 nálezu sp. zn. II. ÚS 502/17) – považuje Ústavní soud za potřebné doplnit ještě následující.

22. Již například ve stanovisku pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 23/06 ze dne 12. 9. 2006 (ST 23/42 SbNU 545) a v rozhodnutích na něj navazujících Ústavní soud upozornil, že exekutor při své činnosti vystupuje v postavení podnikatele, na druhou stranu jeho funkce má i veřejnoprávní rysy už proto, že jeho úkony se považují za úkony soudu v mezích jeho oprávnění, kdy ani exekutor nemůže své pověření k provedení exekuce bez dalšího odmítnout. Je tedy podle Ústavního soudu spravedlivé, aby mu příslušela odpovídající odměna za vykonanou práci. Na druhou stranu ze samotné judikatury Ústavního soudu vyplývá, že nejsou-li uspokojeny vždy všechny nároky exekutora, není taková situace a priori protiústavní (srov. k tomu usnesení sp. zn. I. ÚS 1619/11 ze dne 14. 3. 2012). Je tomu tak zčásti i proto, že exekutor svoji činnost vykonává na vlastní riziko, odměna (jeho zisk) a náklady ale tvoří samostatné skupiny, které jsou mu nahrazovány – na rozdíl od běžného podnikatele – odděleně. Stát tedy pomocí právních norem mimo jiné eliminuje situace, kdy by exekutorovi jeho činnost negenerovala vůbec žádný zisk, a to navíc za situace, kdy exekutoři mají v podmínkách České republiky na provádění exekucí v podstatě monopolní postavení.

23. Důsledně vzato pak výklad zaujatý Ústavním soudem a Nejvyšším soudem ve shora citované judikatuře žádnou z těchto garancí principiálně nenarušuje, neboť exekutor má jako věřitel právo (a jak zdůrazňuje Nejvyšší soud nikoliv povinnost) své náklady přihlásit jako pohledávku do insolvenčního řízení. Stát – v tomto případě jeho soudy – tak ani v rámci těchto typových okolností – z nichž minimálně vychází skutkový rámec nálezu sp. zn. II. ÚS 502/17 a tohoto nálezu – nevytváří pro exekutory bezvýchodnou situaci. Naopak výklad opačný, umožňující soudnímu exekutorovi uplatňovat vůči oddluženému účastníku insolvenčního (resp. exekučního) řízení pohledávky z období, z něhož má oddlužením ve smyslu zákona a po splnění zákonných podmínek vyjít skutečně oddlužen, podle Ústavního soudu nepřiměřeně

upřednostňuje zájem exekutora jako právního profesionála a jako subjektu podílejícího se – za účelem dosažení zisku – na exekučním řízení. I Evropský soud pro lidská práva ve své judikatuře přitom připouští (srov. rozsudek ze dne 18. 10. 2011 ve věci *Graziani-Weiss proti Rakousku*, stížnost č. 31950/06), aby stát stanovil podmínky spojené s výkonem konkrétní právnické profese s tím, že povinnosti a omezení pro každou z nich nemohou být stejné, neboť se nenacházejí v obdobných situacích (srov. zejména § 65 citovaného rozsudku). Ani z hlediska časového kritéria, kdy judikatura obecných soudů zjevně připouštěla různá řešení ohledně možnosti uplatnění nákladů exekuce vůči oddluženému účastníku insolvenčního (exekučního) řízení [srov. k tomu judikaturu obecných soudů citovanou v bodě 29 nálezu sp. zn. IV. ÚS 3250/14 ze dne 1. 7. 2016 (N 123/82 SbNU 25)], není možné hodnotit změnu výkladu za *per se* protiústavní, došlo-li k ní proporcionálně a v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva nebo svobody [srov. k tomu přiměřeně nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.)]. Oba prvky – tedy přiměřenost řešení jak ve vztahu k oddluženému, tak ve vztahu k exekutorovi a ochrana jiného veřejného zájmu (resp. práva nebo svobody) – přitom Ústavním soudem a Nejvyšším soudem přijatá interpretace naplňuje.

24. V kontextu právě posuzovaného případu pak konečně Ústavní soud nemohl přehlédnout, že oba soudy přejaly tvrzení JUDr. Podkonického, že jeho konstitutivní rozhodnutí (alespoň tedy ve vztahu k náhradě nákladů exekuce) spadá až do doby po skončení insolvenčního řízení. To je jistě – čistě formálně – pravda, nicméně pro účely přístupu traktovaného v obou citovaných nálezech Ústavního soudu a v rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Cdo 3509/2010 by ovšem otázka měla znít spíše tak, co JUDr. Podkonickému bránilo, aby o jím posléze nárokované náhradě nákladů rozhodl dříve. Ústavní soud přitom odpověď na tuto otázku nijak nepředjímá (ostatně vzhledem k obecným východiskům uvedeným shora a vzhledem k závaznosti nálezové judikatury nemůže odpověď na ni závěr o protiústavnosti ústavní stížností napadených usnesení obecných soudů jakkoliv změnit) a hodnotí ji pouze z toho úhlu pohledu, že si ji obecné soudy v odůvodnění ústavní stížností napadených rozhodnutí nekladly, ač je zjevně rozdíl, byl-li by exekutor závislý na vydání rozhodnutí jiným subjektem, anebo vydá-li rozhodnutí představující pozdější exekuční titul sám. Z pohledu nosných důvodů obou nálezů Ústavního soudu pak není podstatné, zda o nákladech exekuce bylo rozhodnuto v průběhu exekučního řízení nebo až v rámci usnesení o zastavení exekuce, neboť rozhodné je zahájení insolvenčního řízení. V daném sporu přitom rovněž není časový sled událostí takový, že by ke zpeněžení majetku JUDr. Podkonickým došlo ještě před zahájením insolvenčního řízení, tzn. veškeré náklady by vznikly v době, kdy JUDr. Podkonický nemohl ani předpokládat budoucí insolvenční řízení, a byl by tak v legitimním očekávání, že za odvedenou práci obdrží odměnu bez toho, aniž by se musel podmínkám insolvenčního řízení podřizovat [srov. k tomu nález sp. zn. II. ÚS 2602/16 ze dne 3. 4. 2018 (N 65/89 SbNU 35)].

25. Naznačuje-li vedlejší účastník ve vyjádření k ústavní stížnosti, že nemohl závěry nyní aplikované nálezové judikatury předpokládat, neboť tato vznikla později, než došlo k některým procesním krokům v právě posuzované věci (a tento postup byl eventuálně souladný s tehdy dodržovanou praxí), pak nad rámec výše uvedeného Ústavní soud ještě připomíná ustálené stanovisko judikatury [srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 10. 2016 sp. zn. 30 Cdo 2561/2014 nebo nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3168/09 ze dne 5. 8. 2010 (N 158/58 SbNU 345)] a doktríny (srov. k tomu Kühn, Z. Prospektivní a retrospektivní působení judikatorních změn. Právní rozhledy, 2011, č. 6, s. 191–197), že eventuální změna judikatorního přístupu se musí projevit ve všech doposud neskončených řízeních, byť ke změně přístupu došlo až poté, co v takovém doposud neskončeném řízení byla vydána též (meritorní) rozhodnutí. Naplňuje se tak totiž retrospektivní působení judikatury, což je nutno odlišovat od (nežádoucího) retroaktivního působení právních norem.

26. Neobstojí konečně ani námitka, že Ústavní soud nálezem sp. zn. II. ÚS 502/17 nerespektoval své usnesení sp. zn. II. ÚS 3475/15 ze dne 29. 8. 2017. Je sice pravda, že Ústavní

soud tímto usnesením odmítl podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu pro nepřípustnost ústavní stížnost tehdejší stěžovatelky, neboť ta nepodala proti rozhodnutí exekutora o náhradě nákladů řízení opravný prostředek, nicméně jak bylo vysvětleno shora, dokonce ani usnesení jednotlivých senátů Ústavního soudu, jimiž byla ta která ústavní stížnost odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, nezakládá podmínku pro předložení věci plénu Ústavního soudu podle § 23 zákona o Ústavním soudu, chtěl-li by se některý ze senátů od právních názorů v těchto usneseních vyjádřených svým nálezem odchýlit [srov. k tomu též například nález sp. zn. I. ÚS 3344/12 ze dne 24. 7. 2013 (N 129/70 SbNU 193)]. Tím méně pak podmínku předložení věci k rozhodnutí plénu Ústavního soudu mohou zakládat usnesení přijatá soudcem zpravodajem pro některý z důvodů podle § 43 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Druhý senát Ústavního soudu nadto východiska v nálezu sp. zn. II. ÚS 502/17 dostatečně vysvětlil, a proto i v této věci se cítí tímto nálezem vázán a nemá důvod se od jeho závěrů jakkoliv odchylovat. Pro úplnost je možno ještě dodat, že zastavení exekuce podle § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř. není už pro povahu tohoto důvodu podmíněno nutností (důsledného) čerpání opravných prostředků ve fázi řízení, která výkonu rozhodnutí předcházela, a to ani ve vztahu k následnému kritériu přípustnosti ústavní stížnosti [srov. k tomu nález sp. zn. II. ÚS 2230/16 ze dne 1. 11. 2016 (N 206/83 SbNU 281)].

27. Ústavní soud v návaznosti na výše uvedené uzavírá, že Městský soud v Praze a Obvodní soud pro Prahu 4 porušily stěžovatelovo právo na spravedlivý proces, přístup k soudu a právo na ochranu vlastnictví, když nevyhověly jeho návrhu na zastavení exekuce přesto, že pro takový postup byly splněny podmínky plynoucí z nálezové judikatury Ústavního soudu, která je pro oba soudy závazná. Přitom je zjevné, že napadenými rozhodnutími nastolená situace se výrazně dotýká zejména majetkové sféry stěžovatele. Ústavní soud proto ústavní stížnosti vyhověl a napadená rozhodnutí podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zrušil.

# Č. 101
# Porušení svobody projevu stěžovatelky, která chtěla verbálně vyjádřit nesouhlas s pochodem Prague Pride, ze strany Policie České republiky (sp. zn. III. ÚS 3564/18 ze dne 28. května 2019)

**I. Z práva pokojně se shromažďovat (čl. 19 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 11 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) plyne státu nejen negativní závazek nezasahovat do výkonu tohoto práva, ale i pozitivní závazek podniknout kroky za účelem ochrany pokojného shromáždění před jeho narušením jinými osobami. Při plnění tohoto pozitivního závazku státu může Policie České republiky k ochraně pokojného shromáždění užít (vedle jiných zákonných prostředků) i výzvu dle § 43 odst. 1 písm. a) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, dle něhož je policista oprávněn přikázat každému, aby po nezbytnou dobu nevstupoval na policistou určené místo. Aby byla tato výzva v souladu s ústavním pořádkem, musí buď vůči vyzvané osobě reagovat na její konkrétní jednání, proti němuž je třeba shromáždění poskytnout ochranu, nebo musí existovat důvodný předpoklad opřený o dostatečná zjištění, že tato osoba má v úmyslu vystoupit proti shromáždění násilně, vyhrožovat účastníkům násilím či jim jinak znemožnit výkon jejich svobody se pokojně shromažďovat.**

**II. Verbální vyjádření nesouhlasu s konáním shromáždění, jeho cíli či názory jeho účastníků spadá pod ústavně chráněnou svobodu projevu (čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Ústavní ochrany však nepožívá násilné vystoupení proti shromáždění, dále jednání, jehož cílem je znemožnit jinému výkon jeho práva se pokojně shromažďovat, či slovní projev, jímž je účastníkům shromáždění vyhrožováno násilím, nebo jiný projev, který představuje exces z této svobody.**

**III. Zákonné vymezení případů, mezí a způsobů výkonu státní moci (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod; čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky) umožňuje za splnění všech zákonných podmínek na základě § 72 až 74 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, získat informace ze sociálních sítí, které nejsou volně veřejně přístupné, prostřednictvím informátora či prostřednictvím profilu na sociální síti zřízeného Policií České republiky tak, aby se jím zastřelo, že jde o profil užívaný pro služební účely. K získání informací ze sociálních sítí zmíněnými prostředky není třeba souhlasu soudu.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Josefa Fialy (soudce zpravodaj) a soudců Radovana Suchánka a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatelky Jany Pokorné, zastoupené Mgr. Robertem Cholenským, Ph.D., advokátem, sídlem Bolzanova 461/5, Brno, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. června 2018 č. j. 51 Co 167/2018-210, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení, takto:

**I. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 19. června 2018 č. j. 51 Co 167/2018--210 byla porušena stěžovatelčina svoboda projevu zaručená v čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. června 2018 č. j. 51 Co 167/2018--210 se ruší.**

# Odůvodnění

## I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozsudku

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 domáhala, aby byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) označený v záhlaví, neboť je názoru, že jím byla porušena její základní práva zaručená v čl. 17 odst. 1, čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z vyžádaného soudního spisu Ústavní soud zjistil, že se stěžovatelka vedle dalších žalobců domáhala náhrady nemajetkové újmy ve výši 20 000 Kč s úrokem z prodlení dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“). V žalobě uvedla, že měla v úmyslu protestovat proti průvodu Prague Pride, který se konal dne 16. 8. 2014 v Praze, což jí však nebylo umožněno, jelikož jí Policie České republiky (dále jen „policie“) zakázala vstup do míst, kde se pochod konal. V postupu policie stěžovatelka spatřovala nesprávný úřední postup, který jí zmařil možnost účastnit se protestu, za což po České republice – Ministerstvu vnitra jako žalované požadovala náhradu nemajetkové újmy.

3. Obvodní soud pro Prahu 7 (dále jen „obvodní soud“) stěžovatelčinu žalobu zamítl rozsudkem ze dne 5. 10. 2017 č. j. 29 C 260/2015-142. Zjistil, že policisté stěžovatelku a další osoby vyzvali dle § 43 odst. 1 písm. a) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, (dále jen „zákon o policii“), aby po dobu trvání pochodu Prague Pride nevstupovaly do jeho trasy specifikované názvy ulic. Dle obvodního soudu policie disponovala určitými informacemi, že pravicoví extremisté plánují narušit daný pochod. Policisté na místě vyhodnocovali jednotlivé skupinky a členy některých z nich vyzvali dle § 43 zákona o policii, aby nevstupovali do trasy průvodu. U některých osob byla nalezena pyrotechnika, byť v minimálním množství. K výzvě, kterou policie stěžovatelce zakázala se přiblížit k průvodu, obvodní soud vyhodnotil, že šlo principiálně o stejnou situaci, jako když od sebe policie odděluje sympatizanty krajní pravice a krajní levice, u nichž je riziko vzájemného střetu bezprostřední. Jde o opatření, které směřuje k udržení veřejného pořádku a zabránění násilí. I v posuzované věci bylo dle obvodního soudu riziko nepokojů a přinejmenším verbálního napadání zřejmé. Připustil, že pro policisty není složité již pouhým pohledem rozlišit účastníky či sympatizanty pochodu „homosexuální hrdosti“ od hloučků sympatizantů krajní pravice. Poukázal na to, že ve skupince, v níž byla stěžovatelka, byly osoby s vyholenou hlavou a tričkem s motivem dvouhlavé orlice s nápisem „Kosovo is Serbia“, tedy s jistou mírou nadsázky archetypální pravicoví extremisté.

4. Rozsudek obvodního soudu stěžovatelka napadla odvoláním. Městský soud však výroky rozsudku obvodního soudu, které se týkaly stěžovatelky, potvrdil svým rozsudkem ze dne 19. 6. 2018 č. j. 51 Co 167/2018-210, jenž je napaden ústavní stížností. Vyhodnotil, že obvodní soud provedl dokazování v potřebném rozsahu a dospěl ke správným právním závěrům. Dle městského soudu bylo možno provést důkaz i příspěvky Pavla Matějného na sociální síti Facebook. Zdůraznil, že při obdobných akcích jako pochod Prague Pride má policie povinnost chránit veřejný pořádek. Stěžovatelka mohla svůj nesouhlas s pořádaným pochodem vyjádřit i jinak. Rozhodla-li se protestovat v bezprostřední blízkosti pochodu, měla policie oprávnění zakročit, jelikož měla odůvodněné obavy z narušení pořádku. Nad rámec zmíněného městský soud uvedl, že tvrzenou nemajetkovou újmu stěžovatelka ani nepodložila konkrétními skutkovými tvrzeními.

## II. Argumentace stěžovatelky

5. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítla, že jí a několika desítkám dalších osob zabránil nesprávný úřední postup policie vyjádřit nesouhlas s konáním a cíli pochodu Prague Pride 2014. Zdůraznila, že neměla v úmyslu vystoupit proti průvodu násilně. Svůj nesouhlas hodlala vyjádřit toliko verbálně. Namítla, že policie nepřípustně zasáhla do její svobody projevu. Městský soud se dle jejího názoru s touto otázkou v podstatě nevypořádal. Právní posouzení městského soudu považuje za rozporné s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále též jen „ESLP"), konkrétně rozsudkem ve věci *Öllinger proti Rakousku* ze dne 29. 6. 2006 č. 76900/01; rozhodnutí ESLP jsou dostupná z https://hudoc.echr.coe.int.

6. Dále stěžovatelka zmínila, že obvodní soud do jisté míry reflektoval důkaz záznamy tzv. neveřejných statusů Pavla Matějného ze sociální sítě Facebook. Jak vyplynulo z výslechu policisty majora Davida Jandy, dané statusy byly získány operativními postupy, pravděpodobně tedy od policejního informátora. Takový postup dle stěžovatelky reproboval Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 10. 2014 sp. zn. III. ÚS 3844/13 (N 201/75 SbNU 259; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z http://nalus.usoud.cz), který dle jejího názoru uvedl, že v podobných případech je třeba postupovat dle ustanovení zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní řád") o odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu, který vyžaduje předchozí soudní příkaz. Jak při výslechu potvrdil major Janda, soudní příkaz policie neměla. Došlo tak k použití nepřípustného důkazního prostředku. Na okraj stěžovatelka poznamenala, že uvedené statusy ze sociální sítě nesvědčily v její neprospěch. Nevyplývalo z nich, že by se chystala proti pochodu vystoupit násilně.

7. Obvodní soud ve svém rozsudku uvedl, že policie disponovala určitými informacemi, že pravicoví extremisté plánují narušit daný pochod. O jaké informace šlo, se však obvodní soud od žalované nedozvěděl a ani dozvědět nemohl, jelikož stěžovatelka i další žalobci před obvodním soudem měli v úmyslu proti pochodu verbálně protestovat, nikoli jej násilně narušit. Operativní prostředky, jimiž žalovaná dle obvodního soudu disponuje, tak buď neexistují, nebo jsou nepravdivé. Stěžovatelka považuje za porušení zásad dokazování situaci, kdy žalovaná dle svého tvrzení disponuje listinným důkazem, jenž však soudu nepředloží, a namísto toho jej nahradí výpovědí policisty, který jeho existenci potvrdí a obsah přetlumočí.

8. Za nesprávné považuje stěžovatelka hodnocení městského soudu vyslovené *obiter dictum*, dle něhož nemajetková újma nebyla podložena žádnými konkrétními tvrzeními. Stěžovatelka cestovala z Karlových Varů, kde bydlí, do Prahy v úmyslu pokojně protestovat proti průvodu, k němž se v konečném důsledku nesměla ani přiblížit. Domnívá se, že újma na jejích politických právech nemůže být zřejmější.

## III. Vyjádření městského soudu, vzdání se postavení vedlejší účastnice řízení

9. Městský soud se k ústavní stížnosti nevyjádřil, ačkoli mu Ústavní soud zaslal ústavní stížnost a k vyjádření mu poskytl přiměřenou lhůtu.

10. Česká republika – Ministerstvo vnitra, která v řízení před civilními soudy vystupovala jako žalovaná, se výslovně vzdala svého postavení vedlejší účastnice v řízení o ústavní stížnosti, které by jí jinak náleželo dle § 76 odst. 2 ve spojení s § 28 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

## IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

11. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v němž byl vydán rozsudek napadený ústavní stížností. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je zastoupena v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost

je přípustná, neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

## V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

12. Ústavní soud není součástí soustavy soudů, nýbrž je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 a čl. 91 odst. 1 Ústavy). Není povolán k instančnímu přezkumu rozhodnutí obecných soudů. Jeho pravomoc podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy je založena výlučně k přezkumu toho, zda v řízení nebo rozhodnutím v něm vydaným nebyla dotčena ústavně chráněná práva nebo svobody stěžovatelky a zda řízení jako celek bylo spravedlivé.

13. Stěžovatelka v ústavní stížnosti uplatnila námitky k procesu dokazování, jež Ústavní soud neshledal důvodnými (části V. A. a V. B. nálezu). Ve stěžejní části své argumentace týkající se výzvy dle § 43 zákona o policii stěžovatelka důvodně poukázala na porušení své svobody projevu zaručené v čl. 17 odst. 1 Listiny (část V. C. nálezu). Uplatnila rovněž námitku proti úvaze městského soudu vyslovené *obiter dictum*, již Ústavní soud považoval za předčasnou (část V. D. nálezu).

### V. A. Důkaz tzv. printscreeny ze sociální sítě Facebook

14. Obvodní soud při jednání provedl důkaz třemi tzv. printscreeny (tj. sejmutím obrazovky počítače do obrazového souboru) ze sociální sítě Facebook, které navrhla a předložila žalovaná v řízení před obvodním soudem (tj. Česká republika – Ministerstvo vnitra). Obsahem těchto tzv. printscreenů byly příspěvky Pavla Matějného, z nichž učinil obvodní soud následující skutková zjištění: dne 2. 8. 2014 Pavel Matějný sdílel na sociální síti Facebook článek „Postavme se deviantům na odpor!“ ze serveru svobodnyodpor.info a dne 13. 9. 2014 sdílel na sociální síti výzvu s tímto obsahem: „Kdo chce trochu zatopit policii a chce si stěžovat na její protizákonný postup 16. 8. 2014 při pochodu buzerantů, ať mi pošle celé jméno, telefon a mail, zejména ti z Milošovy skupiny. Bude je pak kontaktovat právník …“

15. V rámci svědecké výpovědi dne 26. 9. 2017 policista major David Janda uvedl, že policie získala tři tzv. printscreeny ze sociální sítě Facebook operativní činností, k čemuž zmiňoval pronikání do prostředí jako jeden z podpůrných operativních prostředků (záznam z jednání ze dne 26. 9. 2017 před obvodním soudem na nosiči na č. l. 126, čas záznamu 56:34 až 59:15 min.).

16. V ústavní stížnosti stěžovatelka namítla, že důkaz zmíněnými printscreeny byl nepřípustný, neboť dle jejího názoru takový postup zapověděl Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 10. 2014 sp. zn. III. ÚS 3844/13. Namítla, že v podobných případech je třeba postupovat dle ustanovení trestního řádu o odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu, který vyžaduje předchozí soudní příkaz. Soudní příkaz však policie neměla.

17. Ústavní soud konstatuje, že se v nálezu sp. zn. III. ÚS 3844/13 skutečně zabýval procesní použitelností důkazu tzv. printscreeny ze sociální sítě (srov. body 34 až 51 daného nálezu), a to ve vztahu k pořádkové pokutě uložené dle § 66 odst. 1 trestního řádu za vyjádření na sociální síti. Ve věci, jíž se odkazovaný nález týkal, policejní orgán zmínil dva zdroje, odkud měl tzv. printscreeny ze sociální sítě získat, a to zjištění údajů o telekomunikačním provozu dle § 88a trestního řádu a vedle toho jejich zpřístupnění osobou poskytující vysvětlení. V nálezu sp. zn. III. ÚS 3844/13 ve vztahu k podmínkám tehdy posuzované věci oba tyto zdroje Ústavní soud vyhodnotil jako nepoužitelné. V odkazovaném nálezu se blíže Ústavní soud zabýval výhradně těmi zdroji, o nichž policejní orgán uvedl, že z nich získal tzv. printscreeny. Protože neobstál žádný ze zdrojů, z nichž měl policejní orgán tzv. printscreeny získat, označil Ústavní soud postup policejního orgánu za obcházení ustanovení trestního řádu o odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu (bod 50 citovaného nálezu).

18. V nálezu sp. zn. III. ÚS 3844/13 se však Ústavní soud žádným způsobem nevyjadřoval k možnosti získat tzv. printscreeny ze sociální sítě prostřednictvím podpůrných

operativně pátracích prostředků podle § 72 zákona o policii. Policejní orgán totiž ve věci, jíž se týkal nález sp. zn. III. ÚS 3844/13, ani v náznaku na podpůrné operativně pátrací prostředky nepoukazoval, a Ústavní soud tak neměl nejmenší důvod se jimi v uvedeném nálezu zabývat. Nález sp. zn. III. ÚS 3844/13 tak nemá žádnou sdělnou hodnotu k podpůrným operativně pátracím prostředkům, jež však mají pro nyní posuzovanou věc velký význam, jelikož major Janda uvedl, že policie měla tzv. printscreeny získat právě těmito prostředky. Z tohoto důvodu je stěžovatelčin odkaz na nález sp. zn. III. ÚS 3844/13 bezpředmětný.

19. V § 70 odst. 2 zákona o policii je upraveno získávání poznatků ze zájmového prostředí, což je činnost policisty, který se zastíráním skutečného účelu své činnosti aktivně vyhledává, dokumentuje a vyhodnocuje poznatky o zájmovém prostředí a osobách v něm se pohybujících. V rámci této činnosti je policista oprávněn využívat podpůrné operativně pátrací prostředky. Zájmovým prostředím se dle § 70 odst. 1 zákona o policii rozumí prostředí, v němž lze důvodně předpokládat získání poznatků důležitých pro zamezování, odhalování a dokumentování trestných činů, ke zjišťování jejich pachatelů a k předcházení těmto trestným činům.

20. Podpůrným operativně pátracím prostředkům se věnuje § 72 až 77 zákona o policii. Dle § 72 zákona o policii je policista při předcházení trestným činům, při získávání poznatků o trestné činnosti, v souvislosti s trestním řízením a v souvislosti se zajišťováním krátkodobé ochrany osoby oprávněn používat podpůrné operativně pátrací prostředky, kterými jsou a) informátor, b) krycí prostředky, c) zabezpečovací technika a d) zvláštní finanční prostředky. Informátorem se rozumí fyzická osoba, která poskytuje policii informace a služby takovým způsobem, aby nebyla vyzrazena její spolupráce s policií (§ 73 odst. 1 zákona o policii). Krycím prostředkem se rozumí věc včetně krycího dokladu, prostor nebo činnost sloužící k zastírání skutečné totožnosti osoby, k zabránění vyzrazení její činnosti nebo k zastírání činnosti policie (§ 74 zákona o policii).

21. Informace o přípravě, použití a výsledku použití podpůrných operativně pátracích prostředků jsou utajovanou informací se stupněm utajení vyhrazené či důvěrné. To samé se týká i informací o technických prostředcích a zařízeních zajišťujících použití podpůrných operativně pátracích prostředků, o jejich výzkumu, vývoji a výrobě, včetně technické dokumentace, informací o přípravě k jejich používání a finančním zabezpečení jejich pořizování a provozu. K tomu viz body 8 a 11 v příloze č. 1 nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací. K vydání daného nařízení je vláda zmocněna v § 139 odst. 1 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

22. Ústavní soud v obecné rovině konstatuje, že na základě § 72 zákona o policii lze získat tzv. printscreeny ze sociální sítě od informátora (§ 73 daného zákona). Jejich opatření touto cestou přitom nevyžaduje soudní příkaz či souhlas, neboť taková podmínka není v zákoně stanovena. Sám původce informace sdělované po sociálních sítích si může předem učinit obrázek, jakému okruhu subjektů informaci poskytuje či jaký okruh subjektů se může s informací seznámit a případně tuto informaci poskytnout někomu dalšímu, včetně policie. S ohledem na tuto skutečnost není z ústavního hlediska nutné podmiňovat předchozím či následným soudním souhlasem oprávnění policie získat informaci šířenou po sociální síti od adresáta této informace (informátora). To, že původce informace neví, že mezi subjekty, jimž informaci poskytuje, je policejní informátor, je v daném ohledu nepodstatná, naopak jde o podstatu zákonného institutu informátora.

23. Dále lze v obecné rovině poznamenat, že zákonná úprava krycích prostředků v § 72 písm. b) a § 74 zákona o policii umožňuje policii, resp. policistům zřizovat pro služební účely profily na sociální síti, které zastírají, že jde o profil pro služební účely. Zřízení a používání profilu na sociální síti totiž lze podřadit pod činnost sloužící k zastírání skutečné totožnosti osoby, k zabránění vyzrazení její činnosti nebo k zastírání činnosti policie (k tomu srov. § 74 zákona o policii). V případě, že původce informace šířené po sociálních sítích učiní svou

informaci dostupnou zastřenému policejnímu profilu, jde o informaci získanou policií v souladu se zákonem o policii, jsou-li splněny další požadavky § 72 zákona o policii. Okolnost, že původce informace nevěděl, že jde o zastřený policejní profil, je bez jakéhokoli významu; jde naopak o účel sledovaný právní normou. Ani v tomto případě není vyžadován předchozí či následný soudní souhlas k získání informace prostřednictvím zastřeného policejního profilu na sociální síti.

24. Poznatky získané v souladu s právní úpravou podpůrných operativně pátracích prostředků je policie oprávněna využít i při chránění bezpečnosti osob, majetku a veřejného pořádku (k této činnosti policie srov. § 2 zákona o policii), jakož i tam, kde vystupuje jako správní orgán. Podpůrné operativně pátrací prostředky se sice používají při předcházení trestným činům, při získávání poznatků o trestné činnosti, v souvislosti s trestním řízením a v souvislosti se zajišťováním krátkodobé ochrany osoby. Není však důvodu limitovat použití poznatků získaných podpůrnými operativně pátracími prostředky při předcházení trestným činům k plnění takových úkolů policie, jako je ochrana veřejného pořádku nebo vedení správního řízení před policií jako správním orgánem. Zákon určuje, při jaké činnosti se operativně pátrací prostředky používají, neomezuje však jejich použití k dalším účelům (ochrana bezpečnosti, osob, majetku a veřejného pořádku; správní řízení), byly-li získány při zákonem stanovené činnosti. K tomu lze v posuzované věci zdůraznit, že poznatky získané podpůrnými operativně pátracími prostředky byly v řízení před civilními soudy využity jako důkaz k tomu, které informace vedly k rozhodnutí policie vydat posuzovanou výzvu vůči stěžovatelce. Měly prokázat odůvodněnost operativního postupu policie při zajišťování bezpečnosti shromáždění, a to navíc k obhajobě postupu policie proti tvrzení stěžovatelky.

25. Na základě výše uvedeného Ústavní soud ke stěžovatelčině námitce poznamenává, že nález sp. zn. III. ÚS 3844/13 nereproboval možnost, aby policie získala tzv. printscreeny ze sociální sítě pomocí podpůrných operativně pátracích prostředků. K jejich získání touto cestou zákon nevyžaduje soudní souhlas. Námitka chybějícího soudního souhlasu tudíž nesvědčí o žádném porušení základních práv stěžovatelky.

### V. B. Námitka porušení zásad dokazování

26. Stěžovatelka uplatnila námitky proti dokazování. Obvodní soud uvedl, že ze zjištěného skutkového stavu vyplývá, že policie disponovala určitými informacemi o plánu tzv. pravicových extremistů narušit pochod Prague Pride. Dle stěžovatelky se však obvodní soud v procesu dokazování nedozvěděl, jaké konkrétní poznatky to byly. Namítla, že soud nepřiměl žalovanou, aby předložila listiny, které měly tyto poznatky obsahovat. Stěžovatelka za porušení zásady přímosti dokazování považuje situaci, kdy je obsah listiny nahrazen výslechem policisty, který její obsah přetlumočí.

27. Ze zásady bezprostřednosti vztahující se k procesu dokazování plyne, že soud má čerpat důkazy z pramene, je-li možno, co nejbližšího zjišťované skutečnosti [nález ze dne 31. 7. 2018 sp. zn. III. ÚS 4071/17 (N 129/90 SbNU 139), bod 35]. Ústavní soud však setrvale judikuje, že zjišťování a hodnocení skutkového stavu jsou úkolem obecných soudů, vůči nimž nevystupuje jako další přezkumná instance. Jde-li o procesní stránku dokazování, důvodem pro zásah Ústavního soudu je až stav, kdy soudy očividně a neodůvodněně vybočily ze zákonných standardů dokazování nebo je-li hodnocení důkazů a k tomu přijaté závěry výrazem faktického omylu či logického excesu [nález ze dne 6. 3. 2018 sp. zn. III. ÚS 4160/16 (N 40/88 SbNU 553)] a tím porušily ústavně chráněná práva účastníka řízení.

28. V souvislosti s utvářením obecného skutkového poznatku, že policie disponovala určitými informacemi o plánu tzv. pravicových extremistů narušit pochod Prague Pride, neshledal v posuzované věci Ústavní soud porušení stěžovatelčiných ústavně zaručených práv.

29. V prvé řadě je nutno zdůraznit, že zmíněné skutkové zjištění se vztahuje k širším okolnostem případu. Jakkoli nejsou širší okolnosti případu zcela bez významu, určující je, zda

policie měla svůj postup vůči stěžovatelce podložený též zjištěními vůči její osobě (k tomu viz dále body 47 až 59).

30. Dále Ústavní soud konstatuje, že obvodní soud provedl důkaz listinou nazvanou „souhrnná informace k osobě Matějný Pavel“, dle níž jde o dlouholetého aktivistu krajně pravicové scény. Před obvodním soudem vypovídal policista major David Janda, který uvedl, že se u něj sbíhaly informace zjišťované policií, neboť byl odpovědný za informační část postupu policie. Vypověděl, že pan Matějný se v den průvodu dostavil do Vrchlického sadů v Praze, kde měl sraz s dalšími osobami a telefonicky řídil jednotlivé skupinky. Dále vypověděl, že policie zaznamenala, že se v Praze schází skupinky extremistů. Ke zdroji těchto informací se svědek zmiňoval, že policie má přístup k městskému kamerovému systému a že v ulicích situaci monitorovaly policejní hlídky. Vedle toho svědek zmiňoval, že další podklady jsou chráněny jako utajovaná skutečnost, u níž nebyl zbaven mlčenlivosti (k tomu srov. záznam z jednání ze dne 26. 9. 2017 před obvodním soudem na nosiči na č. l. 126, např. čas záznamu 31:40 až 36:15 min.). Obvodní soud dále provedl důkaz tzv. printscreeny ze sociální sítě Facebook (k jejich obsahu viz bod 14) a dále např. úředním záznamem, který pojednává o zajištění skupinky čtyř osob, přičemž u jedné z nich byly 4 kusy dělobuchů, 1 stroboskop a samolepky s motivy „good night gay pride“, „good night left side“, „love football, hate antifa“ či „nacionalisté Praha“.

31. Ústavní soud konstatuje, že za popsané situace nelze za exces v procesu utváření skutkových zjištění označit závěr obvodního soudu, že policie disponovala určitými informacemi o plánu tzv. pravicových extremistů narušit pochod Prague Pride. Popsané dokazování totiž vytvoření takového závěru umožňuje. S ohledem na povahu jednotlivých dílčích důkazů, z jejichž komplexu pak obvodní soud činil svůj skutkový závěr, nelze přisvědčit námitce porušení ústavně zaručených práv, které stěžovatelka spatřovala v tom, že obsah listiny byl přetlumočen policistou. Jednak některé listinné důkazy obvodní soud provedl (mimo jiné souhrnnou informací k Pavlu Matějnému, tzv. printscreeny ze sociální sítě Facebook a úředním záznamem o zajištění osob). Jednak svědek Janda konkrétně označil některé zdroje informací rekapitulovaných v bodě 30, o nichž vypovídal, tj. kamerový systém či hlídkovou činnost policie. To, zda se někdo pohybuje či schází na veřejném prostranství a s kým se schází, zda zde telefonuje apod., jsou jistě okolnosti, které lze z kamerového systému či hlídkové činnosti seznat. Dle hodnocení Ústavního soudu nevede k porušení ústavně zaručených práv postup, při němž soud vyslechne policistu k obsahu informací, které mu jednotlivé hlídky sdělovaly o pohybu a chování osob na veřejném prostranství.

32. Svědek major Janda sice u části zdrojů v souvislosti s podpůrnými operativně pátracími prostředky, z nichž policie své poznatky čerpala a jaké poznatky konkrétně to byly, odmítl vypovídat s odvoláním na ochranu utajovaných informací (k tomu srov. bod 21). Ústavní soud však konstatuje, že vedle toho svědek uvedl řadu konkrétních poznatků a zdrojů, z nichž je policie čerpala (hlídková činnost, kamerový systém). Nic protiústavního proto nelze spatřovat v tom, že okolnosti popsané v bodě 31 postačily obvodnímu soudu ke skutkovému závěru o širších okolnostech případu o tom, že policie disponovala určitými informacemi o plánu tzv. pravicových extremistů narušit pochod Prague Pride. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že major Janda se vedle uvedeného v některých částech své výpovědi zmiňoval o poznatcích policie značně obecně či odmítl vypovídat o podrobnostech získávání poznatků podpůrnými operativně pátracími prostředky s odvoláním na povinnost mlčenlivosti o utajovaných skutečnostech.

33. Dále Ústavní soud konstatuje, že obvodní soud k výslechu majora Jandy přistupoval kriticky. Byť se totiž svědek obecně vyjadřoval např. o poznatcích policie, že skupinky organizované Pavlem Matějným měly případně užít fyzické násilí k narušení průvodu, obvodní soud uzavřel, že u něj nebyl prokázán úmysl násilného protestu. Je tedy zřejmé, že bez

dostatečně konkrétního popisu poznatků a objasnění zdroje poznatku obvodní soud skutková zjištění o násilném úmyslu neučinil.

### V. C. Výzva podle § 43 odst. 1 písm. a) zákona o policii

34. Pro spor před Ústavním soudem je klíčové posoudit, zda nedošlo k porušení základních práv a svobod stěžovatelky tím, že policie vydala výzvu dle § 43 odst. 1 písm. a) zákona o policii, jíž stěžovatelce zakázala po konkrétně vymezenou dobu trvání pochodu Prague Pride vstupovat do jeho trasy specifikované názvy ulic. Dle § 43 odst. 1 písm. a) zákona o policii je policista oprávněn přikázat každému, aby po nezbytnou dobu nevstupoval na určené místo, vyžaduje-li to splnění konkrétního úkolu policie.

35. Stěžovatelka namítla porušení své svobody projevu (čl. 17 odst. 1 Listiny), jelikož jí policie zabránila přiblížit se k pochodu, s nímž dle svých tvrzení hodlala vyjádřit verbálně nesouhlas. Obvodní soud shledal, že policie postupovala v souladu s § 43 zákona o policii a v jejím postupu spatřoval zabránění rizika nepokojů a přinejmenším verbálního napadání s účastníky či sympatizanty pochodu. Městský soud se ztotožnil s tím, že policie postupovala v souladu s § 43 zákona o policii a zmiňoval ochranu veřejného pořádku.

36. V posuzované věci stěžovatelka podala žalobu podle zákona č. 82/1998 Sb., jíž požadovala náhradu nemajetkové újmy za nesprávný úřední postup policie, jenž spatřovala ve výše popsané výzvě dle § 43 zákona o policii. Dle čl. 36 odst. 3 Listiny má každý právo na náhradu škody způsobené mu nesprávným úředním postupem. V postupu městského soudu, jenž rozhodoval o odvolání ve věci náhrady škody, stěžovatelka spatřovala porušení své svobody projevu (čl. 17 odst. 1 Listiny). Ústavní soud vychází z toho, že žalobou dle zákona č. 82/1998 Sb. soudy nepřímo chrání rovněž práva žalobce (včetně práv ústavně zaručených), která byla případně porušena nesprávným úředním postupem, za nějž je v žalobě požadována náhrada. Podaná žaloba tak nepřímo směřovala i k ochraně stěžovatelčiny svobody projevu zaručené v čl. 17 odst. 1 Listiny.

37. V posuzované věci jak obvodní soud, tak městský soud shodně dospěly k závěru, že vůči stěžovatelce nebyl vůbec dán nesprávný úřední postup, tedy že výzva dle § 43 zákona o policii byla v souladu s právem. Toto jejich posouzení tvořilo argumentační základ pro závěr o nepodloženosti stěžovatelčina žalobního požadavku. Závěr soudů o zákonnosti policejní výzvy implicite zahrnuje i závěr o tom, že touto výzvou nebyla porušena stěžovatelčina svoboda projevu. Za dané situace je namístě hodnotit, zda ústavní stížností napadený rozsudek městského soudu neporušil stěžovatelčinu svobodu projevu (čl. 17 odst. 1 Listiny), jelikož podaná žaloba a posléze i odvolání nepřímo směřovaly i k ochraně této svobody. Podstatné je dále, že na posouzení, zda výzva nezasáhla do stěžovatelčiných práv (včetně svobody projevu), byl současně výlučně založen závěr o nedůvodnosti žaloby a následně i hlavní základ nedůvodnosti stěžovatelčina odvolání.

#### V. C. 1. Obecná východiska

38. V čl. 17 odst. 1 Listiny je zaručena svoboda projevu, kterou lze dle čl. 17 odst. 4 Listiny omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.

39. Ústavní soud konstatuje, že z hlediska ústavního v posuzovaném případě vystupuje do popředí posouzení, za jakých podmínek může policie výzvou dle § 43 odst. 1 písm. a) zákona o policii vykázat názorové odpůrce oznámeného shromáždění (průvodu) z blízkosti místa konání shromáždění (průvodu) a zakázat jim se do blízkosti shromáždění (průvodu) přiblížit. V daném ohledu lze v základních úvahách vyjít z judikatury ESLP, jež se vztahuje k výkonu svobody pokojného shromažďování (čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních

svobod; dále jen „Úmluva“) a tzv. protidemonstracím (shromážděním k vyjádření nesouhlasu s konáním či cíli jiného shromáždění nebo názory jeho účastníků).

40. Dle Evropského soudu pro lidská práva požadavky na stát vyplývající ze svobody pokojného shromažďování nemohou být redukovány jen na negativní závazek státu nezasahovat do svobody pokojného shromažďování. V některých případech z této svobody pro stát vyplývá pozitivní závazek podniknout kroky za účelem ochrany shromáždění před jeho narušením jednotlivci (rozsudek ESLP ve věci *Ärzte für das Leben proti Rakousku* ze dne 21. 6. 1988 č. 10126/82, § 32). Jde o závazek činit určité kroky, nikoli závazek k dosažení výsledku (zmíněný rozsudek ESLP ve věci *Ärzte für das Leben proti Rakousku*, § 34). V posuzované věci se pozitivní závazek státu projevoval v tom, vyvstala-li by potřeba činit přiměřené kroky k tomu, aby mohlo shromáždění (pochod Prague Pride) proběhnout, aniž by došlo ke znemožnění výkonu shromažďovacího práva ze strany třetích osob.

41. Účastníci pokojného shromáždění musí být schopni v případě nutnosti se státní pomocí uskutečnit shromáždění beze strachu, že se stanou terčem násilí ze strany svých odpůrců (rozsudek ESLP ve věci *Identoba a další proti Gruzii* ze dne 12. 5. 2015 č. 73235/12, § 95). Mezi kroky, které má dle okolností stát činit v rámci pozitivního závazku vyplývajícího ze svobody pokojného shromažďování ESLP zmínil např. v případech, kdy jsou známky bezpečnostních problémů, vyhodnocení bezpečnostních rizik pro účastníky shromáždění (rozsudek ESLP ve věci *Alekseyev proti Rusku* ze dne 21. 10. 2010 č. 4916/07, 25924/08 a 14599/09, § 75), existuje-li riziko střetů, nasazení množství policistů odpovídajícího povaze rizika, které bylo možno předvídat (zmíněný rozsudek ESLP ve věci *Identoba a další proti Gruzii*, § 99), či apel na osoby, které mohou představovat riziko, aby jejich konání zůstalo v mezích zákona (zmíněný rozsudek ESLP ve věci *Alekseyev proti Rusku*, § 75).

42. Ve věci, kde došlo k zákazu protidemonstrace, která se měla konat ve stejný čas a na stejném místě jako shromáždění, proti němuž směřovala, ESLP poznamenal, že společnost by byla připravena o možnost vyslechnout rozdílné názory, byla-li by důvodem pro zákaz shromáždění (protidemonstrace) každá pravděpodobnost vzniku napětí či prudké slovní výměny názorů mezi skupinami, které proti sobě stojí (rozsudek ESLP ve věci *Öllinger proti Rakousku* ze dne 29. 6. 2006 č. 76900/01, § 36).

43. Ústavní soud konstatuje, že stěžovatelka netvrdila, že by se hodlala účastnit nějaké protidemonstrace proti pochodu Prague Pride. Ochrany možnosti verbálně vyjádřit nesouhlas s tímto pochodem se dovolávala s odkazem na svobodu projevu. Ústavní soud vychází z toho, že společnost by byla připravena o možnost vyslechnout rozdílné názory jak v případě zákazu protidemonstrace v blízkosti shromáždění, proti němuž směřuje (viz bod 42), tak vykázání jednotlivců hodlajících vyjádřit protest z blízkosti shromáždění, proti němuž hodlají protestovat. Z tohoto důvodu lze závěry ESLP shrnuté v bodě 42 aplikovat i na situaci, kdy jednotlivcům policie zakazuje protestovat proti shromáždění (průvodu) v blízkosti tohoto průvodu. Vykázání názorových oponentů z blízkosti shromáždění je z hlediska zásahu do svobody projevu do určité míry srovnatelné se zákazem protidemonstrace (shromáždění) v blízkosti jiného shromáždění. Ochrana svobody vyjadřovat své názory je jedním z cílů svobody pokojně se shromažďovat chráněné v čl. 11 Úmluvy, který ESLP vykládá ve světle svobody projevu zaručené v čl. 10 Úmluvy (viz zmíněný rozsudek ESLP ve věci *Öllinger proti Rakousku*, § 38). Z tohoto důvodu lze závěry ESLP, že k zákazu protidemonstrace nepostačí každá pravděpodobnost vzniku napětí či prudké slovní výměny názorů mezi skupinami, které proti sobě stojí, přiměřeně vztáhnout i na posuzování, zda a případně za jakých podmínek lze z blízkosti tohoto shromáždění vykázat jednotlivce, kteří hodlají vyjádřit protest proti shromáždění či názorům jeho účastníků.

44. Mezi jednotlivé prvky výkonu svobody projevu nepatří jen volba obsahu samotného projevu, ale i volba místa, času či způsobu jeho pronesení. V posuzované věci šlo o místo veřejně přístupné (ulici), další úvahy Ústavního soudu se proto týkají výkonu svobody projevu

na místech bez dalšího veřejně přístupných. Jde-li o projev, jehož obsahem má být nesouhlas s určitým shromážděním či názory jeho účastníků, je třeba respektovat to, že pro autora takového projevu může mít velký význam pronesení svého nesouhlasu v blízkosti shromáždění, tj. tak, aby účastníci shromáždění měli možnost zaznamenat protest. Ústavní soud proto vnímá, že možnost vyjádřit svůj nesouhlas pouze ve velké vzdálenosti od shromáždění (např. v jiné části města) není totéž jako možnost vyjádřit svůj nesouhlas v blízkosti shromáždění. Na druhou stranu je nutno zmínit, že výkon svobody projevu nesmí jít tak daleko, aby znemožnil jiným výkon jejich svobody shromažďování (srov. *mutatis mutandis* zmíněný rozsudek ESLP ve věci *Ärzte für das Leben proti Rakousku*, § 32).

45. V bodu 20 nálezu ze dne 5. 5. 2015 sp. zn. II. ÚS 164/15 (N 88/77 SbNU 285) Ústavní soud označil svobodu projevu za jeden z úhelných kamenů demokratického státu, neboť výměna informací a svobodná diskuze činí z člověka občana demokratického státu, a naopak absence této svobody demokracii pojmově vylučuje. Ve zmíněném nálezu k protestům proti shromáždění poznamenal, že kolemjdoucí mají možnost (s využitím svých znalostí a zkušeností) vstoupit do diskuze s mluvčím, svolavatelem či účastníky pořádaného shromáždění a takto legitimně vyjádřit v rámci veřejné debaty (třeba také i ostřejším způsobem) svůj nesouhlas (bod 32 zmíněného nálezu).

46. Je třeba mít na paměti, že vyjádřit slovně nesouhlas se shromážděním jiných či jejich názory v blízkosti takového shromáždění spadá pod ústavně zaručenou svobodu projevu, nejsou-li obsahem takového projevu výhružky násilím či nespadá-li obsah projevu do jiných výluk svobody projevu popsaných v čl. 17 odst. 4 Listiny či čl. 10 odst. 2 Úmluvy. Slovní protest proti shromáždění, nepředstavuje-li obsah či forma tohoto protestu exces ze svobody projevu, pronesený v blízkosti takového shromáždění, ale v místě, kde protestující neznemožňuje průchod průvodu, je ústavně chráněným výkonem práva, jemuž nemůže bez ústavně přijatelných důvodů veřejná moc bránit.

47. Ústavní soud v obecné rovině nezpochybňuje oprávnění policie k ochraně shromáždění proti zásahům od jednotlivců využít mimo jiné i § 43 odst. 1 písm. a) zákona o policii, dle něhož je policista oprávněn přikázat každému, aby po nezbytnou dobu nevstupoval na policistou určené místo. Aby však výzva dle § 43 zákona o policii byla v souladu s ústavním pořádkem, musí buď vůči vyzvané osobě reagovat na její konkrétní jednání, proti němuž je třeba shromáždění poskytnout ochranu (zde půjde o následnou výzvu v reakci na proběhlé jednání dané osoby), nebo musí existovat důvodný předpoklad opřený o dostatečná zjištění, že osoba, vůči níž tato výzva směřuje, má v úmyslu vystoupit proti shromáždění násilně, vyhrožovat účastníkům násilím či jim jinak znemožnit výkon jejich svobody se pokojně shromažďovat (zde půjde o svého druhu preventivní ochranu shromáždění). Zjištění musí mít vztah k osobě, proti níž výzva směřuje. V případě preventivní výzvy je však třeba klást rovněž požadavky na zjištění policie o úmyslu vyzvané osoby.

48. V rámci požadavků na přiměřenost postupu je policista povinen postupovat tak, aby případný zásah do práv a svobod osob, vůči nimž směřuje úkon, nebo osob nezúčastněných, nepřekročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného úkonem [§ 11 písm. c) zákona o policii]. Výzva dle § 43 odst. 1 zákona o policii je do určité míry flexibilní nástroj. Její užití tak nemusí vždy směřovat, jak tomu bylo v posuzované věci, k vykázání vyzvané osoby z blízkosti místa shromáždění (trasy průvodu) a úplnému zákazu se zde v určeném časovém intervalu zdržovat. Výzvu lze totiž formulovat tak, že se nezakáže vyzvané osobě přiblížit se k místu shromáždění (trase průvodu) zcela, ale policista může zúžit okruh míst, kde se ke shromáždění (průvodu) vyzvaná osoba může přiblížit. Tímto způsobem lze z hlediska taktiky policejní akce dle okolností balancovat zájem na zajištění ochrany shromáždění a možnost proti shromáždění (průvodu) slovně protestovat. Policie tak může vyčlenit v blízkosti shromáždění (průvodu) vhodnou oblast či oblasti, kde mohou svůj protest vyjádřit osoby, u nichž má policie podezření na bezpečnostní riziko. Na tomto místě pak může policie přijmout zvýšená

bezpečnostní opatření (např. zvýšenou přítomností policistů a zábran mezi účastníky shromáždění a osobami, které proti shromáždění protestují). Jelikož je výzva omezující okruh míst, kde se může vyzvaná osoba ke shromáždění (průvodu) přiblížit, méně invazivní opatření (neznemožňuje zcela protest v blízkosti shromáždění, jen omezuje místa, kde k němu může dojít) než výzva zcela zakazující se ke shromáždění přiblížit, postačí policii menší či méně konkrétní okruh poznatků, jimiž musí disponovat k vydání prvně zmíněné výzvy, než je tomu u výzvy zmíněné jako druhé v pořadí. U výzvy, která jen omezuje okruh míst, kde se může vyzvaná osoba ke shromáždění (průvodu) přiblížit a případně zde vyjádřit svůj názor na shromáždění, postačí obecná zjištění o vyzvané osobě a povaze možného rizika. Jak bylo řečeno, taková výzva totiž zcela neznemožňuje výkon svobody projevu. Oproti tomu u výzvy, která zcela znemožňuje přiblížit se do blízkosti shromáždění, je třeba trvat na konkrétních poznatcích vůči vyzvané osobě.

### V. C. 2. Uplatnění obecných východisek na posuzovanou věc

49. Městský soud se ztotožnil se závěrem obvodního soudu, že policie postupovala v souladu s § 43 zákona o policii. Uvedl, že policie má povinnost chránit veřejný pořádek a ten, kdo se rozhodne projevit se shromážděním svůj nesouhlas, si musí dle městského soudu uvědomit, že na základě svých zjištění může policie zakročit. Městský soud se pak ztotožnil s odůvodněním obvodního soudu, na něž odkázal.

50. Z pohledu Ústavního soudu je podstatné, jaká zjištění o stěžovatelce a jejím zamýšleném protestu proti pochodu Prague Pride policie shromáždila a zda tato zjištění dávají podklad pro důvodnou domněnku, že stěžovatelka, vůči níž směřovala výzva dle § 43 zákona o policii, měla v úmyslu vystoupit proti shromáždění násilně, vyhrožovat účastníkům násilím či jim jinak znemožnit výkon svobody se pokojně shromažďovat (k tomu srov. bod 47). Policejní výzvou bylo stěžovatelce zcela zabráněno se přiblížit do blízkosti průvodu, policie tedy nevolila postup, kdy by stěžovatelce dovolila přiblížit se k průvodu alespoň na policií určeném místě (srov. bod 48). K tomu je třeba přihlížet při hodnocení konkrétnosti a kvality poznatků, které měla policie k osobě stěžovatelky.

51. Relevantní skutková zjištění okresního soudu lze shrnout následovně:

a) Obvodní soud vyhodnotil jako důvodnou domněnku policie, že Pavel Matějný se chystá nějakým způsobem narušit průvod Prague Pride 2014, jelikož na sociální síti Facebook sdílel odkazy typu „postavme se deviantům na odpor“.

b) Policie měla podezření, že Pavel Matějný organizuje určitý druh protestu proti danému průvodu (obvodní soud provedl důkaz úředním záznamem, dle něhož se v den konání průvodu měl Pavel Matějný setkat s dalšími osobami ve Vrchlického sadech, kde uskutečnil několik telefonátů s tím, že odpůrci pochodu se měli pokusit proniknout v malých skupinkách do průvodu, celkem měl kontaktovat cca 25 osob).

c) Nebylo prokázáno, že by úmyslem Pavla Matějného bylo zorganizovat násilný protest, neboť tomu nenasvědčoval žádný důkazní prostředek a k násilnému protestu nedošlo ani v předešlém roce 2013 či následném roce 2015, kdy rovněž organizoval protest proti obdobným průvodům.

d) Dle protokolu o jednání před obvodním soudem ze dne 26. 9. 2017 (č. l. 124) svědek major David Janda, který byl odpovědný za informační část opatření policie, uvedl mimo jiné, že na opatření typu Prague Pride jsou nasazeny řádově stovky policistů, může jich být třeba 500.

e) Dále obvodní soud obecně poukazoval na to, že policie měla poznatky, že tzv. pravicoví extremisté hodlají narušit pochod Prague Pride.

f) V den konání průvodu byly zajištěny tři osoby. U jedné z nich byly nalezeny 4 kusy dělobuchů, 1 stroboskop a samolepky s motivy „good night gay pride“, „good night left side“, „love football, hate antifa“ či „nacionalisté Praha“. Stěžovatelka nebyla součástí skupinky, v níž byly tyto zajištěné osoby.

g) Ve skupince osob, v níž byla stěžovatelka, byly i osoby s vyholenou hlavou a osoba s tričkem s nápisem „Kosovo is Serbia“, tedy dle hodnocení obvodního soudu s jistou mírou nadsázky archetypální pravicoví extremisté. Obvodní soud neučinil žádná zjištění k tomu, že by osoby ve stěžovatelčině skupině měly u sebe zbraně či jakoukoli pyrotechniku (tato skutečnost nebyla žalovanou v řízení ani tvrzena).

h) Stěžovatelka a další osoby v její skupině byly adresáty výzvy dle § 43 zákona o policii, aby po dobu trvání pochodu Prague Pride, tj. do 16.00 h., nevstupovaly do jeho trasy, kterou policista specifikoval názvy ulic. Obvodní soud neučinil žádná zjištění k tomu, že by stěžovatelka či jiné osoby z její skupiny výzvu nerespektovaly (porušení zákazu ve výzvě nebylo v řízení ani tvrzeno).

52. Jelikož se městský soud plně ztotožnil se závěry obvodního soudu a rozsudek městského soudu je argumentačně stručnější než rozsudek obvodního soudu, zaměří se Ústavní soud na hodnocení uvedené obvodním soudem. Obvodní soud k výzvě dle § 43 zákona o policii, která směřovala vůči stěžovatelce, vyhodnotil, že šlo principiálně o stejnou situaci, jako když od sebe policie odděluje sympatizanty krajní pravice a krajní levice, u nichž je riziko vzájemného střetu bezprostřední. Dle jeho názoru šlo o opatření, které směřuje k udržení veřejného pořádku a zabránění násilí. I v posuzované věci bylo dle obvodního soudu riziko nepokojů a přinejmenším verbálního napadání zřejmé.

53. Ústavní soud konstatuje, že rizikem verbálního napadání, nebylo-li by v řízení před soudem prokázáno, že stěžovatelka hodlala účastníkům pochodu vyhrožovat násilím, nebylo možno ústavní souladnost výzvy odůvodnit. Jak bylo výše uvedeno (bod 41), účastníci pokojného shromáždění musí být schopni, v případě nutnosti se státní pomocí, uskutečnit shromáždění bez strachu, že se stanou terčem násilí ze strany svých odpůrců, proto je třeba účastníky pokojného shromáždění chránit i proti slovním vyhrůžkám násilím, které takový strach mohou vzbudit. Rozsudky obvodního ani městského soudu však neobsahují závěr, že by stěžovatelka hodlala účastníkům shromáždění vyhrožovat násilím nebo že by jí tvrzený slovní protest, který dle svých slov hodlala učinit, svým obsahem spadal do výluk ze svobody projevu uvedených v čl. 17 odst. 4 Listiny či čl. 10 odst. 2 Úmluvy. Riziko prudké výměny názorů mezi protestujícím a účastníky či sympatizanty shromáždění není samo o sobě důvodem pro znemožnění protestu v blízkosti shromáždění (srov. body 42 a 43).

54. K riziku vzájemného střetu, na něž poukázal obvodní soud, Ústavní soud opakuje, že jen pravděpodobnost vzniku napětí nepostačí k tomu, aby bylo znemožněno osobám nesouhlasícím s průvodem svůj nesouhlas vyjádřit v jeho blízkosti (srov. body 42 a 43).

55. Aby bylo možno posuzovanou výzvu vůči stěžovatelce považovat za ústavně souladnou, musela by policie mít důvodný předpoklad opřený o dostatečná zjištění, že stěžovatelka má v úmyslu vystoupit proti shromáždění násilně, vyhrožovat účastníkům násilím či jim jinak znemožnit výkon jejich svobody se pokojně shromažďovat (bod 48). V rozhodnutí obecných soudů přitom nebyly popsány žádné konkrétní poznatky v daném směru. Obvodní soud shledal, že policie měla podezření, že Pavel Matějný organizuje určitý druh protestu proti danému průvodu, nebylo však prokázáno, že má jít o násilný průvod. I když Ústavní soud pomine, že se obecné soudy blíže nezabývaly tím, zda je dána nějaká vazba Pavla Matějného na stěžovatelku, poznatek o organizování určitého druhu protestu, nikoli však násilného, nepředstavoval ve vztahu ke stěžovatelce dostatečné zjištění o jejím úmyslu vystoupit proti shromáždění násilně, vyhrožovat účastníkům násilím či jim jinak znemožnit výkon jejich svobody se pokojně shromažďovat. Obvodní soud dále zjistil, že u osob v jiné skupince byly nalezeny dělobuchy, nebyla však identifikována jejich vazba na stěžovatelku, která byla ve zcela jiné skupince.

56. Ústavní soud nezlehčuje hodnocení obvodního soudu týkající se toho, jaký dojem budil zevnějšek některých osob, jež byly ve skupině se stěžovatelkou (tj. archetypální pravicoví extremisté dle hodnocení obvodního soudu provedeného s jistou mírou nadsázky). Jde však

o natolik subtilní úvahy (holé hlavy některých členů skupinky, tričko s nápisem „Kosovo is Serbia“), že nemohou vypovídat bez dalších podstatných zjištění o úmyslu stěžovatelky, který by odůvodňoval vydání posuzované výzvy dle § 43 odst. 1 písm. a) zákona o policii. Ústavní soud obecně připouští, že zdrojem informací o úmyslu jednoho člena skupinky může být dle okolností případu i chování jiných členů skupinky, v níž se pohybuje, případně jeho reakce (či absence reakce) na chování dalších členů této skupinky. Ani v daném ohledu však ke stěžovatelčině úmyslu nebylo soudy učiněno dostatečné zjištění odůvodňující ústavní souladnost policejní výzvy.

57. Obvodní soud posuzovanou výzvu dle § 43 odst. 1 písm. a) zákona o policii přirovnal k situaci, kdy od sebe policie odděluje sympatizanty krajní pravice a krajní levice, u nichž je riziko vzájemného střetu bezprostřední. Ústavní soud konstatuje, že za neústavní zásah do svobody projevu by nebylo možno považovat situaci, kdy by policisté stáli mezi průvodem a osobami, které proti průvodu pokojně protestují. Šlo by o opatření v zájmu zachování pořádku a bezpečnosti, které však významnějším způsobem neomezuje právo projevit protest v blízkosti průvodu. Takový způsob oddělení protestujících a účastníků průvodu však nebyl předmětem posuzované věci, v níž totiž nedošlo k oddělení protestujících a účastníků průvodu, ale rovnou k celkovému zamezení stěžovatelce projevit protest v blízkosti průvodu. Příměr obvodního soudu k oddělení dvou skupin proto Ústavní soud považuje v posuzované věci za nepřiléhavý zjištěným okolnostem.

58. Městský soud ve svém rozsudku uvedl, že policie má při obdobných akcích, jako je průvod Prague Pride, povinnost chránit veřejný pořádek, a rozhodne-li se kdokoli projevit svůj nesouhlas, musí si uvědomit, že policie má na základě svých zjištění pravomoc veřejný pořádek zajistit. K tomu odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017 sp. zn. II. ÚS 1398/17 (N 191/87 SbNU 155), který se týkal věci, v níž byl dle názoru městského soudu zákrok policie mnohem razantnější. Ústavní soud k tomu uvádí, že v rozhodnutí civilních soudů v posuzované věci nenalezl konkrétní poznatky, že by stěžovatelka hodlala veřejný pořádek narušit či proti průvodu vystoupit násilně, vyhrožovat jeho účastníkům násilím nebo jim jinak znemožňovat výkon jejich svobody pokojně se shromažďovat. Odkaz městského soudu na nález sp. zn. II. ÚS 1398/17 vydaný ve věci vyklizení vily Milada považuje Ústavní soud v posuzované věci za nepřínosný. Ústavní soud se totiž v daném nálezu, jak výslovně poznamenal (viz bod 37 uvedeného nálezu), nevěnoval tomu, zda samotný zásah policie (vyklizení vily Milada) jako celek byl vůbec nezbytný a přiměřený okolnostem, zabýval se jen tím, zda tehdejší stěžovatelé vznesli hájitelné tvrzení špatného zacházení ve smyslu čl. 7 odst. 2 Listiny a čl. 3 Úmluvy. Pro posouzení, zda došlo k zásahu do svobody projevu (čl. 17 odst. 1 Listiny), což je stěžejní otázka nyní posuzované věci, tak není nález sp. zn. II. ÚS 1398/17 relevantní.

59. Ústavní soud může shrnout, že aby bylo možno posuzovanou výzvu dle § 43 odst. 1 písm. a) zákona o policii považovat za ústavně souladnou, muselo by být prokázáno, že policie měla důvodný předpoklad opřený o dostatečná zjištění, že stěžovatelka má v úmyslu vystoupit proti shromáždění násilně, vyhrožovat účastníkům násilím či jim jinak znemožnit výkon jejich svobody se pokojně shromažďovat. Takové zjištění však obecné soudy neučinily. Ústavní soud proto shledal porušení stěžovatelčina práva na svobodu projevu (čl. 17 odst. 1 Listiny) tím, že jí bez ústavně akceptovatelných důvodů nebylo umožněno uskutečnit jí tvrzený verbální nenásilný protest proti průvodu Prague Pride v blízkosti tohoto průvodu.

### V. D. Námitka k požadavkům na objasnění výše újmy

60. V ústavní stížnosti se stěžovatelka vymezila vůči úvaze městského soudu vyslovené *obiter dictum*, dle níž v žalobě nebyla konkrétními skutkovými tvrzeními podložena výše požadované nemateriální újmy za tvrzený nesprávný úřední postup. Zabývat se námitkami vztahujícími se k újmě považuje Ústavní soud za předčasné, jelikož základ odůvodnění obecných soudů v posuzované věci tvořil závěr, že nedošlo k nesprávnému úřednímu postupu.

61. V důsledku kasačního nálezu Ústavního soudu se městský soud bude znovu zabývat zákonností postupu policie. Ústavní soud přitom nehodlá spekulovat, zda se žalovaná nepokusí vyvinout další procesní aktivitu zejména v dokazování toho, zda policie měla důvodný předpoklad opřený o dostatečná zjištění, že stěžovatelka měla v úmyslu vystoupit proti shromáždění násilně, vyhrožovat účastníkům násilím či jim jinak znemožnit výkon jejich svobody se pokojně shromažďovat. Rovněž nehodlá spekulovat, do jaké míry procesní předpisy by případnou dodatečnou procesní aktivitu umožňovaly. To přísluší obecným soudům v případě, že by taková situace nastala. Jelikož však nelze vyloučit, že žalovaná v dalším řízení určitou procesní aktivitu vyvine, považuje Ústavní soud za předčasné vyslovovat se k námitkám vztahujícím se k újmě.

62. Navíc městský soud uvedl, že za vadu řízení nepovažoval skutečnost, že stěžovatelka nebyla vedena k doplnění svých tvrzení o výši újmy, jelikož v prvé řadě nebyl shledán ani nesprávný úřední postup. Z napadeného rozsudku je tedy zřejmé, že posuzování újmy (včetně otázek jejího konkrétního vymezení či nutnosti vést k upřesnění) městský soud považoval až jako návazné na vyhodnocení, zda došlo k nesprávnému úřednímu postupu. Je tedy předčasné, aby se Ústavní soud zabýval otázkami újmy v situaci, kdy městský soud se bude vyjadřovat k otázce nezákonnosti úředního postupu.

## VI. Závěr

63. Ústavní soud na základě důvodů uvedených v části V. C. tohoto nálezu shledal, že ústavní stížnost je důvodná, proto dle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil napadený rozsudek městského soudu. Takto rozhodl bez přítomnosti účastníků mimo ústní jednání, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

# Č. 102
# Neodůvodnění aplikace věcně správné kolizní normy a neporušení práva na soudní ochranu (sp. zn. I. ÚS 1095/18 ze dne 29. května 2019)

**I. Nesprávnou aplikací či interpretací kolizní normy je možno se dopustit porušení ústavně zaručeného základního práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny, případně podle povahy sporu i jiného takového práva (např. na vlastnictví majetku dle čl. 11 odst. 1 Listiny) za stejných podmínek, za jakých je možno se dopustit porušení těchto ústavně zaručených základních lidských práv porušením norem podústavního, mezinárodního či unijního práva, podle toho, v jakém formálním pramenu práva je kolizní norma obsažena.**

**II. Neodůvodní-li však orgán veřejné moci výslovně aplikaci určité kolizní normy, která je však věcně správná, o čemž nejsou pochybnosti, porušení ústavně zaručeného základního práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny se jen tím nedopustí.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání a bez přítomnosti účastníků v senátě složeném z předsedy senátu Davida Uhlíře a soudců Vladimíra Sládečka a Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatelky Mannheimer Versicherung AG, se sídlem Augustaanlage 66, Mannheim, Spolková republika Německo, zastoupené JUDr. Martinem Frimmelem, Ph.D., advokátem, se sídlem Cihlářská 19, Brno, proti rozsudku Okresního soudu v Příbrami ze dne 24. června 2015 č. j. 12 C 62/2008-512, rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2016 č. j. 30 Co 480/2015-589, 30 Co 481/2015 a rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 6. 12. 2017 č. j. 23 Cdo 2539/2016-661, za účasti Okresního soudu v Příbrami, Krajského soudu v Praze a Nejvyššího soudu jako účastníků řízení a ANBREMETALL, a. s., se sídlem Rybníky 75, Dobříš, zastoupené Mgr. Pavlem Gécim, advokátem, se sídlem U Studánky 3, Praha 7, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**Ústavní stížnost se zamítá.**

## Odůvodnění

### I. Vymezení předmětu řízení

1. Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 26. 3. 2018 a doplněnou podáním z téhož dne, která splňuje formální náležitosti stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí z důvodu, že jimi podle jejího názoru bylo porušeno její ústavně zaručené základní právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

## II. Rekapitulace skutkového stavu a procesního vývoje

2. Rozhodnutí napadená touto ústavní stížností byla vydána v občanském soudním řízení sporném před obecnými soudy, v němž stěžovatelka vystupovala jako žalobkyně a vedlejší účastnice jako žalovaná. Spor se vedl o částku 148 654,02 eur s příslušenstvím, jejíhož zaplacení se stěžovatelka domáhala po vedlejší účastnici hned z několika právních důvodů. Skutkový děj, který k tomuto sporu vedl, byl, zjednodušeně řečeno, následující:

3. V roce 2006 vstoupila společnost RMM Metallhandel GmbH se sídlem ve Spolkové republice Německo smlouvou do závazkového vztahu se společností Silingen GmbH rovněž se sídlem ve Spolkové republice Německo, jehož obsahem byla povinnost společnosti Silingen GmbH přepravit za úplatu měděné slitky z Rotterdamu v Nizozemském království do Legnice v Polské republice. Společnost Silingen GmbH sjednala za tímto účelem smluvního přepravce v rámci systému burzy vytěžovacích zakázek. Část nákladu měděných slitků byla takto k přepravě svěřena osobám, které se vydávaly za zaměstnance společnosti MS OMEGA, s. r. o., se sídlem v Chrašticích. Tyto osoby ovšem neměly v úmyslu přepravu realizovat, ale spolu s dalšími zásilkami, jichž se takto zmocnily, je prodat třetím osobám.

4. Tak měla být část měděných slitků v hmotnosti 24,67 t (dále jen „předmětné slitky“) společnosti RMM Metallhandel GmbH svěřených k přepravě společnosti Silingen GmbH za úplatu poskytnuta vedlejší účastnici, s níž uzavřel na toto zboží kupní smlouvu František Vyskočil, jednající pod jménem Ladislav Kocourek, což je reálná osoba, která však s celou věcí neměla nic společného a jejíž identita byla k tomuto cíli zneužita. František Vyskočil měl takto vystavit na předmětné slitky fakturu ve výši cca 3,26 mil. korun českých a vedlejší účastnice mu měla vystavit na předmětné slitky dodací list. Vedlejší účastnice následně předmětné slitky prodala třetím osobám.

5. Společnost RMM Metallhandel GmbH byla pro případ ztráty zboží pojištěna u společnosti Allianz Versicherungs-AG, vůči níž uplatnila nárok na pojistné plnění. To jí bylo poskytnuto ve výši celkem 292 495,40 eur, čímž na společnost Allianz Versicherungs-AG přešel regresní nárok na náhradu škody a na vydání bezdůvodného obohacení, které uplatnila ve výši 295 295,40 eur u společnosti Silingen GmbH. Tato společnost byla pojištěna pro odpovědnost za škodu zasílatele u stěžovatelky, která za ni zaplatila společnosti Allianz Versicherungs-AG částku 292 495,40 eur. V této částce na ni také přešel regresní nárok. Stěžovatelka tak vyzvala a následně zažalovala vedlejší účastnici na vydání předmětných slitků, případně, pokud je již vedlejší účastnice zpracovala, k zaplacení peněžité náhrady ve výši 148 654,02 eur.

6. Stěžovatelka jako žalobkyně v řízení před obecnými soudy zastávala názor, že na vedlejší účastnici nikdy nepřešlo vlastnické právo k předmětným slitkům, tato je odebrala od osoby s falešnou identitou, přičemž při zachování elementární opatrnosti by jí muselo být zřejmé, že nejde o vlastníka předmětných slitků, mimo jiné již proto, že na majetek Ladislava Kocourka byl rok předtím vyhlášen konkurs, jehož účinky trvaly i v předmětném období roku 2006. Ustanovení § 446 (nabytí od nevlastníka) zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, v tehdy platném a účinném znění, (dále jen „obchodní zákoník“) nebylo možno aplikovat, neboť vedlejší účastnice a František Vyskočil jednající jako Ladislav Kocourek neuzavřeli písemnou smlouvu podle § 262 odst. 1 a 2 obchodního zákoníku. Stěžovatelka tak zastávala názor, že má vůči vedlejší účastnici nárok na náhradu škody v uplatněné výši, případně ve stejné výši nárok na vydání bezdůvodného obohacení.

7. Vedlejší účastnice uplatněný nárok neuznala ani zčásti, neboť měla za to, že při koupi předmětných slitků nejednala protiprávně, daný obchod nebyl ničím výjimečný, protiplnění obdržela ihned za obvyklou cenu a v běžném množství, v němž kovy vykupovala. Pokud někdo podle vedlejší účastnice porušil elementární opatrnost, byla to společnost Silingen GmbH, která si neprověřila, komu zásilku předmětných slitků svěřuje. Podle vedlejší účastnice rovněž ke vzniku škody došlo již v okamžiku, kdy společnost RMM Metallhandel GmbH byla

protiprávním jednáním zaměstnanců společnosti Silingen GmbH zbavena svých práv k předmětným slitkům. Za škodu vzniklou takto dříve nemůže vedlejší účastnice dle svého názoru nést odpovědnost, přičemž na vzniklé škodě nic nemohl změnit fakt, že předmětné slitky koupila právě vedlejší účastnice. Ta se dle svého názoru nemohla ani bezdůvodně obohatit, neboť sice nabyla věc od nevlastníka, ale zaplatila za ni přiměřenou kupní cenu. Restituční povinnost při vzniku bezdůvodného obohacení z neplatné smlouvy pak vzniká toliko mezi stranami této smlouvy, jíž stěžovatelka ani její právní předchůdkyně nebyly; navíc jde o synallagmatický závazek, tedy předmětné slitky by musely být vráceny proti vrácení kupní ceny.

8. O tomto sporu opakovaně rozhodovaly Okresní soud v Příbrami (dále jen „nalézací soud“), Krajský soud v Praze (dále jen „odvolací soud“) a Nejvyšší soud, neboť na podkladě řádných i mimořádných opravných prostředků byla několikráte předchozí rozhodnutí zrušena. Posledními rozhodnutími ve věci samé jsou napadené rozsudky. Nalézací soud žalobu v plném rozsahu (tj. co do povinnosti zaplatit částku 148 654,02 eur s příslušenstvím i co do povinnosti vydat předmětné slitky) zamítl a uložil stěžovatelce povinnost nahradit vedlejší účastnici náhradu nákladů řízení. Ve výroku č. I byl následně tento rozsudek opraven, což však z hlediska nynějšího řízení před Ústavním soudem není rozhodné.

9. Stručně lze shrnout, že toto své rozhodnutí odůvodnil nalézací soud tak, že nejprve určil svou příslušnost podle oddílu 1 čl. 2 bodu 1 nařízení Rady (ES) č. 44/2001 ze dne 22. prosince 2000 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (Brusel I), v tehdy platném a účinném znění, a odkázal na ustanovení § 15 zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním, v tehdy platném a účinném znění, (dále jen „zákon o mezinárodním právu soukromém“), podle nějž škoda stěžovatelce i jejímu právnímu předchůdci vznikla na území Spolkové republiky Německo.

10. Hmotněprávně potom nalézací soud bez bližšího odůvodnění posuzoval žalobní nároky podle českého práva, konkrétně podle zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013, (dále jen „občanský zákoník“). Nalézací soud tak dovodil, že vedlejší účastnice neporušila žádnou povinnost, včetně obecné prevenční povinnosti dle § 415 občanského zákoníku, a tedy nemohla vzniknout ani její odpovědnost za škodu. Škoda stěžovatelce vznikla tím, že proplatila regresní nárok vůči společnosti Silingen GmbH, tato škoda však nebyla důsledkem protiprávního jednání vedlejší účastnice a ani mezi jejím jednáním a vznikem škody nebyla příčinná souvislost.

11. Dále nalézací soud dovodil, že vedlejší účastnice byla úmyslně uvedena v omyl osobou vydávající se za Ladislava Kocourka a dle nalézacího soudu se tato vůči němu úspěšně dovolala relativní neplatnosti kupní smlouvy na předmětné slitky dle § 49a občanského zákoníku. Protože závazkové vztahy z bezdůvodného obohacení kvůli neplatnosti či zrušení smlouvy vznikají dle judikatury pouze mezi stranami takové smlouvy, nemohl dle nalézacího soudu mezi stěžovatelkou a vedlejší účastnicí žádný závazkový vztah z bezdůvodného obohacení vzniknout.

12. Stěžovatelka podala proti napadenému rozsudku nalézacího soudu odvolání, na jehož podkladě odvolací soud změnil napadený rozsudek nalézacího soudu ve znění opravného usnesení tak, že uložil vedlejší účastnici zaplatit stěžovatelce částku 44 596,20 eur s příslušenstvím; ve zbytku tento rozsudek potvrdil. Stěžovatelce rovněž uložil povinnost zaplatit vedlejší účastnici částečnou náhradu nákladů řízení před nalézacím soudem i před soudem odvolacím.

13. Ve zkratce lze říci, že odvolací soud svůj napadený rozsudek odůvodnil tím, že se nejprve ztotožnil se závěrem nalézacího soudu, že je dána pravomoc českých soudů spor rozhodnout podle tuzemského práva, neztotožnil se však s tím, že se stěžovatelce nepodařilo prokázat všechny předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu vedlejší účastnice. Odvolací soud totiž dospěl k závěru, že vedlejší účastnice nevyužila všech dostupných prostředků, aby se

přesvědčila o tom, že prodávající byl skutečně vlastníkem předmětných slitků. Nevyžadovala předložení dokladů o předchozím nabytí vlastnického práva k nim, neprověřila si ani osobu Ladislava Kocourka v insolvenčním rejstříku, kdy na jeho majetek byl v rozhodné době prohlášen konkurs, a tedy tento nemohl být dle odvolacího soudu subjektem smluvních vztahů. Tento navíc neměl živnostenské oprávnění na obchodování s kovy. Nemohlo se tak jednat o standardní obchod, a tedy vedlejší účastnice porušila obecnou prevenční povinnost dle § 415 občanského zákoníku.

14. Dále odvolací soud uzavřel, že mezi tímto protiprávním jednáním vedlejší účastnice a vznikem škody byla příčinná souvislost, byť to blíže nezdůvodnil. Dovodil rovněž nedbalostní zavinění na její straně. Dle § 441 občanského zákoníku však odvolací soud snížil přiznanou částku z titulu náhrady škody o 70 %, neboť v tomto rozsahu shledal zavinění na straně právní předchůdkyně stěžovatelky (společnosti Silingen GmbH), spočívající v tom, že si dostatečně neprověřila, komu náklad předmětných slitků svěřuje. Jelikož vrácení předmětných slitků nebylo možné vzhledem k tomu, že se již nenacházely v dispozici vedlejší účastnice, uložil této odvolací soud povinnost uhradit poměrnou část žalované částky v penězích.

15. Odvolací soud se rovněž zabýval dalšími právními důvody, z nichž stěžovatelka dovozovala zažalované povinnosti vedlejší účastnice, a shledal, že dány nejsou. Šlo o právní důvody dle § 135b občanského zákoníku (nabývání vlastnického práva k věci zpracované a náhrada za ně) a dle § 131 občanského zákoníku (ochrana vlastnického práva k věci), u nichž odvolací soud konkludoval, že je lze uplatnit pouze vůči tomu, kdo má aktuálně věc ve své moci, což vedlejší účastnice nebyla, a § 420a občanského zákoníku (odpovědnost za škodu způsobenou provozní činností), u něhož měl odvolací soud za to, že na koupi předmětných slitků vedlejší účastnicí nedopadá.

16. Stěžovatelka i vedlejší účastnice podaly proti napadenému rozsudku odvolacího soudu dovolání, o němž Nejvyšší soud rozhodl svým napadeným rozsudkem tak, že odmítl dovolání stěžovatelky a na podkladě dovolání vedlejší účastnice změnil částečně napadený rozsudek odvolacího soudu tak, že v rozsahu, v němž odvolací soud změnil rozsudek nalézacího soudu, tento rozsudek nalézacího soudu potvrdil, a to včetně potvrzení výroku nalézacího soudu o náhradě nákladů řízení. Sám pak Nejvyšší soud přiznal vedlejší účastnici i náhradu nákladů řízení před odvolacím soudem a rovněž náhradu nákladů dovolacího řízení.

17. Argumentaci, na níž stojí odůvodnění napadeného rozsudku Nejvyššího soudu, je možno přiblížit takto: Nejvyšší soud stěžovatelku ve shodě se soudem odvolacím považoval za právní nástupkyni společnosti Silingen GmbH (tedy škůdce), s níž měla uzavřenou smlouvu o pojištění, nikoli společnosti RMM Metallhandel GmbH (tedy vlastnice předmětných slitků), proto stěžovatelka nemůže uplatňovat žádné nároky z titulu vlastnického práva k předmětným slitkům, nýbrž toliko regresní nárok za poskytnuté pojistné plnění. Tvrzení stěžovatelky, že je právní nástupkyní společnosti RMM Metallhandel GmbH, se odchyluje od skutkového stavu zjištěného nalézacím a odvolacím soudem, proto o ně nelze účinně opřít dovolací argumentaci. Škoda společnosti RMM Metallhandel GmbH vznikla přitom dle Nejvyššího soudu již v okamžiku, kdy předmětné slitky byly odcizeny, a z hlediska příčinné souvislosti mezi protiprávním jednáním a vznikem škody již nebylo rozhodné, co se se slitky dělo dále. Škoda by již byla vznikla, ať by je osoby, jež předmětné slitky odcizily, prodaly komukoliv či s nimi jakkoliv jinak naložily. Uvedla-li stěžovatelka, že kdyby je byla vedlejší účastnice nekoupila, byly by zajištěny policií a vrátily by se do dispozice společnosti RMM Metallhandel GmbH, nemělo takové tvrzení dle Nejvyššího soudu oporu v provedeném dokazování.

18. Nejvyšší soud ve věci rozhodl rozsudkem, a proto se ve svém odůvodnění věnoval i tomu, zda tento postup není v rozporu se zásadou kontradiktornosti. Usoudil, že nikoliv, neboť jeho závěr opírající se o právní názor, že jednání vedlejší účastnice nebylo v příčinné souvislosti se vznikem škody, byl pro stěžovatelku předvídatelný a tato se k němu mohla vyjádřit, neboť

vedlejší účastnice stejným právním názorem argumentovala již v odůvodnění odporu proti platebnímu rozkazu.

### III. Argumentace stěžovatelky a ostatních účastníků řízení

19. Stěžovatelka namítá proti napadeným rozhodnutím obecně nedodržení ústavněprávních požadavků na řádné odůvodnění soudních rozhodnutí, neboť napadená rozhodnutí obecných soudů se podle ní nevypořádávají se všemi jejími tvrzeními, zejména ne s prostou úvahou, proč by si vedlejší účastnice měla ponechat výtěžek za prodej ukradené věci, když tuto věc samotnou byla povinna vydat právnímu předchůdci stěžovatelky, neboť vedlejší účastnice se nikdy vlastníkem předmětných slitků nestala.

20. Na podkresu této obecné ústavněprávní argumentace stěžovatelka formuluje následující konkrétnější námitky: 1. nesprávný závěr Nejvyššího soudu o nepřípustnosti jejího dovolání; 2. nesprávné určení rozhodného práva pro některé otázky; 3. nevypořádání se se všemi otázkami vymezenými v dovolání; 4. přetvoření skutkového stavu a překvapivost rozhodnutí dovolacího soudu, 5. nevypořádání se s možností vrácení druhově určených věcí; 6. nevypořádání se s namítanými dřívějšími judikaturními závěry; 7. nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu prvního stupně.

21. Podstatu jednotlivých námitek stěžovatelky lze shrnout následovně:

22. Ad 1) stěžovatelka uvádí, že Nejvyšší soud nemohl její dovolání odmítnout jako nepřípustné z toho důvodu, že by stěžovatelka nově tvrdila, že je právní nástupkyní společnosti RMM Metallhandel GmbH. Stěžovatelka tuto skutečnost tvrdí od samého počátku, uvedla ji již v žalobě, průběžně ji opakovala ve svých procesních podáních a ani po několika nalézacích i opravných řízeních žádný obecný soud její aktivní legitimaci nezpochybnil. Otázku, jak a které nároky na stěžovatelku přešly, považuje tato navíc za otázku právní, nikoliv skutkovou.

23. Ad 2) stěžovatelka vytýká odvolacímu soudu, že spoluodpovědnost společnosti Silingen GmbH posuzoval podle českého, nikoliv podle německého práva, jak měl správně učinit, aniž se vůbec zabýval kolizní problematikou, nač stěžovatelka výslovně upozorňovala již ve svém dovolání, ale Nejvyšší soud toto nijak ve svém rozhodnutí nezohlednil. Stejně tak posuzoval Nejvyšší soud podle českého práva bez bližšího odůvodnění samotný vznik škody na území Spolkové republiky Německo (viz níže sub 25).

24. Ad 3) stěžovatelka poukazuje na to, že Nejvyšší soud se nevypořádal se všemi otázkami, které mu ve svém dovolání předestřela. Šlo zejména o otázku kolizní problematiky uvedenou v předchozím odstavci, dále pak o nemožnost krácení nároku dle § 131 občanského zákoníku.

25. Ad 4) stěžovatelka proponuje závěr, že Nejvyšší soud ve svém napadeném rozhodnutí přetvořil skutkový stav tak, jak byl zjištěn soudy nalézacím a odvolacím, neboť svévolně přesunul místo vzniku škody na území Spolkové republiky Německo. Z tohoto hlediska stěžovatelka považuje napadené rozhodnutí Nejvyššího soudu rovněž za překvapivé, neboť tento dopředu neavizoval, že bude za okamžik vzniku škody považovat jen okamžik odcizení předmětných slitků, a jeho závěr, že společnost RMM Metallhandel GmbH by o předmětné slitky přišla, i kdyby je vedlejší účastnice prodala komukoliv jinému či s nimi jinak naložila, neměla vedlejší účastnice možnost jakkoliv vyvrátit. Stěžovatelka k tomu doplnila, že v obdobných případech se stalo, že když organizovaná skupina nesehnala pro zboží vhodného překupníka, ponechala si je, toto bylo zajištěno policií a následně vráceno vlastníkovi. Žádný z obecných soudů v tomto směru stěžovatelku nepoučil dle § 118a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „občanský soudní řád“), že je třeba její skutková tvrzení doplnit. Rozhodnutí Nejvyššího soudu tak dle stěžovatelky bylo překvapivé, svévolné a narušilo rovnost účastníků řízení.

26. Ad 5) stěžovatelka formuluje stanovisko, že není pochyb o tom, že kdyby byly předmětné slitky u vedlejší účastnice nalezeny, právní předchůdce stěžovatelky by měl právo

domáhat se jejich vydání vindikační žalobou, přičemž jelikož šlo o věci generické, má stěžovatelka toto právo, i když konkrétní předmětné slitky vedlejší účastnice u sebe už nemá. Ta přitom nikdy neprokazovala ani netvrdila, že by nebyla schopna množství a jakost odpovídající předmětným slitkům stěžovatelce vydat. Stěžovatelka poukazuje v tomto kontextu i na to, že je absurdní, že si vedlejší účastnice může ponechat peníze, za něž předmětné slitky směnila, i když tak učinila protiprávně, protože byly ve vlastnictví třetí osoby.

27. Ad 6) stěžovatelka v návaznosti na předchozí námitku napíná pozornost ke skutečnosti, že ve svém dovolání odkazovala i na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2194/2011 ze dne 7. 11. 2012, podle něhož zůstává vlastníku věci možnost domáhat se náhrady škody na neoprávněném detentorovi, i když tento již danou věc u sebe nemá, spočívající v tom, že o věc vlastníka po dobu její neoprávněné detence připravil. Nejde přitom již o vindikační (vlastnickou) žalobu, ale o kompenzaci za škodu způsobenou tím, že věc již nelze vydat. S tím se obecné soudy nijak nevypořádaly. Žádný z obecných soudů se pak dle stěžovatelky rovněž nevypořádal s novější judikaturou Nejvyššího soudu k této otázce, již stěžovatelka ve své ústavní stížnosti konkrétně označila, odkazoval pouze na starší judikaturu, aniž by věc předložil k rozhodnutí velkému senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu.

28. Ad 7) stěžovatelka brojí proti napadenému rozhodnutí nalézacího soudu, které je podle ní nepřezkoumatelné. Tuto námitku stěžovatelka dále nerozvinula, pouze uvedla, že se mimo jiné nevypořádal se zadáním odvolacího soudu (z předchozího řízení o odvolání, jehož výsledek v tomto řízení předmětem přezkumu Ústavního soudu stěžovatelka neučinila), s jakými okolnostmi se má při svých úvahách vypořádat. Pakliže pak Nejvyšší soud napadený rozsudek nalézacího soudu potvrdil, zatížil tím řízení vadou spočívající v tom, že nyní neexistuje žádné odůvodnění ohledně řady stěžovatelčiných námitek (k nim srov. výše sub 15).

29. Ústavní soud si vyžádal vyjádření nalézacího soudu, odvolacího soudu, Nejvyššího soudu a vedlejší účastnice a rovněž spisový materiál.

30. Nalézací soud, odvolací soud i Nejvyšší soud ve svých vyjádřeních v podstatě odkázaly na svá napadená rozhodnutí, za nimiž si stojí.

31. Vedlejší účastnice svého práva vyjádřit se využila. Ve svém vyjádření však v podstatě pouze zopakovala své stanovisko z průběhu řízení před obecnými soudy, odkazovala na napadené rozhodnutí Nejvyššího soudu a k věci samé z hlediska ústavněprávního žádnou podstatnou argumentaci nepřidala.

32. Jelikož vyjádření účastníků řízení nepřinesla nic nového, Ústavní soud upustil od toho, aby zaslal vyjádření ostatních účastníků řízení stěžovatelce k replice.

## IV. Posouzení Ústavním soudem

33. Pravomoc Ústavního soudu v řízení o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí orgánu veřejné moci je založena ustanovením čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) jen tehdy, jestliže tímto rozhodnutím došlo k zásahu do ústavně zaručených práv a svobod. Jakékoliv jiné vady takového rozhodnutí se nachází mimo přezkumnou pravomoc Ústavního soudu, a tomu je tak zapovězeno se jimi zabývat. Ústavní soud totiž nestojí nad Ústavou, nýbrž podléhá stejné povinnosti respektovat ústavně zakotvenou dělbu moci jako kterýkoliv jiný orgán veřejné moci. Proto se musí důsledně vystříhat svévole a bedlivě dbát mezí svých pravomocí svěřených mu Ústavou. Jinak by popřel samotný smysl své existence jakožto soudního orgánu ochrany ústavnosti. V řízení o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí orgánu veřejné moci je tak Ústavní soud povinen vždy nejprve zkoumat, zda jsou ústavní stížností napadená rozhodnutí způsobilá k vlastnímu meritornímu přezkumu, tedy zda těmito rozhodnutími vůbec mohla být porušena ústavně garantovaná práva či svobody stěžovatelů. Pakliže Ústavní soud dospěje k závěru, že tomu tak není, musí ústavní stížnost odmítnout dle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

34. Ústavní soud po seznámení se s obsahem ústavní stížnosti a jejích příloh dospěl k závěru, že ji nemůže odmítnout pro zjevnou neopodstatněnost, ale musí si obstarat další podklady a vyjádření (viz část III tohoto nálezu) a rozhodnout o ní nálezem. Důvodem je stěžovatelčina námitka 2, jíž stěžovatelka obecným soudům vytýká nevypořádání se s kolizní problematikou. Je nepochybné, že řízení před obecnými soudy bylo soudním řízením s mezinárodním prvkem již jen kvůli tomu, že stěžovatelka je právnickou osobou podle německého práva se sídlem ve Spolkové republice Německo.

35. Dosud se Ústavní soud ve své rozhodovací praxi ke kolizní problematice v soukromoprávních závazkových vztazích vyjadřoval spíše okrajově. Lze z ní však dovodit, že nesprávným vyřešením kolizní problematiky se obecné soudy mohou dopustit porušení práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. k tomu např. nález sp. zn. II. ÚS 155/16 ze dne 6. 6. 2017 (N 95/85 SbNU 601), body 15 a 16]. Vzhledem k tomuto předchozímu právnímu názoru Ústavního soudu a vzhledem k tomu, že tato problematika dosud postrádá v judikatuře Ústavního soudu obecné řešení, je třeba se zabývat důvodností stěžovatelčiny námitky 2, neboť tou stěžovatelka tvrdí právě nesprávný výběr rozhodného práva a jeho nedostatečné odůvodnění.

36. Aby mohl Ústavní soud rozhodnout o důvodnosti ústavní stížnosti, musel si zodpovědět otázky, zda obecné soudy správně zvolily právo rozhodné pro vznik, změnu a zánik nároku uplatněného stěžovatelkou za vedlejší účastnicí, a pokud nikoliv, zda by rozhodnutí ve věci samé v případě, že by určily rozhodné právo správně, bylo stejné, či nikoliv. Po zodpovězení těchto otázek dospěl Ústavní soud k závěru, že námitka 2 a s ní i celá ústavní stížnost nejsou důvodné.

## V. Obecná východiska k tzv. kolizní problematice

37. V řízeních s mezinárodním prvkem je vždy nutné posoudit jednak otázku pravomoci českých soudů k rozhodování sporu, jednak otázku, kterým právním řádem se řídí hmotněprávní posouzení nutné pro správné rozhodnutí ve věci samé, případně existuje-li zde přímá úprava (např. Úmluva OSN o smlouvách o mezinárodní koupi zboží). Pravomoc českého soudu stěžovatelka, ostatní účastníci řízení ani vedlejší účastnice nerozporovali. Ústavní soud proto neměl důvod podrobit otázku určení pravomoci přezkumu v řízení o ústavní stížnosti.

38. Pokud by však obecné soudy aplikovaly na řešení sporu nesprávně určené (hmotné) právo (podle nesprávné kolizní normy či podle kolizní normy sice správně zvolené, ale nesprávně aplikované), nebo namísto přímé úpravy zvolily kolizní řešení, mohly tím zapříčinit nesprávné rozhodnutí ve věci samé. Nesprávná volba či aplikace kolizní normy je současně nezákonným postupem obecných soudů. Kolizní normy jsou přitom normami tuzemského podústavního práva, práva unijního [např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 ze dne 17. června 2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (Řím I), nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 864/2007 ze dne 11. července 2007 o právu rozhodném pro mimosmluvní závazkové vztahy (Řím II) atd.] či práva mezinárodního (např. Římská úmluva o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy).

39. Při posuzování důsledků porušení kolizních norem (jejich nesprávné volby, aplikace a interpretace) ve vztahu k ochraně ústavně zaručených základních lidských práv a svobod lze proto vyjít z již ustálených právních závěrů Ústavního soudu o porušení těchto norem podle druhu (podústavní tuzemské právo, mezinárodní právo, unijní právo). Nejpropracovanější právní závěry rozhodovací praxe Ústavního soudu formulovala ve vztahu k porušení norem podústavního práva, z nichž je obecně možno přiměřeně vyjít i při posuzování následků porušení kolizních norem vyplývajících z práva mezinárodního či unijního, přičemž je však v těchto případech třeba vždy důsledně respektovat jejich charakter a z něj vyplývající zvláštnosti (např. zvláštní výkladové metody smluv mezinárodního práva veřejného, výklad

unijních předpisů, včetně zvláštního režimu předkládání předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie a jeho judikatury atd.).

40. Ústavní soud tak již v minulosti např. rozhodl, že porušení podústavního práva, které zakládá současně i porušení některého z ústavně zaručených základních lidských práv či svobod, může představovat např. libovůle či nepřípustná interpretace [např. nález sp. zn. III. ÚS 2889/12 ze dne 21. 8. 2014 (N 158/74 SbNU 357)], např. v důsledku nerespektování ustáleného výkladu [např. nález sp. zn. IV. ÚS 2920/08 ze dne 4. 4. 2011 (N 59/61 SbNU 3)], výkladu v rozporu s kogentním ustanovením zákona [např. nález sp. zn. II. ÚS 471/05 ze dne 22. 2. 2006 (N 43/40 SbNU 355)], v důsledku přepjatého formalismu [např. nález sp. zn. I. ÚS 2736/07 ze dne 14. 4. 2010 (N 83/57 SbNU 115), nález sp. zn. III. ÚS 269/99 ze dne 2. 3. 2000 (N 33/17 SbNU 235) či nález sp. zn. III. ÚS 346/01 ze dne 14. 3. 2002 (N 30/25 SbNU 237)] či nerespektování mezinárodních závazků [např. nález sp. zn. IV. ÚS 2370/15 ze dne 14. 6. 2016 (N 111/81 SbNU 755) či nález sp. zn. IV. ÚS 3092/16 ze dne 18. 7. 2017 (N 128/86 SbNU 195)] či práva unijního [srov. přiměřeně nález sp. zn. II. ÚS 1518/10 ze dne 28. 6. 2011 (N 125/61 SbNU 823)]; nedostatek pravomoci podústavní právo vůbec aplikovat [např. nález sp. zn. III. ÚS 2349/12 ze dne 28. 2. 2013 (N 35/68 SbNU 369)]; neopodstatněné upřednostnění jedné právní normy podústavního práva sledující určitý ústavně chráněný účel před jinou normou podústavního práva sledující jiný ústavně chráněný účel, selhání aplikovat normu podústavního práva vyloženou ústavně konformním způsobem, neodůvodněná aplikace, např. v případech extrémního rozporu mezi právním závěrem a skutkovými a právními zjištěními [např. nálezy sp. zn. I. ÚS 3523/11 ze dne 7. 3. 2012 (N 48/64 SbNU 599), sp. zn. III. ÚS 694/02 ze dne 17. 12. 2003 (N 148/31 SbNU 319), nález sp. zn. III. ÚS 747/2000 ze dne 16. 1. 2003 (N 7/29 SbNU 47), nález sp. zn. III. ÚS 173/02 ze dne 10. 10. 2002 (N 127/28 SbNU 95), nález sp. zn. III. ÚS 74/02 ze dne 10. 10. 2002 (N 126/28 SbNU 85)]; aplikace narušující právní jistotu či legitimní očekávání jednotlivce [např. nález sp. zn. II. ÚS 2658/10 ze dne 5. 1. 2012 (N 3/64 SbNU 29)], aplikování normy podústavního práva v nesprávném znění [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 687/02 ze dne 26. 2. 2003 (N 27/29 SbNU 237)] aj.

41. Stejné nároky při aplikaci kolizních norem jako na aplikaci jiných norem podústavního, mezinárodního či unijního práva je pochopitelně třeba klást i ohledně odůvodnění rozhodnutí orgánu veřejné moci, v němž tyto kolizní normy byly aplikovány. Z toho tak musí být přesvědčivým, logickým a vnitřně koherentním způsobem zřejmé, kterou kolizní normu daný orgán veřejné moci aplikoval, proč dal přednost té které kolizní normě v případě jejich konkurence a rovněž jak tuto kolizní normu vyložil. Naopak však lze z judikatury Ústavního soudu dovodit, že pokud věc byla materiálně vyřešena podle správně určeného rozhodného práva, o čemž nebyly pochybnosti, k zásahu do základních ústavně zaručených lidských práv a svobod nedochází [srov. přiměřeně nález sp. zn. III. ÚS 207/95 ze dne 29. 2. 1996 (N 17/5 SbNU 147)], i kdyby se odůvodnění použití této kolizní normy obecný soud v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně nevěnoval.

42. Ústavní soud tak uzavírá, že nesprávnou aplikací či interpretací kolizní normy je možno dopustit se porušení ústavně zaručeného základního práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny, případně podle povahy sporu i jiného takového práva (např. na vlastnictví majetku dle čl. 11 odst. 1 Listiny) za stejných podmínek, za jakých je možno se dopustit porušení těchto ústavně zaručených základních lidských práv porušením norem podústavního, mezinárodního či unijního práva, podle toho, v jakém formálním pramenu práva je kolizní norma obsažena.

43. Neodůvodní-li však orgán veřejné moci výslovně aplikaci určité kolizní normy, která je však věcně správná, o čemž nejsou pochybnosti, zpravidla se jen tím porušení ústavně zaručeného základního práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny nedopustí.

## VI. Aplikace obecných východisek na případ stěžovatelky

44. Stěžovatelka namítá, že odvolací soud posuzoval spoluzavinění škody společností Silingen GmbH podle českého práva, aniž by to však zdůvodnil, a Nejvyšší soud proti tomu nijak nezakročil. Totéž vytýká Nejvyššímu soudu ohledně vzniku škody způsobené podvodným vylákáním předmětných slitků ze společnosti Silingen GmbH.

45. Rozhodné právo vybral nalézací soud podle příslušného ustanovení zákona o mezinárodním právu soukromém, kdy uvedl, že škoda vznikla stěžovatelce i společnosti RMM Metallhandel GmbH na území Spolkové republiky Německo. Stěžovatelce tak lze dát částečně za pravdu v tom, že aplikace českého práva na posuzování spoluzavinění škody, která měla vzniknout na území cizího státu, bez zdůvodnění, proč tak soud činil, za situace, kdy znění § 15 zákona o mezinárodním právu soukromém za takové situace určuje rozhodným právem právo státu, kde škoda vznikla, zatěžuje rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.

46. Tuto vadu však napravil již Nejvyšší soud svým napadeným rozhodnutím, v němž posuzoval vznik škody toliko v důsledku jednání vedlejší účastnice na území České republiky (viz výše sub 4). Přitom dospěl k právnímu názoru, že škoda na území České republiky v důsledku koupě předmětných slitků vedlejší účastnicí stěžovatelce ani jejímu právnímu předchůdci vůbec nevznikla, přičemž otázku, podle jakého práva měly české soudy posuzovat případné spoluzavinění společnosti Silingen GmbH v důsledku jejího dřívějšího jednání na území cizího státu na vzniku této škody, tak nebylo třeba řešit, neboť vznik této škody dovozen vůbec nebyl. V podrobnostech viz níže sub 51 až 53 a sub 58 až 65.

47. Obdobně je pro posuzovanou věc irelevantní, dopustil-li se Nejvyšší soud úvah o tom, zda jednáním společnosti Silingen GmbH, jímž v důsledku podvodného vylákání předmětných slitků třetími osobami zbavila jejich vlastnici dispozice s nimi, jestliže se tyto úvahy řídily českým právem. Pro posouzení důvodnosti uplatněných žalobních nároků totiž bylo rozhodující jenom to, zda vedlejší účastnici vznikla odpovědnost za škodu koupí předmětných slitků, nebo ne (k tomu rovněž viz níže sub 51 až 53 a sub 58 až 65). Jakékoliv úvahy o předchozích skutkových dějích, které však nevytvářely skutkový základ uplatněných nároků, byť správné, byť nesprávné, na tom nemohly nic změnit.

48. Z hlediska posuzování vzniku odpovědnosti vedlejší účastnice za škodu vůči stěžovatelce či jejímu právnímu předchůdci v důsledku koupě předmětných slitků od třetí osoby pak stěžovatelka nenamítala, že by pro ně mělo být rozhodné jiné než české právo, které všechny tři obecné soudy na tuto otázku aplikovaly. Naopak, stěžovatelka v definičním oboru této otázky po celou dobu řízení před obecnými soudy argumentovala dle českého práva, dovolávala se judikatury českých soudů atd.

49. Jako *obiter dictum* lze jen dodat, že skutkový základ stěžovatelkou uplatněných nároků se týkal výlučně území České republiky, neboť zde se měl v létě roku 2006 prodej předmětných slitků Františkem Vyskočilem, vydávajícím se za Ladislava Kocourka, vedlejší účastnici odehrát, přičemž prodávající i jeho falešná identita byli českými občany a kupující byla česká obchodní společnost se sídlem v tuzemsku, která se mylně domnívala, že předmětné slitky jsou ve vlastnictví prodávajícího. Za těchto okolností Ústavní soud nemůže považovat za porušení stěžovatelčina ústavně zaručeného základního práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny, jestliže obecné soudy výslovně aplikaci českého práva nezdůvodnily, neboť mezinárodní prvek zde z hlediska hmotněprávního posouzení *prima facie* chyběl a stěžovatelka nenamítala, že by tomu tak nebylo.

## VII. K dalším stěžovatelčiným námitkám

50. Ostatní stěžovatelkou uplatněné námitky Ústavní soud nevyhodnotil alespoň jako potenciálně způsobilé odůvodnit závěr o porušení jejích ústavně zaručených základních práv či svobod.

51. K námitce 1 Ústavní soud uvádí, že Nejvyšší soud ve svém napadeném rozsudku nevyvodil nepřípustnost dovolání stěžovatelky pro nedostatek jejích tvrzení, že je právní nástupkyní společnosti RMM Metallhandel GmbH, tedy vlastnice předmětných slitků, nýbrž proto, že toto právní nástupnictví nevyplývá ze skutkového stavu zjištěného nalézacím a odvolacím soudem. Podle tohoto skutkového stavu stěžovatelka byla právní nástupkyní společnosti Silingen GmbH, jíž jako pojišťovna poskytla pojistné plnění jakožto své klientce. Z odůvodnění napadených rozhodnutí Nejvyššího soudu, jakož i soudu odvolacího je přitom jednoznačně zřejmý původ této úvahy. Oba tyto soudy měly za to, že na stěžovatelku přešel toliko nárok společnosti Silingen na náhradu škody, kterou jí případně způsobily třetí osoby tím, že z ní podvodně vylákaly předmětné slitky, nikoliv však i původní nárok vlastnice těchto slitků k jejich vydání či k uhrazení její hodnoty. Škoda, která vznikla společnosti RMM Metallhandel GmbH byla totiž jiná než škoda, která vznikla společnosti Silingen GmbH.

52. První zmíněná společnost byla poškozena tím, že byla jednáním druhé zmíněné společnosti zbavena faktické dispozice s předmětnými slitky v jejím vlastnictví i využití jejich ekonomické hodnoty, druhá společnost tím, že musela první společnosti nahradit škodu, kterou jí takto způsobila. Tato úvaha se Ústavnímu soudu nejeví jako jakkoliv problematická, nelogická, nesrozumitelná nebo extrémně vybočující ze skutkových zjištění, a tedy nelze ji považovat za vybočující z mezí ústavní konformity rozhodovací činnosti obecných soudů.

53. To, že na stěžovatelku přešel toliko nárok na náhradu toho, co sama musela z titulu povinnosti nahradit škodu zaplatit společnosti RMM Metallhandel GmbH, posoudily přitom obecné soudy podle německého práva. Stěžovatelka proti použití tohoto práva na tuto otázku žádnou námitku ve své ústavní stížnosti nevznesla, proto otázku správnosti jeho použití či odůvodněnosti závěru o jeho použití Ústavní soud samostatnou součástí svého přezkumu učinit nemohl.

54. Závěr učiněný výše v bodě 51 je východiskem rovněž pro námitky 3, 5 a 6. Tyto námitky totiž vycházejí z premisy, že stěžovatelka je právní nástupkyní vlastnice předmětných slitků, respektive že na ni přešly regresně i nároky vyplývající z vlastnického práva k předmětným slitkům. Pokud obecné soudy, zejména Nejvyšší soud, tuto premisu vyvrátily a právní otázku přechodu nároků na stěžovatelku vyhodnotily tak, že na ni přešlo pouze právo domáhat se náhrady škody, nemohly být žádné její ústavně zaručené základní práva ani svobody porušeny tím, že se obecné soudy argumentací stěžovatelky navázané na uvedenou premisu nezaobíraly.

55. Zdůrazňovala-li stěžovatelka opakovaně absurditu skutečnosti, že vedlejší účastnice si může ponechat peníze, za něž předmětné slitky směnila (respektive dle svého tehdejšího přesvědčení koupila), za situace, kdy by měla povinnost předmětné slitky vydat jejich vlastnici, kdyby je stále měla u sebe, pak na tom Ústavní soud z právního hlediska nic absurdního neshledává. Zatímco povinnost vydat vlastníkovi jeho věc, k jejíž detenci nemá detentor žádný právní důvod, vyplývá z vlastnického práva, povinnost nahradit škodu vyplývá z práva obligačního. Že mají různé subsystémy občanského práva různé důsledky a ukládají různým subjektům různé povinnosti, na tom nic absurdního není. Ostatně, jak je uvedeno výše, argumentace právy vyplývajícími z ochrany práva vlastnického ve stěžovatelčině věci přiléhavá není, neboť, jak uzavřely obecné soudy ústavně souladným postupem, na stěžovatelku tato práva nepřešla.

56. Ostatně proti této stěžovatelčině námitce stojí hypoteticky stejně emfatická námitka, že kdyby byla vedlejší účastnice povinna stěžovatelce zaplatit to, zač předmětné slitky prodala dál, bylo by absurdní, že by přišla jak o předmětné slitky, za něž zaplatila, tak i o peníze, za něž je prodala. Jde jen o nastavení, kdo v případě takto specifického podvodného vylákání věci od oprávněného detentora má nést důsledky – zda tento detentor nebo osoba, která věc koupila od nevlastníka, a zde je účelnější, aby se pak náhrady škody domáhal detentor po osobách, které jej podvedly, nebo osoba, která věc koupila, po nevlastníkovi. Ani jedno z těchto řešení tak není

z ústavněprávního hlediska preferovatelnější než to druhé, a je tak otázkou úpravy podústavního práva, jak ji vyřeší. To Nejvyšší soud svým napadeným rozhodnutím učinil a Ústavní soud proti tomu žádné výhrady nemá.

57. Obdobně Ústavní soud nemůže vytknout Nejvyššímu soudu, pokud tvrzení stěžovatelky, že kdyby vedlejší účastnice předmětné slitky nekoupila, byly by tyto zajištěny policií a vráceny vlastnici, považoval za spekulativní a neprokázané. Nebylo jeho povinností stěžovatelku vyzývat dle § 118a občanského soudního řádu, neboť toto tvrzení se týkalo samotného předpokladu vzniku odpovědnosti za škodu spočívajícího v příčinné souvislosti mezi protiprávním jednáním škůdce a vznikem škody. Mělo tak být součástí již žaloby. Navíc toto tvrzení stěžovatelky se opíralo pouze o blíže neurčený obdobný případ, aniž by však stěžovatelka Ústavní soud přesvědčila, že kdyby jí Nejvyšší soud prostor pro doplnění svých skutkových tvrzení v tomto směru poskytl, byla by skutečně schopna je učinit a prokázat, že by k navrácení předmětných slitků jejich vlastnici došlo. Jako *obiter dictum* Ústavní soud ještě doplňuje, že i v takovém případě by pak bylo otázkou, zda tato okolnost, o niž by se opíral skutkový závěr o příčinné souvislosti mezi jednáním vedlejší účastnice a škodou, byla pokryta zaviněním vedlejší účastnice (zda tato přinejmenším měla a mohla vědět, že pokud by si vlastnictví k předmětným slitkům neprověřila, znemožnila tak včasný policejní zásah, jejich zajištění a navrácení vlastnici).

58. Námitka 4 je rovněž nedůvodná. Stěžovatelka vytkla Nejvyššímu soudu, že přetvořil skutkový stav tím, že za okamžik vzniku škody považoval okamžik, kdy byly předmětné slitky podvodně vylákány ze společnosti Silingen GmbH. Jednak nešlo o otázku skutkovou (v řízení nebylo sporu o tom, že předmětné slitky byly podvodně vylákány právě od této společnosti, a ostatně tuto skutečnost tvrdila sama stěžovatelka v celém průběhu řízení včetně ústavní stížnosti), ale o otázku právní (který okamžik je tím, kdy z hlediska právní úpravy došlo ke splnění všech podmínek vzniku odpovědnosti za škodu), jednak o žádné přesunutí místa vzniku škody nešlo.

59. Stěžovatelka zažalované nároky vůči vedlejší účastnici uplatnila s oporou o skutková tvrzení, že jejímu právnímu předchůdci vedlejší účastnice způsobila škodu tím, že koupila předmětné slitky bez ověření, zda prodávající je jejich skutečným vlastníkem. Že takto skutkový základ sporu vnímala i sama stěžovatelka, o tom ostatně svědčí to, že žalobu podala právě u českých soudů a právě na vedlejší účastnici, která jinak s podvodným vylákáním předmětných slitků neměla nic společného.

60. Tato tvrzení tak tvořila skutkový základ předmětu sporu. Úvahy obecných soudů o tom, zda a za jakých předpokladů vznikla odpovědnost společnosti Silingen GmbH za škodu společnosti RMM Metallhandel GmbH, tak prakticky nebyly relevantní mimo hlediska aktivní věcné legitimace stěžovatelky jakožto někoho, na koho regresem nárok na náhradu této škody přešel (což obecné soudy a v zásadě ani vedlejší účastnice nepopíraly). Z hlediska rozhodnutí podstaty sporu v řízení před obecnými soudy však byla rozhodující jiná otázka, a to, zda vedlejší účastnice právnímu předchůdci stěžovatelky způsobila škodu, již by po ní stěžovatelka mohla v rámci regresu vymáhat. Tato otázka nebyla triviální z toho hlediska, že ani sama stěžovatelka netvrdila, že by to byla přímo vedlejší účastnice, kdo od společnosti Silingen GmbH podvodně vylákal předmětné slitky.

61. Otázka, zda tedy vedlejší účastnice způsobila právnímu předchůdci stěžovatelky škodu, tak byla zcela samostatná. Neplatí totiž, na rozdíl od regresního nároku pojišťovny vůči škůdci, který způsobil jejímu klientovi škodu odcizením či podvodným vylákáním věci, za niž poskytla pojišťovna pojistné plnění, že by automaticky takto „regresně“ rovněž přecházela odpovědnost za škodu a všechny další povinnosti vyplývající z odcizení věci či jejího podvodného vylákání na každou další osobu, která od škůdce tuto věc získá. Každé takové předání věci je třeba posuzovat samostatně.

62. Jinými slovy, obecné soudy v čele s Nejvyšším soudem v nyní posuzované věci řešily jen to, zda byly dány předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu vedlejší účastnice vůči právní předchůdkyni stěžovatelky skutkově kvůli tomu, že koupila od třetí osoby předmětné slitky ve vlastnictví společnosti RMM Metallhandel GmbH, které byly právnímu předchůdci stěžovatelky svěřeny k přepravě. Jen tyto předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu mohly české soudy řešit, neboť jen na nich byla skutkově položena žaloba. Pokud tak české soudy, respektive vposledku Nejvyšší soud, rozhodly, že tyto předpoklady dány nejsou, veškeré úvahy o tom, kdy, kde a čí odpovědnost za škodu způsobenou společnosti RMM Metallhandel GmbH či společnosti Silingen GmbH vlastně vznikla přímo podvodným vylákáním předmětných slitků, byly z hlediska skutkového základu sporu, a tedy i rozhodnutí ve věci samé, irelevantní.

63. Ústavní soud se shoduje se stěžovatelkou v tom, že bez dalšího české soudy neměly vůbec úvahy o tom, jak by na podvodné vylákání předmětných slitků od společnosti Silingen GmbH hledělo české deliktní soukromé právo, do svých napadených rozhodnutí zařazovat. Jsou však nadbytečným, které neškodí (*superfluum non nocet*). Věcně na nich své napadené rozhodnutí založil toliko odvolací soud, nicméně jelikož jeho právní závěr o spoluzavinění společnosti Silingen GmbH posuzovaném podle českého práva revidoval Nejvyšší soud, tento se tedy v konečném důsledku neuplatnil. Ústavní soud jej tak v řízení o ústavní stížnosti přezkoumávat nemůže.

64. Ústavní soud nemohl považovat napadené rozhodnutí Nejvyššího soudu ani za překvapivé. Je třeba zopakovat, že Nejvyšší soud nijak z hlediska skutkového stavu nevybočil z toho, co zjistily obecné soudy, přičemž skutkový stav mezi stěžovatelkou a vedlejší účastnicí v podstatě vůbec nebyl sporný. Ostatně lze připomenout, že již nalézací soud na s. 7 svého napadeného rozhodnutí uvedl, že škoda vznikla společnosti RMM Metallhandel GmbH i stěžovatelce na území Spolkové republiky Německo, přičemž i z hlediska právních otázek bylo po celou dobu řízení před obecnými soudy zřejmé, že tyto rozlišují mezi vznikem dvou různých odpovědností za škodu tak, jak bylo naznačeno výše sub 59 až 61.

65. Jelikož v celém průběhu řízení byl stěžejní právní otázkou vznik odpovědnosti vedlejší účastnice za škodu způsobenou právnímu předchůdci stěžovatelky, přičemž na tuto otázku negativně odpověděl již nalézací soud a vedlejší účastnice horovala pro stejnou odpověď v rámci dovolání, k němuž se stěžovatelka vyjádřila, nelze příklon k této negativní odpovědi Nejvyšším soudem v jeho napadeném rozhodnutí vnímat jako překvapivý. V celém řízení šlo v podstatě právě o zodpovězení této otázky.

66. Konečně ani námitka 7 není způsobilá, byť potenciálně, odůvodnit závěr o porušení ústavně zaručených základních práv či svobod stěžovatelky. Napadený rozsudek nalézacího soudu nelze nazírat izolovaně, ale toliko v kontextu napadených rozhodnutí odvolacího soudu a Nejvyššího soudu. Stěžovatelka konkrétně neuvedla, s jakými vadami spočívajícími v nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku nalézacího soudu se další obecné soudy nevypořádaly v rámci odvolacího či dovolacího řízení, a proto i kdyby napadené rozhodnutí nalézacího soudu skutečně bylo nepřezkoumatelné, tato námitka sama o sobě bez tvrzení, proč tato vada ani v opravných řízeních před obecnými soudy nebyla napravena, v řízení před Ústavním soudem obstát nemohla.

67. Obdobně to platí i pro stěžovatelčin názor, že potvrzením napadeného rozsudku nalézacího soudu Nejvyšším soudem v rozsahu, v němž jej odvolací soud změnil, se stává napadený rozsudek nalézacího soudu opět nepřezkoumatelným. Všechna tři napadená rozhodnutí obecných soudů jsou argumentačně provázána. Stejně, jako se odvolací soud v určitém rozsahu neztotožnil s argumentací nalézacího soudu, což řádně odůvodnil, neztotožnil se zase v určitém rozsahu Nejvyšší soud s argumentací soudu odvolacího.

68. Změnou určitého výroku či určitých výroků předchozích rozhodnutí vydaných ve věci však automaticky tato rozhodnutí nepozbývají platnosti v rozsahu, v němž byly jejich výroky potvrzeny. To platí i pro nosné argumenty v odůvodnění těchto rozhodnutí. Pokud se

soud v rámci opravného řízení s částí těchto argumentů neztotožní a vyvrátí je vlastním odůvodněním, pak ani skutečnost, že v důsledku toho částečně napadené rozhodnutí změní, neznamená, že by argumentace napadeného rozhodnutí, s níž se soud rozhodující o opravném prostředku ztotožnil a v rozsahu výroků odůvodněných právě touto argumentací napadené rozhodnutí potvrdil, přestala existovat.

## VIII. Závěr

69. Protože Ústavní soud neshledal ústavní stížnost zjevně neopodstatněnou, ale zároveň ji neshledal ani důvodnou, neboť napadenými rozhodnutími obecných soudů k porušení ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovatelky nedošlo, rozhodl o návrhu mimo ústní jednání a bez přítomnosti účastníků dle ustanovení § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu tak, že ústavní stížnost zamítl.

# Č. 103
# Extradice cizince – k souběhu extradičního a azylového řízení
# (sp. zn. II. ÚS 3505/18 ze dne 3. června 2019)

**Na žadatele o mezinárodní ochranu v jiné členské zemi Evropské unie je nutno pohlížet jako na žadatele o mezinárodní ochranu v členské zemi, v níž probíhá extradiční řízení, a proto pokud žadatele nelze vydat po dobu řízení o jeho první žádosti o mezinárodní ochranu v České republice, taktéž jej nelze vydat po dobu řízení o jeho první žádosti o mezinárodní ochranu v jakémkoli jiném členském státě Evropské unie.**

**K porušení práv žadatele o mezinárodní ochranu naopak nemůže dojít v případě, pokud vydávaná osoba opakovaně žádá o udělení mezinárodní ochrany ze stejných nebo obdobných důvodů, tj. aniž by se změnily rozhodné poměry, poté, co bylo skončeno řízení o její první žádosti, včetně případného soudního přezkumu.**

**Obsahem práva na azyl ve smyslu čl. 43 Listiny (a rovněž ve smyslu čl. 18 Listiny základních práv Evropské unie) není nárok jednotlivce na udělení mezinárodní ochrany, nýbrž „pouze" subjektivní právo, aby byla jeho žádost o mezinárodní ochranu státem věcně projednána v souladu se zákonem.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka, soudce Ludvíka Davida a soudkyně Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) ve věci ústavní stížnosti V. S. K., t. č. Vazební věznice Brno-Bohunice, zastoupeného JUDr. Tomášem Sokolem, advokátem, se sídlem Sokolská třída 60, Praha 2, proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 18. října 2018 č. j. MSP-721/2015-MOT-T/115, za účasti ministra spravedlnosti jako účastníka řízení, takto:

**Ústavní stížnost se zamítá.**

## Odůvodnění

### I. Vymezení věci a rekapitulace skutkového stavu

1. Stěžovatel je občanem Ruské federace a v současné době se nachází v předběžné vazbě ve Vazební věznici Brno-Bohunice. Předmětem stěžovatelovy ústavní stížnosti je jeho nesouhlas s rozhodnutím ministra spravedlnosti o povolení vydání stěžovatele do Ruské federace a namítaný nesoulad tohoto rozhodnutí s ústavně garantovanými právy, především s právem na azyl a právem na spravedlivý proces.

2. V roce 2011 vstoupil stěžovatel na území Evropské unie (dále též jen „EU"), přičemž se postupně zdržoval v Litevské republice, v České republice a v Chorvatské republice. Dne 12. 10. 2012 vydal okresní soud Verkh-Isetskiy, město Jekatěrinburg, Ruská federace, mezinárodní zatýkací rozkaz k trestnímu stíhání stěžovatele pro spáchání zvlášť závažných zločinů označených jako pokus trestného činu vraždy, vydírání, podvodu spáchaného dvěma skutky a legalizace (praní) peněz nebo jiného majetku nabytého osobou spácháním zločinu

podle příslušných ustanovení trestního zákona Ruské federace. Na základě uvedeného mezinárodního zatýkacího rozkazu byl stěžovatel dne 1. 7. 2013 zadržen a uvězněn na území Chorvatské republiky. Během dvou let a sedmi měsíců, které stěžovatel strávil ve vazbě na chorvatském území, však Chorvatská republika nevyhověla žádosti Ruské federace o vydání stěžovatele.

3. V září 2013 podal stěžovatel v Chorvatské republice žádost o udělení mezinárodní ochrany (24. 9. 2013). Ta byla zamítnuta jak ve správním řízení (11. 4. 2014), tak i v následném soudním přezkumu (15. 10. 2014). V prosinci 2014 se stěžovatel dozvěděl o smrti svého bratra na území Ruské federace a krátce poté (29. 12. 2014) podal v Chorvatské republice druhou žádost o mezinárodní ochranu. Jeho opakovaná žádost byla rovněž zamítnuta (3. 2. 2015) a tento závěr byl následně aprobován správním soudem (27. 8. 2015).

4. V mezidobí vydal Městský soud v Brně dne 15. 4. 2015 evropský zatýkací rozkaz, v němž požádal Chorvatskou republiku o předání stěžovatele do České republiky za účelem trestního stíhání pro spáchání trestného činu neoprávněného opatření, padělání a pozměnění platebního prostředku podle § 234 odst. 3 alinea druhého zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Okresní soud v Zagrebu rozhodl dne 17. 6. 2015 o předání stěžovatele z Chorvatské republiky do České republiky; ten se svým předáním souhlasil. K předání došlo dne 15. 2. 2016 a následujícího dne byl stěžovatel v České republice vzat do vazby.

5. Státní zástupkyně Městského státního zastupitelství v Brně uvedené trestní stíhání usnesením ze dne 29. 4. 2014 zastavila z důvodu § 172 odst. 1 písm. b) zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, tedy z důvodu, že skutek nebyl trestným činem. Po nabytí právní moci tohoto usnesení byl stěžovatel dne 5. 5. 2015 propuštěn z vyšetřovací vazby. Vzhledem ke skutečnosti, že v databázi Interpolu bylo po stěžovateli stále vyhlášeno pátrání ze strany Ruské federace, byl stěžovatel téhož dne, bezprostředně po propuštění z vyšetřovací vazby, opět zadržen a vzat do předběžné vazby za účelem vedení řízení o jeho vydání do Ruské federace. Generální prokuratura Ruské federace totiž požádala o vydání stěžovatele k trestnímu stíhání podle Evropské úmluvy o vydávání (č. 549/1992 Sb.; dále jen „Evropská úmluva o vydávání“) dopisem ze dne 25. 5. 2016, doručeným Ministerstvu spravedlnosti dne 1. 6. 2016.

6. Jelikož se stěžovatel v předávacím řízení vedeném v Chorvatské republice nevzdal práva na uplatnění zásady speciality, bylo nezbytné podle § 91 odst. 2 zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, (dále jen „ZMJS“) vyžádat souhlas Chorvatské republiky s jeho vydáním z České republiky do Ruské federace na základě čl. 15 Evropské úmluvy o vydávání. Ministr spravedlnosti Chorvatské republiky vyslovil souhlas s reextradicí stěžovatele rozhodnutím ze dne 10. 10. 2017.

7. Po zahájení předběžného šetření podle § 92 odst. 1 ZMJS podal stěžovatel dne 28. 12. 2017 žádost o udělení mezinárodní ochrany podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o azylu“).

8. V kontextu dříve podaných stěžovatelových žádostí vyhodnotilo Ministerstvo vnitra, že příslušnou k posouzení žádosti stěžovatele je Chorvatská republika, a to na základě čl. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 31–59; dále jen „nařízení Dublin III“). Chorvatská republika měla za těchto okolností podle čl. 18 odst. 1 písm. d) nařízení Dublin III povinnost přijmout stěžovatele zpět na své území a posoudit nebo dokončit posouzení jeho žádosti.

9. Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra požádal dne 23. 1. 2018 Chorvatskou republiku o přijetí stěžovatele zpět na chorvatské území a o následné posouzení jeho žádosti o mezinárodní ochranu. Ministerstvo vnitra Chorvatské republiky dopisem ze dne 30. 1. 2018 odmítlo stěžovatele přijmout z důvodu jeho předchozího předání z Chorvatské

republiky do České republiky. Ministerstvo vnitra však do Chorvatské republiky zaslalo dne 31. 1. 2018 remonstraci, načež Chorvatská republika dopisem ze dne 13. 2. 2018 uznala svou příslušnost k posouzení dané žádosti a vyjádřila ochotu přijmout stěžovatele na své území.

10. Rozhodnutím ze dne 28. 2. 2018 č. j. OAM-193/LE-P07-ZA 15-2017 shledalo Ministerstvo vnitra žádost stěžovatele nepřípustnou ve smyslu § 10a odst. 1 písm. b) zákona o azylu, pročež bylo řízení o žádosti stěžovatele zastaveno podle § 25 písm. i) zákona o azylu a za stát příslušný k posouzení podané žádosti podle nařízení Dublin III byla označena Chorvatská republika. K přemístění stěžovatele do Chorvatské republiky však fakticky nedošlo, a to ani v šestiměsíční lhůtě dle čl. 29 odst. 1 nařízení Dublin III, ani po následném prodloužení této lhůty o dalších šest měsíců podle čl. 29 odst. 2 nařízení Dublin III z důvodu uvěznění stěžovatele, o čemž Česká republika informovala Chorvatskou republiku dopisem ze dne 5. 6. 2018.

11. Krajský soud v Brně (dále též jen „krajský soud“) mezitím v rámci extradičního řízení usnesením ze dne 9. 4. 2018 sp. zn. 11 Nt 202/2016 rozhodl, že vydání stěžovatele do Ruské federace, a to za současného přijetí záruk a ujištění poskytnutých Generální prokuraturou Ruské federace, je přípustné, neboť žádná ze zákonných překážek, která by jeho vydání mohla bránit, nebyla naplněna. Generální prokuratura Ruské federace především poskytla dostatečné ujištění, že stěžovateli v případě vydání nebude hrozit kruté či nelidské zacházení ani uložení trestu smrti. Stěžovatelem namítané zásahy do jeho práv, kterým by v případě vydání do Ruské federace musel čelit, konkrétně hrozba nespravedlivého soudního řízení, velmi špatné podmínky v ruských věznicích či ohrožení stěžovatelova zdraví a života, byly krajským soudem zhodnoceny jako nepodložené. Vrchní soud v Olomouci (dále též jen „vrchní soud“) poté stížnost stěžovatele proti usnesení krajského soudu zamítl dne 31. 5. 2018 z důvodu opožděnosti.

12. Na základě výše citovaných usnesení krajského soudu a vrchního soudu povolil ministr spravedlnosti napadeným rozhodnutím ze dne 18. 10. 2018 č. j. MSP-721/2015-MOT--T/115 vydání stěžovatele k trestnímu stíhání do Ruské federace podle § 97 odst. 1 ZMJS. Vykonatelnost tohoto rozhodnutí byla na návrh stěžovatele usnesením Ústavního soudu odložena do chvíle, než bude rozhodnuto o stěžovatelem podané ústavní stížnosti (viz též níže bod 21 nálezu).

13. V mezidobí stěžovatel podal u Městského soudu v Praze dne 1. 10. 2018 žalobu na nečinnost Ministerstva vnitra dle ustanovení § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“). Tentýž den podal stěžovatel návrh na vydání předběžného opatření podle § 38 odst. 1 s. ř. s. vůči ministru spravedlnosti. Městský soud v Praze tomuto návrhu stěžovatele vyhověl a usnesením ze dne 2. 11. 2018 uložil ministru spravedlnosti povinnost zdržet se vydání rozhodnutí o povolení vydání stěžovatele do Ruské federace do doby, než nabude právní moci rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany, nejpozději však do doby, kdy se rozhodnutí soudu, jímž se řízení končí, stane vykonatelným.

14. Následně však Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 29. 11. 2018 žalobu stěžovatele zamítl, jelikož dospěl k závěru, že Ministerstvo vnitra nemá ani právo, ani povinnost vydat rozhodnutí o přemístění stěžovatele do Chorvatské republiky. Vzhledem k neexistenci povinnosti vydat rozhodnutí ve věci soud neshledal důvody pro vyslovení, že Ministerstvo vnitra je nečinné. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel kasační stížnost, tu však Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 17. 1. 2019 zamítl. Tím pozbylo účinnosti i výše zmíněné předběžné opatření Městského soudu ze dne 2. 11. 2018.

## II. Argumentace stěžovatele

15. Stěžovatel se ústavní stížností ze dne 25. 10. 2018 domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozhodnutí ministra spravedlnosti, neboť má za to, že byl tímto rozhodnutím dotčen

ve svém základním právu na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jakož i ve svém právu na poskytnutí azylu podle čl. 43 Listiny.

16. Stěžovatel namítá, že po vydání rozhodnutí Ministerstva vnitra o nepřípustnosti jeho žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany a zastavení tohoto řízení zcela legitimně očekával své přemístění do Chorvatské republiky za účelem posouzení své žádosti o mezinárodní ochranu. Namísto toho však Ministerstvo vnitra postoupilo věc ministru spravedlnosti za účelem vydání rozhodnutí o povolení vydání stěžovatele do Ruské federace, přičemž tak učinilo v rozporu s obsahem vlastního rozhodnutí.

17. Stěžovatel je přesvědčen, že měl být do Chorvatské republiky vydán nejpozději dne 13. 8. 2018. Jelikož se tak nestalo, podal dne 1. 10. 2018 k Městskému soudu v Praze žalobu proti nečinnosti správního orgánu (Ministerstva vnitra), spolu s návrhem na vydání předběžného opatření, kterým by ministru spravedlnosti bylo uloženo, aby se zdržel vydání rozhodnutí o předání stěžovatele do Ruské federace.

18. Rozhodnutím ze dne 18. 10. 2018 však ministr spravedlnosti povolil vydání stěžovatele k trestnímu stíhání do Ruské federace. Stěžovatel označuje toto rozhodnutí za nezákonné, přičemž svůj závěr opírá o stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13 ze dne 13. 8. 2013 (ST 37/70 SbNU 619; 262/2013 Sb.; dále jen „stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13“), dle kterého ministr spravedlnosti nemůže povolit vydání osoby do doby, než bude pravomocně ukončeno řízení o udělení mezinárodní ochrany. V takovém nezákonném postupu ministra spravedlnosti stěžovatel spatřuje závažné porušení mezinárodní zásady non-refoulement. Neméně závažným důsledkem vydání stěžovatele do Ruské federace před pravomocným skončením řízení o udělení mezinárodní ochrany by dle stěžovatele dále bylo porušení ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces, jež je garantováno čl. 36 odst. 1 Listiny, a ústavně zaručeného práva na poskytnutí azylu, jež je garantováno čl. 43 Listiny.

19. Stěžovatel rovněž uvádí, že rozhodování o udělení azylu je předmětem tzv. společné azylové politiky Evropské unie. Upozorňuje, že udělování a odnímání jednotného azylového statusu je společným postupem všech členských států, a poukazuje v této souvislosti i na čl. 18 Listiny základních práv Evropské unie (dále též jen „Listina EU“) a na nařízení Dublin III. Z posledně jmenovaného předpisu stěžovatel dovozuje, že v Chorvatské republice probíhající řízení o udělení mezinárodní ochrany má naprosto totožné důsledky ve vztahu k pravomoci ministra spravedlnosti povolit vydání stěžovatele do Ruské federace, jako kdyby takové řízení probíhalo v České republice.

20. V závěru své ústavní stížnosti stěžovatel zdůrazňuje mimořádnou naléhavost věci a žádá o přednostní projednání věci a o odklad vykonatelnosti napadeného rozhodnutí v souladu s ustanovením § 79 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

## III. Shrnutí řízení před Ústavním soudem

21. Ústavní soud usnesením č. j. II. ÚS 3505/18-16 ze dne 30. 10. 2018 k návrhu stěžovatele odložil vykonatelnost napadeného rozhodnutí ministra spravedlnosti do právní moci rozhodnutí o ústavní stížnosti, neboť shledal, že ve věci stěžovatele by výkon napadeného rozhodnutí mohl představovat nezhojitelný zásah do jeho práv, jelikož stěžovatel může být předán do Ruské federace každým okamžikem. Stěžovatel namítal, že mu v Ruské federaci hrozí vážná újma na lidských právech spojená s trestním stíháním za zvlášť závažné trestné činy a případným uvězněním. Ústavní soud vyhodnotil, že odkladem vykonatelnosti napadeného rozhodnutí nejsou nepřiměřeně ohroženy zájmy jiných osob, a návrhu stěžovatele vyhověl.

22. Pro účely řízení o ústavní stížnosti si Ústavní soud následně vyžádal vyjádření ministra spravedlnosti jako účastníka řízení. Zároveň požádal Městský soud v Praze o informaci o probíhajícím řízení o návrhu stěžovatele na předběžné opatření, vyžádal si soudní spis vedený u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 11 Nt 202/2016, jakož i správní spis týkající se

stěžovatelovy žádosti o udělení mezinárodní ochrany vedený u Ministerstva vnitra. Poté, co Městský soud v Praze vydal rozsudek v řízení o žalobě stěžovatele na nečinnost Ministerstva vnitra, vyžádal si Ústavní soud rovněž spis vedený u tohoto soudu pod sp. zn. 6 A 160/2018, včetně připojeného správního spisu.

23. Ministr spravedlnosti Jan Kněžínek ve svém vyjádření ze dne 28. 11. 2018 předně rekapituluje jednotlivé události projednávaného případu a ohrazuje se proti tvrzení stěžovatele, podle něhož „Ministerstvo vnitra ČR zcela nepochopitelně postoupilo věc ministru spravedlnosti ČR za účelem vydání závěrečného rozhodnutí o povolení vydání do Ruské federace“. Ministr spravedlnosti v reakci na toto tvrzení uvádí, že stěžovatel nesprávně směšuje řízení extradiční s řízením o žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Vzhledem k tomu, že se jedná o dvě různá řízení projednávaná dvěma různými ministerstvy, není takový procesní úkon vůbec možný. K tomu ministr spravedlnosti dále dodává, že komunikace mezi Ministerstvem vnitra a Ministerstvem vnitra Chorvatské republiky v lednu a únoru 2018 proběhla zcela bez přihlédnutí k extradičnímu řízení vedenému v České republice. Tvrdí-li stěžovatel, že k jeho předání do Chorvatské republiky mělo dojít nejpozději dne 13. 8. 2018, ministr spravedlnosti považuje za důležité doplnit, že šestiměsíční lhůta dle nařízení Dublin III může být prodloužena až na jeden rok, pokud přemístění nemůže být uskutečněno z důvodu uvěznění dotyčné osoby. Žalobu stěžovatele na nečinnost správního orgánu proto ministr spravedlnosti považuje za bezpředmětnou.

24. Ministr spravedlnosti se ve svém vyjádření dále věnuje předběžnému opatření dle § 38 odst. 1 s. ř. s., které bylo vydáno Městským soudem v Praze dne 2. 11. 2018. Upozorňuje, že Městský soud v Praze toto předběžné opatření vydal bez přihlédnutí ke skutečnosti, že ministr spravedlnosti dne 18. 10. 2018 vydal rozhodnutí, kterým bylo vydání stěžovatele k trestnímu stíhání do Ruské federace již povoleno. S odkazem na judikaturu Ústavního soudu i na akademické prameny ministr spravedlnosti uvádí, že rozhodování ministra spravedlnosti o povolení či nepovolení vydání dle § 97 odst. 1 ZMJS není vydáváno ve správním řízení a nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví. Na rozhodnutí ministra spravedlnosti v extradičním řízení tak nelze uplatnit ani předběžné opatření dle § 38 s. ř. s., jak učinil Městský soud v Praze v uváděném případě. Jedinou vnitrostátní možností soudního přezkumu rozhodnutí ministra spravedlnosti v extradičním řízní je přezkum Ústavním soudem v rámci řízení o ústavní stížnosti.

25. V souvislosti s namítanou nezákonností rozhodnutí o vydání stěžovatele do Ruské federace ministr spravedlnosti bez dalšího odkazuje na stanovisko Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13, kterým argumentuje také stěžovatel. S odkazem na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1260/17 ze dne 15. 8. 2017 (N 152/86 SbNU 541) pak ministr spravedlnosti uznává, že mezinárodní ochrana udělená jiným členským státem EU je pro účely posouzení nepřípustnosti vydání osoby do cizího státu podle § 91 odst. 1 písm. b) ZMJS považována za stejně relevantní jako mezinárodní ochrana udělená Českou republikou. Za skutečnost odlišující případ stěžovatele od takové situace však ministr spravedlnosti považuje dosavadní neudělení mezinárodní ochrany stěžovateli ze strany kteréhokoliv členského státu EU. V této souvislosti ministr spravedlnosti připomíná dvě již zamítnuté dřívější žádosti stěžovatele v Chorvatské republice a uvádí, že třetí žádost podaná stěžovatelem v České republice by byla považována za tzv. další opakovanou žádost dle § 11a odst. 3 zákona o azylu. Dle § 87a odst. 3 zákona o azylu se přitom na osobu podávající další opakovanou žádost nevztahují práva a oprávnění, která náleží žadatelům o udělení mezinárodní ochrany podle zákona o azylu.

26. Ministr spravedlnosti dále uvádí, že Ministerstvo spravedlnosti se dne 28. 8. 2018 obrátilo na Ministerstvo vnitra se žádostí o stanovisko, zda je v dané věci a situaci možné, aby ministr rozhodl o povolení či nepovolení vydání stěžovatele k trestnímu stíhání do Ruské federace, a zda je toto vydání případně možné realizovat, zejména s ohledem na čl. 18 nařízení Dublin III, dle kterého by měl být jmenovaný předán zpět do Chorvatské republiky. Odbor

azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra dopisem ze dne 4. 9. 2018 sdělil, že stěžovatel již dvakrát neúspěšně žádal o mezinárodní ochranu v Chorvatské republice, obě řízení byla meritorně již ukončena, a to včetně soudního přezkumu příslušných prvoinstančních rozhodnutí, a v obou případech s negativním výsledkem. Žádné další řízení ve věci mezinárodní ochrany v Chorvatské republice neprobíhá a stěžovatel tam není žadatelem o mezinárodní ochranu. Pokud by byl stěžovatel vrácen do Chorvatské republiky v rámci dublinského řízení, jeho další žádost o mezinárodní ochranu by byla považována za tzv. další opakovanou žádost ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 60–95; dále jen „procedurální směrnice“) a byla by ve světle uvedené směrnice považována za nepřípustnou. Ministerstvo vnitra proto došlo k závěru, že je účelné a právně možné, v případě rozhodnutí ministra spravedlnosti o povolení vydání stěžovatele do Ruské federace, jeho vydání skutečně realizovat.

27. Ministr spravedlnosti na základě informací od Ministerstva vnitra uvádí, že Česká republika má lhůtu jednoho roku, tj. do 13. 2. 2019, na realizaci přemístění stěžovatele do Chorvatské republiky. Zároveň je však ministr spravedlnosti přesvědčen, že Chorvatská republika v rámci předchozího posouzení dvou žádostí stěžovatele již posoudila žádost o mezinárodní ochranu v meritu věci a neshledala zde důvody pro udělení mezinárodní ochrany. Tím jako příslušný členský stát dostála své povinnosti ve smyslu nařízení Dublin III a Česká republika je povinna toto rozhodnutí respektovat. Z dostupných informací podle ministra spravedlnosti navíc plyne, že Chorvatská republika rovněž již rozhodla o vydání stěžovatele do Ruské federace a tento proces byl posvěcen Ústavním soudem Chorvatské republiky.

28. Ministr spravedlnosti proto uzavírá, že po posouzení všech skutkových a právních zjištění daného případu, s přihlédnutím ke stanovisku Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ze dne 4. 9. 2018 a ke skutečnosti, že ode dne 16. 3. 2018 již stěžovatel není v České republice žadatelem o udělení mezinárodní ochrany ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona o azylu, rozhodl ministr spravedlnosti dle § 97 odst. 1 ZMJS o povolení vydání stěžovatele k trestnímu stíhání do Ruské federace. Ústavnímu soudu proto jako účastník řízení navrhuje, aby stížnost podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl. Pokud by ústavní stížnost zamítnuta nebyla, dává ministr spravedlnosti podnět senátu k postoupení věci plénu Ústavního soudu podle čl. I odst. 1 písm. i) rozhodnutí pléna Ústavního soudu o atrahování působnosti č. Org. 24/14, a to s ohledem na skutečnost, že v minulosti již byla obdobná matérie projednána stanoviskem sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13, avšak pouze ve vztahu k souběhu extradičního řízení a řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany na vnitrostátní úrovni.

## IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

29. 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 i ostatní náležitosti vyžadované zákonem [§ 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

## V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

### A. Vymezení rozsahu přezkumu v posuzované věci

30. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Není další instancí proti rozhodnutím orgánů veřejné moci, není povolán k přezkumu správnosti aplikace podústavního práva; jeho úkol totiž spočívá v ochraně ústavnosti, nikoliv „běžné“ zákonnosti vydaných rozhodnutí. Nezabývá se eventuálním porušením běžných práv fyzických osob, pokud takové porušení současně neznamená porušení základního práva nebo svobody zaručené ústavním zákonem.

31. Ústavní soud ve své judikatuře mnohokrát konstatoval, že postup ve správním a v soudním řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu i výklad jiných než ústavních předpisů, jakož i jejich aplikace při řešení konkrétních případů jsou záležitostí správních orgánů a posléze pak obecných soudů; z hlediska ústavněprávního může být posouzena pouze otázka, zda skutková zjištění mají dostatečnou a racionální základnu, zda právní závěry těchto orgánů veřejné moci nejsou s nimi v „extrémním nesouladu" a zda podaný výklad práva je i ústavně konformní, resp. není-li naopak zatížen „libovůlí". Z těchto důvodů Ústavní soud hned úvodem předesílá, že mu nepřísluší přehodnocovat závěry příslušných orgánů veřejné moci, jelikož tyto jsou neodmyslitelně spjaty se zjišťováním a hodnocením skutkového stavu v projednávané věci.

32. Předmětem tohoto řízení před Ústavním soudem proto nejsou ani závěry obecných soudů o přípustnosti vydání stěžovatele, ani prostá zákonnost napadeného rozhodnutí ministra spravedlnosti, ani zákonnost postupu Ministerstva vnitra ve věci řízení o žádosti stěžovatele o mezinárodní ochranu. Ústavnímu soudu pouze přísluší zkoumat, zda se ministr spravedlnosti nedopustil nepřípustného zásahu do základních práv a svobod stěžovatele tím, že rozhodl o jeho vydání k trestnímu stíhání do Ruské federace. Ústavní soud přitom hodnotí zejména to, zda se ministr spravedlnosti při posuzování zákonných podmínek vydání nedopustil svévole nebo interpretace, která by byla v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (srov. stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13, bod 15).

**B. Podmínka obligatorního posouzení obecnými soudy dle § 97 odst. 1 ZMJS**

33. Vydávání osob do jiných států je promítnutím povinnosti České republiky podle čl. 1 odst. 2 Ústavy dodržovat závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Účelem řízení o vydání (neboli extradičního řízení) je zjištění všech relevantních skutečností pro rozhodnutí ministra spravedlnosti o žádosti cizího státu o vydání osoby z České republiky k trestnímu stíhání nebo k výkonu již uloženého trestu odnětí svobody nebo ochranného opatření spočívajícího ve zbavení svobody. Vydání osoby se přitom zásadním způsobem dotýká jejích ústavně zaručených práv a razantně zasahuje do jejích poměrů (srov. stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13, body 3 a 4).

34. Vydání osoby do jiného státu je nepřípustné v případech uvedených v § 91 ZMJS. Rozhodování o přípustnosti vydání je ve smyslu § 95 a 97 ZMJS svěřeno obecným soudům, které se touto otázkou obligatorně zabývají v samostatném řízení. O naplnění některého z důvodů nepřípustnosti rozhoduje krajský soud; proti jeho rozhodnutí lze podat stížnost, o které rozhodne vrchní soud. Ministr spravedlnosti může o povolení vydání rozhodnout až po skončení tohoto řízení, a to pouze za předpokladu, že soudy neshledaly existenci žádného z důvodů nepřípustnosti vydání podle § 91 ZMJS. V opačném případě by ministr spravedlnosti o žádosti o vydání do cizího státu vůbec nerozhodoval a řízení o vydání by skončilo pouhým oznámením, že vydání nelze povolit, jak plyne z § 97 odst. 4 ZMJS [srov. též nález sp. zn. III. ÚS 665/11 ze dne 10. 9. 2013 (N 160/70 SbNU 477), bod 41].

35. Skutečnost, že ministr spravedlnosti je v otázce přípustnosti vydání vázán právním názorem obecných soudů, který není oprávněn ani přehodnocovat, ani nahrazovat, se promítá i do rozsahu přezkumu jeho rozhodnutí o povolení vydání v řízení o ústavní stížnosti. Předmětem ústavního přezkumu nejsou závěry obecných soudů o přípustnosti vydání, jelikož proti těmto rozhodnutím je možné podat samostatnou ústavní stížnost. Ústavní soud se proto v řízení omezuje pouze na zjištění, zda byla přípustnost vydání stěžovatele ještě před jeho povolením vyslovena rozhodnutím soudu, aniž by se jakkoli zabýval obsahem tohoto soudního rozhodnutí. Pokud by přitom vyšlo najevo, že ministr spravedlnosti povolil vydání v rozporu s rozhodnutím soudu, kterým byla vyslovena jeho nepřípustnost, nebo ještě před pravomocným skončením soudního řízení o jeho přípustnosti, pak by jeho postup musel být hodnocen jako flagrantní porušení zákona (neboli svévole), jímž by ve svém důsledku v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny odepřel stěžovateli soudní ochranu jeho základních práv a svobod. Zároveň by jím

mohlo dojít i k porušení zásady non-refoulement, což by s ohledem na její povahu závazku vyplývajícího z mezinárodního práva současně znamenalo porušení povinnosti České republiky k dodržování těchto závazků ve smyslu čl. 1 odst. 2 Ústavy, která se vztahuje i na rozhodování ministra spravedlnosti (srov. výše citovaný nález sp. zn. III. ÚS 665/11, bod 42).

36. K žádnému podobnému protiústavnímu postupu však v předmětné věci nedošlo. Napadené rozhodnutí ministra spravedlnosti bylo vydáno až poté, co přípustnost vydání stěžovatele posoudily obecné soudy. Krajský soud v Brně usnesením ze dne 9. 4. 2018 rozhodl, že vydání stěžovatele do Ruské federace je přípustné, a to za současného přijetí záruk a ujištění poskytnutých Generální prokuraturou Ruské federace. Vrchní soud v Olomouci poté stížnost stěžovatele proti usnesení krajského soudu dne 31. 5. 2018 zamítl z důvodu opožděnosti. Tím stěžovatel zároveň z důvodů na své straně přišel o možnost přezkumu ústavnosti závěrů obecných soudů v řízení o ústavní stížnosti, kterou si ostatně ani nepodal. Napadené rozhodnutí ministra spravedlnosti bylo vydáno dne 18. 10. 2018, tedy v návaznosti na uvedená usnesení obecných soudů. Postup ministra byl tedy v souladu s ustanovením § 97 odst. 1 ZMJS a zároveň i s požadavky čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.

### C. Souběh extradičního řízení a řízení o udělení mezinárodní ochrany

37. Zákonodárce vymezil správní řízení o udělení mezinárodní ochrany (azylové řízení) a soudní řízení o přípustnosti vydání (extradiční řízení) jako dvě samostatná a vzájemně nepodmíněná řízení, z nichž každé sleduje jiný účel. Soud rozhodující o přípustnosti vydání obligatorně zjišťuje, zda osoba, o jejíž vydání jde, požádala o udělení mezinárodní ochrany a s jakým výsledkem bylo toto řízení skončeno. Soud však nemá povinnost vyčkat skončení řízení o udělení mezinárodní ochrany a o přípustnosti vydání může rozhodnout i v jeho průběhu (srov. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 11 Tcu 26/2001 ze dne 26. 6. 2001). Správní řízení o udělení mezinárodní ochrany i soudní řízení o přípustnosti vydání tedy mohou být vedena současně, přičemž výsledek každého z nich může mít relevanci pro rozhodnutí ministra spravedlnosti o povolení vydání, a to bez ohledu na pořadí, v jakém tato řízení skončí (srov. stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13, bod 19; nález sp. zn. III. ÚS 665/11, bod 47). V tomto ohledu Ústavní soud souhlasí s výtkou ministra spravedlnosti, že stěžovatel nesprávně směšuje extradiční řízení s azylovým řízením, pokud tvrdí, že Ministerstvo vnitra v únoru 2018 zcela nepochopitelně postoupilo věc ministru spravedlnosti. Jak ve svém vyjádření uvádí ministr spravedlnosti, takový procesní úkon není vůbec možný.

38. Přesto je však v případě souběhu extradičního řízení a azylového řízení naprosto klíčové, aby mezi Ministerstvem vnitra a ministrem spravedlnosti probíhala komunikace. Důvody nepřípustnosti vydání jsou totiž stejným způsobem relevantní nejen v době rozhodování soudu o přípustnosti vydání, ale i kdykoliv poté, až do okamžiku realizace vydání. Ministr spravedlnosti je tudíž povinen při svém rozhodování vždy zvažovat, zda rozhodnutí soudu o přípustnosti vydání není založeno na skutkových zjištěních, která v důsledku plynutí času přestala být aktuální, a tedy zda jej i nadále lze považovat za relevantní podklad pro případné povolení vydání s přihlédnutím k ochraně základních práv a svobod vydávané osoby. Pokud by vydáním došlo k neústavnímu zásahu do základních práv a svobod vydávané osoby, byl by ministr povinen vydání nepovolit.

39. Jednou ze skutečností, která by jednoznačně zpochybňovala přípustnost vydání, je dodatečné udělení mezinárodní ochrany ve smyslu § 91 odst. 1 písm. b) ZMJS. Ústavní soud již opakovaně judikoval, že ministr spravedlnosti nemůže povolit vydání žadatele o mezinárodní ochranu do doby, než bude pravomocně skončeno řízení o jeho první žádosti o udělení mezinárodní ochrany, a to včetně případného soudního přezkumu [srov. stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13, bod 20; nález sp. zn. III. ÚS 665/11, bod 47; nález sp. zn. II. ÚS 1221/13 ze dne 29. 1. 2014 ve znění opravného usnesení ze dne 10. 2. 2014 (N 12/72 SbNU 169), bod 22; či nález sp. zn. III. ÚS 1924/18 ze dne 2. 4. 2019 (N 51/93 SbNU 183), bod 22].

40. Skutkové okolnosti v projednávaném případě však nenasvědčují tomu, že by ministr spravedlnosti nemohl napadené rozhodnutí přijmout. Stěžovateli totiž nebyla v žádném členském státě Evropské unie udělena mezinárodní ochrana ani v okamžiku přijetí napadeného rozhodnutí neprobíhalo nikde v Evropské unii řízení o první žádosti stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany. Stěžovatel sice podal dne 28. 12. 2017 žádost o udělení mezinárodní ochrany, tato žádost však nebyla jeho první žádostí. O udělení mezinárodní ochrany totiž žádal již předtím v Chorvatské republice: poprvé v září 2013 a podruhé v prosinci 2014. Obě jeho žádosti byly zamítnuty, včetně soudního přezkumu. Řízení o jeho další opakované žádosti podané dne 28. 12. 2017 v České republice bylo s odkazem na předchozí žádosti v Chorvatské republice rozhodnutím Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra zastaveno. Tyto informace byly ministru spravedlnosti sděleny ještě před vydáním napadeného rozhodnutí, v reakci na jeho žádost o stanovisko Ministerstva vnitra, zda je v dané věci a situaci možné rozhodnout o povolení či nepovolení vydání stěžovatele k trestnímu stíhání do Ruské federace a zda je toto vydání případně možné realizovat. Ministr spravedlnosti tedy postupoval v souladu s požadavky plynoucími z ustálené judikatury Ústavního soudu, pokud se před vydáním napadeného rozhodnutí ujistil, že vydání stěžovatele nebrání probíhající řízení o jeho první žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

41. Jak Ústavní soud předestřel již v úvodu své argumentace, předmětem tohoto řízení není přezkum ústavnosti postupu Ministerstva vnitra v řízení o žádosti stěžovatele o mezinárodní ochranu. Pro účely posouzení předmětné věci je však relevantní otázka, zda mohl být stěžovatel v době vydání napadeného rozhodnutí ministra spravedlnosti chráněn před vydáním z důvodu neukončeného řízení o udělení mezinárodní ochrany; jinými slovy, zda ministr spravedlnosti neměl s rozhodnutím vyčkat do doby, než bude řízení o udělení mezinárodní ochrany ve věci stěžovatele pravomocně skončeno. Na základě informací ze spisové dokumentace dospěl Ústavní soud k závěru, že žádost stěžovatele ze dne 28. 12. 2017 nemohla být překážkou vydání napadeného rozhodnutí ministra spravedlnosti, jelikož probíhající řízení o další opakované žádosti o mezinárodní ochranu není překážkou vydání žadatele do jiného státu v rámci extradičního řízení.

**D. Subjektivní práva žadatelů o azyl: vnitrostátní a unijní úroveň ochrany**

42. Podle čl. 43 Listiny jsou české orgány veřejné moci povinny přijímat a zabývat se žádostmi o udělení azylu z důvodu pronásledování za uplatňování politických práv a svobod. Obsahem tohoto ustanovení je nejen závazek státu, nýbrž i odpovídající subjektivní právo jednotlivce, aby byla jeho žádost o mezinárodní ochranu státem věcně projednána. Porušením tohoto práva, ve spojení s právem na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, by proto byl takový postup státu, v jehož důsledku by žadateli o mezinárodní ochranu byla upřena možnost projednání jeho žádosti (srov. stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13, bod 20).

43. Podobný závazek plyne rovněž z čl. 18 Listiny základních práv Evropské unie, podle něhož je právo na azyl zaručeno při dodržování Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a v souladu se Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“).

44. Podle čl. 3 odst. 2 SFEU poskytuje Evropská unie svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, v němž je zaručen volný pohyb osob, ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se ochrany vnějších hranic, azylu, přistěhovalectví a předcházení potírání zločinnosti. Na uvedené ustanovení navazují čl. 67 a 78 a násl. SFEU, vyjadřující požadavek společného evropského azylového systému a jednotného azylového statusu, jakož i čl. 82 a násl. SFEU o vzájemném uznávání soudních rozhodnutí v trestních věcech. Nedílnou součástí společného evropského azylového systému je nařízení Dublin III a procedurální směrnice (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 3. 2016 ve věci C-695/15

*PPU Shiraz Baig Mirza*, ECLI:EU:C:2016:188, bod 42; všechna rozhodnutí Soudního dvora jsou dostupná na https://curia.europa.eu/). Tento tzv. dublinský systém zůstává základem pro vytváření společného evropského azylového systému, neboť přesně určuje, který členský stát je příslušný pro posuzování žádostí o mezinárodní ochranu (srov. odůvodnění nařízení Dublin III, bod 7).

45. Listina EU se aplikuje výhradně v situacích, v nichž dochází k uplatnění unijního práva („if EU law applies, the Charter applies"), tedy pokud je naplněna hypotéza čl. 51 odst. 1 Listiny EU [srov. nález sp. zn. II. ÚS 443/16 ze dne 25. 10. 2016 (N 200/83 SbNU 209), bod 30; srov. též *a contrario* usnesení sp. zn. III. ÚS 4078/17 ze dne 27. 11. 2018; usnesení sp. zn. II. ÚS 3811/17 ze dne 17. 4. 2018; usnesení sp. zn. IV. ÚS 1458/17 ze dne 5. 12. 2017 či nález sp. zn. Pl. ÚS 10/12 ze dne 23. 5. 2017 (N 82/85 SbNU 393; 207/2017 Sb.), bod 70]. V projednávané věci bezpochyby dochází k uplatňování unijního práva, a to jak přímou aplikací relevantních ustanovení unijního práva (především nařízení Dublin III), tak i aplikací ustanovení vnitrostátního práva, která jsou transpozicí směrnic (např. procedurální směrnice). Z tohoto důvodu je kritériem přezkumu napadeného rozhodnutí Ústavním soudem i právo na azyl ve smyslu čl. 18 Listiny EU (srov. usnesení sp. zn. II. ÚS 211/17 ze dne 6. 3. 2018, bod 18).

46. Ústavní soud v této souvislosti upozorňuje, že ve vztahu k souběhu azylového řízení a extradičního řízení jsou garance plynoucí z čl. 18 Listiny EU minimální, resp. že ve vztahu k zárukám nemožnosti vydání žadatele do jiného státu je ochrana žadatelů zakotvená v právním řádu České republiky znatelně širší než ochrana poskytovaná unijním právem.

47. Procedurální směrnice v čl. 9 odst. 1 garantuje žadatelům o mezinárodní ochranu právo setrvat na území členského státu po dobu řízení o jejich první žádosti, zároveň však v čl. 9 odst. 2 umožňuje členským státům učinit výjimku z tohoto pravidla mimo jiné tehdy, pokud osobu předají či vydají na základě závazků podle evropského zatýkacího rozkazu či z jiných důvodů jinému členskému státu nebo třetí zemi. Unijní právo tedy *prima facie* nebrání členským státům vydat žadatele do třetí země, a to ani v případě probíhajícího řízení o první žádosti o mezinárodní ochranu, plyne-li státům taková povinnost z jejich mezinárodních závazků. To znamená, že pokud by vnitrostátní právní úprava některého členského státu dávala přednost extradičnímu řízení před prvním řízením o udělení mezinárodní ochrany, unijní úprava by takovému řešení nebránila.

48. Česká republika však dává přednost ochraně práv jednotlivců před bezvýhradným plněním jiných mezinárodních závazků. Ústavní soud ustáleně judikuje, že respekt a ochrana základních práv jsou definičními znaky materiálně chápaného právního státu, proto v případě, že vedle sebe existuje smluvní závazek chránící základní právo a smluvní závazek, který směřuje k ohrožení téhož práva, musí závazek první převážit [srov. nález sp. zn. I. ÚS 752/02 ze dne 15. 4. 2003 (N 54/30 SbNU 65); nález sp. zn. I. ÚS 2462/10 ze dne 10. 11. 2010 (N 221/59 SbNU 195); stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13, bod 16; či nález sp. zn. III. ÚS 1924/18 ze dne 2. 4. 2019, bod 22].

49. Konkrétním důsledkem výše citované judikatury Ústavního soudu je závěr, že vydání žadatele o mezinárodní ochranu před pravomocným ukončením řízení o jeho první žádosti by bylo porušením jeho ústavně garantovaných práv, a to bez ohledu na to, zda by toto řízení o první žádosti bylo vedeno v České republice či v jiném členském státě Evropské unie. Na žadatele o mezinárodní ochranu v jiné členské zemi Evropské unie je totiž nutno pohlížet jako na žadatele o mezinárodní ochranu v členské zemi, v níž probíhá extradiční řízení, a proto pokud žadatele nelze vydat po dobu řízení o jeho první žádosti o mezinárodní ochranu v České republice, taktéž jej nelze vydat po dobu řízení o jeho první žádosti o mezinárodní ochranu v jakémkoli jiném členském státě Evropské unie [srov. analogicky nález týkající se již uděleného azylu v České republice a v ostatních členských státech EU sp. zn. II. ÚS 1260/17 ze dne 15. 8. 2017 (N 152/86 SbNU 541), bod 23].

50. K porušení práv žadatele o mezinárodní ochranu naopak nemůže dojít v případě, pokud vydávaná osoba opakovaně žádá o udělení mezinárodní ochrany ze stejných nebo obdobných důvodů, tj. aniž by se změnily rozhodné poměry, poté, co bylo skončeno řízení o její první žádosti, včetně případného soudního přezkumu. Její vydání za těchto okolností z povahy věci nemůže působit zásah do výše uvedených práv (srov. stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13, bod 20; nález sp. zn. III. ÚS 665/11, bod 47; či usnesení sp. zn. III. ÚS 728/18 ze dne 22. 5. 2018, bod 19), jelikož obsahem práva na azyl ve smyslu čl. 43 Listiny (a rovněž ve smyslu čl. 18 Listiny EU) není nárok jednotlivce na udělení mezinárodní ochrany, nýbrž „pouze" subjektivní právo, aby byla jeho žádost o mezinárodní ochranu státem věcně projednána v souladu se zákonem. Takovýto závěr je nezbytný, neboť v opačném případě by předmětná osoba mohla v podstatě pouhým neustálým podáváním dalších žádostí o mezinárodní ochranu vydání donekonečna bránit, což by se již potřebě ochrany základních práv a svobod zjevně vymykalo (srov. nález sp. zn. III. ÚS 1924/18 ze dne 2. 4. 2019, bod 23).

51. I v tomto kontextu přitom platí, že na další opakované žádosti v České republice a v jiných státech Evropské unie je nutno nahlížet stejně, a to opět s odkazem na společný evropský azylový systém, resp. na jednotný unijní prostor svobody, bezpečnosti a práva. Ústavní soud se plně ztotožňuje s argumenty stěžovatele v tom ohledu, že rozhodování o udělení azylu je předmětem tzv. společné azylové politiky EU, a proto je udělování a odnímání jednotného azylového statusu společným postupem všech členských států Unie. Jinými slovy, pro účely řízení o azylu je rozhodný stav na území celé Evropské unie, nikoli pouze dílčí stav na území jednotlivých členských států.

52. V projednávané věci je ze skutkových zjištění zřejmé, že v okamžiku rozhodování krajského soudu nebyl stěžovatel žadatelem o udělení mezinárodní ochrany ani ve smyslu čl. 9 odst. 1 procedurální směrnice, ani ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona o azylu, jak uvedl ve svém vyjádření i ministr spravedlnosti. Stěžovatelova žádost o udělení mezinárodní ochrany ze dne 28. 12. 2017 byla v pořadí již třetí žádostí v rámci Evropské unie, přičemž stěžovatel ve své žádosti ani v následném pohovoru neuvedl žádnou změnu rozhodných poměrů, jak Ústavní soud zjistil z vyžádané spisové dokumentace Ministerstva vnitra. Za těchto okolností Ústavní soud dospěl k závěru, že vydání napadeného rozhodnutí nebránilo ani unijní právo, ani vnitrostátní právo.

53. Nad rámec výše uvedeného považuje Ústavní soud za důležité připomenout, že je povinností Ministerstva vnitra, aby v případech, kdy je vedeno řízení o vydání žadatele, postupovalo co nejvíce efektivně a bez průtahů a v tomto směru využívalo prostředky, které mu právní řád poskytuje. Obdobně lze přitom apelovat i na postup správních soudů (srov. stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13, bod 22; nález sp. zn. III. ÚS 665/11, bod 49). Prostředky efektivního postupu přitom neplynou pouze z vnitrostátního práva [např. § 10a odst. 1 písm. e) nebo § 16 odst. 2 zákona o azylu], nýbrž i z práva unijního.

54. Nařízení Dublin III je projevem zásady vzájemné důvěry mezi členskými státy. Jeho účelem je urychleně určit členský stát tak, aby byl žadatelům zaručen účinný přístup k řízení o poskytnutí mezinárodní ochrany a aby bylo posouzení žádosti o mezinárodní ochranu „dokončeno" (viz čl. 18 odst. 2 nařízení Dublin III; srov. též výše citovaný rozsudek Soudního dvora ve věci C-695/15 *PPU Shiraz Baig Mirza*, bod 65). Hlavním cílem dublinského systému je tedy „zrychlit posuzování žádostí v zájmu jak žadatelů o azyl, tak zúčastněných států" (viz stanovisko generální advokátky Sharpston ze dne 17. 3. 2016 ve věci C-155/15 *Karim*, ECLI:EU:C:2016:189, bod 17).

55. Postup Ministerstva vnitra v projednávané věci však nevedl ke zrychlení posuzování žádosti stěžovatele. Poté, co ministerstvo vyhodnotilo, že dle nařízení Dublin III je k posouzení žádosti stěžovatele příslušná Chorvatská republika, požádalo o přijetí stěžovatele zpět na chorvatské území; k faktickému předání stěžovatele do Chorvatské republiky však z důvodu uvěznění stěžovatele nikdy nedošlo.

56. Unijní úprava přitom nabízí členským státům možnosti, jak efektivně postupovat v případě dalších opakovaných stížností, v nichž žadatelé neuvádějí nové rozhodné skutečnosti. První takovou možnost poskytuje čl. 33 odst. 2 písm. d) procedurální směrnice, který umožňuje odmítnout žádost jako nepřípustnou, pokud jde o opakovanou žádost, v níž se neobjevily žádné nové skutečnosti. Ministerstvo vnitra tak mělo možnost odmítnout žádost stěžovatele, aniž by muselo upřednostňovat řízení o přijetí stěžovatele zpět do Chorvatské republiky podle čl. 18 nařízení Dublin III. Judikatura Soudního dvora potvrzuje, že „v případech vyjmenovaných v čl. 33 odst. 2 … směrnice členským státům umožňuje odmítnout žádost o mezinárodní ochranu jako nepřípustnou, aniž by musely upřednostňovat řízení o převzetí nebo přijetí zpět podle nařízení Dublin III“ (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 3. 2019 ve skutkově obdobné věci C-297/17 *Ibrahim*, ECLI:EU:C:2019:219, bod 77).

57. Druhou možnost pro efektivní postup nabízí čl. 17 nařízení Dublin III, který členským státům umožňuje meritorně posoudit žádost o mezinárodní ochranu i tehdy, pokud k jejímu posouzení nejsou dle nařízení Dublin III příslušné (jde o tzv. diskreční ustanovení, které je reflexí suverenity členských států, a má tedy zcela fakultativní charakter; srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 10. 2018 ve věci C-56/17 *Fathi*, ECLI:EU:C:2018:803, bod 53). Každý členský stát se dle judikatury Soudního dvora „tudíž může svrchovaně rozhodnout s ohledem na politické, humanitární a praktické úvahy, zda přijme žádost o mezinárodní ochranu k posouzení, třebaže není příslušný na základě kritérií stanovených tímto nařízením“ (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 1. 2019 ve věci C-661/17 *M. A. a další*, ECLI:EU:C:2019:53, bod 58). Ministerstvo vnitra tedy vůbec nemuselo o posouzení žádat Chorvatskou republiku, zejména pokud bylo z okolností případu zřejmé, že vzhledem k uvěznění stěžovatele nebude předání stěžovatele do jiného členského státu možné. Žádnou z výše uvedených možností však Ministerstvo vnitra nevyužilo, přičemž v souvislosti s posuzovaným případem je třeba poznamenat, že takovýto postup by byl zajisté vhodnější a celý případ by pak nepůsobil soudům a Ministerstvu spravedlnosti zbytečně vzniklé komplikace.

58. Z vnitrostátního ani z unijního práva neplyne žadatelům o mezinárodní ochranu subjektivní právo, aby byla jejich žádost posouzena konkrétním členským státem Evropské unie. Stěžovatel tedy v důsledku postupu Ministerstva vnitra nebyl žádným způsobem zkrácen na svých ústavně garantovaných právech. Ministerstvo vnitra však v projednávané věci mohlo postupovat efektivněji. Přes tyto výtky však lze konstatovat, že ačkoli mohl postup Ministerstva vnitra lépe reflektovat výše formulované cíle unijní úpravy, nic to nemění na závěru, že podmínky pro povolení vydání stěžovatele napadeným rozhodnutím ministra spravedlnosti byly v projednávané věci splněny.

## E. Závěr

59. Ústavní soud závěrem shrnuje, že v okamžiku rozhodování ministra spravedlnosti bylo vydání stěžovatele v souladu se zákonnými i ústavními požadavky. Ačkoli žadatele nelze vydat do jiného státu po dobu řízení o jeho první žádosti o mezinárodní ochranu, k porušení práv žadatele naopak nemůže dojít v případě, pokud tento opakovaně žádá o udělení mezinárodní ochrany v jakémkoli státě Evropské unie ze stejných nebo obdobných důvodů, tj. aniž by se změnily rozhodné poměry, poté, co bylo skončeno řízení o jeho první žádosti. Obsahem práva na azyl ve smyslu čl. 43 Listiny (a rovněž ve smyslu čl. 18 Listiny EU) totiž není nárok jednotlivce na udělení mezinárodní ochrany, nýbrž „pouze“ veřejné subjektivní právo jednotlivce na to, aby byla jeho žádost o mezinárodní ochranu státem věcně projednána v souladu se zákonem.

60. Za těchto okolností Ústavní soud uzavřel, že vydáním napadeného rozhodnutí ministra spravedlnosti nemohlo být žádným způsobem zasaženo do subjektivního práva stěžovatele na věcné projednání jeho první žádosti o mezinárodní ochranu, jelikož v době

vydání napadeného rozhodnutí neprobíhalo řízení o první žádosti stěžovatele o mezinárodní ochranu. Ministr spravedlnosti při vydání napadeného rozhodnutí postupoval v souladu s předchozími rozhodnutími obecných soudů ve věci vydání stěžovatele do Ruské federace, jakož i v souladu s vyžádaným stanoviskem Ministerstva vnitra a nic nenasvědčuje tomu, že by se při rozhodování dopustil svévole či interpretace, která by byla v extrémním rozporu s principy spravedlnosti.

61. S ohledem na výše uvedené důvody dospěl Ústavní soud k závěru, že napadeným rozhodnutím ministra spravedlnosti nebyla porušena ústavně zaručená práva stěžovatele. Ústavní soud proto ústavní stížnost zamítl podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu jako návrh nedůvodný. Ústavní soud takto rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení, neboť od něho nebylo možné očekávat další objasnění věci (srov. § 44 zákona o Ústavním soudu).

# Č. 104
# Obecně závazná vyhláška města Milovice č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice
# (sp. zn. Pl. ÚS 48/18 ze dne 4. června 2019; 183/2019 Sb.)

**Porušením principu rovného zacházení není, jestliže obec v mezích své samostatné působnosti v oblasti odpadového hospodářství z legitimních důvodů a přiměřeným způsobem zvýhodňuje osoby s trvalým pobytem oproti osobám bez takového pobytu.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 48/18 dne 4. června 2019 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka), Vojtěcha Šimíčka a Davida Uhlíře o návrhu Ministerstva vnitra na zrušení ustanovení čl. 11 obecně závazné vyhlášky města Milovice č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 3/2016, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice, a ve znění obecně závazné vyhlášky č. 5/2017, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice, za účasti města Milovice, se sídlem nám. 30. června 508, 289 23 Milovice, takto:

**Návrh na zrušení čl. 11 obecně závazné vyhlášky města Milovice č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 3/2016, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice, a ve znění obecně závazné vyhlášky č. 5/2017, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice, se zamítá.**

# Odůvodnění

## I. Vymezení věci a text napadeného ustanovení

1. Návrhem podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále též jen „Ústava“) a podle ustanovení § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), doručeným Ústavnímu soudu dne 21. 12. 2018, se Ministerstvo vnitra domáhá zrušení čl. 11 obecně závazné vyhlášky města Milovice č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 3/2016, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice, a ve znění obecně závazné vyhlášky č. 5/2017, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice (dále také jen „vyhláška města Milovice“, případně jen „vyhláška“).

2. Ustanovení čl. 11 vyhlášky stanoví (pozn. red.: včetně pravopisných nepřesností):

„Systém pytlového sběru

1) Tato obecně závazná vyhláška stanoví pravidla, kterými se řídí Systém pytlového sběru. Účastníkem Systému pytlového sběru je každá fyzická osoba s trvalým pobytem hlášeným na území města Milovice, která se osobně nebo prostřednictvím svého zákonného zástupce zaregistruje k účasti v Systému pytlového sběru dle čl. 11 odst. 2 této obecně závazné vyhlášky.

2) Proces registrace se stanovuje následovně:

a) Zájemce o účast v Systému pytlového sběru se zaregistruje k účasti v Systému pytlového sběru u Městského úřadu Milovice, Odboru správy majetku města a investic.

b) V rámci registrace zájemce sdělí následující údaje: jméno, příjmení, rok narození, adresu trvalého pobytu. V případě změn těchto údajů je účastník Systému pytlového sběru povinen tuto změnu nahlásit Městskému úřadu Milovice do 30 dnů ode dne takové změny.

c) Zaregistrovanému účastníkovi bude vygenerován unikátní čárový kód, přičemž každý účastník obdrží při registraci samolepky s tímto unikátním čárovým kódem.

3) Systém třídění se stanovuje následovně:

a) Účastník Systému pytlového sběru řádně vytřídí komodity, které jsou v Systému pytlového sběru tříděny, přičemž takto vytříděný odpad umístí do plastových pytlů, které opatří samolepkou s unikátním čárovým kódem. Do jednoho pytle je možné umístit pouze odpad tvořený jedním druhem tříděné komodity.

b) Pytle s vytříděným odpadem opatřené samolepkami s unikátními čárovými kódy účastník Systému pytlového sběru odevzdá na Sběrném dvoře města Milovice v jeho provozních hodinách nebo je ponechá ke svozu určenými vozidly na určených místech v předem stanovených svozových dnech. Svozové dny a určená místa stanoví Městský úřad Milovice vždy v předstihu alespoň 30 dnů a informuje o nich veřejnost prostřednictvím webových stránek města Milovice.

4) Tříděné komodity v rámci systému pytlového sběru se stanoví touto obecně závaznou vyhláškou následovně:

a) Tříděnými komoditami jsou:

i. papír,

ii. PET lahve.

b) Rozhodné období pro sběr v Systému pytlového sběru počíná 1. prosince každého kalendářního roku a končí 30. listopadu následujícího kalendářního roku, není-li dále stanoveno jinak.

c) První rozhodné období pro Systém pytlového sběru počíná dne 1. 1. 2017 a končí dnem 30. 11. 2017.“

3. Navrhovatel se domáhá zrušení celého ustanovení čl. 11 vyhlášky města Milovice, ale věcně se v návrhu vymezuje jen proti odstavci prvnímu, který upravuje, kdo se může tzv.

systému pytlového sběru účastnit. Takovou osobou je „každá fyzická osoba s trvalým pobytem hlášeným na území města Milovice, která se osobně nebo prostřednictvím svého zákonného zástupce zaregistruje v systému pytlového sběru dle čl. 11 odst. 2 této obecně závazné vyhlášky“. Podle navrhovatele však dané ustanovení tím, že umožňuje zapojení se do pytlového sběru pouze fyzickým osobám s trvalým pobytem na území města Milovice, zakládá neodůvodněné rozdílné zacházení s určitou skupinou obyvatel na úkor jiné skupiny, a je tedy v rozporu s čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“). Navrhovatel v uvedeném ustanovení shledává i zneužití zákonem stanovené působnosti města Milovice v oblasti odpadového hospodářství.

4. Ministerstvo vnitra v návrhu nejprve rekapituluje dosavadní procesní vývoj, který vedl až k podání návrhu na zrušení předmětného ustanovení Ústavním soudem. Upozornění Ministerstva vnitra na nezákonnost vyhlášky bylo městu Milovice doručeno dne 9. srpna 2017. Jelikož zastupitelstvo města rozhodlo, že vyhlášku rušit, měnit či doplňovat nebude, zaslalo dne 1. listopadu 2017 Ministerstvo vnitra v souladu s ustanovením § 123 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o obcích“ nebo „obecní zřízení“) městu výzvu ke zjednání nápravy. Město Milovice však na výzvu reagovalo vyjádřením, že na znění vyhlášky trvá. Ministerstvo vnitra následně na základě shromážděných podkladů zahájilo dne 15. ledna 2018 s městem Milovice správní řízení o pozastavení účinnosti čl. 11 vyhlášky a dne 26. února 2018 vydalo rozhodnutí, kterým účinnost předmětného ustanovení pozastavilo. Město Milovice podalo proti danému rozhodnutí rozklad. Ministr vnitra vydal dne 11. května 2018 po projednání v rozkladové komisi rozhodnutí, kterým rozhodnutí Ministerstva vnitra zrušil a věc vrátil k novému projednání. Dne 31. července 2018 vydalo Ministerstvo vnitra nové rozhodnutí, jímž opětovně účinnost čl. 11 vyhlášky pozastavilo. Město Milovice podalo proti tomuto rozhodnutí opět rozklad, avšak ministr vnitra (v jiném personálním obsazení) rozklad zamítl.

5. Ministerstvo vnitra v návrhu dále uvádí, že město Milovice využilo k vydání vyhlášky zákonné zmocnění nacházející se v ustanovení § 17 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o odpadech“), dle kterého „obec ve své samostatné působnosti stanoví obecně závaznou vyhláškou obce systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území. Obecně závaznou vyhláškou může stanovit také systém nakládání se stavebními odpady produkovanými na jejím katastrálním území nepodnikajícími fyzickými osobami“. Navrhovatel také poukazuje na to, že z osobního jednání zástupců města Milovice s Ministerstvem vnitra plyne, že město považuje takto nastavený systém pytlového sběru spojený s finanční odměnou pro jeho účastníky pouze za „nadstavbu“ systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů. Skutečnost, že tento systém váže jen na fyzické osoby s trvalým pobytem na území města, vnímá jako motivační prvek k přihlášení se k trvalému pobytu. Z daného jednání také vyplynulo stanovení výše odměny spojené s účastí v pytlovém sběru. Město Milovice podle směrnice č. 11/2016 (Pravidla, kterými se řídí Systém pytlového sběru) předem stanoví výši odměny za 1 kg separovaného odpadu (PET lahve a papír) s tím, že tato částka je zastropována. Účastníci získají od města identifikační kód, kterým je následně označen odpadový pytel. Svozová firma kód načte do systému a jednou ročně je účastníkovi vyplacena částka za touto formou nashromážděný odpad.

6. Podle Ministerstva vnitra by zvýhodnění osob s trvalým bydlištěm v Milovicích nemělo diskriminační povahu jen tehdy, pokud by mělo rozumné a objektivní ospravedlnění, tedy pokud by sledovalo legitimní cíl a k jeho dosažení by byly použity přiměřené prostředky. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2007 č. j. 4 As 63/2005-69, v němž Nejvyšší správní soud posoudil stanovení nižšího jízdného na městskou hromadnou dopravu v Liberci pro osoby s trvalým pobytem na území města oproti jiným osobám jako

diskriminační, Ministerstvo vnitra shledává, že pokud je důvodem pro omezení zapojení do pytlového sběru pouze na fyzické osoby s trvalým pobytem na území města Milovice skutečnost, že se podílejí na výnosech daní tvořících podstatnou část příjmů města, pak není takové odůvodnění rozumné a objektivní. Nejvyšší správní soud totiž ve výše zmíněném rozsudku dospěl k závěru, že poskytnutí slev na jízdném v městské hromadné dopravě jen pro osoby s trvalým pobytem v Liberci s odkazem na přínos takových obyvatel v rámci daňových výnosů pro potřeby města není odůvodněno rozumnými a objektivními důvody, protože do daňových příjmů města přispívají všechny osoby platící daně na základě tehdy účinného znění ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o rozpočtovém určení daní“). Ministerstvo vnitra dále poukazuje na to, že v mezidobí sice došlo ke změně příslušných ustanovení zákona o rozpočtovém určení daní, princip výběru daní je však stejný a argumentace Nejvyššího správního soudu stále aktuální. Z tohoto důvodu zastává Ministerstvo vnitra právní názor o rozporu čl. 11 vyhlášky města Milovice s čl. 1 Listiny.

7. Navrhovatel zároveň doplňuje, že tím, že jsou ze systému pytlového sběru vyloučeny osoby bez trvalého pobytu, nemají ostatní poplatníci za komunální odpad na území města rovnocennou možnost podílet se na snižování produkce směsného odpadu, a tím fakticky ovlivňovat maximální výši poplatku za komunální odpad, který jsou povinny platit. Ta totiž vychází z předpokládaných nákladů vyplývajících z režimu nakládání s netříděným odpadem, jak plyne z obecně závazné vyhlášky města Milovice č. 6/2011. I z tohoto důvodu spatřuje navrhovatel rozpor napadeného ustanovení s čl. 1 Listiny.

8. Ministerstvo vnitra uzavírá, že smyslem obecně závazných vyhlášek vydávaných na základě ustanovení § 17 odst. 2 zákona o odpadech není zakotvení právního základu pro poskytování finančního zvýhodnění určité skupině osob z důvodů, které se systémem nakládání s komunálním odpadem nesouvisí. Smyslem poskytování výhod za objem vytříděných využitelných složek odpadu by měla být pouze motivace k důslednému třídění komunálního odpadu, které následně přispěje k vyšším výnosům z jeho prodeje a nižším nákladům spojeným s odvozem a odstraněním menšího množství směsného komunálního odpadu. Podle navrhovatele se tak město Milovice dopustilo zneužití své zákonem stanovené působnosti a v rámci tzv. „testu čtyř kroků“ používaného Ústavním soudem při posuzování ústavnosti a zákonnosti obecně závazných vyhlášek porušilo třetí krok daného testu.

## II. Vyjádření účastníků řízení

9. Podle ustanovení § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zaslal Ústavní soud návrh Ministerstva vnitra k vyjádření městu Milovice. Ústavní soud se v souladu s ustanovením § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu obrátil i na veřejnou ochránkyni práv, která však v podání ze dne 9. ledna 2019 sdělila, že do řízení nevstupuje.

10. Město Milovice úvodem svého vyjádření sdělilo, že setrvává na svém konstantním postoji podpořeném i potvrzením ponechání napadené vyhlášky v platnosti rozhodnutím zastupitelstva města ze dne 4. března 2019. Město Milovice pak odkázalo na svá předchozí vyjádření v této věci, zejména na obsah rozkladů proti rozhodnutím Ministerstva vnitra, jakož i na právní názor vyjádřený v rozhodnutí ministra vnitra o rozkladu ze dne 11. května 2018. Město je přesvědčeno o tom, že postupuje v souladu jak se zákonem o obcích, tak zákonem o odpadech, jakož i dalšími právními předpisy. Oponuje též tvrzené nezákonnosti postupu Ministerstva vnitra a ministra vnitra v rámci nového rozhodování potom, co již bylo jednou vyhověno rozkladu města proti prvotnímu rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti napadené vyhlášky.

11. V rámci dalšího rozvedení svého postoje uvádí město Milovice následující okolnosti a argumenty. Podle něho je rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 31. července 2018, kterým

byla opětovně, po předchozím úspěšném rozkladu, pozastavena účinnost vyhlášky, v přímém rozporu s rozhodnutím ministra vnitra ze dne 11. května 2018. Ministerstvo vnitra je přitom vázáno právním názorem uvedeným v rozhodnutí ministra, a to podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (ve spojení s ustanovením § 152 odst. 5 správního řádu), podle kterého „jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, … napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán …“. Ministerstvo vnitra podle města Milovice nejen že právní názor ministra vnitra nerespektovalo, dokonce jej vůbec žádným způsobem nezohlednilo a svým rozhodnutím vybočilo z ministrem vnitra uložených mezí, v rámci kterých mělo dle zákona rozhodnout. Město Milovice cituje ve svém vyjádření i část odůvodnění rozhodnutí ministra vnitra ze dne 11. května 2018 a zdůrazňuje jeho právní názor, že město Milovice zavedlo bonus ve formě tzv. systému pytlového sběru jen jako nadstandardní řešení, které samo o sobě nemusí zakládat zakázaně nerovné postavení dvou skupin subjektů. K existujícímu systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění a odstraňování komunálního odpadu mají přístup všechny osoby žijící na území města, v souladu se zákonem o odpadech. Ministr vnitra dále ve svém rozhodnutí uvedl, že je toho názoru, že obec může preferovat své občany, pokud upřednostnění není v daném případě v rozporu se zákonem, neboť jinak by se institut občanství redukoval „pouze na uplatnění aktivního či pasivního volebního práva do zastupitelstva obce či práva hlasovat v místním referendu, což by výrazně zužovalo ústavně zakotvené vymezení obce jakožto územního společenství občanů, které má právo na samosprávu (viz čl. 100 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky)“.

12. Město Milovice dále ve svém vyjádření uvádí, že považuje za zcela legitimní, když obec preferuje své občany do té míry, do jaké taková preference neodporuje zákonu. Podle ní je třeba mít na paměti, že územní samosprávný celek je tvořen v prvé řadě svými občany. Uvádí, že občanem obce je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je v obci hlášena k trvalému pobytu, eventuálně příslušník jiného státu při splnění zákonných podmínek. Právní předpisy obcím umožňují rozdílný přístup k různým skupinám svých obyvatel, jako např. k osobám, které dosáhly věku 18 let a mají na území obce nemovitost dle ustanovení § 16 odst. 3 zákona o obcích. Projevem samosprávy je podle města Milovice i zmocnění uvedené v ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích, dle kterého do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu občanů obce.

13. Město Milovice dále rozporuje skutečnost, že Ministerstvo vnitra nepostupuje jednotně, jestliže je např. obecně závazná vyhláška města Lysá nad Labem č. 4/2015 dle jeho názoru v souladu s právním řádem, ačkoliv daná vyhláška také činí rozdíly v přístupu k různým skupinám obyvatel města, neboť se systému nemohou účastnit osoby, které mají trvalý pobyt mimo území tohoto města a nevlastní ve městě nemovitou věc.

14. Závěrem svého vyjádření město Milovice shrnuje, že třídit odpad do k tomu určených kontejnerů a sběrných dvorů může i nadále každá osoba bez ohledu na svůj trvalý pobyt na území města. Město jedná jak v souladu s cílem zákona o odpadech, tedy omezit vznik odpadu a maximálně umožnit vzniklé odpady využívat, tak v souladu s cíli a povinnostmi obce plynoucími ze zákona o obcích.

15. Ministerstvo vnitra využilo možnosti vyjádřit se k argumentům města Milovice v replice. Opětovné rozhodnutí ministerstva o pozastavení účinnosti vyhlášky, navzdory právnímu názoru vyslovenému v rozhodnutí ministra vnitra o rozkladu ze dne 11. května 2018, odůvodnil navrhovatel jednak novými poznatky o rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2007 č. j. 4 As 63/2005-69 a dále zjištěním nových okolností, které podle jeho mínění potvrzovaly již dříve učiněné závěry o nezákonnosti čl. 11 vyhlášky. Navrhovatel uvedl, že své

dosavadní poznatky propojil s novou znalostí o obecně závazné vyhlášce města Milovice č. 6/2011 o poplatku za komunální odpad a se zjištěním, že osoby bez trvalého pobytu nemají rovnocennou možnost podílet se na snižování produkce směsného komunálního odpadu, a tím fakticky také ovlivňovat maximální výši poplatku za komunální odpad. Závěrem repliky navrhovatel uvádí, že srovnání napadené vyhlášky města Milovice a obecně závazné vyhlášky města Lysá nad Labem není případné kvůli širokému okruhu možných účastníků pytlového sběru v daném městě, což podle něho svědčí o odlišném účelu pytlového sběru než v Milovicích.

## III. Aktivní legitimace navrhovatele

16. Zákon o Ústavním soudu stanoví v ustanovení § 64 odst. 2 písm. g), že podat návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, kraje nebo hlavního města Prahy je za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu oprávněno Ministerstvo vnitra. Zákon tak přímo zakládá aktivní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na zrušení napadeného ustanovení vyhlášky města Milovice.

## IV. Ústní jednání ve věci

17. Ústavní soud dle ustanovení § 44 zákona o Ústavním soudu dospěl k závěru, že ve věci není potřeba konat ústní jednání, jelikož by od něj nešlo očekávat další objasnění věci nad rámec již obdržených podkladů.

## V. Přezkum napadené vyhlášky

18. Ústavní soud při přezkoumávání ústavnosti a zákonnosti obecně závazných vyhlášek zpravidla postupuje testem tzv. čtyř kroků [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. března 2005 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.), dostupný též na http://nalus.usoud.cz]. V jeho rámci zkoumá dvě formální a dvě meritorní kritéria, a to za prvé, zda obec měla pravomoc k vydání obecně závazné vyhlášky a zda byla přijata způsobem, který zákon předepisuje; za druhé, zda obec při jejím vydání nevykročila ze zákonem stanovené působnosti (nejednala *ultra vires*); za třetí, zda obec nezneužila svou působnost, a za čtvrté, zda obecně závazná vyhláška neporušuje kritérium „rozumnosti“.

### a) Pravomoc k vydání obecně závazné vyhlášky a dodržení způsobu přijetí a vydání vyhlášky

19. V prvním kroku testu se Ústavní soud zaměřuje na to, zda obec vydala právní předpis ve své kompetenci a ve formě stanovené zákonem a zda ho vydal k tomu příslušný orgán, a to způsobem, který zákon předepisuje. Ústava zmocňuje obce k vydávání obecně závazných vyhlášek v ustanovení čl. 104 odst. 3, které stanoví, že „zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky“. Meze působnosti zastupitelstva jsou pak určeny jednak ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy (dle tohoto určení do působnosti zastupitelstva náleží rozhodovat o záležitostech, jež jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů), jednak ve smyslu zákona, který může označit další oblasti, v nichž bude obec oprávněna svým zastupitelstvem realizovat normotvorbu. Proces přijímání právních předpisů obce je stanoven zákonem o obcích.

20. Z hlediska formálního postupu přijetí napadené obecně závazné vyhlášky zjistil Ústavní soud ze spisových podkladů, že Zastupitelstvo města Milovice schválilo obecně závaznou vyhlášku č. 1/2015 na svém zasedání splňujícím požadavek veřejnosti dne 20. dubna 2015. Pro její vydání hlasovala nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva, konkrétně 14 členů z celkového počtu 15. V souladu s ustanovením § 12 zákona o obcích byla vyhláška vyvěšena na úřední desce městského úřadu. Účinnosti nabyla dnem 1. května 2015. Obecně

závaznou vyhlášku č. 5/2017, kterou se mění vyhláška č. 1/2015 a kterou byl zaveden i tzv. systém pytlového sběru, schválilo zastupitelstvo na svém zasedání splňujícím požadavek veřejnosti dne 20. března 2017, kdy pro ni hlasovalo 12 z 15 členů zastupitelstva. Vyhláška byla opět v souladu se zákonem vyvěšena na úřední desce městského úřadu a nabyla účinnosti dnem 12. dubna 2017. Obecně závazná vyhláška č. 3/2016, kterou se také změnila vyhláška č. 1/2015, se napadeného znění čl. 11 netýká, a proces jejího přijetí tedy není nutné zvlášť přezkoumávat.

21. Vzhledem k výše uvedenému považuje Ústavní soud první formální krok testu za splněný. Navrhovatel ostatně naplnění tohoto kroku ani nerozporoval.

**b) Dodržení mezí samostatné působnosti obce**

22. V rámci druhého kroku testu Ústavní soud zkoumá, jestli obec při vydání obecně závazné vyhlášky nevybočila mimo své ústavní zmocnění, resp. mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (zda nejednala *ultra vires*).

23. Ústava sama blíže obsah věcné působnosti, v jejímž rámci mohou zastupitelstva vydávat obecně závazné vyhlášky, nestanoví a bližší konkretizaci svěřuje zákonu (čl. 104 odst. 1). Zákon o obcích vymezuje tzv. samostatnou působnost obce, tedy její vlastní samosprávu, předně v ustanovení § 35, podle jehož prvního odstavce do ní spadají „záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon“. Odstavec druhý pak prostřednictvím odkazu na další ustanovení zákona o obcích blíže rozvádí, které konkrétní záležitosti do samostatné působnosti obce zejména patří, a následně stanoví, že „obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku“.

24. Takto vymezená samostatná působnost je oblastí, v níž mohou obce vydáváním obecně závazných vyhlášek normotvorně působit, ovšem při dodržení ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích, podle něhož „při výkonu samostatné působnosti se obec řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem“. Dané ustanovení má zamezit střetu obecně závazné vyhlášky s normou vyšší právní síly. Ve vztahu k posouzení, zda obec nepřekročila meze své samostatné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, již Ústavní soud dříve judikoval, že je třeba identifikovat předmět a cíl regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze mít bez dalšího za to, že obec nesmí upravit určitou místní záležitost jen z toho důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani zákonná úprava bez dalšího nevylučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 41/04 ze dne 5. 12. 2006 (N 217/43 SbNU 411; 20/2007 Sb.) ve věci protihlukové vyhlášky města Chomutova, nález sp. zn. Pl. ÚS 4/05 ze dne 6. 3. 2007 (N 40/44 SbNU 501; 129/2007 Sb.) ve věci vyhlášky města Ústí nad Labem o ochraně životního prostředí a veřejné zeleně, nález sp. zn. Pl. ÚS 42/05 ze dne 8. 3. 2007 (N 45/44 SbNU 583; 162/2007 Sb.) ve věci vyhlášky statutárního města Kladna o zajištění veřejného pořádku při poskytování hostinských činností a pořádání veřejných produkcí].

25. Vydání obecně závazné vyhlášky v oblasti shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na katastrálním území obce předpokládá ustanovení § 17 odst. 2 zákona o odpadech. I právní úprava doplňkového systému pytlového sběru v napadeném čl. 11 vyhlášky spadá do rámce takto vymezené samostatné působnosti obce, v daném případě konkretizované zvláštním zákonem. Městu Milovice však

k právní úpravě pytlového sběru poskytuje zákonný základ rovněž ustanovení § 35 zákona o obcích, protože tímto způsobem město uspokojuje potřeby svých občanů v oblasti výchovy a vzdělávání, kam patří i výchova k ochraně životního prostředí (environmentální výchova). Obecně závazná vyhláška č. 5/2017, která novelizovala obecně závaznou vyhlášku č. 1/2015 právě zavedením pytlového sběru, ostatně na ustanovení § 35 zákona o obcích i odkazuje.

26. Ústavní soud proto konstatuje, že město Milovice nevybočilo z pravomoci normativně upravovat jen ty záležitosti, které spadají do jeho samostatné působnosti. Upravilo materii, která je v zájmu obce a občanů obce, tedy záležitosti místního významu, a nikoli významu krajského či celostátního, jejichž úprava přísluší podle zákona krajům nebo správním úřadům jako výkon státní správy (§ 35 odst. 1 zákona o obcích). Není ani důvod zpochybňovat, že napadená obecně závazná vyhláška nezasahuje nepřípustným způsobem do úpravy záležitostí, které jsou vyhrazeny zákonu. Z těchto důvodů shledává Ústavní soud jako splněný i druhý krok přezkumu.

**c) Nezneužití zákonem stanovené působnosti**

27. Třetí krok testu obnáší posouzení, zda obec vydáním obecně závazné vyhlášky nezneužila svou zákonem stanovenou působnost. Ústavní soud rozlišuje tři základní formy tohoto zneužití, a sice cestou a) sledování účelu, který není zákonem aprobován, b) opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí a c) přihlížení k nerelevantním úvahám. Podle navrhovatele se město Milovice dopustilo zneužití své působnosti tím, že v čl. 11 vyhlášky využilo zákonné zmocnění sloužící obcím k plnění jim zákonem o odpadech stanovených povinností k poskytování výhod jako odměny pro osoby s trvalým pobytem a v souvislosti s motivací k přihlášení osob k trvalému pobytu ve městě. Podle navrhovatele se tak jednalo o účel, který s nakládáním s komunálním odpadem nijak nesouvisí, a navíc město opomnělo respektovat princip rovnosti stanovený v čl. 1 Listiny základních práv a svobod.

28. Při hodnocení naplnění třetího kroku testu je nutné vyjít z obsahu práva na územní samosprávu (čl. 8 Ústavy) a v tomto smyslu zhodnotit vzájemné souvislosti jednotlivých ústavních ustanovení, jakož i relevantních ustanovení zákona o obcích, resp. zvláštních zákonů regulujících samostatnou působnost obcí. Podle čl. 100 odst. 1 Ústavy jsou „územní samosprávné celky územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu“. Podle ustanovení § 2 odst. 2 zákona o obcích pečuje obec „o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem“. V obecné rovině pak obecní zřízení blíže vymezuje, co je obsahem samostatné působnosti obce, v již uvedeném ustanovení § 35, ve kterém je opět zdůrazněno, že jejím úkolem je pečovat o záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, a ve kterém je, mimo jiné, také uvedeno, jaké potřeby má zákonodárce v tomto ohledu zejména na mysli (např. potřeby bydlení, vzdělání, výchovy atd.). Ustanovení obecního zřízení, jakož i ustanovení dalších zákonů, která blíže konkretizují obsah samostatné působnosti obce, nelze proto vykládat bez zřetele k těmto obecným východiskům, na nichž je obecní samospráva založena. Při realizaci samostatné působnosti má tedy obec právo zohlednit zvláštní postavení svých občanů a jejich potřeb. Musí tak ale vždy činit v mezích ústavního pořádku a zákona [§ 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích]. V podmínkách přezkumu napadeného ustanovení to znamená, že i na základě realizace působnosti odvíjející se od ustanovení § 17 odst. 2 zákona o odpadech, resp. § 35 odst. 1 a 2 zákona o obcích může město přiznat určité zvláštní postavení svým občanům, ale musí přitom respektovat ústavní příkaz rovnosti v právech (čl. 1 a 3 Listiny), resp. další ústavní či zákonné normy. Musí též respektovat závazky plynoucí z práva Evropské unie (dále též jen „EU“), včetně principu zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti dle ustanovení čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie, čl. 21 odst. 2 Listiny základních práv EU či čl. 24 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení

(EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS. Ačkoliv tedy zákon o obcích definuje pojem občana obce jako českého státního občana s trvalým pobytem na území obce (§ 16 odst. 1), je nutné vykládat výše uvedená ustanovení obecního zřízení ohledně péče obce o potřeby a zájmy svých občanů v souladu s principem nediskriminace na základě státní příslušnosti ve vztahu k občanům jiných členských států EU. Občané EU, mají-li v obci trvalý pobyt, jsou nositeli i aktivního a pasivního volebního práva do zastupitelstev obcí či práva hlasovat v místním referendu a jsou v tomto širším smyslu „politickými občany“ obcí.

29. Ministerstvo vnitra vytýká městu Milovice, že ustanovení vyhlášky, podle něhož je účast na pytlovém sběru umožněna jen osobám s trvalým pobytem na území města, je diskriminační, protože je zvýhodňuje oproti jiným osobám, aniž by k tomu mělo rozumné a objektivní ospravedlnění, tj. sledovalo legitimní cíl a prostředky použité k jeho dosažení by byly tomuto cíli přiměřené. Ve třetím kroku testu tedy Ústavní soud posoudí, zda se město Milovice dopustilo vydáním napadené vyhlášky zneužití své samostatné působnosti, protože sledovalo cíl zákonem neaprobovaný (případně se dopustilo jiné formy zneužití), přičemž se tato otázka zároveň překrývá s tím, zda zvýhodnění osob s trvalým pobytem ve městě v podobě připuštění jejich účasti v rámci pytlového sběru lze považovat za rozumně a objektivně zdůvodnitelné, a tedy nikoliv diskriminační.

30. Tzv. systém pytlového sběru je formou shromažďování a sběru komunálního odpadu, který není zákonem o odpadech vyžadován, a město Milovice jím poskytuje určité nadstavbové řešení v rámci hospodaření s komunálním odpadem. Základním faktem tedy je, že i vůči osobám bez trvalého pobytu město standardními formami své povinnosti dle příslušného zákona plní. Ačkoliv Ústavní soud uznává, že město Milovice v řízení před Ministerstvem vnitra odůvodňovalo zúžení účasti na pytlovém sběru jen na osoby s trvalým pobytem zejména finančními aspekty spojenými s daňovým přínosem, který městu přinášejí, tento důvod nemohl být jediný a jediný také nebyl. Zařazení daného zvýhodnění do obecně závazné vyhlášky regulující nakládání s komunálním odpadem implicitně znamenalo, že primárním cílem zavedení takto finančně zvýhodněného pytlového (tříděného) sběru byla ochrana životního prostředí a výchova k péči o ně a teprve vedle toho nastupoval jako další cíl i aspekt finančně-motivační ve smyslu zatraktivnění trvalého pobytu v obci.

31. Vzhledem k prvně uvedenému cíli Ústavní soud připomíná, že obec má ve smyslu ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obcích uspokojovat, mimo jiné, potřeby občanů v oblasti výchovy, vzdělávání a kulturního rozvoje, k nimž lze řadit i výchovu k šetrnému chování k přírodě a životnímu prostředí obecně [viz i § 10 písm. c) zákona o obcích]. Město Milovice obecně závaznou vyhlášku č. 5/2017, která tzv. systém pytlového sběru zavedla, přijalo výslovně i s odkazem na ustanovení § 35 zákona o obcích. Ve vztahu k druhému cíli je pak nutné zohlednit, že není samoúčelný, protože zvýšení daňových příjmů města z důvodu navýšení počtu obyvatel s trvalým pobytem se odráží v širší možnosti města působit opět ve prospěch svých občanů, případně dalších osob, které ve městě žijí, pracují či ho z jiných důvodů navštěvují, jelikož mu umožňuje realizovat projekty, na které by za jiných okolností finančně dosáhnout nemuselo. Ústavní soud zároveň poukazuje na to, že jak v rozkladech proti rozhodnutím Ministerstva vnitra, tak ve vyjádření k návrhu, který je předmětem řízení před Ústavním soudem, město Milovice zároveň zdůrazňovalo, že zvýhodnění občanů města je uznáním toho, že institut občanství obce není možné redukovat jen na výkon aktivního či pasivního volebního práva či práva hlasovat v místním referendu. Ústavní soud v této souvislosti reflektuje, že občanství obce má i složku spíše mimoprávní, která se projevuje v pocitu přináležitosti k obci, k místu, kde jsem „doma“. Obec může tuto užší vazbu k vlastním občanům zohledňovat, protože je, už na základě Ústavy, především samosprávným společenstvím svých občanů (čl. 100 odst. 1 Ústavy).

32. Bez dalšího tedy nelze zpochybňovat legitimitu určitého preferenčního zacházení s občany města, resp. v podmínkách napadené vyhlášky osob s trvalým pobytem ve městě Milovice (čímž jsou zahrnuti, mimo jiné, občané jiných členských států EU s trvalým pobytem ve městě). Zároveň je ale nezbytné, jak bylo zdůrazněno výše, aby obec takovým zvýhodněním nevybočila z mezí ústavního pořádku, závazků z práva EU a zákonů, včetně principu nediskriminace. Ústavní soud však ani v tomto ohledu protiprávnost napadeného ustanovení vyhlášky neshledává, a to z následujících důvodů.

33. Ministerstvo vnitra argumentuje porušením čl. 1 Listiny. Ústavní soud však jako relevantní považuje i otázku možného rozporu s čl. 3 odst. 1 Listiny či právem vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 Listiny, včetně rovné ochrany vlastnického práva. Podle právní úpravy města Milovice plátce komunálního odpadu, kterým je vlastník nemovitosti, v níž vzniká komunální odpad, popř. společenství vlastníků jednotek tam, kde bylo zřízeno, rozúčtovává poplatek za komunální odpad mezi jednotlivé poplatníky, jimiž jsou fyzické osoby, při jejichž činnosti vzniká komunální odpad. Pokud jsou tito poplatníci osobami s trvalým pobytem, mohou se tříděného pytlového sběru zúčastnit a případně získat finanční bonus, který může být vnímán jako určitá zpětná sleva na poplatku za komunální odpad. Ostatní poplatníci takovou možnost nemají.

34. Obě skupiny poplatníků jsou ve srovnatelné situaci, protože při jejich činnosti vzniká komunální odpad, za který se městu Milovice odvádí příslušný poplatek. Zároveň dochází ke zvýhodnění, resp. znevýhodnění jedné skupiny poplatníků oproti skupině druhé. Takové rozdílné zacházení je však přípustné tehdy, je-li odůvodněno legitimním cílem a provedeno přiměřenými prostředky.

35. Ústavní soud v této souvislosti reflektuje, že zákonodárce poskytuje obecní samosprávě z pohledu poplatkové právní úpravy určitou míru uvážení jak z hlediska právního základu poplatkové povinnosti, tak její výše. Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o místních poplatcích“) zmocňuje obce k vybírání jím stanovených místních poplatků a je na uvážení obce, zda je bude skutečně vybírat, či nikoliv. Jedním z těchto poplatků je poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů [§ 1 písm. g) a § 10b zákona o místních poplatcích], ale obce mohou (avšak také nemusí) vybírat buď tento poplatek, nebo tzv. poplatek za komunální odpad ve smyslu ustanovení § 17a zákona o odpadech, nebo úhradu stanovenou smlouvou, jak zakotvuje § 17 odst. 6 zákona o odpadech. Zákonodárce tedy předpokládá i z tohoto hlediska určitou míru variability řešení, která obce v této oblasti přijímají.

36. V případě nadstandardní složky systému sběru komunálního odpadu ve formě tříděného pytlového sběru v Milovicích se nejeví nelegitimní, pokud město usoudí, že v této formě upřednostní osoby, jejichž vztah k městu je trvalejšího rázu a bývá zformalizován právě institutem trvalého pobytu, čímž zároveň silněji podporuje i výše zmíněný legitimní cíl podpory ochrany životního prostředí a uspokojování potřeb občanů v oblasti výchovy k šetrnému vztahu k přírodě, a to obecně i místně. Obec totiž touto formou do osob s trvalým pobytem v podstatě výchovně, finančně i administrativně investuje. To, že obec peněžní pobídkou zároveň motivuje osoby k zformalizování svého vztahu k ní, na legitimnosti tohoto kritéria, jakož i zvoleného prostředku neubírá. Ústavní soud vzal v úvahu i tu skutečnost, že finanční odměna poskytovaná osobám s trvalým pobytem není poskytována bez „protiplnění“; je spojena s plněním povinnosti, která má úzkou vazbu na ochranu životního prostředí a výchovu k ní. Za každý kilogram vytříděných PET lahví získá účastník 2 Kč, za kilogram papíru 1 Kč a maximální částka, kterou lze za rok za pytlový sběr od města získat, činí na jednoho poplatníka 600 Kč, což odpovídá sazbě poplatku za komunální odpad na jednoho poplatníka v kalendářním roce. I z hlediska přiměřenosti není tedy důvod dané finanční zvýhodnění považovat za neúměrné. Zároveň nelze odmyslet i čistě praktické důvody, proč se může obec rozhodnout zapojit do

tříděného pytlového sběru jen osoby s trvalým pobytem, a sice kvůli větší pravděpodobnosti pravidelného sběru pytlovaného odpadu než u osob bez trvalého pobytu (např. chataři) a s tím spojenému posílení výchovné funkce takového řešení.

37. Namítá-li navrhovatel diskriminační zacházení i z toho důvodu, že osoby bez trvalého pobytu se kvůli nemožnosti účasti v pytlovém sběru nemohou rovnocenně podílet na snižování produkce směsného odpadu, čímž zároveň nemají stejnou možnost ovlivňovat následnou výši poplatku za jeho odvoz, pak Ústavní soud považuje toto tvrzení za do značné míry spekulativní, protože i osoby bez trvalého pobytu mohou využívat kontejnerů na tříděný odpad. I pokud by ale vyloučení z pytlového sběru mělo z tohoto hlediska na dané osoby nepříznivý dopad, nejednalo by se o diskriminaci, ale o vedlejší důsledek preferenčního přístupu města k osobám s trvalým pobytem, který však Ústavní soud shledává odůvodněným a přiměřeným.

38. Ústavní soud poukazuje i na to, že zákonodárce zdůrazňuje v některých oblastech užší vazbu obcí a osob s trvalým pobytem v nich. Patrné je to například v právní úpravě školského zákona u přednostního přijímání dětí s trvalým pobytem k předškolnímu a základnímu vzdělávání ve školách zřizovaných obcí [§ 34 odst. 3 a § 36 odst. 7 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů], popř. v poplatkové oblasti například u místního poplatku ze psů, který lze na základě zákona obcemi vybírat s tím, že poplatek platí držitel psa obci příslušné podle místa svého trvalého pobytu nebo sídla [§ 2 odst. 4 zákona o místních poplatcích]. Zákonodárce tedy v určitých oblastech výslovně připouští, že osobám s trvalým pobytem v obci může být poskytnuta určitá výhoda, ale stejně tak i povinnost oproti osobám jiným.

39. Aniž by Ústavní soud jakkoli předjímal své posouzení v možných budoucích případech, v nichž otázka zvýhodnění na základě občanství nebo trvalého pobytu může vyvstat, Ústavní soud zároveň konstatuje, že nepokládá za případné srovnání napadené vyhlášky města Milovice se situací řešenou ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu, o který se navrhovatel opírá. V něm tento soud posoudil slevu na městskou hromadnou dopravu poskytovanou osobám s trvalým pobytem v Liberci jako diskriminační s odkazem zejména na judikaturu Soudního dvora EU. Soudní dvůr poukázal na to, že zakázanou diskriminací na základě státní příslušnosti ve smyslu práva EU je nejen otevřená diskriminace z důvodu příslušnosti k jinému členskému státu, ale i všechny skryté formy, které ve výsledku vedou k znevýhodnění státních příslušníků jiných členských států, což se týká zejména kritéria trvalého pobytu, protože osobami, které toto kritérium nesplňují, bývají zejména cizinci (rozsudek ze dne 16. ledna 2003 ve věci C-388/01). Soudní dvůr EU v uvedeném případě týkajícím se slev v místních muzeích v Itálii poskytovaných starším osobám s trvalým pobytem v obci uzavřel, že argumenty italské vlády postavené na souvislosti mezi placením daní a poskytnutým cenovým zvýhodněním neobstojí. Proto i Nejvyšší správní soud obdobně laděný argument Dopravního podniku města Liberce, a. s., neuznal jako dostatečně přiměřený. Ústavní soud však shledává relevantní rozdíl mezi nyní řešenou věcí a předmětem přezkumu v rozsudku Nejvyššího správního soudu a rozsudku Soudního dvora EU. V obou případech (tj. městská doprava ve velkém krajském městě a muzejní instituce v italských městech a obcích) se jednalo o služby, u nichž bylo předpokládatelné, že jejich uživateli budou z velké části i cizinci, resp. osoby s trvalým pobytem v jiné obci, proto byl dopad na ně mnohem citelnější. V podmínkách napadeného ustanovení vyhlášky města Milovice se však jedná o věcně odlišnou oblast, tříděný pytlový sběr komunálního odpadu, který je z povahy věci mnohem úžeji navázán na trvalý pobyt fyzických osob na příslušném území. Zúžení účasti v tomto systému na osoby s trvalým pobytem, spojené s finančním zvýhodněním, je pak odůvodněné i faktory environmentálně výchovnými, které souvisejí i s trvalejší vazbou mezi městem a jednotlivcem. Této vazbě odpovídá, že zahrnutými osobami jsou nejen čeští státní občané a občané jiných členských států EU s trvalým pobytem v obci, ale i ostatní cizinci, kteří mají v obci trvalý pobyt.

40. I judikatura Soudního dvora EU uznává, že odlišné zacházení založené na kritériu trvalého bydliště či pobytu může být odůvodněné, pokud se zakládá na objektivních hlediscích, která jsou nezávislá na státní příslušnosti dotčených osob a jsou přiměřená cíli legitimně sledovanému vnitrostátním právem. Daná judikatura potvrdila, že za určitých podmínek může být hledisko trvalého pobytu projevem požadované integrace jednotlivce do společnosti či užší vazby mezi ním a společností, a tedy legitimní podmínkou pro výplatu určité dávky (např. rozsudek ze dne 26. října 2006 ve věci C-192/05 Tas-Hagen Tas či rozsudek ze dne 1. října 2009 ve věci C-103/08 Gottwald). Ústavní soud proto nespatřuje důvod zpochybňovat vyhlášku města Milovice ani stran možné nepřímé diskriminace na základě státní příslušnosti vzhledem k příslušníkům ostatních členských států EU právě prostřednictvím kritéria trvalého pobytu, protože odlišné zacházení na základě kritéria trvalého pobytu je odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené (viz zejména bod 36 tohoto nálezu). Přímá diskriminace na základě státní příslušnosti je pochopitelně vyloučena, jelikož přístup k systému pytlového sběru je otevřen všem osobám s trvalým pobytem ve městě, tedy i všem občanům Evropské unie.

41. Vzhledem k výše uvedenému Ústavní soud uzavírá, že i třetí krok testu je naplněn, protože město Milovice nezneužilo svou zákonem stanovenou působnost a neopomnělo respektovat ani princip rovného zacházení dle čl. 1 a 3 Listiny, resp. právo na rovnou ochranu vlastnického práva dle čl. 11 Listiny, ani zákaz přímé či nepřímé diskriminace na základě státní příslušnosti ve vztahu k občanům jiných členských států EU, protože napadené rozdílné zacházení je odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené.

### d) Rozumnost obecně závazné vyhlášky

42. Čtvrtý krok testu, zkoumání tzv. „rozumnosti“ obecně závazné vyhlášky, je – ač svou povahou obsahovým hodnocením vyhlášky – v daném případě spíše formální záležitostí. Podle judikatury Ústavního soudu musí být totiž aplikace principu „nerozumnosti“ velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně nesmyslné [blíže nález ze dne 13. září 2006 sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (N 160/42 SbNU 317; 486/2006 Sb.]. Ve světle této restriktivní interpretace principu „nerozumnosti“ v judikatuře Ústavního soudu a z důvodů vymezených v bodech 27–41 tohoto nálezu je zřejmé, že Ústavní soud nenalézá důvod považovat napadené ustanovení vyhlášky města Milovice za v relevantním smyslu „nerozumné“.

## VI. K otázce nezákonnosti rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti vyhlášky vydaného dne 31. července 2018

43. Jelikož Ústavní soud z věcných důvodů vyhověl námitkám města Milovice proti návrhu Ministerstva vnitra na zrušení napadeného ustanovení, nezabýval se již z důvodu procesní ekonomie argumentací města týkající se tvrzené nezákonnosti rozhodnutí navrhovatele o opětovném pozastavení účinnosti vyhlášky kvůli jeho rozporu s právním názorem vyjádřeným v rozhodnutí ministra vnitra o rozkladu ze dne 11. května 2018.

## VII. Závěr

44. Ústavní soud uzavírá, že město Milovice mělo pravomoc k vydání napadené vyhlášky a vydalo ji zákonem stanoveným způsobem, že napadené ustanovení bylo přijato v mezích samostatné působnosti obce a město Milovice tuto působnost nezneužilo ani nejednalo v rozporu s ústavními či zákonnými požadavky, včetně principu rovného zacházení. Porušením principu rovného zacházení není, jestliže obec v mezích své samostatné působnosti v oblasti odpadového hospodářství z legitimních důvodů a přiměřeným způsobem zvýhodňuje osoby s trvalým pobytem oproti osobám bez takového pobytu.

45. Ústavní soud proto neshledal důvody pro vyhovění návrhu Ministerstva vnitra na zrušení ustanovení čl. 11 v záhlaví citované vyhlášky města Milovice, a proto byl návrh podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítnut.

# Č. 105
# Dopady uplatnění neplatné rozhodčí doložky před a po 11. 5. 2011 a otázka promlčení pohledávky z úvěrové smlouvy ve světle dobrých mravů (sp. zn. II. ÚS 996/18 ze dne 4. června 2019)

**1. Zásada *pacta sunt servanda* je nedílnou součástí principů právního státu plynoucích z čl. 1 odst. 1 Ústavy. Ochrana autonomie vůle nicméně není absolutní, pokud se střetává s jiným základním právem jednotlivce, ústavním principem nebo ústavně zakotveným veřejným zájmem. V těchto případech lze autonomii vůle proporcionálně omezit. Mezi uvedené ústavní zásady patří nepochybně rovnost, která má být nejenom formální, ale i skutečná. Pokud jedna strana (např. podnikatel profesionál) může těžit ze svých zkušeností, odborných znalostí či lepší informovanosti o právu, zatímco druhá strana (např. spotřebitel) takovými výhodami nedisponuje, je výchozí pozice obou stran nevyvážená a jejich rovné postavení pouze formální. K dosažení skutečné rovnováhy je nutné vzájemné vztahy právně vyvážit. Ochrana spotřebitele je typickým příkladem zásady ochrany slabší strany a je pevnou součástí českého a unijního právního řádu a též judikatury Ústavního soudu.**

**2. Rozhodčí smlouva, která neobsahuje přímé určení rozhodce *ad hoc* nebo konkrétní způsob jeho určení, nýbrž pouze odkazuje na rozhodčí řád, je pro obcházení zákona smlouvou absolutně neplatnou. Jedním z důsledků neplatnosti rozhodčí doložky je okolnost, že rozhodčí nález na základě ní vydaný není způsobilým exekučním titulem. Pokud přesto byla exekuce zahájena a je v ní pokračováno, je nutné exekuci v každé její fázi zastavit, a to i tehdy, jestliže povinný neplatnost rozhodčí doložky v průběhu rozhodčího řízení nenamítal.**

**3. Pokud věřitelé uplatnili rozhodčí doložku před 11. 5. 2011 (tzn. před vydáním sjednocujícího usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 1945/2010, které dovodilo neplatnost rozhodčích doložek bez přímého označení rozhodce), činili tak v období neustálené změny judikatury obecných soudů k rozhodčím doložkám a aplikuje se na ně ustanovení o stavění promlčecí lhůty. Protiústavní postup (zneužití práva) lze přičítat pouze těm poskytovatelům úvěrů, kteří rozhodčí žaloby podali vědomě po uvedeném datu a nemůže s ním být spjato stavění promlčecích lhůt nejen v předmětném rozhodčím řízení, ale ani v případném navazujícím vykonávacím řízení založeném na (neplatném) rozhodčím nálezu.**

**4. V případě promlčení pohledávky z úvěrové smlouvy mezi nebankovní úvěrovou společností (podnikatelem profesionálem) a dlužníkem (spotřebitelem) může soud prohlásit vznesení námitky promlčení dlužníkem za rozporné s dobrými mravy pouze ve výjimečných situacích. Za rozporné s dobrými mravy proto nelze bez dalšího považovat jednání dlužníka, který nesplácí závazky z důvodu vlastní předluženosti, stejně tak není v rozporu s dobrými mravy ani pasivita dlužníka při řešení závazku.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudce Ludvíka Davida a soudkyně Kateřiny Šimáčkové ve věci ústavní stížnosti stěžovatelů 1. Petra Pštrosse a 2. Lenky Pštrossové, zastoupených Mgr. Petrem Němcem, advokátem, se sídlem Mendíků 1396/9, Praha 4, směřující proti rozsudku Městského soudu

v Praze ze dne 14. 3. 2017 č. j. 21 Co 18/2017-196, ve znění opravného usnesení ze dne 25. 4. 2017 č. j. 21 Co 18/2017-202, a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 12. 2017 č. j. 33 Cdo 3717/2017-286, za účasti Městského soudu v Praze a Nejvyššího soudu jako účastníků řízení a a) ESSOX, s. r. o., se sídlem F. A. Gerstnera 52, České Budějovice, zastoupené Mgr. Pavlem Štembrokem, advokátem, se sídlem Čechyňská 419/14a, Brno, a b) IFIS investiční fond, a. s., se sídlem Vodičkova 791/41, Praha 1, zastoupené JUDr. Martinem Tomkem, advokátem, se sídlem Čechyňská 419/14a, Brno, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

**I. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2017 č. j. 21 Co 18/2017-196, ve znění opravného usnesení ze dne 25. 4. 2017 č. j. 21 Co 18/2017-202, a usnesením Nejvyššího soudu ze dne 27. 12. 2017 č. j. 33 Cdo 3717/2017-286 bylo porušeno právo stěžovatelů na ochranu majetku a právo na spravedlivý proces podle čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Tato rozhodnutí se proto ruší.**

## Odůvodnění

### I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Ústavní stížností se stěžovatelé domáhají zrušení v záhlaví citovaných rozhodnutí obecných soudů, v jejichž důsledku jim bylo nařízeno zaplatit 223 556 Kč s příslušenstvím vedlejšímu účastníku (ESSOX, s. r. o., dále také jako „věřitel“). Tato částka odpovídá závazkům plynoucím z nesplacené části spotřebitelského úvěru, který stěžovatelům poskytl vedlejší účastník.

2. Z ústavní stížnosti, napadených rozhodnutí a vyžádaného spisu zjistil Ústavní soud především následující skutečnosti.

3. Stěžovatelé uzavřeli s vedlejším účastníkem ESSOX, s. r. o., v roce 2008 smlouvu o spotřebitelském úvěru, na jejímž základě jim bylo poskytnuto 150 000 Kč. Závazkový vztah se řídil zákonem č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen jako „obchodní zákoník“). Po 11 splátkách (z celkových 80, zaplaceno bylo cca 45 000 Kč) se ovšem stěžovatelé dostali do prodlení a veškeré závazky plynoucí ze smlouvy v tvrzené výši 263 648 Kč se staly ke dni 16. 2. 2010 splatnými, o čemž byli stěžovatelé následující měsíc informováni dopisem. Jelikož stěžovatelé závazky neuhradili, dne 3. 4. 2012 zahájil vedlejší účastník rozhodčí řízení a 25. 7. 2012 byl vydán rozhodcem Mgr. Ing. Lukášem Blahušem rozhodčí nález, kterým bylo stěžovatelům uloženo zaplatit věřiteli 263 648 Kč a náklady řízení ve výši 60 397 Kč. Vedlejší účastník následně rozhodčí nález uplatnil jako exekuční titul a Obvodní soud pro Prahu 4 (dále jen jako „obvodní soud“) dne 3. 10. 2012 nařídil exekuci na majetek stěžovatelů k uspokojení uvedené pohledávky. Dne 26. 9. 2014 byla na návrh stěžovatelů exekuce usnesením exekutora zastavena pro nezpůsobilost rozhodčího nálezu jako exekučního titulu.

4. Vedlejší účastník (ESSOX, s. r. o.) v červnu 2015 uplatnil svůj nárok u obvodního soudu. Stěžovatelé namítali, že nárok byl s ohledem na čtyřletou subjektivní promlčecí lhůtu (§ 391 odst. 1 ve spojení s § 397 obchodního zákoníku) již dne 17. 2. 2014 promlčen, protože se věřitel v řízení opíral o neplatný rozhodčí nález založený na neplatné rozhodčí doložce. Nalézací soud nicméně žalobě vyhověl. Dle odůvodnění nárok vedlejšího účastníka nemůže být promlčen, neboť po dobu rozhodčího řízení a poté též exekučního řízení došlo ke stavění promlčecí lhůty. S odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2016 sp. zn. 23 ICdo 19/2015 (všechna rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou dostupná na http://www.nsoud.cz/) obvodní soud uvedl, že neplatnost rozhodčího nálezu nemá vliv na stavění promlčecí lhůty.

Zároveň považoval postup stěžovatelů, kteří dle něj neplnili řádně své závazky a zvolili vyčkávací taktiku, za rozporný s dobrými mravy. Městský soud v Praze rozsudek nalézacího soudu potvrdil.

5. Proti rozsudku odvolacího soudu podali stěžovatelé dovolání. Základní otázky v něm položené se opět týkaly stavění promlčecí lhůty v situacích, kdy věřitelé započali rozhodčí řízení na základě neplatných rozhodčích doložek. I pokud by snad byl akceptován výklad v rozhodnutí sp. zn. 23 ICdo 19/2015, lze jej dle nich uplatnit pouze u případů, kdy společnosti poskytující spotřebitelské úvěry započaly rozhodčí řízení v dobré víře. Dne 11. 5. 2011 vydal velký senát občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu sjednocující usnesení sp. zn. 31 Cdo 1945/2010, ve kterém jasně vyslovil závěr o neplatnosti rozhodčích doložek, které neobsahují přímé určení rozhodce. Vedlejší účastník započal rozhodčí řízení na základě právě takového typu doložky téměř rok poté a muselo mu být známo, že jedná na základě neplatné rozhodčí doložky. Stěžovatelé rovněž namítali, že dlužníky vznesená námitka promlčení nemůže být v rozporu s dobrými mravy, jestliže věřitel vedl exekuci na základě nezpůsobilého exekučního titulu a neučinil žádné kroky k získání řádného exekučního titulu ve lhůtě, kdy pohledávka ještě nebyla promlčena.

6. V ústavní stížností napadeném usnesení Nejvyšší soud dovolání odmítl. Nepřijal tvrzení stěžovatelů, že věřitel postupoval vědomě v rozporu s jeho judikaturou, neboť dle něj nemá oporu v dokazování nalézacího a odvolacího soudu, a proto nemůže být uplatněno v dovolacím řízení (jde o skutkovou otázku). Dovolací soud nadto dovodil, že kategorizace věřitelů do dvou skupin nemá opodstatnění – ke stavění promlčecí lhůty při zahájení rozhodčího řízení dochází vždy, tedy i tehdy, pokud bylo započato na základě neplatné rozhodčí doložky. Promlčení nároků v případě rozhodčího nálezu nemajícího žádné právní účinky musí být shodné se situací, kdy byl rozhodčí nález zrušen soudem v řízení zahájeném návrhem na zrušení rozhodčího nálezu (§ 34 odst. 1 zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů, dále jen jako „zákon o rozhodčím řízení“). Podal-li věřitel po pravomocném zastavení exekuce žalobu, a uplatnil tak právo přiznané (formálně nezrušeným) rozhodčím nálezem bez zbytečného odkladu (tj. do 30 dnů), promlčení nenastalo.

7. V nyní řešené věci ovšem Nejvyšší soud zároveň došel k závěru, že vedlejší účastník nepodal žalobu bez zbytečného odkladu, neboť mezi zastavením exekuce pro nezpůsobilost exekučního titulu a jeho žalobou uběhlo osm měsíců. Pohledávka věřitele se tak promlčela. Odvolací soud nicméně nedůvodnost nároku stěžovatelů založil kromě promlčení též na tom, že námitka promlčení byla stěžovateli uplatněna v rozporu s dobrými mravy. Nejvyšší soud provedl rozbor pojmu dobrých mravů a ztotožnil se s městským soudem. Stěžovatelé dle něj postupovali „nemravně“, neboť utratili půjčené finanční prostředky, poté však k úhradě dluhu zůstali pasivní, aby nakonec vznesli námitku promlčení. Druhý závěr odvolacího soudu proto obstál, což pro odmítnutí dovolání postačuje.

## II. Argumentace stěžovatelů

8. Obecné soudy svým postupem dle stěžovatelů porušily jejich právo na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen jako „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, právo na rovnost účastníků v řízení zaručené v čl. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny a v neposlední řadě právo vlastnit majetek zaručené čl. 11 odst. 1 Listiny. Námitky stěžovatelé rozdělili do několika částí.

9. Jádro argumentace stěžovatelů se váže k otázce, zda se staví promlčecí lhůta v případech, kdy bylo rozhodčí řízení vycházející ze smlouvy o úvěru započato na základě neplatné rozhodčí doložky. Shodný problém stavění promlčecí lhůty nastává v následném vykonávacím řízení, u kterého je jako exekuční titul využit předmětný rozhodčí nález. V případě rozhodčího řízení odpověď poskytl Nejvyšší soud v citovaném rozsudku sp. zn. 23

ICdo 19/2015. V něm vyložil § 403 odst. 1 obchodního zákoníku tak, že vždy dochází ke stavění promlčecí lhůty. V rozsudku ze dne 30. 6. 2016 sp. zn. 29 ICdo 41/2014 ke stejnému závěru Nejvyšší soud dospěl též pro exekuční řízení, neboť se má postupovat „v témže duchu" jako v předchozím případě. Stěžovatelé však mají za to, že uvedený výklad je v přímém rozporu se zněním zákona. Ustanovení § 403 odst. 1 obchodního zákoníku totiž výslovně uvádí, že promlčecí lhůta se staví pouze v případě zahájení rozhodčího řízení na základě „platné rozhodčí smlouvy". Jestliže je tedy rozhodčí smlouva neplatná, nelze ustanovení aplikovat. Nejvyšší soud se tímto postupem stylizoval do role normotvůrce; tato úloha mu ovšem ústavně nepřísluší. U přenesení výkladu na exekuční řízení již vůbec není zřejmé, o co Nejvyšší soud svůj postoj opírá, odkaz na „téhož ducha" je zcela nedostatečný.

10. Stěžovatelé zdůrazňují, že je rovněž nutné přihlédnout ke skutkovému pozadí případů a odlišovat mezi nimi. Problematika platnosti rozhodčích doložek v úvěrových smlouvách byla po dlouhou dobu judikatorně neustálená. Rozhodování obecných soudů bylo nicméně sjednoceno citovaným usnesením Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 1945/2010 v květnu 2011. Lze snad pochopit, že výklad dovozující stavění promlčecí lhůty byl aplikován na případy, kdy věřitelé využili rozhodčích doložek před předmětným datem, tj. v období právní nejistoty. Judikatura Nejvyššího soudu citovaná v předchozím odstavci přitom vznikla právě na případech takového skutkového půdorysu. Stěžovatelé se však domnívají, že neexistuje žádný důvod, aby výklad ve prospěch věřitelů byl použit i tehdy, pokud ti započali rozhodčí řízení na základě (neplatné) rozhodčí doložky po vydání rozhodnutí sp. zn. 31 Cdo 1945/2010. Nyní projednávaná věc spadá právě do této kategorie případů.

11. Druhý okruh námitek směřuje k výkladu pojmu dobrých mravů. Stěžovatelé zásadně nesouhlasí se závěrem obecných soudů, které shledaly porušení dobrých mravů na straně stěžovatelů, zatímco jednání vedlejšího účastníka v rozporu s dobrými mravy být nemělo. Věřitel jako velká společnost poskytující úvěry musel být seznámen s platnou judikaturou Nejvyššího soudu, přesto podal rozhodčí žalobu na základě neplatné rozhodčí doložky téměř rok po sjednocujícím usnesení. Vedlejší účastník se tudíž těžko může dovolávat dobrých mravů.

## III. Průběh řízení před Ústavním soudem

### III. a) Rozšíření okruhu vedlejších účastníků

12. Dne 23. 4. 2018 byl Ústavnímu soudu doručen podnět společnosti IFIS investiční fond, a. s., ve kterém tato společnost navrhla, aby jí bylo ve smyslu § 76 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, přiznáno postavení vedlejšího účastníka. Svůj právní zájem na výsledku řízení odůvodnila tím, že v roce 2017 od věřitele odkoupila pohledávku za stěžovateli.

13. Ústavní soud usnesením ze dne 9. 5. 2018 sp. zn. II. ÚS 996/18 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz) společnosti IFIS investiční fond postavení vedlejšího účastníka přiznal. Pro odlišení od druhého vedlejšího účastníka bude společnost IFIS investiční fond dále označována výhradně jako „postupník".

### III. b) Vyjádření účastníků

14. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřili účastníci a vedlejší účastníci řízení.

15. Městský soud pouze odkázal na odůvodnění svého rozsudku, stejně tak Nejvyšší soud v zásadě toliko stručně rekapituloval závěry obsažené v napadeném usnesení.

16. Vedlejší účastník uvádí, že přístup Nejvyššího soudu ke stavění promlčecí lhůty a námitky proti němu nemá smysl ve stávajícím řízení řešit, poněvadž Nejvyšší soud prohlásil ve svém usnesení pohledávku vedlejšího účastníka za promlčenou. Soustředil se proto především na rozpor námitky promlčení s dobrými mravy. Zaprvé poukazuje na skutečnost, že

stěžovatelé nijak neospravedlňují či nebrání své dle obecných soudů nemravné chování. Zadruhé, ač věřitel přiznává platnost zásady „neznalost práva neomlouvá“, dle něj není reálné, aby všichni advokáti jej ve sporech zastupující měli znalost relevantní judikatury, což by mělo být zohledněno při posuzování souladu jeho jednání s dobrými mravy. Nemělo by být zapomenuto, že důvodem sporu je nedodržení smlouvy ze strany stěžovatelů; pokud by své závazky plnili, nemusel by věřitel svůj dluh vymáhat.

17. Rozsáhlé vyjádření postupníka se též věnuje především tomu, že námitka promlčení byla uplatněna v rozporu s dobrými mravy. Uvádí, že se vedlejší účastník snažil vyřešit spor se stěžovateli smírně a byl vždy aktivní ve vymáhání svých práv. Odkazováno je na zásadu, že nikdo nemá být zbaven svého nároku jen na základě nevyjasněné koncepce (ne)promlčitelnosti práva. Podle postupníka přitom věřitel uplatnil rozhodčí doložku a zahájil následně exekuci v době, kdy judikatura byla chaotická a nešlo po něm spravedlivě požadovat, aby její vývoj sledoval a reagoval na ni. Krátce reaguje rovněž na problematiku soudcovského vytváření práva Nejvyšším soudem při výkladu § 403 obchodního zákoníku. Podle postupníka je interpretace *extra legem* českou praxí i doktrínou akceptovaná a postup Nejvyššího soudu logický; naopak stěžovatelé prý manipulují s gramatickým výkladem předmětného ustanovení.

18. Uvedená vyjádření byla zaslána stěžovatelům. Ti v replice vysvětlují, proč nejednali rozporně s dobrými mravy. Nepopírají, že se do problémů dostali též vlastním zaviněním, jenže i kvůli praktikám uvěrových společností dluhy narostly do nezvládnutelných výšek a prostě neměli z čeho splácet. Věřitel i postupník ve svém podnikání nemohou očekávat automatické vymožení všech dluhů v plné výši. Stěžovatelé znovu detailně dokládají, že vedlejšímu účastníku i rozhodci v nyní projednávané věci musela být známa judikatura Nejvyššího soudu o neplatnosti rozhodčích doložek (konkrétně několikrát citované rozhodnutí 31 Cdo 1945/2010). Replika dále upozorňuje na případy (tzv. kauzy nesprávně stanovené hodnoty RPSN), v nichž vedlejší účastník údajně uplatňuje strategii průtahů až do chvíle, kdy se nároky spotřebitelů promlčí, přičemž poté vznese námitku promlčení. Je farizejské, aby se konceptu promlčení dovolávala na svou ochranu velká společnost v neprospěch slabší strany, ale popírala tuto možnost v opačném směru. Stěžovatelé později doplnili repliku o přípis, ve kterém poukazují na nález Ústavního soudu ze dne 16. 4. 2019 sp. zn. I. ÚS 2117/18 (N 60/93 SbNU 273), který znovu určuje datum 11. 5. 2011 jako rozhodující okamžik sjednocení judikatury ohledně neplatných rozhodčích doložek.

## IV. Splnění podmínek řízení

19. Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 *a contrario* zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o Ústavním soudu“), byla podána včas (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu) a splňuje i ostatní náležitosti vyžadované zákonem [§ 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

20. Podle § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud bez konání ústního jednání, protože od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci.

## V. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

21. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který stojí mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy), a vzhledem k tomu nelze řízení před ním považovat za pokračování v instančním systému obecné justice. Jeho cílem v řízení o ústavní stížnosti je výhradně přezkoumat ústavnost soudních rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo. Vzhledem k tomu platí, že vedení řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad podústavního práva a jeho aplikace na jednotlivý případ přísluší obecným soudům a o zásahu Ústavního soudu do jejich rozhodovací činnosti lze uvažovat pouze za situace, kdy je rozhodování obecných soudů stiženo vadami, které mají za následek porušení ústavnosti. Materiálně lze vyjádřit pravomoc Ústavního soudu též tak, že je oprávněn

napravovat toliko excesy obecných soudů [srov. např. nález ze dne 30. 6. 2004 sp. zn. IV. ÚS 570/03 (N 91/33 SbNU 377)].

22. Ústavní úprava základních práv a svobod prozařuje celým právním řádem, a to včetně oblastí práva soukromého. Povinností orgánů veřejné moci je vykládat a aplikovat právo pohledem ochrany základních práv a svobod, což pro soudy výslovně vyplývá z čl. 4 Ústavy [srov. nález ze dne 31. 8. 2015 sp. zn. II. ÚS 1287/14 (N 159/78 SbNU 401)]. Při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze pomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, ale je v něm třeba vždy nalézat i zásady uznávané demokratickými právními státy [srov. nález ze dne 7. 5. 2009 sp. zn. I. ÚS 523/07 (N 113/53 SbNU 409)]. Obecné soudy jsou povinny primárně zajistit, aby v procesu před nimi a v jejich výkladu a aplikaci podústavního práva byla vždy přítomna spravedlnost [nález ze dne 16. 10. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 16/12 (N 174/67 SbNU 115; 369/2012 Sb.)].

23. Ústavní soud po seznámení se s obsahem ústavní stížnosti, vyjádřeními účastníků a vyžádaným spisem dospěl k závěru, že napadená rozhodnutí obecných soudů uvedeným požadavkům nedostála. Ústavní stížnost je proto důvodná.

## V. a) Obecná východiska přístupu Ústavního soudu k problematice rozhodčích doložek ve spotřebitelských úvěrových smlouvách

24. Je obecně známo, že fungování ekonomických vztahů je od počátku civilizace založeno na poskytování úvěru (srov. Graeber, David. Dluh: Prvních 5000 let. Praha: BizBooks, 2012). Moderní společnost se v podstatě stala na dluhu závislá a prakticky všechny podnikající subjekty využívají úvěru a bez možnosti půjčovat si by se v některých případech zhroutily i samotné státy (viz Eichengreen, Barry a kol. Public debt through the ages. 1. 4. 2019. Dostupné na https://voxeu.org/article/public-debt-through-ages). Fyzické osoby se tohoto rámce samozřejmě rovněž účastní, půjčování peněz je v mnoha situacích pro jednotlivce racionální volbou, a dluh se tak stal naprosto standardní součástí lidského života. Kromě půjčky na zajištění bydlení si fyzické osoby berou úvěr i k financování movitých věcí a služeb a celkový objem těchto tzv. spotřebitelských úvěrů vzrostl od konce 90. let minulého století skoro desetinásobně až na 320 miliard Kč v roce 2010 (srov. statistiky České národní banky dostupné na https://www.cnb.cz). Daný trend není sám o sobě závadný, a naopak spíše potvrzuje konvergenci české ekonomiky s vyspělými státy. Stejně tak je přirozené, že poskytování spotřebitelských úvěrů není výhradní záležitostí bank, podílejí se na něm též nebankovní subjekty. České prostředí ovšem bylo specifické pro dlužníky často velmi nevýhodným nastavením podmínek úvěrových smluv ze strany mnohých nebankovních poskytovatelů úvěrů. Spory mezi věřiteli a dlužníky postupně končily u soudů a na jejich základě vznikala poměrně rozsáhlá judikatura obecných soudů (zejména Nejvyššího soudu) a následně i Ústavního soudu, která se vymezovala vůči klíčovým problematickým aspektům smluv.

25. Spotřebitelské nebankovní úvěry byly poskytovány na základě smluv, které svobodně uzavřely nebankovní společnosti (věřitelé) se spotřebiteli (dlužníky). Ústavní soud se plně hlásí k zásadě *pacta sunt servanda*, která je nedílnou součástí principů právního státu plynoucích z čl. 1 odst. 1 Ústavy [za všechny nález ze dne 17. 10. 2017 sp. zn. I. ÚS 1653/17 (N 192/87 SbNU 175)]. Vznik závazkových vztahů musí vycházet z respektu a ochrany autonomie vůle smluvních subjektů, dovozené mimo jiné z čl. 2 odst. 3 Listiny, podle něhož každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá [srov. např. nález ze dne 12. 5. 2004 sp. zn. I. ÚS 167/04 (N 70/33 SbNU 197)]. Uvedený přístup odráží povahu soukromého práva, podstatu smluvních vztahů a s tím spojenou hospodářskou a společenskou funkci smlouvy [např. nález ze dne 10. 7. 2008 sp. zn. I. ÚS 436/05 (N 129/50 SbNU 131)].

26. Ochrana autonomie vůle nicméně není absolutní, pokud se střetává s jiným základním právem jednotlivce, ústavním principem nebo ústavně zakotveným veřejným zájmem. V těchto případech lze autonomii vůle proporcionálně omezit [srov. nález ze dne 18. 7. 2013 sp. zn. IV. ÚS 457/10 (N 124/70 SbNU 133)]. Mezi uvedené ústavní zásady patří nepochybně rovnost (čl. 1 Listiny). Ta má být nejenom formální, ale i skutečná. Pokud jedna strana (např. podnikatel profesionál) může těžit ze svých zkušeností, odborných znalostí či lepší informovanosti o právu, zatímco druhá strana (např. spotřebitel) takovými výhodami nedisponuje, je výchozí pozice obou stran nevyvážená a jejich rovné postavení pouze formální. K dosažení skutečné rovnováhy je nutné vzájemné vztahy právně vyvážit. Jinak řečeno, ze střetu autonomie vůle a zásady rovnosti plyne ochrana slabší strany. Ochrana spotřebitele je typickým příkladem zásady ochrany slabší strany a je pevnou součástí českého a unijního právního řádu a samozřejmě též judikatury Ústavního soudu [srov. podrobně nález ze dne 23. 11. 2017 sp. zn. I. ÚS 2063/17 (N 217/87 SbNU 493)]. Daný rámec se uplatní též v oblasti spotřebitelských úvěrů. I zde má poskytovatel úvěru, podnikatel profesionál, dle konkrétních okolností případu obvykle výraznou objektivní převahu nad spotřebitelem a tuto nerovnost jsou orgány veřejné moci včetně soudů povinny korigovat [nález ze dne 19. 1. 2017 sp. zn. I. ÚS 3308/16 (N 16/84 SbNU 181)].

27. Značné množství nebankovními společnostmi uzavíraných smluv o spotřebitelském úvěru v sobě obsahovalo rozhodčí doložku, dle které měl rozhodce řešit spory ze smlouvy plynoucí. Dané rozhodčí doložky přitom nezřídka odkazovaly na rozhodčí řády vydávané právnickými osobami soukromého práva (tzv. arbitrážní centra), tj. neodkazovaly na konkrétní osoby (k tomu viz např. Macková, Alena. Zkoumání platnosti rozhodčí doložky ve vykonávacím řízení ve světle práva na soudní ochranu. Bulletin advokacie, 2016, č. 1–2, s. 36). Obecné soudy nejprve tuto praxi považovaly za platnou (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 7. 2008 sp. zn. 32 Cdo 2282/2008), postupně se ale odkláněly k opačnému přístupu (např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 5. 2009 sp. zn. 12 Cmo 496/2008). Platnost doložek byla bohatě diskutována též v odborné literatuře (odkazy viz Dobiáš, Petr. Současné trendy řešení sporů v rozhodčím řízení. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 30–32). Názorový nesoulad vyřešilo již několikrát citované usnesení velkého senátu občanského a obchodněprávního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 1945/2010, podle kterého rozhodčí smlouva, která neobsahuje přímé určení rozhodce *ad hoc* nebo konkrétní způsob jeho určení, nýbrž pouze odkazuje na rozhodčí řád, který byl vydán soukromou právnickou osobou odlišnou od stálého rozhodčího soudu zřízeného na základě zákona o rozhodčím řízení, je pro obcházení zákona smlouvou absolutně neplatnou. Za tento právní názor se bezprostředně poté plně postavil (včetně výslovného souhlasného odkazu na dané usnesení Nejvyššího soudu) rovněž Ústavní soud, dle kterého posuzované rozhodčí doložky vykazovaly znaky nepřiměřených podmínek, narušovaly rovnováhu mezi oběma stranami vztahu a v konečném důsledku porušovaly právo na spravedlivý proces [nález ze dne 1. 11. 2011 sp. zn. II. ÚS 2164/10 (N 187/63 SbNU 171)].

28. Jedním z důsledků neplatnosti rozhodčí doložky je okolnost, že rozhodčí nález na základě ní vydaný není způsobilým exekučním titulem. Pokud přesto byla exekuce zahájena a je v ní pokračováno, je nutné exekuci v každé její fázi zastavit, a to i tehdy, jestliže povinný neplatnost rozhodčí doložky v průběhu rozhodčího řízení nenamítal [nález ze dne 27. 9. 2012 sp. zn. III. ÚS 1624/12 (N 164/66 SbNU 433), obdobně usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 7. 2013 sp. zn. 31 Cdo 958/2012]. Tento závěr je pouze přirozeným vyústěním rozhodnutí uvedených v předchozím odstavci, kdy všechny subjekty si musely být již od vydání usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 1945/2010 vědomy, že rozhodčí doložky nenaplňující vymezené podmínky jsou neplatné, a proto nikdy nemohou založit pravomoc rozhodce k vydání exekučního titulu [nález ze dne 27. 6. 2017 sp. zn. I. ÚS 1274/16 (N 114/85 SbNU 861)]. Krátce řečeno, po 11. 5. 2011 poskytovatelé úvěrů již neměli dané rozhodčí doložky žádným způsobem využívat. Jestliže tak učinili či pokračovali v exekuci, vystavují se negativním důsledkům svého

jednání. Ústavní soud například dovodil, že v takovém případě jsou věřitelé (oprávnění) při zastavení exekuce povinni nést její náklady [např. nález ze dne 20. 12. 2017 sp. zn. I. ÚS 1707/17 (N 237/87 SbNU 841); nález ze dne 12. 11. 2018 sp. zn. IV. ÚS 2728/17 (N 184/91 SbNU 279); citovaný nález sp. zn. I. ÚS 2117/18].

**V. b) Aplikace obecných východisek na nyní projednávanou věc**

29. Ústavní soud připomíná svou ustálenou judikaturu, dle které je vždy nezbytné vycházet z individuálních okolností každého případu, které jsou založeny na skutkových zjištěních. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být komplikované a netypické; to však nevyvazuje obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení. Jak již bylo shora uvedeno, obecné soudy mají k dispozici nástroje (např. uplatnění institutu dobrých mravů), které jim v odůvodněných případech dovolují zmírnit tvrdost zákona a poskytují prostor pro uplatnění pravidel slušnosti [srov. nález ze dne 8. 8. 2013 sp. zn. II. ÚS 3403/11 (N 142/70 SbNU 333)].

**V. ba) K následkům uplatnění neplatné rozhodčí doložky**

30. Rozhodčí nález vydaný na základě neplatné rozhodčí doložky je „vadný“ a není způsobilým exekučním titulem. Nejvyšší soud ve zmíněném usnesení sp. zn. 31 Cdo 958/2012 uvedl, že i pokud byl ve věci již výkon rozhodnutí nařízen, je třeba exekuci zastavit pro nepřípustnost [§ 268 odst. 1 písm. h) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen jako „o. s. ř.“)], samotný rozhodčí nález v takovém případě nicméně formálně zrušen není. Usnesení se setkalo s kritikou části doktríny (např. Mikulcová, Lenka. Důsledky neplatné rozhodčí doložky ve spotřebitelských věcech po exekuci. Právní rozhledy, 2014, č. 2, s. 52), dle které soudy měly postupovat podle § 35 odst. 1 a 2 zákona o rozhodčím řízení (ve znění novely provedené zákonem č. 19/2012 Sb.). Na základě těchto ustanovení mohla strana, proti které byl nařízen výkon rozhodčího nálezu, podat návrh na jeho zastavení z důvodu vad nálezu (mezi které patří i neplatnost pro nepříslušnost rozhodce). Soud po podání návrhu výkon rozhodnutí přeruší a uloží povinnému, aby podal u příslušného soudu návrh na zrušení rozhodčího nálezu. Povinný by v případě úspěchu poté dosáhl zrušení nálezu. Přístup Nejvyššího soudu byl ovšem pro povinného příznivější, neboť na rozdíl od varianty vycházející ze zákona o rozhodčím řízení mohl vést k zastavení exekuce i při pasivitě povinného. Rozdíl byl rovněž v dalším postupu věřitele. V případě zrušení rozhodčího nálezu mohl podat ve lhůtě 30 dnů k soudu žalobu domáhající se své pohledávky (§ 16 odst. 2 zákona o rozhodčím řízení). Závěr plynoucí z usnesení sp. zn. 31 Cdo 958/2012 pro věřitele naopak znamenal hrozbu, že v případě žaloby bude čelit překážce věci rozhodnuté, tj. formálně stále platnému rozhodčímu nálezu, přičemž by neměl k dispozici žádný prostředek k jeho odklizení. Nejvyšší soud proto v usnesení ze dne 30. 9. 2015 sp. zn. 23 Cdo 4460/2014 dovodil, že se v takových situacích o překážku věci rozhodnuté nejedná.

31. Druhou hrozbou pro věřitele plynoucí z rozhodnutí sp. zn. 31 Cdo 958/2012, těsně spojenou s první, bylo nebezpečí promlčení jejich nároku. Argumentaci lze ve zkratce přiblížit následovně: neplatně sjednaná rozhodčí doložka činí rozhodčí nález nicotný a s ohledem na to začíná promlčecí lhůta běžet dnem, kdy mohla být pohledávka uplatněna u soudu (typicky okamžik zesplatnění dluhu). Pokud věřitel „ztratil“ čas rozhodčím řízením a následným výkonem rozhodnutí na něm založeným, mohlo dojít k tomu, že se pohledávka mezitím promlčela. Nejvyšší soud tento právní názor odmítl a určil, že i v případě rozhodčího řízení započatého na základě neplatné rozhodčí doložky se promlčecí lhůta po dobu rozhodčího řízení staví (rozsudek sp. zn. 23 ICdo 19/2015), obdobně pak ke stavění dochází i v následném exekučním řízení založeném na rozhodčím nálezu, který nemá žádné právní účinky (rozsudek sp. zn. 29 ICdo 41/2014). Oba rozsudky vykládají ustanovení § 403 odst. 1 obchodního zákoníku, dle kterého promlčení běží v případě zahájení rozhodčího řízení na základě „platné

rozhodčí smlouvy“. Stěžovatelé tvrdí, že jelikož rozhodčí smlouva nebyla platná, nemohlo ke stavění dojít, a přístup Nejvyššího soudu považují za nepřípustný výklad normy *contra legem*.

32. Ústavní soud námitkám stěžovatelů nepřisvědčuje. Dvě citovaná rozhodnutí Nejvyššího soudu odůvodňují závěr o stavění promlčecí lhůty (a tedy neaplikaci gramatického výkladu § 403 odst. 1 obchodního zákoníku) analogií s § 112 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen jako „OZ“), dle kterého promlčecí lhůta neběží bez ohledu na (ne)platnost rozhodčí doložky. Odkazují rovněž na § 14 odst. 1 zákona o rozhodčím řízení, který předpokládá stavění promlčecí lhůty při podání jakékoliv rozhodčí žaloby. Zmíněné ustanovení zákona o rozhodčím řízení je dle Nejvyššího soudu speciální k úpravě v obchodním zákoníku i OZ, a navíc se uplatní rovněž *zásada lex posterior derogat legi priori*. „Moderaci“ obsahu § 403 odst. 1 obchodního zákoníku tak lze dovodit i pomocí základních výkladových pravidel právního řádu. Proti uvedené argumentaci nemá Ústavní soud výhrad. Mimo to pojetí Nejvyššího soudu podporují argumenty ústavněprávní, primárně shora poukazovaná zásada priority smluv. Pokud by byl býval vykládán § 403 odst. 1 obchodního zákoníku doslovně, rozhodčí řízení by bylo postiženo velkou mírou nejistoty a prakticky by ztratilo smysl. Racionálně uvažující smluvní strany by totiž stěží přijaly riziko, že při (dopředu třeba i nepředvídaném) případném pozdějším prohlášení rozhodčího nálezu za neplatný může dojít k promlčení jejich nároků.

33. Přihlížet je však nutné také ke konkrétním okolnostem případů, na kterých se judikatura (včetně obou rozsudků Nejvyššího soudu) rozvinula. Šlo o situace, kdy rozhodčí doložky byly uplatněny před 11. 5. 2011, tedy v době, kdy přístup soudů k neplatnosti těchto doložek ještě nebyl ustálený. Věřitelé zahajovali rozhodčí řízení včas a řádně v něm pokračovali až do okamžiku změny judikatury. Jinak řečeno, poskytovatelé úvěrů splnili požadavky, které na ně klade zásada „právo přeje bdělým“ [*vigilantibus iura scripta sunt*, k tomu nález ze dne 31. 5. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 13/15 (N 93/81 SbNU 513; 211/2016 Sb.), ve vztahu k rozhodčím doložkám souhlasně Macková, Alena. Zkoumání platnosti rozhodčí doložky ve vykonávacím řízení ve světle práva na soudní ochranu. Bulletin advokacie, 2016, č. 1–2, s. 38]. V neposlední řadě Ústavní soud v minulosti podotkl, že by bylo v rozporu s principy legitimního očekávání a právní jistoty, aby byl věřitel zbaven svého nároku jen na základě nevyjasněné koncepce promlčitelnosti jeho práva. Konkrétně šlo právě o situaci, kdy ona nevyjasněnost souvisela se změnou judikatury [nález ze dne 25. 5. 2011 sp. zn. IV. ÚS 2842/10 (N 101/61 SbNU 527)].

34. Nejvyšším soudem zastávaný a za daných podmínek Ústavním soudem akceptovaný rámec bez dalšího aplikoval i na skutkový stav v aktuálním řízení. V odůvodnění napadeného usnesení se uvádí: „[Z]e shora uvedených rozhodnutí … pak nevyplývá, že by jejich závěry byly použitelné pouze v případě, kdy věřitel neměl vědomost, že rozhodčí nález nemá právní účinky.“ Tento právní názor Ústavní soud nesdílí. V obecné rovině připomíná, že nelze přijmout výklad práva, který je ve svém důsledku v extrémním rozporu se zásadami spravedlnosti [např. nález ze dne 20. 1. 2000 sp. zn. III. ÚS 150/99 (N 9/17 SbNU 73)].

35. Ústavní soud je přesvědčen, že klíč k právnímu posouzení řešené otázky se nachází v hodnocení postupu věřitele při vymáhání pohledávky. Stěžovatelé mají za to, že věřitel vědomě ignoroval předmětnou judikaturu Nejvyššího soudu týkající se neplatnosti rozhodčích doložek a podáním rozhodčí žaloby a následným uplatněním rozhodčího nálezu jako exekučního titulu postupoval úmyslně s cílem oslabit právní pozici stěžovatelů. Vedlejší účastník takový scénář odmítá. Potvrzení jedné či druhé verze má ovšem zásadní dopad pro ústavněprávní rozměr věci. Nelze přehlédnout, že Nejvyšší soud v napadeném usnesení tvrdí, že stěžovateli dovozovaný popis událostí nebyl u nalézacího a odvolacího soudu vůbec zkoumán, a dovolání tak rozšiřuje skutkový základ věci. Toto tvrzení je nutné odmítnout. Už ze samotných rozhodnutí obecných soudů je totiž zřejmé, že obě strany věnovaly mimořádné úsilí podpoře své skutkové verze „příběhu“. Ačkoliv Ústavní soud konstantně uznává, že posuzování konkrétních skutkových okolností náleží do pravomoci obecných soudů a jemu

nepřísluší jejich postup přehodnocovat, neznamená to, že by měl ignorovat zřejmá fakta a „selskou“ logiku plynoucí z doloženého běhu událostí.

36. V projednávané věci je několik skutečností skutkově nesporných. V první řadě jde o charakter smluvních stran. Stěžovatelé (dlužníci) jsou „běžnými“ fyzickými osobami v postavení spotřebitelů, z ústavní stížnosti a (nepřímo) též spisu plyne, že jejich znalosti a orientace v právu i finanční gramotnost jsou omezené. Úvěr jim poskytla společnost ESSOX. Ve výroční zprávě (dostupné v obchodním rejstříku na adrese https://or.justice.cz) za rok 2012 (tj. v době rozhodné pro projednávaný případ) se tato společnost sama řadila „mezi nejvýznamnější nebankovní společnosti zabývající se poskytováním finančních produktů“. Z veřejných zdrojů je všeobecně známo, že vedlejší účastník byl jedním z klíčových subjektů na trhu nebankovních spotřebitelských úvěrů rovněž v letech předtím a je jím dosud. Mezi účastníky řízení není rovněž sporu o tom, že stěžovatelé půjčenou hotovost obdrželi a řádně uhradili pouze nízký počet předepsaných splátek. Po zesplatnění půjčky věřitel započal rozhodčí řízení dne 3. 4. 2012, tedy téměř rok poté, co Nejvyšší soud vydal sjednocující usnesení sp. zn. 31 Cdo 1945/2010 dovozující neplatnost rozhodčích doložek, které neobsahují přímé určení rozhodce. I věřitel přitom uznává, že rozhodčí doložka v předmětné úvěrové smlouvě přímé určení rozhodce neobsahovala.

37. Vedlejší účastník předestřel několik linií argumentace, proč zmíněnou rozhodčí doložku uplatnil v dubnu 2012 v dobré víře. Celá otázka se může zdát jen akademická, neboť z rozhodnutí Ústavního soudu jednoznačně plyne, že neplatnost rozhodčích doložek bez přímého určení rozhodce měla být společnostem poskytujícím úvěry zřejmá již od května 2011. Nicméně tento závěr byl dovozen až *ex post* a jádro obrany vedlejšího účastníka spočívá v přesvědčení, že v momentu podání rozhodčí žaloby byla relevantní judikatura ještě neustálená a o sjednocujícím usnesení Nejvyššího soudu nevěděl. Pokud nicméně věřitel patřil k tak významným poskytovatelům nebankovních úvěrů, nelze si představit, že by nebyl seznámen s takto důležitým rozhodnutím bytostně se dotýkajícím jeho podnikání, navíc široce diskutovaným v odborných i běžných médiích. Vedlejší účastník ustálení judikatury (a své povědomí o ní) spojuje teprve s usnesením Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 958/2012. Tento pohled je nejen mylný (viz výše), ale navíc paradoxně věřitele „usvědčuje“. Jedním z účastníků tohoto řízení byl totiž on sám (společnost ESSOX) a v jeho rámci vydané usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 12. 2011 č. j. 10 Co 312/2011-66 se o usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 1945/2010 výslovně opírá.

38. Pozornost si zaslouží rovněž důvody, které vedly věřitele k upřednostnění využití (neplatné) rozhodčí doložky před uplatněním pohledávky u soudu. Dle jeho tvrzení tak činil ve prospěch stěžovatelů, neboť soudní cesta by zbytečně navyšovala jejich náklady. Prosté porovnání reálných nákladů v obou druzích řízení ovšem tento předpoklad příliš nepotvrzuje (náklady rozhodčího řízení byly 60 400 Kč, soudu v prvním stupni 69 900 Kč). Především však je nutné přihlédnout k rozdílné výši samotné pohledávky přisouzené v rozhodčím řízením oproti následné soudní cestě. Ve druhém případě totiž věřiteli nebyl přiznán úrok z prodlení z dlužné částky od roku 2010 a odmítnut byl i jeho nárok na smluvní pokutu. Celkový závazek dlužníků z rozhodčího nálezu by tak byl jen na úrocích ve výsledku vyšší o desítky tisíc Kč ročně. Přestože obecné soudy nezkoumaly, jestli ve věci byl zvolený rozhodce na věřiteli například ekonomicky závislý (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 2014 sp. zn. 23 Cdo 3150/2012), nelze vyloučit, že věřitel uplatnil rozhodčí doložku právě proto, že očekával od rozhodce vyšší míru „vstřícnosti“ k uplatněnému nároku než v případě soudu. Přesvědčivou se jeví také konstrukce předestřená stěžovateli, že vedlejší účastník spoléhal na pasivitu nepoučených stěžovatelů v průběhu rozhodčího řízení, přičemž poté v exekučním řízení by (dle tehdejšího přístupu) již stěžovatelé neměli šanci exekuční titul zpochybnit.

39. Ústavní soud na základě uvedených skutečností považuje tvrzení vedlejšího účastníka o neznalosti judikatury k neplatnosti rozhodčích doložek za nevěrohodné a je naopak

přesvědčen o tom, že v době podání rozhodčí žaloby v dubnu 2012 již věřitel věděl o neplatnosti příslušné rozhodčí doložky v dané úvěrové smlouvě. Vedlejší účastník tudíž postupoval ve vědomém rozporu s judikaturou Nejvyššího soudu. Jeho jednání přitom nebylo ve vztahu ke stěžovatelům výsledkově „neutrální“, věřitel byl motivován snahou neoprávněně získat výhodnější pozici vůči stěžovatelům. Šlo v zásadě o zrcadlový opak situace předestřené shora: vedlejší účastník možná začal řízení včas, ale nikoliv řádně, s jistou dávkou odlehčení jej šlo označit za bdělého až „přespříliš“. Jeho postup naplňuje znaky zneužití práva, neboť se snažil nepoctivě posílit své právní postavení, zde ve smyslu získání výhody před dlužníkem, která by při poctivém jednání nevznikla (srov. např. Švestka, Jiří. Občanský zákoník – Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 1312–1313)

40. Ústavní soud podotýká, že další fáze řízení již „pouze“ rozvíjely a udržovaly počáteční zneužití práva, přirozeně jsou s ním spojeny a jejich obsah nemůže vyvolat žádné právní důsledky. Každopádně z hlediska promlčení nároku věřitele jsou zásadní okolnosti využití neplatné rozhodčí doložky. V souladu s výkladem provedeným shora zahájení rozhodčího řízení obecně vede ke stavění promlčecí lhůty i tehdy, jestliže je později rozhodčí nález zrušen nebo je konstatována jeho nevykonatelnost. Tento závěr však nemůže platit v případech, kdy nebankovní úvěrová společnost úmyslně zahájí rozhodčí řízení, přestože je znalá příslušné judikatury o neplatnosti rozhodčích doložek a zároveň si je vědoma skutečnosti, že jí uzavřená smlouva takovou problematickou rozhodčí doložku obsahuje (obdobně již usnesení ze dne 12. 12. 2017 sp. zn. II. ÚS 1273/17).

41. Ve světle uvedeného musí být posouzen také postup obecných soudů. Zákaz zneužití práva je na podústavní úrovni v procesní rovině výslovně upraven v § 2 o. s. ř., dle kterého mají soudy dbát, aby právo nebylo zneužíváno [např. nález ze dne 25. 7. 2012 sp. zn. I. ÚS 988/12 (N 132/66 SbNU 61)]. Ústavní soud má za neakceptovatelné, aby se soudní ochrany dostávalo subjektům, které neoprávněným zahájením rozhodčího řízení poškodily práva svých dlužníků jako slabší strany, přičemž tento krok může vyústit v nepříznivé důsledky v dlužníkově sféře právní i osobní. Ochrana takto nabytých práv věřitele stojí mimo účel civilního procesu, respektive mimo základní hodnotový rámec práva jako normativního systému [nález ze dne 26. 1. 2012 sp. zn. I. ÚS 199/11 (N 21/64 SbNU 205)]. Obecné soudy proto svým postupem v přezkoumávaném řízení porušily právo stěžovatele na spravedlivý proces a v konečném důsledku neochránily ani jeho vlastnické právo.

**V. bb) Uplatnění námitky promlčení v rozporu s dobrými mravy**

42. Vedlejší účastník ve vztahu k případnému promlčení svého nároku argumentoval rozporem s dobrými mravy. Odvolací soud promlčení neshledal, dodal však, že kdyby pohledávka hypoteticky promlčena byla, tato námitka byla dlužníky uplatněna v rozporu s dobrými mravy. Předmětný právní názor pak zjevně ovlivnil výsledek sporu před Nejvyšším soudem – ten sice nárok vedlejšího účastníka za promlčený označil, potvrdil ale závěr, že stěžovatelé vznesli námitku promlčení v rozporu s dobrými mravy a jejich dovolání odmítl. Otázka, zda stěžovatelé uplatnili námitku promlčení s dobrými mravy, tedy hrála v řízení zásadní roli.

43. Obecné soudy dle ustálené judikatury Ústavního soudu mohou porušit ústavně zaručená práva rovněž tehdy, pokud při interpretaci podústavního práva aplikují dotčený právní institut způsobem vybočujícím ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, případně způsobem neodpovídajícím všeobecně akceptovanému chápání v doktríně [srov. nález ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471)]. Ústavní soud má za to, že napadená rozhodnutí trpí uvedenou vadou, jelikož chybně kvalifikovala vznesení námitky promlčení stěžovateli jako rozporné s dobrými mravy.

44. Pojem dobrých mravů a jeho použití v rozličných situacích opakovaně vyložil Nejvyšší soud i Ústavní soud [pro shrnutí rozhodnutí obou soudů srov. např. nález ze dne 29. 1.

2019 sp. zn. IV. ÚS 299/18 (N 15/92 SbNU 172)], přičemž při posouzení souladu nebo rozporu jednání s tímto pojmem je vždy nutné vycházet z individuálních okolností a všech relevantních souvislostí každého jednotlivého případu založených na skutkových zjištěních [např. nález ze dne 8. 11. 2016 sp. zn. III. ÚS 2700/15 (N 212/83 SbNU 369)].

45. Bohatá judikatura existuje též přímo k otázce uplatnění námitky promlčení v rozporu s dobrými mravy. Její základ vychází z přístupu, dle kterého je promlčení zákonným institutem přispívajícím k jistotě v právních vztazích, a lze jej tudíž použít ve vztahu k jakémukoliv právu, které se podle zákona promlčuje (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 8. 2002 sp. zn. 25 Cdo 1839/2000). Vznesení námitky promlčení proto dobrým mravům zásadně neodporuje. Výjimkou jsou v obecné rovině situace, kdy uplatnění této námitky je výrazem zneužití práva na úkor účastníka, který marné uplynutí promlčecí lhůty nezavinil a vůči němuž by za takové situace zánik nároku v důsledku uplynutí promlčecí lhůty byl nepřiměřeně tvrdým postihem ve srovnání s rozsahem a charakterem jím uplatňovaného práva a s důvody, pro které své právo včas neuplatnil [srov. nález ze dne 6. 9. 2005 sp. zn. I. ÚS 643/04 (N 171/38 SbNU 367)]. Dle judikatury Ústavního soudu naplňují tyto podmínky třeba případy, ve kterých byla za specifických okolností námitka promlčení uplatněna státem [srov. nález ze dne 14. 11. 2017 sp. zn. I. ÚS 3391/15 (N 209/87 SbNU 413)], v rámci rodinných vztahů [nález ze dne 6. 9. 2005 sp. zn. I. ÚS 643/04 (N 171/38 SbNU 367)] nebo advokátem proti klientovi, kterého předtím při zastoupení poškodil [nález ze dne 31. 5. 2011 sp. zn. I. ÚS 2216/09 (N 103/61 SbNU 551)].

46. V první řadě je třeba zopakovat, že předpokladem legitimní obrany proti námitce promlčení je skutečnost, že účastník s promlčeným nárokem marné uplynutí promlčecí lhůty nezavinil. Shora je podrobně vysvětleno, proč tato podmínka není v přezkoumávané věci naplněna; ostatně i věřitel měl po neoprávněném podání rozhodčí žaloby a získání exekučního titulu před promlčením pohledávky dostatečný časový prostor k ukončení svého protiprávního jednání a řádnému zažalování pohledávky u soudu. Námitka promlčení vznesená stěžovateli proto už z tohoto důvodu nemůže být nemravná. Daný závěr však opět plyne až ze samotného posouzení Ústavního soudu v tomto nálezu (*ex post*), a je tedy nutné ústavněprávně vypořádat též na jiném základě založenou argumentaci obecných soudů týkající se vznesení námitky promlčení, obsaženou v napadených rozhodnutích.

47. V řešeném případu obecné soudy přijaly výše předestřené východisko, že uplatnění námitky promlčení zásadně v rozporu s dobrými mravy není; např. Nejvyšší soud v odůvodnění napadeného usnesení pečlivě na 1,5 straně rozebírá příslušnou judikaturu. Poté však bez dalšího náhle v jednom krátkém odstavci dochází k opačnému závěru ve vztahu ke stěžovatelům. Ti dle něj obdrželi peníze z půjčky, nicméně tu nespláceli, na výzvy k úhradě nereagovali (zůstali pasivní) a po zjištění neplatnosti exekučního titulu vznesli námitku promlčení s tvrzením, že dluh nemohou splatit pro nedostatek prostředků. Zdůvodnění odvolacího soudu argumentuje stejně, pouze podrobněji rozvádí, že stěžovatelé splatili jen malou část z půjčené částky. Ústavní soud cítí nutnost vymezit se též proti tomuto výkladu uplatnění námitky promlčení jako rozporné s dobrými mravy. Byť pro aktuální řízení není již daná argumentace relevantní, obdobně postupují některé soudy zjevně i v jiných případech týkajících se spotřebitelských úvěrových smluv (srov. za všechny rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 1. 9. 2014 sp. zn. 70 ICm 2149/2011) a shodné doporučení vyjadřuje část doktríny (např. Muzikář, Vladimír, Muzikářová Andrea. Praktické důsledky zastavení exekuce pro neplatnost rozhodčí doložky zejména z pohledu promlčení. Bulletin advokacie, 2014, č. 6, s. 25).

48. Ústavní soud se hlásí k maximě „dluhy se mají platit“ – jedná se o jeden ze základních kamenů funkčních hospodářských vztahů ve společnosti. Stejně tak není možné zpochybnit tezi vedlejšího účastníka, že pokud by stěžovatelé řádně dluh uhradili, k jeho vymáhání by vůbec nedošlo. Zároveň ale nelze popírat realitu běžného života a předstírat, že každý dluh je vždy bezproblémově uhrazen. Peníze si logicky půjčují (zejména) subjekty, které jich mají v daný moment nedostatek, a součástí každého dluhu je tak z podstaty riziko jeho nesplacení.

K preventivní obraně před touto hrozbou slouží prostředky typu rozličných ručení a zajištění. Obdobně rozdílná výše úroku reflektuje bonitu dlužníků a jejich možnost a schopnost splácet. Všechny tyto nástroje doprovázejí poskytování úvěrů od nepaměti. Postupník se proto mýlí, pokud ve vyjádření uvádí, že „spravedlivou rovnováhu mezi věřiteli a dlužníky je možné hledat pouze ve splnění dluhu ze strany dlužníka“. Vztah mezi věřitelem a dlužníkem je mnohem komplexnější a „barevnější“. Uvedený obecný rámec se vztahuje rovněž na posouzení, zda vznesení námitky promlčení ze strany dlužníka je v rozporu s dobrými mravy. Smysl by totiž postrádal výklad, dle kterého by prosté nesplácení dluhu znemožnilo uplatnění této námitky. Takový přístup by institut promlčení zcela popřel. Jak naznačuje citovaná judikatura, musí jít o výjimečné situace za specifických okolností.

49. V aktuální věci obecné soudy zdůvodňují výjimečnost těchto okolností dvěma skutečnostmi. První z nich spočívá v tom, že stěžovatelé uhradili pouze menší část splátek dluhu, což zdůvodnili nedostatkem prostředků. Dlužník je jistě schopen úmyslně mařit uspokojení pohledávky věřitele (srov. § 222 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník); o podobný případ se ale automaticky nejedná, pokud dlužník jednoduše nemá z čeho platit – ať již proto, že nemá dostatečné příjmy, nebo protože je jeho dluh příliš vysoký (předluženost). Vždy bude záležet na konkrétních okolnostech a důvody pro nesplácení půjčky mohou být mnohdy morálně „nezávadné“ (nemoc, nezaviněná ztráta zaměstnání, narození dítěte atd.). Věřitel i postupník tvrdí, že dokladem nemravnosti stěžovatelů je jejich nezodpovědnost v braní si půjček, u nichž (údajně) museli vědět, že je nebudou schopni splatit. Tuto logiku je však možné též obrátit: poskytnutí úvěru je dvoustranný úkon a záleží jen na svobodné vůli věřitelů, komu peníze půjčí. Společnosti podnikající v oblasti poskytování spotřebitelských úvěrů disponují množstvím nástrojů k ověření rizikovosti klienta a mají dokonce jednoznačnou povinnost prověřovat spotřebitelovu schopnost úvěr splatit [srov. nález ze dne 26. 2. 2019 sp. zn. III. ÚS 4129/18 (N 32/92 SbNU 334)]. V českém prostředí toto příslušné společnosti často nedělaly a místo toho systém fungoval tak trochu v duchu pořekadla „hloupý, kdo dává, hloupější, kdo nebere“ (v řadě případů dokonce bylo přímo počítáno s tím, že dlužník úvěr nesplatí – věřitel se „hojil“ na následných sankcích a úrocích). Z předlužení způsobeného existencí množství nezvladatelných úvěrů za takového stavu a v odrazu nerovného vztahu mezi věřiteli (podnikateli profesionály) a dlužníky (spotřebiteli) tudíž nelze bez dalšího vinit jen dlužníky, tím méně bez skutkového dokazování konkrétních okolností příčin nesplácení dluhů jejich jednání označit za nemravné.

50. Druhý argument mající potvrzovat nemravnost stěžovatelů vychází z jejich pasivity při řešení závazku. Ústavní soud se domnívá, že se zde uplatní obdobná logika jako u nesplácení a obecné soudy opět posunuly samotný rámec fungování institutu úvěru. Z podstaty vztahu mezi věřiteli a dlužníky plyne, že je především úkolem prvních z nich, aby zvolili právně akceptovatelnou obranu, pokud podmínky úvěru dlužníci poruší. Jestliže například dlužník nemá dostatek prostředků k úhradě splátek, těžko od něj vyžadovat, že by měl aktivně navrhovat různá možná řešení problému. Teze, že dlužník nesmí být negativně dotčen svou pasivitou, je podpořena rovněž judikaturou Ústavního soudu [nález sp. zn. I. ÚS 871/11 ze dne 17. 1. 2012 (N 15/64 SbNU 155)] a Nejvyššího soudu (např. usnesení ze dne 14. 5. 2014 sp. zn. 21 Cdo 402/2014) – v obou případech šlo o pasivitu dlužníka v průběhu rozhodčího řízení. Navíc je označení stěžovatelů za zcela pasivní poněkud nepřesné, neboť dle jimi dodaných informací se pokoušeli bránit alespoň proti jiným vůči nim uplatněným pohledávkám a minimálně v jednom případě u soudů s popřením nároku uspěli z důvodu nemravnosti dané úvěrové smlouvy. Nakonec nelze přehlédnout, že se sám věřitel dle všeho příliš nesnažil se stěžovateli dohodnout. Ve vyjádření sice tvrdí, že byl ke stěžovatelům vstřícný a setrvale jim nabízel cesty k úhradě závazků. Dokládá to nicméně pouze dvěma stručnými e-mailovými komunikacemi z roku 2014 a 2017. V prvním případě přitom toliko sděluje nutnost dluh uhradit v plné výši včetně kompletního příslušenství do šesti let, ve druhém na nabídku stěžovatelů splácet dluh částkou

3 000 Kč měsíčně reaguje podmínkou minimální výše splátky 15 000 Kč měsíčně. Takový protinávrh by ovšem za vstřícný označil jen nenapravitelný naiva, jelikož stěžovatele v jejich kritické finanční situaci mohl jen obtížně motivovat k opuštění pasivní role.

51. V neposlední řadě se Ústavní soud musí vyjádřit k dalšímu prvku v pojetí dobrých mravů, jak je vyložil Nejvyšší soud v napadeném usnesení. Dle jeho odůvodnění „obecně nelze mít za nemravné, že se věřitel průběžně neseznamuje s vyvíjející se judikaturou Nejvyššího soudu“. V aktuální věci sice není toto tvrzení relevantní (věřitel s judikaturou seznámen byl), zaslouží si však pozornost i v abstraktní rovině. Samozřejmě je možno souhlasit s Nejvyšším soudem, pokud se vyjadřoval výhradně k mravnímu rozměru otázky – znalost rozhodnutí jakéhokoliv soudu zůstává dobrovolná. Zároveň ovšem platí, že takové opomenutí s sebou nese odpovídající následky, třeba i výrazně nepříznivé. Druhá možná interpretace výroku vykresluje stav, ve kterém by subjekty mohly postupovat v rozporu s rozhodnutími soudů (v tomto případě navíc Nejvyššího soudu, který je čl. 92 Ústavy povolán ke sjednocování judikatury) s výmluvou na svou neznalost a následně dokonce toto opomenutí (prostřednictvím institutu dobrých mravů) využít v neprospěch protistrany. Tato varianta je nicméně v právním státě natolik neudržitelná, že by bylo od Ústavního soudu nevhodné o jejím přičítání Nejvyššímu soudu vůbec uvažovat.

## VI. Závěr

52. Lze shrnout, že tento nález ve svých důsledcích oslabuje pozici poskytovatelů úvěrů vůči dlužníkům, a tak pokračuje v linii většiny tematicky souvisejících rozhodnutí Ústavního soudu. V této souvislosti se objevují názory, že kyvadlo ve prospěch dlužníků je již vychýlené příliš a postupné změny judikatury extenzivně zasahují do (také ústavně zaručených) práv věřitelů. Jedná se o případy aplikace zásady tzv. incidentní retrospektivy, podle které se nový právní názor založený soudním rozhodnutím uplatní i v řízeních započatých před touto změnou. Terčem kritiky se stávají zvláště situace, kdy ve své době akceptovatelné jednání poskytovatelů úvěrů soudy označují zpětně za nepřípustné, což má negativní dopad na nároky věřitelů (např. Zwiefelhofer, Miroslav. Retroaktivní působení judikatury v oblasti rozhodčího řízení a exekuce v praxi. Česká justice, 13. 4. 2019. Dostupné na https://www.ceska-justice.cz/blog/retroaktivni-pusobeni-judikatury-oblasti-rozhodciho-rizeni-exekuce-praxi/).

53. Ve vztahu k časovému působení judikatorní změny je nicméně tento nález velmi uměřený. Nosné důvody nálezu samozřejmě mají být aplikovány též na jiná probíhající řízení obdobného skutkového půdorysu. Vyslovený právní názor však zpětně „nepřehodnocuje“ postup věřitelů v minulosti současnou optikou. Jak plyne ze shora uvedeného, pokud uplatnili rozhodčí doložku před 11. 5. 2011, činili tak v období neustálené změny judikatury obecných soudů k rozhodčím doložkám a aplikuje se na ně ustanovení o stavění promlčecí lhůty. Protiústavní postup (zneužití práva) lze přičítat pouze těm poskytovatelům úvěrů, kteří rozhodčí žaloby podali vědomě po uvedeném datu. Přístup Ústavního soudu se tak na první pohled možná poněkud odlišuje např. od nálezu sp. zn. I. ÚS 1707/17, ve kterém byla poskytovateli úvěru přičtena odpovědnost za rozhodčí řízení, které bylo zahájeno na základě (dle teprve pozdější judikatury neplatného) rozhodčího nálezu již v roce 2009. Odlišení obou věcí však tkví v povaze nároku – v citované věci byla věřiteli uložena „pouze“ povinnost nahradit náklady exekučního řízení a právního zastoupení. Nynější nález se nicméně dotýká samotného dluhu (tj. jeho jádra); případné promlčení nároku má pro vedlejšího účastníka závažnější důsledky, v podstatě nemusí získat ani jistinu úvěru. Ústavní soud se proto za těchto podmínek domnívá, že by trvání na širším pojetí incidentní retrospektivy bylo k poskytovatelům úvěrů příliš tvrdé a kladoucí na ně nepřiměřené požadavky ohledně předvídání budoucí judikatury [obdobně nález ze dne 25. 6. 2009 sp. zn. I. ÚS 89/07 (N 150/53 SbNU 825)].

54. Z výše uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že napadenými rozhodnutími bylo porušeno právo stěžovatelů na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny

a na ochranu majetku dle čl. 11 odst. 1 Listiny. Proto Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a napadená rozhodnutí zrušil [§ 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona]. Odvolací soud bude v (pokračujícím) řízení vázán právními názory vyslovenými v tomto nálezu (čl. 89 odst. 2 Ústavy).

# Č. 106
# Zásada rovnosti účastníků řízení v řízení o předběžném opatření
# (sp. zn. IV. ÚS 802/19 ze dne 4. června 2019)

**Nejde-li o případ, ve kterém doručení odvolání o nařízení předběžného opatření protistraně není ani účelné, ani vhodné, anebo dokonce by zmařilo účel předběžného opatření, a odvolací soud o odvolání navrhovatele předběžného opatření přesto rozhodne, aniž předtím jeho opis zaslal ostatním účastníkům řízení na vědomí, poruší tím jejich právo na soudní ochranu a na rovnost v řízení podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jaromíra Jirsy a soudců Jaroslava Fenyka a Jana Filipa (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatele M. D., zastoupeného JUDr. Jiřím Králíkem, advokátem, sídlem Račice nad Trotinou 1, proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 5. února 2019 č. j. 26 Co 45/2019-55, za účasti Krajského soudu v Hradci Králové jako účastníka řízení a 1. A. D., 2. nezletilé V. D., 3. nezletilé M. D., 4. nezletilé M. D., všech nezletilých zastoupených Úřadem pro mezinárodněprávní ochranu dětí, sídlem Šilingrovo nám. 3/4, Brno, a 5. V. F. jako vedlejších účastnic řízení, takto:

**I. Usnesením Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 5. února 2019 č. j. 26 Co 45/2019-55 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a princip rovnosti účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 5. února 2019 č. j. 26 Co 45/2019-55 se ruší.**

## Odůvodnění

### I. Skutkové okolnosti případu, obsah napadeného rozhodnutí a relevantní obsah soudního spisu

1. Stěžovatel (dále též „otec“) se ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) domáhá zrušení shora uvedeného soudního rozhodnutí, neboť má za to, že jím byla porušena jeho základní práva zaručená podle čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“).

2. Z ústavní stížnosti, jakož i z napadeného soudního rozhodnutí a z vyžádaného soudního spisu se podává, že Okresní soud v Hradci Králové (dále jen „okresní soud“) usnesením ze dne 20. 12. 2018 č. j. 0 Nc 20/2018-38 zamítl návrh vedlejší účastnice 5 (dále též „matka“) na nařízení předběžného opatření spočívajícího v určení výživného otci.

3. Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) napadeným usnesením k odvolání matky změnil usnesení okresního soudu, a to tak, že se nařizuje předběžné opatření,

kdy je otec povinen platit pro již zletilou vedlejší účastnici 1 výživné 1 500 Kč k jejím rukám, pro nezletilou vedlejší účastnici 2 výživné 1 500 Kč, pro nezletilou vedlejší účastnici 3 výživné 1 000 Kč a pro nezletilou vedlejší účastnici 4 výživné 1 000 Kč k rukám matky, a to vše vždy do každého 20. dne v měsíci s účinností od doručení tohoto usnesení.

4. Z obsahu vyžádaného soudního spisu se podává, že usnesení okresního soudu ze dne 20. 12. 2018 č. j. 0 Nc 20/2018-38 bylo doručeno toliko matce, resp. její právní zástupkyni. Odvolání matky (na č. l. 41 soudního spisu) bylo na základě výzvy k odstranění vad odvolání (na č. l. 43 soudního spisu) doplněno podáním matky (na č. l. 44–46 soudního spisu). Z předkládací zprávy okresního soudu ze dne 31. 1. 2019 na č. l. 53 soudního spisu je zřejmé, že ani usnesení okresního soudu ze dne 20. 12. 2018 č. j. 0 Nc 20/2018-38, ani odvolání matky proti uvedenému usnesení, ani jakékoliv další podání nebylo doručeno stěžovateli ani jeho právnímu zástupci.

## II. Argumentace stěžovatele

5. Stěžovatel zdůrazňuje, že o nařízeném předběžném opatření se dozvěděl až dne 20. 2. 2019, kdy mu bylo doručeno napadené usnesení krajského soudu. Do té doby stěžovatel ani jeho právní zástupce neměli o zahájení řízení ze strany matky a návrhu na vydání předběžného opatření žádné povědomí. Neměl proto možnost vyjádřit se jak k návrhu matky, tak i k jejímu odvolání a byl zbaven možnosti podání řádného opravného prostředku proti napadenému rozhodnutí. Napadeným rozhodnutím tedy došlo k porušení zásady rovnosti účastníků řízení, tedy dosažení spravedlivé rovnováhy mezi stranami sporu. Stěžovatel neměl možnost ve srovnatelném rozsahu uplatnit před soudem svá tvrzení i námitky ve vztahu k návrhu matky, které se měly promítnout do úvahy soudu ohledně posouzení jeho důvodnosti. Bylo povinností soudu vyžádat si před nařízením předběžného opatření vyjádření od účastníků, vůči nimž směřovalo. V tomto směru má stěžovatel za to, že napadené usnesení trpí dokonce projevem svévole, pročež navrhuje jeho zrušení.

## III. Vyjádření účastníka řízení, vedlejších účastnic řízení a replika stěžovatele

6. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkovi řízení a vedlejším účastníkům řízení.

7. Krajský soud ve svém vyjádření uvedl, že bez nalézacího spisu se nemůže vyjádřit k tomu, zda bylo usnesení okresního soudu a odvolání matky stěžovateli doručeno, ale vychází z předpokladu, že se tak řádně stalo a stěžovatel se měl možnost ve věci vyjádřit a nebylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces zaručené čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny.

8. Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí jako kolizní opatrovník nezletilých vedlejších účastnic 2, 3 a 4 ve svém vyjádření uvedl, že podle ustálené judikatury Ústavního soudu se jeví, že by mělo být návrhu stěžovatele vyhověno [srov. nález ze dne 1. 9. 2016 sp. zn. II. ÚS 1847/16 (N 161/82 SbNU 527)]. Nadto však uvedl, že se domnívá, že judikatura Ústavního soudu dosud beze zbytku nevyčerpala potenciál komplexního hodnocení předběžného opatření z hlediska limitů ochrany ústavně zaručených práv. Opatrovník vychází ze základní premisy deklarované rovněž Ústavním soudem, že řízení před obecnými soudy musí garantovat právo na spravedlivý proces jako celek. Současně je třeba vyjít rovněž z faktu, že předběžné opatření – jako obecně akceptovaný procesní prostředek ochrany práva v mezích ústavnosti – v sobě nutně a legitimně implikuje určitý prvek překvapivosti, který může v určité časové fázi řízení před obecnými soudy vzbuzovat domnění zásahu do ústavně zaručených práv. V kontextu posuzovaného případu je nutno zdůraznit, že předběžné opatření směřovalo k zajištění výživy dětí. Ústavní soud obecně ve své judikatuře deklaruje, že v zásadě rezignuje na přezkum zákonných podmínek nařízení předběžného opatření; krajský soud se přitom logicky vypořádal s důvody, pro které předběžné opatření uložil, a uvedl je do kontextu konkrétních podkladů a východisek v rozsahu potřebném před meritorním posouzením nároku

ve vlastním – nalézacím řízení, proto v tomto ohledu v závěrech napadeného rozhodnutí nelze spatřovat prvek svévole. Ne nepodstatnou okolností rovněž je, že vyživovací povinnost je zákonnou povinností rodiče, z hlediska obecného právního vědomí by tedy měla soudní ochrana práva podporovat východisko „je normální výživné platit“, byť je soudnímu řízení vyhrazeno v případě „sporu“ určit jeho konkrétní výši a podmínky. Vyhovění ústavní stížnosti by ve svém výsledku vedlo k tomu, že by byla dána přednost procedurální stránce ochrany práv průběžně neplatícího otce (fakt, že výživné není hrazeno průběžně, není sporný ani podle vyjádření otce, resp. jeho právního zástupce) před soudní ochranou práv dětí, což považuje opatrovník za zásah do jejich práva na spravedlivý proces. Dochází-li přitom ke kolizi (či spíše domnělé kolizi) v garancích práv dětí a dospělých, je relačním kritériem princip nejlepšího zájmu dítěte ve smyslu čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, která státu ukládá jednoznačnou povinnost favorizace právního postavení dítěte. Opatrovník se domnívá obecně, zejména pak v souvislostech posuzovaného případu v duchu výše uvedených argumentů, že situace zaslouží zvážit postup podle § 23 zákona o Ústavním soudu a že by hodnocení závěrů obsažených v nálezu ze dne 1. 9. 2016 sp. zn. II. ÚS 1847/16 mělo být předloženo plénu Ústavního soudu k přehodnocení buď obecnému, nebo pro právě posuzovaný případ a případy jemu obdobné. Svou domněnku si opatrovník dovolil vyslovit i s vědomím, že by bylo možno situaci řešit v případě kasačního nálezu Ústavního soudu procesně utilitárně tím, že by krajský soud rozhodl znovu poté, co již byl stěžovatel (otec) s návrhem matky seznámen, a rovnost zbraní by tak i ve smyslu postulátů citovaného nálezu byla zachována, případně by bylo možné zrušit rozhodnutí soudu prvního stupně a zavázat jej pro další postup názorem soudu odvolacího. Systémově se nelze na okraj citovaného nálezu ubránit poznámce, že lze vnímat stále určitou disproporci v rovnosti zbraní mezi navrhovatelem předběžného opatření a jeho „odpůrcem“. Pokud soud prvního stupně zamítne předběžné opatření, má jeho navrhovatel k dispozici odvolání, které je z hlediska ochrany práva efektivním prostředkem. Naproti tomu ten, jemuž nebylo doručeno zamítavé rozhodnutí soudu prvního stupně, má garantovánu ve smyslu citovaného nálezu toliko možnost být (nejpozději) v odvolacím řízení seznámen s návrhem, což mu jistě umožní vznést námitky a sdělit své stanovisko před rozhodnutím, ale reálnému opravnému prostředku je to vzdáleno na hony. Tato okolnost jen podporuje tezi, že by si vnímání předběžného opatření zasloužilo komplexnější hodnocení z hlediska limitů ochrany ústavnosti. To platí také pro situaci, že by Ústavní soud jednoznačně a do budoucna transparentně kupříkladu definoval ústavně konformní doktrínu, že rozhodnutí odvolacího soudu v případě odvolání proti zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření by smělo být pouze kasační, jak bylo ostatně přinejmenším částí praxe odvozováno již z nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 16/09 (N 8/56 SbNU 69; 48/2010 Sb.). Podle opatrovníka by měl Ústavní soud ústavní stížnost nálezem zamítnout.

9. Vedlejší účastnice 1 a 5 svého práva vyjádřit se k ústavní stížnosti nevyužily.

10. Výše rubrikovaná vyjádření byla stěžovateli zaslána k replice, který Ústavnímu soudu sdělil, že nesouhlasí s právním názorem opatrovníka (sub 8 nálezu), a uvedl, že navržené a posléze nařízené předběžné opatření nemá vůbec charakter neodkladného opatření a vedlejší účastnice 2, 3 a 4 by nebyly nijak dotčeny, pokud by krajský soud předložil odvolání k replice stěžovateli. Navíc k probíhajícím mimosoudním jednáním o výživném matka zaujala postoj, kdy podala návrh na předběžné opatření, aniž by o tomto svém postupu jakýmkoliv způsobem informovala stěžovatele či jeho právního zástupce. Pro respektování nejlepšího zájmu nezletilých dětí má primárně sloužit dohoda rodičů, což odpovídá zásadě jejich autonomní vůle, nikoliv soudní rozhodnutí. Navíc předběžné opatření nemuselo být vydáno, pokud by měl stěžovatel možnost bránit se tvrzením matky a prokázat, že výživné hradil. Nesprávným postupem krajského soudu byl stěžovatel připraven o možnost skutkově a právně argumentovat a přesvědčit soud o nedůvodnosti návrhu. Ochrana údajně porušeným osobnostním právům vedlejších účastnic 2, 3 a 4 by měla být primárně poskytnuta pravomocným rozhodnutím ve

věci samé – tedy takovým, jehož doposud nebylo dosáhnuto. Ochrana poskytovaná formou předběžného opatření má mít funkci toliko doplňkovou a provizorní a stěžovatel je přesvědčen, že není v souladu se zásadou spravedlivého procesu, aby bylo, až na zcela výjimečné situace, předběžným opatřením účastníku garantováno to, čeho se tento domáhá – nebo může domáhat – petitorně. Vzhledem k uvedenému setrvává na svém procesním stanovisku.

## IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

11. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný; stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

## V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

12. Ústavní soud v minulosti mnohokrát judikoval, že není zásadně oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti soudů obecných, neboť není vrcholem jejich soustavy (čl. 83 a čl. 91 odst. 1 Ústavy). Postupují-li soudy v souladu s obsahem hlavy páté Listiny, nemůže na sebe Ústavní soud atrahovat právo přezkumného dohledu nad jejich činností. Důvod ke zrušení rozhodnutí soudu by byl dán pouze tehdy, kdyby jeho právní závěry byly v extrémním nesouladu s vykonanými skutkovými zjištěními nebo v nich neměly podklad, pokud by řízení jako celek nebylo spravedlivé a byla v něm porušena ústavně zaručená práva nebo svobody stěžovatele anebo by napadené soudní rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné, resp. postrádalo řádné, srozumitelné a logické odůvodnění [srov. nález ze dne 20. 6. 1995 sp. zn. III. ÚS 84/94 (N 34/3 SbNU 257), ze dne 27. 8. 2013 sp. zn. II. ÚS 1842/12 (N 154/70 SbNU 425) či ze dne 27. 2. 2014 sp. zn. III. ÚS 1836/13 (N 24/72 SbNU 275); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz].

13. K otázce způsobilosti předběžného opatření (jako opatření prozatímní povahy) zasáhnout do základních práv a svobod účastníků řízení se Ústavní soud v rozhodovací praxi vyjádřil tak, že tuto způsobilost obecně vyloučit nelze; je však třeba zdůraznit, že předběžná opatření zpravidla nedosahují takové intenzity, aby mohla zasáhnout do ústavně zaručených práv jedné či druhé strany, neboť při rozhodování o nařízení předběžného opatření se nerozhoduje o právech a povinnostech účastníků s konečnou platností, nýbrž jde o opatření dočasného charakteru, jímž není prejudikován konečný výsledek sporu. Jeho účelem je zatímní úprava práv a povinností, která nevylučuje, že ochrana práv dotčenému účastníku bude posléze poskytnuta konečným rozhodnutím ve věci [srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 14. 9. 1994 sp. zn. IV. ÚS 43/94 (N 41/2 SbNU 27), usnesení ze dne 29. 3. 2000 sp. zn. IV. ÚS 488/99, ze dne 8. 11. 2000 sp. zn. IV. ÚS 115/2000, ze dne 14. 6. 2007 sp. zn. II. ÚS 44/06 a mnohá další]. Ústavní soud se tedy zpravidla necítí oprávněn zasahovat do rozhodnutí o předběžných opatřeních, neboť jde o rozhodnutí, která do práv a povinností účastníků zasahují nikoli konečným způsobem, nýbrž jde o opatření, jejichž trvání je zásadně časově omezeno.

14. Ústavní soud vychází z názoru, že posouzení podmínek pro vydání předběžného opatření je věcí obecného soudu, neboť závisí na konkrétních okolnostech případu [srov. nálezy ze dne 10. 11. 1999 sp. zn. II. ÚS 221/98 (N 158/16 SbNU 171) nebo ze dne 21. 11. 2001 sp. zn. IV. ÚS 189/01 (N 178/24 SbNU 327), usnesení ze dne 3. 3. 2011 sp. zn. III. ÚS 3365/10, ze dne 28. 6. 2012 sp. zn. II. ÚS 2010/12 nebo ze dne 27. 3. 2014 sp. zn. III. ÚS 909/14]. Ústavnímu soudu tedy, z hlediska ústavněprávního, zásadně nepřísluší přehodnocovat názor obecných soudů stran důvodnosti návrhu na vydání předběžného opatření. Ústavní soud je povolán toliko ověřit, zda rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření mělo zákonný podklad (čl. 2 odst. 2 Listiny), bylo vydáno příslušným orgánem (čl. 38 odst. 1 Listiny) za

dodržení zásad spravedlivého procesu a současně nebylo projevem svévole ve smyslu čl. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny [viz např. nález ze dne 10. 11. 1999 sp. zn. II. ÚS 221/98 (N 158/16 SbNU 171), usnesení ze dne 5. 2. 2013 sp. zn. III. ÚS 155/13 nebo ze dne 9. 3. 2015 sp. zn. I. ÚS 641/15].

15. Ústavní stížnost je založena na nesouhlasu stěžovatele s procesním postupem obecných soudů, kdy o odvolání vedlejší účastnice 5 proti usnesení okresního soudu bylo krajským soudem rozhodnuto, aniž by odvolání proti tomuto rozhodnutí bylo zasláno stěžovateli na vědomí s možností podat k podanému odvolání své vyjádření. Z vyžádaného soudního spisu (sub 4) pak tvrzená skutečnost o nedoručení opisu odvolání stěžovateli skutečně vyplývá.

16. Ústavní soud musí úvodem při posouzení věci odkázat na svou ustálenou judikaturu [reprezentovanou např. nálezy ze dne 26. 9. 2005 sp. zn. IV. ÚS 310/05 (N 180/38 SbNU 443), ze dne 25. 1. 2007 sp. zn. III. ÚS 639/06 (N 15/44 SbNU 193) nebo ze dne 25. 4. 2012 sp. zn. I. ÚS 3428/11 (N 90/65 SbNU 213)], v nichž se Ústavní soud mimo jiné vyslovil k problematice ústavně konformní interpretace ustanovení § 210 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“), z něhož vyplývá, že soud není povinen doručovat opisy odvolání směřujících proti nikoliv meritorním rozhodnutím ostatním účastníkům řízení, a to z hlediska potenciálního rozporu s ústavně zaručeným právem účastníků řízení předložit své argumenty k podanému odvolání protistrany, jakožto součásti spravedlivého procesu ve smyslu čl. 37 odst. 3 Listiny (v nálezu sp. zn. IV. ÚS 310/05 Ústavní soud dokonce posuzoval ústavnost citovaného ustanovení § 210 odst. 1 o. s. ř.). Ústavní soud dovodil, že „ustanovení § 210 odst. 1 o. s. ř. představuje kogentní příkaz pro soud prvního stupně, aby v případech, kdy odvolání směřuje proti rozhodnutí ve věci samé, je doručil ostatním účastníkům. Ze zákona tedy sice nevyplývá povinnost soudu doručovat opisy odvolání směřující proti nikoliv meritorním rozhodnutím ostatním účastníkům řízení, to však neznamená, že tak soud prvního stupně nemůže učinit na základě úvahy (ústavně souladné) o vhodnosti a účelnosti takového opatření s ohledem na okolnosti případu či specifikum věci. Takovou specifickou okolností, která zakládá povinnost soudu doručit opis odvolání protistraně, je např. dosavadní vývoj sporu v první instanci, který zřetelně naznačuje, že protistrana zaujímá k argumentům uváděným v odvolání zřetelně nesouhlasný postoj a odlišně je právně a skutkově hodnotí“ [srov. nález ze dne 25. 1. 2007 sp. zn. III. ÚS 639/06 (N 15/44 SbNU 193)].

17. V nálezu ze dne 8. 7. 2008 sp. zn. II. ÚS 1374/08 (N 128/50 SbNU 125) pak Ústavní soud jednoznačně zdůraznil, že „vytvoření prostoru pro účastníka řízení účinně uplatnit námitky a argumenty, které jsou způsobilé ovlivnit rozhodování soudu a s nimiž se soud musí v rozhodnutí náležitě vypořádat, je jedním ze základních požadavků práva na spravedlivý proces (zásada kontradiktornosti řízení), který lze vztáhnout na jakékoliv rozhodování, jímž jsou dotčena subjektivní práva a povinnosti účastníků řízení“ [srov. obdobně nálezy ze dne 6. 2. 2007 sp. zn. II. ÚS 828/06 (N 26/44 SbNU 309) či ze dne 1. 9. 2011 sp. zn. II. ÚS 781/10 (N 147/62 SbNU 269)].

18. Vyslovené závěry Ústavní soud vztahuje nejen na rozhodování o nákladech řízení, ale kupříkladu i na řízení exekuční, které je společně s řízením nalézacím řazeno do občanského soudního řízení jako základní druh civilního procesu. „I v tomto případě je namístě usuzovat, že v případě doručení odvolání stěžovatelům by tito v odvolacím řízení uplatňovali své argumenty na podporu potvrzení odvoláním napadeného usnesení soudního exekutora.“ [srov. např. citovaný nález ze dne 25. 4. 2012 sp. zn. I. ÚS 3428/11 (N 90/65 SbNU 213) či nález ze dne 14. 6. 2011 sp. zn. I. ÚS 3/11 (N 111/61 SbNU 647)]. Ústavní soud pak tyto závěry vztahuje i na rozhodování v případě posuzování nezbytnosti přerušení řízení u obecných soudů. „Je porušením práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, pokud odvolací soud rozhodne o podaném odvolání žalovaného, aniž

jeho opis předtím zaslal žalobci na vědomí, čímž mu znemožnil vznést protiargumenty, a hájit tak své stanovisko o nezbytnosti přerušení řízení, byť je z okolností konkrétní věci zřejmé, že zaujímá k argumentům uváděným v odvolání zřetelně nesouhlasný postoj a odlišně je právně a skutkově hodnotí (§ 210 odst. 1 o. s. ř.).“ [srov. nález ze dne 19. 9. 2017 sp. zn. II. ÚS 1831/17 (N 176/86 SbNU 811)].

19. Současně však Ústavní soud ve své judikatuře rovněž zdůrazňuje, že jeho úkolem je hodnotit přezkoumávaný proces jako celek, nikoliv jen jeho některé segmenty, to znamená, že přihlíží k závažnosti eventuálních pochybení v postupu obecných soudů a k jejich dopadu na celkový výsledek řízení, neboť právo na soudní a jinou právní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny nelze vykládat tak, že by pokrývalo veškeré případy porušení kogentních procesních ustanovení v objektivní poloze. „Samotné porušení procesních pravidel stanovených procesními právními předpisy ještě nemusí samo o sobě znamenat porušení práva na spravedlivý proces, ale teprve takové porušení objektivních procesních pravidel, které by skutečně jednotlivce omezilo v některém konkrétním subjektivním procesním právu.“ [srov. např. nálezy ze dne 5. 8. 2009 sp. zn. I. ÚS 566/07 (N 176/54 SbNU 209) či ze dne 18. 10. 2011 sp. zn. IV. ÚS 1796/11 (N 178/63 SbNU 69)].

20. Ústavní soud proto ve snaze zachovat racionalitu řízení o ústavní stížnosti a zabránit výskytu přepjatého formalismu i ve své vlastní judikatuře, v jehož důsledku by za účelem ochrany „čistoty“ přezkoumávaného procesu přistupoval ke kasaci všech rozhodnutí obecných soudů, a to výhradně toliko „pouze“ pro nevyhovění všem procesním oprávněním účastníka bez ohledu na racionalitu jejich uplatnění, vždy váží charakter a intenzitu porušení procesních pravidel. „Zásah do základních práv stěžovatele tak musí dosahovat jistého stupně intenzity, způsobilého přivodit změnu rozhodnutí obecných soudů.“ [srov. nález ze dne 3. 3. 2009 sp. zn. II. ÚS 169/09 (N 43/52 SbNU 431)]. V případě namítaného porušení subjektivního práva na soudní a jinou právní ochranu je tudíž třeba vždy zkoumat, jak porušení procesních práv zkrátilo jednotlivce na možnosti uplatňovat jednotlivá procesní práva a konat procesní úkony, jež by byly způsobilé přivodit mu příznivější rozhodnutí ve věci samé.

21. Ústavní soud tak učinil i v nyní projednávaném případě a dospěl k závěru, že výše rekapitulované závěry lze bezesporu vztáhnout i na tento případ stěžovatele, který procesním postupem okresního soudu, kdy mu nebyl doručen opis odvolání vedlejší účastnice 5, byl fakticky zbaven svého práva předložit své protiargumenty k podanému odvolání, na jehož základě následně krajský soud změnil rozhodnutí okresního soudu o předběžném opatření tak, že nařídil předběžné opatření, jak je shrnuto sub 3 nálezu, čímž došlo k porušení práva stěžovatele na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny) a principu rovnosti účastníků řízení (čl. 37 odst. 3 Listiny). Právě v tomto aspektu řízení, kdy krajský soud (jako soud odvolací) na základě podaného odvolání (a v něm vznesených argumentů) dospěl ke zcela opačnému právnímu názoru než okresní soud (jako soud prvního stupně), přičemž dotčený účastník řízení (stěžovatel) se o tomto „novém“ náhledu na posuzovanou otázku dozvěděl až ze samotného rozhodnutí krajského soudu, se nyní projednávaný případ odlišuje od případů, kdy se obecné soudy při zohlednění konkrétních okolností průběhu řízení rozhodly postupovat podle ustanovení § 210 odst. 1 o. s. ř. a nedoručovat opis odvolání dotčenému účastníkovi řízení, neboť „z předchozího průběhu řízení a z podaného odvolání je zřejmé, že případné vyjádření protistrany by s ohledem na okolnosti případu či specifikum věci nemohlo nijak přispět k objasnění věci a k rozhodování odvolacího soudu“ (viz usnesení ze dne 23. 9. 2013 sp. zn. IV. ÚS 2602/13).

22. Citovaný právní závěr Ústavního soudu se tudíž neocitá v rozporu s výše rekapitulovanými závěry judikatury Ústavního soudu, a není tedy důvodem pro odmítnutí argumentace stěžovatele jako neopodstatněné, neboť procesní postup obecných soudů v případě řešeném Ústavním soudem v posledně citovaném usnesení nepředstavoval takové porušení objektivních procesních pravidel, které by skutečně dotčeného jednotlivce omezilo v některém

konkrétním subjektivním procesním právu, jako tomu bylo dle Ústavního soudu v nyní projednávaném případě. Z podané ústavní stížnosti a vyžádaného soudního spisu je totiž více než zřejmé, že stěžovatel má na otázku skutkového stavu a právního hodnocení dané věci diametrálně odlišný názor než vedlejší účastnice 5, přičemž postupem obecných soudů mu bylo odepřeno tento svůj právní názor na danou kauzu obhajovat před krajským soudem, a to navíc za situace, kdy okresní soud rozhodl v jeho prospěch. Tímto postupem tedy došlo k porušení ústavně garantovaných práv stěžovatele podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny.

23. Ústavní soud ve své judikatuře zdůrazňuje potřebu posoudit, jaké následky by v konkrétním případě lpění na pravidlech procedurální spravedlnosti (zejména čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny) mohlo mít pro následné možné uplatnění práv vedlejších účastníků řízení před obecnými soudy, kdy by zrušení předběžného opatření Ústavním soudem představovalo hrozbu přímého, bezprostředního a nadále již nenapravitelného zásahu do sféry možností faktického uspokojení v řízení uplatněného nároku [viz nález ze dne 13. 2. 2014 sp. zn. III. ÚS 1888/13 (N 17/72 SbNU 211)]. Takový následek však v posuzované věci neshledal, naopak dospěl k závěru o neústavním zásahu do ústavně zaručeného procesního postavení stěžovatele.

24. Uvedený závěr Ústavního soudu je pak zcela shodný s právním názorem vyjádřeným v nálezu ze dne 1. 9. 2016 sp. zn. II. ÚS 1847/16 (N 161/82 SbNU 527), podle kterého je „smyslem předběžného opatření (§ 74 a 102 o. s. ř.) ochrana účastníka, který o jeho vydání žádá, přičemž však musí být respektována též práva toho, vůči komu předběžné opatření směřuje. Cílem zásady rovnosti účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny je totiž dosažení spravedlivé rovnováhy mezi stranami sporu. Proto také platí, že má-li být předběžným opatřením uložena povinnost, musí mít účastníci řízení možnost ve srovnatelném rozsahu uplatnit před soudem svá tvrzení i námitky ve vztahu k takovému návrhu, které se promítnou do úvahy soudu ohledně posouzení jeho důvodnosti. Je tedy povinností soudu vyžádat si před nařízením předběžného opatření vyjádření účastníka, vůči němuž směřovalo“. Obdobně pak Ústavní soud rozhodl též v nálezu ze dne 3. 4. 2018 sp. zn. IV. ÚS 719/18 (N 69/89 SbNU 79). Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy je vykonatelnými rozhodnutími Ústavního soudu vázán rovněž Ústavní soud [srov. např. již nález ze dne 12. 6. 1997 sp. zn. IV. ÚS 197/96 (N 77/8 SbNU 243)]. Rozhodující senát Ústavního soudu v nyní přezkoumávané věci pak konstatuje, že neshledal důvody pro postup, který navrhuje kolizní opatrovník vedlejších účastnic 2, 3 a 4 (sub 8 nálezu), tedy postup podle § 23 zákona o Ústavním soudu (předložení věci plénu Ústavního soudu), a s nosnými důvody citovaných nálezů se ztotožnil.

25. Současně však v této souvislosti, s ohledem na zvláštnost řízení o ústavnosti předběžných opatření, Ústavní soud považuje za potřebné uvést, že není povinností obecných soudů doručovat protistraně odvolání proti usnesení o návrhu na předběžné opatření před rozhodnutím odvolacího soudu vždy a v každém případě, a to nejen s ohledem na znění § 210 odst. 1 o. s. ř., nýbrž právě proto, že mohou být případy, kdy by doručení odvolání protistraně nebylo ani účelné, ani vhodné, anebo by dokonce mohl být nevhodným doručením odvolání zmařen účel předběžného opatření, tedy mimořádného procesního institutu, který musí být do jisté míry založen na prvku překvapivosti (např. je-li navrhováno předběžné opatření z důvodu ohrožení budoucí exekuce). V posuzovaném případě ovšem žádné nebezpečí zmaření účelu předběžného opatření nehrozilo, a stěžovatel tak měl po posouzení okolností případu právo na to, aby mohl v řízení o návrhu na vydání předběžného opatření odpovídajícím způsobem reagovat.

## VI. Závěr

26. Proto Ústavní soud uzavírá, že rozhodl-li krajský soud ústavní stížností napadeným usnesením o podaném odvolání vedlejší účastnice 5, aniž jeho opis předtím zaslal stěžovateli

na vědomí, fakticky mu znemožnil vznést protiargumenty, a hájit tak jeho stanovisko o nedůvodnosti návrhu na vydání předběžného opatření. Tímto svým rozhodnutím proto porušil jeho právo na soudní ochranu a rovné postavení v řízení podle čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny (obdobně shora citovaný nález sp. zn. III. ÚS 1888/13), stejně jako právo vyjádřit se k prováděným důkazům (čl. 38 odst. 2 Listiny).

27. Proto Ústavní soud (aniž jinak posuzoval vlastní předmět řízení před obecnými soudy) podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadené usnesení krajského soudu zrušil. Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, pročež od něj upustil dle § 44 věty první zákona o Ústavním soudu.

# Č. 107
# Princip legitimního očekávání při rozhodování soudu o nákladech řízení
# (sp. zn. IV. ÚS 3277/18 ze dne 6. června 2019)

**Odkloní-li se odvolací soud od výkladu Nejvyššího soudu v otázce určení výše odměny advokáta ve sporu o poskytnutí zadostiučinění za nemajetkovou újmu v důsledku nesprávného úředního postupu, aniž vysvětlí, z jakého důvodu tak vzdor očekávání žalované postupuje, poruší čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jaromíra Jirsy, soudce Jana Filipa a soudkyně Milady Tomkové (soudkyně zpravodajka) o ústavní stížnosti České republiky – Ministerstva spravedlnosti, Vyšehradská 424/16, Praha 2, jednající prostřednictvím Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových – Územního pracoviště Ústí nad Labem, Mírové náměstí 3129/36, Ústí nad Labem, zastoupeného pověřenou pracovnicí Mgr. Kristýnou Olšovou, proti výroku II rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 12 Co 245/2017-60 ze dne 13. 6. 2018, za účasti Krajského soudu v Ústí nad Labem jako účastníka řízení a Lenky Holečkové, zastoupené JUDr. Jiřím Suškou, advokátem, sídlem U Soudu 7, Teplice, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**I. Výrokem II rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 12 Co 245/2017-60 ze dne 13. 6. 2018 bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky.**

**II. Výrok II rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 12 Co 245/2017-60 ze dne 13. 6. 2018 se ruší.**

## Odůvodnění

### I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Vedlejší účastnice se domáhala po stěžovatelce zaplacení nemajetkové újmy ve výši 238 000 Kč s příslušenstvím způsobené jí nedůvodnými průtahy v řízení vedeném u Okresního soudu v Teplicích (dále jen „okresní soud“) pod sp. zn. 12 C 95/2002. Stěžovatelka poskytla v rámci mimosoudního řešení sporu vedlejší účastnici přiměřené zadostiučinění ve výši 125 125 Kč.

2. Okresní soud rozsudkem ze dne 10. 2. 2017 č. j. 21 C 53/2016-40 pak řízení co do částky 125 125 Kč zastavil a dále rozhodl, že stěžovatelka je povinna zaplatit vedlejší účastnici dalších 46 715 Kč s příslušenstvím, a uložil stěžovatelce povinnost zaplatit vedlejší účastnici na náhradě nákladů řízení částku 22 808,50 Kč.

3. Na základě odvolání stěžovatelky Krajský soud v Ústí nad Labem (dále též jen „krajský soud“) ve shora označeném rozsudku ve výroku I rozsudek okresního soudu změnil tak, že stěžovatelka je povinna zaplatit vedlejší účastnici částku 3 755 Kč s příslušenstvím a že žaloba, aby stěžovatelce byla uložena povinnost zaplatit žalobkyni další částku 42 940 Kč

s příslušenstvím, se zamítá. Krajský soud v ústavní stížností napadeném výroku II rozhodl o nákladech řízení tak, že rozhodl znovu o nákladech řízení před soudy obou stupňů a přiznal vedlejší účastnici náklady ve výši 39 688 Kč za řízení před soudem prvního stupně a 7 937,60 Kč za řízení před odvolacím soudem, tedy celkem 47 625,60 Kč.

## II. Argumentace stěžovatelky

4. Stěžovatelka tvrdí, že krajský soud napadeným výrokem porušil ústavně zaručené právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“), právo na spravedlivý proces dle čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a taktéž ústavní právo stěžovatelky vlastnit majetek garantované čl. 11 odst. 1 Listiny.

5. Podle stěžovatelky krajský soud v napadeném výroku nesprávným způsobem určil výši mimosmluvní odměny právního zástupce vedlejší účastnice. Krajský soud výši odměny advokáta určil dle nesprávného ustanovení vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „advokátní tarif“), neboť postupoval dle § 7 a § 12 odst. 4 advokátního tarifu a vycházel z tarifní hodnoty sporu 139 620 Kč.

6. Podle stěžovatelky je však uvedený postup v rozporu s již poměrně ustálenou judikaturou vztahující se k určení výše nákladů řízení v řízeních vedených o poskytnutí zadostiučinění za nemajetkovou újmu vzniklou v důsledku nesprávného úředního postupu. Ve sporu měl být dle stěžovatelky aplikován § 9 odst. 4 písm. a) advokátního tarifu, neboť se jedná o kompenzaci za zásah do osobnostních práv vedlejší účastnice. Soud měl tedy vycházet z tarifní částky 50 000 Kč, tudíž za jeden úkon právní služby mělo být právnímu zástupci vedlejší účastnice přiznáno 3 100 Kč, nikoli 6 250 Kč. Podle stěžovatelky jí tak bylo nesprávným postupem krajského soudu uloženo, aby zaplatila na nákladech řízení (při započtení DPH) o 22 941,60 Kč více.

7. Stěžovatelka připomíná, že neměla možnost se k tomuto způsobu určení nákladů řízení vyjádřit a výši nákladů řízení jakýmkoli způsobem sporovat, neboť výši nákladů řízení a způsob jejich určení zjistila až z písemného vyhotovení rozsudku, což je v rozporu s principem kontradiktornosti soudního řízení. Napadený výrok je taktéž dle stěžovatelky v rozporu s obecnými právními principy, jako je důvěra v právo, právní jistota a předvídatelnost soudních rozhodnutí.

## III. Průběh řízení před Ústavním soudem

8. Pro účely tohoto řízení si Ústavní soud vyžádal spis a vyzval účastníka řízení a vedlejší účastnici řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

9. Krajský soud ve svém vyjádření odkazuje na skutkové a právní závěry napadeného rozhodnutí a stížnost považuje za nedůvodnou.

10. Vyjádření vedlejší účastnice rekapituluje průběh řízení před obecnými soudy a uvádí, že stěžovatelka má trvale zájem na co nejnižších náhradách nákladů vynaložených za soudní řízení, a to nejen v této věci. Podle vedlejší účastnice si stěžovatelka zákonem 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, určila, že náhradu škody způsobené státem, včetně škody způsobené nesprávným úředním postupem, sice nahradí, ale náklady s uplatněním takového nároku ponese poškozený i tehdy, pokud bude mít plný úspěch. Stěžovatelka také do právního řádu zařadila vyhlášku č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif) včetně aktuálního ustanovení § 9 odst. 4 písm. a). Nyní se stěžovatelka snaží závazným výkladem tohoto ustanovení dosáhnout toho, aby minimalizovala své náklady v soudních řízeních. Vedlejší účastnice dále připomíná, že rozhodnutí o náhradě nákladů řízení by mělo být nejen

spravedlivé, ale mělo by vést účastníky sporu k respektování právních předpisů. Náhrada nákladů řízení má výchovnou funkci, je mimo jiné sankcí za neplnění povinností stanovených zákonem, přičemž podle vedlejší účastnice příliš nízká sankce nesplňuje účel, pro který byla uložena. Vedlejší účastnice připomíná, že Ústavní soud se v minulosti opakovaně zabýval náhradou nákladů řízení ve věcech o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění a dospěl k závěru, že jde o rozhodnutí, v němž výše plnění závisí na úvaze soudu, který má možnost přiznat náhradu nákladů řízení v plné výši, přestože poškozený byl úspěšný se svým nárokem jen částečně. Závěr Nejvyššího soudu o aplikaci § 9 odst. 4 písm. a) advokátního tarifu nepovažuje vedlejší účastnice za důvodný.

11. Stěžovatelka již repliku k vyjádření účastníka řízení a vedlejší účastnice řízení nezasílala.

12. Dle § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci.

## IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

13. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný.

14. Ačkoliv stát nemůže být nositelem všech základních práv, jsou mu některá základní práva přiznávána, a to především právo na spravedlivý proces, jakož i právo na ochranu vlastnictví. Jak již dříve Ústavní soud konstatoval, stát může být nositelem základních práv pouze tehdy, když nevystupuje v pozici subjektu veřejného práva čili jako nositel veřejné moci [viz stanovisko Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 ze dne 9. 11. 1999 (ST 9/16 SbNU 372) či nález sp. zn. Pl. ÚS 20/15 ze dne 19. 7. 2016 (N 127/82 SbNU 61), body 45–47]. Stěžovatelka byla žalovanou stranou v řízení před civilním soudem a rozporuje způsob určení výše nákladů řízení. Ústavní soud aktivní legitimaci pro podání ústavní stížnosti státu ve sporech týkajících se odškodnění za nesprávný úřední postup ve svých rozhodnutích shledává a stížnostmi se věcně zabývá (srov. např. usnesení sp. zn. II. ÚS 2138/16 ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. III. ÚS 1606/16 ze dne 6. 9. 2016, sp. zn. III. ÚS 2528/16 ze dne 23. 8. 2016, sp. zn. I. ÚS 3414/13 ze dne 3. 12. 2013, sp. zn. IV. ÚS 1343/10 ze dne 3. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 3315/09 ze dne 21. 1. 2010 či sp. zn. II. ÚS 1214/08 ze dne 27. 8. 2009).

15. Ústavní stížnost je přípustná, neboť byly vyčerpány všechny zákonné procesní prostředky k ochraně práv (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), a stěžovatelka jedná k tomu pověřenou osobou (§ 30 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

## V. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

16. Ústavní stížnost je důvodná.

17. Ústavní soud předesílá, že obecně přistupuje k přezkumu rozhodnutí o nákladech řízení značně rezervovaně, přičemž úvahy obecných soudů ve věcech nákladů řízení by neměl nahrazovat úvahami svými. Přezkum je minimalizován zejména tam, kde sporná částka nedosahuje ani výše bagatelní hranice sporu. V nyní posuzované věci jde však o situaci poněkud odlišnou, neboť primárně jde o otázku dodržení zásad spravedlivého procesu a předvídatelnosti soudních rozhodnutí, přičemž sporná částka je navíc cca 23 tisíc Kč.

18. Ústavní soud přezkoumal napadené rozhodnutí z hlediska ústavních záruk spravedlivého procesu vyplývajících zejména z čl. 36 odst. 1 Listiny. Pokud jde o obsah těchto záruk, z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu vyplývá, že zásadám spravedlivého procesu by neodpovídaly výklad a použití tzv. podústavního práva, jež by nezohlednily správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného práva nebo svobody na posuzovanou věc [nález sp. zn. III. ÚS 256/01 ze dne 21. 3. 2002 (N 37/25 SbNU 287)] nebo by nerespektovaly

jednoznačně znějící kogentní normu [nález sp. zn. III. ÚS 224/98 ze dne 8. 7. 1999 (N 98/15 SbNU 17)] nebo by zjevně a neodůvodněně vybočovaly ze standardů výkladu, který je v soudní praxi respektován, resp. který odpovídá všeobecně akceptovatelnému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů [nález sp. zn. Pl. ÚS 85/06 ze dne 25. 9. 2007 (N 148/46 SbNU 471)]. Rozhodnutí, jehož nosné důvody by byly výsledkem takto nesprávně provedeného výkladu, by z ústavněprávního hlediska nemohlo obstát. Tyto požadavky se přitom uplatní ve vztahu k soudním rozhodnutím obecně, tedy nejen ve vztahu k rozhodnutím ve věci samé, ale též rozhodnutím nemeritorním, jimiž by mohlo být zasaženo do subjektivních práv účastníků řízení. Tak tomu je i v případě rozhodnutí o náhradě nákladů řízení [např. nález sp. zn. I. ÚS 653/03 ze dne 12. 5. 2004 (N 69/33 SbNU 189)].

19. Z hlediska nákladů řízení je podstatou nyní posuzované věci otázka určení tarifní hodnoty sporu v řízeních o poskytnutí zadostiučinění za nemajetkovou újmu vzniklou nesprávným úředním postupem. Okresní soud vycházel z paušální částky 50 000 Kč. Tato částka vyplývá z § 9 odst. 4 písm. a) advokátního tarifu, neboť citované ustanovení mj. uvádí, že „částka 50 000 Kč se považuje za tarifní hodnotu ve věcech osobnostních práv“. Odměna za jeden úkon právní služby z takto vymezené tarifní hodnoty sporu pak činí 3 100 Kč.

20. Ústavní soud na tomto místě připomíná výklad Nejvyššího soudu plynoucí z rozhodnutí sp. zn. 30 Cdo 3378/2013 ze dne 29. 1. 2014, v němž se mj. uvádí: „Na případy, kdy je předmětem řízení zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným výkonem veřejné moci, je při stanovení tarifní hodnoty podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. přiléhavé aplikovat § 9 odst. 4 písm. a). Není totiž možné přehlédnout, že v řízeních, v nichž se jedná o odškodnění nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem či nezákonným rozhodnutím, se jedná o kompenzaci za zásah do osobnostních práv poškozených v širším slova smyslu.“ Nejvyšší soud pak dodal, že „nemajetková újma, o jejíž odškodnění v takových řízeních jde, je totiž vždy následkem zásahu do některé ze složek nemajetkové (osobní) složky jednotlivce (poškozeného)“, přičemž „odměna advokáta za zastupování v řízení, jehož předmětem je náhrada nemajetkové újmy za nesprávný úřední postup či nezákonné rozhodnutí ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., se vypočte z tarifní hodnoty stanovené podle § 9 odst. 4 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb.“.

21. V nyní posuzované věci postupoval okresní soud v intencích výkladu Nejvyššího soudu. Uvedený výklad Nejvyššího soudu, ač byl ústavní stížností napaden, v minulosti nijak nezpochybnil ani Ústavní soud (srov. usnesení sp. zn. III. ÚS 726/17 ze dne 11. 4. 2017).

22. Proti rozhodnutí okresního soudu podala odvolání pouze stěžovatelka, nikoli vedlejší účastnice, krajský soud však rozhodl (ve vztahu k nákladům řízení) v neprospěch stěžovatelky bez možnosti se k odlišnému způsobu určení nákladů řízení jakkoli vyjádřit.

23. Výrok okresního soudu o nákladech řízení, resp. způsob výpočtu nákladů řízení a určení tarifní hodnoty sporu, nebyl žádnou ze stran v odvolacím řízení zpochybněn. Krajský soud po změně rozhodnutí okresního soudu rozhodl opětovně o výši nákladů řízení jak před okresním, tak krajským soudem, ovšem bez jakéhokoli zdůvodnění rozhodl o nákladech řízení odlišně od soudu prvního stupně, neboť tarifní hodnotu sporu neurčil dle pravidla § 9 odst. 4 písm. a) advokátního tarifu, resp. v souladu se shora uvedeným výkladem Nejvyššího soudu, ale podle částky vyšší, konkrétně částky, které se vedlejší účastnice skutečně domohla, ať již mimosoudně, či soudně, tedy z částky 139 620 Kč. Odměna za jeden úkon právní služby v řízení před okresním i krajským soudem tak byla nově stanovena na 6 250 Kč. Při započtení náhrady hotových výdajů a DPH pak byly celkově náklady řízení stanoveny na 47 625,60 Kč.

24. Pokud by krajský soud postupoval v intencích výše uvedeného názoru Nejvyššího soudu, resp. při zohlednění předmětu sporu jakožto sporu ve věcech osobnostních práv, a určil tarifní hodnotu jednoho právního úkonu z částky 50 000 Kč, tedy ve výši 3 100 Kč, byly by celkové náklady řízení nižší o necelých 23 tisíc Kč.

25. Ústavní soud s ohledem na svou zdrženlivost ve věcech přezkumu rozhodnutí o nákladech řízení nehodlá být finálním arbitrem správnosti aplikace advokátního tarifu. Zároveň však nemůže pominout situaci, kdy je určitá právní otázka související s výkladem advokátního tarifu již ze strany obecných soudů vyřešena a účastníci řízení pak spoléhají na předvídatelnou a konzistentní aplikaci pravidel týkajících se nákladů řízení. Zvláště důležité je to pak v případě, kdy soud odvolací rozhodne o nákladech řízení odlišně od soudu prvního stupně a účastníci řízení již nemají možnost v rámci obecné justice proti takovému rozhodnutí brojit ani se k odlišnému výkladu odvolacího soudu jakkoli předem vyjádřit, nejsou-li s ním předem seznámeni.

26. Je nutno přisvědčit stěžovatelce, že mohla legitimně očekávat, že odvolací soud rozhodne o nákladech řízení v souladu s praxí Nejvyššího soudu, zvláště pak, pokud takto rozhodl soud prvního stupně a nikdo z účastníků jeho postup nijak nerozporoval. Krajský soud zároveň odchýlení se od rozhodovací praxe Nejvyššího soudu sám nijak nezdůvodnil. Tento postup je v rozporu se zásadami právního státu garantovanými v čl. 1 odst. 1 Ústavy.

27. V jakékoli oblasti výkladu podústavního práva, včetně výkladů pravidel pro výpočet nákladů řízení jistě nelze vyloučit judikatorní změny. Ústavní soud se podrobně otázkou možného odchýlení od dosavadní judikatury mnohokrát zabýval. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 613/06 ze dne 18. 4. 2007 (N 68/45 SbNU 107) pak výslovně uvádí, že „judikatura nemůže být bez vývoje a není vyloučeno, aby (a to i při nezměněné právní úpravě) byla nejen doplňována o nové interpretační závěry, ale i měněna. Změna rozhodovací soudní praxe, zvláště jde-li o praxi nejvyšší soudní instance povolané i k sjednocování judikatury nižších soudů, je ovšem jevem ve své podstatě nežádoucím, neboť takovouto změnou zjevně je narušen jeden z principů demokratického právního státu, a to princip předvídatelnosti soudního rozhodování. To je prioritním důvodem, proč platná právní úprava předepisuje pro soudy nejvyšších instancí i pro Ústavní soud zvláštní a závazná pravidla přijímání rozhodnutí v situacích, kdy jimi má být jejich dosavadní judikatura překonána. Dokonce, i kdyby takovéto procedury nebyly pro uvedené případy pozitivním právem zakotveny, nic by to neměnilo na povinnosti soudů přistupovat ke změně judikatury nejen opatrně a zdrženlivě (tj. výlučně v nezbytných případech opodstatňujících překročení principu předvídatelnosti), ale též s důkladným odůvodněním takového postupu; jeho součástí nezbytně by mělo být přesvědčivé vysvětlení toho, proč, vzdor očekávání respektu k dosavadní rozhodovací praxi, bylo rozhodnuto jinak“ (bod 25). Podobně se Ústavní soud vyjádřil též v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2170/08 ze dne 12. 5. 2009 (N 117/53 SbNU 473). Ústavní soud tedy nevyloučil ve vztahu k nejvyšším soudním instancím sjednocujícím rozhodovací praxi soudů možnost změny judikatury, ovšem tuto změnu podmínil splněním jak procedurálních, tak materiálních podmínek [srov. nález sp. zn. III. ÚS 1275/10 ze dne 22. 12. 2010 ve znění opravného usnesení ze dne 29. 3. 2011 (N 253/59 SbNU 581)]. Odchýlením se od konstantní judikatury při nerespektování takto vymezených podmínek dojde k porušení práva na spravedlivý proces.

28. Z výše uvedeného je zcela jednoznačně patrno, že stanovil-li Ústavní soud jasné ústavní meze pro změnu rozhodovací praxe ve vztahu k vrcholným soudům, o to více bude vykazovat ústavněprávní deficit postup soudů nižších instancí, které svévolně a bez zdůvodnění rozhodnou v rozporu s již ustálenou a jasnou judikaturou, v důsledku tedy zároveň v rozporu s očekáváním účastníků řízení, že ve skutkově stejných případech bude rozhodováno stejně [srov. nález sp. zn. II. ÚS 1769/13 ze dne 7. 5. 2014 (N 79/73 SbNU 397)].

29. Krajský soud nejen že nezdůvodnil, proč má být v dané věci rozhodováno odlišně od výkladu Nejvyššího soudu, zároveň však ani nedal možnost stěžovatelce, v jejíž neprospěch měnil výrok o nákladech řízení se k danému postupu jakkoli vyjádřit a případně argumentaci svědčící pro potřebu se od názoru Nejvyššího soudu v dané věci odchýlit, jakkoli rozporovat, čímž došlo k porušení čl. 38 odst. 2 Listiny.

30. Argumentace vedlejší účastnice o možnosti přiznat náklady řízení „v plné výši“ na uvedeném závěru nic nemění, neboť ona „plná výše“ nákladů plyne z advokátního tarifu, ten byl ze strany Nejvyššího soudu určitým závazným způsobem interpretován a tuto „plnou výši“ nákladů soud prvního stupně vedlejší účastnici přiznal. Krajský soud se však od tohoto výkladu odchýlil, rozhodl mimo pravidla advokátního tarifu, aniž jakkoli svůj závěr zdůvodnil.

31. Ústavní soud proto uzavřel, že napadeným výrokem II rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 12 Co 245/2017-60 ze dne 13. 6. 2018 došlo k porušení práva stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky.

32. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napadený výrok podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

# Č. 108
# Formulace naléhavého právního zájmu v určovací žalobě
# (sp. zn. I. ÚS 3926/16 ze dne 11. června 2019)

**Vycházel-li Nejvyšší soud při rozhodování o dovolání z domnělého naléhavého právního zájmu, který stěžovatelka v určovací žalobě nikdy nevymezila, a naopak jej formulovala zcela odlišně, zasáhl do jejího práva na soudní ochranu ústavně zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a soudců Tomáše Lichovníka a Vladimíra Sládečka o ústavní stížnosti stěžovatelky Jany Krbcové, zastoupené Mgr. Liborem Kapalínem, advokátem, sídlem Na Příkopě 18, Praha 1, proti výroku III rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 21. září 2016 č. j. 30 Cdo 789/2016-405 ve znění usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. listopadu 2016 č. j. 30 Cdo 789/2016-416, proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 13. října 2015 č. j. 12 Co 333/2015-376 a proti rozsudku Okresního soudu v Olomouci ze dne 1. června 2015 č. j. 25 C 10/2015-337, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci a Okresního soudu v Olomouci jako účastníků řízení a 1. Radoslava Prečana a 2. Zemědělského družstva Slavonín, sídlem Slavonín 428, Olomouc, jako vedlejších účastníků, takto:

**I. Výrokem III rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 21. září 2016 č. j. 30 Cdo 789/2016-405 ve znění usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. listopadu 2016 č. j. 30 Cdo 789/2016-416 bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu zaručené čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo stěžovatelky vlastnit majetek zaručené čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Výrok III rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 21. září 2016 č. j. 30 Cdo 789/2016-405 ve znění usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. listopadu 2016 č. j. 30 Cdo 789/2016-416 se ruší.**

**III. Ve zbývající části se ústavní stížnost odmítá.**

## Odůvodnění

### I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí s tvrzením, že jimi byla porušena její základní práva, zejména právo na soudní ochranu zaručené v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), právo vlastnit majetek zaručené v čl. 11 Listiny a právo podnikat zaručené v čl. 26 odst. 1 Listiny.

2. Z předložených podkladů Ústavní soud zjistil, že žalobou podanou dne 14. 1. 2015 u Okresního soudu v Olomouci (dále jen „okresní soud“) proti vedlejším účastníkům se

stěžovatelka domáhala určení, že vedlejší účastník 1 je vlastníkem ideální poloviny pozemku parc. č. X, k. ú. Slavonín, obec Olomouc. Tvrdila, že s vedlejším účastníkem 1 spoluvlastnila předmětný pozemek, každý v rozsahu jedné poloviny. Vedlejší účastník 1 smlouvou ze dne 18. 8. 2014 převedl svůj podíl na vedlejšího účastníka 2, aniž by jej stěžovatelce nabídl v rámci předkupního práva. Vzhledem k tomu, že podle názoru stěžovatelky se vedlejší účastník 1 tímto převodem chtěl zbavit svého majetku, z nějž by mohlo dojít k uspokojení její pohledávky, dovolala se dopisem ze dne 27. 11. 2014 u vedlejších účastníků neplatnosti uvedené smlouvy a následně podala žalobu na určení vlastnického práva vedlejšího účastníka 1. Naléhavý právní zájem na tomto určení zdůvodnila ohrožením svých práv, neboť s vedlejším účastníkem 1 vede řadu soudních sporů, přičemž se mu již v minulosti podařilo zbavit části svého majetku, a tím mařit výkon rozhodnutí pro pohledávky stěžovatelky.

3. Výrokem I rozsudku okresního soudu ze dne 1. 6. 2015 č. j. 25 C 10/2015-337 byla žaloba stěžovatelky zamítnuta, výroky II a III jí rovněž byla uložena povinnost nahradit vedlejším účastníkům náklady řízení. Okresní soud v odůvodnění uvedl, že uvedenou kupní smlouvou ze dne 18. 8. 2014 nedošlo k porušení předkupního práva stěžovatelky.

4. Proti rozsudku okresního soudu podala stěžovatelka odvolání. V něm uvedla, že okresní soud nepřihlédl ke všem skutečnostem, které tvrdila, na základě dokazování dospěl k nesprávným skutkovým zjištěním a jeho rozhodnutí spočívá na nesprávném právním posouzení věci. Jde-li o věc samu, vyjádřila přesvědčení, že i nyní se na předkupní právo aplikuje ustanovení § 140 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění do 31. 12. 2013, (dále též jen „původní občanský zákoník“), ve spojení s ustanovením § 3062 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, (dále jen „nový občanský zákoník“).

5. Výrokem I rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci (dále jen „krajský soud“) ze dne 13. 10. 2015 č. j. 12 Co 333/2015-376 byl rozsudek okresního soudu potvrzen. Výroky II a III bylo rozhodnuto o nákladech odvolacího řízení. Krajský soud v odůvodnění zejména zdůraznil, že ke dni vydání rozhodnutí neobsahoval nový občanský zákoník oprávnění spoluvlastníka domáhat se neplatnosti právního jednání z důvodu porušení zákonného předkupního práva spoluvlastníka.

6. Proti rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka dovolání. V něm poukázala na otázky, které dřívější rozhodovací praxí Nejvyššího soudu dosud nebyly řešeny, zejména zda se aplikuje právní úprava obsažená v ustanovení § 140 původního občanského zákoníku ve spojení s § 3062 nového občanského zákoníku při porušení zákonného předkupního práva, zda mohlo k 1. 1. 2015 dojít k prekluzi předkupního práva, když k dovolání se neplatnosti právního jednání došlo ještě v roce 2014, zda lze považovat nabídku předkupního práva za doručenou, když se s ní stěžovatelka nemohla seznámit, a zda lze při určení náhrady nákladů řízení vycházet z tarifní hodnoty vycházející z kupní ceny dohodnuté mezi vedlejšími účastníky.

7. Výrokem I rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 21. 9. 2016 č. j. 30 Cdo 789/2016-405 byl rozsudek krajského soudu v části výroku I, kterým byl potvrzen rozsudek okresního soudu ve výrocích II a III o náhradě nákladů řízení, a ve výrocích II a III o nákladech odvolacího řízení zrušen. Výrokem II rozsudku byly zrušeny výroky II a III rozsudku okresního soudu o nákladech řízení a v tomto rozsahu byla věc vrácena okresnímu soudu k dalšímu řízení. Výrokem III bylo dovolání ve zbývajícím rozsahu zamítnuto. Nejvyšší soud k zamítnutí dovolání stěžovatelky, jde-li o věc samu, uvedl, že podle § 3062 nového občanského zákoníku předkupní právo spoluvlastníků podle § 140 původního občanského zákoníku zaniká uplynutím jednoho roku ode dne nabytí účinnosti nového občanského zákoníku. V této souvislosti Nejvyšší soud poukázal na významnou otázku, a to, zda účinky uvedeného pravidla nastávají také v případě, že byl nárok z porušení předkupního práva v této jednoroční lhůtě uplatněn. Z odůvodnění rozsudku vyplývá závěr Nejvyššího soudu, že s přihlédnutím ke znění zákona a úmyslu zákonodárce je v případě soudního uplatnění nároku třeba postupovat podle ustanovení § 140 původního občanského zákoníku, přičemž o tomto nároku má být

rozhodováno podle původních právních předpisů. V nyní posuzované věci bylo zjištěno, že stěžovatelka se v průběhu uvedené jednoroční lhůty u vedlejších účastníků dovolávala relativní neplatnosti kupní smlouvy a dne 14. 1. 2015 podala žalobu. Nejvyšší soud proto konstatoval, že k podání žaloby došlo již v situaci, kdy její předkupní právo neexistovalo a ani případná deklarace spoluvlastnického práva vedlejšího účastníka 1 by její právní postavení nijak nezměnila. Jiný závěr by bylo možno učinit, domáhala-li by se stěžovatelka nabídnutí podílu ke koupi, tato situace však v nyní posuzované věci nenastala. Z těchto důvodů Nejvyšší soud vyslovil, že stěžovatelce nesvědčil naléhavý právní zájem na určení spoluvlastnického práva vedlejšího účastníka 1.

## II. Argumentace stěžovatelky

8. Stěžovatelka po obsáhlé rekapitulaci řízení před obecnými soudy a popisu okolností uzavření kupní smlouvy mezi vedlejšími účastníky v ústavní stížnosti uvádí, že se neztotožňuje se závěry Nejvyššího soudu o nemožnosti dosáhnout příznivějšího postavení v případě vyhovění žalobě, tedy určení vlastnického práva vedlejšího účastníka 1. V této souvislosti zejména poukazuje na naléhavý právní zájem vymezený v žalobě a na účelovost převodu podílu mezi vedlejšími účastníky, jímž se vedlejší účastník 1 měl snažit mařit výkon soudních rozhodnutí pro pohledávky stěžovatelky. Rovněž zdůrazňuje, že dovolala-li se neplatnosti převodu podílu v roce 2014, nemohlo dnem 1. 1. 2015 dojít k prekluzi jejího práva, přičemž upozorňuje, že není ani možné, aby soudní řízení bylo pravomocně skončeno v průběhu uvedené jednoroční lhůty. Další část ústavní stížnosti se soustředí na hodnocení právní úpravy, kdy k 1. 1. 2015 došlo ke zrušení zákonného předkupního práva spoluvlastníků. K samotným okolnostem realizace předkupního práva uvedla, že Nejvyšší soud ignoroval její námitky týkající se doručování zásilek, od nichž se odvíjela její možnost seznámit se s dopisem obsahujícím nabídku k uplatnění předkupního práva, a vyjádřila nesouhlas s tvrzením, že si v případě nepřítomnosti v České republice musela být vědoma všech následků. V závěru ústavní stížnosti stěžovatelka opakuje, že aplikace i výklad zákona provedené Nejvyšším soudem jsou svévolné a představují zásah do jejích základních práv.

## III. Vyjádření účastníků

9. Ústavní soud v rámci přípravy doručil ústavní stížnost účastníkům a vedlejším účastníkům k vyjádření. Okresní soud stručně odkázal na průběh řízení a odůvodnění napadeného rozsudku. Krajský soud nad rámec odkazu na odůvodnění doplnil, že nyní posuzovaná ústavní stížnost je pouhou polemikou se závěry obecných soudů, nicméně nedosahuje ústavní roviny. Nejvyšší soud ve svém vyjádření odkázal na závěry Ústavního soudu v obdobné věci, kdy v usnesení sp. zn. III. ÚS 4095/16 ze dne 30. 5. 2017 vyslovil soulad závěru o neexistenci naléhavého právního závěru s ústavním pořádkem. Vedlejší účastníci se k ústavní stížnosti nevyjádřili.

10. Ústavní soud doručil vyjádření účastníků stěžovatelce k případné replice, ta však v jejím rámci pouze stručně odkázala na obsah ústavní stížnosti.

## IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

11. Ústavní soud podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) posoudil splnění procesních předpokladů řízení.

12. Jde-li o výroky II a III napadeného rozsudku okresního soudu a výroky I, v části potvrzující výroky II a III rozsudku okresního soudu, II a III rozsudku krajského soudu, uvádí Ústavní soud, že tyto výroky byly zrušeny výroky I a II napadeného rozsudku Nejvyššího soudu. V tomto rozsahu je proto ústavní stížnost nepřípustná.

13. Jde-li o ústavní stížnost proti výroku III rozsudku Nejvyššího soudu, výroku I rozsudku krajského soudu, jímž byl potvrzen výrok I rozsudku okresního soudu, a výroku I

rozsudku okresního soudu, shledal Ústavní soud, 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 (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť stěžovatelka nemá k dispozici jiné zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

## V. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

14. Ústavní soud po seznámení se s obsahem ústavní stížnosti, vyjádřeními účastníků, vyžádaným spisem a napadenými rozhodnutími dospěl k závěru, že ústavní stížnost je v rozsahu přípustného podání důvodná.

15. Ústavní soud považuje za nutné připomenout, že právo na soudní ochranu podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 36 odst. l Listiny je porušeno, je-li komukoliv upřena možnost domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu, popř. odmítá-li soud jednat a rozhodovat o podaném návrhu, eventuálně zůstává-li v řízení bez zákonného důvodu nečinný. V této souvislosti Ústavní soud dodává, že jeho úkolem je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Není tedy součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nenáleží mu ani výkon dohledu nad jejich rozhodovací činností. Postup v soudním řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu a výklad jiných než ústavních předpisů a jejich aplikace jsou záležitostí obecných soudů [srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 9. 1996 sp. zn. II. ÚS 81/95 (U 22/6 SbNU 575)]. Ústavní soud může do jejich činnosti zasáhnout pouze tehdy, jsou-li právní závěry obecných soudů v příkrém nesouladu se skutkovými zjištěními nebo z nich v žádné možné interpretaci odůvodnění nevyplývají nebo zakládá-li porušení některé z norem tzv. podústavního práva v důsledku svévole (např. nerespektováním kogentní normy) anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. uplatněním přepjatého formalismu při aplikaci práva), porušení základního práva nebo svobody.

16. Předmětem ústavní stížnosti je nesouhlas stěžovatelky se zamítnutím žaloby na určení vlastnického práva vedlejšího účastníka 1 k podílu na nemovité věci, a to pro porušení předkupního práva stěžovatelky. Převodem vlastnického práva k podílu na nemovité věci měl být dotčen zájem stěžovatelky na uspokojení jejích pohledávek z majetku vedlejšího účastníka 1.

17. Podle ustanovení § 140 původního občanského zákoníku platilo, že převádí-li se spoluvlastnický podíl, mají spoluvlastníci předkupní právo, ledaže jde o převod osobě blízké. Podle § 3062 nového občanského zákoníku platí, že zákonné předkupní právo spoluvlastníků podle § 140 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zanikne uplynutím jednoho roku ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. V době rozhodování obecných soudů v nyní posuzované věci neexistovala obecná právní úprava předkupního práva. Na určovací žalobu dále dopadá ustanovení § 80 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“), podle nějž se lze určení, zda tu právní poměr nebo právo je či není, domáhat žalobou jen tehdy, je-li na tom naléhavý právní zájem.

18. Z citovaných ustanovení je zřejmé, že úprava předkupního práva, jeho realizace a následky, jakož i předpoklady úspěšnosti určovací žaloby jsou otázkami podústavního práva, jehož interpretace a aplikace je výlučně svěřena obecným soudům. Ústavní soud není oprávněn do řešení těchto otázek jakkoliv ingerovat, neboť by šlo o nepřípustný zásah do rozhodovací kompetence ústavně nezávislých orgánů veřejné moci. Výjimku by představovalo např. porušení procesních pravidel zakládající porušení práva na soudní ochranu nebo učinění zcela extrémních závěrů, které by zcela vybočovaly z interpretačních metod či vůbec nemohly mít oporu ve skutkových zjištěních.

19. V nyní posuzované věci je třeba zohlednit, že předmětem řízení před obecnými soudy bylo určení vlastnického práva vedlejšího účastníka 1 k podílu na nemovité věci, což správně zdůraznil i Nejvyšší soud. Předpokladem úspěchu určovací žaloby na straně žalobce je nejen

jeho aktivní legitimace, ale rovněž naléhavý právní zájem. K tomu Ústavní soud tradičně uvádí, že o naléhavý právní zájem může zásadně jít jen tehdy, jestliže by bez soudem vysloveného určení (že právní poměr nebo právo existuje) bylo buď ohroženo právo žalobce, nebo by se jeho právní postavení stalo nejistým [srov. např. nález ze dne 20. 6. 1995 sp. zn. III. ÚS 17/95 (N 35/3 SbNU 261)].

20. Ze samotné žaloby stěžovatelky i jejího procesního postoje v průběhu řízení je zřejmé, že účelem podání žaloby nebylo znovu realizovat naplnění jejího předkupního práva, které však bylo zákonem ke dni 1. 1. 2015 zrušeno a trvalo i v době vydání napadených rozhodnutí obecných soudů, nýbrž docílit obnovy původního stavu v podobě opětovného vlastnického práva vedlejšího účastníka 1 za účelem uspokojení pohledávek. Nejvyšší soud v nyní posuzované věci zjevně vycházel z odlišného právního zájmu, který však stěžovatelka takto nevymezila, a konstatoval, že ani případná deklarace vlastnického práva vedlejšího účastníka 1 k podílu na nemovité věci by v době soudního rozhodování stěžovatelce nemohla přivodit příznivější postavení, neboť i po případném vyhovění žalobě by nebylo bezprostřední povinností vedlejšího účastníka 1 nabídnout podíl přednostně stěžovatelce. V tomto kontextu dovozené neexistence naléhavého právního zájmu proto podle Nejvyššího soudu nezbylo obecným soudům než žalobu stěžovatelky zamítnout, a proto již následně nebyl v řízení prostor věnovat se okolnostem údajné nabídky podílu ke koupi, s níž se stěžovatelka neměla možnost seznámit, příp. pohnutkám, pro které vedlejší účastník 1 svůj podíl převáděl. Úvahy a závěry Nejvyššího soudu by bylo možné, a to i přes změnu právní úpravy obsažené v ustanovení § 1124 nového občanského zákoníku, v němž je předkupní právo spoluvlastníků opětovně zakotveno, akceptovat, žádala-li by stěžovatelka vyhovění žalobě z důvodu, že má sama zájem o koupi podílu vedlejšího účastníka 1. Tento zájem nikdy v řízení neprojevila, naopak již ze samotné žaloby (srov. č. l. 1 a násl. spisu vedeného okresním soudem pod sp. zn. 25 C 10/2015) vyplývá, že se domáhá určení vlastnického práva vedlejšího účastníka 1 k podílu na nemovité věci za účelem uspokojení své pohledávky. Takto formulovanému naléhavému právnímu zájmu Nejvyšší soud nevěnoval žádnou pozornost, vycházel naopak ze zcela odlišných předpokladů. Již z tohoto důvodu lze konstatovat, že Nejvyšší soud zasáhl do práva stěžovatelky na soudní ochranu, neboť v rámci řízení o jejím dovolání nesprávně dovodil neexistenci naléhavého právního zájmu, pro niž se již dále nezabýval dalšími dovolacími důvody formulovanými stěžovatelkou. Ústavní soud již dříve vyslovil, že je zcela nezbytné, aby rozhodnutí obecných soudů nejen odpovídala zákonu v meritu věci a byla vydávána za plného respektu k procesním normám, ale aby také odůvodnění vydaných rozhodnutí ve vztahu k zmíněnému účelu odpovídalo kritériím daným ustanovením § 157 odst. 2 o. s. ř., neboť jen věcně správná (zákonu zcela odpovídající) rozhodnutí a náležitě, tj. zákonem vyžadovaným způsobem, odůvodněná rozhodnutí naplňují ústavní kritéria plynoucí z Listiny [srov. např. nález ze dne 26. 9. 1996 sp. zn. III. ÚS 176/96 (N 89/6 SbNU 151)]. I s ohledem na tvrzený právní zájem na uspokojení pohledávek je třeba konstatovat rovněž zásah do práva stěžovatelky vlastnit majetek. Z ústavní stížnosti však nevyplývá, jakým způsobem došlo k zásahu do práva stěžovatelky podnikat.

21. Zrušením výroku III rozsudku Nejvyššího soudu se stěžovatelce otevírá možnost opětovného věcného projednání jejích námitek v dovolacím řízení. Je tedy vytvořen procesní prostor pro ochranu jejích práv i ve vztahu k napadeným rozhodnutím krajského a okresního soudu. Jestliže by Ústavní soud za takového stavu přikročil k hodnocení i rozhodnutí krajského a okresního soudu, nepřípustně by nahradil činnost soudu dovolacího [zásada subsidiarity hmotněprávního přezkumu k přezkumu procesnímu, srov. nález sp. zn. III. ÚS 205/97 ze dne 11. 12. 1997 (N 159/9 SbNU 375)]. V tomto rozsahu je proto ústavní stížnost nepřípustná.

22. Na základě uvedeného Ústavní soud konstatuje, že postupem Nejvyššího soudu došlo k zásahu do základních práv stěžovatelky, a proto bylo podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověno. Podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud nálezem tak, že výrok III rozsudku Nejvyššího soudu ze dne

21. září 2016 č. j. 30 Cdo 789/2016-405 ve znění usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. listopadu 2016 č. j. 30 Cdo 789/2016-416 se ruší. Jde-li o ústavní stížnost proti rozsudkům krajského a okresního soudu, uvádí Ústavní soud, že je v tomto rozsahu nepřípustná, a proto ji podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu odmítl.

# Č. 109
# Chybné poučení o opravném prostředku představující porušení práva na přístup k soudu
# (sp. zn. II. ÚS 1467/18 ze dne 11. června 2019)

**Pokud je stěžovatel veden chybným poučením odvolacího soudu a nepodá dovolání, znamenalo by odmítnutí stěžovatelovy ústavní stížnosti pro nepřípustnost porušení jeho práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Namístě je proto zrušení rozhodnutí odvolacího soudu tak, aby se stěžovateli otevřela možnost podat dovolání k Nejvyššímu soudu.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudce Ludvíka Davida a soudkyně Kateřiny Šimáčkové ve věci ústavní stížnosti stěžovatele J. M., zastoupeného Mgr. Robertem Scigielem, advokátem, se sídlem Ptašínského 311/8, Brno, směřující proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 25. 1. 2018 č. j. 23 Co 353/2017-56 a rozsudku Okresního soudu v Pardubicích ze dne 18. 8. 2017 č. j. 25 Nc 1057/2017-33, ve spojení s návrhem na zrušení ustanovení § 783 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve slovech „ani podle § 779“, za účasti Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích a Okresního soudu v Pardubicích jako účastníků řízení a P. P., zastoupené JUDr. Tomášem Udržalem, advokátem, se sídlem třída Míru 95, Pardubice, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**I. Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 25. 1. 2018 č. j. 23 Co 353/2017-56 bylo porušeno právo stěžovatele na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na spravedlivý proces zaručené čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.**

**II. Toto rozhodnutí se proto ruší.**

**III. Ve vztahu k rozsudku Okresního soudu v Pardubicích ze dne 18. 8. 2017 č. j. 25 Nc 1057/2017-33 se ústavní stížnost odmítá.**

**IV. Návrh na zrušení ustanovení § 783 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve slovech „ani podle § 779“ se odmítá.**

## Odůvodnění

### I. Vymezení věci a průběh předchozího řízení

1. Včas podanou ústavní stížností (§ 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a splňující i ostatní zákonem stanovené podmínky řízení [§ 75 odst. 1 *a contrario*; § 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu] brojí stěžovatel proti v záhlaví citovaným rozsudkům Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále též jen „krajský soud“) a Okresního soudu v Pardubicích (dále též jen „okresní soud“), neboť má za to, že jimi byla porušena jeho

základní práva zaručená v čl. 32 odst. 1 a 4 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

2. Společně s ústavní stížností podal stěžovatel podle ustanovení § 64 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 74 zákona o Ústavním soudu návrh na zrušení ustanovení § 783 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve slovech „ani podle § 779“.

3. Jak vyplynulo z ústavní stížnosti, připojených listin a vyžádaného spisu, stěžovatel se u Okresního soudu v Pardubicích domáhal určení otcovství ke dvěma nezletilým dětem Z. a H. P., jejichž matkou je vedlejší účastnice řízení. Svůj návrh odůvodnil tím, že se s vedlejší účastnicí intimně stýkal v období od srpna do prosince 2016, přičemž od října do prosince 2016 s ní též sdílel společnou domácnost. Mezi účastníky nebylo sporu o tom, že se stěžovatel dozvěděl o těhotenství vedlejší účastnice v září 2016, načež se společně začali připravovat na narození dvojčat. Dne 26. 12. 2016 však došlo k jejich rozchodu. Vedlejší účastnice se přestěhovala ke svému bývalému partnerovi L. Ch., se kterým, dle jeho výpovědi před okresním soudem, žila v poměru druh a družka bezprostředně před svým vztahem se stěžovatelem a měla s ním též nechráněný pohlavní styk v průběhu července 2016 a v následujícím období až do září 2016. Dle vyjádření stěžovatele s ním odmítla vedlejší účastnice po přestěhování k L. Ch. jakkoli komunikovat. Jak stěžovatel dále zjistil, dne XXXX se narodily dvě děti, Z. a H. Stěžovatel proto kontaktoval vedlejší účastnici prostřednictvím právního zástupce (dopisem ze dne 15. 5. 2017) a vyzval ji, aby souhlasně prohlásili jeho otcovství k oběma dětem, popřípadě, aby otázku otcovství postavili najisto prostřednictvím testů. Vedlejší účastnice odpověděla stěžovateli rovněž prostřednictvím svého právního zástupce a uvedla, že otázka otcovství k dětem již byla vyřešena, a to společným prohlášením s L. Ch.

4. Soud prvního stupně stěžovatelovu žalobu zamítl s odůvodněním, že návrh na určení otcovství není důvodný vzhledem ke skutečnosti, že nezletilé děti otce mají. Otcem je dle rodných listů L. Ch., jehož otcovství bylo určeno v souladu s ustanovením § 779 odst. 1 občanského zákoníku, tedy jeho souhlasným prohlášením s vedlejší účastnicí (tzv. druhá domněnka otcovství). Okresní soud poukázal na zákonnou úpravu, z níž vyplývá, že úspěšnost návrhu na určení otcovství je podmíněna tím, že doposud nedošlo k určení otcovství jiným způsobem. Soud se dále zabýval možností zahájení řízení o popření otcovství v souladu s ustanovením § 419 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, (dále jen „ZZŘS“), ovšem k tomuto nepřistoupil, protože neshledal, že by zahájení takového řízení vyžadoval zřejmý zájem dětí a že by jím byla naplněna ustanovení zaručující základní lidská práva.

5. Rozsudek okresního soudu napadl stěžovatel odvoláním, v němž nalézacímu soudu vytknul, že „matce umožnil fakticky odcizit děti biologickému otci“. Stěžovatel se domáhal provedení genetických testů. Vedlejší účastnice odvolání označila za „jednání hrubým způsobem zasahující do právem chráněných zájmů jí samé, ale i nezletilých dětí“. Stěžovatelův návrh na zpracování genetických testů odmítla, protože považuje L. Ch. nejen za matrikového otce, ale rovněž za biologického otce dětí a nechce, aby bylo zasahováno do jejich spokojených poměrů, když se s L. Ch. v mezidobí zasnoubili.

6. Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozsudek nalézacího soudu potvrdil. Odvolací soud se ztotožnil s názorem soudu prvního stupně, že k určení otcovství již došlo souhlasným prohlášením vedlejší účastnice a L. Ch., z čehož vyplývá, že stěžovatel není oprávněn podat návrh na určení otcovství. V odkazu na nález Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2017 sp. zn. II. ÚS 3122/16 [(N 80/85 SbNU 363), veškerá judikatura Ústavního soudu je dostupná na http://nalus.usoud.cz] dále uvedl, že určení otcovství dítěti připadá v úvahu pouze v případě jeho předchozího popření, k čemuž však nebyly v nyní posuzované věci splněny podmínky. Krajský soud upřesnil, že v případě určení otcovství souhlasným prohlášením rodičů

může soud i bez návrhu zahájit řízení o popření otcovství (dle ustanovení § 793 občanského zákoníku), nicméně jen pokud to vyžaduje zřejmý zájem dítěte, mají-li být naplněna ustanovení zaručující základní lidská práva a dále za předpokladu, že otec dítěte, určený souhlasným prohlášením rodičů, nemůže být jeho otcem. Odvolací soud připomněl, že „z výslechu svědka L. Ch. bylo zjištěno, že měl opakovaně i nechráněný pohlavní styk s vedlejší účastnicí jak v průběhu července 2016, tak i v následujícím období až do září 2016, tedy v době rozhodné z hlediska otěhotnění ve vztahu k narození dítěte podle ustanovení § 783 odst. 2 občanského zákoníku, která v dané věci plynula od 9. 7. do 26. 11. 2016. Nelze tak uzavřít, že by otec nezletilých určený souhlasným prohlášením rodičů (L. Ch.) nemohl být jejich otcem“.

## II. Argumentace stěžovatele

7. Stěžovatel v ústavní stížnosti namítá, že postupem soudů prvního a druhého stupně a samotným zněním občanského zákoníku jsou hrubě podrývána a omezována jeho základní práva. Napadá, že občanský zákoník neopravňuje případného biologického otce k podání žaloby na popření otcovství matrikového otce určeného na základě jeho souhlasného prohlášení s matkou dítěte. Je toho názoru, že mu právo v nyní kodifikované podobě zásadně neposkytuje žádné možnosti obrany a hájení vlastních zájmů.

8. Stěžovatel se rovněž vyjadřuje k možnosti, která byla nastíněna shora citovaným nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3122/16, tedy, že může domnělý otec podat návrh na určení příbuzenství dle ustanovení § 771 občanského zákoníku a po určení příbuzenství se obrátit na soud s návrhem podle ustanovení § 927 občanského zákoníku za účelem realizace stykových práv příbuzného. Má za to, že i kdyby využil těchto možností, soudy nižších instancí by jeho návrhům nevyhověly, a to s odůvodněním, že není v zájmu dítěte mít v rodném listě zapsaného matrikového otce a k tomu realizovat stykové právo s jiným mužem, biologickým otcem. Namítá, že by musel žít s vědomím, že nikdy nebude po právu otcem svých biologických dětí a v případě, že se s nimi něco stane, nebudou mu poskytnuty ani základní informace.

9. Stěžovatel nadto poukazuje na právo dítěte znát své rodiče a právo na jejich péči zakotvené v Úmluvě o právech dítěte. Má za to, že prohlášení o založení druhé domněnky otcovství má spíše odpovídat biologické realitě. Namítá, že na základě absolutně neplatného prohlášení jiného muže, kterým je dle jeho názoru obcházen smysl a účel zákona a narušován veřejný pořádek, pozbyl práva ke svým dětem a těchto práv se nemůže jakkoli domoci.

10. Stěžovatel navrhuje zrušení části ustanovení § 783 občanského zákoníku, a to ve slovech „ani podle § 779“. Dovozuje, že pokud by došlo k tomuto zrušení, mohl by muž, který tvrdí, že je otcem, navrhnout žalobou určení otcovství v případě, kdy je dítě narozeno nesezdané matce. Stěžovatel nadto uvádí, že předmět jeho ústavní stížnosti převyšuje jeho zájmy a dotýká se jak zájmů ostatních mužů v podobném postavení, tak především i zájmů dotčených dětí.

## III. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení

11. Okresní soud ve vyjádření zcela odkázal na průběh řízení i obsah a závěry svého rozhodnutí potvrzeného též odvolacím soudem. Krajský soud se vyjádřil obdobně.

12. Vedlejší účastnice zdůraznila, že ústavní stížnost by měla být odmítnuta pro nepřípustnost, neboť stěžovatel nevyčerpal všechny opravné prostředky, které mu zákon poskytuje k ochraně jeho práv. Připouští, že napadené rozhodnutí odvolacího soudu sice obsahuje nesprávné poučení o nemožnosti podání dovolání, nicméně současně zdůrazňuje, že stěžovatel opakovaně odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3122/16, v němž byla řešena obdobná problematika, a musel si být proto při jeho znalosti vědom, že v řízení o určení otcovství je dovolání přípustné. Vedlejší účastnice dále uvedla, že „obecné soudy správně uzavřely, že pokud je otcovství již určeno souhlasným prohlášením, nelze se domáhat toho, že rodičem je jiná osoba, aniž by dříve došlo k popření otcovství muže, jemuž svědčí druhá zákonná domněnka“. Ztotožnila se též se závěrem obecných soudů, že v nyní posuzované věci

nebyl naplněn předpoklad ustanovení § 793 občanského zákoníku, že by L. Ch. nemohl být otcem nezletilých dětí, neboť se s ní intimně stýkal v tzv. kritické době. Vedlejší účastnice navrhla ústavní stížnost odmítnout, mj. z důvodu, že „při fungujících citových vazbách je vždy rozhodující zájem dětí, a proto není vůbec namístě zpochybňovat již založené citové vztahy".

13. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat obdržená vyjádření stěžovateli k replice, neboť neobsahovala žádné nové závažné skutečnosti nebo argumentaci, která by měla vliv na posouzení věci.

## IV. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

14. Ústavní soud stručně uvádí, že jedním ze základních pojmových znaků ústavní stížnosti jakožto prostředku ochrany ústavně zaručených základních práv je její subsidiarita. Ústavní stížnost lze zpravidla podat pouze tehdy, vyčerpal-li navrhovatel ještě před jejím podáním všechny prostředky, které mu zákon k ochraně práva poskytuje (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). To se ovšem v projednávané věci striktně vzato nestalo. V souladu s ustanovením § 30 ZZŘS totiž platí, že „[d]ovolání není přípustné proti rozhodnutí podle hlavy páté části druhé tohoto zákona, ledaže jde o rozsudek … o určení nebo popření rodičovství". Z toho plyne, že v této konkrétní věci, v níž stěžovatel podal žalobu na určení otcovství, bylo *ex lege* přípustné dovolání, které však stěžovatel nepodal.

15. Ústavní soud však nemůže přehlédnout, že stěžovatel jednal zcela v souladu s poučením, které mu poskytl v závěru napadeného rozsudku krajský soud. Stěžovatel sice byl zastoupen advokátem, který měl vědět, že v dané věci mohl být nedostatek poučení zhojen dovoláním podaným v prodloužené době tří měsíců [srov. ustanovení § 240 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.")]. Z pohledu ústavního přezkumu je však nutné akcentovat judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, podle níž nelze klást k tíži stěžovatele pochybení soudu při poučení o opravném prostředku, jestliže z něj stěžovatel vyšel (srov. např. rozsudek *Gajtani proti Švýcarsku* ze dne 9. 9. 2014 č. 43730/07, body 61–77, včetně konkurenčního stanoviska soudců Lemmense, Kurise a Spana; z literatury srov. Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 663–664). Odmítnutí stěžovatelovy stížnosti pro nepřípustnost by tak znamenalo porušení jeho práva na přístup k soudu podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

16. Vzhledem k tomu, že se stěžovatel řídil nesprávným poučením odvolacího soudu o nepřípustnosti dovolání, musí zde být nejprve zjednána náprava v podobě otevření možnosti dovolání k Nejvyššímu soudu [srov. nález sp. zn. I. ÚS 1820/18 ze dne 26. 9. 2018 ve znění opravného usnesení ze dne 23. 10. 2018 (N 161/90 SbNU 607) nebo nález sp. zn. II. ÚS 3976/17 ze dne 24. 4. 2018 (N 81/89 SbNU 231) a zde citovanou judikaturu v bodě 18]. Povinnost poskytnout řádné poučení účastníkům řízení o procesních právech a povinnostech vyplývá jak z ustanovení § 5 o. s. ř., tak z čl. 36 odst. 1 Listiny a je naplněním jednoho ze základních předpokladů práva na spravedlivý proces, totiž práva na přístup k soudu (k vyšší přezkumné instanci) podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Nesprávným poučením odvolací soud odňal stěžovateli přístup k Nejvyššímu soudu, a porušil tak jeho právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a právo na spravedlivý proces zaručené čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

17. Ústavní soud přistoupil ke zrušení rozhodnutí odvolacího soudu přesto, že nesprávnost poučení v rozsudku odvolacího soudu nebyla stěžovatelem namítána, neboť při rozhodování o ústavní stížnosti není omezen pouze na posouzení v ní obsažené ústavněprávní argumentace a může jí vyhovět i z jiných důvodů [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 232/96 ze dne 19. 12. 1996 (N 142/6 SbNU 545)].

18. Z důvodu porušení čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy Ústavní soud ústavní stížnosti stěžovatele v části, v níž napadá rozsudek krajského soudu, vyhověl podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu a tento rozsudek podle § 82 odst. 3

písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil. Pro opakované řízení před odvolacím soudem to procesně znamená především opravu poučení o přípustnosti dovolání.

19. Porušení základních práv stěžovatele tedy shledal Ústavní soud pouze v rozhodnutí odvolacího soudu. Za situace, kdy se odvolací soud bude případem opětovně zabývat, Ústavní soud ústavní stížnost ve vztahu k rozsudku okresního soudu odmítl podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu pro nepřípustnost, danou zde z povahy věci.

20. Ústavní soud připomíná, vázán principem subsidiarity ústavní stížnosti, že se zatím nemůže zabývat předestřenými námitkami stěžovatele věcně. Z tohoto důvodu nemůže meritorně posuzovat ani návrh stěžovatele na zrušení shora citované části ustanovení § 783 odst. 1 občanského zákoníku, jelikož by tak mohl učinit jen v případě splnění všech podmínek řízení, tedy po vyčerpání procesních prostředků ochrany, k čemuž ovšem – v důsledku popsaného pochybení krajského soudu – nedošlo. Proto tento návrh odmítl bez věcného přezkumu rovněž jako nepřípustný.

21. Ústavní soud přesto považuje za vhodné, byť pouze ve formě *obiter dicti*, předeslat, že slovní spojení „nemůže být jeho otcem“ v ustanovení § 793 občanského zákoníku lze vyložit též tak, že představuje nikoliv odkaz na dobu předpokládanou tzv. druhou domněnkou otcovství (skrz pohlavní styk), nýbrž reálnou nemožnost, což znamená, že je-li to v zájmu dítěte (a nenaruší-li to stabilitu jeho rodinného uspořádání v rozporu s tímto zájmem), může se soud rozhodnout prověřit otcovství prostřednictvím testu DNA, z něhož jedině lze zjistit přesně, zda dotyčný může, či nemůže být otcem dítěte.

# Č. 110
# Promlčení výkonu trestu cizince s trvalým pobytem mimo Evropskou unii po 25 letech
# (sp. zn. II. ÚS 1511/18 ze dne 11. června 2019)

**Srovnání právních úprav stavení promlčení výkonu trestu s předělem v datu 1. 1. 1994 vede k zobecnění, že v období před uvedeným datem (reálně od roku 1990) mohl být při posuzování běhu promlčecí doby postižen jejím stavením odsouzený, který se aktivně vyhýbal spravedlnosti (byl v cizině „na útěku" před ní), zatímco po uvedeném datu se pro případ stavení promlčecí doby klade akcent již na nedostatečnou součinnost odsouzeného. Ten má zásadně být připraven pro opatření směřující k výkonu trestu na území České republiky a ve sporných situacích nepřítomnosti je důkazní břemeno na něm.**

**K otázce přerušení promlčecí doby pro výkon trestu se Ústavní soud vyslovil v několika rozhodnutích, z nichž zásadním je nález ze dne 29. 8. 2005 sp. zn. IV. ÚS 144/05 ve znění opravného usnesení ze dne 29. 9. 2005 (N 166/38 SbNU 327) vydaný ve věci, v níž se stěžovatel úmyslně 11 let vyhýbal nástupu do výkonu dvouletého nepodmíněného trestu odnětí svobody (s pětiletou promlčecí dobou). Ústavní soud shledal ze zjištěných okolností, že stížnost je důvodná. Dovodil kromě závěru o promlčení výkonu trestu, že i v kontextu ochrany společnosti před pachateli trestných činů a individuální prevence nelze v dané věci účelu trestu jeho výkonem dosáhnout a trest se stává „holou represí postrádající přínos jak pro odsouzeného, tak i pro společnost samotnou". Konstatoval též, že doba promlčení výkonu trestu se přerušuje, jestliže opatření směřující k výkonu trestu jsou učiněna především ve vztahu k samotnému odsouzenému a jsou efektivní. Na tento nález později odkázalo usnesení ze dne 29. 3. 2012 sp. zn. II. ÚS 2699/08 argumentem, že „formálním úkonům účinek přerušující promlčení přiznat nelze".**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka, soudkyně Kateřiny Šimáčkové a soudce Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) ve věci ústavní stížnosti stěžovatele A. Ü., t. č. ve výkonu trestu ve věznici Praha-Pankrác, Soudní 988/1, Praha 4, právně zastoupeného JUDr. Michalem Zemanem, advokátem, se sídlem Navrátilova 664/10, Praha 1, proti postupu Krajského soudu v Plzni ve věci návrhu na promlčení výkonu trestu uloženého stěžovateli rozsudkem téhož soudu ze dne 28. 9. 1989 sp. zn. 1 T 7/1989, za účasti Krajského soudu v Plzni jako účastníka řízení, takto:

**I. Postupem Krajského soudu v Plzni ve věci sp. zn. 1 T 7/1989 spočívajícím ve sdělení předsedy senátu tohoto soudu ze dne 2. 3. 2018 jsou porušována základní práva stěžovatele na osobní svobodu a spravedlivý proces zaručená v čl. 8 odst. 1 a 2 a v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Krajskému soudu v Plzni se zakazuje pokračovat v porušování základních práv a svobod stěžovatele zaručených v čl. 8 odst. 1 a 2 a v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a přikazuje se mu neprodleně rozhodnout o návrhu stěžovatele na promlčení doby výkonu trestu.**

# Odůvodnění

## I. Stížnostní námitky, podstatný obsah trestního řízení o meritu věci a bezprostředně navazující skutečnosti

1. Ústavní stížností ze dne 2. 5. 2018 se stěžovatel domáhá zrušení sdělení předsedy trestního senátu (viz zejména body 5 a 11 nálezu; dále jen „sdělení“ či „sdělení předsedy senátu“) Krajského soudu v Plzni (dále též jen „krajský soud“) ze dne 2. 3. 2018 č. j. 1 T 7/1989--835. Napadeným obsahem sdělení nevyhověl předseda senátu tohoto soudu návrhu stěžovatele, podanému v intencích ustanovení § 350k zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „trestní řád“), na vyslovení promlčení výkonu trestu, neboť neshledal důvody pro takové rozhodnutí. Stížnost proti sdělení předsedy senátu Vrchní soud v Praze bez rozhodnutí vrátil soudu prvního stupně.

2. Stěžovatel je přesvědčen, že napadeným sdělením došlo k zásahu do jeho základních práv, především zbavením osobní svobody, přičemž výslovně vyjmenovává čl. 2, čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy. Tvrdí, že se tak stalo za situace, kdy již uběhla zákonem stanovená promlčecí doba pro výkon trestu odnětí svobody, jejž nyní na základě nařízení výkonu trestu vydaného krajským soudem v rozporu se zákonem vykonává.

3. Podle obsahu Ústavním soudem vyžádaného trestního spisu byl stěžovatel rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 9. 1989 č. j. 1 T 7/89-329 uznán vinným z pokusu trestného činu vraždy podle § 8 odst. 1 a § 219 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „trestní zákon“), spáchaného dne 3. 12. 1988, za což byl odsouzen podle § 219 trestního zákona k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v trvání deseti a půl roku. Pro výkon trestu byl stěžovatel zařazen do druhé nápravně výchovné skupiny; krajský soud mu též uložil trest propadnutí věci (kuchyňského nože) a povinnost zaplatit náhradu škody poškozenému K. A. ve výši 24 767 Kč (ten uplatnil náklady spojené s léčením a žádal, aby stěžovatel nebyl trestně stíhán). Tehdejší obhájce stěžovatele podal proti rozsudku odvolání k Nejvyššímu soudu České republiky, který je projednal ve veřejném zasedání konaném dne 14. 12. 1992 a odvolání stěžovatele podle ustanovení § 256 trestního řádu usnesením z téhož dne pod sp. zn. 3 To 56/90 zamítl.

4. Rozsudek krajského soudu ve spojení s usnesením Nejvyššího soudu České republiky nabyl právní moc dne 14. 12. 1992. Stěžovatel strávil v průběhu trestního řízení celkem 1 rok a 7 měsíců ve vazbě, z níž byl pro uplynutí (tehdy nově upravené) nejvyšší přípustné doby trvání vazby propuštěn dne 3. 7. 1990. Stěžovatel poté odcestoval na adresu svého trvalého pobytu v Turecku, kde se zdržoval, vychoval zde po smrti manželky v roce 1987 tři syny, řádně pracoval a podle jeho tvrzení jej krajský soud ani nikdo jiný nadále nekontaktoval. Po 27 letech byl dne 21. 12. 2017 zadržen ve Švédsku při návštěvě svého syna, a to na základě evropského zatýkacího rozkazu vydaného Krajským soudem v Plzni dne 12. 5. 2017; poté byl předán do České republiky k výkonu trestu (k této fázi postupu krajského soudu a navazujícím skutečnostem viz níže).

5. Podle svých tvrzení podal stěžovatel návrh na vydání usnesení o promlčení výkonu trestu, byl však vyrozuměn sdělením předsedy senátu krajského soudu ze dne 2. 3. 2018 o tom, že nebyly shledány důvody pro (kladné) rozhodnutí o promlčení výkonu trestu podle § 350k trestního řádu. Krajský soud mimo jiné uvedl, že pokud se stěžovatel již v době právní moci odsuzujícího rozsudku zdržoval ve svém domovském státě a posléze z pracovních důvodů (po celý produktivní život byl řidičem mezinárodní kamionové dopravy) cestoval v různých státech Evropy, pak se zdržoval mimo území České republiky. Pokud mu Česká republika podle jeho tvrzení i dalších jím přiložených listin (o pobytech v dalších evropských státech) opakovaně udělila vízum v letech 2005–2006, pak se jednalo o jen krátký časový úsek započtu do

promlčecí doby, jinak tato (v délce 15 let) neběžela. Krajský soud též konstatoval, že dne 12. 1. 2000 tehdejší předseda senátu Krajského soudu v Plzni vydal mezinárodní zatýkací rozkaz podle § 376 odst. 1 trestního řádu; ten byl sice dne 29. 1. 2014 odvolán, nikoli však proto, že by obsahoval řadu nedostatků (jak uvádí stěžovatel v návrhu), avšak proto, že turecká strana po dlouhou dobu nereagovala na dožádání české strany (včetně žádosti české strany o předání trestního řízení do Turecka).

6. Stěžovatel v ústavní stížnosti s postupem předsedy senátu krajského soudu nesouhlasí. Namítá, že až do svého zadržení ve Švédsku v roce 2017 neměl důvod se domnívat, že by měl nastoupit v České republice výkon trestu. Po svém návratu do Turecké republiky žil se svou rodinou a jako řidič se z pracovních důvodů intenzivně pohyboval po celé Evropě, včetně Československa a České republiky, v letech 1990–2011.

7. Podle stěžovatele je závěr sdělení předsedy senátu o nezapočítání doby, po níž se zdržoval v cizině, nesprávný. Použitelná právní úprava totiž stanovila, že promlčecí doba neběží (k tíži odsouzeného) jen tehdy, je-li jeho pobyt mimo zemi výkonu trestu neoprávněný. To se však evidentně nestalo, neboť stěžovatel se jako odsouzený trestnímu řízení nikdy a nijak nevyhýbal a žil v dobré víře, že jeho trest byl amnestován v rámci tehdejších rozsáhlých amnestií. Ve vztahu k zatýkacímu rozkazu krajského soudu z roku 2000 tvrdí stěžovatel, že je třeba vzít v úvahu jeho adresování Ministerstvu spravedlnosti, nikoli jemu samotnému. Z trestního spisu nevyplývá, že by jej krajský soud nebo kdokoliv jiný kontaktoval a pokusil se mu cokoliv doručit; tato pasivita mu nemůže být kladena k tíži. Podle něj by mohla být promlčecí doba přerušena až vydáním evropského zatýkacího rozkazu v roce 2017, to se však stalo až 25 let po pravomocném skončení trestního řízení a po uplynutí promlčecí doby výkonu trestu v délce 15 let.

## II. Vyjádření účastníka řízení

8. K obsahu ústavní stížnosti se vyjádřil krajský soud. Podle předsedy senátu se ústavní stížností napadený procesní úkon týkal žádosti stěžovatele o upuštění od výkonu zbytku trestu odnětí svobody ve smyslu § 327 odst. 3 trestního řádu, nikoli však vyslovení promlčení trestního stíhání. Je pravda, že stěžovatel se vydání i takového rozhodnutí domáhal, bylo mu však sděleno, proč nemůže být výkon trestu odnětí svobody promlčen. Shodně se k témuž vyjádřil i Vrchní soud v Praze.

9. Stěžovatel v replice doplnil, že podal-li jeho předchozí obhájce ke krajskému soudu návrh na vydání usnesení o promlčení výkonu trestu, pak podle jeho názoru je sdělení předsedy senátu ze dne 2. 3. 2018 obsahově rozhodnutím; při jiném výkladu by mu byla upřena ochrana jeho práv a neměl by se nadále proti promlčení trestního stíhání jak bránit. V ostatním odkázal na svou ústavní stížnost.

## III. Procesní předpoklady pro projednání ústavní stížnosti

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 došlo k zásahu do jeho základních práv, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva, resp. v posuzované věci dalšími nedisponoval. Ústavní stížnost je tedy přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

11. Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost v projednávaném případě nemůže směřovat proti rozhodnutí, neboť sdělení předsedy senátu ze dne 2. 3. 2018 rozhodnutím ve smyslu zákona o Ústavním soudu není. O návrhu stěžovatele na vyslovení promlčení výkonu trestu nemusel krajský soud tak, jak jej posoudil, rozhodnout formou usnesení (srov. usnesení

ze dne 7. 11. 2017 sp. zn. III. ÚS 4217/16); musel by tak učinit, jestliže by dospěl podle ustanovení § 350k trestního řádu k pozitivnímu závěru o promlčení. V dosavadní procesní situaci ovšem představuje sdělení předsedy senátu ze dne 2. 3. 2018 tzv. jiný zásah orgánu veřejné moci podle ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) i následujících zákona o Ústavním soudu; jde o legislativní zkratku pro různé formy výkonu veřejné moci potenciálně kolidující se základními právy či svobodami. Není přitom důležité označení aktu státního orgánu, ale jeho obsah, jenž musí být způsobilý zasáhnout do právní sféry jeho adresáta, zde stěžovatele. V posuzované věci o takový zásah nepochybně jde, poněvadž ve sdělení je vysloven závěr, jímž se odmítá v důsledku určitého právního názoru krajského soudu rozhodnout o promlčení výkonu trestu formou usnesení.

## IV. Právní posouzení věci

12. Ústavní soud není součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy), nýbrž je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy); není tedy povolán k instančnímu přezkumu rozhodnutí obecných soudů. Jeho pravomoc je založena výlučně k přezkumu, zda v řízení nebo rozhodnutími posléze vydanými nebyly dotčeny předpisy ústavního pořádku chráněná práva nebo svobody účastníků řízení a zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy (zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé). Ústavněprávním požadavkem též je, aby soudy vydaná rozhodnutí i jejich postupy byly řádně, tedy bezrozporně a při použití a výkladu věci odpovídajících právních norem, srozumitelně a logicky odůvodněny.

13. Ústavní soud přezkoumal napadený postup Krajského soudu v Plzni prizmatem stěžovatelem v ústavní stížnosti uplatněných námitek a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

14. Úvodem vlastního přezkumu považuje Ústavní soud za nezbytné upozornit na premisu, z níž (též) vychází. Posuzovanou věc provázejí mimořádné okolnosti, od propuštění stěžovatele z vazby ještě v průběhu trestního stíhání pro překročení nově stanoveného limitu omezení osobní svobody, přes váznoucí mezinárodní spolupráci při zjišťování následného místa pobytu odsouzeného (determinovanou také povahou zaměstnání stěžovatele), až po jeho následné dodání do výkonu zbytku trestu odnětí svobody do České republiky v roce 2017, tedy téměř po 30 letech od okamžiku, kdy byl trestný čin spáchán (a poté, co stěžovatel prožil na svobodě většinu svého produktivního života). Při posouzení právní otázky promlčení výkonu trestu nemohl proto Ústavní soud odhlédnout ani od principu individuální spravedlnosti; ten, jakkoli většinou neobstojí při řešení jednodušších případů v konfrontaci s principem právní jistoty, může nalézt své uplatnění – ve spojení se zásadou *in favorem libertatis* – ve věcech skutkově nebo právně složitých (hard cases). O tom svědčí například nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 224/98 ze dne 8. 7. 1999 (N 98/15 SbNU 17), sp. zn. I. ÚS 2166/10 ze dne 22. 2. 2011 (N 21/60 SbNU 215), sp. zn. II. ÚS 2027/17 ze dne 7. 8. 2017 (N 137/86 SbNU 315) nebo sp. zn. II. ÚS 2941/17 ze dne 24. 4. 2018 (N 78/89 SbNU 195).

### IV. a) Východiska přezkumu – procesní úkony soudu spojené s jiným zásahem, legalita zásahu do osobní svobody, legitimní cíl právní úpravy promlčení výkonu trestu a kritéria přezkumu napadeného zásahu do základních práv a svobod

15. S odstupem od právní moci odsuzujícího rozsudku v roce 1992 došlo k vydání mezinárodního zatýkacího rozkazu v roce 2000 a posléze k jeho odvolání v roce 2014 (29. 1., s bezprostředně dne 30. 1. následujícím příkazem krajského soudu k dodání odsouzeného do výkonu trestu odnětí svobody), vše uvedené v mezidobí provázeno dotazováním, resp. zjišťováním u turecké strany na úrovni exekutivních orgánů. Dne 12. 5. 2017 byl krajským soudem vydán evropský zatýkací rozkaz, přičemž ten i všechny další procesní úkony, vedené stále pod spisem zn. 1 T 7/(19)89, byly prováděny v souladu s ustanoveními zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, ve znění pozdějších

předpisů, (§ 190–198, 78–85). Po žádosti o provedení nezbytných opatření, směrované dne 6. 9. 2017 již do Švédska, byl tamtéž dne 21. 12. 2017 stěžovatel zadržen a dne 23. 1. 2018 dopraven do České republiky. Mezitím již byl dne 4. 1. 2018 podle § 321 odst. 1 trestního řádu nařízen výkon trestu, který byl po realizaci dodání stěžovatele do České republiky neprodleně uskutečněn.

16. Dne 22. 2. 2018 podal stěžovatel prostřednictvím svého právního zástupce návrh na vydání usnesení o promlčení výkonu trestu. Tento návrh obsahuje podrobné údaje o pobytu či pobytech stěžovatele v mezidobí od propuštění z vazby, doložené listinami. Opírá se též o osobní údaje, podle nichž mj. stěžovatel po smrti své manželky v roce 1987 vychoval tři děti a trpí ischemickou chorobou srdeční v chronickém stadiu (též doloženo lékařskou zprávou).

17. Na tento návrh reagoval předseda senátu krajského soudu dne 2. 3. 2018 sdělením, kvalifikovaným nyní při ústavním přezkumu jako tzv. jiný zásah orgánu veřejné moci. V textu sdělení jsou vyvraceny argumenty stěžovatele; podrobně je text posouzen níže v rámci řešení otázek stavení a přerušení doby promlčení výkonu trestu.

18. Stěžovatel podal současně též, opět prostřednictvím právního zástupce, žádost o upuštění od výkonu zbytku trestu odnětí svobody podle § 327 trestního řádu, odůvodněnou převážně jeho zdravotním stavem. Žádost byla krajským soudem zamítnuta usnesením ze dne 11. 4. 2018 a stížnost stěžovatele proti tomuto usnesení byla zamítnuta Vrchním soudem v Praze dne 30. 4. 2018. V rámci svého odůvodnění se stížnostní soud vyjádřil též k otázce promlčení výkonu trestu a dovodil, že se tak nestalo, neboť došlo k přerušení promlčecí doby.

19. K odpovědi na návrh odsouzeného stěžovatele na vydání usnesení o promlčení výkonu trestu formou sdělení ze dne 2. 3. 2018 byl příslušný předseda senátu nepochybně formálně, a ze svého hlediska i materiálně, oprávněn. Jestliže soudce dospěje k závěru, že nedošlo k promlčení výkonu trestu, pak o tom nemusí vydávat usnesení. K rozhodnutí formou usnesení je podle konstantní interpretace ustanovení § 350k trestního řádu, především po novele trestního řádu provedené zákonem č. 459/2011 Sb., povinen jen tehdy, když (pozitivně) dovodí, že k promlčení výkonu trestu došlo.

20. Podle konstantního znění právní úpravy, zakotvené dříve v ustanovení § 68 trestního zákona a nyní v § 94 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní zákoník“), počíná doba promlčení výkonu trestu běžet dnem právní moci odsuzujícího rozsudku, s výjimkou podmíněného trestu, u něhož je určujícím den rozhodnutí, že se trest vykoná. Okamžik formální (nabytí právní moci) i materiální neodvratitelnosti trestu je tedy určující pro počátek běhu doby promlčení jeho výkonu; v případě stěžovatele jde o datum 14. 12. 1992.

21. Legitimním cílem trestněprávní úpravy doby promlčení výkonu trestu, jež má hmotněprávní povahu, je otevřít časový úsek, v němž jsou dány podmínky k výkonu trestu, a stanovením přiměřené doby promlčení působit v zájmu právní jistoty na státní moc i odsouzeného, aby byl trest řádně vykonán. Promlčecí doba neběží po období, v němž nelze trest vykonat (stavení promlčecí doby), a začíná přerušením běžet znovu pro kvalifikované a pro ochranu společnosti významné důvody na straně odsouzeného spočívající buď ve vyhýbání se výkonu trestu, nebo v následném spáchání stejně závažného nebo závažnějšího trestného činu (přerušení promlčecí doby).

22. Při úvahách soudu a jeho případném rozhodnutí o promlčení výkonu trestu vychází trestní soud především z obsahu spisu. Podle jednotlivých důvodů stavení či přerušení promlčecí doby však musí vzít v úvahu též tvrzení odsouzeného, na němž leží příslušný díl důkazního břemene. V posuzovaném případě se opírá stěžovatel, vedle námitky promlčení a předestření relevantních skutečností, zejména o argument teleologický: účel trestu již nemůže být po letech naplněn. Kromě toho tvrdí, že se výkonu trestu nevyhýbal, což souvisí s jeho osobním statusem cizince ze státu mimo Evropskou unii.

23. V řízení vyvolaném návrhem stěžovatele mělo dojít k opomenutí tvrzení a důkazů je podporujících; tedy ke stavu, za něhož stěžovatel nemohl účinně uplatnit procesní nástroje, jež měl k dispozici. Tento stav se označuje jako porušení principu rovnosti zbraní. Za účelem zjištění, zda byl daný princip – s ústavními následky – porušen, je třeba z hlediska dané fáze vykonávacího řízení trestního posoudit, zda obecný soud postupoval při svém zásahu do práv stěžovatele proporcionálně, tedy zda sledoval výše vytyčený legitimní cíl právní úpravy a zda jej realizoval postupem (formálními prostředky, obsahem hodnoticích úvah), jenž lze ve vztahu k tomuto cíli považovat za přiměřený.

**IV. b) Stavení doby promlčení výkonu trestu**

24. Rozhodná právní úprava institutu stavení promlčecí doby výkonu trestu vykazuje intertemporální aspekt a Ústavní soud vychází z ustanovení § 68 trestního zákona ve znění ke dni právní moci odsuzujícího rozsudku, jež následuje:

(2) Promlčecí doba počíná právní mocí rozsudku a při podmíněném odsouzení právní mocí rozhodnutí, že se trest vykoná. Do promlčecí doby se nezapočítává doba, po kterou nebylo možno trest vykonat proto, že se odsouzený neoprávněně zdržoval v cizině, nebo byl na něm vykonáván jiný trest odnětí svobody. […]

Stran podmínky, že se odsouzený „neoprávněně“ zdržoval v cizině, platila tato úprava do dne 31. 12. 1993, neboť od 1. 1. 1994 nabylo na základě novely trestního zákona provedené zákonem č. 290/1993 Sb. (konkrétně bod 33) účinnost takové znění zákona, z něhož byla podmínka neoprávněnosti zdržování se v cizině vypuštěna a postačovala (stačí i dnes, viz § 94 odst. 3 trestního zákoníku) již samotná skutečnost, že se odsouzený během promlčecí doby v cizině „zdržoval“.

25. Výraz „neoprávněně“ byl aplikačně do značné míry spojen s minulostí. Pobyt pachatele v cizině se skutečně považoval za důvod ke stavení promlčecí doby (například také trestního stíhání) tehdy, šlo-li o neoprávněný, tedy státními orgány nepovolený pobyt (rozhodnutí sp. zn. 7 Tz 64/85 in Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek, Rt č. 21/1987). Dobový výkladový pramen – K. Matys a kol. Trestní zákon. Komentář. I. Část obecná. 2. vydání. Praha: Panorama, 1980, s. 318 – v této souvislosti přímo odkazoval na trestný čin opuštění republiky podle § 109 trestního zákona. Ani od roku 1990 však smysl tohoto pojmu, jakkoli do určité míry obsoletního, nemusel zůstat podle konkrétní situace a ve spojení s navazujícím textem zcela vyprázdněn. Jeho smyslem bylo vyhýbání se výkonu trestu, tedy „útěk před spravedlností“.

26. Vypuštěním popsaného pojmu se od 1. 1. 1994 změnil právní stav pro orgány činné v trestním řízení i odsouzeného. Promlčecí doba výkonu trestu se v zásadě staví samotným faktem zdržování se v cizině, a to kdekoli mimo území České republiky. Aby běžela promlčecí doba, presumuje se připravenost vykonat trest; odsouzený musí být „k dispozici“ pro opatření směřující k výkonu trestu. Výklad zákona není však takto vyhraněný. Podle komentáře zákon nerozlišuje, z jakých příčin odsouzený pobýval v cizině, ale „není rozumný důvod pro to, aby se do promlčecí doby nezapočítávala doba, po kterou se odsouzený zdržoval v cizině oprávněně z důvodů rekreace nebo plnění služebních nebo pracovních povinností, pokud jinak byl kontaktní na adrese evidovaného místa bydliště v České republice. Zjištění přesné doby pobytu odsouzeného v cizině je často velmi obtížné, zejména pobýval-li na území jiného členského státu Evropské unie, v rámci které je pohyb osob volný a neumožňuje přesnou evidenci překročení státní hranice. Ve vykonávacím řízení musí být existence této stavící překážky včetně vymezení doby jejího trvání spolehlivě prokázána opatřenými důkazy“ [Augustinová, P. in Draštík/Fremr/Durdík/Růžička/Sotolář a kolektiv. Trestní zákoník. Komentář. I. díl (§ 1 až 232). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, s. 684].

27. Srovnání obou právních úprav stavení promlčení výkonu trestu s předělem v datu 1. 1. 1994 vede k zobecnění, že v období před uvedeným datem (reálně od roku 1990) mohl být

při posuzování běhu promlčecí doby postižen jejím stavením odsouzený, který se aktivně vyhýbal spravedlnosti (byl v cizině „na útěku“ před ní), zatímco po uvedeném datu se pro případ stavení promlčecí doby klade akcent již na nedostatečnou součinnost odsouzeného. Ten má zásadně být připraven pro opatření směřující k výkonu trestu na území České republiky a ve sporných situacích nepřítomnosti je důkazní břemeno na něm.

28. Stěžovatel, u něhož lze při povědomí o četnosti a obtížnosti právních úprav v Československu a České republice bezprostředně po roce 1989 jen nesnadno trvat na zásadě, že neznalost zákona neomlouvá, prokazoval v podrobném podání ze dne 22. 2. 2018 své pracovní aktivity a rodinné poměry v období, o něž jde. Dokumentoval své pracovní cesty řidiče dálkové kamionové dopravy a krajský soud obsah jeho podání nezpochybnil. Nelze tedy dovodit, že se stěžovatel v období běhu promlčecí doby výkonu trestu aktivně vyhýbal spravedlnosti, či dokonce byl na útěku před ní.

29. II. senát Ústavního soudu považuje za přiléhavé a pro odsouzeného aplikačně příznivější, aby za základ právního posouzení otázky stavení promlčecí doby výkonu trestu stěžovatele bylo vzato ustanovení § 68 odst. 2 trestního zákona účinné v době právní moci odsuzujícího rozsudku (viz bod 25 výše). V rámci aplikace principu přednosti příznivějšího rozhodnutí, jenž se ve svém materiálním pojetí vztahuje k řízení jako celku [nález ze dne 22. 1. 2001 sp. zn. IV. ÚS 158/2000 (N 12/21 SbNU 91)], musí nabýt vrchu atypické a nezaměnitelné okolnosti případu. Stěžovatel neunikal spravedlnosti, pohyboval se pracovně na území členských států Evropské unie a prokazuje, že mohl být průběžně zadržen a do výkonu trestu dodán. Blíží se 70 rokům věku a slovy níže citovaného nálezu sp. zn. IV. ÚS 144/05 (bod 35 níže) se výkon jeho trestu stal holou represí, jež postrádá smysl pro odsouzeného i společnost.

30. Krajský soud, jenž posuzoval stěžovatelovu žádost o vyslovení promlčení výkonu trestu a reagoval sdělením ze dne 2. 3. 2018, tedy nereagoval na vzniklý skutkový a právní stav správně. Uvedl, že vychází „[…] z ustanovení § 94 tr. řádu (sic!), ze kterého je mj. zřejmé, že do promlčecí doby se nezapočítává doba, po kterou nebylo možno trest vykonat proto, že se odsouzený zdržoval v cizině“. Aplikoval tak současnou právní úpravu institutu stavení promlčecí doby výkonu trestu a z jeho pohledu stěžovatel, dokládající široce svůj pobyt v cizině, vlastně argumentoval proti sobě.

31. Jiný zásah orgánu veřejné moci ze dne 2. 3. 2018, proti němuž stěžovatel brojí, tedy po nedostatečném posouzení rozhodných skutečností případu nesledoval legitimní cíl právní úpravy stavení promlčecí doby výkonu trestu, a nemohl být tak ani přiměřený co do prostředku, který byl takto zvolen. Stěžovatel se nezdržoval v cizině neoprávněně ve smyslu zákona a ke stavení promlčecí doby v jeho případě nedošlo.

### IV. c) Přerušení doby promlčení výkonu trestu

32. Stále totožná právní úprava, dříve obsažená v § 68 trestního zákona a nyní vtělená do ustanovení § 94 trestního zákoníku, zní takto:

(4) Promlčecí doba se přerušuje,

a) učinil-li soud opatření směřující k výkonu trestu, o jehož promlčení jde, nebo

[…]

33. Krajský soud se otázkou přerušení doby promlčení výkonu trestu nezabýval ve sdělení předsedy senátu vůbec. Vrchní soud v Praze, který posoudil věc stěžovatele dne 30. 4. 2018 pod sp. zn. 7 To 38/2018 formou zamítavého usnesení, bezprostředně reagoval na usnesení krajského soudu o žádosti stěžovatele o upuštění od zbytku výkonu trestu, obsažené alternativně v jeho podání z 22. 2. 2018 (bod 18), avšak k otázce přerušení promlčecí doby se velmi stručně vyjádřil. Uvedl, že „promlčení bylo ve lhůtě uvedené v § 68 odst. 1 písm. b) trestního zákona č. 140/1961 Sb., platného do 31. 12. 1993, opakovaně (ve dnech 12. 1. 2000, 30. 1. 2014 a 12. 5. 2017) přerušeno“. Jak plyne z dříve zde uvedených údajů, k přerušení mělo podle stížnostní instance dojít vydáním mezinárodního zatýkacího rozkazu, příkazem krajského

soudu k dodání odsouzeného do výkonu trestu odnětí svobody (body 5 a 15 nálezu) a vydáním evropského zatýkacího rozkazu.

34. K otázce přerušení promlčecí doby pro výkon trestu se Ústavní soud vyslovil v několika rozhodnutích, z nichž zásadním je nález ze dne 29. 8. 2005 sp. zn. IV. ÚS 144/05 ve znění opravného usnesení ze dne 29. 9. 2005 (N 166/38 SbNU 327) vydaný ve věci, v níž se stěžovatel úmyslně 11 let vyhýbal nástupu do výkonu dvouletého nepodmíněného trestu odnětí svobody (s pětiletou promlčecí dobou). Ústavní soud shledal ze zjištěných okolností, že stížnost je důvodná. Dovodil kromě závěru o promlčení výkonu trestu, že i v kontextu ochrany společnosti před pachateli trestných činů a individuální prevence nelze v dané věci účelu trestu jeho výkonem dosáhnout a trest se stává „holou represí postrádající přínos jak pro odsouzeného, tak i pro společnost samotnou“. Konstatoval též, že doba promlčení výkonu trestu se přerušuje, jestliže opatření směřující k výkonu trestu jsou učiněna především ve vztahu k samotnému odsouzenému a jsou efektivní. Na tento nález později odkázalo usnesení ze dne 29. 3. 2012 sp. zn. II. ÚS 2699/08 argumentem, že „formálním úkonům účinek přerušující promlčení přiznat nelze“.

35. K problematice zaujalo trestní kolegium Nejvyššího soudu stanovisko sp. zn. Tpjn 30/2011 ze dne 1. 12. 2011, publikované ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, roč. 2012 pod č. 2. Opatřeními soudu směřujícími k výkonu trestu odnětí svobody je podle stanoviska třeba rozumět procesní úkony zaměřené na to, aby byl uskutečněn obsah uloženého trestu. Jde-li o výkon nepodmíněného trestu odnětí svobody, jsou takovými opatřeními (§ 321 odst. 1 trestního řádu) nařízení výkonu trestu a výzva odsouzenému, je-li na svobodě, aby trest ve stanovené lhůtě nastoupil. Jedná se o úkony činěné předsedou senátu, bez nichž by nebylo možné započít s výkonem trestu odnětí svobody ve věznici. Za opatření směřující k výkonu trestu odnětí svobody se považuje rovněž nařízení předsedy senátu, aby odsouzený byl dodán do výkonu trestu (příkaz k dodání do výkonu trestu), jež má oporu v ustanovení § 321 odst. 3 a 4 trestního řádu. Jeho vydání přichází podle zákona v úvahu tehdy, jestliže odsouzený nenastoupí trest ve lhůtě, která mu byla poskytnuta, nebo bylo-li z konkrétních skutečností zjištěno, že jeho pobyt na svobodě je nebezpečný, nebo jestliže z jeho jednání nebo dalších konkrétních skutečností vyplývá důvodná obava, že uprchne nebo se bude skrývat. K obsahu nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 144/05 Nejvyšší soud konstatoval, že jediným úkonem soudu směřujícím přímo k odsouzenému je výzva k nástupu do výkonu trestu (§ 321 odst. 1 trestního řádu). Ostatní úkony směřují k odsouzenému nepřímo prostřednictvím jiných orgánů.

36. Optikou takto nastavené interpretace rozhodného ustanovení je třeba posuzovat i běh doby promlčení výkonu trestu z hlediska jejího přerušení v nyní posuzované věci. Nelze současně ztratit ze zřetele, že přerušení promlčecí doby má obzvláště závažný důsledek – tato doba začíná ve kterémkoli okamžiku svého dosavadního běhu běžet znovu (§ 94 odst. 5 trestního zákoníku). Podstatným je smysl a účel institutu přerušení promlčecí doby, který je nutné vnímat také v sociálním kontextu, tedy v relaci ke společnosti i odsouzenému, jak ukázal Ústavní soud již v nálezu sp. zn. IV. ÚS 144/05.

37. Jakkoli se Ústavní soud obvykle neocitá v roli interpreta podústavního práva, musí tak v ústavně konformním rámci učinit, jestliže se obecné soudy svého úkolu ve věci, v níž navíc jde o zbavení osobní svobody jednotlivce, stran otázky přerušení promlčecí doby výkonu trestu dosud náležitě nezhostily. Stěžovatel svůj díl důkazního břemene unesl – přinejmenším potud, že jeho tvrzení o tom, jak vnímal postup českých orgánů činných v trestním řízení a jaké byly jeho osobní poměry a pracovní aktivity v mezidobí, zůstala nezpochybněna. Obecné soudy, zejména krajský soud (a potažmo jím dožádané exekutivní orgány) zajisté neměl za vzniklé situace snadnou úlohu. Přesto je však nezbytné konstatovat, že ze tří v úvahu přicházejících procesních úkonů, za něž stížnostní soud označil oba zatýkací rozkazy a příkaz k dodání do výkonu trestu, mohou – i nad rámec vytyčený ve stanovisku Tpjn 30/2011 – obstát jako opatření směřující k výkonu trestu, a tedy přerušující promlčecí dobu, zatýkací rozkazy ze

dnů 12. 1. 2000 (nikoli bez výhrad k jeho efektivnosti z pohledu následných úkonů směřujících k jeho realizaci) a 12. 5. 2017 (evropský; stejně tak jsou relevantní procesní úkony po něm následující).

38. Jinak je tomu u příkazu předsedy senátu krajského soudu, kterým se dne 30. 1. 2014, den po odvolání prvního ze zatýkacích rozkazů, nařizuje dodání stěžovatele do výkonu trestu. Příkaz k dodání do výkonu trestu se opírá o ustanovení § 321 odst. 3 trestního řádu a vydává se tehdy, je-li pobyt odsouzeného na svobodě nebezpečný nebo existuje na základě jednání odsouzeného či dalších konkrétních skutečností důvodná obava, že uprchne nebo se bude skrývat. Jak se podává z předmětného příkazu ze dne 30. 1. 2014 (svou podstatou formulářového úkonu, viz č. l. 592 spisu zn. 1 T 7/89), nebyly žádné údaje o odsouzeném kromě data narození a stále shodného bydliště známy. Z obsahu spisu je však patrno, že šetření, resp. vyžadování údajů o odsouzeném ustrnulo desítky let předtím a několik let poté (s výjimkou negativního aktuálního zjištění o cestovním pase a upřesnění čísla popisného a ulice v obci bydliště, zjištěno odborem mezinárodní policejní spolupráce Policejního prezidia České republiky, přípis z 12. 8. 2014, č. l. 605) právě a jen na údajích v příkaze vyplněných. Za těchto okolností nelze dost dobře dovodit naplnění zákonných podmínek vydání předmětného příkazu, a tedy ani předpoklad, že by měl být takový procesní úkon – v intencích nálezu sp. zn. IV. ÚS 144/05 – efektivní, nikoli jen formální. Ostatně ani ze spisu není patrno, že by krajský soud využil své znalosti adresy bydliště odsouzeného v cizině jinak než pro účely kontaktu s orgány exekutivy. Jde přitom o procesní úkon, s nímž jsou spojovány v daném momentě ty nejzávažnější účinky z hlediska promlčecí doby výkonu trestu; ta se měla, vzato z pohledu všech tří v úvahu přicházejících opatření, přerušit a běžet znovu.

39. Ústavní soud nepovažuje příkaz k dodání do výkonu trestu ze dne 30. 1. 2014 za takový procesní úkon či opatření, jenž by přerušoval běh promlčecí doby podle ustanovení § 94 odst. 4 písm. a) trestního zákoníku. Zbývá tedy časový úsek mezi oběma zatýkacími rozkazy, jenž přesahuje 17 let, a tedy i zákonnou patnáctiletou promlčecí dobu vztahující se ke stěžovateli. Jinak vyjádřeno, promlčecí doba výkonu trestu, jež začala běžet znovu přerušením dne 12. 1. 2000, skončila dne 12. 1. 2015 a evropský zatýkací rozkaz byl vydán dne 12. 5. 2017 již po jejím uplynutí, jak je oprávněně namítnuto stěžovatelem. Obecným soudem nezohledněné porušení podústavního práva pak vede k ústavně souladnému konstatování, že postup obecného soudu při rozhodování o přerušení promlčecí doby nebyl prostředkem způsobilým naplnit legitimní cíl zákonné úpravy a že výkon trestu stěžovatelem je promlčen z hlediska aplikace institutů stavení i přerušení promlčecí doby.

## V. Závěr

40. Ústavní soud na základě shora uvedeného uzavírá, že sdělením předsedy senátu Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 3. 2018 pod sp. zn. 1 T 7/(19)89 došlo v podobě jiného zásahu orgánu veřejné moci k porušení práva stěžovatele, jenž je protiústavně zbavován osobní svobody garantované mu ustanoveními čl. 8 odst. 1 a 2 Listiny. Stalo se tak procesním postupem, který ústavně vzato znamenal, v důsledku absence rozhodnutí o meritu stěžovatelova návrhu (pro něž byly naplněny materiální podmínky), porušení práva na přístup k soudu zaručeného ustanovením čl. 36 odst. 1 Listiny. Obecný soud, jehož postup je shledáván protiústavním, je povinen rozhodnout o promlčení výkonu trestu stěžovatele řádnou procesní formou, přičemž je podle ustanovení čl. 89 odst. 2 Ústavy vázán výrokem i nosnými důvody tohoto nálezu.

41. Ústavní soud proto ústavní stížnosti vyhověl [§ 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu] a Krajskému soudu v Plzni přikázal nepokračovat v porušování práva stěžovatele na osobní svobodu, a tedy řádně procesně rozhodnout [§ 82 odst. 3 písm. b) zákona o Ústavním soudu].

# Č. 111
# Ochrana advokátního tajemství při prohlídce prostor, v nichž vykonává advokacii více advokátů
# (sp. zn. II. ÚS 3533/18 ze dne 11. června 2019)

**1. Povinnost mlčenlivosti není výsadou advokáta, nýbrž jde o povinnost uloženou advokátovi v zájmu jeho klientů a pro jejich ochranu. Proto také profesionální tajemství a jeho dodržování advokátem požívá příslušné ochrany, a to zejména v situacích, kdy tato povinnost může být ohrožena v případech, jako je domovní prohlídka u advokáta nebo v jeho kanceláři prováděná podle ustanovení § 85b trestního řádu. Svým významem je tedy advokátní mlčenlivost součástí práva na spravedlivý proces. Institut advokátní mlčenlivosti, potažmo poskytování právních služeb, však na druhé straně nesmí být zneužíván k páchání trestné činnosti. Tím by totiž došlo k nepřípustnému a účelovému nadřazování uvedené „procesní" hodnoty nad hodnoty základních práv, k jejichž naplňování a ochraně má stát pozitivní povinnost, jež se realizuje též v trestním řízení.**

**2. Úprava obsažená v ustanovení § 85b trestního řádu o nahrazení souhlasu zástupce České advokátní komory k seznámení se s obsahem listin, které mohou obsahovat skutečnosti, na něž se vztahuje povinnost mlčenlivosti advokáta, je úpravou speciální a také komplexní a úplnou; proto se neuplatní ustanovení § 332 a násl. zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.**

**3. Podle ustanovení § 233 trestního řádu předseda senátu předvolá k veřejnému zasedání osoby, jejichž osobní účast při něm je nutná. O veřejném zasedání vyrozumí i osobu, která může být přímo dotčena rozhodnutím – tedy i advokáta, týká-li se předmětná prohlídka prostor, v nichž vykonává advokacii více advokátů, byť tento advokát není podezřelý ze spáchání trestného činu.**

**4. Selekce listin podle klíčových slov představuje ústavně akceptovatelný způsob pro seznámení se s obsahem velkého souboru dat uložených na elektronických nosičích.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudce Ludvíka Davida a soudkyně Kateřiny Šimáčkové ve věci ústavní stížnosti stěžovatelů 1. X1 a 2. M. V., 3. Z. B., 4. J. G., 5. M. K., 6. F. L. a 7. P. L., advokátů, všech zastoupených JUDr. Danem Dvořáčkem, advokátem, se sídlem Opletalova 37, Praha 1, směřující proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 7. 2018 sp. zn. 9 Nt 203/2015 a proti následnému jinému zásahu spočívajícímu v postupu Krajského státního zastupitelství v Brně, kterým došlo k předání listin specifikovaných v uvedeném usnesení do Spolkové republiky Německo, za účasti Krajského soudu v Brně a Krajského státního zastupitelství v Brně jako účastníků řízení a České advokátní komory, se sídlem Národní 16, Praha 1, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**I. Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 27. 7. 2018 sp. zn. 9 Nt 203/2015 bylo porušeno právo stěžovatelů J. G., M. K. a F. L. na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Toto rozhodnutí se proto ve vztahu k těmto stěžovatelům ruší.**

**III. Následným jiným zásahem spočívajícím v postupu Krajského státního zastupitelství v Brně, kterým došlo k předání listin specifikovaných v uvedeném usnesení do Spolkové republiky Německo týkajících se výkonu advokátní praxe J. G., M. K. a F. L., došlo k porušení práva těchto stěžovatelů na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**IV. Krajskému státnímu zastupitelství v Brně se zakazuje, aby pokračovalo v porušování práv stěžovatelů J. G., M. K. a F. L., a přikazuje se mu, aby obnovilo stav před porušením tím, že vyvine veškeré rozumně očekávatelné úsilí směřující k navrácení vydaných listin týkajících se výkonu advokátní praxe těchto stěžovatelů ze Spolkové republiky Německo.**

**V. Ve vztahu ke stěžovatelům X1, M. V., Z. B. a P. L. se ústavní stížnost odmítá.**

# Odůvodnění

## I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Včas podanou ústavní stížností (§ 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a splňující i ostatní zákonem stanovené podmínky řízení [§ 75 odst. 1 *a contrario*; § 30 odst. 1 a § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu] brojí stěžovatelé (pozn. Ústavního soudu: ze sdělení stěžovatelů plyne, že s účinností od 18. 3. 2019 došlo ke změně obchodní firmy stěžovatele „X1,“ na „X2“) proti v záhlaví citovanému usnesení Krajského soudu v Brně (dále též jen „krajský soud“) a následnému jinému zásahu spočívajícímu v postupu Krajského státního zastupitelství v Brně, neboť mají za to, že jimi byla porušena jejich práva zaručená čl. 26 odst. 1, čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 2 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z ústavní stížnosti a z vyžádaného soudního spisu zjistil Ústavní soud zejména následující skutečnosti.

3. Městský soud v Brně (dále též jen „městský soud“) nařídil příkazy podle ustanovení § 83a odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní řád“) ze dne 23. 10. 2015 sp. zn. 70 Nt 1410/2015, 70 Nt 1411/2015 a 70 Nt 1412/2015 prohlídku prostor advokátní kanceláře X1 v budově č. p. X3 v B., prostor advokátní kanceláře X1 ve 4. patře budovy č. p. X4 v P. a osobního motorového vozidla Volkswagen Touareg, RZ X, registrovaného na advokátní kancelář X1. Příkazy k prohlídkám byly vydány k návrhu státního zástupce Krajského státního zastupitelství v Brně (dále jen „KSZ“) na základě žádosti o právní pomoc ze Spolkové republiky Německo, Státního zastupitelství Görlitz, kde je pod sp. zn. 320 Js 14004/14 vedeno trestní řízení ve věci podezření ze spáchání trestných činů podvodu v jednočinném souběhu s obchodováním bez povolení, jakož i nedovoleného pořádání hazardních her podle § 1 odst. 1 čísla 1, § 32 odst. 1 věty 1, § 54 odst. 1 čísla 2 německého úvěrového zákona i podle § 263 odst. 1, odst. 3 čísel 1 a 2, § 284 odst. 1, odst. 3 čísla 1, § 52 a 53 německého trestního zákoníku, dílem ve formě nápomoci, jichž se měl dopustit mj. (podezřelý) M. V. Na základě této žádosti byly v České republice konány úkony trestního řízení.

4. Pro nyní projednávaný případ je relevantní prohlídka prostor v B., č. p. X3. S ohledem na skutečnost, že se jednalo o prostory, v nichž je vykonávána advokacie, byla u této prohlídky, provedené dne 3. 11. 2015, zajištěna součinnost a přítomnost zástupce České advokátní komory (dále též jen „ČAK“), jenž v intencích ustanovení § 85b trestního řádu odepřel udělit souhlas k seznámení se s obsahem zajišťovaných listin (vedle tištěných písemností se jednalo zejména o data získaná z počítačů a centrálního souborového serveru). Zajištěné listiny byly následně předány ČAK.

5. Dne 18. 11. 2015 podal soudce městského soudu u Krajského soudu v Brně návrh na vydání rozhodnutí o nahrazení souhlasu zástupce ČAK k seznámení se s obsahem shora uvedených listin (dále též jen „návrh“) podle ustanovení § 85b odst. 3 trestního řádu.

6. Ve veřejném zasedání konaném dne 26. 2. 2016 krajský soud vyhlásil dvě usnesení, kterými v odkazu na ustanovení § 335 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, (dále též jen „ZZŘS“) připustil jako účastníky řízení Z. B. a P. L. V rámci veřejného zasedání konaného dne 4. 3. 2016 předal zástupce ČAK předmětné listiny ve věci rozhodujícímu soudci.

7. Krajský soud následně (dne 22. 8. 2016) opatřením rozhodl o přibrání znalce z oboru kybernetika, se specializací počítačová kriminalita a kriminalistická počítačová expertiza, kterému uložil, aby z předložených nosičů informací zajištěných při prohlídce vyčlenil data za období od 1. 1. 2010 do 3. 11. 2015, kde se vyskytují jména a příjmení podezřelých osob a firem, a tato data shromáždil na výstupní pevný disk (zn. Seagate Barracuda s kapacitou 2 000 GB, SN: S1E1DLN2). Ze znaleckého posudku vyplynulo, že „počet analyzovaných souborů byl celkem 1 584 938, přičemž počet nalezených souborů obsahujících některé z hledaných slov byl 146 173. Z toho je zřejmé, že ze zajištěných nosičů dat byla vyčleněna data, na která se vztahuje povinnost mlčenlivosti advokáta, a že tato data nejsou vydávána“.

8. Ústavní stížností napadeným usnesením ze dne 27. 7. 2018 krajský soud návrhu soudce městského soudu vyhověl v rozsahu specifikovaném ve výroku, odvíjejícím se od shora zmíněného znaleckého posudku, přičemž vedle specifikovaných tištěných písemností zpřístupnil pouze data, která se týkají stěžovatele M. V. a podezřelých firem. Zbývající data, která se týkala ostatních klientů dotčených advokátů, vrátil zpět ČAK. Soud současně nevyhověl žádosti stěžovatele M. V. o vytvoření kopie nosiče CD s vyfiltrovanými soubory, a to s odůvodněním, že to neumožňují ustanovení § 85b odst. 7 a 8 trestního řádu, dle kterých soudce učiní opatření, aby se navrhovatel a ani nikdo jiný o obsahu listin při veřejném zasedání nemohl dovědět. Soud uvedl, že s obsahem listin se může seznámit pouze soudce.

9. Následným postupem KSZ došlo dne 1. 8. 2018 k vydání specifikovaných listin justičním orgánům Spolkové republiky Německo.

## II. Argumentace stěžovatelů

10. Proti shora citovanému usnesení krajského soudu a postupu KSZ stěžovatelé brojí nyní předkládanou ústavní stížností. V ní úvodem polemizují nad ústavností samotných prohlídek, které, jak sami uvádějí, již napadli ústavními stížnostmi projednanými zdejším soudem pod sp. zn. II. ÚS 3858/15 a sp. zn. I. ÚS 3859/15 (pozn. Ústavního soudu: obě stížnosti byly odmítnuty pro zjevnou neopodstatněnost; viz usnesení sp. zn. II. ÚS 3858/15 ze dne 24. 2. 2016 a usnesení sp. zn. I. ÚS 3859/15 ze dne 24. 2. 2016). Jádrem nynější stížnosti je argumentace, že některým stěžovatelům (konkrétně J. G., M. K. a F. L.) bylo zcela odepřeno jejich právo zaručené čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny, neboť je krajský soud vůbec nepojal jako účastníky řízení, byť k tomu byl přizvanými účastníky opakovaně vybízen. Tito nepřizvaní (opomenutí) účastníci, spolupracující advokáti, přitom měli na centrálním serveru uloženu svoji „kompletní právní praxi“, v důsledku čehož došlo rovněž k vydání jejich listin, aniž by však měli možnost v řízení jakkoliv vystupovat. Stěžovatelé dále tvrdí, že „podaný návrh soudce městského soudu neobsahoval ani jedno tvrzení, ani jeden důkaz, ani jednu úvahu, které by popisovaly, proč se navrhovatel domnívá, že předmětné listiny nekryje advokátní mlčenlivost“. Návrh soudce tak dle jejich názoru nesplňoval zákonné náležitosti, a proto k němu jako k podání neprojednatelnému nemělo být přihlíženo. Namítají, že došlo k porušení hmotněprávních podmínek nahrazení souhlasu (podle ustanovení § 85b odst. 9 trestního řádu lze návrhu vyhovět jen za předpokladu, že listina neobsahuje skutečnosti, o nichž je dotčený advokát povinen zachovávat mlčenlivost), neboť mají za to, že advokát je povinen zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, které se dozvěděl v souvislosti s poskytováním právních služeb. Stěžovatelé též nesouhlasí s metodou klíčových slov, která v nyní projednávaném případě

fakticky k žádnému vytřídění dokumentů nevedla, neboť použité klíčové slovo, tj. jméno vedoucího kanceláře M. V. se objevuje téměř v každém dokumentu. Krajskému soudu vytýkají, že jim neposkytl kopii vyfiltrovaných souborů uložených na výstupním pevném disku. Závěrem též uvádějí, že soud nahradil souhlas prakticky u celé jejich advokátní praxe (celkem 146 173 dokumentů).

11. Jak dále vyplynulo z podání stěžovatelů, doručeného Ústavnímu soudu dne 21. 3. 2019 a odkazujícího na sdělení Státního zastupitelství Görlitz ze dne 21. 12. 2018, trestní stíhání M. V. bylo rozhodnutím státního zástupce zastaveno. Stěžovatelé z uvedeného dovozují, že „jednání orgánů činných v trestním řízení bylo od počátku účelové a manipulativní a sledovalo pouze jediný cíl – navodit uměle dojem, že je postižený advokát členem jakéhosi zločinného spolčení, aby bylo vytvořeno zdání naplnění podmínek pro nahrazení souhlasu zástupce ČAK“.

## III. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení, replika stěžovatelů

12. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřily krajský soud, KSZ a ČAK. Městský soud se k výzvě Ústavního soudu nevyjádřil.

13. Krajský soud odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a doplnil, že „v souladu s ustanovením § 335 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, byli účastníky řízení podle § 85b odst. 3 a 9 trestního řádu navrhovatel, tj. soudce Městského soudu v Brně, Česká advokátní komora a dotčení advokáti, tj. podezřelý M. V., dále Z. B. a P. L., neboť tito advokáti dle svého vyjádření spolupracovali s podezřelým M. V. a při provedených prohlídkách mělo dle jejich vyjádření dojít k zajištění listin, na které se vztahuje povinnost mlčenlivosti advokáta“.

14. KSZ shrnulo průběh dosavadního řízení, v němž neshledalo jakoukoliv nezákonnost, neboť orgány činné v trestním řízení postupovaly v mezích platné legislativy. Zdůraznilo, že nelze připustit, aby se advokátům s odkazem na institut mlčenlivosti dostalo jiného zacházení než jiným (spolu)obviněným, neboť takový postup by byl v zásadním rozporu s ústavně garantovanou rovností osob před zákonem.

15. ČAK ve svém vyjádření ústavní stížnost v plném rozsahu podpořila. Zdůraznila roli a význam institutu advokátní mlčenlivosti, která „není zákonem konstruována jako jakési privilegium advokáta, ale naopak chrání jeho klienty a jejich oprávněné zájmy, které je advokát povinen chránit a prosazovat v rámci přísně důvěrného vztahu, na němž je poskytování právních služeb vybudováno“. Ve vztahu k okruhu účastníků nyní projednávaného řízení uvedla, „že soud musel (měl by!) vysvětlit, koho za účastníka řízení považuje a proč, resp. koho za účastníka řízení nepovažuje a proč. Ze seznamu advokátů zapsaných v seznamu vedeného Komorou vyplývá i forma výkonu advokacie. Tento údaj se může v čase měnit! K sepisu tohoto vyjádření platí, že stěžovatel b) vykonává advokacii jako společník společnosti /stěžovatele a)/, stěžovatelé c), d) a g) vykonávají advokacii samostatně, stěžovatel e) jako spolupracující advokát /se stěžovatelem a)/ a stěžovatel f) vykonává advokacii ve sdružení X5. Této skutečnosti – kdykoli ověřitelné na webových stránkách Komory (když ne ústním sdělením nebo písemnou zprávou Komory) – měl být přizpůsoben postup českých orgánů činných v trestním řízení v dané věci, přesněji v té fázi ve stížnosti popsané věci, která se týkala samotné prohlídky prostor advokátů, stěžovatelů b) až g), resp. i a), a to v zajištění či nezajištění, nebo úplného nebo částečného zajištění datových nosičů představujících ‚datové úložiště centrálního serveru velké advokátní kanceláře a na nich uložené právní praxe celé řady spolupracujících advokátů‘“.

16. V (opožděně podané) replice se stěžovatelé plně ztotožnili s vyjádřením vedlejší účastnice řízení a dále zopakovali, že krajský soud „neuvážil správně“ okruh účastníků. Zdůraznili, že KSZ argumentující rozporem se zásadou rovnosti „fundamentálně nepochopilo podstatu advokátní mlčenlivosti. Advokátní mlčenlivost není právem advokáta, jakousi jeho ‚prebendou‘, jak se KSZ v Brně snaží naznačovat. Advokátní mlčenlivost je povinností

advokáta. Beneficiářem tohoto právního instrumentu není advokát, ale jeho klienti“. Stěžovatelé dále identifikovali některé dokumenty, které byly vydány německým orgánům činným v trestním řízení a které dle jejich názoru prokazatelně nesouvisejí s trestním řízením vedeným proti M. V., čímž dokládají nevhodnost použité metody klíčových slov.

## IV. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

17. Po prostudování ústavní stížnosti, vyžádaného spisu, vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení a na ně navazující repliky stěžovatele dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je částečně důvodná, tzn., jak bude dále vyloženo, pouze ve vztahu ke stěžovatelům J. G., M. K. a F. L.

18. Ústavní soud předně uvádí, že předmětem nyní posuzované ústavní stížnosti není ústavnost samotných prohlídek jiných prostor provedených na základě příkazů Městského soudu v Brně ze dne 23. 10. 2015 sp. zn. 70 Nt 1410/2015, 70 Nt 1411/2015 a 70 Nt 1412/2015, jelikož tyto příkazy zdejší soud přezkoumal již pod sp. zn. II. ÚS 3858/15 a sp. zn. I. ÚS 3859/15 a usneseními ze dne 24. 2. 2016 shledal dané ústavní stížnosti podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jako zjevně neopodstatněné, což ostatně zohledňují i sami stěžovatelé.

19. Nyní předkládaná ústavní stížnost proto směřuje toliko proti usnesení krajského soudu, jímž byl podle ustanovení § 85b odst. 3 trestního řádu nahrazen souhlas zástupce ČAK k seznámení se s obsahem listin zajištěných při domovní prohlídce v prostorách, v nichž stěžovatelé vykonávají advokátní praxi, a dále proti navazujícímu postupu (tzv. jinému zásahu) KSZ, v rámci kterého došlo k vydání specifikovaných listin německým justičním orgánům, resp. orgánům činným v trestním řízení. Ústavní soud již v minulosti opakovaně vyložil [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 2894/08 (N 191/54 SbNU 361) ze dne 28. 8. 2009, nález sp. zn. II. ÚS 889/10 (N 237/59 SbNU 405) ze dne 25. 11. 2010 či usnesení sp. zn. I. ÚS 3905/14 ze dne 25. 11. 2015; všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz], že účelem zákonné úpravy obsažené v ustanovení § 85b trestního řádu je poskytnutí ochrany listinám, k nimž se váže povinnost mlčenlivosti advokáta, a ochrany právům třetích osob, pro něž advokát vykonává svou profesní činnost (srov. sjednocující stanovisko Nejvyššího soudu sp. zn. Tpjn 306/2014 ze dne 25. 6. 2015).

20. Jak Ústavní soud konstantně judikuje, povinnost mlčenlivosti je základním předpokladem pro poskytování právní pomoci a tím i nezbytnou podmínkou fungování demokratické společnosti. Advokáti totiž v demokratické společnosti vykonávají zásadní úlohu, obhajobu stran sporu v soudním řízení, kterou by nebyli schopni zajistit, pokud by nemohli zaručit důvěrnost výměny informací [srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ve věci *Michaud proti Francii* ze dne 6. 12. 2012, č. stížnosti 12323/11; rozhodnutí ESLP jsou dostupná na http://hudoc.echr.coe.int]. Výkon profese advokáta totiž vychází z důvěrného vztahu mezi advokátem a klientem a z důvěry klienta v mlčenlivost advokáta [srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 799/15 (N 128/78 SbNU 37) ze dne 9. 7. 2015]. Nejedná se proto o výsadu advokáta, která by měla založit jeho vynětí z obecně platného a závazného právního řádu, jak správně uvádějí i stěžovatelé, nýbrž jde o povinnost uloženou advokátovi v zájmu jeho klientů a pro jejich ochranu. V tomto smyslu také profesionální tajemství a jeho dodržování advokátem požívá příslušné ochrany, a to zejména v situacích, kdy tato povinnost advokáta může být ohrožena v případech, jako je domovní prohlídka u advokáta nebo v jeho kanceláři prováděná právě podle ustanovení § 85b trestního řádu. Svým významem je tedy advokátní mlčenlivost součástí práva na spravedlivý proces [srov. usnesení sp. zn. III. ÚS 3988/13 ze dne 24. 3. 2014 (U 5/72 SbNU 583)].

21. Ústavní soud doplňuje, že institut advokátní mlčenlivosti, potažmo poskytování právních služeb, však na druhé straně nesmí být zneužíván k páchání trestné činnosti. Tím by totiž došlo k nepřípustnému a účelovému nadřazování uvedené „procesní“ hodnoty nad hodnoty

základních práv a svobod, k jejichž naplňování a ochraně má stát pozitivní povinnost, jež se realizuje mimo jiné právě v trestním řízení (srov. citovaný nález sp. zn. II. ÚS 889/10). Ochranu listin zajištěných v prostorách, v nichž advokát vykonává advokacii, tak Ústavní soud nepovažuje za absolutní – vylučuje možnost poskytovat jakoukoli ochranu komunikaci a jiným informacím souvisejícím s páchání trestné činnosti samotným advokátem, a to jak ke škodě klienta, tak ke škodě jiných osob ve spolupachatelství s klientem, jelikož trestnou činnost advokáta není možné považovat za poskytování právních služeb (srov. ustanovení § 21 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, a usnesení sp. zn. I. ÚS 1638/14 ze dne 12. 11. 2014).

22. Z předchozích obecných úvah lze vyvodit, že povinnost advokátní mlčenlivosti jako předpoklad pro řádný výkon advokacie, a tedy i nezbytná podmínka fungování demokratické společnosti má nepochybný ústavněprávní rozměr. Obecné soudy totiž mají povinnost poskytnout ochranu osobám, jež skrze advokátní mlčenlivost čerpají základní právo na právní pomoc. Ústavní soud současně dovodil, že v případech nepřípustného prolomení advokátní mlčenlivosti coby základu advokátní profese však dochází rovněž k zásahu do práv advokátů, neboť je jím dotčena důvěra, na níž je vybudován vzájemný vztah advokáta a jeho klientů. Uplatňováním vlastního základního práva na výkon advokacie podle čl. 26 odst. 1 Listiny tedy advokát zástupně uplatňuje i základní právo svých (dotčených) klientů na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny, protože obé je v takovém případě dotčeno současně (srov. citovaný nález sp. zn. II. ÚS 889/10). Jestliže tedy obecné soudy advokátnímu tajemství neposkytnou náležitou ochranu, což nastalo právě v nyní projednávaném případě, má Ústavní soud povinnost zasáhnout.

23. Pro posouzení opodstatněnosti nyní projednávané ústavní stížnosti je klíčovým aspektem přítomnost stěžovatelů v řízení o nahrazení souhlasu zástupce ČAK. Hned zkraje je nutné konstatovat, že krajský soud odkazující na ZZŘS postupoval nesprávně, neboť úprava obsažená v ustanovení § 85b o nahrazení souhlasu zástupce ČAK k seznámení se s obsahem listin, které mohou obsahovat skutečnosti, na něž se vztahuje povinnost mlčenlivosti advokáta, je úpravou speciální a také komplexní a úplnou; proto se neuplatní ustanovení § 332 a násl. ZZŘS. Primárně je tedy pro trestní řízení, a tedy i pro nyní projednávanou věc určen postup podle trestního řádu; naproti tomu ZZŘS upravuje oblast řízení netrestních. Ústavní soud již dříve odmítl argument týkající se vzájemného vztahu trestního řádu a ZZŘS (srov. usnesení sp. zn. IV. ÚS 2852/16 ze dne 15. 2. 2017), že podrobnější je úprava v hlavě IV dílu 5 ZZŘS nazvaná „Řízení o nahrazení souhlasu zástupce České advokátní komory k seznámení se s obsahem listin“, která je současně (dle názoru předkládaného stěžovatelem v citovaném případě) *lex posterior* ve vztahu k trestnímu řádu. Ústavní soud v daném případě uzavřel, že pokud byl v řízení aplikován výhradně trestní řád, byl postup soudu správný (srov. obdobně usnesení sp. zn. I. ÚS 3905/14 ze dne 25. 11. 2015 nebo usnesení sp. zn. III. ÚS 827/15 ze dne 12. 1. 2016).

24. V trestním řízení, a tedy i v řízení podle ustanovení § 85b trestního řádu nelze hovořit o účastenství v civilním slova smyslu, z čehož Ústavní soud dovozuje, že zde nepřichází v úvahu ani případné použití institutu opomenutého účastníka reflektujícího situaci, v níž stěžovatel ve skutečnosti účastníkem řízení být měl, a nebyl jím pouze zaviněním orgánu veřejné moci, jehož postup či rozhodnutí by byly právě z tohoto důvodu následně napadeny. Z tohoto závěru ovšem plynou podstatné důsledky i pro nyní projednávanou ústavní stížnost. Ústavní soud připomíná [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 30/95 ze dne 10. 1. 1996 (N 3/5 SbNU 17; 31/1996 Sb.)], že „skutečnost, že někdo nebyl účastníkem řízení, ve kterém bylo pravomocně rozhodnuto o jeho právech, nemá za následek nemožnost dovolat se práva soudní cestou včetně ústavní stížnosti. Takovéto pravomocné rozhodnutí však ve vztahu k němu představuje ‚jiný zásah orgánu veřejné moci‘ ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy“. Pokud by totiž stěžovatelé, kteří nebyli přítomni nařízenému veřejnému zasedání předvídanému ustanovením

§ 85b trestního řádu, byli považováni za opomenuté účastníky, musela by být nyní posuzovaná ústavní stížnost ve vztahu k nim vzhledem k zásadě vázanosti Ústavního soudu petitem návrhu odmítnuta, neboť je jí napadáno toliko výsledné rozhodnutí (následný postup KSZ coby jiný zásah orgánu veřejné moci je v tomto ohledu bezpředmětný). Právní institut účastenství se však v řízení podle ustanovení § 85b trestního řádu neuplatní. Postup krajského soudu, který procesními usneseními připustil coby účastníky řízení podle ustanovení § 335 ZZŘS Z. B. a P. L. (srov. s. 2–3 protokolu o veřejném zasedání ze dne 26. 2. 2016), je tedy s ohledem na uvedené právní závěry nesprávný, neboť pro řízení o nahrazení souhlasu zástupce ČAK k seznámení se s obsahem listin zajištěných v rámci prohlídky jiných prostor (zde prostor, v nichž je vykonávána advokacie) je použitelná primárně úprava obsažená v trestním řádu.

25. S vědomím, že Ústavnímu soudu zásadně nepřináleží vykládat podústavní právo a zaujímat k němu normativní stanovisko, z této úpravy nepochybně plyne, že odmítne-li zástupce komory udělit souhlas podle ustanovení § 85b odst. 1 trestního řádu, lze tento souhlas nahradit na návrh orgánu, který domovní prohlídku nebo prohlídku jiných prostor nařídil, rozhodnutím soudce nejblíže nadřízeného soudu, u něhož působí předseda senátu nebo soudce, který je oprávněn podle ustanovení § 83 odst. 1 a § 83a odst. 1 trestního řádu nařídit domovní prohlídku nebo prohlídku jiných prostor (§ 85b odst. 3 trestního řádu). Tento návrh příslušný soud projedná bez zbytečného odkladu ve veřejném zasedání a komoře uloží, aby mu při něm předložila listiny, ohledně kterých se navrhovatel domáhá nahrazení souhlasu zástupce komory k seznámení s jejich obsahem. Soudce vedle jiných úkonů též prověří, zda nebylo porušeno zabezpečení listin předložených komoře, a seznámí se s jejich obsahem; současně učiní opatření, aby se navrhovatel a ani nikdo jiný o obsahu listin při veřejném zasedání nemohl dozvědět (§ 85b odst. 7 trestního řádu).

26. Podle ustanovení § 233 trestního řádu předseda senátu předvolá k veřejnému zasedání osoby, jejichž osobní účast při něm je nutná. O veřejném zasedání vyrozumí státního zástupce, jakož i osobu, která svým návrhem dala k veřejnému zasedání podnět, a osobu, která může být přímo dotčena rozhodnutím, jestliže tyto osoby nebyly k veřejnému zasedání předvolány; vyrozumí též obhájce, popřípadě zmocněnce a zákonného zástupce těchto osob. K předvolání nebo vyrozumění připojí opis návrhu, kterým byl k veřejnému zasedání dán podnět.

27. Z této zákonné úpravy lze nepochybně vyvodit nutnost osobní přítomnosti zástupce ČAK na veřejném zasedání. Tento závěr plyne z ustanovení § 85b odst. 7 trestního řádu, dle kterého soud komoře uloží, aby mu při veřejném zasedání předložila listiny, ohledně kterých se navrhovatel domáhá nahrazení souhlasu zástupce komory. Co se týká advokáta, který vykonává profesi v prostorech, v nichž byla nařízena a provedena prohlídka, při níž byly zajištěny předmětné listiny, trestní řád jej výslovně mezi osobami, které by měly být k veřejnému zasedání předvolány, případně o tomto zasedání alespoň vyrozuměny, nezmiňuje.

28. Touto klíčovou otázkou, tj. přítomností advokáta, jenž vykonává advokacii v prostorech, v nichž byla nařízena a provedena prohlídka, pro postup dle ustanovení § 85b trestního řádu, se Ústavní soud ve své rozhodovací praxi, na niž lze nyní navázat, již zabýval (srov. citované usnesení sp. zn. I. ÚS 3905/14), přičemž uvedl (bod 30), že potřebu přítomnosti advokáta lze dovodit ze skutečnosti, že rozhodnutí o nahrazení souhlasu zástupce komory se ho přímo dotýká. Ačkoliv byla v citovaném případě stížnost dotčeného advokáta odmítnuta, stalo se tak s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti daného případu (tj. zejména skutečnost, že výtka týkající se nepřítomnosti advokáta nebyla v řízení vůbec přednesena). Ústavní soud ovšem v citovaném případě důrazně připomenul, „že své rozhodnutí učinil na základě konkrétní skutkové konstelace předložené věci. Nikterak tak do budoucna nevylučuje, že ohledně procesních garancí posuzování návrhu na nahrazení souhlasu zástupce komory, potažmo ochrany advokátního tajemství zaujme přísnější názor, a to zejména za situace, kdy by skutečně došlo k nepřípustnému prolomení advokátního tajemství ze strany soudu, které by pramenilo již z pochybení spočívajícího v nezabezpečení přítomnosti advokáta, který má o obsahu

zajištěných listin nejlepší a bezprostřední znalosti, nemluvě o situacích, kdy by soud při rozhodování o nahrazení souhlasu zástupce komory vůbec nedal prostor k vyjádření přímo zástupci komory. Důsledně tak apeluje na příslušné soudy, aby vynaložily veškeré úsilí k zajištění přítomnosti advokáta, u kterého prohlídka proběhla, na veřejném zasedání, při kterém posuzují obsah konkrétních listin, ohledně nichž mají rozhodnout o nahrazení souhlasu zástupce komory".

29. Ústavní soud má za to, že krajský soud shora citovanému apelu v nyní projednávaném případě nedostál, v důsledku čehož mohlo dojít k nepřípustnému prolomení advokátního tajemství. Jak totiž vyplývá ze spisu, krajský soud byl na okolnost, že se předmětná prohlídka týká prostor, v nichž vykonává advokacii více advokátů, výslovně upozorněn, nicméně ve vztahu ke třem stěžovatelům, úspěšným v tomto řízení, nijak nereagoval (srov. s. 2 protokolu o veřejném zasedání ze dne 26. 2. 2016, resp. s. 4 protokolu o veřejném zasedání ze dne 4. 3. 2016). Jak správně poznamenala ve svém vyjádření vedlejší účastnice řízení, skutečnost, že v prostorách, v nichž byla provedena prohlídka, vykonává advokacii více advokátů, je přitom objektivně velmi jednoduše seznatelná (např. pouhým náhledem na webovou stránku ČAK). Krajský soud však s využitím ZZŘS (sic!) připustil účast, a tedy zajistil přítomnost na veřejném zasedání pouze Z. B. a P. L., aniž by ale jakkoliv odůvodnil, proč (přinejmenším) nevyrozuměl rovněž další advokáty, tzn. stěžovatele J. G., M. K. a F. L. Tito advokáti přitom v prostorách, v nichž byla provedena prohlídka, taktéž vykonávali advokátní praxi a v souvislosti s tím ukládali jimi vyhotovené listiny na centrální server, jehož stopa byla následně zajištěna v rámci provedené prohlídky. Právní zástupce JUDr. Dvořáček přitom při veřejném zasedání konaném u krajského soudu dne 26. 2. 2016 výslovně uvedl, že „je nutné ustanovit účastenství spolehlivě, neboť je do toho zainteresováno velké množství advokátů, kteří o tom, že tato data byla zabrána, ještě ani nevědí. […] Dále navrhuji, aby u pevného disku byl navrhovatel vyzván k tomu, aby se identifikovalo, čí data se na tom disku nachází, a ti účastníci by měli být o tomto vyrozuměni a předvoláni".

30. Krajský soud však svým postupem fakticky vyloučil tři shora uvedené stěžovatele, u kterých ovšem lze předpokládat, že mají o obsahu zajištěných listin souvisejících s jejich praxí nejlepší a bezprostřední znalosti, a mohou tak předkládat nejpádnější argumenty k objasnění toho, zda listiny neobsahují skutečnosti, o nichž je dotčený advokát povinen zachovávat mlčenlivost, z možnosti efektivního zajišťování základního práva třetích osob – klientů na právní pomoc zaručeného čl. 37 odst. 2 Listiny a současně též z uplatňování vlastního základního práva na výkon advokacie podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Krajský soud tak napadeným rozhodnutím umožnil, aby se německé orgány činné v trestním řízení seznámily na základě žádosti o právní pomoc podle ustanovení § 47 odst. 2 písm. a) zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, rovněž s listinami, u kterých ovšem vzhledem k nepřítomnosti jejich autorů na veřejném zasedání nemohlo být adekvátně zjištěno, zda obsahují informace chráněné advokátní mlčenlivostí. Ústavní soud s ohledem na výše uvedené uzavírá, že napadeným rozhodnutím krajského soudu došlo v případě stěžovatelů J. G., M. K. a F. L. k nepřípustnému prolomení advokátní mlčenlivosti chráněné coby součást práva na spravedlivý proces čl. 36 odst. 1 Listiny. Ve vztahu k těmto stěžovatelům dospěl Ústavní soud ze stejných důvodů rovněž k závěru o protiústavnosti navazujícího postupu KSZ.

31. Protiústavnost napadeného rozhodnutí a od něj se odvíjejícího následného postupu KSZ se ovšem netýká stěžovatelů, kteří byli na veřejném zasedání nařízeném podle ustanovení § 85b odst. 7 trestního řádu přítomni, resp. byli o něm vyrozuměni (tj. M. V. a jeho prostřednictvím coby jednatele též společnosti X1 a dále Z. B. a P. L.). Tito stěžovatelé totiž mohli uplatňovat (a skutečně též uplatnili) své námitky, stanoviska a argumenty, a jejich prostřednictvím tak chránit práva svá i práva svých klientů ve shora popsaném smyslu. Ve vztahu k těmto stěžovatelům je proto ústavní stížnost v námitce týkající se „účasti" na řízení zjevně neopodstatněná.

32. Ústavní soud nepovažuje za relevantní ani zbývající stížnostní námitky. K objasnění důvodů, proč v nyní projednávaném případě nemůže vyhovět rovněž zbývajícím stěžovatelům, tj. X1, M. V., Z. B. a P. L., zdejší soud toliko stručně uvádí, že ve vztahu k selekci listin podle klíčových slov, kterou stěžovatelé považují v nyní projednávaném případě za příliš obecnou, již dříve dospěl k závěru, že jde o akceptovatelný způsob pro seznámení se s obsahem velkého souboru dat uložených na elektronických nosičích [srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 1542/14 ze dne 12. 8. 2014, sp. zn. II. ÚS 3907/14 ze dne 20. 10. 2015, sp. zn. III. ÚS 827/15 ze dne 12. 1. 2016 či sp. zn. II. ÚS 1117/17 ze dne 24. 4. 2018] a ani v nyní projednávaném případě nemá zdejší soud důvod se od tohoto názoru odchýlit. Metodu klíčových slov ostatně aproboval rovněž ESLP (srov. rozsudek ve věci *Sérvulo & Associados – Sociedade de Advogados RL proti Portugalsku* ze dne 3. 10. 2015, č. stížnosti 27013/10).

33. Za relevantní nelze považovat ani námitku, či spíše stížnost, že soud nevyhověl žádosti M. V. o vytvoření kopie nosiče CD s vyfiltrovanými soubory. K poskytnutí takové kopie nebyl v daném případě důvod. Jak totiž vyplývá ze spisu, na disku, který byl zajištěn v rámci prohlídky provedené v sídle advokátní kanceláře dne 3. 11. 2015, bylo „umístěno zrcadlo disku společnosti X1“ (srov. s. 6 protokolu o provedení prohlídky jiných prostor a pozemků, resp. s. 8 návrhu soudce na vydání rozhodnutí nahrazujícího souhlas zástupce ČAK), z čehož lze usoudit, že tyto dokumenty, jichž se stěžovatel M. V. v řízení před krajským soudem dovolával, měli stěžovatelé nadále k dispozici.

34. Ústavní soud má oproti názoru stěžovatelů dále za to, že návrh soudce městského soudu na vydání rozhodnutí nahrazujícího souhlas zástupce ČAK dostál zákonným požadavkům předvídaným v ustanovení § 85b odst. 4 trestního řádu, neboť kromě obecných náležitostí obsahuje označení listin, ohledně kterých se navrhovatel domáhá nahrazení souhlasu zástupce ČAK (srov. s. 7–9 návrhu), a vylíčení skutečností odůvodňujících, proč má být nesouhlas zástupce ČAK nahrazen soudním rozhodnutím (návrh uvádí, že zajištěné listiny mohou obsahovat informace důležité pro trestní řízení, které nejde získat jiným způsobem – srov. s. 9–10).

35. Na výše předestřených závěrech zdejšího soudu, a tedy na neopodstatněnosti ústavní stížnosti ve vztahu ke zbývajícím stěžovatelům, tj. X1, M. V., Z. B. a P. L., nemůže cokoliv změnit ani skutečnost, že trestní stíhání vedené proti M. V. bylo z rozhodnutí německých orgánů činných v trestním řízení zastaveno (viz bod 11). Ústavní soud podotýká, že nyní projednávaná věc nesouvisí s přezkumem původního trestního řízení, ale dotýká se toliko řízení o nahrazení souhlasu zástupce ČAK podle ustanovení § 85b trestního řádu. Shora citované tvrzení stěžovatelů o účelovosti a manipulativnosti trestního řízení nadto považuje Ústavní soud toliko za spekulativní.

## V. Závěr

36. Ústavní soud tedy uzavírá, že krajský soud napadeným usnesením porušil právo stěžovatelů J. G., M. K. a F. L. na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny. Proto Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti ve vztahu k těmto stěžovatelům vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadené rozhodnutí ve vztahu k nim zrušil.

37. Následným jiným zásahem navazujícím na ústavní stížností napadené rozhodnutí spočívajícím v postupu KSZ, kterým došlo k předání specifikovaných listin do Spolkové republiky Německo, bylo porušeno právo stěžovatelů J. G., M. K. a F. L. na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny.

38. KSZ se proto zakazuje, aby pokračovalo v porušování práv těchto stěžovatelů, a přikazuje se mu, aby obnovilo stav před porušením tím, že vyvine veškeré rozumně očekávatelné úsilí směřující k navrácení vydaných listin týkajících se výkonu advokátní praxe těchto stěžovatelů ze Spolkové republiky Německo.

39. Ve vztahu ke stěžovatelům X1, M. V., Z. B. a P. L. se ústavní stížnost odmítá podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jako návrh zjevně neopodstatněný.

# Č. 112
# Povinnost obecných soudů reflektovat nosné důvody nálezů Ústavního soudu
# (sp. zn. IV. ÚS 2503/18 ze dne 12. června 2019)

**Nenásleduje-li obecný soud nosné důvody nálezu Ústavního soudu, aniž by pro to poskytl adekvátní odůvodnění, porušuje právo účastníka řízení na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jaromíra Jirsy, soudkyně Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a soudce Jana Filipa o ústavní stížnosti stěžovatelky M. M., zastoupené Mgr. Tomášem Dvořáčkem, advokátem, se sídlem Sokolovská 32/22, Praha 8, proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 č. j. 27 C 2/2018-22 ze dne 22. 5. 2018, za účasti Obvodního soudu pro Prahu 1 jako účastníka řízení a Ministerstva dopravy jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**I. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 1 č. j. 27 C 2/2018-22 ze dne 22. 5. 2018 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Toto rozhodnutí se proto ruší.**

## Odůvodnění

### I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Z tvrzení obsažených v ústavní stížnosti i napadeného rozhodnutí vyplývá, že Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) rozhodnutím ze dne 14. 10. 2015 uznal stěžovatelku vinnou z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 8 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a uložil jí pokutu 2 500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Stěžovatelka se poté nechala zastupovat advokátem, který podal proti tomuto rozhodnutí dne 30. 10. 2015 odvolání. Ministerstvo dopravy (dále též jen „ministerstvo“) následně rozhodnutím ze dne 12. 4. 2016 zrušilo rozhodnutí magistrátu a řízení zastavilo, neboť se přestupek nepodařilo projednat ve lhůtě 1 roku dle § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

2. Podle stěžovatelky jí v souvislosti s přestupkovým řízením vznikla škoda ve výši 4 700 Kč, neboť vynaložila náklady v této výši na zastoupení advokátem v řízení o přestupku. Proto se stěžovatelka domáhala, aby jí Česká republika zaplatila 4 700 Kč s příslušenstvím jako náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o odpovědnosti státu“). V žalobě stěžovatelka odkázala na nález sp. zn. II. ÚS 1795/16 ze dne 16. 5. 2017 (N 77/85 SbNU 331) a argumentovala, že podle něj

„náklady řízení v podobě odměny zástupce lze přiznat i za jeho zastupování v přestupkovém řízení, pokud došlo k zániku odpovědnosti za přestupek v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty“.

3. Obvodní soud pro Prahu 1 napadeným rozsudkem žalobu stěžovatelky zamítl. Podle obvodního soudu došlo při projednávání přestupku k nesprávnému úřednímu postupu spočívajícímu v průtazích v řízení. Magistrát totiž vydal rozhodnutí o přestupku až po 5 měsících a 17 dnech od zahájení řízení, nedodržel tedy lhůtu dle § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a ministerstvo rozhodlo o odvolání stěžovatelky až „po uplynutí lhůty 6 měsíců od podání odvolání“ (Ústavní soud poznamenává, že podle časových údajů, z nichž vycházel obvodní soud, bylo ministerstvem rozhodnuto po uplynutí 5 měsíců od podání odvolání). Podle obvodního soudu tak „k projednání přestupku nedošlo v zákonné lhůtě 1 roku ode dne spáchání přestupku“. Současně však obvodní soud dospěl k závěru, že stěžovatelka se přestupku „dopustila, jak vyplynulo z provedeného dokazování“. Hlavní příčinou vzniku škody je podle obvodního soudu právě to, že stěžovatelka spáchala přestupek, a nikoliv nesprávný úřední postup správních orgánů. Domáhání se náhrady škody představuje podle obvodního soudu zjevné zneužití práva, které nepožívá právní ochrany. Náklady vynaložené na právní zastoupení nebyly podle obvodního soudu vynaloženy účelně, neboť nesměřovaly k tomu, aby bylo zamezeno dalšímu pokračování nesprávného úředního postupu. Konečně obvodní soud uvedl, že stěžovatelka dosud neuhradila svému advokátovi právní služby, a proto „v její majetkové sféře doposud nevznikla žádná škoda“.

## II. Argumentace stran

4. Podle stěžovatelky bylo napadeným rozsudkem porušeno její právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem podle čl. 36 odst. 3 Listiny, dále byla podle stěžovatelky porušena presumpce neviny podle čl. 6 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a rovněž čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), podle něhož jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány a osoby.

5. I když obecně je částka, která byla předmětem sporu před obvodním soudem, bagatelní, podle stěžovatelky se o bagatelní částku s ohledem na její majetkové poměry nejedná. Stěžovatelka uvádí, že je invalidní důchodkyní, má zdravotní potíže, je „bez jakéhokoliv majetku a neschopna dlouhodobého pracovního zatížení“. Současně se projednávaný případ týká práva na náhradu škody dle čl. 36 odst. 3 Listiny, rozhodnutí obvodního soudu je podle stěžovatelky založeno „na naprosté negaci principu presumpce neviny v přestupkovém řízení“ a obvodní soud nevysvětlil, proč nerozhodl v souladu s nosnými důvody nálezu sp. zn. II. ÚS 1795/16, jimiž byl obvodní soud vázán dle čl. 89 odst. 2 Ústavy, a to přestože stěžovatelka na tento nález výslovně ve své žalobě upozornila. Shodně jako v žalobě stěžovatelka uvádí, že podle tohoto nálezu se právo na náhradu škody dle čl. 36 odst. 3 Listiny vztahuje i na situace, kdy došlo k zániku odpovědnosti za přestupek v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty, pokud podstatným důvodem prekluze byly průtahy na straně správního orgánu projednávajícího přestupek.

6. Podle stěžovatelky nemůže obstát tvrzení obvodního soudu, že stěžovatelka zneužívá právo a že příčinou vzniku nákladů na zastoupení bylo to, že spáchala přestupek v dopravě. S ohledem na zrušení rozhodnutí o přestupku a zastavení přestupkového řízení je na stěžovatelku třeba hledět, jako by se žádného přestupku nedopustila. Opačným přístupem obvodní soud podle stěžovatelky porušuje princip presumpce neviny, který se dle judikatury Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva vztahuje i na správní trestání. Obvodní soud podle stěžovatelky navíc učinil závěr o tom, že spáchala přestupek, aniž by v tomto směru prováděl dokazování, a jeho rozsudek je tak zatížen prvky libovůle a není přezkoumatelný. Stěžovatelka dále uvádí, že v projednávané věci bylo obvodním soudem konstatováno, že došlo

k nesprávnému úřednímu postupu s ohledem na to, že správní řízení nebylo skončeno v zákonem stanovené lhůtě 1 roku, čímž byl porušen i čl. 36 odst. 1 Listiny. Argument, že náklady vynaložené stěžovatelkou nesměřovaly k odstranění tohoto nesprávného úředního postupu, stěžovatelka pokládá za absurdní a uvádí, že „rychlé vedení řízení“ je povinností správního orgánu.

7. Obvodní soud nevyužil možnosti se k ústavní stížnosti vyjádřit.

8. Ministerstvo dopravy ve svém vyjádření navrhlo, aby byla ústavní stížnost odmítnuta. Ministerstvo uvádí, že napadené rozhodnutí se týká bagatelní částky, a s odkazy na judikaturu Ústavního soudu dovozuje, že ústavní stížnost je tudíž zjevně neopodstatněná. Pro případ, že by se Ústavní soud neztotožnil s tímto hodnocením, ministerstvo namítá, že náklady na právní zastoupení nebyly stěžovatelkou v řízení před správními orgány vynaloženy účelně, neboť nesměřovaly k odstranění průtahů v přestupkovém řízení. Ministerstvo podle svých slov „nijak nerozporuje“ závěry nálezu sp. zn. II. ÚS 1795/16, na nějž odkazuje stěžovatelka. Současně však ministerstvo uvádí, že uvedený nález navazuje na nález sp. zn. II. ÚS 3005/14 ze dne 5. 5. 2015 (N 87/77 SbNU 273) a že ani v jednom z těchto nálezů nebyla řešena problematika účelnosti vynaložených nákladů, jejichž náhrada je požadována po státu. Proto podle ministerstva nelze tyto nálezy na věc stěžovatelky aplikovat. Akceptace závěrů stěžovatelky by podle ministerstva vedla k „absurdnímu závěru“, že náhradu nákladů řízení vynaložených před správními orgány lze podle zákona o odpovědnosti státu přiznat v případě zastavení přestupkového řízení z důvodu zániku odpovědnosti za přestupek i v situacích, kdy není zřejmé, zda nárok splňuje všechny podmínky podle zákona o odpovědnosti státu.

9. Stěžovatelka ve své replice pouze zopakovala argumentaci z ústavní stížnosti, proto její repliku Ústavní soud nezasílal účastníkovi ani vedlejšímu účastníkovi řízení k případné duplice.

## III. Hodnocení Ústavního soudu

10. Ačkoliv Ústavní soud zpravidla odmítá ústavní stížnosti směřující proti rozhodnutím, která se týkají bagatelních částek, jako zjevně neopodstatněné, ve výjimečných případech mohou i tyto věci nabýt ústavněprávní dimenzi [srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 1639/18 ze dne 8. 1. 2019 (N 6/92 SbNU 44), body 22–23; všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz]. Ústavní soud dospěl k závěru, že i když částka 4 700 Kč s příslušenstvím, která byla předmětem řízení před obvodním soudem, má bagatelní charakter, ústavní stížnost nemůže být odmítnuta jako zjevně neopodstatněná. Rozhodnutí obvodního soudu je totiž, jak bude dále vyloženo, zatíženo prvky libovůle spočívajícími v tom, že se obvodní soud nijak nevypořádal s argumentací stěžovatelky opírající se o judikaturu Ústavního soudu.

11. Stěžovatelka namítá, že se obvodní soud v napadeném rozsudku nevypořádal s její argumentací opřenou o nález sp. zn. II. ÚS 1795/16.

12. Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy platí, že „[v]ykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby“. Ústavní soud ve své judikatuře dovodil, že toto ustanovení zakládá i precedenční působení jeho nálezů. Nosné důvody (*rationes decidendi*) tak jsou pro obecné soudy při řešení obdobných případů závazné; jinak vyjádřeno, obecné soudy musí nosné důvody nálezů ve své činnosti reflektovat. Ústavní soud se komplexně k precedenčním účinkům své judikatury vyjádřil v nálezu sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465), bodech 59–71 (k precedenčním účinkům různých typů rozhodnutí včetně usnesení viz tamtéž body 88–91). Povinnost reflektovat (respektovat) ústavněprávní výklad Ústavního soudu „znamená následovat ho ve skutkově podobných případech, anebo přednést seriózní argumenty, které vedou k závěru, že vzhledem k relevantním skutkovým rozdílům není vhodné aplikovat již vyslovený princip v tomto dalším případě“ (nález sp. zn. IV. ÚS 301/05, bod 62), tedy provést skutkové odlišení (tzv. distinguishing). Ve zcela

výjimečných případech, je-li obecný soud „opravdově a z vážných důvodů přesvědčen, že by nebylo správné následovat rozhodovací praxi Ústavního soudu“ (nález sp. zn. IV. ÚS 301/05, bod 71), se může obecný soud od nosných důvodů nálezu odchýlit a předložit konkurující úvahy (tento postup je tedy namístě v situaci, kdy se obecný soud domnívá, že by mělo dojít k tzv. overruling; podrobněji viz nález sp. zn. IV. ÚS 301/05, body 66–71).

13. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu představuje nesplnění těchto požadavků i porušení základního práva dotčené osoby na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny [nález sp. zn. IV. ÚS 301/05, bod 60, dále viz např. nález sp. zn. IV. ÚS 45/18 ze dne 21. 2. 2018 (N 32/88 SbNU 451), bod 14; nález sp. zn. I. ÚS 3068/16 ze dne 15. 8. 2017 (N 150/86 SbNU 519); nález sp. zn. II. ÚS 2127/14 ze dne 18. 11. 2014 (N 210/75 SbNU 353), bod 27].

14. Ústavní soud tak shrnuje, že nenásleduje-li obecný soud nosné důvody nálezu Ústavního soudu, aniž by pro to poskytl adekvátní odůvodnění, porušuje právo účastníka řízení na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

15. V projednávaném případě stěžovatelka ve své žalobě odkázala na nález sp. zn. II. ÚS 1795/16 a uvedla, proč podle jejího názoru z tohoto nálezu vyplývá, že by jí měla být přiznána náhrada škody. Nález sp. zn. II. ÚS 1795/16 navazuje na nález sp. zn. II. ÚS 3005/14 ze dne 5. 5. 2015 (N 87/77 SbNU 273) vydaný v téže věci téhož stěžovatele. V nálezu sp. zn. II. ÚS 3005/14 se Ústavní soud zabýval případem, v němž bylo ve správním soudnictví zrušeno rozhodnutí odvolacího správního orgánu o přestupku kvůli procesním pochybením (neprovedení výslechu stěžovatele). Odvolací správní orgán poté zrušil i prvostupňové rozhodnutí o přestupku a správní řízení zastavil, neboť došlo k uplynutí jednoroční lhůty k projednání přestupku. Obecné soudy následně zamítly žalobu stěžovatele na náhradu škody podle zákona o odpovědnosti státu, přičemž škoda měla spočívat v nákladech, které stěžovatel vynaložil na své právní zastoupení v řízení o přestupku. Ústavní soud upozornil, že správní soud zrušil rozhodnutí odvolacího správního orgánu kvůli procesním pochybením v intenzitě, která mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí ve věci samé (bod 23), a že k uplynutí zákonné prekluzivní jednoroční lhůty došlo primárně kvůli procesnímu postupu správních orgánů, a uplynutí uvedené lhůty tak nelze klást k tíži stěžovatele (bod 24). Podle Ústavního soudu tyto skutečnosti obecné soudy dostatečně nezohlednily, a porušily tak právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny a právo na náhradu škody dle čl. 36 odst. 3 Listiny. V rámci *obiter dicti* však Ústavní soud zdůraznil, že jeho závěry nelze „v žádném případě interpretovat a zobecňovat do té míry, že by každé zahájení přestupkového řízení či procesní postup správních orgánů v jeho průběhu, které by nevyústily v pravomocné meritorní rozhodnutí správních orgánů o projednávaném přestupku, bylo možné paušálně považovat za ‚nesprávný úřední postup‘, resp. ‚nezákonné rozhodnutí‘, zakládající odpovědnost státu za škodu podle zákona [o odpovědnosti státu]“. Dále uvedl, že „zdaleka nelze v praxi vyloučit situace, kdy uplynutí zákonné prekluzivní lhůty k projednání přestupku – a tedy i zastavení řízení – jsou spíše přímým důsledkem procesní taktiky obviněného, příp. jeho právního zástupce, založené na ‚obstrukčním‘ jednání. Takové jednání pod rozsah ochrany poskytované jednotlivci ústavně zaručeným právem na náhradu škody, zaručeným v čl. 36 odst. 3 Listiny, ovšem podřadit v žádném případě nelze“ (bod 27).

16. Městský soud v Praze i poté žalobu stěžovatele zamítl s odůvodněním, že uplynutí jednoroční prekluzivní lhůty bylo důsledkem obstrukčního jednání stěžovatele. Ústavní soud nálezem sp. zn. II. ÚS 1795/16 toto rozhodnutí zrušil, neboť dospěl k závěru, že jím bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Ve shodě s předcházejícím nálezem sp. zn. II. ÚS 3005/14 dospěl Ústavní soud k závěru, že průtahy byly zaviněny primárně správními orgány (body 17–19). Ústavní soud poté shrnul, že „náklady řízení v podobě odměny zástupce lze přiznat i za jeho zastupování v přestupkovém řízení, pokud došlo k zániku odpovědnosti za přestupek v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty

a podstatným důvodem prekluze byly průtahy na straně správního orgánu, který projednával obvinění z přestupku“ (bod 20), což je závěr, jehož se dovolává i stěžovatelka.

17. V případě stěžovatelky došlo rovněž k zastavení správního řízení o přestupku, protože dle správních orgánů a obvodního soudu došlo k uplynutí zákonné jednoroční prekluzivní lhůty, a stěžovatelka se domáhá náhrady nákladů vynaložených na právní zastoupení v řízení o přestupku jako náhrady škody podle zákona o odpovědnosti státu. Věc stěžovatelky tedy vykazuje některé obdobné rysy jako věc řešená Ústavním soudem v nálezech sp. zn. II. ÚS 3005/14 a sp. zn. II. ÚS 1795/16, na nějž stěžovatelka obvodní soud upozornila. Odkaz stěžovatelky tedy byl pro její věc relevantní, přesto se s ním obvodní soud nijak nevypořádal; ve svém právním hodnocení případu nálezy vůbec nezmiňuje.

18. Obvodní soud tedy nerespektoval precedenční působení nálezů a nevypořádal se s argumentací stěžovatelky opřenou o jeden z nálezů, a tím porušil její právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Je na obvodním soudu, aby se v dalším řízení vypořádal s argumentací stěžovatelky a s citovanými nálezy způsobem, který bude odpovídat požadavkům vymezeným v bodě 12 výše. Za této situace by bylo nadbytečné zabývat se dalšími námitkami stěžovatelky. Stejně tak Ministerstvo dopravy bude mít příležitost uplatnit své námitky ohledně toho, zda a jak mají být citované nálezy na věc aplikovány, v řízení před obvodním soudem.

19. Nad rámec toho považuje Ústavní soud za vhodné podotknout, že není zřejmé, z čeho obvodní soud dovozuje, že stěžovatelka se dopustila jednání, kvůli němuž bylo namístě zahájit řízení o přestupku, a tato část jeho rozhodnutí je tudíž nepřezkoumatelná. Ministerstvem dopravy zdůrazňovaný závěr obvodního soudu, že stěžovatelka nevynaložila náklady na právní zastoupení účelně, není dostatečně odůvodněný. Stěžovatelka využila právní zastoupení k tomu, aby podala odvolání proti rozhodnutí magistrátu, a obvodní soud se nezabýval otázkou, zda lze tento postup považovat za účelný. To, že nakonec došlo ke zrušení rozhodnutí magistrátu z důvodu uplynutí prekluzivní lhůty, nemusí nutně znamenat, že toto rozhodnutí nevykazovalo žádné vady. Současně podle nálezu sp. zn. II. ÚS 3005/14, s nímž se obvodní soud nevypořádal, uplynutí prekluzivní lhůty nelze přičítat k tíži stěžovatelce, pokud jej zavinily správní orgány svým procesním postupem (nález sp. zn. II. ÚS 3005/14, bod 24). Z rozhodnutí obvodního soudu nevyplývá, že by uplynutí prekluzivní lhůty, k němuž podle správních orgánů a obvodního soudu došlo, bylo převážně důsledkem jejího jednání (zhodnocení tvrzení Ministerstva dopravy o stěžovatelčině nepřítomnosti při jednání 15. 9. 2015 absentuje). Jde-li o argumentaci obvodního soudu, že ke vzniku škody dojde až uhrazením právních služeb ze strany stěžovatelky, jde v prvé řadě o otázku interpretace podústavního práva. Je ovšem třeba, aby se obvodní soud vypořádal s tím, že dle § 2894 odst. 1 občanského zákoníku povinnost nahradit jinému újmu zahrnuje vždy povinnost k náhradě újmy na jmění (škody) a dle § 495 tvoří jmění osoby „souhrn jejího majetku a jejích dluhů“, což nasvědčuje závěru, že již se vznikem dluhu dochází i ke vzniku škody.

20. Jelikož napadeným rozsudkem bylo porušeno základní právo stěžovatelky na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny, Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadené rozhodnutí zrušil.

# Č. 113
# Náhrada škody způsobené státem v souvislosti s rozdělením obce
# (sp. zn. II. ÚS 1534/18 ze dne 13. června 2019)

**Obce se mohou domáhat náhrady škody vůči státu podle čl. 36 odst. 3 Listiny způsobené v případech, kdy stát rozhodoval o jejich právech a povinnostech, jako tomu bylo i při rozhodování o rozdělení obce podle § 11 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.**

**Vykazuje-li rozhodnutí o rozdělení obce vady, které obci po rozdělení brání domoci se výkonu povinnosti, jíž se mělo rozhodnutí o rozdělení obce týkat, může se dotčená obec domáhat náhrady škody dle čl. 36 odst. 3 Listiny až tehdy, vyčerpá-li všechny možnosti, jak dosáhnout uložení příslušné povinnosti a jejího výkonu vůči druhé obci.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka, soudkyně Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a soudce Ludvíka Davida o ústavní stížnosti stěžovatele města Blanska, se sídlem náměstí Svobody 32/3, Blansko, zastoupeného JUDr. Miroslavou Michálkovou, advokátkou, se sídlem Bezručova 2297/2, Blansko, proti rozsudku Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 499/2016-83 ze dne 21. 2. 2018, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení a Ministerstva vnitra jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**Ústavní stížnost se zamítá.**

## Odůvodnění

### I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Podle města Blanska (stěžovatele) pochybilo Ministerstvo vnitra při vydávání rozhodnutí o rozdělení obce podle § 11 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o obcích z roku 1990“). Rozhodnutí o rozdělení města Blanska k 1. 1. 2000 tak, že ze Spešova, části města Blanska, vznikne samostatná obec Spešov, totiž nestanovilo obci Spešov dostatečně určitým způsobem povinnost zaplatit městu Blansku 804 316,50 Kč jako podíl na úvěrech a úrocích města Blanska. Vzhledem k tomu město Blansko nemůže vymáhat zaplacení této částky na obci Spešov, a proto se domáhalo, aby mu tuto částku s příslušenstvím zaplatil stát jako náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o odpovědnosti státu“). Nejvyšší soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že městu Blansku nevznikl nárok na náhradu této škody, protože rozhodnutí Ministerstva vnitra o rozdělení obce nebylo zrušeno, a není tak splněna podmínka dle § 8 odst. 1 zákona o odpovědnosti státu. Podle města Blanska byl napadeným rozsudkem Nejvyššího soudu porušen čl. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 11, 36 a 38 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), konkrétně město Blansko namítá, že došlo k porušení základních principů právního státu podle čl. 1 odst. 1

Ústavy, základního práva vlastnit majetek a práva na ochranu legitimního očekávání podle čl. 11 odst. 1 Listiny, práva na soudní ochranu a spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny a práva na projednání věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny. Z ústavní stížnosti, z napadených rozhodnutí a ze spisu zjistil Ústavní soud následující skutečnosti.

**A. Rozdělení města Blanska a vznik obce Spešov**

2. Město Blansko (stěžovatel) podalo v roce 1999 na základě výsledků místního referenda návrh na rozdělení města Blanska tak, aby ze Spešova, části města Blanska, vznikla samostatná obec Spešov. K výzvě Ministerstva vnitra byl návrh doplněn. V příloze č. 2 doplněného návrhu se uvádí, že podíl „městské části Spešov“ na úvěrech a úrocích města Blanska určený podle počtu obyvatel činí 804 316,50 Kč a město Blansko „navrhuje městské části Spešov“ splatit v roce 2000 částku 404 316,50 Kč a v roce 2001 částku 400 000 Kč.

3. Ministerstvo vnitra rozhodnutím č. j. VS/3-5615-99-733 ze dne 19. 10. 1999 (dále též jen „rozhodnutí o rozdělení obce“) podle § 11 zákona o obcích z roku 1990 rozhodlo, že se město Blansko „rozděluje k 1. lednu 2000“ tak, že k tomuto datu vznikne nová obec Spešov. Výroková část rozhodnutí o rozdělení obce dále stanoví, že „[n]a obec Spešov bude převeden majetek podle přílohy tohoto rozhodnutí. Finanční prostředky budou rozděleny podle stavu k 1. 1. 2000. Součástí finančního vypořádání bude i zajištění finančních prostředků na chod obecního úřadu v nově vzniklé obci Spešov“. V odůvodnění tohoto rozhodnutí se uvádí, že Ministerstvo vnitra po výzvě k odstranění nedostatků návrhu „obdrželo doplňující materiál k návrhu na rozdělení obce, jímž byly nedostatky odstraněny. Doplňující materiál je součástí přílohy k tomuto rozhodnutí“.

**B. Výkon rozhodnutí a řízení před správními soudy**

4. Okresní úřad Blansko vydal dne 3. 5. 2002 příkaz k provedení výkonu rozhodnutí přikázáním pohledávky. Podle Okresního úřadu Blansko byla rozhodnutím o rozdělení obce uložena obci Spešov povinnost zaplatit do 31. 12. 2001 městu Blansku částku 804 316,50 Kč, kterou obec Spešov dobrovolně nesplnila. Na základě tohoto příkazu byla uvedená částka převedena na účet města Blanska. Obec Spešov se ovšem proti příkazu bránila ve správním soudnictví. S ohledem na zánik okresních úřadů byl žalovaným Městský úřad Blansko jako správní orgán, na který podle správních soudů přešla působnost okresního úřadu.

5. Krajský soud v Brně rozsudkem č. j. 29 Ca 312/2006-27 ze dne 12. 9. 2008 příkaz k provedení výkonu rozhodnutí zrušil. Rozhodnutí o rozdělení obce jako exekuční titul totiž podle krajského soudu neobsahuje dostatečně určité vymezení povinností a „žádnou konkrétní povinnost [obci Spešov] neuložilo, toliko obecně odkázalo na přílohy, které ani konkrétně nepojmenovalo“. I když se „ve správním spisu nachází kopie svazku listin […] obsahující mj. listinu nazvanou […] ‚Příloha č. 2 – Návrh na rozdělení finančních prostředků, práv a závazků‘; […] k originálu rozhodnutí […] žádná příloha přiložena není a toto rozhodnutí žádný výslovný odkaz na konkrétně pojmenovanou přílohu neobsahuje“. Navíc z této přílohy vyplývá „pouze to, že podíl městské části Spešov na úvěrech a úrocích je 804 316 Kč, přičemž [m]ěsto Blansko navrhuje podíl splatit v roce 2000, resp. 2001, avšak nijak povinnost zaplatit tuto částku žalobkyni neukládá“. Uvedená příloha dále „hovoří o městské části Spešov, nikoliv o obci Spešov, jíž měly být uloženy povinnosti […]“. Podle krajského soudu nelze odhlédnout ani od toho, že tato příloha je označena jako návrh a i v jejím textu se hovoří o návrhu, tudíž se dle krajského soudu „jedná o návrh, a nikoliv o určení povinností“. Podle krajského soudu tak rozhodnutí o rozdělení obce „nehovoří o povinnosti rozdělit ostatní práva a především závazky, jak ukládá ustanovení § 11 odst. 2 zákona o obcích [z roku 1990]“. V této souvislosti krajský soud uvedl, že dle § 11 odst. 3 zákona o obcích z roku 1990 musí rozhodnutí o rozdělení obce obsahovat náležitosti stanovené v odstavci 2 pro návrh na rozdělení obce, tedy i „rozdělení majetku včetně finančních prostředků, ostatních práv a závazků“.

6. Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 7 As 12/2009-73 ze dne 14. 5. 2009 zamítl kasační stížnost města Blanska proti rozsudku krajského soudu. Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem, že není zřejmé, jakou konkrétní povinnost rozhodnutí o rozdělení obce ukládá obci Spešov, neboť toto rozhodnutí pouze obecně odkazuje na přílohy, které nejsou dostatečně určitě označené a nejsou ani k rozhodnutí přiložené. Výrok rozhodnutí o rozdělení obce tak podle Nejvyššího správního soudu „není dostatečně přesný a určitý a neodpovídá základním zásadám a principům, jež ovládají celé správní řízení“ a v této situaci „nelze […] spravedlivě požadovat po [obci Spešov] vykonání neurčitě stanovené povinnosti“. Městský úřad Blansko poté řízení o výkonu rozhodnutí zastavil.

## C. Řízení o vydání bezdůvodného obohacení

7. Protože částka 804 316,50 Kč již byla na základě příkazu k provedení výkonu rozhodnutí převedena na účet města Blanska, obec Spešov se v civilním řízení domáhala na městu Blansku zaplacení této částky jako bezdůvodného obohacení.

8. Okresní soud v Blansku rozsudkem č. j. 77 C 420/2010-100 ze dne 5. 5. 2011 uložil městu Blansku zaplatit obci Spešov 804 316,50 Kč s příslušenstvím a dále zaplatit náhradu nákladů řízení. Podle okresního soudu totiž město Blansko částku 804 316,50 Kč získalo z právního důvodu, který odpadl zastavením exekučního řízení. Město Blansko namítalo, že má vůči obci Spešov pohledávky z titulu podílu obce Spešov na závazcích města Blanska a že došlo k započtení této pohledávky. Podle okresního soudu ale o rozdělení majetku obce na základě návrhu na rozdělení obce rozhoduje Ministerstvo vnitra a otázka existence uvedené pohledávky nemůže být v civilním řízení zkoumána, neboť civilní soudy k tomu s ohledem na § 7 občanského soudního řádu nemají pravomoc. Za nedůvodnou považoval okresní soud i námitku, že obec Spešov uplatňuje právo na vydání bezdůvodného obohacení v rozporu s dobrými mravy.

9. Krajský soud v Brně rozsudkem č. j. 37 Co 338/2011-122 ze dne 19. 2. 2013 rozhodnutí okresního soudu ve věci samé potvrdil, změnil výši náhrady nákladů řízení přiznanou okresním soudem a rozhodl o nákladech odvolacího řízení. Ve věci samé se krajský soud ztotožnil se závěry okresního soudu.

## D. Řízení o náhradě škody způsobené státem

10. Město Blansko se domáhalo částky 1 036 864,50 Kč s příslušenstvím jako náhrady škody podle zákona o odpovědnosti státu. Kromě částky 804 316,50 Kč, kterou město Blansko nemůže vymoci na obci Spešov, se město Blansko domáhalo i částky 232 548 Kč jako úroku z prodlení a náhrady nákladů řízení, které bylo povinno zaplatit obci Spešov podle rozsudků z civilního řízení o vydání bezdůvodného obohacení, a dále soudního poplatku za odvolání v uvedeném řízení (viz body 7–9 výše).

11. Obvodní soud pro Prahu 7 žalobu města Blanska zamítl. Podle obvodního soudu rozhodnutí o rozdělení obce „nemá náležitosti podle § 47 odst. 2 [zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), dále jen ‚správní řád z roku 1967‘], a to řádné uložení povinností jednotlivým obcím v souvislosti s rozdělením […]“, a je tedy zřejmé, že „vykazuje vady“. Podle obvodního soudu v projednávané věci stát může nést odpovědnost pouze za nezákonné rozhodnutí, nikoliv za nesprávný úřední postup, neboť tuto odpovědnost „nezakládají vady řízení, jestliže měly za následek nesprávné rozhodnutí“. Podle § 8 odst. 1 zákona o odpovědnosti státu ovšem pravomocné nezákonné rozhodnutí zakládá odpovědnost státu „pouze tehdy, pokud […] bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem“, k čemuž v případě rozhodnutí o rozdělení obce nedošlo. Obvodní soud poukazuje na to, že město Blansko nevyužilo možnosti bránit se proti rozhodnutí o rozdělení obce rozkladem.

12. Městský soud v Praze změnil toto rozhodnutí tak, že žalobě města Blanska vyhověl v částce 804 316,50 Kč s příslušenstvím, v částce 232 548 Kč s příslušenstvím rozhodnutí obvodního soudu potvrdil a změnil jeho rozhodnutí o nákladech řízení. Podle městského soudu obvodní soud správně dovodil, že vady rozhodnutí nelze označit za nesprávný úřední postup a že podmínkou pro přiznání náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím je zrušení tohoto rozhodnutí. Městský soud však dospěl k závěru, že je nutno uvážit specifickou skutkovou a právní situaci. Vadu rozhodnutí zjištěnou správními soudy je třeba „posoudit analogicky jako jeho nezákonnost podle § 8 odst. 1 [zákona o odpovědnosti státu]“. V době vydání rozhodnutí o rozdělení obce nemělo podle městského soudu město Blansko „ani jiný účastník správního řízení důvod k podání řádného opravného prostředku (rozkladu) ani podnětu k jeho přezkoumání mimo odvolací řízení ve smyslu § 65 [správního řádu z roku 1967], neboť [rozhodnutím o rozdělení obce bylo návrhu na rozdělení] zcela vyhověno“. Vada rozhodnutí o rozdělení obce byla zjištěna až ve správním soudnictví rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 12. 9. 2008, kterým byl zrušen příkaz k výkonu rozhodnutí (viz bod 5 výše), tedy v době, kdy již uplynula i lhůta pro zahájení přezkumného řízení z moci úřední podle § 96 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád z roku 2004“). Městský soud s odkazem na nález sp. zn. II. ÚS 1667/12 ze dne 11. 3. 2014 (N 30/72 SbNU 347) dovodil, že je „logicky vyloučeno, aby se poškozený účastník domáhal zrušení rozhodnutí, které bylo vydáno *in favorem* (ve prospěch) takového účastníka“, a že povinností města Blanska nebylo formulovat výrok správního rozhodnutí, pouze předložit podklady pro vydání rozhodnutí. V daném případě tak podle městského soudu není namístě „trvat na splnění podmínky podání řádného opravného prostředku“. Ohledně částky 804 316,50 Kč s příslušenstvím – tedy s úrokem z prodlení ode dne doručení negativního stanoviska Ministerstva vnitra k nároku na náhradu škody – tak městský soud žalobě vyhověl. Městem Blanskem dále požadovaná částka 232 548 Kč s příslušenstvím je tvořena úrokem z prodlení a náhradou nákladů řízení, které bylo město Blansko povinno zaplatit obci Spešov v souvislosti s civilním řízením o vydání bezdůvodného obohacení a dále soudním poplatkem za odvolání v uvedeném řízení. Tyto výdaje městu Blansku vznikly podle městského soudu proto, že po pravomocném zastavení exekuce dobrovolně nevrátilo částku 804 316,50 Kč obci Spešov, a nejsou tedy v příčinné souvislosti s rozhodnutím o rozdělení obce ani se zrušeným příkazem Okresního úřadu Blansko k výkonu rozhodnutí. Proto městský soud rozhodnutí o zamítnutí žaloby v této části potvrdil a dále rozhodl o náhradě nákladů řízení.

13. K dovolání Ministerstva vnitra ze dne 13. 1. 2016 se stěžovatel vyjádřil dne 27. 1. 2016.

14. Nejvyšší soud poté napadeným rozsudkem změnil rozsudek městského soudu tak, že se rozsudek obvodního soudu potvrzuje ve věci samé i ohledně částky 804 316,50 Kč a ohledně náhrady nákladů řízení, dále rozhodl o náhradě nákladů za odvolací a dovolací řízení. Podle Nejvyššího soudu není argumentace městského soudu opřená o nález sp. zn. II. ÚS 1667/12 přiléhavá, neboť v případě řešeném citovaným nálezem došlo ke zrušení rozhodnutí pro nezákonnost. To se v projednávané věci nestalo. Nejvyšší soud neshledal důvod odchýlit se od své ustálené judikatury, podle níž stát odpovídá za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím pouze tehdy, bylo-li zrušeno. Podle Nejvyššího soudu není podstatné, zda město Blansko nepodalo proti rozhodnutí o rozdělení obce opravný prostředek proto, že tímto rozhodnutím „bylo jeho návrhu plně vyhověno, nebo proto, že se jenom (mylně) domníval[o], že bylo jeho návrhu plně vyhověno“. V rozhodnutí správních soudů podle Nejvyššího soudu nebylo rozhodnutí o rozdělení obce zrušeno či změněno, „ani nebyla konstatována jeho nezákonnost, pouze bylo konstatováno, že neobsahuje vykonávanou povinnost obce Spešov“, na rozhodnutí o rozdělení obce tak nelze nahlížet jako na nezákonné. Dále Nejvyšší soud uvedl, že rozhodnutí o rozdělení obce dle § 11 zákona o obcích z roku 1990 má konstitutivní povahu; na majetek, který v něm není zahrnut, soukromoprávní nárok nevzniká a případná pochybení

při stanovení celkového množství majetku obce „lze uvažovat jen o nápravě v rámci správního řízení o rozdělení obce“. Své požadavky vůči rozdělovanému majetku musí rozdělované i vznikající obce uplatňovat „výlučně v rámci správního řízení o rozdělení obce a nemohou tak činit z důvodu domnělé nesprávnosti či neúplnosti rozhodnutí o rozdělení obce dodatečně cestou nároku na náhradu škody či vydání bezdůvodného obohacení“. Protože nedošlo ke změně ani zrušení rozhodnutí o rozdělení obce, nelze toto rozhodnutí považovat „za způsobilý odpovědnostní titul pro náhradu škody dle § 8 [zákona o odpovědnosti státu]“.

## II. Argumentace stran

15. Podle stěžovatele je příčinou vzniku škody a téměř dvacetileté soudní pře „nesprávný úřední postup“ Ministerstva vnitra, které při vydání rozhodnutí o rozdělení obcí porušilo § 47 odst. 2 a 3 správního řádu z roku 1967 a v rozhodnutí nestanovilo dostatečně určitě konkrétní povinnost ani lhůtu pro její splnění. V důsledku nekonkrétnosti rozhodnutí o rozdělení obce „došlo nejen k porušení obecných principů správního řízení, ale hlavně k porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy“. Rozklad proti tomuto rozhodnutí stěžovatel nepodal z důvodu, že jeho návrhu bylo zcela vyhověno, a stěžovatel navíc vycházel i z presumpce správnosti správního rozhodnutí. Stěžovatel připomíná, že podle nálezu sp. zn. I. ÚS 529/09 ze dne 13. 3. 2012 (N 51/64 SbNU 625), bodu 22, „[t]am, kde jednotlivec jedná s důvěrou ve věcnou správnost aktů státu či jeho postupů a rovněž s důvěrou v jejich soulad s právem, musí být současně garantováno právo na náhradu škody, pokud se ukáže, že presumpce správnosti či zákonnosti byla klamná […]“. S odkazem na nález sp. zn. II. ÚS 1667/12 ze dne 11. 3. 2014 (N 30/72 SbNU 347) stěžovatel dovozuje, že nikdo nemůže být nucen uplatňovat práva způsobem, který vede nebo může vést ke zhoršení jeho postavení, a podávat opravné prostředky, které nemohou vést k účinné nápravě. Stěžovatel namítá, že neměl v době vydání rozhodnutí o rozdělení obce žádný důvod se proti tomuto rozhodnutí bránit opravnými prostředky. Za nepravdivé označuje stěžovatel tvrzení Nejvyššího soudu, že správní soudy neshledaly nezákonnost rozhodnutí o rozdělení obce. V této souvislosti stěžovatel odkazuje na odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu (bod 6 výše), podle něhož není výrok rozhodnutí o rozdělení obce dostatečně přesný a určitý a neodpovídá základním zásadám a principům, jež ovládají celé správní řízení. Stěžovatel se ztotožňuje se závěry městského soudu, který zohlednil specifické okolnosti případu a náhradu škody mu přiznal, i když nedošlo ke zrušení vadného rozhodnutí o rozdělení obce. Stěžovatel dále namítá, že došlo i k porušení jeho práva vlastnit majetek dle čl. 11 Listiny. Stěžovatel argumentuje, že v konečném důsledku došlo ke zjevnému nepoměru a nerovnováze při dělení majetku a „bezdůvodnému obohacení“ obce Spešov, která rozdělením obce „získala pouze aktiva, aniž by se jakkoliv podílela na pasivech původní obce, ke kterým jakožto součást původní obce Blansko zcela nepochybně rovněž přispěla“. Podle stěžovatele tak došlo ke zneužití práv a k rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy.

16. Stěžovatel dále namítá, že došlo k porušení práva na soudní ochranu a spravedlivý proces dle „čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny“ tím, že i přes návrh stěžovatele učiněný již u obvodního soudu nebyl jako důkaz proveden správní spis Ministerstva vnitra, aby „bylo postaveno najisto, zda byly přílohy, na něž se předmětné rozhodnutí odkazovalo a jež stanovily způsob rozdělení majetku, pevně spojeny se samotným rozhodnutím, a bylo tak možno učinit závěr, že předmětné rozhodnutí bylo vadné pro svoji nekonkrétnost“. Obvodnímu soudu však Ministerstvo vnitra spis nezaslalo a v době odvolacího řízení před městským soudem byl již spis skartován.

17. Konečně stěžovatel namítá, že Nejvyšší soud porušil jeho právo na projednání věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 Listiny, neboť po dovolání Ministerstva vnitra ze dne 12. 1. 2016 a vyjádření stěžovatele ze dne 19. 1. 2016 nečinil Nejvyšší soud žádné kroky a o dovolání rozhodl až dne 21. 2. 2018, přičemž až 7. 3. 2018 bylo stěžovateli doručeno písemné vyhotovení rozsudku. Stěžovatel namítá, že po dobu více než dva roky „věřil ve

správnost“ rozsudku městského soudu a že napadeným rozsudkem bylo zasaženo do jeho legitimního očekávání chráněného čl. 11 Listiny.

18. Nejvyšší soud ve svém vyjádření navrhl, aby ústavní stížnost byla odmítnuta, případně zamítnuta. Nejvyšší soud uvádí, že plně respektuje presumpci správnosti rozhodnutí o rozdělení obce, a je to naopak stěžovatel, kdo ji svojí argumentací zpochybnil. Závěr o nezákonnosti tohoto rozhodnutí totiž „z žádného dosud vydaného rozhodnutí učinit nelze“. Nález sp. zn. II. ÚS 1667/12, na nějž stěžovatel odkazuje, se „zabývá podmínkou podání řádného opravného prostředku podle § 8 odst. 3 [zákona o odpovědnosti státu]“, projednávané věci se tak netýká, neboť v ní nebyla splněna ani základní podmínka odpovědnosti podle § 8 odst. 1 zákona o odpovědnosti státu, a to zrušení pravomocného rozhodnutí pro nezákonnost. Správní soudy posuzovaly podle Nejvyššího soudu pouze zákonnost příkazu k provedení výkonu rozhodnutí a ve vztahu k vykonávanému rozhodnutí o rozdělení obce mohly správní soudy řešit pouze to, zda z něj vyplývá povinnost obce Spešov zaplatit stěžovateli 804 316,50 Kč, nikoliv otázku, zda z něj taková povinnost vyplývat měla. Ze skutečnosti, že ze správního rozhodnutí nevyplývá určitá povinnost, nelze bez dalšího usuzovat na nezákonnost či nesprávnost rozhodnutí. Nejvyšší soud poukazuje na to, že např. pravomocné zamítnutí návrhu na nařízení výkonu rozhodnutí nebo zastavení výkonu rozhodnutí odvolacím soudem z důvodu, že povinnosti uložené rozsudkem, usnesením nebo platebním rozkazem nelze vykonat (§ 261a o. s. ř.), nezakládá nezákonnost těchto rozhodnutí a je pouze důvodem pro podání žaloby pro zmatečnost. Teprve zrušení takových rozhodnutí v tomto řízení o žalobě pro zmatečnost může případně vést k závěru o odpovědnosti státu.

19. K námitce stěžovatele, že po něm nebylo možné požadovat, aby se domáhal zrušení rozhodnutí, o němž se domníval, že bylo vydáno v jeho prospěch, Nejvyšší soud konstatuje, že pokud jde o „uložení platební povinnosti obci Spešov, rozhodnutí o rozdělení obce zjevně [ve stěžovatelův] prospěch vydáno nebylo, jak vyplývá z následných rozhodnutí soudů ve správním soudnictví“. Nejvyššímu soudu dále „není zřejmé“, jak by podání rozkladu či podnětu k přezkumu mimo odvolací řízení proti rozhodnutí o rozdělení obce z důvodu, že neobsahuje platební povinnost obce Spešov, mohlo zhoršit postavení stěžovatele. Pokud by stěžovatel postupoval s péčí řádného hospodáře, musel by mu „být poměrně záhy znám i odlišný právní názor o rozsahu povinností vyplývajících pro obec Spešov z rozhodnutí o rozdělení obce, a to minimálně ještě v době, kdy bylo možno přezkoumat rozhodnutí mimo odvolací řízení“. V obecné rovině Nejvyšší soud uvádí, že měl stěžovatel možnost uplatnit tvrzenou pohledávku z bezdůvodného obohacení vůči obci Spešov započtením, a to v civilním řízení vyvolaném obcí Spešov. Nejvyšší soud současně podotýká, že mu nejsou známy bližší skutečnosti týkající se průběhu tohoto řízení, neboť nebylo předmětem dovolacího přezkumu.

20. K námitce, že nebyl proveden důkaz správním spisem Ministerstva vnitra, Nejvyšší soud uvádí, že bez ohledu na to, zda by provedení tohoto důkazu mohlo mít vliv na výsledek sporu, „není zřejmé, jak by kasací rozsudku Nejvyššího soudu mohla být v uvedeném směru zjednána náprava“, neboť tento důkaz již provést nelze. Obdobně namítaná délka soudního řízení nemá vliv na správnost napadeného rozsudku a jeho kasací by nemohlo dojít k nápravě případné újmy. Délka dovolacího řízení navíc nemůže zakládat žádné legitimní očekávání stěžovatele ohledně výsledku sporu.

21. Ministerstvo vnitra ve svém vyjádření navrhlo ústavní stížnost odmítnout. Po obecném vyjádření k právní úpravě rozdělování obcí podle § 11 a 12 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, uvedlo, že jeho rozhodnutí o rozdělení obce bylo vydáno v souladu s touto právní úpravou. Protože toto rozhodnutí nebylo nikdy zrušeno ani změněno, je na ně třeba nahlížet jako na rozhodnutí zákonné, a tudíž není splněna základní podmínka vzniku odpovědnosti za škodu podle zákona o odpovědnosti státu. V této souvislosti odkazuje na rozhodnutí obecných soudů a dále na usnesení sp. zn. III. ÚS 1712/13 ze dne 21. 1. 2015, které se podle Ministerstva vnitra týká obdobné věci.

22. Stěžovatel nevyužil možnosti reagovat na tato vyjádření replikou.

## III. Hodnocení Ústavního soudu

23. Ústavní stížnost je třeba s ohledem na její obsah posoudit jako ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), nikoliv jako tzv. komunální ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud ve své judikatuře vychází z toho, že obce jako územní samosprávné celky jsou oprávněny podat ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu [viz např. nález sp. zn. IV. ÚS 769/02 ze dne 15. 4. 2003 (N 57/30 SbNU 91); nález sp. zn. III. ÚS 644/01 ze dne 29. 5. 2003 (N 71/30 SbNU 183); nález sp. zn. I. ÚS 84/05 ze dne 1. 2. 2006 (N 29/40 SbNU 233); nález sp. zn. II. ÚS 2085/08 ze dne 16. 9. 2009 (N 203/54 SbNU 519) týkající se práva obce na spravedlivý proces a ochranu vlastnictví ve sporu o náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím; nebo nález sp. zn. II. ÚS 2599/16 ze dne 23. 5. 2017 (N 84/85 SbNU 453) týkající se práva obce na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a práva na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny].

### A. Právo na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny – obecné principy

24. Napadeným rozsudkem Nejvyššího soudu bylo rozhodováno o tom, zda má stěžovatel město Blansko vůči státu nárok na náhradu škody ve výši 804 316,50 Kč s příslušenstvím. Tuto částku totiž město Blansko nemůže vymáhat na obci Spešov, protože obci Spešov nebyla povinnost uhradit ji městu Blansku v rozhodnutí o rozdělení obce dostatečně určitým způsobem uložena, přestože jí podle námitek města Blanska uložena být měla. Jádro projednávaného případu se tedy týká toho, zda městu Blansku vzniklo vůči státu právo na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny a zda Nejvyšší soud svým napadeným rozhodnutím neporušil toto právo města Blanska. Napadené rozhodnutí je proto třeba přezkoumat v prvé řadě z hlediska respektování tohoto základního práva, i když se jej město Blansko ve své stížnosti výslovně nedovolává a na dotčené ustanovení pouze v jiném kontextu odkazuje. Ústavní soud je totiž při svém přezkumu vázán petitem ústavní stížnosti, ale nikoliv jejím právním zdůvodněním [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 2315/15 ze dne 12. 4. 2016 (N 64/81 SbNU 99), body 30–31, nález sp. zn. II. ÚS 3764/12 ze dne 13. 5. 2014 (N 91/73 SbNU 517), bod 22; nález sp. zn. III. ÚS 1076/07 ze dne 21. 1. 2008 (N 14/48 SbNU 145), bod 25; nález sp. zn. IV. ÚS 787/06 ze dne 29. 1. 2007 (N 16/44 SbNU 201), bod 33].

25. Podle čl. 36 odst. 3 Listiny má každý „právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem“. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu je nárok na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny ústavně zaručeným základním právem [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 18/01 ze dne 30. 4. 2002 (N 53/26 SbNU 73; 234/2002 Sb.), nález sp. zn. IV. ÚS 3377/12 ze dne 16. 5. 2013 (N 86/69 SbNU 373), bod 26; nález sp. zn. II. ÚS 1430/13 ze dne 24. 7. 2014 (N 143/74 SbNU 215), bod 16; nález sp. zn. IV. ÚS 3163/15 ze dne 19. 4. 2016 (N 69/81 SbNU 233), bod 10].

26. V souladu s čl. 36 odst. 4 Listiny upravuje podrobnosti a podmínky pro uplatnění tohoto základního práva zákon o odpovědnosti státu. Ústavní soud se ve své judikaturní praxi opakovaně zabývá rozhodováním obecných soudů o nárocích podle zákona o odpovědnosti státu, přičemž pravidelně konstatuje, že plně respektuje, že je zcela v pravomoci obecných soudů posoudit existenci podmínek pro vznik odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem [nález sp. zn. IV. ÚS 3377/12 ze dne 16. 5. 2013 (N 86/69 SbNU 373), bod 25; nález sp. zn. I. ÚS 215/12 ze dne 26. 9. 2013 (N 169/70 SbNU 581), bod 22; nález sp. zn. II. ÚS 3625/17 ze dne 8. 10. 2018 (N 164/91 SbNU 49), bod 19].

27. Ústavní soud však připomíná, že aplikací tohoto zákona nesmí dojít, přímo ani nepřímo, k omezení rozsahu základního práva na náhradu újmy způsobené veřejnou mocí dle čl. 36 odst. 3 Listiny [nález sp. zn. II. ÚS 1430/13 ze dne 24. 7. 2014 (N 143/74 SbNU 215) či nález sp. zn. I. ÚS 1744/12 ze dne 24. 7. 2014 (N 142/74 SbNU 205), bod 13]. Podle zákona o odpovědnosti státu je tedy nutno kompenzovat veškerou újmu, kterou by bylo možno namítat pod čl. 36 odst. 3 Listiny, nikoliv naopak [nález sp. zn. I. ÚS 4227/12 ze dne 12. 5. 2014 (N 86/73 SbNU 459), bod 15; nález sp. zn. I. ÚS 1532/16 ze dne 14. 9. 2016 (N 176/82 SbNU 713), bod 15); nález sp. zn. II. ÚS 3625/17 ze dne 8. 10. 2018 (N 164/91 SbNU 49), bod 19].

28. Z těchto principů Ústavní soud vycházel i v nálezu sp. zn. II. ÚS 1774/08 ze dne 9. 7. 2009 (N 155/54 SbNU 17), v němž se zabýval případem stěžovatele, kterému bylo rozhodnutím okresního úřadu povoleno zřízení (stavba) energetického vodního díla. Během výstavby tohoto díla však bylo stěžovateli předběžným opatřením, a nakonec rozhodnutím zakázáno pokračovat ve výstavbě tohoto díla, a to až do rozhodnutí příslušného orgánu o tom, zda stěžovateli udělí výjimky podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Výjimka nakonec stěžovateli udělena nebyla, a stěžovatel tak nemohl dílo dokončit. Ačkoliv původní rozhodnutí o povolení energetického vodního díla nebylo nikdy zrušeno a stěžovatel již započal s jeho stavbou, stěžovatel nemohl s ohledem na pozdější rozhodnutí stavbu dokončit, tedy vykonávat práva přiznaná původním rozhodnutím. Ústavní soud dospěl k závěru, že stěžovatel se v této situaci může po státu domáhat náhrady škody dle čl. 36 odst. 3 Listiny, neboť je „nepřijatelné, aby obecné soudy na jedné straně – čistě na základě vlastního (byť dlouhodobě zastávaného) výkladu – vyloučily podřaditelnost tvrzených pochybení pod legislativní označení ‚nesprávný úřední postup' z důvodu, že tento postup směřoval k vydání rozhodnutí, a současně na straně druhé konstatovaly, že o nezákonné rozhodnutí jít nemůže, neboť nebylo – formálně – zrušeno ani změněno". Obdobně v nálezu sp. zn. III. ÚS 2201/10 ze dne 11. 4. 2013 (N 53/69 SbNU 73), bod 17, Ústavní soud dovodil, že „odpovědnost státu [podle čl. 36 odst. 3 Listiny] za nezákonné rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu […] nelze vyloučit jen proto, že k výslovnému (formálnímu) zrušení takového rozhodnutí nedošlo". Podle judikatury Ústavního soudu tedy není v určitých případech možné pro přiznání náhrady škody dle čl. 36 odst. 3 Listiny trvat na podmínce zrušení nezákonného rozhodnutí a současně odmítat posoudit vytýkaná pochybení jako nesprávný úřední postup.

29. V nálezu sp. zn. II. ÚS 1667/12 ze dne 11. 3. 2014 (N 30/72 SbNU 347), bodě 32, pak Ústavní soud dospěl k závěru, že „nikdo nemůže být nucen uplatňovat v právním řízení svá procesní práva způsobem, který vede nebo může vést ke zhoršení jeho postavení, pod podmínkou řádného nárokování jiných subjektivních práv, ať už hmotných, nebo procesních, popřípadě podávat opravné prostředky, které *per se* nemohou vést k účinné nápravě. Jiný přístup představuje porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, jakož i popření smyslu základního práva na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem orgánu veřejné moci, jak je zachycuje Listina v čl. 36 odst. 3". Tento závěr je platný obecně, i když byl učiněn – jak namítá Nejvyšší soud – v případě, v němž ke zrušení jednoho ze soudních rozhodnutí došlo, a to na základě opravného prostředku (dovolání) podaného protistranou (body 9 a 34). Citovaný nález totiž navazuje na nálezy sp. zn. II. ÚS 1774/08 a sp. zn. III. ÚS 2201/10 a rozvíjí právní názor, že „při splnění podmínek odpovědnosti státu v materiálním slova smyslu je potřeba se vyvarovat takové formalistické interpretace § 8 odst. 1 zákona [o odpovědnosti státu], jež by odpovědnost státu fakticky (a neoprávněně) vyloučila" (nález sp. zn. II. ÚS 1667/12, bod 30, srov. i bod 33). Nález sp. zn. II. ÚS 1667/12 je tedy třeba vykládat tak, že právo na náhradu škody dle čl. 36 odst. 3 Listiny nelze podmiňovat vyčerpáním opravných prostředků, které vedly nebo mohly vést ke zhoršení právního postavení jednotlivce, nebo prostředků, které nemohou vést k účinné nápravě.

**B. Právo na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny – aplikace na projednávanou věc**

30. Stěžovatel město Blansko uplatnilo před obecnými soudy nárok na náhradu škody, jehož ústavní základ představuje čl. 36 odst. 3 Listiny, a to v souvislosti s tvrzenými pochybeními Ministerstva vnitra při rozhodování o rozdělení obce. Ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny přiznává základní právo na náhradu škody každému; ani obce jako veřejnoprávní korporace (čl. 101 odst. 3 Ústavy) tudíž nevylučuje ze své působnosti. Při rozhodování Ministerstva vnitra o rozdělení obce podle § 11 zákona o obcích z roku 1990 docházelo ze strany státu (Ministerstva vnitra) k vrchnostenskému rozhodování o právech a povinnostech obce, respektive obcí po rozdělení; příslušná obec (obce) v daném okamžiku nevykonávala veřejnou moc. Ani z toho hlediska tedy není důvod, proč by měla být daná situace vyloučena z působnosti čl. 36 odst. 3 Listiny. Ústavní soud tak konstatuje, že obce se mohou domáhat náhrady škody vůči státu podle čl. 36 odst. 3 Listiny způsobené v případech, kdy stát rozhodoval o jejich právech a povinnostech, jako tomu bylo i při rozhodování o rozdělení obce podle § 11 zákona o obcích z roku 1990.

31. Ústavní soud dospěl v projednávaném případě k závěru, že napadený rozsudek Nejvyššího soudu z ústavněprávního hlediska obstojí, byť z jiných důvodů než těch, o něž svůj rozsudek Nejvyšší soud zejména opřel. Stěžovateli městu Blansku se totiž nepodařilo prokázat, že mu vůči státu vznikl nárok na náhradu škody ve výši 804 316,50 Kč, neboť dosud nevyužilo všechny procesní prostředky, jak se může domoci této částky na obci Spešov.

32. V projednávaném případě Ministerstvo vnitra rozhodlo o rozdělení obce podle § 11 zákona o obcích z roku 1990. Podle § 11 odst. 3 tohoto zákona musí rozhodnutí o rozdělení obce obsahovat náležitosti stanovené v odstavci 2 pro návrh na rozdělení obce, tedy „názvy vznikajících obcí, zda rozdělením obec zaniká, vymezení území vznikajících obcí včetně příslušných mapových podkladů, rozdělení majetku včetně finančních prostředků, ostatních práv a závazků, organizací a zařízení obce“. V projednávaném případě správní i civilní soudy dospěly k závěru, že součástí návrhu na rozdělení obce byl návrh na to, aby nově vzniklá obec Spešov zaplatila městu Blansku částku 804 316,50 Kč. Vzhledem k tomu bylo povinností Ministerstva vnitra i o této části návrhu rozhodnout. Ministerstvo vnitra ve výrokové části rozhodnutí o rozdělení uvedlo, že „[n]a obec Spešov bude převeden majetek podle přílohy tohoto rozhodnutí. Finanční prostředky budou rozděleny podle stavu k 1. 1. 2000. Součástí finančního vypořádání bude i zajištění finančních prostředků na chod obecního úřadu v nově vzniklé obci Spešov“. Správní soudy dospěly k závěru, že rozhodnutí není dostatečně určité a není zřejmé, jakou povinnost ukládá obci Spešov, neboť pouze obecně odkazuje na přílohy, které nejsou k rozhodnutí připojeny. Ústavní soud konstatuje, že jeho úkolem v projednávaném případě není přezkoumávat tento závěr správních soudů z hlediska ústavnosti a zabývat se otázkou, zda správní soudy dostatečně zohlednily specifika řízení o rozdělení obce, neboť jejich rozhodnutí nebyla ústavní stížností napadena.

33. Správní soudy dovodily, že rozhodnutí o rozdělení obce nesplňuje zákonné náležitosti: podle krajského soudu náležitosti dle § 11 odst. 2 a 3 zákona o obcích z roku 1990, podle Nejvyššího správního soudu neodpovídá základním zásadám a principům, jež ovládají celé správní řízení. Tvrzení Nejvyššího soudu obsažené v napadeném rozsudku, že v rozhodnutí správních soudů „nebyla konstatována […] nezákonnost [rozhodnutí o rozdělení obce]“, samo o sobě neobstojí, jak správně namítá stěžovatel. Pokud měl Nejvyšší soud na mysli, že správní soudy nemohly zákonnost tohoto rozhodnutí posuzovat závazně, neboť rozhodovaly pouze o zrušení příkazu k výkonu tohoto rozhodnutí – což lze dovozovat s ohledem na obsah jeho vyjádření k ústavní stížnosti – pak bylo třeba tyto úvahy odpovídajícím způsobem vyjádřit v napadeném rozsudku. Stejně tak obvodní a městský soud v řízení o náhradě škody způsobené státem dospěly k závěru, že rozhodnutí o rozdělení obce vykazuje vady. Pouze Nejvyšší soud tento závěr odmítl a otázkou vadnosti rozhodnutí o rozdělení obce se nezabýval, aniž by se odpovídajícím způsobem vypořádal se závěry správních soudů, jak již bylo uvedeno. Jelikož

součástí návrhu na rozdělení obce byl i návrh, aby byla obci Spešov uložena povinnost zaplatit městu Blansku částku 804 316,50 Kč, mělo Ministerstvo vnitra povinnost rozhodnout i o této části návrhu v rozhodnutí o rozdělení obce. O povinnosti obce Spešov zaplatit městu Blansku uvedenou částku však nebylo rozhodnuto způsobem, který umožňuje domoci se výkonu rozhodnutí, a proto je třeba uzavřít, že rozhodnutí o rozdělení obce vykazuje vady.

34. Ústavní soud se dále ztotožňuje se závěrem městského soudu, že existence této vady byla zjištěna až ve správním soudnictví, a to poprvé rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 12. 9. 2008 (bod 5 výše). Do té doby totiž mohl být mezi stěžovatelem městem Blanskem a obcí Spešov nanejvýš spor o to, zda je rozhodnutí o rozdělení obce zatíženo touto vadou. Nebylo možné vyžadovat po městu Blansku, aby se proti rozhodnutí o rozdělení obce bránilo dříve než po vydání citovaného rozsudku. Navíc by využití opravných prostředků mohlo způsobit městu Blansku újmu, neboť nelze vyloučit, že by vedlo k oddálení okamžiku rozdělení obce (k zákazu požadovat po jednotlivcích využití opravných prostředků vedoucích ke zhoršení právního postavení viz bod 29 výše). V okamžiku vydání rozsudku krajského soudu pak již uplynula lhůta pro podání rozkladu proti rozhodnutí o rozdělení obce (dle § 61 odst. 1 správního řádu z roku 1967 činila lhůta 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí), pro přezkum rozhodnutí mimo odvolací řízení (dle § 68 odst. 1 správního řádu z roku 1967 správní orgán „nemůže mimo odvolací řízení rozhodnutí zrušit nebo změnit po uplynutí tří let od právní moci napadeného rozhodnutí“) i pro provedení přezkumného řízení (podle § 96 odst. 1 správního řádu z roku 2004 lze usnesení o zahájení přezkumného řízení vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci; k možnosti provést přezkumné řízení podle správního řádu z roku 2004 i u řízení skončených před účinností tohoto zákona viz § 179 odst. 2 správního řádu z roku 2004). Stěžovatel město Blansko tak v okamžiku, kdy byla krajským soudem shledána vada spočívající v nedostatečné určitosti výroku rozhodnutí o rozdělení obce, která má za následek, že povinnost, o níž mělo být rozhodnuto, nelze vykonat, nemělo k dispozici žádný z výše uvedených prostředků nápravy.

35. I při využití uvedených opravných prostředků či žalob ve správním soudnictví by však mohla nastat situace, že rozhodnutí správního orgánu nebude ohledně příslušné povinnosti dostatečně určité a nebude možné dosáhnout výkonu rozhodnutí. Rozhodnutí týkající se výkonu rozhodnutí budou totiž zpravidla vydávána až v situaci, kdy již proti původnímu správnímu rozhodnutí (exekučnímu titulu) nebude dostupný žádný prostředek právní ochrany. Procesní prostředky, na něž bylo město Blansko odkázáno, tudíž v obecné rovině nelze považovat ve vztahu k vadám, které spočívají v nedostatečné určitosti výrokové části rozhodnutí a z toho plynoucí nevykonatelnosti, za efektivní (k možnosti požadovat uplatnění pouze účinných opravných prostředků srov. bod 29 výše). Ústavní soud podotýká, že v projednávaném případě není třeba podrobněji rozlišovat mezi obecnou účinností opravných prostředků a tím, zda by mohly vést k účinné nápravě v konkrétní věci – v projednávaném případě totiž dotčené opravné prostředky stěžovatel nebyl povinen využít, jak bylo vyloženo v předchozím bodě, a navíc nevyčerpal všechny procesní postupy, jak se domoci požadovaného práva, jak bude vyloženo dále.

36. V rámci správního řízení neexistuje výslovná úprava, která by umožňovala tuto situaci řešit, a to na rozdíl od civilního řízení – na právní úpravu civilního řízení ostatně odkazuje i Nejvyšší soud ve svém vyjádření. Podle § 261a odst. 1 občanského soudního řádu lze nařídit výkon rozhodnutí „jen tehdy, obsahuje-li rozhodnutí označení oprávněné a povinné osoby, vymezení rozsahu a obsahu povinností, k jejichž splnění byl výkon rozhodnutí navržen, a určení lhůty ke splnění povinnosti“ (k možnostem zhojení některých nedostatků srov. § 261a odst. 2 a 3 občanského soudního řádu; k zvláštní úpravě v případě usnesení o nařízení prodeje zástavy viz odstavec 4 tamtéž). Nesplňuje-li rozhodnutí tyto náležitosti a z toho důvodu byl odvolacím soudem „pravomocně zamítnut návrh na nařízení výkonu […] rozhodnutí nebo

pravomocně zastaven výkon rozhodnutí z důvodu, že povinnosti rozsudkem, usnesením nebo platebním rozkazem uložené nelze vykonat“, lze takové rozhodnutí napadnout žalobou pro zmatečnost podle § 229 odst. 2 písm. c) občanského soudního řádu, a to „ve lhůtě tří měsíců od právní moci usnesení odvolacího soudu o zamítnutí návrhu na nařízení výkonu rozhodnutí nebo o zastavení výkonu rozhodnutí“ (§ 234 odst. 6 občanského soudního řádu). Správní řád z roku 1967, správní řád z roku 2004 ani soudní řád správní však neobsahují srovnatelnou právní úpravu.

37. Ve specifickém kontextu projednávané věci, v němž se spor týká rozhodnutí o rozdělení obce podle § 11 zákona o obcích z roku 1990 a v němž již neexistuje žádný jiný prostředek nápravy, má však Ústavní soud za to, že lze uvažovat o využití institutu nového rozhodnutí podle § 101 písm. b) správního řádu z roku 2004 či řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu z roku 2004, a to přinejmenším na základě analogie. Ústavní soud připomíná, že analogie je výjimečně přípustná i ve veřejném právu, a to dle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/04 ze dne 26. 4. 2005 (N 90/37 SbNU 241; 240/2005 Sb.) „pouze v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení“. Toto stanovisko sdílí i Nejvyšší správní soud ve své judikatuře (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 47/2011-105 ze dne 14. 9. 2011, podle něhož „[p]oužití analogie iuris je ve veřejném právu značně nežádoucí, zatímco použití analogie legis lze za účelem vyplnění mezer v procesní úpravě za předpokladu, že je to ve prospěch ochrany práv účastníků řízení“; shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 69/2016-31 ze dne 28. 7. 2016, bod 28 a podrobněji body 26 a násl.). Zajištění toho, aby bylo rozhodnutí o rozdělení obce v části týkající se příslušné povinnosti vykonatelné, je pak v zájmu ochrany práv účastníků řízení, a to i toho účastníka, komu může být eventuálně příslušná povinnost dostatečně určitým a vykonatelným způsobem uložena, neboť tím dochází k odstranění stavu právní nejistoty.

38. Podle § 101 písm. b) správního řádu z roku 2004 lze provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí, jestliže bude novým rozhodnutím „vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta“. Ústavní soud se tímto ustanovením zabýval v souvislosti s překážkou věci pravomocně rozhodnuté ve správním řízení. Upozornil na „jednoznačný a ustálený závěr, že překážka věci pravomocně rozhodnuté ve správním řízení nenastává po jakémkoli rozhodnutí ve věci, a zejména nenastává po negativních rozhodnutích zamítajících návrh či žádost účastníka řízení. Obecná procesní zásada *ne bis in idem* je tedy ve správním řízení spojena zásadně pouze s pozitivními rozhodnutími“ [nález sp. zn. II. ÚS 752/18 ze dne 22. 1. 2019 (N 10/92 SbNU 119), bod 27, podrobněji viz tamtéž body 25–30]. V této souvislosti Ústavní soud poukázal na to, že dle § 101 písm. b) správního řádu z roku 2004 lze provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí, jestliže bude novým rozhodnutím „vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta“.

39. Řízení o rozdělení obce bylo podle § 11 odst. 1 zákona o obcích z roku 1990 zahajováno na návrh, terminologií správního řádu z roku 2004 šlo tedy o řízení o žádosti (srov. § 44 odst. 1 správního řádu z roku 2004). V části, kterou bylo navrženo uložit obci Spešov povinnost zaplatit městu Blansku částku 804 316,50 Kč, však nebylo žádosti vyhověno způsobem, který by umožňoval domáhat se výkonu této povinnosti. Dovoluje-li správní řád vydat nové rozhodnutí o žádosti v situaci, kdy byla tato žádost pravomocně zamítnuta, tím spíše je namístě vydat toto rozhodnutí v případech, kdy kvůli formálním nedostatkům rozhodnutí není zřejmé, jak bylo rozhodnuto, a proto ani není možné toto rozhodnutí vykonat. Princip právní jistoty je v tomto případě zasažen v menší míře, neboť nedostatečně určité rozhodnutí žádnou právní jistotu mezi stranami nenastolilo.

40. Zbývá dodat, že dle § 179 odst. 2 správního řádu z roku 2004 platí, že „[b]ylo-li řízení pravomocně skončeno před účinností tohoto zákona, postupuje se při […] vydávání nového

rozhodnutí podle tohoto zákona“; i v projednávané věci pravomocně skončené před účinností správního řádu z roku 2004 je tudíž možné vydat podle tohoto zákona nové rozhodnutí.

41. Z těchto důvodů lze uvažovat o tom, aby bylo analogicky, a pokud jde o tu část návrhu, aby obci Spešov byla uložena povinnost zaplatit částku 804 316,50 Kč, vydáno nové rozhodnutí dle § 101 písm. b) správního řádu z roku 2004. Podle § 102 odst. 9 správního řádu z roku 2004 pak nové rozhodnutí „brání vykonatelnosti nebo jiným právním účinkům původního rozhodnutí“, jinak řečeno, ohledně příslušné povinnosti by vydáním nového rozhodnutí byla mezi městem Blanskem a obcí Spešov nastolena právní jistota.

42. Podle § 142 odst. 1 správního řádu z roku 2004 správní orgán „v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo“. V projednávané věci je pro uplatnění práv města Blanska nezbytné, aby bylo rozhodnuto o tom, zda má obec Spešov povinnost zaplatit mu částku 804 316,50 Kč a v jaké lhůtě. Podle § 142 odst. 2 správního řádu z roku 2004 správní orgán nepostupuje podle § 142 odst. 1, „jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení“. S ohledem na spornost povinnosti zaplatit příslušnou částku nelze o této skutečnosti vydat osvědčení. Dále je třeba konstatovat, že v projednávaném případě již nemůže být znovu rozhodováno o rozdělení obce, která již byla rozdělena, a neexistuje žádné jiné řízení, v němž by otázka existence právního vztahu ohledně pohledávky ve výši 804 316,50 Kč mohla být řešena. Je na správních orgánech a případně správních soudech, aby se vypořádaly s otázkou, zda je tento postup v souladu s deklaratorní povahou rozhodnutí vydaných v řízení o určení právního vztahu a zda má být § 142 odst. 2 správního řádu z roku 2004 vykládán tak, že brání řízení o určení práva v situaci, kdy mělo být o existenci právního vztahu rozhodnuto konstitutivním rozhodnutím v jiném řízení, které již pravomocně skončilo, tedy v projednávané věci rozhodnutím o rozdělení obce.

43. Ústavní soud podotýká, že obec Spešov by měla příležitost hájit svá práva v obou případech v příslušném řízení již před správními orgány.

44. Je úkolem správních orgánů a posléze případně i správních soudů, aby se v případě eventuální žádosti města Blanska vypořádaly s tím, zda lze vůbec postupovat (analogicky) podle § 101 písm. b) správního řádu z roku 2004 či § 142 odst. 1 správního řádu z roku 2004, a případně kterou z těchto procesních cest je namístě použít. Ústavnímu soudu jako soudnímu orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) nepřísluší předjímat jejich závěr o interpretaci podústavního práva, pouze přezkoumat – bude-li posléze podána ústavní stížnost – zda jejich závěry z ústavněprávního hlediska obstojí.

45. Za současného stavu však není vyloučeno, že stěžovatel město Blansko dosáhne vydání rozhodnutí, podle něhož má obec Spešov povinnost zaplatit mu částku 804 316,50 Kč, a že obec Spešov tuto povinnost splní či že bude proveden výkon tohoto rozhodnutí. Stejně tak nelze vyloučit, že po věcném projednání žádosti města Blanska bude rozhodnuto, že toto právo město Blansko nemá. To ovšem znamená, že v projednávané věci nebylo prokázáno, že stát způsobil městu Blansku škodu ve výši 804 316,50 Kč kvůli nevymahatelnosti pohledávky za obcí Spešov.

46. Od nálezů sp. zn. II. ÚS 1774/08 a sp. zn. III. ÚS 2201/10, podrobněji rozebíraných v bodě 28, které výjimečně umožňují domoci se náhrady škody vůči státu i tam, kde nebylo příslušné rozhodnutí zrušeno (a to buď ústavně konformním výkladem podmínky zrušení pravomocného rozhodnutí, nebo pojmu nesprávný úřední postup), se projednávaná věc liší právě tím, že stěžovatel nevyužil všechny procesní prostředky, jimiž může vymoci částku 804 316,50 Kč na obci Spešov. Jinak řečeno, je možné, že se stěžovatel domůže této částky na obci Spešov, a proto nelze v této fázi sporu uzavřít, že stát stěžovateli způsobil škodu v této

výši, ani dovodit, že stát má přímo z čl. 36 odst. 3 Listiny vyplývající povinnost uhradit stěžovateli škodu v uvedené výši.

47. Napadeným rozsudkem Nejvyššího soudu, kterým nebylo městu Blansku přiznáno právo na náhradu škody v této výši spolu s příslušenstvím, tudíž nebylo porušeno jeho právo na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny.

48. Ústavní soud tak shrnuje, že vykazuje-li rozhodnutí o rozdělení obce vady, které obci po rozdělení brání domoci se výkonu povinnosti, jíž se mělo rozhodnutí o rozdělení obce týkat, může se dotčená obec domáhat náhrady škody dle čl. 36 odst. 3 Listiny až tehdy, vyčerpá-li všechny možnosti, jak dosáhnout uložení příslušné povinnosti a jejího výkonu vůči druhé obci.

49. S ohledem na celkovou délku všech řízení vyvolaných právními spory o obsah rozhodnutí o rozdělení obce je třeba, bude-li podán návrh na vydání nového rozhodnutí nebo na určení právního vztahu, aby bylo následně rozhodováno co nejrychleji.

## C. Ostatní námitky

50. Stěžovatel dále namítá, že přes jeho návrh nebyl proveden důkaz správním spisem Ministerstva vnitra, aby bylo možno učinit závěr, že rozhodnutí o rozdělení obce bylo vadné pro svoji nekonkrétnost. Ačkoliv v případě opomenutí důkazu může dojít k porušení práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny, současně platí, že „nikoliv každé opomenutí důkazu nutně automaticky vede k porušení práva na spravedlivý proces. Výjimečné situace, v nichž lze i pochybení soudu spočívající v opomenutí důkazu z ústavněprávních hledisek akceptovat, mohou nastat v případě důkazních návrhů nemajících k projednávané věci žádnou relevanci, jež nemohou vést k objasnění skutečností a otázek podstatných pro dané řízení, resp. mohou být dokonce i výrazem ‚zdržovací' procesní taktiky" [nález sp. zn. II. ÚS 2067/14 ze dne 23. 6. 2015 (N 119/77 SbNU 739), bod 14; srov. obdobně nález sp. zn. II. ÚS 2172/14 ze dne 10. 3. 2015 (N 54/76 SbNU 747), bod 21; nález sp. zn. II. ÚS 1738/16 ze dne 1. 3. 2017 (N 38/84 SbNU 439), bod 24]. V projednávané věci se Ústavní soud nezabýval otázkou, zda bylo stěžovatelem skutečně navrženo provedení důkazu správním spisem a v jaké fázi řízení se případně provedení tohoto důkazu domáhal. Obvodní soud i městský soud učinily dostatečná skutková zjištění ohledně rozhodnutí o rozdělení obce i obsahu správního spisu a na jejich základě dospěly k závěru, že toto rozhodnutí je vadné. Provádění důkazu správním spisem by pro obvodní i městský soud bylo nadbytečné, neboť rozhodné skutečnosti již byly prokázány. Nejvyšší soud pak vadnost rozhodnutí o rozdělení obce vůbec neposuzoval, a ani on by tedy provedením správního spisu jako důkazu nemohl zjistit žádnou relevantní skutečnost. S ohledem na to by případné nevypořádání návrhu stěžovatelky, aby byl jako důkaz proveden správní spis Ministerstva vnitra, nemělo ústavní rozměr. Ústavní soud podotýká, že k závěru o vadnosti rozhodnutí o rozdělení obce jej vedlo hodnocení tohoto rozhodnutí správními soudy (bod 32 výše) a dále zjištění obvodního a městského soudu; ani Ústavní soud tudíž nepotřeboval provádět dokazování uvedeným správním spisem.

51. Konečně stěžovatel namítá, že Nejvyšší soud porušil jeho právo na projednání věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 Listiny, neboť po dovolání Ministerstva vnitra ze dne 12. 1. 2016 a vyjádření stěžovatele ze dne 19. 1. 2016 nečinil Nejvyšší soud žádné kroky a o dovolání rozhodl až dne 21. 2. 2018. Ústavní soud se nemůže otázkou přiměřenosti délky dovolacího řízení nyní zabývat. Má-li stěžovatel za to, že v pravomocně skončeném dovolacím řízení došlo k průtahům, je třeba, aby se nejprve domáhal náhrady újmy způsobené těmito průtahy prostředky podle zákona o odpovědnosti státu [viz nález sp. zn. IV. ÚS 391/07 ze dne 7. 8. 2007 (N 122/46 SbNU 151), body 13–16; srov. např. usnesení sp. zn. I. ÚS 2377/17 ze dne 29. 8. 2017, bod 8; usnesení sp. zn. IV. ÚS 2368/18 ze dne 12. 3. 2019, body 11–12]. Stěžovatel v této souvislosti dále argumentuje, že po dobu více než dva roky „věřil ve správnost" rozsudku městského soudu a že napadeným rozsudkem Nejvyššího soudu bylo zasaženo do jeho legitimního očekávání chráněného čl. 11 Listiny. Ústavní soud konstatuje, že

zrušení pravomocného rozhodnutí Nejvyšším soudem na základě dovolání, které je jako prostředek ochrany práv k dispozici oběma stranám sporu a jehož uplatnění je omezeno časovou lhůtou, obecně není způsobilé zasáhnout do legitimního očekávání ani právní jistoty účastníků řízení. V projednávaném případě se navíc stěžovatel k dovolání Ministerstva vnitra ze dne 13. 1. 2016 vyjádřil dne 27. 1. 2016, byl si tedy prakticky od začátku dovolacího řízení vědom skutečnosti, že toto řízení probíhá a že může vést ke změně rozhodnutí městského soudu. Žádné legitimní očekávání mu tedy vzniknout nemohlo a ani tato námitka není důvodná.

**D. Závěr**

52. Z výše uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že napadeným rozhodnutím nebyla porušena základní práva ani svobody stěžovatele, a proto ústavní stížnost podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl.

# Č. 114
# Ústavnost souhlasu vlastníka místní komunikace s připojením k sousední nemovitosti
# (sp. zn. Pl. ÚS 25/15 ze dne 18. června 2019; 186/2019 Sb.)

**Výkon vlastnického práva, byť směřovaný k zajištění obecného užívání komunikace, spadá do ústavně zaručené samosprávy obce (správy jejího zákonem vyhrazeného majetku) a zásah do jejího výkonu je možný toliko způsobem, který zákon stanoví (čl. 101 odst. 4 Ústavy).**

**Takový způsob zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, do 30. 12. 2015 nestanovil ani v § 10 odst. 4 písm. b), ani v ustanoveních na něj navazujících.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 25/15 dne 18. června 2019 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudkyň a soudců Ludvíka Davida, Josefa Fialy, Jaroslava Fenyka, Jana Filipa, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka o návrhu Krajského soudu v Praze na prohlášení neústavnosti § 10 odst. 4 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015, za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníka řízení a vlády České republiky a Veřejné ochránkyně práv jako vedlejších účastnic řízení, takto:

**Návrh se zamítá.**

## Odůvodnění

### I. Vymezení věci

1. Krajský soud v Praze (dále též „navrhovatel“) navrhl 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, prohlášení neústavnosti § 10 odst. 4 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015.

2. Navrhovatel uvedl, že vede řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, jíž se žalobkyně MORAVAN DEVELOP, s. r. o., IČO 26905604, se sídlem v Brně, Zábrdovická 15/16a, domáhá zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, jímž bylo v části doplněno, v části potvrzeno rozhodnutí silničního správního úřadu o zamítnutí žádosti žalobkyně o připojení pozemků na místní komunikaci. Důvodem pro zamítnutí byl nesouhlas vlastníka pozemní komunikace, obce Ondřejov, který byl pro připojení nezbytný dle § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015. Podle žalobkyně byl postup obce zlovolný a poškodil ji v jejích právech.

3. Krajský soud v Praze při předběžném projednání věci dospěl k závěru, že § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015, nelze ve věci žalobkyně vyložit způsobem souladným s ústavním pořádkem. Podle jeho názoru je tato úprava

v rozporu s právem na soudní ochranu, právem na ochranu vlastnictví a rovností v právech. Vedly jej k tomu tyto úvahy:

4. Vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se komunikace nachází. Podle napadeného ustanovení byl silniční správní úřad povinen vyžádat předchozí souhlas vlastníka dotčené pozemní komunikace před vydáním povolení k připojení sousední nemovitosti k místní komunikaci. Ve správním soudnictví se přitom ustálil názor, že při nesouhlasu vlastníka místní komunikace není možné žádosti o připojení vyhovět. Souhlas či nesouhlas vlastníka přitom nejsou subsumovaným správním aktem, který by správní soud mohl přezkoumat podle § 75 odst. 2 soudního řádu správního. Krajský soud v Praze se s tímto výkladem ztotožnil, považuje však za problematické, že zákon nevymezuje žádné důvody, podle kterých by souhlas měl být udělován, a nevymezuje ani odpovídající postup. Taková úprava podle krajského soudu neplní žádný zřejmý účel a neumožňuje vlastníku sousední nemovitosti právní obranu proti šikaně ze strany vlastníka komunikace. Důvodová zpráva sice odkazuje na možnost obrany podle § 3 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č. 509/1991 Sb., tj. ve znění účinném od 1. 1. 1992. Zákaz zneužití práv a zákaz výkonu práva v rozporu s dobrými mravy však může vést toliko ke konstatování protiprávnosti neudělení souhlasu, nikoliv však ke kýženému připojení. Takový závěr plyne i z rozhodovací činnosti civilních soudů, podle nichž není dáno soukromé právo přístupu na sousední pozemní komunikaci. Takový přístup je zajištěn pouze v rámci veřejného subjektivního práva obecného užívání pozemní komunikace.

5. Krajský soud v Praze má popsaný stav absence ochrany práva vlastníka pozemku sousedícího s pozemní komunikací na připojení k ní za protiústavní, neboť jde z jeho pohledu o odepření přístupu ke spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), tj. porušení čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“). Podstata problému pak dle soudu leží nikoliv v absenci soudní kontroly, ale v samotné konstrukci zákona o pozemních komunikacích, který vyžaduje souhlas vlastníka pozemní komunikace. Pozemní komunikace jsou veřejným statkem a jejich vlastnictví je ve smyslu čl. 11 odst. 2 Listiny základních práv a svobod vyhrazeno veřejnoprávním korporacím: státu, krajům a obcím (nedokonalostí právní úpravy přechodu vlastnictví mohou být zcela výjimečně jejich vlastníky i jiné osoby). Smyslem této úpravy je zajištění co nejsnazšího, nerušeného užívání komunikací veřejností bez ohledu na majetkové poměry k pozemkům, na nichž se komunikace nachází. Výkon takto konstruovaného vlastnického práva veřejnoprávních korporací tak nemůže být libovolný: cílem správy veřejného statku je co nejlepší uspokojení komunikační potřeby veřejnosti; v případě místních komunikací vychází ze znalosti obce o lokální komunikační potřebě. Samotné řízení o povolení připojit nemovitost k pozemní komunikaci je vedeno hledisky zachování co nejvyšší kvality uspokojení komunikační potřeby, která obec chrání automaticky již proto, že řízení vede jako věcně a místně příslušný silniční správní úřad její místně příslušný obecní úřad. Existují-li pak i jiná relevantní hlediska z hlediska zájmu obce, lze je účinně uplatnit v řízení podle stavebního zákona [zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů]. Vydávání souhlasu podle § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015, tedy nemá žádné věcné opodstatnění, neboť se nemůže opírat o žádné hledisko, které by nebylo posuzováno v jiném řízení. Tomu odpovídá též případ žalobkyně, o jejíž žalobě krajský soud vede řízení: obec Ondřejov svůj nesouhlas odůvodnila nesplněním požadavků vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, což mělo být řešeno ve správním řízení. Institut souhlasu podle napadeného ustanovení tedy má potenciál intenzivně zasahovat do ústavně zaručených práv vlastníků pozemků, kteří usilují o připojení na pozemní komunikaci.

6. Další důvod rozporu s ústavním pořádkem krajský soud shledal v nedůvodném zvýhodnění veřejného (obecního) vlastnictví před vlastnictvím soukromých osob. Místní komunikace totiž dle zákona mají být ve vlastnictví obcí, zatímco účelové komunikace mohou

být ve vlastnictví soukromých osob. Potřeba souhlasu však u připojení na účelové komunikace není dána, tj. obce mohou zabránit připojení pozemku na komunikaci nevydáním souhlasu, zatímco vlastníci účelových komunikací nemohou. Pro takové zásadní zvýhodnění však není žádný důvod, a to tím spíše, že se svou povahou blíží účelové komunikaci a místní komunikaci IV. třídy, o niž ve věci souzené krajským soudem jde.

## II. Průběh řízení před Ústavním soudem

7. Poslanecká sněmovna Parlamentu uvedla, že návrh zákona včetně nyní napadeného ustanovení byl projednán jako vládní návrh zákona (tisk č. 43) ve 2. volebním období. Návrh byl schválen dne 15. 5. 2001, pro jeho přijetí hlasovalo 113 ze 156 přítomných poslanců.

8. Senát Parlamentu uvedl, že návrh zákona schválil v 1. funkčním období (tisk č. 1997/1/0) v podobě schválené Poslaneckou sněmovnou; pro přijetí hlasovalo všech 59 přítomných senátorek a senátorů. K obsahu napadeného ustanovení nebyla vedena debata. Napadené ustanovení bylo později novelizováno zákonem č. 268/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Tuto novelizaci, která souhlas vlastníka komunikace změnila na stanovisko vlastníka, Senát fakticky podpořil, neboť přijaté pozměňovací návrhy se netýkaly části novelizující § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích.

9. Vláda uvedla, že návrh krajského soudu věcně směřuje toliko vůči požadavku souhlasu obce, nikoliv vůči všem ustanovením upraveným v § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích. Jeho zrušením by došlo ke zpochybnění pravomoci silničních správních úřadů rozhodovat o povolení připojení pozemku ke komunikaci, úpravě takového připojení či jeho zrušení. Tato pravomoc však protiústavní není, je naopak nezbytná, neboť umožňuje ochranu pozemní komunikace a bezpečnosti provozu na ní. Slouží také k eliminaci velkého množství sjezdů u místních komunikací, jejichž povaha to vylučuje.

10. Vláda se neztotožnila s tím, že napadené ustanovení preferuje veřejné vlastnictví před vlastnictvím soukromým, případně vlastnictví dálnic, silnic a místních komunikací vůči vlastnictví účelových komunikací. Dálnice a silnice jsou zjevně odlišné od účelových komunikací, místní komunikace pak slouží převážně místní dopravě na území obce (místní komunikace I. třídy pak mohu být vybudovány jako rychlostní místní komunikace určené výhradně pro dvoustopá motorová vozidla). Účelové komunikace oproti tomu slouží ke spojení jednotlivých nemovitých věcí pro potřeby jejich vlastníků. Tato rozdílná povaha je vyjádřena právě v rozdílné právní úpravě připojování pozemků k nim.

11. Nesprávné je tvrzení navrhovatele, že obec může v rámci územního a stavebního řízení účinně uplatňovat i jiná hlediska než bezpečnost a plynulost provozu, která považuje za významná z hlediska zájmů obce. V těchto řízeních může vlastník místní komunikace hájit své zájmy jen tehdy, pokud s povolením zřízení sjezdu bude souviset další navazující řízení podle stavebního zákona. To však není pravidlem, neboť v praxi vznikají sjezdy k pozemkům využívaným k zemědělským účelům nebo sjezdy, které byly již dříve povoleny v řízení podle stavebního zákona. V takových případech na řízení o povolení sjezdu žádné další řízení nenavazuje a vlastník místní komunikace může svůj zájem hájit právě jen prostřednictvím souhlasu.

12. Veřejná ochránkyně práv uvedla, že § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015, působil v praxi problémy. Udělení souhlasu bylo nezbytné a vlastník komunikace není vázán žádnými dalšími podmínkami. Případný nesouhlas není možné nahradit, a to i v případě šikanózního jednání. V právní úpravě se institut souhlasu obce jako podmiňujícího aktu objevuje stále častěji a panují obavy, zda nebude toto právo zneužíváno ze strany obcí. Je tedy namístě, aby se Ústavní soud vyjádřil k otázce mezí

autonomie vůle obcí v případech, kdy vlastnicky disponují s veřejným statkem či chrání obecný zájem. Veřejná ochránkyně práv navrhla, aby Ústavní soud návrhu vyhověl.

## III. Procesní předpoklady projednání návrhu

13. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy platí, že soud předloží věc Ústavnímu soudu, pokud dojde k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem.

14. V daném případě se jedná o případ tzv. konkrétní (incidenční), a nikoliv abstraktní kontroly norem. Obecný soud je oprávněn podat návrh tehdy, navrhuje-li zrušení zákona, resp. jeho jednotlivého ustanovení, jehož aplikace má být bezprostřední, případně je nezbytná jeho nevyhnutelná aplikace, a nikoli jen hypotetické použití, resp. jiné širší souvislosti [usnesení sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 ze dne 23. 10. 2000 (U 39/20 SbNU 353)]. Z účelu a smyslu konkrétní kontroly ústavnosti právních norem plyne, že zákon (resp. jeho ustanovení), jehož má být při řešení věci použito, je pouze ten, jenž překáží tomu, aby bylo dosaženo žádoucího, tj. ústavně konformního výsledku; nebyl-li by odstraněn, byl by výsledek probíhajícího řízení jiný [bod 26 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/06 ze dne 6. 3. 2007 (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.)].

15. Je přitom na navrhovateli, aby jednak snesl adekvátní argumentaci, že napadený zákon (jeho jednotlivé ustanovení) je v rozporu s ústavním pořádkem, ale zároveň aby poukázal a prokázal, že užití napadeného ustanovení je nevyhnutelné a jen jeho zrušení bude mít za následek dosažení žádoucího ústavně konformního výsledku [nález sp. zn. Pl. ÚS 49/10 ze dne 28. 1. 2014 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.)]. Závěr o tom, že užití napadeného ustanovení není pro předkládající soud nezbytné, tak může Ústavní soud učinit především tehdy, pokud by závěr navrhovatele byl zjevně neudržitelný [nález sp. zn. Pl. ÚS 22/16 ze dne 27. 6. 2017 (N 111/85 SbNU 817; 268/2017 Sb.)].

16. Ústavní soud také dříve dospěl k závěru, že podle čl. 95 odst. 2 Ústavy je možné věcně projednat návrh soudu na prohlášení protiústavnosti již zrušeného zákona (či jeho ustanovení), pokud je stále aplikovatelný na projednávanou věc a upravuje především vztah mezi jednotlivcem a veřejnou mocí [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 38/06 ze dne 6. 2. 2007 (N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.), Pl. ÚS 12/07 ze dne 20. 5. 2008 (N 90/49 SbNU 247; 355/2008 Sb.), Pl. ÚS 10/08 ze dne 12. 5. 2009 (N 115/53 SbNU 427; 229/2009 Sb.), Pl. ÚS 12/14 ze dne 16. 6. 2015 (N 109/77 SbNU 577; 177/2015 Sb.)].

17. V souzené věci správní orgány užily § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015, tak, že žádost žalobkyně o povolení připojení nemovitosti žalobkyně k místní komunikaci zamítly podle § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, pro absenci souhlasu obce Ondřejov jako vlastníka komunikace. Posouzení zákonnosti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje závisí na tom, zda je souhlas vlastníka místní komunikace nezbytnou podmínkou pro kladné rozhodnutí o povolení připojení. Případné prohlášení neústavnosti napadeného ustanovení by bylo důvodem nezákonnosti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje a vedlo by k vyhovění žalobě. Zákon o pozemních komunikacích tedy v § 10 odst. 4 písm. b) obsahoval ustanovení, jehož bude při řešení věci použito a které brání výsledku, který navrhovatel považuje za souladný s ústavním pořádkem.

18. V této souvislosti vláda upozornila, že § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015, upravuje větší množství vztahů, než které krajský soud považuje za protiústavní. V té souvislosti je třeba připomenout, že Ústavní soud podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy České republiky rozhoduje o zrušení nejenom zákonů a dalších právních předpisů, nýbrž i jejich jednotlivých ustanovení. Ustanovením je přitom nutno rozumět jakoukoli část textu právního předpisu s normativním obsahem. Je jím tedy výraz obsahující jakékoli jazykové prostředky, jehož smyslem je vyjádření právní normy nebo některého z komponentů její skutkové podstaty, resp. právního následku [nález sp. zn. Pl. ÚS 24/94 ze dne 11. 4. 1995 (N 19/3 SbNU 113; 80/1995 Sb.)]. Ústavní soud proto přezkoumal

toliko výše zmíněnou povinnost souhlasu obce s připojením, nikoliv úpravu dalších vztahů obsaženou v § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích.

19. Ústavní soud si byl při rozhodování vědom toho, že žalobkyně z řízení před krajským soudem se může domoci ochrany svého tvrzeného práva opětovným podáním žádosti o povolení k připojení podle nových zákonných podmínek účinných od 31. 12. 2015 (negativní rozhodnutí nezakládá podle § 48 odst. 2 správního řádu překážku věci rozhodnuté). Pro samotné řízení před navrhovatelem je to však bez přímého významu, neboť ten musí rozhodnutí přezkoumat podle původního právního stavu (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní). Jinými slovy, rozhodnutí Ústavního soudu není nezbytné pro ochranu práv žalobkyně MORAVAN DEVELOP, s. r. o., ale je nezbytné pro rozhodnutí Krajského soudu v Praze ve věci samé do doby, než nastane důvod pro zastavení řízení o žalobě (uspokojení žalobkyně podle § 62 soudního řádu správního nebo zpětvzetí podle § 37 odst. 4 téhož zákona; k zastavení pro vzetí návrhu zpět v přerušeném řízení srov. usnesení NSS č. j. 6 Ads 18/2012-191 z 23. 1. 2013 a č. j. 6 Ads 18/2012-211 z 10. 5. 2013). Aktivní procesní legitimace navrhovatele je tedy dána.

20. Protože Ústavní soud neměl žádné pochybnosti ani ohledně splnění dalších podmínek řízení, přistoupil k věcnému projednání návrhu. Podle § 44 věty první zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, upustil od ústního jednání, neboť nebylo lze od tohoto jednání očekávat další objasnění věci.

## IV. Vlastní posouzení

21. Napadené ustanovení je součástí § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, který ve znění účinném do 30. 12. 2015 stanovil, že příslušný silniční správní úřad si před vydáním povolení o připojení sousední nemovitosti k dálnici, silnici nebo k místní komunikaci, o úpravě takového připojení nebo o jeho zrušení vyžádá předchozí souhlas vlastníka dotčené pozemní komunikace, a jedná-li se o dálnici nebo rychlostní silnici též předchozí souhlas Ministerstva vnitra, v ostatních případech předchozí souhlas příslušného orgánu Policie České republiky.

22. Ústavní soud se podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., zabýval tím, zda bylo napadené ustanovení přijato v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Vzhledem k vyjádřením obou komor Parlamentu, dostupným popisům legislativní procedury přijímání příslušného zákona i s ohledem na to, že legislativní procedura není ani navrhovatelem zpochybňována, lze mít za to, že podmínka ústavní konformity legislativního procesu byla splněna.

### Vlastnictví místních komunikací vyhrazené obcím

23. Pozemní komunikace je dopravní cestou určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti. Pozemní komunikace se dělí na čtyři kategorie: dálnice, silnice, místní komunikace a účelová komunikace (§ 2 zákona o pozemních komunikacích).

24. O zařazení pozemní komunikace do kategorie dálnice, silnice nebo místní komunikace rozhoduje příslušný silniční správní úřad na základě jejího určení, dopravního významu a stavebně technického vybavení (§ 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Pro kategorizace pozemních komunikací je však podstatné i vlastnické právo k nim, neboť vlastníkem komunikací jako staveb s výjimkou účelových komunikací může být pouze stát, kraj nebo obec (§ 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). To znamená, že cesta ve vlastnictví soukromé osoby může být pouze účelovou komunikací, a to bez ohledu na její určení, dopravní význam a stavebně technické vybavení (s výjimkou předvídanou v § 3 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, tj. v případech uzavření smlouvy o budoucí smlouvě o převodu vlastnického práva). To platí i pro komunikace, které vznikly za předchozí právní

úpravy (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 9 As 15/2012-27 ze dne 29. 1. 2014, č. 3028/2014 Sb. NSS).

25. Právní úprava v zákoně o pozemních komunikacích sleduje veřejný zájem na existenci a fungování sítě pozemních komunikací, bez nichž si moderní společnost nelze představit. Tento veřejný zájem je natolik zásadní, že může při splnění určitých podmínek vést i k vyvlastnění (například jde-li o pozemky pro stavbu dálnice) nebo omezení vlastnického práva [například v případě účelových komunikací, k tomu viz např. nález sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008 (N 2/48 SbNU 9), bod 28 a násl.]. Aby byl tento veřejný zájem zajištěn, je vlastnictví místních komunikací, silnic a dálnic zákonem vyhrazeno pro obce, kraje a stát. Jde o jeden z výjimečných případů, kdy zákonodárce využil svého oprávnění v souladu s čl. 11 odst. 2 Listiny stanovit, že určitý majetek „nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob“. Tato úprava ovšem nemá za cíl jakkoliv zlepšit právní postavení obcí, krajů ani státu. Zákonem určené vlastnictví je totiž naopak obecně zatěžuje břemenem spočívajícím v povinnosti pečovat o svěřené pozemní komunikace, a to mimo jiné tak, aby byly tyto komunikace bezpečné pro osoby, které je užívají. To vyplývá jak přímo z povahy veřejného zájmu, který tato úprava sleduje, tak z toho, že vlastnictví zavazuje (čl. 11 odst. 3 Listiny).

26. Výhradní vlastnictví dálnic, silnic a místních komunikací slouží k uspokojování dopravní potřeby veřejnosti tím, že každý smí užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny, pokud tak činí v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích (§ 19 odst. 1 tohoto zákona). Možnost obecného užívání dálnic, silnic a místních komunikací je zároveň jednou z mezí vlastnického práva jejich vlastníků: ti totiž mají povinnost své komunikace prohlížet, udržovat a opravovat (§ 9 odst. 3 a 6 zákona o pozemních komunikacích), aniž by však měli možnost upravovat, kdo a v jaké míře tyto komunikace užívá. Odpovídají též za některé případy vzniklé škody (§ 27 zákona o pozemních komunikacích). Ústavní soud v této souvislosti opakovaně vyslovil, že postavení obcí jako vlastníků pozemních komunikací je značně specifické – nedisponují oprávněním provoz na ní jakkoliv regulovat, a ovlivnit tak i případné negativní důsledky, jež tento provoz způsobuje [např. nálezy sp. zn. II. ÚS 2144/14 ze dne 4. 2. 2016 (N 25/80 SbNU 299) a sp. zn. I. ÚS 451/11 ze dne 11. 1. 2012 (N 8/64 SbNU 77)].

27. Povinnost obcí a krajů jako samosprávných korporací a státu pečovat o místní komunikace a silnice a zajistit, aby tyto komunikace byly pro uživatele bezpečné, není sama o sobě rozporná s ústavním pořádkem proto, že Listina s takovou možností v případě obcí výslovně počítá (již odkazovaný čl. 11 odst. 2 a 3 Listiny). Obdobně to platí u krajů (jako „určených právnických osob“ ve smyslu čl. 11 odst. 2 Listiny), jelikož kraje mají totožnou právní povahu jako obce (jsou územními samosprávnými celky dle čl. 99 a čl. 100 odst. 1 Ústavy). Vlastnické právo obcí, krajů a státu k místním komunikacím, silnicím a dálnicím tedy vychází z čl. 11 odst. 2 Listiny a vzhledem k tomu má specifickou povahu, neboť slouží k zajištění veřejného zájmu. Pro obce a kraje s sebou nese především povinnosti [nález sp. zn. I. ÚS 2315/15 ze dne 12. 4. 2016 (N 64/81 SbNU 99)].

**Výkon vlastnického práva obce k místním komunikacím**

28. Podle napadeného ustanovení bylo třeba, aby obec jako vlastník vyjádřila svůj předchozí souhlas s připojením sousední nemovitosti k místní komunikaci. Jde o použití soukromoprávního institutu pro vztah, který však typickým poměrům soukromého práva neodpovídá: obec je korporací veřejného práva, která má pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a též chránit veřejný zájem při plnění svých úkolů [§ 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 313/2002 Sb.]. Místní komunikace jsou sice vlastnictvím obcí, které s nimi však nemohou zacházet jako běžný

vlastník (§ 1012 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), tj. v mezích právního řádu s nimi libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit. Jejich úkolem je naopak zabezpečit obecné užívání komunikací.

29. V tom ohledu byl v odborné literatuře vyjádřen názor, že udílení souhlasu s připojením komunikace ze strany obce je spíše výkonem působnosti při ochraně příslušného veřejného zájmu na provozování obecně prospěšného zařízení, které věcně odpovídá závaznému stanovisku dotčeného orgánu, než výkonem vlastnického práva (Vedral, J. Některé případy používání soukromoprávních institutů ve veřejném právu. ASPI, 2011. LIT37153CZ). Ústavní soud ovšem dospěl k závěru, že v případě napadeného ustanovení není pochyb o záměru zákonodárce konstruovat udílení souhlasu jako institut soukromého práva: jazykové vyjádření § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015, je jasné a jeho změna provedená zákonem č. 268/2015 Sb. také. Ve smyslu závěrů nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.) tak není důvod odchýlit se od doslovného znění zákonného ustanovení.

30. Při udílení souhlasu obce jde tedy o výkon vlastnického práva, ovšem při plnění veřejného úkolu. Ústavní soud v nálezech sp. zn. III. ÚS 495/02 ze dne 4. 3. 2004 (N 33/32 SbNU 303) a sp. zn. I. ÚS 125/10 ze dne 1. 9. 2010 (N 180/58 SbNU 579) dospěl k závěru, že i v případech, kdy stát nebo obec vystupuje jako účastník soukromoprávního vztahu, který se řídí právními předpisy z oblasti soukromého práva, nelze jeho postavení bez dalšího ztotožňovat s postavením jednotlivce. I v takových vztazích stát nedisponuje skutečně autonomní vůlí, jeho jednání se musí vždy řídit zákonem, i když stát zastupují z jeho pověření jiné subjekty. Při posuzování pozice státu v takových vztazích nelze proto cele abstrahovat od druhé, a to hlavní dimenze státu, v níž vykonává svou hlavní funkci, tedy státní moc. Tento závěr se pak uplatní i na obce, které jsou nositeli ústavně zaručené veřejné (samosprávné) moci. V tom ohledu tedy obce jako vlastníci pozemních komunikací nemohou jednat svévolně či diskriminačně.

31. Jinou otázkou ovšem je, zda výkon vlastnického práva obce k místní komunikaci v podobě neudělení souhlasu s připojením musí podléhat soudnímu přezkumu. Výkon vlastnického práva, byť směřovaný k zajištění obecného užívání komunikace, totiž spadá do ústavně zaručené samosprávy obce (správy jejího zákonem vyhrazeného majetku) a zásah do jejího výkonu je možný toliko způsobem, který zákon stanoví (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Takový způsob zákon do 30. 12. 2015 nestanovil ani v § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, ani v ustanoveních na něj navazujících. Projevuje se zde i praktický problém výběru kritérií přezkumu. Výkon vlastnického práva obce má odpovídat zájmům obce či jejích občanů. Právě představitelé obce a její občané musí zvážit, jaký postup či kombinace postupů nejlépe odpovídá potřebám obce a jejích občanů, a za toto rozhodování nesou zejména politickou odpovědnost. Soupeření a střety různých zájmů občanů a celého obecního společenství musí být řešeny především politickými prostředky – státní orgány nejsou ani uzpůsobeny pro takové komplexní hodnocení otázek převážně politické povahy.

32. Požadavek existence soudní ochrany proti neudělení souhlasu tedy neplyne ze samotné povahy výkonu vlastnického práva obce k zabezpečení obecného zájmu. Nezbytnost soudní ochrany může vyplynout pouze z konkrétních ústavních záruk, případně podústavní úpravy. V tom ohledu je například možné se soudně bránit proti diskriminujícímu jednání obce při neudělení souhlasu, pokud je tím vlastníku nemovité věci sousedící s komunikací způsobena újma na přirozeném právu. To je však pro posouzení věci bez přímého významu, protože konstatování diskriminačního jednání při udělení souhlasu tento souhlas nenahrazuje, a tudíž neřeší otázku předloženou navrhujícím krajským soudem.

33. Krajský soud důvody pro potřebu soudní kontroly shledal jednak v čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť její absenci považoval za odepření spravedlnosti, jednak v čl. 11 Listiny, neboť

neudělení souhlasu považoval za zásah do vlastnického práva vlastníka nemovité věci sousedící s místní komunikací.

**Rozpor s čl. 36 Listiny základních práv a svobod**

34. Listina základních práv a svobod v čl. 36 odst. 1 zaručuje soudní či jinou ochranu stanoveným způsobem k ochraně „svého práva“, což je pojem širší než pojmy „základní práva a svobody podle Listiny“ (čl. 36 odst. 2 Listiny) či „základní práva a svobody“ (čl. 4 Ústavy). Záruka podle čl. 36 odst. 1 Listiny tedy slouží k ochraně hmotných práv, a to i podústavní povahy (rozdíl v povaze chráněného práva se například promítá v intenzitě ústavního přezkumu v řízení o ústavní stížnosti).

35. Pro závěr o ústavnosti tedy není podstatná samotná skutečnost, že soudní ochrana proti neudělení souhlasu neexistuje (je tedy „odepřena soudní spravedlnost“), ale zda existovat musí. Je proto třeba, aby nejprve existovalo hmotné právo vlastníka sousední nemovitosti na připojení ke komunikaci a z toho plynoucí právo na předchozí udělení souhlasu obce s připojením. Takové právo vlastníku sousední nemovitosti z § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015, neplynulo.

36. Potřeba soudní kontroly neudělení souhlasu k připojení tedy neplyne ze samotné úpravy zákona o pozemních komunikacích a neplyne ani z práva na soudní či jinou ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

37. Záruka možnosti domáhat se stanoveným postupem svého práva podle čl. 36 odst. 1 Listiny je doplněna speciální úpravou pro potřeby soudní kontroly veřejné správy. Podle čl. 36 odst. 2 Listiny platí, že ten, „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny“. Pro uplatnění druhé věty čl. 36 odst. 2 Listiny je zásadní, zda se v případě tohoto rozhodnutí a) skutečně jedná o základní práva a svobody podle Listiny, b) jde o konkrétní základní právo nebo svobodu, nikoli jen o obecný, vše postihující pojem (základní práva a svobody jako takové, demokratický řád základních práv a svobod, sociální práva nebo politická práva jako určitou kategorii), c) jde o rozhodnutí orgánu veřejné správy [jde o autonomní pojem ústavního práva, srov. bod 20 nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009 (N 57/52 SbNU 267)], d) základních práv a svobod bude skutečně týkat [nález sp. zn. Pl. ÚS 9/14 ze dne 16. 12. 2014 (N 228/75 SbNU 539; 14/2015 Sb.)].

38. Z uvedených ústavních záruk tedy plyne požadavek na zákonodárce, aby zavedl soudní kontrolu rozhodnutí orgánů veřejné správy, z níž nebudou vyloučena rozhodnutí týkající se základních práv a svobod podle Listiny. Ústavní záruka přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy bude naplněna, pokud akt považovaný za rozhodnutí ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny bude moci být přezkoumán soudem (a to bez ohledu na volbu konkrétního řízení, či dokonce větve soudnictví). Samotný způsob, kterým přezkum před správním soudem probíhá (či nalézání práva před soudem civilním), pak v obecné rovině spadá pod záruku domáhat se práva stanoveným postupem. Stanovený postup nesmí být natolik restriktivní, že by uplatnění tohoto práva fakticky znemožnil. Stejně tak soud svým postupem nesmí rozšiřovat výjimky ze soudního přezkumu předvídané zákonem [*exceptiones non sunt extendendae*, srov. nález sp. zn. III. ÚS 1526/12 ze dne 19. 2. 2013 (N 31/68 SbNU 335)], případně akceptovat výjimky výslovně zakázané větou druhou čl. 36 odst. 2 Listiny.

39. Napadené ustanovení výše vymezeným požadavkům čl. 36 odst. 2 Listiny odpovídá. Jde-li o samotnou otázku přezkumu rozhodnutí o povolení připojení, to soudnímu přezkumu zjevně podléhá – vzešel z něj návrh krajského soudu k zahájení řízení sp. zn. Pl. ÚS 25/15. V otázce přezkumu neudělení souhlasu je třeba vycházet z výše uvedeného vymezení povahy výkonu vlastnického práva obce k místní komunikaci. Neudělení souhlasu není rozhodnutím

ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny (nebo jiným zásahem, měl-li by jiný zásah spadat pod záruky tohoto článku), neboť tak není zákonem konstruováno co do formy a svým obsahem nezakládá, nemění, neruší či neurčuje subjektivní práva vlastníků nemovitostí z pozice nadřízenosti.

**Rozpor s čl. 11 Listiny základních práv a svobod**

40. Další důvod protiústavnosti navrhovatel spatřoval v nepřiměřeném zásahu do ústavně zaručeného vlastnického práva vlastníka nemovitosti přilehlé k místní komunikaci spočívajícím v nemožnosti jejího připojení na komunikaci bez souhlasu obce. Právo na připojení nemovité věci k místní komunikaci však z čl. 11 Listiny neplyne.

41. Ústavní soud se k obsahu záruk čl. 11 Listiny již dříve opakovaně vyslovil: Listina sama neobsahuje definici obsahu vlastnického práva. Pravidlo druhé věty čl. 11 odst. 1 Listiny odkazuje na zákon, který stanoví konkrétní obsah vlastnického práva, jenž se dokonce v nuancích – daných specifiky jednotlivých právních řádů ve vymezení konkrétního obsahu tradiční vlastnické triády – často liší. Zákon má stanovit obsah vlastnického práva jako obecné právní kategorie a Listina představuje ústavní garanci zaručující jednotu obsahu této kategorie [nález sp. zn. Pl. ÚS 34/03 ze dne 13. 12. 2006 (N 226/43 SbNU 541; 49/2007 Sb.)].

42. Ústavní pravidlo definující obsah vlastnického práva nestanoví obsah vlastnického práva samo, ale zprostředkovává jej právě odkazem na úpravu občanského zákoníku, a ve spojení s ním se lze dobrat konkrétního obsahu vlastnického práva jako kategorie chráněné ústavním pořádkem. Zákonným ustanovením, které stanoví obsah vlastnického práva, je § 1012 občanského zákoníku z roku 2012 (dříve § 123 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění od 1. 1. 1992), podle něhož má vlastník „právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit. Vlastníku se zakazuje nad míru přiměřenou poměrům závažně rušit práva jiných osob, jakož i vykonávat takové činy, jejichž hlavním účelem je jiné osoby obtěžovat nebo poškodit“. Podstatou úpravy vlastnického práva je, jak z uvedeného vyplývá, omezení jeho realizace v mezích zákona (srov. citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 34/03).

43. Předmětem ochrany čl. 11 Listiny tedy není majetek jako takový (jeho hodnotové vyjádření a neměnnost stavu), ale samo vlastnické právo k němu [nález sp. zn. Pl. ÚS 33/15 ze dne 7. 11. 2017 (N 201/87 SbNU 269; 422/2017 Sb.)], vyjadřované obvykle v podobě tzv. vlastnické triády, dílčích oprávnění vlastníka, kterými jsou právo věc držet, užívat a požívat a nakládat s ní [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 27/16 ze dne 18. 12. 2018 (N 200/91 SbNU 485; 51/2019 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018 (N 156/90 SbNU 525; 261/2018 Sb.)].

44. Ve světle uvedených argumentů je nutno posuzovat i ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny, které neznamená jakoukoliv nepřípustnost jakéhokoliv omezení vlastnického práva, popřípadě bez náhrady. Zásahem do vlastnického práva je třeba rozumět pouze takové omezení, které vylučuje realizaci vlastnického práva buď zcela, nebo v rozsahu, který podstatnou měrou znemožňuje výkon vlastnického práva v některé z jeho složek.

45. Tak tomu ovšem v případě napadeného § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015, není, protože vlastník nemovité věci přilehlé k místní komunikaci není napadeným sporným ustanovením zákona ve svém vlastnickém právu (možnosti nemovitost držet, užívat ji a nakládat s ní) jakkoliv omezen (ostatně i Nejvyšší soud dospěl k závěru, že z vlastnického práva k nemovitostem nevyplývá soukromé právo k přístupu na přilehlou pozemní komunikaci, srov. rozsudek sp. zn. 22 Cdo 3969/2007 ze dne 20. 2. 2009). Fakticky je omezen toliko v možnosti užívat nemovitou věc nad rámec stávajícího stavu, tj. typicky v možnosti zlepšení využití pozemku jeho připojením na místní komunikaci prostřednictvím nájezdu. Jakkoliv je snaha o takové zlepšení využití ze strany vlastníka racionální (typicky ke zlepšení přístupnosti, a tím i zvýšení hodnoty), nejde o právo, které by plynulo z čl. 11 Listiny. Stanovení zákonných podmínek pro získání takového práva pak není omezením vlastnického práva zaručeného ústavním pořádkem.

46. Rozhodnutí o povolení připojení podle napadeného § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015, mělo vliv pouze na přímé připojení nemovitosti na sousední místní komunikaci, silnici či dálnici zřízením sjezdu či nájezdu. Nebylo a není tím dotčeno právo obecného užívání komunikace [s výjimkou úpravy pravidel pro vjíždění na pozemní komunikaci, srov. § 23 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů]. Zákon o pozemních komunikacích navíc v rámci kategorizace komunikací předpokládá, že ke spojení jednotlivých nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi slouží bez dalšího zejména účelové komunikace (srov. § 7 tohoto zákona).

47. To je také odpovědí na názor navrhovatele, že potřeba souhlasu vlastníka s připojením sousední nemovitosti je pro žadatele o připojení diskriminační v tom smyslu, že souhlas byl vyžadován toliko u místní komunikace (silnice a dálnice), nikoliv však u komunikace účelové. Je-li zákonným účelem účelových komunikací propojení jednotlivých nemovitostí, případně spojení s ostatními pozemními komunikacemi, zatímco místní komunikace slouží převážně místní dopravě na území obce (§ 6 zákona o pozemních komunikacích), je stanovení odlišných podmínek pro připojení ke komunikaci odlišné kategorie racionální. Nejde přitom o rozdílnou ochranu vlastnického práva vlastníků účelových a ostatních komunikací, neboť jejich pozice nejsou srovnatelné. Potřeba souhlasu vlastníků místních komunikací s přímým připojením nemovitosti tak odpovídá jejich povinnosti umožnit obecné užívání komunikace a komunikace pro ten účel i udržovat. Mohou tím ovlivnit počet přímých sjezdů a nájezdů tam, kde to neumožňuje povaha komunikace, za jejíž stav nesou právní i ekonomickou odpovědnost. Oproti tomu účelová komunikace, která je veřejně přístupná a na niž je sousední pozemek přímo napojen, může vzniknout buďto se souhlasem jejího vlastníka či jeho právního předchůdce, nebo za náhradu tam, kde souhlas dán není [nález sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008 (N 2/48 SbNU 9)].

## V. Závěr

48. Z uvedených důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené ustanovení nebylo v nesouladu s ústavním pořádkem, konkrétně s čl. 36 odst. 1 a 2 a čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Proto návrh na prohlášení neústavnosti § 10 odst. 4 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015, zamítl podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

# Č. 115
# Veřejné vyhlašování rozsudků
# (sp. zn. Pl. ÚS 38/18 ze dne 18. června 2019)

**I. Rozsudkem ve smyslu čl. 96 odst. 2 Ústavy České republiky je mimo jiné i každé soudní rozhodnutí, které je tak zákonodárcem označeno.**

**II. Rozsudkem ve smyslu čl. 96 odst. 2 Ústavy České republiky mohu být i některá soudní rozhodnutí, která dle procesních předpisů nesou jiné označení.**

**III. Veřejné vyhlášení rozsudku ve smyslu čl. 96 odst. 2 Ústavy České republiky může být učiněno též prostřednictvím úředních desek soudu (včetně elektronických).**

**IV. V souladu s čl. 96 odst. 2 Ústavy České republiky musejí být spolu s výrokem veřejně vyhlášeny i nosné důvody rozsudku.**

**V. Veřejnost vyhlášení ve smyslu čl. 96 odst. 2 Ústavy České republiky předpokládá, že účastníci řízení, stejně jako veřejnost, budou o ústním vyhlášení rozsudku předem vyrozuměni. Toto vyrozumění není nezbytné u vyhlášení prostřednictvím úředních desek soudu, které jsou přístupné stabilně na stejném místě a rozhodnutí na nich mohou být umístěna po delší časový úsek.**

**VI. Zveřejnění rozsudku v internetových vyhledávacích systémech – postrádající prvek bezprostřednosti a nemající procesní relevanci – není veřejným vyhlášením ve smyslu čl. 96 odst. 2 Ústavy České republiky.**

**VII. Druhá věta čl. 96 odst. 2 Ústavy České republiky nezakotvuje subjektivní právo.**

**VIII. Za situace, kdy byl rozsudek Nejvyššího správního soudu stěžovateli doručen, jeho výrok Nejvyšší správní soud veřejně vyhlásil prostřednictvím úředních desek soudu a později umístil na internetové stránky i jeho odůvodnění, nelze dospět k závěru, že vyhlášením rozsudku bez odůvodnění byla porušena stěžovatelova ústavně zaručená práva.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové (soudkyně zpravodajka), Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti Lukáše Blažeje, zastoupeného Mgr. Michalem Chuchútem, LL.M., advokátem, sídlem nám. Junkových 2772/1, Praha 5 – Stodůlky, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 124/2017-21 ze dne 12. 4. 2018, za účasti Nejvyššího správního soudu jako účastníka řízení a Krajského úřadu Jihomoravského kraje jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**Ústavní stížnost se zamítá.**

# Odůvodnění

## I. Vymezení věci

1. Posuzovanou ústavní stížností se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, neboť se domnívá, že jím došlo k porušení jeho práv zaručených čl. 17, čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále také „Listina“).

2. Jak vyplynulo z ústavní stížnosti, spisu Krajského soudu v Brně sp. zn. 31 A 48/2015 a spisu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 124/2017, Magistrát města Brna, odbor dopravněsprávních činností, rozhodnutím č. j. MMB/0068417/2015 ze dne 17. 2. 2015 neposkytl stěžovateli k jeho žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, „informaci“ spočívající v zaslání kompletní kopie spisového materiálu ve věci sp. zn. ODSČ-90006/15-KUP/VS. Krajský úřad Jihomoravského kraje (v řízení před správními soudy v postavení žalovaného) rozhodnutím č. j. JMK 60149/2015 ze dne 14. 5. 2015 stěžovatelovo odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu zamítl.

3. Stěžovatel následně podal žalobu, kterou Krajský soud v Brně rozsudkem č. j. 31 A 48/2015-30 ze dne 9. 3. 2017 zamítl. Kasační stížnost stěžovatele byla zamítnuta ústavní stížností napadeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu. Zkrácené písemné vyhotovení tohoto rozsudku bez odůvodnění bylo vyvěšeno na úřední desce Nejvyššího správního soudu.

4. Svá rozhodnutí správní soudy založily na právním názoru, podle kterého žádá-li osoba o poskytnutí kopie kompletního správního spisu, je nutno v souladu s § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím postupovat podle § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Podle něj přitom právo na informace ze správního spisu v plném a neomezeném rozsahu náleží pouze účastníkům řízení (a podpůrci podle § 45 a násl. občanského zákoníku). Tím stěžovatel nebyl, žádat tedy mohl jen o konkrétní informaci.

5. S uvedeným výkladem stěžovatel nesouhlasí. Po obšírném teoretickém úvodu vztahujícím se k právu na informace stěžovatel v ústavní stížnosti namítá, že napadený rozsudek přesouvá celou oblast státní správy z postkomunistického principu publicity zpět do principu diskrétnosti. V jeho důsledku se občan požadující informace o činnosti veřejné správy bude muset dostavit ke správnímu orgánu osobně a bude muset prokázat, že má právní zájem nebo důležitý důvod pro nahlédnutí do spisu. Takový výklad dle stěžovatele popírá veškeré principy, na kterých právo na informace stojí.

6. Stěžovatel uvádí, že omezit přístup na informace lze jen na základě důvodů uvedených v čl. 17 odst. 4 Listiny, Nejvyšší správní soud nicméně ani netvrdil, že by byl některý z nich naplněn. Chybí tedy materiální podmínka omezení práva na přístup k informacím. V konkrétním případě pak chybí i formální podmínka čili zákonný podklad, jelikož z § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím dle stěžovatele nelze dovodit, že by se na poskytování informací v podobě spisového materiálu zákon o svobodném přístupu k informacím nevztahoval.

7. Další porušení svých práv stěžovatel spatřuje v tom, že se Nejvyšší správní soud nevypořádal s právním názorem vyjádřeným ve svém rozsudku č. j. 5 As 3/2006-70 ze dne 13. 12. 2006, ačkoli na něj stěžovatel v kasační stížnosti upozorňoval.

8. Konečně stěžovatel namítá, že Nejvyšší správní soud v rozporu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2551/16 ze dne 27. 3. 2018 (N 56/88 SbNU 793; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz) napadený rozsudek veřejně nevyhlásil.

## II. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

9. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas a oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný

a stěžovatel je zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

## III. Průběh řízení před Ústavním soudem

10. Ústavní soud vyzval účastníka a vedlejšího účastníka řízení k vyjádření k ústavní stížnosti.

11. Nejvyšší správní soud ve vyjádření přisvědčil obecným východiskům ústavní stížnosti, neztotožnil se však s jejich aplikací na nyní posuzovaný případ. Nejvyšší správní soud považuje za stěžejní, zda osoba požaduje celý spis, nebo pouze konkrétní informace v něm obsažené. Od toho se údajně odvíjí, podle kterého předpisu je žádost posouzena a jakým zákonným omezením podléhá. Tento postup dle Nejvyššího správního soudu odpovídá jeho ustálené judikatuře, naopak rozhodnutí uváděná stěžovatelem řešila odlišné situace. Jde-li o vyhlášení rozsudku, došlo k němu v souladu s § 49 odst. 12 soudního řádu správního vyvěšením zkráceného písemného vyhotovení bez odůvodnění na úřední desce soudu. Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud navrhl ústavní stížnost zamítnout, případně jako zjevně neopodstatněnou odmítnout.

12. Krajský úřad Jihomoravského kraje pouze stručně uvedl, že napadené rozhodnutí je v souladu se zákonem a stěžovatelovými právy. Navrhl proto ústavní stížnost zamítnout.

13. Obdržená vyjádření byla stěžovateli zaslána na vědomí, který možnosti podat k nim repliku nevyužil.

14. Ústavní stížnost byla dle rozvrhu práce přidělena III. senátu Ústavního soudu a vedena pod sp. zn. III. ÚS 2170/18. Usnesením sp. zn. III. ÚS 2170/18 ze dne 1. 10. 2018 III. senát – s ohledem na možné důsledky výkladu čl. 96 odst. 2 Ústavy České republiky – rozhodl o postoupení věci plénu podle čl. 1 odst. 1 písm. i) rozhodnutí pléna Ústavního soudu č. j. Org. 24/14 ze dne 25. 3. 2014 o atrahování působnosti. V souladu s tímto usnesením byla věc nadále vedena pod sp. zn. Pl. ÚS 38/18.

15. K objasnění věci nebylo třeba nařizovat ústní jednání, Ústavní soud proto rozhodl podle § 44 zákona o Ústavním soudu bez jeho konání.

## IV. Vlastní posouzení

16. Ústavní stížnost není důvodná.

17. Námitky stěžovatele lze rozdělit do dvou okruhů. Převážná většina ústavní stížnosti se zabývá meritem věci spočívajícím v neposkytnutí stěžovatelem požadovaných „informací“. Zároveň však stěžovatel namítá, že napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu nebyl veřejně vyhlášen. Právě tato druhá námitka vedla III. senát k postoupení věci plénu, proto ji Ústavní soud řešil jako první.

## IV.A Veřejné vyhlášení rozsudku

18. Povinnost vyhlašovat rozsudky veřejně, případně je zveřejňovat, je zakotvena v čl. 96 odst. 2 Ústavy České republiky, čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále také „Úmluva“) i čl. 14 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále také „Pakt“). Text uvedených ustanovení je ovšem ve zmíněných instrumentech odlišný, liší se také jejich povaha i doba a způsob přijetí. Z toho důvodu se Ústavní soud při posuzování důvodnosti ústavní stížnosti zabýval uvedenými ustanoveními Ústavy a mezinárodních smluv samostatně.

### Ustanovení čl. 96 odst. 2 Ústavy České republiky

Jednání před soudem je ústní a veřejné; výjimky stanoví zákon. Rozsudek se vyhlašuje vždy veřejně.

19. Věta druhá čl. 96 odst. 2 Ústavy (bude-li dále Ústavní soud hovořit o čl. 96 odst. 2 Ústavy, bude tím mít na mysli právě jeho druhou větu, nevyplyne-li z kontextu něco jiného) stanoví bezvýhradný ústavní imperativ, že rozsudek se vyhlašuje vždy veřejně. Z citovaného textu je zřejmé, že z tohoto pravidla nelze činit žádné výjimky. Mnohem méně jednoznačné však je posouzení, co přesně je obsahem citovaného článku. Konkrétně, co je potřeba chápat pod pojmem „rozsudek“ a co lze považovat za jeho veřejné vyhlášení.

20. Nalézt odpověď na první z položených otázek je problematické již proto, že neexistuje žádná všeobecně přijímaná definice pojmu rozsudek. Řešení nedává ani text samotné Ústavy. Ústavní pořádek jednak může obsahovat vlastní definici v něm užívaných pojmů, jednak tyto pojmy mohou i bez takové definice nabývat autonomního významu odlišného od významu stejných pojmů užívaných v běžné řeči či v podústavních předpisech. Tak by tomu nicméně mělo být spíše výjimečně, neboť i ústavní pořádek je součástí právního řádu a je nutno předpokládat, že pokud ústavodárce zvolí určitý výraz, činí tak při vědomí toho, jak je obvykle v právním řádu chápán. Rozdílně interpretovat bez jednoznačně uchopitelného kritéria totožné pojmy užívané napříč právními předpisy navíc porušuje zásadu bezrozpornosti právního řádu a požadavek předvídatelnosti a srozumitelnosti práva.

21. V každém případě je možno uvést, že Ústava vlastní definici pojmu rozsudek neobsahuje, přičemž čl. 96 odst. 2 je navíc jediným jejím ustanovením, které o rozsudku hovoří, což ztěžuje snahu o dovození autonomní definice užitého pojmu.

22. Za nepochybné tak lze považovat v podstatě pouze tři skutečnosti. Zaprvé, že jde o typ soudního rozhodnutí (zjevně tak pod něj nespadají např. rozhodnutí správního orgánu). To vyplývá již ze zařazení čl. 96 do hlavy čtvrté nadepsané „Moc soudní“. Jako druh soudního rozhodnutí ostatně pojem rozsudek je a v době přijetí Ústavy byl obecně vnímán, pro rozhodnutí jiných orgánů tento pojem užíván není a nebyl.

23. Další zřejmou skutečností je, že rozsudkem nelze chápat jakékoli rozhodnutí soudu, nýbrž že jde o podmnožinu všech soudních rozhodnutí. Český právní řád zná a v době přijetí Ústavy znal celou řadu soudních rozhodnutí nesoucích jiný název, přičemž i samotná Ústava na jiných místech užívá právě obecnější pojem soudní rozhodnutí (viz např. čl. 89 Ústavy; mezi soudním rozhodnutím a rozsudkem rozlišuje také Listina, viz např. čl. 8 odst. 5 a oproti tomu čl. 40 odst. 2 Listiny).

24. Konečně, ze znění čl. 96 odst. 2 Ústavy plyne, že ústavní imperativ veřejného vyhlášení rozsudku *a priori* může dopadat na soudní řízení civilní, trestní i správní, neboť povahu řízení, v němž musí být rozsudky veřejně vyhlášeny, text nikterak nespecifikuje (jak například činil § 101 odst. 2 ústavní listiny Československé republiky z roku 1920 či § 144 odst. 3 Ústavy Československé republiky z roku 1948, jež obdobné pravidlo omezily jen na rozsudky v trestní věci). Teoreticky by takové omezení mohlo plynout ze systematického zařazení čl. 96 odst. 2 Ústavy, tedy pokud by např. byl zasazen mezi ustanovení zabývající se výhradně trestním řízením. Tak tomu ale není.

25. Naopak skutečnost, že některé dřívější ústavní předpisy výslovně povahu rozsudků, jež se mají veřejně vyhlašovat, specifikovaly (byť čl. 103 odst. 4 Ústavy Československé socialistické republiky z roku 1960 již toto omezení neobsahoval), svědčí o tom, že pojem rozsudek bez výslovného omezení dopadá i na jiná než v trestním řízení učiněná rozhodnutí. Lze si teoreticky představit, že ústavodárce k výslovnému omezení aplikovatelnosti pravidla obsaženého v čl. 96 odst. 2 Ústavy nepřistoupil s ohledem na posun ve vnímání toho, co slovo rozsudek znamená. Pokud by se od roku 1948 význam pojmu rozsudek posunul tak, že jím bylo obecně chápáno již jen rozhodnutí učiněné v trestním řízení, nebylo by nutné čl. 96 odst. 2 Ústavy takto výslovně specifikovat. K takovému významovému posunu nicméně nedošlo.

26. Při absenci všeobecně přijímané či přímo v Ústavě zakotvené definice rozsudku by se mohlo zdát, že ústavodárce ponechal specifikaci rozhodnutí, která mají být veřejně vyhlášena, na zákonodárci, neboť názvy jednotlivých soudních rozhodnutí jsou obsaženy

v podústavních předpisech. Dle tohoto výkladu by se tedy veřejně vyhlásit muselo – pouze, ale zato bezvýhradně – každé soudní rozhodnutí, které je zákonem označeno jako rozsudek.

27. S takovým výkladem se nicméně Ústavní soud neztotožňuje. *Ad absurdum* by totiž umožňoval, aby zákonodárce ústavní pravidlo o povinném veřejném vyhlašování rozsudků vyprázdnil tím, že by jednotlivým soudním rozhodnutím dal odlišné názvy (usnesení, platební rozkaz, trestní příkaz apod.). Podstata ústavního pořádku přitom spočívá (mimo jiné) ve vyjmutí určitých otázek z rukou většiny (resp. většiny nekvalifikované; viz čl. 9 odst. 1 a 2 a čl. 39 odst. 4 Ústavy), případně alespoň ve stanovení mantinelů, v nichž se většina může pohybovat. V čl. 96 odst. 2 Ústavy je tak obsaženo pravidlo, že se veřejně budou vyhlašovat veškerá soudní rozhodnutí, kterým zákonodárce propůjčí označení rozsudek, a to za předpokladu, že u některých druhů rozhodnutí tak zákonodárce činí a bude činit bez výjimky. Bez tohoto předpokladu by se věta druhá čl. 96 odst. 2 Ústavy ocitla zcela v rukou zákonodárce, a to aniž by Ústava provedení tohoto pravidla, jeho podmínky či výjimky z něj zákonodárci výslovně svěřila, jak učinila v jiných případech (např. v první větě téhož odstavce).

28. Ústava tedy v čl. 96 odst. 2 stanoví pravidlo, že rozsudek se vyhlašuje vždy veřejně, aniž by tento pojem měl obecně přijímaný význam, aniž by jeho význam bylo možné dovodit výhradně z textu daného pravidla a jeho systematického zařazení v Ústavě a aniž by bylo možné vycházet čistě a výlučně z označení, jež tomu kterému soudnímu rozhodnutí přizná zákonodárce.

29. Za těchto okolností by dle názoru Ústavního soudu bylo v rozporu se zásadou sebeomezování, stanovil-li by nyní vlastní, všeobjímající definici či všeobecná pravidla pro identifikaci určitého soudního rozhodnutí jako rozsudku. Nelze ostatně přehlížet, že Ústavní soud nyní rozhoduje v řízení o ústavní stížnosti, nikoli v řízení o kontrole norem. Úkolem Ústavního soudu je tudíž primárně rozhodnout o konkrétním tvrzeném porušení ústavně zaručených práv konkrétního stěžovatele. Pro účely posuzované ústavní stížnosti přitom postačí posoudit, zda napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu spadá pod čl. 96 odst. 2 Ústavy, aniž by tím bylo dopředu rozhodnuto o rozhodnutích vydaných jinými soudy či v jiných typech řízení.

30. Ústavní stížností napadené rozhodnutí je rozsudkem (§ 110 odst. 1 soudního řádu správního) Nejvyššího správního soudu vydaným v řízení o kasační stížnosti dle § 102 a násl. soudního řádu správního. Dle názoru pléna Ústavního soudu přitom již samotné pojmenování soudního rozhodnutí jako rozsudek vyžaduje jeho veřejné vyhlášení dle čl. 96 odst. 2 Ústavy (to samozřejmě neznamená, že povinné veřejné vyhlašování dle čl. 96 odst. 2 Ústavy nedopadá též na některá soudní rozhodnutí, kterým zákonodárce toto označení nepropůjčil; viz bod 27 tohoto nálezu).

31. Ústavní soud u právě vyřčeného závěru vychází z toho, že označení „rozsudek“ se dává a v době přijetí Ústavy dávalo různým soudním rozhodnutím často postrádajícím výlučně společné znaky. Již samotné označení „rozsudek“ tedy dle Ústavy povyšuje význam soudního rozhodnutí a dává mu určitou kvalitu, kterou je nutno promítnout v jeho veřejném vyhlášení. Rozhodne-li se zákonodárce tuto formu určitému soudnímu rozhodnutí propůjčit, činí tak při vědomí vyšších ústavních nároků na jeho vyhlašování.

32. Z právě uvedeného tedy vyplývá dílčí závěr, že v souladu s čl. 96 odst. 2 Ústavy mělo být ústavní stížností napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jakožto rozsudek vyhlášeno veřejně.

33. Stěžovatel v ústavní stížnosti tvrdil, že napadený rozsudek veřejně vyhlášen nebyl, Nejvyšší správní soud oproti tomu ve svém vyjádření uvedl, že rozsudek byl veřejně vyhlášen vyvěšením zkráceného písemného vyhotovení bez odůvodnění na úřední desce soudu. K potvrzení či vyvrácení tohoto protiargumentu je potřeba odpovědět na druhou z otázek položených v bodu 19 *in fine* tohoto nálezu. Tedy, co se rozumí veřejným vyhlášením rozsudku ve smyslu čl. 96 odst. 2 Ústavy.

34. S ohledem na způsob, jakým k vyhlášení a ke zveřejnění napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu došlo, je pak nutno zodpovědět čtyři podotázky. Zaprvé, zda je rozdíl mezi vyhlášením rozsudku a jeho zveřejněním. Zadruhé, zda požadavek veřejného vyhlášení rozsudku vyžaduje ústní formu vyhlášení. Zatřetí, zda je s požadavkem veřejného vyhlášení rozsudku souladné toliko vyhlášení jeho výroku. Začtvrté, zda požadavek veřejného vyhlášení rozsudku vyžaduje, aby o chystaném vyhlášení soud s předstihem informoval.

35. První z podotázek je důležitá s ohledem na praxi Nejvyššího správního soudu (obdobné praxi Nejvyššího soudu a Ústavního soudu), který svá rozhodnutí s jistým časovým odstupem umísťuje v anonymizované verzi na svých internetových stránkách. I kdyby tedy z jakéhokoli důvodu nebylo vyhlášení, o kterém hovořil ve svém vyjádření Nejvyšší správní soud, souladné s požadavky čl. 96 odst. 2 Ústavy, teoreticky by bylo možno namítat, že tomuto ústavnímu pravidlu bylo učiněno zadost právě pozdějším zveřejněním na internetu. K tomu je nicméně potřeba uvést, že věta druhá čl. 96 odst. 2 Ústavy výslovně vyžaduje veřejné vyhlášení rozsudku, nikoli toliko jeho zveřejnění. Vyhlášení soudního rozhodnutí mělo a má svůj specifický význam a tradičně s ním byly a jsou spojeny určité právní důsledky (ve vztahu k napadenému rozsudku viz § 49 odst. 10 soudního řádu správního; srov. i nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2551/16 ze dne 27. 3. 2018). Tento pojem tak nelze zaměňovat se zveřejněním rozsudku, a vyžaduje-li Ústava veřejné vyhlášení rozsudku, je nutné trvat skutečně na veřejném vyhlášení. Případné zveřejnění ve vyhledávacích systémech na internetových stránkách (postrádající prvek bezprostřednosti, nemající procesní relevanci a závisející na správě soudů) požadavkům čl. 96 odst. 2 Ústavy neodpovídá.

36. V této souvislosti je nutno poznamenat, že rozsudky jsou na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu umísťovány v anonymizované verzi. Anonymizovaná verze neodpovídá skutečně přijatému rozsudku a není z ní seznatelné, kdo byl účastníkem řízení, tedy konkrétně o kterých právech a povinnostech se ve věci rozhodovalo. Tyto zcela zásadní skutečnosti jsou před veřejností utajeny. Nejde tak o zveřejnění v pravém slova smyslu.

37. Na uvedených závěrech nic nemění, že neanonymizovanou verzi teoreticky může zveřejnit sám účastník. Jednak platí již výše uvedené, tedy že vyhlášení nelze se zveřejněním zaměňovat, jednak je veřejnost vyhlášení rozsudků ústavní imperativ, jehož respektování nemůže být vůlí účastníka řízení podmíněno.

38. K druhé podotázce Ústavní soud uvádí, že Ústava v samotném čl. 96 odst. 2 hovoří o jednání před soudem, které je ústní a veřejné (věta první), a o rozsudku, který se vyhlašuje veřejně (věta druhá). Tudíž jednoznačně rozlišuje mezi veřejností a ústností.

39. Jediný způsob, jak se pokusit dovodit, že veřejné vyhlášení musí být ústní, by bylo vycházet ze slova „vyhlásit“. Pokud by toto slovo implikovalo ústnost, bylo by logické, že ústavodárce požadavek ústnosti neduplikoval (slovy „vyhlásit ústně“). Nicméně ze slova „vyhlásit“ ústnost bez dalšího neplyne. V běžné češtině (např. vyhlášení výběrového řízení, vyhlášení stávky, vyhlášení nezávislosti atd.) i právnické češtině (např. dle čl. 2 ústavního zákona č. 327/1991 Sb., o referendu, referendum vyhlašoval prezident České a Slovenské Federativní Republiky oznámením ve Sbírce zákonů; dle § 13 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, pak rozhoduje zastupitelstvo o vyhlášení referenda, usnesení o čemž je zveřejněno na úředních deskách) se slovo vyhlášení v době přijetí Ústavy používalo a dodnes používá i pro jiné než ústní formy sdělení určité informace.

40. Jestliže Ústava jednoznačně rozlišuje mezi ústností a veřejností, nemůže Ústavní soud svým výkladem tento rozdíl popřít např. s odkazem na zásady soudního řízení či jiné obecně platné principy. Ústavodárce totiž jako ústavní pravidlo stanovil pouze veřejnost vyhlášení rozsudku, nikoli ústnost. Rozsudek lze tudíž vyhlásit rovněž prostřednictvím úředních desek soudu (včetně elektronických). To samozřejmě neznamená, že by povinnost ústního vyhlášení nemohla plynout ze zákona.

41. Při zodpovězení třetí z podotázek Ústavní soud vychází z toho, že čl. 96 odst. 2 Ústavy vyžaduje veřejné vyhlášení rozsudku, nikoli pouze jeho výroku. Omezit se při vyhlašování rozsudku toliko na výrok by tak bylo možné pouze tehdy, byl-li by rozsudek tvořen právě jen výrokem. Hovoří-li se ovšem o rozsudku, má se tím obvykle na mysli toto soudní rozhodnutí se všemi náležitostmi, které obsahuje. Rozsudek přitom musí být zásadně – s výjimkami stanovenými zákonem – odůvodněn [viz např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 961/09 ze dne 22. 9. 2009 (N 207/54 SbNU 565) či sp. zn. II. ÚS 387/18 ze dne 17. 8. 2018 (N 138/90 SbNU 259)], přičemž odůvodnění není jen určitou nadstavbou výroku, nýbrž je součástí rozsudku tvořící s výrokem a dalšími náležitostmi jeden celek [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2678/13 ze dne 22. 4. 2014 (N 65/73 SbNU 233), v němž Ústavní soud zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu, který obsahoval zjevný „rozpor mezi jeho výroky a odůvodněním“, s tím, že tuto vadu nelze řešit opravou odůvodnění postupem dle § 54 odst. 4 soudního řádu správního]. Tento závěr potvrzují i podústavní procesní předpisy, které vycházejí a v době přijetí Ústavy vycházely (viz § 120 a § 128 odst. 2 trestního řádu ve znění do 31. 12. 1993 či § 156 odst. 1 a § 157 občanského soudního řádu ve znění do 31. 8. 1993) jednoznačně z toho, že rozsudkem – a to speciálně i pro účely vyhlašování – není pouze výrok, ale i odůvodnění a další náležitosti. Koneckonců má-li být rozsudek vyhlášen bez odůvodnění, zákon to výslovně stanoví (např. § 49 odst. 12 soudního řádu správního).

42. Odůvodnění a další náležitosti tak tvoří součást rozsudků a rozsudky se vyhlašují a vyhlašovaly i s těmito náležitostmi. Za těchto okolností není dle Ústavního soudu dostatečný podklad pro odchýlení se od textu čl. 96 odst. 2 Ústavy, který stanoví povinnost veřejného vyhlášení rozsudku bez dalšího. Rozsudek proto musí být veřejně vyhlášen celý, tedy včetně odůvodnění, pokud je má obsahovat. Vyhlášený rozsudek by měl jeho písemnému vyhotovení odpovídat, byť pochopitelně nikoli nutně doslovně. V zásadě nic nebrání tomu, aby např. některé úvahy byly v konečném písemném vyhotovení rozsudku rozvedeny podrobněji či pečlivěji. Vyhlášeny ovšem musejí být minimálně nosné důvody rozsudku. Vyhlášení rozsudku zcela bez odůvodnění (pakliže je rozsudek dle zákona má obsahovat) požadavkům čl. 96 odst. 2 Ústavy neodpovídá.

43. Vyhlašuje-li proto Nejvyšší správní soud své rozsudky bez odůvodnění, činí tak v rozporu s Ústavou.

44. Nejvyšší správní soud dle svého vyjádření postupoval podle § 49 odst. 12 soudního řádu správního. Tato skutečnost samozřejmě není z hlediska posouzení dodržení pravidla uvedeného v čl. 96 odst. 2 Ústavy určující. Vyhlášení souladné s podústavním předpisem může být protiústavní a zároveň vyhlášení způsobem rozporným s podústavním předpisem nemusí nutně znamenat porušení čl. 96 odst. 2 Ústavy či jakéhokoli ústavně zaručeného práva účastníka řízení (nebo kohokoli jiného). Přesto se sluší poznamenat, že § 49 odst. 12 soudního řádu správního dopadá na odlišné situace, než na jakou ji – byť přiměřeně dle § 120 soudního řádu správního – aplikoval Nejvyšší správní soud.

45. Ustanovení § 49 odst. 12 soudního řádu správního sice stanoví způsob vyhlášení rozsudků, činí tak ovšem pro případy, kdy se ve věci konalo jednání (ostatně celý § 49 je zaměřen na jednání a je jako jednání nadepsán). Podle § 49 odst. 10 soudního řádu správního rozsudek musí být vyhlášen jménem republiky a veřejně. Jakmile soud vyhlásí rozsudek, je jím vázán. Dle odstavce 11, není-li možné vyhlásit rozsudek po skončení jednání, které mu předcházelo, oznámí předseda senátu účastníkům den a hodinu vyhlášení, kterou stanoví tak, aby se uskutečnilo nejpozději do jednoho měsíce, a jsou-li přítomni všichni účastníci, do deseti dnů po skončení tohoto jednání. Konečně, dle odstavce 12 se rozsudek vyhlašuje ústně, proběhlo-li ve věci jednání a při vyhlašování je přítomen alespoň jeden účastník nebo osoba zúčastněná na řízení anebo veřejnost. Jsou-li při vyhlašování rozsudku přítomny pouze soudní osoby, rozsudek soud vyhlásí vyvěšením zkráceného písemného vyhotovení bez odůvodnění

na úřední desce soudu po dobu čtrnácti dnů; den vyhlášení se na písemném vyhotovení poznamená.

46. První věta § 49 odst. 12 soudního řádu správního tedy určuje, že proběhlo-li jednání a je-li přítomen i někdo jiný než soudní osoby, je rozsudek nutno vyhlásit nejen veřejně (jak vyžaduje odstavec 10), nýbrž i ústně. Druhá věta téhož ustanovení pak v logické návaznosti na větu první reaguje na situaci, kdy ústnímu vyhlášení rozsudku nikdo kromě soudních osob přítomen nebyl. Uplatní se proto jen tehdy, jestliže soud vyhlašoval rozsudek způsobem dle věty první, nikdo se ovšem nedostavil. Pouze v takovém případě soud vyhlásí rozsudek vyvěšením jeho zkrácené podoby na úřední desce. Jindy je potřeba postupovat podle obecných předpisů upravujících vyhlašování [§ 6 odst. 2 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), případně i přiměřeně § 49 odst. 10 soudního řádu správního], která vyhlášení toliko na výrok neomezují.

47. Ustanovení § 49 odst. 12 soudního řádu správního tak nedopadá a Nejvyšší správní soud je nemůže ani přiměřeně aplikovat na situace, kdy k žádnému jednání nedošlo. Jinak řečeno, Nejvyšší správní soud nemůže, nekoná-li ústní jednání, ignorovat obecná ustanovení o vyhlašování a místo toho aplikovat ustanovení speciální, řešící situaci, kdy se ústní jednání konalo a kdy soud přistoupil k ústnímu vyhlášení. Koneckonců pokud by mohly správní soudy tímto způsobem vyhlašovat bez dalšího, nedávala by smysl ve druhé větě stanovená podmínka „jsou-li při vyhlašování přítomny jen soudní osoby“, neboť ta předpokládá (navazujíc na větu první), že nejdříve má dojít k vyhlášení, jemuž nejsou přítomni účastníci ani veřejnost, ale soudní osoby ano – této situace při vyhlašování prostřednictvím úřední desky dosáhnout nelze.

48. Ustanovení § 49 odst. 12 soudního řádu správního ve skutečnosti směřuje k posílení pravidla veřejnosti vyhlášení rozsudků. Každému totiž umožňuje být přítomen ústnímu vyhlášení rozsudku. Tím je požadavkům čl. 96 odst. 2 Ústavy učiněno zadost i za situace, kdy se k ústnímu vyhlášení nikdo nedostaví (trvání na čtení tzv. „do zdi“ by bylo absurdním výkladem ústavního pravidla veřejného vyhlášení rozsudků), navzdory tomu však předmětné ustanovení ukládá, že soud umístí alespoň zkrácenou verzi rozsudku na úřední desku. Nejvyšší správní soud nicméně toto ustanovení používá paradoxně zcela opačně – v rozporu s jeho textem i účelem – a to tak, že k ústnímu vyhlášení plného znění rozsudku vůbec nepřistoupí (nedá nikomu možnost se jej zúčastnit) a rovnou jej vyhlásí ve zkrácené podobě. Tento způsob vyhlášení rozsudků je tak nejen rozporný s čl. 96 odst. 2 Ústavy, nýbrž ani nemá oporu v podústavních předpisech.

49. Lze dodat, že čl. 96 odst. 2 Ústavy neumožňuje žádnou výjimku ani např. s ohledem na potřebu ochrany osobních údajů. Na druhou stranu však ani nebrání tomu, aby soud (bude-li k tomu mít patřičný zákonný podklad) např. právě s ohledem na zvlášť citlivou povahu některých údajů zvolil takovou formu veřejného vyhlášení rozsudku, která bude tuto povahu zveřejňovaných údajů, pokud možno, co nejvíce respektovat (tedy že např. upřednostní ústní vyhlášení v jednací síni oproti vyhlášení prostřednictvím elektronických desek).

50. Vzhledem k právě uvedenému by již mohlo být nadbytečné zabývat se čtvrtou podotázkou, tedy tím, zda požadavek veřejného vyhlášení rozsudku vyžaduje, aby soud s předstihem o tom, že bude rozsudek vyhlašovat, informoval. Plénum Ústavního soudu se každopádně zásadně ztotožňuje s argumentací obsaženou v již citovaném nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2551/16, podle níž je třeba, aby účastníci řízení, stejně jako veřejnost, byli o ústním vyhlášení rozsudku předem vyrozuměni. Tento požadavek lze dovodit přímo z požadavku veřejnosti, neboť vyhlášení rozsudku v neznámém čase a na neznámém (minimálně co do konkrétní místnosti) místě reálně veřejnost vyhlášení popírá.

51. Z logiky věci odlišná situace ovšem nastává tehdy, dojde-li k vyhlášení prostřednictvím úředních desek (včetně těch, které umožňují dálkový přístup). Ty jsou veřejnosti přístupné stabilně na stejném místě a rozhodnutí na nich mohou být umístěna po delší

časový úsek, čímž je požadavku veřejnosti učiněno zadost. V těchto případech proto není předběžné informování o vyhlášení rozsudku nezbytné. Možno dodat, že právě uvedené plyne z požadavku, aby všem bylo reálně umožněno se vyhlášení zúčastnit (byť teoreticky zprostředkovaně při jiném než ústním vyhlášení). Nelze naopak tvrdit, že by tento požadavek plynul z práva účastníka vědět, že se soud chystá ve věci rozhodnout, aby se jej ještě mohl pokusit přesvědčit novými argumenty. Je-li účastníkovi poskytnut dostatečný prostor pro vznesení argumentů, má je zásadně uplatnit ihned, nikoli si je z jakéhokoli důvodu „šetřit" a uměle tím protahovat řízení. Pokud tak např. z taktických důvodů neučiní, musí být srozuměn s tím, že soud rozhodne, aniž by k nim přihlédl.

52. Lze každopádně shrnout, že čl. 96 odst. 2 Ústavy vyžaduje, aby rozsudek byl vyhlášen veřejně – ústně anebo jinou formou (viz bod 40 tohoto nálezu) – včetně jeho nosných důvodů. Této povinnosti Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci nedostál, neboť napadený rozsudek vyhlásil zcela bez odůvodnění.

53. Závěr, že Nejvyšší správní soud vyhlásil napadený rozsudek v rozporu s čl. 96 odst. 2 Ústavy, ovšem sám o sobě ke zrušení napadeného rozhodnutí nestačí.

54. Ústavní soud je jako každý orgán veřejné moci limitován čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, dle kterých lze státní (veřejnou) moc vykonávat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Ani Ústavní soud tak nesmí překročit rámec předpisů, které vymezují jeho pravomoc. Pravomoci Ústavního soudu jsou dány jednak čl. 87 odst. 1 a 2 Ústavy (vymezujícím jednotlivé druhy řízení), jednak jeho dílčími oprávněními vázanými k jednotlivým typům řízení a specifikovanými v zákoně o Ústavním soudu.

55. V každém řízení je Ústavní soud prvně povinen pečlivě a důkladně ověřit, zda vůbec a jakým způsobem má o podaném návrhu pravomoc rozhodnout. V opačném případě porušuje základní postulát výkonu veřejné moci a dopouští se svévole. Ústavní soud přitom musí na respektování svých pravomocí dbát o to více, že případný exces, kterého by se dopustil, nelze vnitrostátně nikterak napravit.

56. V nynější věci Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy. Podle tohoto ustanovení se ústavní stížnost podává proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. V souladu s tím (a s čl. 88 odst. 1 Ústavy, podle kterého zákon stanoví, kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení a další pravidla o řízení před Ústavním soudem) pak § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu stanoví, že ústavní stížnost je oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem.

57. Z uvedeného plyne, že Ústavní soud může ústavní stížností napadené rozhodnutí zrušit toliko pro porušení subjektivního základního práva či svobody stěžovatele (a nikoho dalšího), nikoli pro jakékoli porušení právních předpisů, byť třeba i předpisů ústavních. Při absenci porušení základního práva či svobody stěžovatele Ústavní soud nemůže ústavní stížnosti vyhovět. Zároveň platí, že ne každé porušení právních předpisů (a to opět ani předpisů ústavních) automaticky představuje porušení některého základního práva či svobody.

58. Posouzení otázky, zda porušení druhé věty čl. 96 odst. 2 Ústavy vede bez dalšího k porušení některého subjektivního ústavně zaručeného práva, se věnovala následující judikatura Ústavního soudu.

59. V nálezu sp. zn. I. ÚS 3046/14 ze dne 27. 2. 2015 (N 49/76 SbNU 669) Ústavní soud konstatoval (výrokem II), že postupem soudu (prvního stupně) při vyhlašování rozsudku byl porušen čl. 96 odst. 2 Ústavy, přičemž dalšími výroky konstatoval porušení čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, k němuž mělo dojít v důsledku absence veřejného vyhlášení. Naopak

v již citovaném nálezu sp. zn. III. ÚS 2551/16 se Ústavní soud vyjádřil mnohem méně jednoznačně, neboť uvedl, že „s ohledem na existenci jiných důvodů kasace napadeného rozsudku nepovažoval za nutné se … otázkou, zda tvrzený zásah v této konkrétní věci (vůbec) mohl vést k porušení nějakého subjektivního ústavně zaručeného základního práva či svobody stěžovatelky (pro kterou rozsudek utajen nebyl, jak by plynulo z její argumentace, naopak se proti němu mohla účinně bránit), dále zabývat, přičemž vychází z toho, že po skončení znovu otevřeného dovolacího řízení svůj rozsudek řádně (tj. postupem, jak je výše uvedeno) vyhlásí“. V tomto nálezu tedy Ústavní soud sice ve výroku konstatoval mimo jiné porušení čl. 96 odst. 2 Ústavy, z odůvodnění nicméně plyne, že z tohoto porušení nedovodil porušení subjektivního základního práva.

60. Je vhodné dodat, že uvedená judikatura dopadá na skutkově i právně odlišné situace. V nálezu sp. zn. I. ÚS 3046/14 Ústavní soud posuzoval absenci veřejného vyhlášení rozsudku soudu prvního stupně. Ve svých úvahách přitom do značné míry vycházel z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, který – jak bude vysvětleno v jiné části tohoto nálezu – mimo jiné činí rozdíl mezi povinností vyhlašovat rozsudky soudů prvního stupně a rozsudky vyšších soudních instancí, mezi něž patří i rozsudek napadený nyní posuzovanou ústavní stížností. V případě nálezu sp. zn. III. ÚS 2551/16 šlo pro změnu o rozsudek Nejvyššího soudu, který ho bez předchozího upozornění vyhlásil ústně, ale v nepřítomnosti účastníků a veřejnosti (oproti tomu v nyní posuzované věci problém spočíval v tom, že rozsudek byl vyhlášen bez jakéhokoli odůvodnění).

61. Při posuzování, zda vyhlášení rozsudku učiněné v rozporu s čl. 96 odst. 2 Ústavy představuje porušení ústavně zaručeného práva stěžovatele, plénum Ústavního soudu vzalo do úvahy následující skutečnosti.

62. Předně není pochyb, že druhá věta čl. 96 odst. 2 Ústavy sama o sobě nezakotvuje specifické subjektivní základní právo účastníka řízení (koneckonců Ústava v čl. 96 odst. 2 o účastnících řízení vůbec nehovoří; bylo-li by v něm tedy obsaženo základní subjektivní právo, náleželo by i komukoli dalšímu, nikoli jen účastníkům). Jinými slovy, Ústava nezaručuje „právo účastníka řízení, aby rozsudek v jeho věci byl vždy vyhlášen veřejně“. To plyne jednak ze samotného textu, který není jako garance základního práva formulován, jednak z právního předpisu, v němž je obsažen, neboť Ústava, byť může ojediněle obsahovat základní práva, není katalogem subjektivních práv. Primárně totiž obsahuje organizační a jiná pravidla fungování státu, konkrétně v hlavě čtvrté fungování soudní moci. Stejně jako nikdo nemá dle čl. 96 odst. 2 Ústavy subjektivní základní právo na bezpodmínečné veřejné vyhlášení rozsudku, nemá např. ani dle čl. 91 odst. 1 Ústavy subjektivní základní právo, aby soustavu soudů tvořil Nejvyšší správní soud.

63. Jak je řečeno výše, povinnost vyhlašovat, resp. zveřejňovat rozsudky je obsažena i v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a Mezinárodním paktu o občanských a politických právech. Ještě předtím, než se Ústavní soud vyjádří k tomu, zda tyto právní instrumenty zakotvují základní právo na vyhlášení či zveřejnění rozsudků a zda případně bylo takové právo v posuzované věci porušeno, se nicméně Ústavní soud zabýval tím, zda právo na vyhlášení rozsudku plyne z Listiny základních práv a svobod jakožto vnitrostátního katalogu lidských práv.

64. Součástí Listiny je i hlava pátá zaručující (kromě jiného) základní práva účastníků soudních řízení, a to včetně práva na rovnost (čl. 37 odst. 3 Listiny; ústavní pravidlo obdobného znění je zakotveno v čl. 96 odst. 1 Ústavy) a práva na veřejné projednání věci (čl. 38 odst. 2; požadavek veřejného a ústního projednání věci stanoví Ústava ve větě první čl. 96 odst. 2). Právo na bezpodmínečné veřejné vyhlášení rozsudku však Listina neobsahuje. Zatímco tedy některá jiná ústavní pravidla z čl. 96 Ústavy se ústavodárce rozhodl zakotvit i jako základní subjektivní práva v Listině, u bezpodmínečného veřejného vyhlášení rozsudků tak neučinil.

65. Bezpodmínečné, výjimku nepřipouštějící veřejné vyhlášení rozsudku tedy ústavodárce jako subjektivní právo neformuloval ani je nezakotvil do katalogu lidských práv. O vyhlášení rozsudku, natožpak o vyhlášení neumožňujícím výjimky, se Listina vůbec nezmiňuje.

66. Teoreticky by nicméně bylo možné namítat, že porušením čl. 96 odst. 2 Ústavy došlo i k porušení čl. 38 odst. 2 či čl. 36 odst. 1 Listiny, tedy práva na veřejné projednání věci a práva na soudní ochranu.

67. Jde-li o právo na veřejné projednání věci zaručené čl. 38 odst. 2 Listiny, Ústavní soud předně připomíná svou dřívější judikaturu, podle níž zásadně považuje za ústavně konformní projednání opravných prostředků v neveřejných zasedáních bez přítomnosti účastníků řízení, má-li takový postup patřičnou oporu v zákoně [viz např. stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 15/02 ze dne 28. 5. 2002 (ST 15/26 SbNU 375)]. Nadto je potřeba poukázat na shora (body 38 a násl. tohoto nálezu) vymezený rozdíl mezi vyhlášením a zveřejněním. Zatímco veřejné vyhlášení rozsudku je objektivní ústavní pravidlo, právo na veřejné projednání věci je i základní subjektivní právo, jehož součástí ovšem není právo na veřejné vyhlášení, nýbrž toliko právo na zveřejnění soudních rozhodnutí (jakožto součást veřejného projednání věci, neboť tím, že se může veřejnost seznámit s rozhodnutím ve věci, je dovršena veřejnost jejího projednání). Není bez zajímavosti, že toto rozlišení mezi pravidlem veřejného vyhlášení rozsudků a právem na zveřejnění rozhodnutí zcela odpovídá mezinárodním smlouvám o lidských právech (právě v této souvislosti srov. níže popsaný výklad základního práva na vyhlášení rozsudků plynoucího z Úmluvy, zastávaný Evropským soudem pro lidská práva, který zásadně považuje za dostačující zveřejnění rozsudku).

68. Jde-li o předmětný rozsudek Nejvyššího správního soudu, tak jak již bylo řečeno, způsob jeho vyhlášení oporu v zákoně neměl, nýbrž byl se zákonem (i Ústavou) v rozporu. Z hlediska čl. 38 odst. 2 Listiny je však určující, že stěžovatel ústavní stížností napadený rozsudek obdržel (srov. v této souvislosti nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2551/16), verze rozsudku bez odůvodnění byla vyvěšena na úředních deskách soudu, žádné jiné vyhlášení, které by bylo před veřejností utajeno, neproběhlo, a nadto je notorietou, že anonymizovaná verze rozsudků Nejvyššího správního soudu (na kterou mohl stěžovatel kohokoli odkázat) je zpřístupněna skrze oficiální internetové stránky soudu. Rozsudky lze navíc zpravidla žádat i prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím. Za těchto okolností nemůže Ústavní soud dospět k závěru, že by bylo porušeno stěžovatelovo právo zaručené čl. 38 odst. 2 Listiny tím, že rozsudek byl vyhlášen způsobem rozporným s čl. 96 odst. 2 Ústavy.

69. Lze podotknout, že většina právě uvedených argumentů je irelevantní při posuzování porušení čl. 96 odst. 2 Ústavy, které se – jak již bylo řečeno výše – jako ústavní pravidlo nesmí na rozdíl od subjektivního práva odvíjet od vůle účastníka řízení, a to mimo jiné již proto, že slouží i jako ochrana proti zvýhodňování určitých osob, a to nikoli jen na úkor jiných účastníků téhož řízení, ale i oproti komukoli jinému.

70. Pokud jde o čl. 36 odst. 1 Listiny, argumenty uvedené v bodu 68 tohoto nálezu se naopak uplatní. Lze doplnit, že absence veřejného vyhlášení rozsudku sama o sobě neznamená, že by stěžovateli nebyla poskytnuta soudní ochrana nezávislým a nestranným soudem. Stěžovatel ostatně nic takového ani netvrdí.

71. Je tudíž možno shrnout, že Nejvyšší správní soud vyhlásil napadený rozsudek v rozporu s čl. 96 odst. 2 Ústavy (což nic nemění na tom, že k vyhlášení, byť protiústavnímu, se všemi důsledky došlo), nedošlo tím však k porušení žádného stěžovatelova subjektivního práva zaručeného Listinou či Ústavou. Nyní zbývá posoudit, zda Nejvyšší správní soud neporušil stěžovatelovo právo plynoucí z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 14 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

**Ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod**

Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků, anebo v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.

72. Přes obdobné znění druhé věty čl. 6 odst. 1 Úmluvy a druhé věty čl. 96 odst. 2 Ústavy není pochyb, že Úmluva zaručuje subjektivní právo na veřejné vyhlášení rozsudků. Úmluva je katalogem práv a samotný čl. 6 Úmluvy je nadepsán jako právo na spravedlivý proces. To dokládá i níže citovaná judikatura Evropského soudu pro lidská práva.

73. Právě z ní nicméně také vyplývá, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy ve skutečnosti nevyžaduje veřejné (natožpak ústní) vyhlášení rozsudků (resp. i jinak označených rozhodnutí, viz rozsudek pléna Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 12. 1983 ve věci *Axen proti Německu* č. 8273/78), nýbrž jejich zveřejnění. Absenci vyhlášení rozsudku lze navíc podle Evropského soudu pro lidská práva kompenzovat např. v řízení před soudem vyššího stupně (který prvostupňové rozhodnutí veřejnosti shrne) či jiným zprostředkováním předmětného rozhodnutí veřejnosti (a to tím spíš v případě vrcholných soudů).

74. Ve věci *Pretto a další proti Itálii* (rozsudek ze dne 8. 12. 1983 č. 7984/77) tak Evropský soud pro lidská práva konstatoval: „Z pohledu Soudu účel sledovaný v dané oblasti čl. 6 odst. 1 – zajistit kontrolu soudní moci ze strany veřejnosti s cílem poskytnout ochranu právu na spravedlivý proces – je stejně dobře naplněn – rozhodně v případě kasačního soudu – uložením v kanceláři, které poskytuje přístup k celému textu rozsudku, jako přečtením – někdy omezeným jen na výrok – rozhodnutí o zamítnutí opravného prostředku nebo zrušení napadeného rozhodnutí na veřejném zasedání."

75. Ve věci *Sutter proti Švýcarsku* (rozsudek ze dne 22. 2. 1984 č. 8209/78) Evropský soud pro lidská práva zohlednil to, že rozsudek byl publikován ve sbírce rozhodnutí. Ve věci *Werner proti Rakousku* (rozsudek ze dne 24. 11. 1997 č. 215/93) pak považoval za nedostatečné, že rozsudek byl přístupný těm, kteří prokážou legitimní zájem, v daném případě však nešlo o volný přístup, neboť zpřístupnění záviselo na úvaze soudu. Ve věci *K. S. proti Spojenému království* (rozsudek ze dne 25. 9. 2001 č. 45035/98) podobný přístup k rozhodnutí Evropskému soudu pro lidská práva postačoval, neboť rozhodnutí soudu ve významných případech byla běžně publikována, a veřejnost tak měla možnost studovat způsob, jakým soudy rozhodují; rozsudek navíc mohli zveřejnit účastníci (resp. příbuzní oběti, jejíž smrt byla předmětem řízení). Poukázat lze i na rozhodnutí, kterými Evropský soud pro lidská práva akceptoval i daleko spornější praxi (srov. rozsudek ze dne 3. 3. 2009 ve věci *Bacanu a SC „R" SA proti Rumunsku* č. 4411/04).

76. Z nedávné judikatury stojí za zmínku rozsudek ze dne 16. 4. 2013 ve věci *Fazliyski proti Bulharsku* (č. 40908/05). V něm Evropský soud pro lidská práva shrnul, že podstatné je, zda se veřejnost může k rozsudku nějakým způsobem dostat, a že je potřeba zohledňovat povahu soudního řízení, z něhož rozsudek vzešel. V daném případě konstatoval porušení Úmluvy za situace, kdy rozsudek nebyl (kvůli chybnému zařazení do režimu utajení) zveřejněn po dobu jednoho roku a tří měsíců a stěžovateli jako účastníkovi bylo zakázáno udělat si jeho kopii.

77. Je nepochybné, že vyhlášení výroku rozsudku, pozdější zveřejnění jeho odůvodnění na internetových stránkách (spolu se všemi rozsudky, které Nejvyšší správní soud vydává), možnost stěžovatele rozsudek kdykoli zveřejnit a konečně i případná možnost kohokoli

o rozsudek požádat prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím naplňují požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jak jej interpretuje Evropský soud pro lidská práva, a to i s ohledem na povahu Nejvyššího správního soudu jakožto soudu vrcholného a kasačního.

**Ustanovení čl. 14 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech**

Všechny osoby jsou si před soudem rovny. Každý má úplně stejné právo, aby byl spravedlivě a veřejně vyslechnut nezávislým a nestranným soudem, který rozhoduje buď o jeho právech a povinnostech, nebo o jakémkoli trestním obvinění vzneseném proti němu. Tisk a veřejnost mohou být vyloučeny z celého řízení nebo z jeho části z důvodů morálky, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti nebo tehdy, když si toho vyžaduje soukromý zájem stran, nebo mohou být vyloučeny v rozsahu, který je podle přísného mínění soudu nutný při zvláštních okolnostech, kdy by zveřejnění prejudikovalo zájmy spravedlnosti; avšak každý rozsudek vynesený v trestní nebo občanskoprávní věci bude zveřejněn s výjimkou případů, kdy zájem mladistvých osob vyžaduje jiný postup nebo kdy se řízení týká manželských sporů nebo opatrovnictví dětí.

78. Zatímco čl. 6 odst. 1 Úmluvy hovoří o vyhlášení, přičemž jeho zaměnitelnost se zveřejněním plyne až z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, v případě čl. 14 odst. 1 Paktu je přímo z textu patrné, že nezaručuje právo na vyhlášení rozsudku, nýbrž na jeho zveřejnění. Nadto se vztahuje toliko na některé rozsudky.

79. Podobně jako v případě čl. 6 odst. 1 Úmluvy ani u čl. 14 odst. 1 Paktu přitom Ústavní soud nemá pochyb, že zaručuje základní právo, což opět plyne jednak z povahy této mezinárodní smlouvy o lidských právech, jednak z jeho zařazení do části třetí, jež zakotvuje základní subjektivní práva.

80. Stejně tak ovšem nemá Ústavní soud pochyb, že čl. 14 odst. 1 Paktu nebyl v nyní posuzovaném případě porušen, jelikož ke zveřejnění napadeného rozsudku došlo v souladu se zásadami popsanými v bodě 77 tohoto nálezu.

81. S ohledem na uvedené se tak ani Ústavní soud nezabýval otázkou, zda by vůbec bylo možno rozsudek Nejvyššího správního soudu vydaný ve správním soudnictví pod požadavky čl. 14 odst. 1 Paktu podřadit (zatímco česká, s ohledem na čl. 53 odst. 1 neautentická, verze hovoří o rozsudcích vydaných v trestní nebo občanskoprávní větvi, např. anglická – autentická – verze hovoří o „judgement rendered in a criminal case or in a suit at law“ a francouzská – autentická – verze hovoří o „jugement rendu en matiere pénale ou civile“).

82. Plénum Ústavního soudu tudíž shrnuje, že vyhlášení napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu bylo učiněno v rozporu s čl. 96 odst. 2 Ústavy. Tato skutečnost nicméně nevedla k porušení žádného ústavně zaručeného práva stěžovatele. Ústavní stížnost tak v této části není důvodná.

## IV.B Právo na informace

83. Následně se tedy Ústavní soud zabýval druhou ze stěžovatelových námitek čili tvrzeným porušením jeho práva na informace dle čl. 17 Listiny.

84. Ústavní soud nikterak neníní zpochybňovat stěžovatelem zdůrazňovanou historii práva na informace v evropské a angloamerické právní kultuře, zakotvení tohoto práva v mezinárodních smlouvách ani specifický význam, který je mu přikládán v postkomunistických zemích. Všech těchto skutečností si byl ústavodárce bezpochyby dobře vědom, a proto do Listiny základních práv a svobod zakotvil čl. 17, jehož porušení stěžovatel namítá a jehož aplikací na posuzovaný případ se nyní musí Ústavní soud primárně zabývat.

**Ustanovení čl. 17 Listiny základních práv a svobod**

(1) Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.

(2) Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.

(3) Cenzura je nepřípustná.

(4) Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.

(5) Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.

85. Podle čl. 17 odst. 5 Listiny zákon stanoví podmínky a provedení povinnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy přiměřeným způsobem informovat o své činnosti. Tímto zákonem je zákon o svobodném přístupu k informacím, případně jiné zákony podle § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. V souladu s ním se zákon o svobodném přístupu k informacím nevztahuje mimo jiné na informace, jejichž poskytování upravuje zvláštní zákon.

86. V posuzované věci stěžovatel žádal „informaci“ v podobě kopie celého správního spisu ve věci, v níž nebyl účastníkem. Tato „informace“ mu přitom nebyla reálně odepřena, nýbrž mu bylo pouze oznámeno, že její poskytování se řídí správním řádem. Stěžovateli bylo také sděleno, jakým způsobem se jí může domoci; konkrétně, že může žádat o nahlédnutí do spisu dle § 38 odst. 2 správního řádu, přičemž má prokázat právní zájem nebo jiný vážný důvod. Z ústavní stížnosti neplyne, že by stěžovatel této možnosti využil. Stejně tak stěžovatel neuvádí, že by mu byl postup podle § 38 odst. 2 správního řádu z jakéhokoli důvodu znemožněn.

87. Není podstatné, zda stěžovatel považuje postup podle správního řádu za obtížnější nebo se domnívá, že by podmínky v něm stanovené nesplnil (neprokázal by právní zájem či jiný důležitý důvod). Správní řád je zákonem, který v tomto konkrétním případě upravuje podmínky a provedení čl. 17 odst. 5 Listiny, a proto je nutno právě podle něj postupovat. Dokud tak stěžovatel neučiní, nemá smysl se podrobněji zabývat stěžovatelovým tvrzením, že došlo k porušení jeho práva na informace. Pouhý odkaz stěžovatele na postup dle správního řádu nepředstavuje zásah do práva zaručeného čl. 17 Listiny.

88. Možno dodat, že uvedené platí i pro obdobná práva zaručená mezinárodními smlouvami o lidských právech (čl. 10 Úmluvy a čl. 19 Paktu). Také jejich případným porušením by se Ústavní soud mohl blíže zaobírat až poté, co by stěžovatel využil zákonem předvídaný postup pro obdržení jím požadovaných informací.

89. Ústavní stížnost proto ani v této části není důvodná.

## V. Závěr

90. S ohledem na vše uvedené Ústavní soud ústavní stížnost podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl. V souladu s čl. 1 odst. 1 písm. i) rozhodnutí pléna Ústavního soudu č. j. Org. 24/14 ze dne 25. 3. 2014 o atrahování působnosti tak učinil v plénu.

# Č. 116
# Ústavně konformní posouzení podmínek podmíněného propuštění cizinců z výkonu trestu odnětí svobody
# (sp. zn. II. ÚS 810/18 ze dne 18. června 2019)

**Ústavní soud již dříve v usnesení sp. zn. III. ÚS 1403/16 ze dne 7. 7. 2016 považoval procesní stav, za něhož by jen fakt absence smluvní úpravy justiční spolupráce včetně dohledu bránil podmíněnému propuštění, za protiústavní. Vytvořila by se tak proti textu i smyslu ustanovení § 88 trestního zákoníku další hmotněprávní podmínka pro podmíněné propuštění z výkonu trestu, ačkoli ostatní mohou být splněny.**

**Důkazní povinnost tíží stran zbytnosti dalšího výkonu trestu odsouzeného. I když je unesení tohoto břemene obtížné, odsouzený nemůže být při posuzování, zda jsou jeho prognóza řádného života či dovršení nápravy reálné, jakkoli zvýhodňován. Obecné soudy však nemohou považovat splnění této podmínky podmíněného propuštění za *a priori* právně nemožné nebo mu stavět do cesty další nepřiměřené právní překážky. Jejich úkolem je tu ústavně konformní posouzení podmínek podmíněného propuštění, zejména po předložení záruk budoucího řádného života.**

**Krajský soud v posuzované věci přisvědčil názoru okresního soudu, že by mělo být zájmem každého státu dostatečně pečovat o své občany a zajistit jim možnost převzetí dohledu na svém území pro případ, že budou jiným státem podmíněně propuštěni z výkonu trestu odnětí svobody. Obecné soudy však nerozhodují o odpovědnosti cizího státu za vytvoření na základě zákona a konkrétně pak jimi požadovaných podmínek, ale o jednotlivci.**

**Právní stav, jenž je nyní při rozhodování konstatován, nezbavuje v případě splnění ostatních podmínek pro podmíněné propuštění z výkonu trestu obecné soudy povinnosti využít všech možností, jež pro účely následného rozhodnutí o osvědčení se odsouzeného ve zkušební době zákon stanoví (§ 331 odst. 5 trestního řádu). Vedle stanovení dohledu či uložení přiměřených omezení může být kontrola průběhu zkušební doby provedena kupříkladu též vyžádáním údajů o chování odsouzeného zejména v tom směru, zda v tomto období spáchal případný delikt, či nikoli.**

**Obecné soudy svými rozhodnutími vyloučily možnost podmíněného propuštění pro stěžovatele, což neodpovídá ani zákonu, ani ústavním požadavkům. Svým postupem totiž stanovily nad rámec zákona další podmínku podmíněného propuštění z výkonu trestu (neboli trestní postih v širším smyslu) pro odsouzeného-cizince. Porušily tak principy předvídatelnosti právní úpravy trestního postihu stěžovatele a právní jistoty a zákazu libovůle v oblasti trestání chráněné čl. 39 Listiny zakotvujícím výhradu zákona pro označení trestnosti jednání a stanovení trestů [nález sp. zn. II. ÚS 2258/14 ze dne 16. 12. 2014 (N 230/75 SbNU 567)].**

**Ústavní soud zásadně nezasahuje do rozhodování obecných soudů o žádostech odsouzených o podmíněné propuštění, založeného na uvážení soudů. Ve výjimečných případech je však jeho zásah nezbytný. Důvod k zásahu Ústavního soudu je dán též tehdy, pokud obecné soudy paušálně vyloučí možnost podmíněného propuštění pro určitého odsouzeného, v daném případě cizince, jehož domovský stát není účastníkem mezinárodní smlouvy o dohledu nad podmíněně propuštěnými nebo s tímto státem nemá Česká republika sjednánu odpovídající smlouvu. V takové situaci dochází nejen k porušení práva odsouzeného na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny, ale v důsledku i k porušení zásady *nulla poena sine lege* zaručené čl. 39 Listiny v širším smyslu. Paušálním vyloučením možnosti podmíněného propuštění odsouzeného je tu totiž fakticky zpřísňován jeho trestní postih bez jakékoli opory v zákoně.**

# Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka, soudce Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) a soudkyně Kateřiny Šimáčkové ve věci ústavní stížnosti stěžovatele S. T., t. č. ve výkonu trestu ve Věznici Horní Slavkov, právně zastoupeného JUDr. Richardem Malečkem, advokátem, se sídlem Shiran Tower, Lužná 716/2, Praha 6, proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 12. 2017 sp. zn. 50 To 523/2017 a usnesení Okresního soudu v Sokolově ze dne 16. 11. 2017 sp. zn. 36 PP 98/2017, za účasti Krajského soudu v Plzni a Okresního soudu v Sokolově jako účastníků řízení, takto:

**I. Usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 12. 2017 sp. zn. 50 To 523/2017 a usnesením Okresního soudu v Sokolově ze dne 16. 11. 2017 sp. zn. 36 PP 98/2017 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a zásada *nulla poena sine lege* podle čl. 39 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Tato rozhodnutí se proto ruší.**

# Odůvodnění

## I. Průběh předchozího řízení a stížnostní námitky

1. Napadeným usnesením Okresního soudu v Sokolově (dále jen „okresní soud“) byla podle § 88 odst. 1 a 4 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní zákoník“) zamítnuta v pořadí již třetí žádost stěžovatele o podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody (jeho zbytku) v trvání 17 let, uloženého mu rozsudkem Krajského soudu v Plzni (dále též jen „krajský soud“) sp. zn. 33 T 5/2005. Tento trest byl stěžovateli uložen pro spáchání zvlášť závažného zločinu vraždy dle § 219 odst. 1 a odst. 2 písm. a) a h) zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní zákon“) a pro zločin podvodu dle § 250 odst. 1 a 4 trestního zákona. Trest odnětí svobody vykonává stěžovatel od 2. 11. 2004, dvě třetiny trestu vykonal dne 2. 3. 2016, konec trestu má stanoven na den 2. 11. 2021. Kromě zmíněného trestu odnětí svobody byl stěžovateli uložen rovněž trest vyhoštění na dobu neurčitou.

2. Okresní soud posoudil podmínky pro podmíněné propuštění stěžovatele, tj. výkon adekvátní části uloženého trestu, prokázané polepšení od právní moci rozsudku, kterým byl trest uložen, zejména polepšení v průběhu výkonu trestu, a prognózu vedení řádného života na svobodě. Po jejich posouzení dospěl k závěru, že dvě z nich stěžovatel splňuje, třetí však nikoli.

3. Stěžovatel (dále též „odsouzený“) podle soudu deklaruje, že by po případném podmíněném propuštění bydlel v Moskvě u své rodiny. Nebyl schopen ovšem uvést, kde přesně by bydlel ani kde by pracoval, pouze uvedl, že by pracoval u svého bratrance, který má restauraci a mlékárnu. Nicméně soud v souvislosti s následně uvedenými důvody konstatoval, že by bylo naprosto nemožné stěžovatele v jeho domovské zemi jakkoli kontrolovat.

4. Okresní soud vycházel ze skutečnosti, že odsouzený je ruským státním příslušníkem a rozsudkem Krajského soudu v Plzni sp. zn. 33 T 5/2005 mu byl mimo jiné uložen i trest vyhoštění na neurčito. Umožnit podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody u cizího státního příslušníka, který má trvalý pobyt mimo území České republiky (dále též „ČR“), lze podle okresního soudu jen prostřednictvím mezinárodní spolupráce formou předání odsouzeného k výkonu trestu do domovského státu, umožňuje-li to vyhlášená mezinárodní

smlouva, jíž je Česká republika vázána. Jinak je v takovém případě u cizinců, kteří v České republice trvalý pobyt nemají a byl jim uložen trest vyhoštění, podmíněné propuštění vyloučeno. Důvodem je skutečnost, že chování těchto pachatelů ve zkušební době po podmíněném propuštění by nebylo možné sledovat, a tedy ani rozhodnout, zda se osvědčili. Vzhledem k tomu, že mezi Ruskou federací a Českou republikou není uzavřena mezinárodní smlouva, která by umožňovala dohled po podmíněném propuštění, soud žádost odsouzeného zamítnul; přihlédl i k tomu, že Ruská federace není signatářem Evropské úmluvy o dohledu nad podmíněně odsouzenými a podmíněně propuštěnými pachateli (Štrasburk, 30. 11. 1964; č. 75/2002 Sb. m. s.).

5. Proti usnesení okresního soudu podal stěžovatel prostřednictvím svého obhájce stížnost. Krajský soud v Plzni stížnost zamítl jako nedůvodnou, odkázal na rozhodnutí o předchozích žádostech stěžovatele a ztotožnil se s argumentací okresního soudu. Stěžovatel podle něj neuvedl žádnou novou skutečnost, která by mohla změnit náhled krajského soudu na projednávanou problematiku. Nadále platí, že Česká republika a Rusko nejsou, s účinky navzájem, signatáři smlouvy, jež by umožňovala dostatečně kontrolovat způsob života odsouzených v Ruské federaci v případě podmíněného propuštění.

6. Stěžovatel v ústavní stížnosti odkazuje na svá stížnostní tvrzení před obecnými soudy a shodně namítá, že platila-li by odůvodnění zamítavých rozhodnutí okresního soudu a krajského soudu, pak by to přivodilo neřešitelnou a nepřípustnou situaci. Všichni odsouzení příslušníci států, které nemají sjednány bilaterální smlouvy s Českou republikou nebo nejsou signatáři mezinárodních smluv umožňujících dohled nad podmíněně propuštěnými, by se již proto dostali do situace, kdy by pro ně byl institut podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody právně i fakticky nedostupný. Podle stěžovatele je zcela nepřípustné, aby byl jakýkoli odsouzený fakticky trestán za skutečnost, kterou nezavinil a kterou ani nemohl nijak ovlivnit. Opačný přístup je z hlediska mezinárodního práva i českého práva nepřijatelný. Stěžovatel je přesvědčen, že došlo k porušení celé řady jeho ústavních práv, zejména k porušení čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), tedy základních práv na spravedlivý proces a rovnost účastníků řízení.

## II. Vyjádření účastníků řízení

7. K obsahu ústavní stížnosti se vyjádřili účastníci řízení. Krajský soud uvedl, že nesdílí závěr stěžovatele o zásahu do jeho základních ústavních práv nezákonným postupem orgánů veřejné moci. Soud měl k dispozici příslušný spisový materiál i dřívější rozhodnutí o stejném předmětu řízení a dovodil závěry vyjádřené ve výroku a potažmo v odůvodnění svého rozhodnutí, na jejichž obsah odkazuje. Reagoval na všechny uplatněné námitky a má za to, že svým rozhodnutím neporušil ústavně zaručená práva stěžovatele. Okresní soud uvedl, že jeho rozhodnutí bylo založeno na právním posouzení ve smyslu § 88 odst. 1 a 4 trestního zákoníku. Stran důvodů zamítnutí žádosti stěžovatele též odkázal na odůvodnění napadeného usnesení.

8. V replice na vyjádření obecných soudů stěžovatel poukázal na důvody ústavní stížnosti s tím, že se stanovisky obou soudů se zásadně nemůže ztotožnit.

## III. Procesní předpoklady pro projednání ústavní stížnosti

9. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž byla vydána napadená rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (mimořádný opravný prostředek přípustný není), a ústavní stížnost je tedy přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

10. S ohledem na obsah ústavní stížnosti dospěl Ústavní soud k závěru, že není nutné nařizovat ústní jednání, neboť od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

## IV. Právní posouzení věci

11. Ústavní soud není součástí soustavy obecných soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy), nýbrž je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) a není povolán k instančnímu přezkumu rozhodnutí těchto soudů. Jeho pravomoc je založena výlučně k přezkumu toho, zda v řízeních nebo rozhodnutími v nich vydanými nebyly dotčeny předpisy ústavního pořádku, jimi chráněná práva nebo svobody účastníků řízení a zda řízení byla vedena v souladu s ústavními principy (zda je lze jako celek pokládat za spravedlivá). Ústavněprávním požadavkem též je, aby soudy vydaná rozhodnutí byla řádně, srozumitelně a logicky odůvodněna.

12. Ústavní soud přezkoumal napadená rozhodnutí z hlediska stěžovatelem v ústavní stížnosti uplatněných námitek a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

### IV. a) Obecně k podmíněnému propuštění z výkonu trestu odnětí svobody

13. Institut podmíněného propuštění upravuje § 88 trestního zákoníku. Výchozí ustanovení zde zní takto:

„(1) Soud může odsouzeného podmíněně propustit na svobodu, jestliže odsouzený po právní moci rozsudku, zejména ve výkonu trestu svým chováním a plněním svých povinností prokázal polepšení a může se od něho očekávat, že v budoucnu povede řádný život nebo soud přijme záruku za dovršení nápravy odsouzeného […]“.

Další ustanovení v rámci téhož institutu stanoví délku vykonaného trestu, po jejímž uplynutí může odsouzený žádat o podmíněné propuštění z výkonu trestu [obecně polovina, v závislosti na povaze trestného činu postačuje i třetina a u stěžovatele jde vzhledem ke zvlášť závažnému zločinu o výkon dvou třetin uloženého trestu; viz § 88 odst. 1 písm. b), odst. 4 trestního zákoníku]. Stran nápravy odsouzeného se bere též v úvahu včasný nástup do výkonu trestu a náhrada způsobené škody či jiné újmy (odstavec 3) a ohledně prognózy do budoucna je kritériem pro rozhodování též osobnost odsouzeného, okolnosti činu a v návaznosti na ně eliminace opakování zločinu (§ 88 odst. 4).

14. Ústavní soud opakovaně konstatoval, že neexistuje ústavně zaručené právo na to, aby bylo vyhověno žádosti odsouzeného o podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody. Posouzení splnění zákonných podmínek je věcí soudcovské úvahy. Je tedy na obecných soudech, aby zkoumaly a posoudily, zda podmínky pro aplikaci tohoto institutu jsou dány, a aby své úvahy v tomto směru přiměřeným způsobem odůvodnily. Ústavní soud zásadně respektuje taková nezávislá rozhodnutí obecných soudů; nicméně je povolán zasáhnout, pokud výklad obecných soudů vybočuje ze zásad spravedlivého procesu [srov. nález sp. zn. III. ÚS 599/14 ze dne 5. 11. 2015 (N 194/79 SbNU 207), nález sp. zn. III. ÚS 4851/12 ze dne 15. 5. 2014 (N 97/73 SbNU 589), nález sp. zn. II. ÚS 715/04 ze dne 1. 12. 2005 (N 219/39 SbNU 323), nález sp. zn. I. ÚS 2201/16 ze dne 3. 1. 2017 (N 4/84 SbNU 69)].

15. Přestože tedy Ústavní soud zpravidla nezasahuje do rozhodování obecných soudů o žádosti odsouzeného o podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody, ve výjimečných případech je jeho zásah namístě. Ústavní soud tak v minulosti přikročil k vydání kasačního nálezu, pokud obecné soudy rozhodovaly o podmíněném propuštění na základě zcela nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci a opíraly se toliko o informace z doby odsouzení stěžovatele [nález sp. zn. III. ÚS 611/2000 ze dne 22. 3. 2001 (N 51/21 SbNU 439)], pokud své závěry řádně a přesvědčivě neodůvodnily, pokud zákonnou podmínku prognózy vedení řádného života na svobodě posuzovaly pouze na základě minulého chování stěžovatele, resp. okolností vztahujících se k povaze a závažnosti spáchaného trestného činu, čímž porušily zákaz dvojího přičítání v rozporu s čl. 40 odst. 5 Listiny, či pokud při rozhodování o žádosti

odsouzeného o podmíněné propuštění nerespektovaly princip kontradiktornosti řízení a rovnosti zbraní dle čl. 38 odst. 2 Listiny [nález sp. zn. III. ÚS 1735/10 ze dne 12. 5. 2011 (N 90/61 SbNU 405) a nález sp. zn. II. ÚS 2503/16 ze dne 4. 10. 2016 (N 185/83 SbNU 37)].

16. Ústavní soud v minulosti opakovaně judikoval, že podmíněné propuštění je mimořádný zákonný institut [nález sp. zn. III. ÚS 4851/12 ze dne 15. 5. 2014 (N 97/73 SbNU 589), bod 7; nález sp. zn. III. ÚS 599/14 ze dne 5. 11. 2015 (N 194/79 SbNU 207), bod 8; usnesení sp. zn. I. ÚS 2018/18 ze dne 7. 8. 2018; nález sp. zn. II. ÚS 715/04 ze dne 1. 12. 2005 (N 219/39 SbNU 323)]. Tato mimořádnost spočívá podle judikatury v tom, že soud má možnost, a nikoli povinnost odsouzeného podmíněně propustit. To ovšem neimplikuje, že by snad soudy měly možnost libovolného rozhodování či že by se na toto rozhodování nevztahovala povinnost rozhodovat předvídatelně a přesvědčivě. Český právní systém nezná automatické podmíněné propuštění, ale pouze jeho diskreční variantu; to však neznamená, že soud nemá povinnost odsouzeného podmíněně propustit, pokud odsouzený splnil všechny zákonné podmínky. To bez dalšího vyplývá již z požadavku právního státu. Ona mimořádnost tedy nespočívá v tom, že by soud měl možnost zamítnout žádost odsouzeného o podmíněné propuštění, jestliže odsouzený naplnil zákonná kritéria. Mimořádným je institut podmíněného propuštění pouze v tom, že sice odsouzenému bylo dříve uloženo vykonat trest, ovšem skrze benevolenci státu jej za určitých podmínek nemusí vykonat celý. Lze doplnit, že ani v praxi není podmíněné propuštění nijak výjimečným institutem, neboť každoročně je podmíněně propouštěno několik tisíc odsouzených, tedy významná část vězeňské populace.

17. Účelem a smyslem institutu podmíněného propuštění obecně se Ústavní soud podrobně zabývá zejména v nálezu ze dne 28. 11. 2018 sp. zn. II. ÚS 482/18 (N 195/91 SbNU 411) a v nálezu ze dne 12. 2. 2019 sp. zn. III. ÚS 2204/17 (N 24/92 SbNU 258). V obou je kladen důraz na prospektivní působení institutu podmíněného propuštění s tím, že možnost podmíněného propuštění nelze zcela vyloučit pro jakkoli definovanou skupinu odsouzených. Konstatuje se, že v odborné literatuře je vymezen takto: „Smyslem podmíněného propuštění je umožnit opustit brány věznice osobám, které během svého pobytu ve výkonu trestu odnětí svobody dokázaly analyzovat své protiprávní jednání, sebekriticky se k němu postavit, vyvodit z něj poučení a svým aktivním a kladným přístupem ve výkonu trestu odnětí svobody prokázat své polepšení.“ (viz též VICHEREK, R. Současné trendy vývoje podmíněného propuštění. Trestněprávní revue, 2018, č. 1, str. 6 a násl.). Podmíněné propuštění tedy „funguje jako motivační prvek u odsouzeného pachatele, aby se aktivně zapojil v rámci výkonu trestu do programů zacházení, které by měly mít nejen preventivní účinek z hlediska recidivy, ale též integrující a restorativní účinky“ (HULMÁKOVÁ, J. Podmíněné propuštění z pohledu aplikační praxe a vybraných evropských právních úprav. Trestněprávní revue, 2017, č. 2, str. 27 a násl.). Nad rámec toho „možnost podmíněného propuštění ovlivňuje pozitivně vězeňskou atmosféru, dává vězňům perspektivu propuštění, a tím je stimuluje k pozitivním aktivitám a do určité míry i paralyzuje některé negativní účinky pobytu ve vězení“ (ŠÁMAL, P. a VÁLKOVÁ, H. K podmíněnému propuštění z výkonu trestu odnětí svobody. Trestněprávní revue, 2012, č. 11–12, str. 249 a násl.). Cílem je tedy opravdová, nikoli formální změna na straně odsouzeného. Je nezbytné rozlišovat mezi pouhou vnější adaptací odsouzeného na podmínky výkonu trestu a jeho skutečnou vnitřní proměnou, která je podstatná pro rozhodnutí o podmíněném propuštění [srov. NOVOTNÝ, O. O trestu a vězeňství. Praha: Academia, 1969, str. 206; též nález sp. zn. I. ÚS 2201/16 ze dne 3. 1. 2017 (N 4/84 SbNU 69), bod 32].

18. Z judikatury Ústavního soudu tedy vyplývá, že smysl institutu podmíněného propuštění spočívá v motivování odsouzeného, aby svým chováním a plněním svých povinností ve výkonu trestu prokázal polepšení. Bylo-li dosud odpykanou částí trestu již dosaženo účelu trestem sledovaného, je další výkon trestu nepotřebný a také neodůvodněný. Podmíněné propuštění v sobě navíc obsahuje nástroje pro pokračování procesu resocializace, protože je spojeno se stanovením zkušební doby, eventuálně též s vyslovením dohledu a s uložením

přiměřených omezení a povinností (srov. § 89 odst. 2 trestního zákoníku). Hrozící „Damoklův meč“ nařízení výkonu zbytku trestu dále snižuje riziko potenciální recidivy [nález sp. zn. III. ÚS 1735/10 ze dne 12. 5. 2011 (N 90/61 SbNU 405), bod 31; obdobně nález sp. zn. II. ÚS 2503/16 ze dne 4. 10. 2016 (N 185/83 SbNU 37), body 17–18; nález sp. zn. I. ÚS 2201/16, bod 39]. Podmíněné propuštění ve správný čas, kdy byl u odsouzených naplněn účel trestu a nepřevážilo negativní působení vězeňského prostředí, tedy napomáhá skutečnému cíli výkonu trestu, jímž je náprava odsouzeného (nález sp. zn. I. ÚS 2201/16, bod 35). Česká republika je i v souladu se svými mezinárodními závazky povinna zajistit takové zacházení s vězni, jehož hlavním cílem je jejich převýchova a náprava (čl. 10 odst. 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech; New York, 19. 12. 1966; č. 120/1976 Sb.).

19. Východiskem pro posuzování splnění podmínek pro podmíněné propuštění je tedy hodnocení, zda došlo ke skutečnému polepšení a nápravě odsouzeného, neboť právě náprava odsouzeného nejefektivněji vede k ochraně společnosti, tedy k naplnění účelu trestního práva ve společnosti [nález sp. zn. IV. ÚS 463/97 ze dne 23. 4. 1998 (N 47/10 SbNU 313), nález sp. zn. IV. ÚS 144/05 ze dne 29. 8. 2005 ve znění opravného usnesení ze dne 29. 9. 2005 (N 166/38 SbNU 327) či nález sp. zn. III. ÚS 68/04 ze dne 9. 6. 2005 (N 121/37 SbNU 535)].

20. Podmíněné propuštění z výkonu trestu (jeho zbytku), upravené v § 88 trestního zákoníku, stanoví tři kumulativní podmínky, při jejichž splnění soud odsouzeného podmíněně propustí na svobodu. První, objektivně lehce zjistitelnou podmínkou je, že odsouzený vykonal stanovenou dobu uloženého trestu (u stěžovatele alespoň dvě třetiny); soudy přitom nesmí při splnění dalších podmínek vyžadovat výkon delšího trestu, byly-li ostatní podmínky naplněny. Druhá a třetí podmínka se vztahují k osobě odsouzeného. Ten má prokázat polepšení v důsledku výkonu trestu odnětí svobody (druhá podmínka) a je namístě od něho očekávat, že v budoucnu povede řádný život, nebo soud přijme záruku za dovršení nápravy odsouzeného (třetí podmínka).

21. Ústavní soud připomíná v nálezu ze dne 3. 1. 2017 sp. zn. I. ÚS 2201/16 (N 4/84 SbNU 69), že možnost podmíněného propuštění musí být při splnění zákonných podmínek dostupná všem odsouzeným ve výkonu trestu i odsouzeným na doživotí. Je ústavně konformní, aby zákonodárce stanovil pro některé kategorie odsouzených či některé skupiny trestných činů přísnější podmínky podmíněného propuštění z výkonu trestu. Ostatně tak učinil i český zákonodárce v § 88 odst. 4 a 5 trestního zákoníku pro případy osob odsouzených za určité závažné trestné činy anebo k výjimečnému trestu. Podle české právní úpravy však není nikdy zcela vyloučena možnost podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody. Lze rovněž připomenout, že v řadě západních demokratických států byla před ústavními soudy posuzována otázka, zda zákonodárce může generálně vyloučit možnost podmíněného propuštění (zejména u vysoce nebezpečných pachatelů, jimž byl uložen doživotní trest odnětí svobody), přičemž zahraniční ústavní soudy, s odvoláním na princip humanity a princip právního státu, zpravidla rozhodují tak, že absolutní vyloučení možnosti podmíněného propuštění možné není. Též při rozhodování o konkrétních ústavních stížnostech se zahraniční ústavní soudy začasté vyslovují ve prospěch aplikace institutu podmíněného propuštění (viz např. rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu 2 BvR 1158/97, 2 BvR 578/02, 2 BvR 796/02, 2 BvR 328/09, 2 BvR 2009/08 – viz nález sp. zn. III. ÚS 1735/10 citovaný výše, bod 32).

### IV. b) Podmíněné propuštění cizinců z výkonu trestu odnětí svobody

22. Jedním z podstatných prvků podmíněného propuštění je stanovení zkušební doby podle § 89 odst. 1 trestního zákoníku. Současně může soud podle § 89 odst. 2 trestního zákoníku uložit odsouzenému přiměřená omezení a přiměřené povinnosti. Dochází tedy ke sledování jednání a chování odsouzeného, zda dostál podmínkám podmíněného propuštění. Podle ustanovení § 91 odst. 1 trestního zákoníku, jestliže podmíněně propuštěný vedl ve zkušební době řádný život a vyhověl uloženým podmínkám, vysloví soud, že se osvědčil, jinak rozhodne,

a to případně již během zkušební doby, že se zbytek trestu vykoná. Právě problém sledování odsouzeného, zda ve zkušební době podmíněného propuštění vede řádný život, je základním důvodem, proč podle obecných soudů v některých případech nelze z výkonu trestu cizince podmíněně propustit.

23. Cizince je pro účely řízení o podmíněném propuštění z výkonu trestu odnětí svobody možné rozdělit do dvou základních skupin:

- cizinci, kteří mají na území ČR trvalý pobyt,
- cizinci, kteří nemají v ČR trvalý pobyt nebo jimž byl uložen trest vyhoštění.

24. Pokud jde o cizince, kteří mají na území ČR trvalý pobyt, pak se režim podmíněného propuštění řídí stejnými pravidly jako režim podmíněného propuštění občanů ČR. Rozdílný přístup se však projevuje u cizinců, kteří nemají v ČR trvalý pobyt nebo jimž byl uložen trest vyhoštění. Z cizinců, kteří byli ve výkonu trestu odnětí svobody v českých věznicích ke konci roku 2016, byl uložen trest vyhoštění 515 osobám. Nejvíce z odsouzených, kteří měli uložen trest vyhoštění, bylo státních příslušníků Vietnamské socialistické republiky (dále též jen „VSR"), celkem 167; celkem 57 % všech státních příslušníků VSR ve výkonu trestu odnětí svobody v ČR mělo uložen trest vyhoštění. Podobně u státních příslušníků Ukrajiny byl trest vyhoštění uložen 64 osobám, tedy 55 %. Naproti tomu u občanů Slovenské republiky se jednalo jen o 81 osob, což je pouze 19 % z celkového počtu osob ve výkonu trestu (zdroj VICHEREK, R. Možnost podmíněného propuštění cizinců. Státní zastupitelství, 2018, č. 3, Wolters Kluwer ČR, str. 17).

## IV. c) Vývoj judikatury o podmíněném propuštění cizinců z výkonu trestu odnětí svobody

25. Nejvyšší soud v rozhodnutí ze dne 1. 10. 1997 sp. zn. 2 Tzn 82/97 uvedl, že zákonná podmínka podle § 61 odst. 1 písm. a) trestního zákona [nyní § 88 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku] spočívající v tom, že se od odsouzeného může očekávat, že v budoucnu povede řádný život, může být splněna i u cizince. Je však nutné zhodnotit, zda má odsouzený v ČR vytvořeny rodinné vztahy, zda zde má zajištěno zaměstnání, zda mu nebyl uložen trest vyhoštění a zda takový trest bude či nebude vykonán. Nejvyšší soud dovodil, že „i v případě, že byl uložen trest vyhoštění […], je možno rozhodnout o podmíněném propuštění odsouzeného z výkonu trestu odnětí svobody, jestliže lze jeho chování ve zkušební době sledovat cestou právní pomoci podle § 384 trestního řádu na základě příslušných mezinárodních smluv".

26. K tomu lze jen poznamenat, že do doby vydání výše citovaného judikátu bylo v judiciální praxi preferováno stanovisko, že u cizinců zásadně nelze rozhodnout o podmíněném propuštění z výkonu trestu odnětí svobody, neboť by tito odsouzení, zvláště je-li jim uložen též trest vyhoštění, opustili území ČR a jejich chování ve zkušební době by nebylo možné sledovat, a tedy ani náležitě rozhodnout o tom, zda se osvědčili.

27. Nejvyšší soud v citovaném rozhodnutí zohlednil, že dosud ustálená judikatura musí reagovat na principy rovnosti v právech a před zákonem, jež jsou zakotveny v Listině i mezinárodních lidskoprávních dokumentech. Doslova uvedl, že „názor zaujímaný dosavadní judikaturou […] by vedl k těžko zdůvodnitelné diskriminaci cizinců a v podstatě i ke zhoršení vyhlídek na jejich resocializaci".

28. Ústavní soud se otázky podmíněného propuštění cizinců z výkonu trestu odnětí svobody ve své judikatuře dosud dotýkal spíše okrajově, a navíc v usneseních, jež obecně vykazují sníženou závaznost navenek; jde především o závaznost *inter partes* (srov. též § 23 zákona o Ústavním soudu).

29. V usnesení sp. zn. I. ÚS 347/02 ze dne 7. 1. 2003 Ústavní soud uvedl, že „není zřejmé, že by bylo stěžovatelovo cizí státní občanství nosným důvodem, o který se obecné soudy opřely. *Ratio decidendi* je v tomto případě v otázce naplnění účelu trestu u stěžovatele, jímž se obecné soudy dostatečně zabývaly. Smyslem podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody

totiž není automatické propuštění odsouzeného za dobré chování po uplynutí určité doby, aniž by byl vzat ohled na to, zda byl účel trestu vskutku již splněn. Ústavní soud nesdílí názor stěžovatele, pokud poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 2 Tzn 82/97. Ústavní soud má za to, že právní názor Nejvyššího soudu (vyjádřený v tomto rozhodnutí) obecné soudy nikterak nepopírají; v souzené věci toliko náležitě zvážily potřebné předpoklady a možnosti reálného dlouhodobého sledování chování stěžovatele ve zkušební době, pokud by byl podmíněně propuštěn“. Podle přesvědčení Ústavního soudu obecné soudy rozhodovaly v rámci zákonem stanovené diskrece a těžištěm odmítavého rozhodnutí obecných soudů nebyl v tomto případě stěžovatelův status cizího státního příslušníka.

30. V usnesení sp. zn. I. ÚS 371/03 ze dne 19. 10. 2006 Ústavní soud dovodil, že „pouze a jedině samotná okolnost, že odsouzený je cizím státním příslušníkem a s Moldavskem nemá ČR uzavřenu mezinárodní smlouvu, a tedy odsouzený bude po dobu zkušební lhůty podmíněného odsouzení pobývat mimo území ČR, tedy ve svém domovském státě, nemůže postup okresního soudu odůvodnit“. Nicméně konkrétní ústavní stížnost Ústavní soud odmítl s tím, že na podmíněné propuštění není právní nárok a poukázal na skutečnost, že okresní soud nevyhověl žádosti odsouzeného o podmíněné propuštění nejen z důvodu, že se jedná o občana Moldavské republiky, který má uložen trest vyhoštění, a tento stát nepřistoupil k Evropské úmluvě o dohledu nad podmíněně odsouzenými a podmíněně propuštěnými pachateli, ale také z jiných důvodů uvedených v trestním zákoně.

31. Obdobně pak Ústavní soud v usnesení sp. zn. I. ÚS 2946/12 ze dne 23. 1. 2013 konstatoval, že „tvrzení stěžovatele, že městský soud neřešil otázku, zda je možné propustit podmíněně z výkonu trestu odnětí svobody osobu, která není českým občanem a nemá zde trvalý pobyt, neodpovídá skutečnosti. Městský soud ve svém rozhodnutí naopak výslovně uvedl, že v této části se s námitkami stěžovatele ztotožňuje a názor obvodního soudu, že jej jako cizince bez trvalého bydliště na území České republiky nelze podmíněně propustit z výkonu trestu odnětí svobody, odmítl jako nesprávný“.

32. V usnesení sp. zn. II. ÚS 2446/14 ze dne 22. 9. 2015 však Ústavní soud dovodil, že „umožnit podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody u cizího státního příslušníka, který má trvalý pobyt mimo území ČR, lze jen prostřednictvím mezinárodní spolupráce formou předání odsouzeného k výkonu trestu do domovského státu, umožňuje-li to vyhlášená mezinárodní smlouva, jíž je Česká republika vázána. Jinak u cizinců, kteří v ČR trvalý pobyt nemají a byl jim uložen trest vyhoštění, je podmíněné propuštění vyloučeno. Důvodem je především skutečnost, že tito pachatelé obvykle musí po výkonu trestu odnětí svobody opustit území ČR a jejich chování ve zkušební lhůtě po případném podmíněném propuštění by nebylo možné sledovat a z tohoto důvodu ani rozhodnout o tom, zda se osvědčili“. V tomto konkrétním případě šlo o podmíněné propuštění státního občana VSR, který měl uložen trest vyhoštění na dobu 10 let. Ústavní soud poukázal na skutečnost, že mezi Vietnamskou socialistickou republikou a ČR dosud není sjednána mezinárodní smlouva, která by umožňovala dohled po podmíněném propuštění z výkonu trestu.

33. Tento právní názor však Ústavní soud v usneseních sp. zn. II. ÚS 790/15 ze dne 15. 9. 2015 a zejména sp. zn. III. ÚS 1403/16 ze dne 7. 7. 2016 nesdílel (šlo o odsouzené občany státu Makedonie a opět VSR, vždy bez mezinárodní smlouvy výše zmiňované). Ve druhém z nich konstatoval mimo jiné, že „samotná formální státní příslušnost odsouzené osoby ke státu, s nímž nemá Česká republika uzavřenu mezinárodní smlouvu o justiční spolupráci, by nemohla být právní překážkou pro věcné projednání a případné vyhovění žádosti o podmíněné propuštění“. Podle závěru Ústavního soudu by takový výklad odporoval textu i smyslu ustanovení § 88 trestního zákoníku, který jako jedinou formální podmínku vyhovění žádosti o podmíněné propuštění stanoví vykonání příslušné části trestu. Ostatní podmínky (polepšení se, záruka budoucího řádného života) dávají předmětu řízení o podmíněném propuštění z výkonu trestu podobu, která bude u každého odsouzeného značně odlišná a kterou nelze

*a priori* omezovat stanovením další podmínky (neexistence mezinárodní smlouvy), jež by bránila vyhovět žádosti odsouzeného bez ohledu na její ostatní obsah. Postup obecného soudu nerespektující tuto ústavní interpretaci by znamenal „svévolnou a diskriminační aplikaci trestního zákoníku“. Jinou věcí je, že meritornímu projednání ústavní stížnosti odsouzeného bránily v citované věci další okolnosti.

**V. Vztah podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody a trestu vyhoštění**

34. Podle § 80 odst. 1 trestního zákoníku může soud uložit pachateli, který není občanem České republiky, trest vyhoštění z území České republiky, a to jako trest samostatný nebo i vedle jiného trestu, vyžaduje-li to bezpečnost lidí nebo majetku anebo jiný obecný zájem. Podle odstavce 2 tohoto ustanovení může být trest vyhoštění uložen podle tamtéž popsaných kritérií ve výměře od jednoho roku do deseti let anebo na dobu neurčitou.

35. Trestem vyhoštění se citelným způsobem zasahuje do svobody pohybu a pobytu pachatele trestného činu, který není státním občanem ČR, a to tak, že se ukončí jeho pobyt na tomto území a provede se jeho fyzické přemístění na území jiného státu, popřípadě se mu znemožní vstup na území ČR. Účelem trestu vyhoštění je zabránit takovému pachateli v možném opětovném páchání takové trestné činnosti, která představuje hrozbu pro bezpečnost lidí, majetku nebo ohrožuje jiný podobně závažný obecný zájem. Důvodem tohoto postupu je tedy hrozba, kterou tento pachatel představuje zejména pro bezpečnost lidí nebo ochranu majetku. Zpravidla půjde o pachatele nejzávažnějších trestných činů (např. nájemné vraždy, loupeže, obchodování s drogami či se zbraněmi, organizovaná prostituce).

36. Ústavní soud již uvedl shora, že možnost podmíněného propuštění při splnění zákonných podmínek musí být dostupná všem odsouzeným ve výkonu trestu; jinými slovy, nikdy nesmí být judikatorně zcela vyloučena možnost podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody. Ukládají-li však obecné soudy pachateli trestného činu spolu s trestem odnětí svobody také trest vyhoštění s vědomím, že tento pachatel je občanem státu, s nímž nemá Česká republika sjednánu smlouvu, na jejímž základě by mohl tento stát převzít dohled nad chováním podmíněně propuštěného odsouzeného (a tento stát není ani signatářem odpovídající mezinárodní smlouvy, viz zde bod 4 a argumentaci navazující), pak tu vzniká praktický rozpor mezi účelem vyhoštění a situací, kdy by se eventuálně odsouzený neosvědčil a byla by řešena otázka místa výkonu zbytku jeho trestu. To může vést k tendenci nepoužívat – i přes splnění ostatních zákonných podmínek – institut podmíněného propuštění z výkonu trestu i u těch odsouzených cizinců, u nichž by jinak byla jeho aplikace přiléhavá.

37. Ustanovení § 327 odst. 1 trestního řádu umožňuje soudu rozhodnout o „upuštění od výkonu trestu odnětí svobody nebo jeho zbytku“, jestliže odsouzený byl nebo má být

a) vydán do cizího státu nebo předán cizímu státu podle části páté hlavy druhé zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, nebo

b) vyhoštěn.

Stane se tak bez jakýchkoli dalších zákonem stanovených podmínek.

38. Odsouzený tedy může být vyhoštěn bez dalšího ještě předtím, než vykoná celý trest odnětí svobody. Při aplikaci (sub)institutu upuštění od výkonu trestu odnětí svobody nebo jeho zbytku se zajisté posuzuje například povaha a závažnost trestného činu i výše uloženého trestu, zbylá nevykonaná část trestu či zájmy poškozených (srov. KRÁL, V. in DRAŠTÍK, A., FENYK, J. a kol. Trestní řád. Komentář. II. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 870–873). Může ovšem dojít též ke stavu, za něhož zájem společnosti na vyhoštění odsouzeného podle okolností převáží nad zájmem na výkonu zbytku uloženého trestu. Trestní soudy tak mají v rukou další nástroj směřující, po dostatečné době výkonu trestu s naplněním jeho sledovaných funkcí, k propuštění cizince z výkonu trestu odnětí svobody. Na rozdíl od podmíněného propuštění z výkonu trestu mohou využít institutu upuštění od výkonu (zbytku) trestu se současným vyhoštěním bez dalších podmínek, jež je nutné sledovat. Případný restriktivní

přístup soudů k podmíněnému propouštění cizinců s uloženým trestem vyhoštění, když jejich domovský stát (kde se zdržují) nemůže plně garantovat následný dohled, tak může být substituován jiným zákonným způsobem.

## VI. Posouzení splnění podmínek pro podmíněné propuštění stěžovatele z výkonu trestu ve světle shora uvedených zásad

39. Stěžovatel žádal o podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody již potřetí. O jeho žádosti rozhodly obecné soudy vždy zamítavě se shodným odůvodněním: poukazem na neexistenci mezinárodní smlouvy, která by ve vztahu mezi Českou republikou a Ruskou federací upravovala podmínky dohledu v domovském státě nad odsouzeným ve stanovené zkušební době.

40. Z trestního spisu vyžádaného Ústavním soudem bylo zjištěno, že stěžovatel je ženatý, je otcem jednoho zletilého dítěte a manželka i dcera žijí v Moskvě. Podle zprávy věznice byl stěžovatel, jehož výkon trestu (jeden záznam v Rejstříku trestů za zločin, za nějž byl odsouzen) má končit v závěru roku 2021, hodnocen ředitelem věznice bez nedostatků v chování, s pracovním zařazením od roku 2015, nápravný program plněn v celém rozsahu. Po dobu výkonu trestu byl 42x kázeňsky odměněn, kázeňsky trestán nebyl. K ústavní stížnosti jsou přiloženy listiny, které odsouzený předložil již v dřívějším řízení. Ze stanoviska kaplana Věznice v Horním Slavkově ze dne 16. 8. 2016 se podává, že stěžovatel je nekonfliktní osobou, pravidelně navštěvuje bohoslužby, udržuje pravidelný písemný styk se svou rodinou a lze konstatovat, že během výkonu trestu přehodnotil své životní postoje v kladném slova smyslu. Kaplan se připojil k žádosti stěžovatele o upuštění od zbytku trestu s tím, že již došlo k naplnění účelu trestu. Z úředně ověřeného závazku podepsaného dne 26. 2. 2016 bratrancem stěžovatele vyplývá, že ten mu zajistí ubytování na jím uvedené adrese a zaměstná jej v pracovním poměru jako konzultanta ve společnosti s ručením omezeným XXX. V též doložené zprávě Centra sociálních služeb Praha, Resocializační a reintegrační programy, jsou podrobně popsány osobní vazby stěžovatele na rodinu v Ruské federaci, provedeno hodnocení jeho osobnosti a chování ve výkonu trestu. Ze závěru zprávy plyne, že motivace odsouzeného k řádnému životu po případném podmíněném propuštění je dostatečně silná a riziko, že se opět vrátí k původnímu způsobu života, lze klasifikovat jako nepravděpodobné s ohledem na jeho velmi silné rodinné zázemí a podmínky, které mu vlastní rodina nabízí.

41. V odůvodněních obou zamítavých usnesení obecných soudů je mimo otázku neexistence mezinárodní smlouvy pouze konstatování k tvrzení odsouzeného, že by v případě podmíněného propuštění bydlel u své rodiny. Podle soudů však „nebyl […] schopen uvést, kde přesně by bydlel ani kde by pracoval, když pouze uvedl, že by pracoval u svého bratrance, který má restauraci a mlékárnu“. Ústavní soud není oprávněn zasahovat do hodnocení důkazů obecnými soudy, je-li řádně provedeno; podle protokolu z jednání dne 16. 11. 2017 však stěžovatel vypovídal ke svému budoucímu životu podstatně rozsáhleji a k adrese své rodiny uvedl, že ji nyní nezná, protože se před týdnem přestěhovali. Prognóza řádného způsobu života stěžovatele ve zkušební době včetně již dříve předložených záruk se jeví být reálná a jediným důvodem zamítnutí žádosti stěžovatele o podmíněné propuštění zůstal kontraktačně nezajištěný dohled nad chováním odsouzeného (pro účely rozhodnutí o jeho osvědčení se ve zkušební době) na území Ruské federace.

42. Ústavní soud již dříve v usnesení sp. zn. III. ÚS 1403/16 považoval procesní stav, za něhož by jen fakt absence smluvní úpravy justiční spolupráce včetně dohledu bránil podmíněnému propuštění, za protiústavní. Vytvořila by se tak proti textu i smyslu ustanovení § 88 trestního zákoníku další hmotněprávní podmínka pro podmíněné propuštění z výkonu trestu, ačkoli ostatní (první – uplynutí stanovené doby výkonu trestu, druhá – polepšení se a třetí – očekávání řádného života či záruka dovršení nápravy, srov. body 20, 33 výše) mohou být splněny. Takový stav však nastal v nyní posuzované věci.

43. Podle Ústavního soudu (bod 9 citovaného usnesení) tíží důkazní povinnost stran zbytnosti dalšího výkonu trestu odsouzeného. I když je unesení tohoto břemene obtížné, odsouzený nemůže být při posuzování, zda jsou jeho prognóza řádného života či dovršení nápravy reálné, jakkoli zvýhodňován. Obecné soudy však nemohou považovat splnění této podmínky podmíněného propuštění za *a priori* právně nemožné nebo mu stavět do cesty další nepřiměřené právní překážky. Jejich úkolem je tu ústavně konformní posouzení podmínek podmíněného propuštění, zejména po předložení záruk budoucího řádného života.

44. Krajský soud v posuzované věci přisvědčil názoru okresního soudu, že by mělo být zájmem každého státu dostatečně pečovat o své občany a zajistit jim možnost převzetí dohledu na svém území pro případ, že budou jiným státem podmíněně propuštěni z výkonu trestu odnětí svobody. Obecné soudy však nerozhodují o odpovědnosti cizího státu za vytvoření na základě zákona a konkrétně pak jimi požadovaných podmínek, ale o jednotlivci. Platí tu především judikatorní akcent na prospektivní působení institutu podmíněného propuštění; jeho aplikaci nelze předem vyloučit pro žádného odsouzeného, každému musí být zachována šance na to, že při splnění zákonných podmínek může být, jakkoli nelze obecným soudům odejmout diskreci při rozhodování, podmíněně propuštěn z výkonu trestu (nálezy sp. zn. II. ÚS 482/18, sp. zn. III. ÚS 2204/17).

45. Právní stav, jenž je nyní při rozhodování konstatován, nezbavuje v případě splnění ostatních podmínek pro podmíněné propuštění z výkonu trestu obecné soudy povinnosti využít všech možností, jež pro účely následného rozhodnutí o osvědčení se odsouzeného ve zkušební době zákon umožňuje (§ 331 odst. 5 trestního řádu). Vedle stanovení dohledu či uložení přiměřených omezení může být kontrola průběhu zkušební doby provedena kupříkladu též vyžádáním údajů o chování odsouzeného zejména v tom směru, zda v tomto období spáchal případný delikt, či nikoli. Ústavní soud však dost dobře nemůže předjímat další průběh řízení o návrhu stěžovatele.

## VII. Závěr

46. Obecné soudy svými rozhodnutími vyloučily možnost podmíněného propuštění pro stěžovatele, což neodpovídá ani zákonu, ani ústavním požadavkům. Svým postupem totiž stanovily nad rámec zákona další podmínku podmíněného propuštění z výkonu trestu (neboli trestní postih v širším smyslu) pro odsouzeného-cizince. Porušily tak principy předvídatelnosti právní úpravy trestního postihu stěžovatele a právní jistoty a zákazu libovůle v oblasti trestání chráněné čl. 39 Listiny zakotvujícím výhradu zákona pro označení trestnosti jednání a stanovení trestů [nález sp. zn. II. ÚS 2258/14 ze dne 16. 12. 2014 (N 230/75 SbNU 567)].

47. Ústavní soud zásadně nezasahuje do rozhodování obecných soudů o žádostech odsouzených o podmíněné propuštění, založeného na uvážení soudů. Ve výjimečných případech je však jeho zásah nezbytný. Důvod k zásahu Ústavního soudu je dán též tehdy, pokud obecné soudy paušálně vyloučí možnost podmíněného propuštění pro určitého odsouzeného, v daném případě cizince, jehož domovský stát není účastníkem mezinárodní smlouvy o dohledu nad podmíněně propuštěnými nebo s tímto státem nemá Česká republika sjednánu odpovídající smlouvu. V takové situaci dochází nejen k porušení práva odsouzeného na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny, ale v důsledku i k porušení zásady *nulla poena sine lege* zaručené čl. 39 Listiny v širším smyslu. Paušálním vyloučením možnosti podmíněného propuštění odsouzeného je tu totiž fakticky zpřísňován jeho trestní postih bez jakékoli opory v zákoně.

48. Ze shora uvedených důvodů proto Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl [§ 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu] a obě napadená usnesení zrušil [§ 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

# Č. 117
# Posouzení otázky, zda je chodník samostatnou nemovitou věcí, či pouhou součástí pozemku
# (sp. zn. III. ÚS 2280/18 ze dne 25. června 2019)

**Nesplňuje-li výsledek stavební činnosti pojmové znaky stavby jako věci nemovité, je podle konstantní judikatury Ústavního soudu vlastníkem předmětné komunikace vlastník pozemku, na kterém se komunikace nachází (např. usnesení sp. zn. II. ÚS 1351/10 ze dne 15. 11. 2011). Aby posuzovaná účelová komunikace představovala věc nemovitou, konkrétně stavbu spojenou se zemí pevným základem, je v prvé řadě třeba, aby byla schopna být vůbec věcí z hlediska občanskoprávního (§ 118 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník), tedy být „vymezitelným kusem vnějšího světa" [nález sp. zn. II. ÚS 529/05 ze dne 19. 6. 2007 (N 97/45 SbNU 379)], který tvoří samostatnou věc, nikoli součást věci jiné, v daném případě pozemku. O takový vymezitelný kus vnějšího světa nemůže jít tam, kde povrch pozemku byl zpracován navrstvením přírodních stavebních materiálů tak, že nelze určit jasnou hranici, kde končí pozemek a začíná stavba (např. u tenisového dvorce, u některých parkovišť apod.).**

**V posuzované věci bylo na základě spisového materiálu obecných soudů včetně v něm obsažené fotografické dokumentace Ústavním soudem konstatováno, že z technologického hlediska – na rozdíl od shora uvedených případů – není konkrétní předmětný chodník pouhým zpevněním povrchu pozemku vrstvením přírodních materiálů s asfaltovou plochou, nýbrž samostatnou věcí (stavbou) v občanskoprávním smyslu a jako takový je součástí místní komunikace (§ 12 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), jejímž vlastníkem je podle § 9 odst. 1 tohoto zákona obec, tedy stěžovatelka. Jde o zákonem předvídaný případ, kdy se nachází stavba místní komunikace (jíž je chodník součástí) na cizím pozemku (§ 17 odst. 2).**

**Dovodil-li tedy krajský soud, že chodník nepředstavuje samostatnou stavbu v právním smyslu, nýbrž jde toliko o část pozemku vlastnicky náležejícího vedlejší účastnici, zasáhl tímto svým závěrem do práva stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a v důsledku toho i do jejího práva na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Josefa Fialy a soudců Radovana Suchánka a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti obce Staré Město, sídlem Jamnická 46, Staré Město, zastoupené Mgr. Jiřím Kubalou, advokátem, sídlem Josefa Václava Sládka 35, Frýdek-Místek, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. března 2018 č. j. 22 Cdo 4330/2017-302 a rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. května 2017 č. j. 56 Co 65/2017-238, za účasti Nejvyššího soudu a Krajského soudu v Ostravě jako účastníků řízení a obchodní společnosti LEKOS, spol. s r. o., sídlem Betonářská 788/1, Ostrava, zastoupené JUDr. Pavlem Nastisem, advokátem, sídlem Sokolská třída 936/21, Ostrava, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 27. března 2018 č. j. 22 Cdo 4330/2017-302 a rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. května 2017 č. j. 56 Co 65/2017-238 byla porušena základní práva stěžovatelky na soudní ochranu a na ochranu vlastnictví zakotvená v čl. 36 odst. 1 a v čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. března 2018 č. j. 22 Cdo 4330/2017-302 a rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. května 2017 č. j. 56 Co 65/2017-238 se ruší.**

## Odůvodnění

### I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí s tvrzením, že jimi byla porušena její základní práva zaručená ústavním zákonem, zejména pak v čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a její právo dle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Z obsahu ústavní stížnosti a spisu Okresního soudu ve Frýdku-Místku (dále jen „okresní soud“) sp. zn. 16 C 72/2016 vyplývají následující skutečnosti. Rozsudkem okresního soudu ze dne 11. 11. 2016 č. j. 16 C 72/2016-160 bylo určeno, že stěžovatelka je výlučným vlastníkem chodníku na pozemku parc. č. 1972/89 zapsaném na LV č. 756 pro katastrální území Staré Město u Frýdku-Místku, obec Staré Město, vedeném u Katastrálního úřadu pro Moravskoslezský kraj, Katastrální pracoviště ve Frýdku-Místku (výrok I). Vedlejší účastnici byla uložena povinnost zaplatit stěžovatelce na nákladech řízení před okresním soudem 32 104 Kč (výrok II).

3. Proti rozsudku okresního soudu podala vedlejší účastnice odvolání. Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 9. 5. 2017 č. j. 56 Co 65/2017-238 změnil I. výrok rozsudku okresního soudu tak, že žaloba se zamítá (výrok I), stěžovatelce byla uložena povinnost zaplatit vedlejší účastnici na nákladech řízení před okresním soudem 25 786 Kč (výrok II) a na nákladech odvolacího řízení 11 776 Kč (výrok III). Podle názoru krajského soudu okresní soud při posouzení otázky, zda je sporný chodník samostatnou věcí (stavbou v občanskoprávním smyslu) skutková zjištění nevyhodnotil správně. Důkazy provedenými jak před okresním soudem, tak před krajským soudem, zejména pak fotodokumentací a výpověďmi svědků, bylo podle krajského soudu prokázáno, že posuzovaný chodník je v podstatě zpevněným asfaltovým povrchem, jehož základ původně tvořila struska, později štěrk či jiná drť a horní vrstva byla dokončena několikacentimetrovým asfaltovým povrchem. Krajský soud se nedomnívá, že by za této skutkové situace posuzovaný chodník představoval výjimku z pravidla, že stavba spočívající jen v určitém způsobu zpracování pozemku není v zásadě samostatnou věcí. Krajský soud měl proto za to, že posuzovaný chodník není možno považovat za stavbu v občanskoprávním smyslu, není tedy samostatnou věcí v právním slova smyslu, ale je součástí pozemku parc. č. 1972/89 a jako součást pozemku vlastnicky náleží vedlejší účastnici.

4. Rozsudek krajského soudu napadla stěžovatelka dovoláním, které Nejvyšší soud odmítl usnesením ze dne 27. 3. 2018 č. j. 22 Cdo 4330/2017-302 s odůvodněním, že krajský soud dostatečným a logickým způsobem vysvětlil, jaké úvahy ho v dané věci vedly k tomu, že předmětný chodník nepovažoval za samostatnou věc v právním slova smyslu. Nejvyšší soud připustil, že jde do značné míry o hraniční případ a že obecně v obdobných sporech soudy využívají znalecké posudky, v dané věci však není rozhodnutí provedením takového důkazu podmíněno, a to mimo jiné i proto, že ohledně technologického způsobu výstavby chodníku mezi stranami nebyl žádný rozpor.

## II. Argumentace stěžovatelky

5. Stěžovatelka uvedla, že předmětem sporu je skutečnost, zda je chodník na pozemku parc. č. 1972/89 v k. ú. Staré Město u Frýdku-Místku, který se nachází ve vlastnictví vedlejší účastnice, samostatnou věcí v právním slova smyslu. Stěžovatelka je přesvědčena, že napadenými rozhodnutími došlo k porušení jejího práva na spravedlivý proces, neboť krajský soud neprovedl navrhovaný znalecký posudek ke skladbě chodníku a namísto toho pouze bez bližšího rozboru konstatoval jeho jednotlivé vrstvy jako fakt údajně mezi stranami nesporný. Dle stěžovatelky je soudy opomíjeno, že po celou dobu řízení byla otázka, zda jde o samostatnou věc, považována za vyřešenou, proto se k ní speciálně nevedlo dokazování, které se soustředilo výhradně na určení vlastnického práva, tedy na otázky, jak byl chodník zbudován a za jakých okolností byl převeden na stěžovatelku. Jestliže tedy soud posuzoval stavebně-technický charakter chodníku sám, aniž provedl znalecké dokazování, zatížil řízení vadou. Stěžovatelka nesouhlasí taktéž s usnesením Nejvyššího soudu, který sice uznal, že jde o hraniční případ, odebral však stěžovatelce možnost nového posouzení věci krajským soudem.

## III. Vyjádření účastníků řízení a replika stěžovatelky

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

7. Nejvyšší soud ve svém vyjádření upozorňuje, že brojí-li stěžovatelka v ústavní stížnosti proti neprovedení znaleckého posudku, což mělo mít za následek nesprávné zjištění skutkového stavu (položení jednotlivých vrstev chodníku), Nejvyšší soud je v rámci dovolací revize zjištěným skutkovým stavem věci vázán a nemůže jej přezkoumávat. V dalším Nejvyšší soud odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Ke stěžovatelkou citovanému nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3143/13 ze dne 23. 3. 2015 (N 60/76 SbNU 809) Nejvyšší soud uvádí, že podle závěru odvolacího soudu v této věci neměla být tvrzení účastníků o technologickém zpracování chodníku – na rozdíl od odkazované věci – sporná.

8. Krajský soud setrvává na svém závěru, že konkrétní chodník nebyl způsobilým samostatným předmětem právních vztahů, neboť šlo o zpevněný asfaltový povrch, ohraničený z jedné strany přenosnou plechovou ohradou a z druhé strany betonovými obrubníky. Nebýt plechové ohrady, část pozemku, na které byl chodník umístěn, by plynule přecházela do jeho zbývající části tvořící podnikatelský areál jiného vlastníka. S odkazem na podrobnější odůvodnění svého rozsudku krajský soud navrhuje zamítnutí ústavní stížnosti.

9. Vedlejší účastnice ve svém vyjádření vyjadřuje přesvědčení, že ústavní stížnost není důvodná. Podstatou celého sporu je dle vedlejší účastnice nesouhlas stěžovatelky s jejím záměrem připojit své pozemky parc. č. 1972/89 a další v k. ú. Staré Město u Frýdku-Místku formou sjezdu ke krajské silnici č. II/477 Ostrava–Frýdek–Baška. Součástí zřízení sjezdu je přeložka předmětného chodníku, ke které se vyjadřoval i Dopravní inspektorát Policie České republiky a k níž bylo vedlejší účastnici uděleno příslušné povolení Magistrátu města Frýdek-Místek. Není tedy pravda, že by vedlejší účastnice chtěla chodník nenávratně odstranit, nehledě na to, že v mezidobí stěžovatelka zřídila na protější straně ulice nový chodník, který je modernější, bezpečnější a který zabezpečuje chodcům bezproblémový pohyb po druhé straně ulice. Vedlejší účastnice dále uvádí, že sjezd je nyní již kompletně vybudovaný, a to včetně přeložky chodníku. K dokončení stavby došlo v létě 2017, v mezidobí mezi právní mocí rozsudku krajského soudu a vydáním usnesení Nejvyššího soudu o odložení právní moci. I kdyby tedy Ústavní soud dospěl k závěru, že vlastníkem chodníku je stěžovatelka, nemělo by to na věc žádný praktický dopad, protože sjezd je již zřízen a stěžovatelka by se nemohla vůči vedlejší účastnici domáhat jeho odstranění, protože vedlejší účastnice byla v danou dobu oprávněna k jeho zřízení. Poukazuje-li stěžovatelka na nález sp. zn. I. ÚS 3143/13, šlo v něm

o to, že dovolací soud při svém hodnocení skladby letištní ranveje nepřihlédnul k technologickým detailům tvrzeným účastníkem řízení. Současně však Ústavní soud v témže nálezu konstatoval, že není součástí soustavy soudů, a není proto zásadně oprávněn se vyslovovat k výkladu soukromoprávního charakteru stavby letištní dráhy, a do rozhodnutí dovolacího soudu zasáhl jen z toho důvodu, že nebylo náležitě odůvodněno. V posuzované věci tak tomu dle vedlejší účastnice není, protože rozhodnutí krajského soudu i Nejvyššího soudu jsou řádně odůvodněna, konkrétně pak ve vztahu k zamítnutí návrhu stěžovatelky na provedení znaleckého posudku. Vedlejší účastnice se domnívá, že ji stěžovatelka soustavně šikanuje všemi možnými prostředky, proto navrhuje, aby jí Ústavní soud uložil povinnost nahradit vedlejší účastnici náklady řízení před Ústavním soudem.

10. Uvedená vyjádření byla zaslána stěžovatelce na vědomí a k případné replice, stěžovatelka však možnosti vyjádřit se nevyužila.

## IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

11. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka i vedlejší účastnice jsou právně zastoupeny v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva; ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

12. Podle § 44 zákona o Ústavním soudu nebyl-li návrh mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením odmítnut, nařídí Ústavní soud ústní jednání, lze-li od tohoto jednání očekávat další objasnění věci. Za splnění podmínek daných tímto zákonným ustanovením rozhodl o věci Ústavní soud s upuštěním od ústního jednání.

## V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

13. Po zvážení všech výše uvedených skutečností a prozkoumání příslušného spisového materiálu dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

14. Ústavní soud se pojmem stavby z hlediska občanskoprávního a z hlediska stavebního práva ve svých rozhodnutích již dříve zabýval a např. ve svém usnesení sp. zn. II. ÚS 1351/10 ze dne 15. 11. 2011 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz) dospěl k závěru, že nesplňuje-li výsledek stavební činnosti pojmové znaky stavby jako věci nemovité, je vlastníkem předmětné komunikace vlastník pozemku, na kterém se komunikace nachází. V citovaném usnesení Ústavní soud konstatoval, že aby posuzovaná účelová komunikace představovala věc nemovitou, konkrétně stavbu spojenou se zemí pevným základem, je v prvé řadě třeba, aby byla schopna být vůbec věcí ve smyslu § 118 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013, tedy být „vymezitelným kusem vnějšího světa“ [nález sp. zn. II. ÚS 529/05 ze dne 19. 6. 2007 (N 97/45 SbNU 379)], který tvoří samostatnou věc, nikoli součást věci jiné, v daném případě pozemku. Ústavní soud dále uvedl, že o takový vymezitelný kus vnějšího světa nemůže jít dle konstantní judikatury tam, kde povrch pozemku byl zpracován navrstvením přírodních stavebních materiálů tak, že nelze určit jasnou hranici, kde končí pozemek a začíná stavba (např. u tenisového dvorce – viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2006 sp. zn 22 Cdo 1118/2005, obdobně dosavadní judikatura posoudila i jiné případy zpevnění povrchu pozemku vrstvením různých přírodních materiálů – typicky šlo u parkovišť a kurtů o různé štěrky, makadam, živce, antuku apod.). Obdobně ve svém nálezu sp. zn. IV. ÚS 42/01 ze dne 17. 4. 2002 (N 48/26 SbNU 39) Ústavní soud dospěl k závěru, že zpevněná asfaltová plocha – parkoviště nemá z hlediska občanskoprávního povahu stavby.

15. V posuzované věci bylo v řízení před obecnými soudy prokázáno, že základ předmětného chodníku z technologického hlediska původně tvořila struska, později štěrk či jiná drť, horní vrstva pak byla dokončena několikacentimetrovým asfaltovým povrchem, na jedné straně chodník je stavebně ohraničen plechovou ohradou, za níž pokračuje pozemek parc. č. 1972/89 a tvoří podnikatelský areál vedlejší účastnice. Ústavní soud na základě spisového materiálu včetně v něm obsažené fotografické dokumentace dospěl k závěru, že na rozdíl od shora uvedených případů není konkrétní předmětný chodník pouhým zpevněním povrchu pozemku vrstvením přírodních materiálů či zpevněnou asfaltovou plochou, nýbrž samostatnou (stavbou) věcí v občanskoprávním smyslu a jako takový je součástí místní komunikace (§ 12 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů), jejímž vlastníkem je podle § 9 odst. 1 tohoto zákona obec, na jejímž území místní komunikace leží, tedy stěžovatelka. Jde o zákonem předvídaný případ, kdy se nachází stavba místní komunikace (jíž je chodník součástí) na cizím pozemku (§ 17 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb.).

16. Dovodil-li tedy krajský soud, že v dané věci předmětný chodník nepředstavuje samostatnou stavbu v právním slova smyslu, nýbrž jde toliko o část pozemku parc. č. 1972/89 vlastnicky náležejícího vedlejší účastnici, zasáhl tímto svým závěrem do práva stěžovatelky na soudní ochranu a v důsledku toho i do jejího práva na ochranu vlastnictví. Jak již Ústavní soud uvedl ve svém nálezu sp. zn. IV. ÚS 114/96 ze dne 25. 9. 1997 (N 114/9 SbNU 71), právo plynoucí z čl. 36 odst. 1 Listiny, totiž právo na řádný proces, v sobě zahrnuje nejen právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale také právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem.

17. Uvedené platí i pro napadené usnesení Nejvyššího soudu, který uzavřel, že závěry krajského soudu v dovolacím přezkumu obstojí, neboť je krajský soud dostatečným způsobem odůvodnil a nelze je považovat za zjevně nepřiměřené z hlediska zjištěného skutkového stavu. Na druhou stranu Ústavní soud přisvědčuje závěru Nejvyššího soudu, že v dané věci krajský soud nepochybil, když nedoplnil dokazování znaleckým posudkem, neboť znalec by nenapomohl k objasnění věci za situace, kdy nemůže zodpovědět pro řízení zásadní právní otázku, zdali je předmětný chodník samostatnou věcí v právním slova smyslu. Uvedené platí tím spíše, že ohledně technologického způsobu výstavby chodníku mezi stranami nebyl žádný rozpor. Jinými slovy, skutkový stav, pokud jde o stavební strukturu chodníku, byl v řízení řádně zjištěn, každá ze stran však měla jiný názor na to, zda za stavu, kdy jednotlivé vrstvy chodníku tvoří zpevňující drť či štěrk v sypké podobě a jsou zpevněny několikacentimetrovou asfaltovou vrstvou, chodník je, či není samostatnou věcí v právním slova smyslu. Na takovém závěru se jednoznačně neshodly ani ve věci rozhodující soudy, ostatně Nejvyšší soud v odůvodnění svého napadeného usnesení konstatoval, že jde o případ do značné míry hraniční.

18. Ze všech shora uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti podle § 82 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl a napadené usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2018 č. j. 22 Cdo 4330/2017-302 a rozsudek krajského soudu ze dne 9. 5. 2017 č. j. 56 Co 65/2017-238 podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil. Důvody pro přiznání náhrady nákladů řízení vedlejší účastnici na základě § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu, podle kterého Ústavní soud může v odůvodněných případech podle výsledků řízení usnesením uložit některému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi, aby zcela nebo zčásti nahradil jinému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi jeho náklady řízení, Ústavní soud neshledal.

# Č. 118
# Povinnost soudu doručit odvolání proti rozhodnutí o předběžném opatření ostatním účastníkům řízení
# (sp. zn. III. ÚS 743/19 ze dne 25. června 2019)

**Směřuje-li odvolání proti rozhodnutí ve věci samé, soud prvního stupně je podle § 210 odst. 1 občanského soudního řádu vždy povinen doručit je ostatním účastníkům. Takto kategoricky formulovanou povinnost sice nemá v případě odvolání směřujícího proti jiným než meritorním rozhodnutím, včetně rozhodnutí o návrhu na nařízení předběžného opatření, to však neznamená, že by tak podle uvedeného ustanovení nemohl postupovat na základě své úvahy o vhodnosti a účelnosti takovéhoto opatření s ohledem na okolnosti případu. Vytvoření prostoru pro účastníka řízení účinně uplatnit námitky a argumenty, které jsou způsobilé ovlivnit rozhodování soudu a s nimiž se soud musí v rozhodnutí náležitě vypořádat, je ostatně jedním ze základních požadavků vyplývajících z práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Tento požadavek lze vztáhnout na jakékoli rozhodování, jímž jsou dotčena subjektivní práva a povinnosti účastníků řízení.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) a Radovana Suchánka o ústavní stížnosti stěžovatele Erica Pierra Váléryho Cornuela, zastoupeného JUDr. Janem Nemanským, advokátem, sídlem Těšnov 1059/1, Praha 1 – Nové Město, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. ledna 2019 č. j. 25 Co 24/2019-67, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a 1. obchodní společnosti LEASE SYSTÉM, s. r. o., sídlem Tibetská 807/1, Praha 6 – Vokovice, a 2. obchodní společnosti BOTTOM UP, s. r. o., sídlem V Kolkovně 920/5, Praha 1 – Staré Město, zastoupené Mgr. Martinem Prosserem, advokátem, sídlem Myslíkova 174/23, Praha 1 – Nové Město, jako vedlejších účastnic řízení, takto:

**I. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 24. ledna 2019 č. j. 25 Co 24/2019-67 bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a zásada rovnosti účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. ledna 2019 č. j. 25 Co 24/2019-67 se ruší.**

## Odůvodnění

### I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 1. 3. 2019, navrhl stěžovatel zrušení v záhlaví uvedeného usnesení z důvodu tvrzeného porušení svého základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), jakož i zásady

rovnosti účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny a čl. 96 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“).

## II. Shrnutí řízení před obecnými soudy

2. Stěžovatel je vlastníkem bytové jednotky ve druhém nadzemním podlaží domu v P. V témže domě vlastní nebytové jednotky v prvním nadzemním a prvním podzemním podlaží vedlejší účastnice 1. Jde o prostory, v nichž vedlejší účastnice 2 provozuje bar/restauraci X, kde je podle stěžovatele pravidelně v nočních a časných ranních hodinách hrána hlučná taneční hudba a jsou pořádány party, diskotéky a obdobné akce. Žalobou podanou dne 7. 11. 2018 se stěžovatel domáhá, aby soud uložil oběma vedlejším účastnicím povinnost zdržet se jeho obtěžování v prostorách jeho bytu nadměrným hlukem a vibracemi v míře nepřiměřené místním poměrům, jež jdou z prostor ve vlastnictví vedlejší účastnice 1 a podstatně omezují obvyklé užívání jeho bytu. Z provedených měření mělo vyplynout, že hluk v bytě žalobce přesahuje hygienické limity stanovené nařízením vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů, tedy 25 dB pro noční dobu od 22.00 hodin do 6.00 hodin, o více než 10 dB. Stěžovatel zároveň navrhl předběžné opatření, jímž by byla oběma vedlejším účastnicím uložena shodná povinnost pro dobu do pravomocného skončení tohoto řízení.

3. Obvodní soud pro Prahu 1 (dále jen „obvodní soud“) nařídil usnesením ze dne 14. 11. 2018 č. j. 42 C 104/2018-22 podle § 102 odst. 1 a 3 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. e) občanského soudního řádu předběžné opatření, podle kterého jsou vedlejší účastnice povinny zdržet se obtěžování stěžovatele v prostorách jeho bytu hlukem přesahujícím ve vnitřních prostorách bytu v době od 22.00 hodin do 6.00 hodin hodnotu 25 dB. Podle obvodního soudu bylo stěžovatelem doloženo jeho vlastnické právo k předmětnému bytu, vlastnické právo vedlejší účastnice 1 k nebytovým jednotkám v témže domě a skutečnost, že v tomto domě je vedlejší účastnicí 2 provozován podnik X s provozní dobou od 21.00 hodin do 6.00 hodin. Stejně tak bylo doloženo, že v bytě stěžovatele bylo v letech 2016 až 2018 opakovaně prováděno měření hluku, přičemž z předkládacích protokolů vyplývá překročení hygienických limitů (25 dB pro noční dobu, 35 dB pro denní dobu), a to výrazným způsobem (i o více než 10 dB, respektive téměř o 15 dB). K nápravě nedošlo v celém tomto období, přestože účastníci vedli o věci poměrně obsáhlou korespondenci.

4. Pro závěr o potřebě zatímní úpravy poměrů mezi účastníky byla podle obvodního soudu určující jednak dlouhodobost stavu, kdy dochází k nadměrnému hluku, jednak vysoká míra, o kterou je stanovený limit překračován. Povinnost neobtěžovat stěžovatele hlukem v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezující obvyklé užívání plyne každému z § 1013 odst. 1 občanského zákoníku. Je přitom nepochybné, že tato přiměřená míra zásadně nemá překračovat maximální hygienické limity stanovené pro tu kterou situaci právními předpisy. Je tedy zřejmé, že uložením této povinnosti není žádná z vedlejších účastnic jakkoli omezována nad rámec povinností plynoucích jim již přímo ze zákona. Obvodní soud sice uznal, že návrhem na nařízení předběžného opatření se nelze domáhat téhož, co je předmětem vlastní žaloby, v daném případě jde však o výjimku z tohoto pravidla. Právě nyní řešený zdržovací nárok lze uplatnit z povahy věci jak žalobou, tak – v případě splnění zákonných podmínek – i návrhem na nařízení předběžného opatření. Jde v podstatě o minimální požadavek dodržení alespoň maximálního hygienického limitu, byť míra přiměřená místním poměrům může být oproti tomuto maximálnímu limitu i nižší. I kdyby se však v průběhu řízení ukázalo, že samotná podaná žaloba není důvodná, neznamenalo by to nic jiného než že ta která z vedlejších účastnic nebyla předběžným opatřením jakkoli omezena. Náklady předběžného opatření, jakož i celého řízení by pak nesl stěžovatel.

5. Proti usnesení obvodního soudu podaly samostatně odvolání každá z vedlejších účastnic. Vedlejší účastnice 1 tak učinila podáním doručeným obvodnímu soudu dne 29. 11.

2018, v němž vysvětlila důvody, pro které nemělo dojít k nařízení předběžného opatření. Dne 30. 11. 2018 bylo obvodnímu soudu doručeno blanketní odvolání vedlejší účastnice 2, v němž tato uvedla, že jej blíže odůvodní ve lhůtě 2 týdnů. Obě podání byla zaslána stěžovateli, který využil možnosti na ně reagovat ve svém dalším podání. Doplnění vedlejší účastnice 2, jež obvodní soud obdržel 18. 1. 2019, již stěžovateli zasláno nebylo.

6. K odvolání vedlejších účastnic rozhodl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 24. 1. 2019 č. j. 25 Co 24/2019-67 tak, že usnesení obvodního soudu změnil a návrh stěžovatele na nařízení předběžného opatření zamítl. Učinil tak z toho důvodu, že předběžné opatření nelze nařídit tam, kde by nešlo o úpravu předběžnou, ale ve svých důsledcích o úpravu konečnou. V posuzované věci stěžovatel navrhl předběžné opatření, jehož podstatou byla právě úprava konečná, jíž se domáhá prostřednictvím žaloby rozhodnutím o věci samé. Uvedené rozhodnutí ve věci samé si pro svoji složitost a rozdílná procesní stanoviska účastníků vyžádá obsáhlé dokazování, které nemůže nahradit kusé provedení důkazů založených ke zcela totožnému návrhu na nařízení předběžného opatření ze strany stěžovatele. Stěžovatel již ve svém návrhu poukázal na usnesení Vrchního soudu v Praze (dále jen „vrchní soud“) ze dne 16. 6. 1995 sp. zn. 3 Cmo 1592/94, podle něhož se zásada, že není přípustné, aby již předběžným opatřením dosáhl oprávněný toho, čeho lze dosáhnout až pravomocným rozsudkem ve věci po proběhlém řízení, nepoužije v případech předběžného opatření směřujícího k zákazu určitého jednání a žaloby o zdržení se tohoto jednání, jež naplňuje znaky jednání nekalé soutěže. Toto usnesení se však podle městského soudu týkalo situace, kdy žalobní petit byl podstatně širší a žalobce nežádal předběžným opatřením, aby soud rozhodl o všech jeho požadavcích. Navíc se uvedené usnesení týkalo nekalé soutěže a šlo jednoznačně o zabránění vzniku, popřípadě rozšiřování újmy dotčeného účastníka. Rovněž argumentace stěžovatele poukazem na usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2014 sp. zn. II. ÚS 419/14 (všechna v tomto nálezu citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou veřejně dostupná na http://nalus.usoud.cz) není případná. Toto rozhodnutí se týká klamavé reklamy, kterou lze považovat za institut podobný nekalé soutěži v souvislosti s ochranou spotřebitele. V daném případě jde však o zdržení se obtěžování hlukem, přičemž uvedeným jednáním nemůže dojít k neodčinitelným následkům.

7. Městský soud vytkl obvodnímu soudu, že „upravil“ obsah návrhu na nařízení předběžného opatření, když vedlejším účastnicím stanovil jiné povinnosti, než jakých se stěžovatel v rámci návrhu na nařízení předběžného opatření domáhal. Při zkoumání materiální vykonatelnosti rozhodnutí soud vychází z obsahu rozhodnutí, především z návrhu jeho výroku, případně i z odůvodnění, avšak pouze za účelem výkladu výroku, tedy k odstranění případných pochybností o obsahu a rozsahu výrokem uložené povinnosti. Výrok titulu však nelze – nad rámec návrhu na nařízení předběžného opatření – jakkoli doplňovat či opravovat, a to ani rešeršemi do nalézacího řízení, ani (až na výjimky) k příslušnému právnímu předpisu, natožpak tyto okolnosti zjišťovat dokazováním.

## III. Argumentace stěžovatele

8. Stěžovatel vytýká postupu městského soudu, že mu nebylo zasláno dodatečné odůvodnění odvolání vedlejší účastnice 2, a to navzdory tomu, že městský soud k tomuto doplnění přihlédl a některé argumenty vedlejší účastnice 2 promítl přímo do vlastního odůvodnění. Tím, že stěžovatel nebyl s touto argumentací seznámen, neměl možnost ani využít svého procesního práva vyjádřit se k ní a předložit ještě před rozhodnutím o odvolání vlastní protiargumenty. Měla tak být porušena zásada rovnosti účastníků řízení, jakož i právo účastníka řízení vyjádřit se k věci.

9. Napadené usnesení podle stěžovatele není přezkoumatelné, neboť závěr městského soudu, že obtěžováním hlukem nemůže dojít k neodčinitelným následkům, nebyl nijak zdůvodněn. Navíc je věcně nesprávný. Provozování zařízení, které je zdrojem hluku a vibrací,

za současného překračování maximálních limitů stanovených těmito právními předpisy z důvodu ochrany zdraví, nepochybně může způsobit stěžovateli újmu na zdraví, která by mohla být neodčinitelným následkem.

10. Zásada, že předběžným opatřením se nelze domáhat úpravy konečné, které se žalobce domáhá prostřednictvím žaloby rozhodnutím ve věci samé, již byla v rozhodovací praxi obecných soudů prolomena. Stěžovatel v této souvislosti poukazuje na případy negatorních nároků, u nichž z povahy věci často ani není možné předběžným opatřením upravit poměry mezi účastníky jinak, než jak by měly být upraveny ve výroku meritorního rozhodnutí podle žalobního návrhu. Z hlediska přípustnosti předběžného opatření je podstatné pouze to, zda jde nadále toliko o zatímní úpravu poměrů. Poukázat lze jak na již zmíněné usnesení vrchního soudu sp. zn. 3 Cmo 1592/94, tak na usnesení sp. zn. II. ÚS 419/14, v němž byly závěry tohoto usnesení shledány použitelné i na věc týkající se ochrany spotřebitele. Stěžovatel se předběžným opatřením i žalobou samotnou domáhá ochrany před nadlimitními imisemi hluku v bytě, které mají svůj původ v provozování baru a restaurace, respektive diskotéky, v nebytových prostorách, a za tímto účelem navrhuje uložení povinnosti oběma vedlejším účastnicím, aby se zdržely obtěžování stěžovatele imisemi hluku nad zákonné hygienické limity. Má totiž zájem užívat nerušeně svůj byt nejen v budoucnu od právní moci rozhodnutí ve věci samé, ale i nyní a po celou dobu do pravomocného skončení řízení o žalobě. Právě proto přistoupil k podání návrhu na nařízení předběžného opatření, které nemohl formulovat jinak. Jeho zamítnutí z důvodu jeho obsahové shody s negatorním nárokem uplatněným v návrhu na zahájení řízení představuje přepjatý formalismus, v jehož důsledku je stěžovatel nucen trpět protiprávní zasahování do svých práv a oprávněných zájmů až do pravomocného skončení sporu, bude-li mít úspěch ve věci samé.

11. Podle stěžovatele vázanost soudu návrhem účastníka řízení nebrání situaci, kdy soud použitím jiných slov vyjádří přesněji stejná práva a povinnosti, kterých se navrhovatel určitým a srozumitelným návrhem domáhá. Vázanost petitem návrhu na nařízení předběžného opatření se projevuje pouze v tom, že soud nemůže svým rozhodnutím uložit účastníku, proti kterému předběžné opatření směřuje, zcela jinou povinnost nebo jít nad rámec návrhu a uložit více povinností, než navrhuje navrhovatel. Soud ale není povinen doslovně převzít formulaci petitu návrhu do výroku svého rozhodnutí. V této souvislosti odkazuje na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 11. 2009 sp. zn. 30 Cdo 302/2008, jehož závěry lze nepochybně vztáhnout i na rozhodování o nařízení předběžného opatření. Obvodní soud oproti návrhu stěžovatele pouze časově omezil povinnost vedlejších účastníků na noční dobu od 22.00 hodin do 6.00 hodin a zároveň konkretizoval, který konkrétní limit podle vyhlášky nemá být přesažen. Podle stěžovatele se tak pohyboval v rámci jím formulovaného petitu.

## IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

12. Ústavní soud si pro účely posouzení věci vyžádal spis vedený před obvodním soudem pod sp. zn. 42 C 104/2018 a vyzval účastníka i vedlejší účastnice řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti. Této možnosti nevyužila vedlejší účastnice 1.

13. Městský soud ve svém vyjádření ze dne 15. 4. 2019, podepsaném předsedkyní příslušného senátu, plně odkázal na odůvodnění napadeného usnesení. K námitce stěžovatele založené na tvrzení, že mu nebylo doručeno odůvodnění odvolání vedlejší účastnice 2, se bez soudního spisu nemohl vyjádřit.

14. Vedlejší účastnice 2 považuje napadené usnesení za správné a zákonné. Z jejího vyjádření ze dne 20. 4. 2019 se podává, že navrhovatel byl povinen uvést veškeré rozhodné skutečnosti a prokázat nutnost zatímní úpravy poměrů účastníků, jakož i osvědčit svůj nárok již v samotném návrhu na nařízení předběžného opatření. Pokud tak neučinil dostatečně, tento stav nelze následně zhojit. V posuzované věci nese stěžovatel důsledky toho, že v návrhu nevylíčil pravdivě a úplně veškeré rozhodné skutečnosti. Městský soud až na základě poskytnutí

doplňujících informací a listinných podkladů vedlejšími účastníky zcela správně vyhodnotil, že stěžovatel nesplnil podmínky pro nařízení předběžného opatření, které jsou na něj zákonnou úpravou kladeny, a že rozhodnutí obvodního soudu je nesprávné. Následně již ale stěžovatel nebyl oprávněn městskému soudu předkládat nová skutková tvrzení či důkazní návrhy. Jedinou právně přípustnou reakcí na vyjádření vedlejších účastnic mohlo být předložení právní argumentace. Při vědomí základní právní zásady *iura novit curia* proto nemohlo dojít k jakémukoli narušení práv stěžovatele.

15. Odmítnout je nutno také námitku nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení. Městský soud podle vedlejší účastnice 2 zcela přesvědčivě a úplně vyložil úvahy, na nichž založil své rozhodnutí. Pokud stěžovatel upozorňuje na jednu větu z odůvodnění, tato je zcela vytržena z kontextu a sama o sobě za žádných okolností nemůže založit nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Vedlejší účastnice 2 rozporuje i tvrzení stěžovatele, že byt užívá ke svému bydlení. O tom, že by v důsledku hluku měl mít nějaké zdravotní potíže, není v jeho podáních ani zmínky a s ohledem na to, že v případě svého pobytu v České republice užívá jiný svůj byt v pátém patře téhož domu, takovýto následek ani nemůže nastat. Městský soud zcela správně vyhodnotil, že stěžovatel se snaží dosáhnout toho samého jako žalobou ve věci samé, ale už na začátku řízení. Vysvětlila, že judikatura, která měla takovýto postup připustit a na kterou stěžovatel odkázal, se týká nekalé soutěže, a nelze ji vztahovat na tzv. sousedské spory. Již ve svém odvolání pak uvedla důvody, pro které podle jejího názoru obvodní soud rozhodl výrazně nad rámec návrhu stěžovatele a pro které bylo jeho rozhodnutí objektivně nevykonatelné.

16. Na uvedená vyjádření reagoval stěžovatel replikou ze dne 16. 5. 2019. Zdůraznil, že v návrhu na předběžné opatření vylíčil pravdivě a úplně veškeré rozhodné skutečnosti a splnil podmínky pro jeho nařízení. Rovněž zopakoval podstatné námitky, jimiž odůvodnil ústavní stížnost. Tím, že mu nebylo doručeno odvolání, byl porušen princip rovnosti účastníků řízení. Stěžovatel uvedl, že stát mu dosud neposkytl adekvátní ochranu tak, aby mohl v bytě poklidně bydlet. Je zde dokonce riziko vzniku neodčinitelné újmy v podobě nevratného narušení jeho vlastního zdraví. Stěžovatel nesouhlasí s tvrzením, že byt neužívá, případně, že využívá jiný byt v pátém patře téhož domu. Ve skutečnosti tento jiný byt pronajímá. Ve věci stěžovatele je podle jeho názoru použitelná judikatura, na kterou odkazoval, byť se týkala nekalé soutěže. Šlo v ní o druhově i typově stejný nárok. Žalobou i předběžným opatřením se domáhá pouze toho, aby obě vedlejší účastnice dodržovaly zákon.

17. Podle § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci.

## V. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

18. Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu. Ústavní stížnost je přípustná (stěžovatel neměl k dispozici další zákonné procesní prostředky k ochraně práva dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu), byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou a splňuje i všechny zákonem stanovené náležitosti, včetně povinného zastoupení advokátem (§ 29 až 31 zákona o Ústavním soudu).

## VI. Vlastní posouzení

19. Poté, co se Ústavní soud seznámil s argumentací stěžovatele, vyjádřeními účastníka a vedlejší účastnice řízení a obsahem spisu vedeného u obvodního soudu pod sp. zn. 42 C 104/2018, jemuž odpovídá výše uvedené shrnutí řízení před obecnými soudy, zhodnotil, že ústavní stížnost je důvodná.

20. V řízení o ústavních stížnostech [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu] Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) přezkoumává rozhodnutí či postup orgánů veřejné moci jen z toho hlediska, zda jimi nedošlo

k porušení ústavně zaručených základních práv a svobod. Sám totiž není součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy) a není ani povolán k instančnímu přezkumu jejich rozhodnutí, což znamená, že jeho zásah nelze odůvodnit toliko tím, že se orgány veřejné moci dopustily pochybení v rovině tzv. podústavního práva či jiné nesprávnosti.

21. V posuzované věci rozhodl obvodní soud usnesením na návrh stěžovatele o nařízení předběžného opatření podle § 102 odst. 1 a 3 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. e) občanského soudního řádu, kterým byla, zjednodušeně řečeno, uložena povinnost vedlejším účastnicím zdržet se takového užívání nebytových prostor, při němž dochází k překročení právními předpisy stanovených hlukových limitů. Napadeným usnesením městský soud jako soud odvolací změnil usnesení obvodního soudu tak, že uvedený návrh stěžovatele zamítl. Učinil tak na základě odvolání vedlejších účastnic, které původně nařízené předběžné opatření považovaly za nezákonné.

22. Rozhodování o návrhu na nařízení předběžného opatření podle § 74 nebo § 102 odst. 1 občanského soudního řádu je rozhodováním o právech a povinnostech účastníků řízení, a jeho výsledek je tak obecně způsobilý zasáhnout do jejich základních práv a svobod [např. nález ze dne 10. 11. 1999 sp. zn. II. ÚS 221/98 (N 158/16 SbNU 171), nález ze dne 5. 11. 2002 sp. zn. II. ÚS 343/02 (N 140/28 SbNU 223) nebo nález ze dne 13. 7. 2011 sp. zn. III. ÚS 3363/10 (N 131/62 SbNU 59)]. Skutečnost, že nejde o rozhodnutí konečné, nýbrž pouze dočasné, které navíc může být v průběhu řízení zrušeno, možnost zásahu do základních práv a svobod nevylučuje, má však význam pro hodnocení intenzity takovéhoto zásahu. Porušení základního práva nebo svobody lze v případě předběžného opatření zpravidla spojovat jen s případy svévole či takových zásahů, jejichž následky pro dotčeného jednotlivce by byly neodčinitelné.

23. Posouzení podmínek pro nařízení předběžného opatření je především věcí obecných soudů a vždy závisí na konkrétních okolnostech případu [např. nález sp. zn. II. ÚS 221/98 nebo nález ze dne 21. 11. 2001 sp. zn. IV. ÚS 189/01 (N 178/24 SbNU 327)]. Ústavnímu soudu z hlediska ústavněprávního zásadně nepřísluší přehodnocovat názor obecných soudů ohledně důvodnosti návrhu na nařízení předběžného opatření. Jeho úlohou je pouze ověřit, zda rozhodnutí o tomto návrhu mělo zákonný podklad, bylo vydáno příslušným orgánem za dodržení zásad spravedlivého procesu a současně nebylo projevem svévole.

24. Jednou ze zásad spravedlivého procesu, jejíž porušení by mohlo mít za následek porušení základního práva účastníka řízení, je zásada rovnosti účastníků řízení. Její normativní vyjádření lze nalézt v čl. 37 odst. 3 Listiny a čl. 96 odst. 1 Ústavy a obsahově jí odpovídá zásada rovnosti zbraní, která byla Evropským soudem pro lidská práva dovozena z čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Na úrovni podústavního práva jde pak především o § 18 občanského soudního řádu, ale i řadu dalších ustanovení tohoto zákona. Zásada rovnosti účastníků zaručuje každé procesní straně, že jí bude dána přiměřená možnost přednést svou záležitost, včetně důkazů, za podmínek, jež ji nestaví do podstatně nevýhodnější situace, než ve které je její protistrana (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 10. 1993 ve věci *Dombo Beheer B. V. proti Nizozemsku* č. 14448/88, bod 33). Jde o záruku kontradiktornosti řízení.

25. Namítá-li stěžovatel porušení zásady rovnosti účastníků řízení tím, že mu nebylo doručeno doplnění blanketního odvolání vedlejší účastnice 2, pak vypořádání této námitky vyžaduje provedení výkladu § 210 odst. 1 občanského soudního řádu. Toto ustanovení stanoví, že nejde-li o případy uvedené v § 208 nebo v § 209, doručí předseda senátu odvolání, které směřuje proti rozsudku nebo proti usnesení ve věci samé, ostatním účastníkům. Odvolání proti usnesení, kterým nebylo rozhodnuto ve věci samé, doručí předseda senátu těm účastníkům, jejichž práv a povinností se týká, je-li to s ohledem na okolnosti případu či povahu věci vhodné a účelné.

26. Směřuje-li tedy odvolání proti rozhodnutí ve věci samé, soud prvního stupně je podle uvedeného ustanovení vždy povinen doručit je ostatním účastníkům. Takto kategoricky formulovanou povinnost sice nemá v případě odvolání směřujícího proti jiným než meritorním

rozhodnutím, to však neznamená, že by tak nemohl postupovat na základě své úvahy o vhodnosti a účelnosti takovéhoto opatření s ohledem na okolnosti případu. Příkladem takové okolnosti by mohl být například dosavadní vývoj sporu v řízení před soudem prvního stupně, který zřetelně naznačuje, že protistrana zaujímá k argumentům uváděným v odvolání nesouhlasný postoj a odlišně je právně a skutkově hodnotí [nález ze dne 25. 1. 2007 sp. zn. III. ÚS 639/06 (N 15/44 SbNU 193)]. K tomu je nutno dodat, že vytvoření prostoru pro účastníka řízení účinně uplatnit námitky a argumenty, které jsou způsobilé ovlivnit rozhodování soudu a s nimiž se soud musí v rozhodnutí náležitě vypořádat, je jedním ze základních požadavků vyplývajících z práva na spravedlivý proces. Tento požadavek lze vztáhnout na jakékoli rozhodování, jímž jsou dotčena subjektivní práva a povinnosti účastníků řízení [např. nález ze dne 8. 7. 2008 sp. zn. II. ÚS 1374/08 (N 128/50 SbNU 125) či nález ze dne 1. 9. 2011 sp. zn. II. ÚS 781/10 (N 147/62 SbNU 269)].

27. Uvedené závěry se uplatní ve vztahu k celé řadě nemeritorních rozhodnutí. Jako příklad lze uvést rozhodování o nákladech řízení [např. nález ze dne 14. 6. 2011 sp. zn. I. ÚS 3/11 (N 111/61 SbNU 647) nebo nález ze dne 21. 1. 2019 sp. zn. II. ÚS 1696/18 (N 8/92 SbNU 78)] nebo o nařízení předběžného opatření [např. nález ze dne 19. 1. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 16/09 (N 8/56 SbNU 69; 48/2010 Sb.)], jak je tomu i v nyní posuzované věci. Jiným příkladem může být rozhodování o přerušení řízení u obecných soudů. Ústavní soud v minulosti vyslovil názor, že je porušením práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny, pokud odvolací soud rozhodne o podaném odvolání žalovaného, aniž jeho opis předtím zaslal žalobci na vědomí, čímž mu znemožnil vznést protiargumenty, a hájit tak své stanovisko o nezbytnosti přerušení řízení, byť je z okolností konkrétní věci zřejmé, že zaujímá k argumentům uváděným v odvolání zřetelně nesouhlasný postoj a odlišně je právně a skutkově hodnotí [nález ze dne 19. 9. 2017 sp. zn. II. ÚS 1831/17 (N 176/86 SbNU 811)].

28. Závěr o porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny či zásady rovnosti účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny musí vždy vycházet z hodnocení řízení jako celku. Nestačí pouze konstatování pochybení v postupu obecných soudů, nýbrž je třeba hodnotit jeho dopad na celkový výsledek řízení. Vždy je nutno vážit povahu a intenzitu porušení procesních pravidel, tedy zda toto porušení zkrátilo jednotlivce na možnosti uplatňovat jednotlivá procesní práva a konat procesní úkony, jež by byly způsobilé přivodit mu příznivější rozhodnutí ve věci samé [srov. nález ze dne 3. 3. 2009 sp. zn. II. ÚS 169/09 (N 43/52 SbNU 431)]. Zároveň platí, že není povinností obecných soudů doručovat protistraně odvolání proti usnesení o návrhu na předběžné opatření před rozhodnutím odvolacího soudu vždy a v každém případě, a to nejen s ohledem na znění § 210 odst. 1 občanského soudního řádu. V praxi totiž mohou nastat případy, kdy by doručení odvolání protistraně nebylo ani účelné, ani vhodné [nález ze dne 3. 4. 2018 sp. zn. IV. ÚS 719/18 (N 69/89 SbNU 79)].

29. Uvedená východiska mají význam pro posouzení věci stěžovatele. Ústavní soud konstatuje, že obecné soudy neměly pochybnost o vhodnosti a účelnosti doručení odvolání vedlejších účastnic stěžovateli. V souladu s § 210 odst. 1 občanského soudního řádu mu byly doručeny stejnopisy odvolání vedlejší účastnice 1 i blanketního odvolání vedlejší účastnice 2 a v napadeném usnesení bylo zohledněno i jeho následné vyjádření, v němž rozporoval argumentaci vedlejší účastnice 1. Městský soud se nicméně dopustil pochybení tím, že o odvolání vedlejších účastnic rozhodl bez toho, aby bylo stěžovateli doručeno doplnění odvolání vedlejší účastnice 2. O vhodnosti a účelnosti doručení tohoto doplnění svědčí již skutečnost, že bylo v napadeném usnesení podrobně shrnuto a že městský soud považoval v něm obsažené argumenty – především pokud jde o otázky, zda se žalobce může domáhat předběžným opatřením toho, čeho se domáhá ve věci samé, a v jaké míře je soud vázán návrhem předběžného opatření – za relevantní a v mnoha směrech se s nimi ztotožnil. Protože stěžovatel neměl možnost reagovat na uvedené doplnění, Ústavní soud dospěl k závěru, že mu bylo upřeno procesní právo vyjádřit se k němu a uvést argumenty ve prospěch svých tvrzení. Nejde přitom

o pochybení, jež by bylo zjevně bezvýznamné z hlediska výsledku řízení, a to přestože městský soud zohlednil argumentaci stěžovatele obsaženou v návrhu na nařízení předběžného opatření, včetně jeho poukazu na rozhodnutí vrchního soudu i Ústavního soudu. Ostatně již rozsah argumentace, kterou stěžovatel uplatňuje v ústavní stížnosti k uvedeným otázkám, je širší a měl by být náležitě vypořádán již ze strany městského soudu. Nedoručením doplnění odvolání vedlejší účastnice 2 stěžovateli byla porušena zásada rovnosti účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny a povinnost soudu podle § 210 odst. 1 občanského soudního řádu. S tím spojené odepření možnosti vyjádřit se k odvolání mělo za následek porušení základního práva stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

30. Vzhledem k tomuto zjištění se již Ústavní soud nezabýval ostatními námitkami stěžovatele, neboť zrušením napadeného usnesení mu byl vytvořen prostor k jejich uplatnění v řízení před městským soudem. V tomto ohledu platí pro ústavněprávní přezkum subsidiarita hmotněprávního k procesněprávnímu přezkumu [nález ze dne 11. 12. 1997 sp. zn. III. ÚS 205/97 (N 159/9 SbNU 375)].

## VII. Závěr

31. Z těchto důvodů Ústavní soud shledal ústavní stížnost stěžovatele důvodnou, podle § 82 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jí vyhověl (výrok I) a napadené usnesení podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil (výrok II). Je povinností městského soudu, aby v dalším řízení umožnil stěžovateli vyjádřit se k doplnění odvolání vedlejší účastnice 2 a jeho vyjádření zohlednil ve svém následném rozhodnutí. Ústavní soud tímto nijak nepředjímá výsledek řízení o odvolání vedlejších účastnic ani se nijak nevyjadřuje k vlastnímu posouzení podmínek pro nařízení stěžovatelem navrženého předběžného opatření.

# Č. 119
# Vybírání soudního poplatku za odvolání proti rozhodnutí o náhradě škody za nezákonné trestní stíhání
# (sp. zn. I. ÚS 3668/18 ze dne 26. června 2019)

**Vybírání soudního poplatku za odvolání podané žalobcem ve věci náhrady škody nebo jiné újmy způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím, rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření nebo nesprávným úředním postupem je v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Davida Uhlíře a soudců Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) a Vladimíra Sládečka ve věci ústavní stížnosti stěžovatele D. H., zastoupeného JUDr. Tomášem Sokolem, advokátem se sídlem Sokolská 60, Praha 2, proti usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 15. 2. 2018 č. j. 27 C 249/2011-451, usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 21. 3. 2018 č. j. 27 C 249/2011-457, usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 8. 2018 č. j. 51 Co 198/2018-466 a ve věci návrhu na zrušení části třetí čl. V bodů 6 a 13 zákona č. 296/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, a položky 8a Sazebníku, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, takto:

**I. Usnesením Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 15. 2. 2018 č. j. 27 C 249/2011--451, usnesením Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 21. 3. 2018 č. j. 27 C 249/2011-457 a usnesením Městského soudu v Praze ze dne 15. 8. 2018 č. j. 51 Co 198/2018-466 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 15. 2. 2018 č. j. 27 C 249/2011--451, usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 21. 3. 2018 č. j. 27 C 249/2011-457 a usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 8. 2018 č. j. 51 Co 198/2018-466 se ruší.**

**III. Ve vztahu k návrhu na zrušení části právního předpisu se ústavní stížnost odmítá.**

## Odůvodnění

### I.

1. Ústavnímu soudu byl dne 9. 11. 2018 doručen návrh na zahájení řízení o ústavní stížnosti podle § 72 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o Ústavním soudu“), prostřednictvím něhož se stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví citovaných rozhodnutí obecných soudů. Své podání spojil stěžovatel s návrhem na zrušení v záhlaví citované části právního předpisu.

2. Předtím, než se Ústavní soud začal věcí zabývat, přezkoumal podání po stránce formální a konstatoval, že podaná ústavní stížnost splňuje veškeré procesní předpoklady pro její projednání stanovené zákonem o Ústavním soudu.

**II.**

3. Stěžovatel byl stíhán pro trestný čin podvodu, kdy rozhodnutím Městského soudu v Praze byl obžaloby pravomocně zproštěn. Žalobou ze dne 8. 9. 2011 se stěžovatel domáhal u Obvodního soudu pro Prahu 2 náhrady škody a nemajetkové újmy, která mu byla způsobena nezákonným trestním stíháním. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 26. 9. 2017 č. j. 27 C 249/2011-417 bylo výrokem I v části, v níž se stěžovatel domáhal zaplacení částky 4 080 Kč, rozhodnuto tak, že se řízení zastavuje. Výrokem II byla žalované České republice uložena povinnost zaplatit stěžovateli částku 257 400 Kč s příslušenstvím. Výrokem III byla žaloba stěžovatele zamítnuta, a to v části, v níž se domáhal na žalované zaplacení částky 4 252 550 Kč. Výroky IV, V a VI bylo rozhodnuto o nákladech řízení.

4. Proti rozsudku soudu prvního stupně podal stěžovatel odvolání do výroků III, IV, V a VI. Usnesením ze dne 15. 2. 2018 č. j. 27 C 249/2011-451 byl stěžovateli vyměřen soudní poplatek za odvolání, a to ve výši 117 566 Kč. K tomuto usnesení se stěžovatel vyjádřil v tom smyslu, že s vyměřením soudního poplatku nesouhlasí, považoval jej za nezákonný a navrhl, aby shora uvedené usnesení bylo zrušeno.

5. Usnesením Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 21. 3. 2018 č. j. 27 C 249/2011-457 bylo výrokem I rozhodnuto tak, že návrh na zrušení usnesení vyměřujícího stěžovateli soudní poplatek za odvolání byl zamítnut. Výrokem II bylo řízení o odvolání zastaveno, a to z důvodu neuhrazení soudního poplatku. Výrokem III bylo rozhodnuto o nákladech řízení.

6. Proti usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 21. 3. 2018 č. j. 27 C 249/2011--457 podal stěžovatel odvolání, v němž brojil proti zastavení odvolacího řízení. Městský soud v Praze svým usnesením ze dne 15. 8. 2018 č. j. 51 Co 198/2018-466 rozhodl o odvolání tak, že výrokem I potvrdil usnesení soudu prvního stupně a výrokem II rozhodl o nákladech řízení.

7. Stěžovatel v ústavní stížnosti poukázal na skutečnost, že v době podání žaloby byl návrh na zahájení řízení o náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem či rozhodnutím osvobozen od hrazení soudního poplatku [§ 11 odst. 1 písm. m) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění účinném k datu podání žaloby, tj. 8. 9. 2011]. Dne 30. 9. 2017 nabyla účinnosti novela zákona o soudních poplatcích provedená zákonem č. 296/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, jíž došlo ke zrušení osvobození od soudních poplatků. Novelou nebyla řešena úprava soudního poplatku pro odvolací řízení ve shora uvedené věci, a obecné soudy tak zatížily stěžovatele soudním poplatkem jako v případě běžné civilní věci.

8. S tímto však stěžovatel nesouhlasí a má za to, že v jeho věci došlo k porušení rovnosti stran a dobrých mravů. Zastavení soudního řízení považuje stěžovatel za nezákonné. Současně je toho názoru, že přijatá právní úprava je protiústavní, a proto se domáhá jejího zrušení.

**III.**

9. Obvodní soud pro Prahu 2 ve vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že novela provedená zákonem č. 296/2017 Sb. přinesla koncepční změnu v případě stanovení soudních poplatků za žaloby o náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, když reflektovala, že soudní poplatky mají i regulační a preventivní funkci. Obvodní soud poukázal na statistiku, podle níž má agenda náhrad škod podle zákona č. 82/1998 Sb. narůstající tendenci.

10. Městský soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že předmětnou ústavní stížnost považuje za nedůvodnou s tím, že blíže rozebral zákonnou úpravu poplatkové povinnosti a rovněž odkázal na související usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 4079/2018.

11. Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových se z pozice vedlejšího účastníka řízení o ústavní stížnosti vyjádřil ve stručnosti v tom smyslu, že obecné soudy postupovaly v projednávané věci správně, neboť samotný zákon o soudních poplatcích v § 4 odst. 1 přesně stanoví, kdy vzniká poplatková povinnost účastníka řízení.

12. Stěžovatel využil svého práva repliky, zopakoval svoji stížnostní argumentaci a reagoval na vyjádření Obvodního soudu pro Prahu 2, Městského soudu v Praze a Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových.

**IV.**

13. Ústavní stížnost je důvodná.

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

15. Proces interpretace a aplikace tzv. podústavního práva pak bývá stižen takovouto vadou zpravidla tehdy, nezohlední-li obecné soudy správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného základního práva (svobody) na posuzovanou věc nebo se dopustí – z hlediska řádně vedeného soudního řízení – neakceptovatelné „libovůle“ spočívající buď v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy, nebo ve zjevném a neodůvodněném vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, resp. který odpovídá všeobecně akceptovanému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů [nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz].

16. Podstatu předmětné ústavní stížnosti spatřuje Ústavní soud v nesouhlasu stěžovatele se závěry obecných soudů stran existence poplatkové povinnosti za odvolání podané v řízení o žalobě proti státu na náhradu škody způsobené výkonem veřejné moci podle zákona č. 82/1998 Sb.

17. Ústavní soud se shora popsanou problematikou aplikace některých ustanovení novely zákona o soudních poplatcích provedené zákonem č. 296/2017 Sb. v minulosti již zabýval ve věcech sp. zn. I. ÚS 1415/18 a IV. ÚS 3283/18 [viz nález sp. zn. I. ÚS 1415/18 ze dne 23. 4. 2019 (N 70/93 SbNU 345) a nález sp. zn. IV. ÚS 3283/18 ze dne 21. 5. 2019 (N 91/94 SbNU 166)]. První senát Ústavního soudu neshledává důvod, pro který by se měl od argumentace obsažené ve shora uvedených nálezech Ústavního soudu odchýlit, neboť se jedná o problematiku prakticky totožnou. V podrobnostech proto Ústavní soud toliko odkazuje na argumentaci obsaženou v uvedených nálezech Ústavního soudu.

18. Ústavní soud dospěl k závěru, že postupem obecných soudů při výkladu předmětných ustanovení zákona o soudních poplatcích byl nadměrným zásahem ztížen přístup stěžovatele

k soudu při podání opravného prostředku při domáhání se ústavně zaručeného práva na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

19. Ústavní soud konstatuje, že vybírání soudního poplatku za odvolání podané žalobcem ve věci náhrady škody nebo jiné újmy způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím, rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření nebo nesprávným úředním postupem je v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod.

20. Pokud se stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví uvedených ustanovení zákona, má Ústavní soud za to, že v minulosti provedl ústavně konformní výklad sporných ustanovení zákona o soudních poplatcích, a nespatřuje tak důvod pro uplatnění této své ústavní pravomoci.

21. Z výše vyložených důvodů Ústavní soud podané ústavní stížnosti vyhověl a napadená rozhodnutí zrušil, a to v souladu s ustanovením § 82 odst. 1 a 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

22. Návrhu stěžovatele na zrušení v záhlaví uvedených částí právního předpisu Ústavní soud nevyhověl, neboť ústavní stížnosti stěžovatele bylo možno vyhovět při využití ústavně konformního výkladu napadených zákonných ustanovení, aniž by bylo nutné je rušit. Proto Ústavní soud v této části ústavní stížnost odmítl podle § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu.

# Č. 120
# Rozhodnutí o náhradě nákladů řízení po rozhodnutí o odkladu provedení exekuce (sp. zn. I. ÚS 4168/18 ze dne 26. června 2019)

**Řízení ve věci návrhu na odklad provedení exekuce není řízením zcela samostatným, ale je převážně spjato s dalším průběhem exekučního řízení a samotným osudem exekuce. Teprve výsledek exekučního řízení ukáže, který z jeho účastníků byl ve skutečnosti celkově úspěšný. V případě úspěchu povinného bude o jeho nákladech, včetně nákladů vynaložených ve věci návrhu na odklad exekuce, rozhodnuto v usnesení o zastavení exekuce, naproti tomu v případě úspěchu stěžovatele jako oprávněného bude tyto náklady vymáhat soudní exekutor po skončení exekuce dle § 87 a násl. zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Davida Uhlíře, soudce Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) a soudce Vladimíra Sládečka ve věci ústavní stížnosti Ing. Karla Janečka, zastoupeného doc. JUDr. Janem Kocinou, Ph.D., advokátem, se sídlem Malá ul. 6, 301 00 Plzeň, proti usnesení Městského soudu v Praze č. j. 14 Co 405/2018-266 ze dne 23. 11. 2018, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a obchodní společnosti U-TRANSFORM CZ, a. s., se sídlem Na Lysinách 457/20, 147 00 Praha 4 – Hodkovičky, zastoupené JUDr. Jiřím Vlasákem, advokátem, se sídlem nám. Republiky 2, 301 00 Plzeň, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**I. Výrokem pod bodem II usnesení Městského soudu v Praze č. j. 14 Co 405/2018--266 ze dne 23. 11. 2018 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Toto rozhodnutí se v dotčeném výroku ruší.**

## Odůvodnění

**I.**

1. Včasnou ústavní stížností, která i v ostatním splňuje podmínky stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatel domáhá zrušení výroku o nákladech řízení (výrok pod bodem II) v záhlaví uvedeného soudního rozhodnutí, a to zejména pro porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

2. Z napadeného rozhodnutí, jakož i vyžádaného soudního spisu vedeného u Obvodního soudu pro Prahu 4 pod sp. zn. 72 EXE 1942/2017 Ústavní soud zjistil, že Obvodní soud pro Prahu 4 usnesením č. j. 72 EXE 1942/2017-212 ze dne 25. 9. 2018 zamítl návrh vedlejšího účastníka, v postavení povinného, na odklad provedení exekuce. K odvolání vedlejšího účastníka Městský soud v Praze v záhlaví označeným usnesením změnil rozhodnutí soudu

prvního stupně tak, že provedení exekuce se odkládá do právní moci rozhodnutí o návrhu povinného na zastavení exekuce ze dne 19. 6. 2017 a do právní moci rozhodnutí ve věci vedené u Okresního soudu Plzeň-jih pod sp. zn. 11 C 252/2018 (výrok pod bodem I). Současně odvolací soud rozhodl o nákladech řízení před soudy obou stupňů tak, že stěžovatele jako oprávněného zavázal zaplatit vedlejšímu účastníkovi náklady řízení „o doklad provedení exekuce před soudy obou stupňů“ ve výši 59 314 Kč do 3 dnů od právní moci daného usnesení k rukám jeho právního zástupce (výrok pod bodem II).

**II.**

3. Stěžovatel v ústavní stížnosti namítl, že výrok odvolacího soudu o nákladech řízení je formulačně chybný, neboť o žádném „dokladu“ o provedení exekuce nebylo rozhodováno. Především však odvolacímu soudu vytkl, že odklad výkonu rozhodnutí je předběžným rozhodnutím, na které musí navazovat další rozhodnutí, které bude potvrzovat, či naopak vyvracet věcnou správnost toho, proč soud přistoupil k rozhodnutí o odkladu provedení exekuce dle § 266 odst. 2 o. s. ř. Pravidlo úspěšnosti při náhradě nákladů řízení se nemůže dle názoru stěžovatele uplatnit, neboť se váže až ke konečnému rozhodnutí ve věci, které bude mít v daném případě podobu pravomocného rozhodnutí o zastavení exekuce nebo pravomocného rozhodnutí o zamítnutí tohoto návrhu, stejně tak i pravomocného rozhodnutí o určení neexistence zástavního práva nebo pravomocného rozhodnutí o zamítnutí žaloby na určení neexistence zástavního práva. Tuto svoji argumentaci stěžovatel v ústavní stížnosti dále přiblížil.

**III.**

4. Městský soud v Praze ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že exekuční řízení není kompaktním řízením, ale v jeho rámci mohou probíhat jednotlivá dílčí řízení. Ta jsou završena usnesením, jehož účinky vylučují možnost v další fázi znovu řešit otázky, o kterých již bylo (pravomocně) rozhodnuto. V tomto smyslu lze tedy dle názoru městského soudu v každém dílčím řízení vysledovat procesní úspěch (resp. neúspěch) účastníků řízení dle výsledku dílčího řízení. Soud je pak povinen v závislosti na výsledku řízení rozhodnout o jeho nákladech, a to i bez návrhu účastníků. V exekučním řízení vedeném dle zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „ex. ř.“) je tato povinnost soudu modifikována činností soudního exekutora, který rozhoduje o nákladech exekuce (nákladech svých) a nákladech oprávněného. Pokud však postihuje procesní neúspěch oprávněného, je povinností soudu rozhodnout o náhradě nákladů řízení procesně úspěšného povinného. Z těchto důvodů městský soud navrhl, aby Ústavní soud zamítl ústavní stížnost jako nedůvodnou.

5. Vedlejší účastník ve svém vyjádření obsáhle zrekapituloval dosavadní vývoj v předmětné exekuční věci a nastínil svůj pohled na ni, k napadenému výroku usnesení městského soudu o nákladech řízení se však nijak nevyjádřil. Následné zaslání vyjádření městského soudu a vedlejšího účastníka řízení zůstalo ze strany stěžovatele bez odezvy. Ústavní soud v dané věci nenařídil ústní jednání, neboť od něj neočekával další objasnění věci.

**IV.**

6. Ústavní soud zvážil argumentaci stěžovatele, obsah naříkaného soudního rozhodnutí, jakož i příslušný spisový materiál a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

7. Ústavní soud shledal, že Městský soud v Praze rozhodl o nákladech řízení ve věci návrhu na odklad provedení exekuce, aniž pro to byly splněny zákonné podmínky. Městský soud ve svém vyjádření správně vzpomněl, že v exekučním řízení vedeném dle exekučního řádu rozhoduje o nákladech exekuce i nákladech oprávněného soudní exekutor podle § 87 a násl. exekučního řádu. Městský soud je však toho názoru, že v případě procesního neúspěchu oprávněného je povinností soudu rozhodnout o náhradě nákladů řízení procesně úspěšného

povinného, jehož náklady soudní exekutor nevymáhá. Tato úvaha je dle Ústavního soudu nepochybně racionální, protože soudní exekutor prostřednictvím příkazu k úhradě nákladů exekuce určuje náklady exekuce a náklady oprávněného, nevymáhá však případné náklady povinného (§ 88 odst. 1 ex. ř.), které mu v průběhu exekuce mohou vzniknout. Nicméně v případě rozhodování o návrhu povinného na odklad exekuce dle § 54 ex. ř. (resp. dle § 266 o. s. ř. ve spojení s § 52 odst. 1 ex. ř.) jde o specifickou situaci, která se vyznačuje tím, že případné vyhovění takovému návrhu povinného (tedy odložení exekuce) představuje toliko opatření dočasné povahy, které samo o sobě ještě nepředjímá další osud exekuce, a tím ani výsledný úspěch té či oné strany ve vykonávacím (exekučním) řízení.

8. „Procesní úspěch“ zde totiž nelze vykládat zúženě jen tak, že jde o vyhovění jakémukoli podání povinného, bez zřetele na další okolnosti. Za přiléhavý v této souvislosti pokládá Ústavní soud odkaz stěžovatele na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 114/06 ze dne 19. 4. 2007 (N 70/45 SbNU 127), který se zabýval otázkou nákladů řízení v řízení o soudním prodeji zástavy dle dříve platných ustanovení § 200y až 200za občanského soudního řádu. Ústavní soud v něm tehdy připomněl, že řízení o soudním prodeji zástavy není totiž řízením zcela samostatným, ale tvoří jeden celek s navazujícím vykonávacím řízením, a dospěl k závěru, že s ohledem na povahu a omezení, která takové řízení provázejí (zejm. omezené možnosti obrany zástavního dlužníka), se jeví jako spravedlivé, aby o nákladech řízení, které vznikly v rámci řízení o soudním prodeji zástavy, bylo rozhodováno až v rámci exekuce, tedy poté, co bude postaveno najisto, zda bylo v řízení o soudním prodeji zástavy rozhodnuto po právu.

9. Zmíněná paralela se do značné míry nabízí i v nynějším případě při rozhodování o návrhu na odklad provedení exekuce. I toto rozhodování je převážně spjato s vlastním osudem exekuce, konkrétně především s možností jejího zastavení (viz § 266 odst. 2 a § 268 o. s. ř. ve spojení s § 52 odst. 1 ex. ř.). Dojde-li vskutku k zastavení exekuce, rozhodne soud o náhradě nákladů, které účastníkům v jejím průběhu vznikly, podle toho, z jakého důvodu k zastavení exekuce došlo (srov. § 271 o. s. ř.). To je ostatně i případ stěžovatele a vedlejšího účastníka. Exekuci městský soud odložil právě z důvodu, že v řízení vedeném u Okresního soudu Plzeň-jih pod sp. zn. 11 C 252/2018 je veden spor o (ne)existenci zástavního práva, který se týká samotné podstaty exekučního titulu, který je podkladem exekuce. Druhý důvod odložení exekuce městský soud spatřuje v tom, že exekuční soud dosud v rámci řízení o návrhu vedlejšího účastníka na zastavení exekuce nevypořádal námitku promlčení zástavního práva, jež je potenciálně způsobilá přivodit zastavení exekuce podle § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř. Teprve výsledek těchto řízení ukáže, který z účastníků exekučního řízení byl ve skutečnosti celkově úspěšný. V případě úspěchu vedlejšího účastníka jako povinného bude o jeho nákladech, včetně nákladů vynaložených ve věci návrhu na odklad exekuce, rozhodnuto v usnesení o zastavení exekuce, naproti tomu v případě úspěchu stěžovatele jako oprávněného bude tyto náklady vymáhat soudní exekutor po skončení exekuce dle § 87 a násl. ex. ř.

10. Ústavní soud nepřehlédl, že odklad exekuce mohou založit i důvody uvedené v ustanovení § 266 odst. 1 o. s. ř., tedy možné nepříznivé následky exekuce na postavení povinného nebo příslušníky jeho rodiny. Takový návrh na odklad exekuce může být důvodný, aniž to přitom má vliv na úspěch exekuce. V takovém případě je třeba rozhodnout o případných nákladech „dočasně úspěšného“ povinného podle širších okolností konkrétního případu. Rozhodne-li se mu soud tyto náklady přiznat, je třeba, aby se svým úmyslem seznámil oprávněného a umožnil mu vyjádřit se k takovému postupu, a to tím spíše, jde-li o rozhodnutí odvolacího soudu, proti němuž již oprávněný nemá možnost podat žádný opravný prostředek (za nějž nelze ústavní stížnost pokládat).

11. Ve světle řečeného tudíž Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti a přistoupil dle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu ke zrušení výroku pod bodem II napadeného usnesení Městského soudu v Praze. V dalším je městský soud vázán právním názorem Ústavního soudu vysloveným v tomto nálezu (čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky).

# Č. 121
# Vědomé nerespektování názoru Ústavního soudu Nejvyšším soudem bez předložení náležité ústavněprávní oponentury
# (sp. zn. IV. ÚS 2932/18 ze dne 28. června 2019)

**Závisí-li dovoláním napadené rozhodnutí na řešení otázky hmotného a procesního práva s ústavní relevancí, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od rozhodovací praxe Ústavního soudu, pak nerespektování právního názoru Ústavního soudu vyjádřeného v jeho nálezu (čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky) zakládá porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a představuje současně nerespektování povinnosti obecných soudů poskytovat ochranu základním právům a svobodám podle čl. 4 Ústavy České republiky.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jaromíra Jirsy a soudců Jana Filipa (soudce zpravodaj) a Pavla Rychetského o ústavní stížnosti stěžovatelů 1. města Smečna, sídlem nám. T. G. Masaryka 12, Smečno, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Dvořákem, advokátem, sídlem Gorkého 502, Kladno, a 2. J. S., zastoupeného opatrovníkem městem Smečnem, sídlem nám. T. G. Masaryka 12, Smečno, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Dvořákem, advokátem, sídlem Gorkého 502, Kladno, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. června 2018 č. j. 30 Cdo 2197/2018-280, usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 5. dubna 2018 č. j. 24 Co 70/2018-272 a usnesení Okresního soudu v Kladně ze dne 16. února 2018 č. j. 42 P 210/95-253, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Praze a Okresního soudu v Kladně jako účastníků řízení, takto:

**I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 20. června 2018 č. j. 30 Cdo 2197/2018-280 bylo porušeno ústavně zaručené právo 1. stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky.**

**II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. června 2018 č. j. 30 Cdo 2197/2018-280 se ruší.**

**III. Ve zbývající části se ústavní stížnost odmítá.**

## Odůvodnění

### I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Stěžovatelé se ústavní stížností domáhají 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“) zrušení shora uvedených soudních rozhodnutí, neboť mají za to, že jimi došlo k porušení jejich ústavně zaručených práv podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle čl. 90 Ústavy a podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Z ústavní stížnosti, jakož i z obsahu napadených rozhodnutí a z vyžádaného soudního spisu se podává, že Okresní soud v Kladně (dále jen „okresní soud“) usnesením ze dne 16. 1.

2018 č. j. 42 P 210/95-253 jmenoval pro řízení o svéprávnosti a opatrovnictví podle § 37 odst. 1 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, (dále jen „z. ř. s.“) 2. stěžovateli (tj. posuzovanému) procesního opatrovníka, a to Mgr. Martinu Stínkovou, advokátku, sídlem Průchodní 346, Kladno.

3. Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) k odvolání 1. stěžovatele (tj. hmotněprávního opatrovníka 2. stěžovatele) usnesením ze dne 5. 4. 2018 č. j. 24 Co 70/2018-272 výše rubrikované usnesení okresního soudu potvrdil, neboť dospěl k závěru, že v řízení o svéprávnosti je vždy dána potencialita střetu zájmu hmotněprávního opatrovníka a posuzované osoby, a jmenování procesního opatrovníka posuzované osobě je tak i v souladu s § 460 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

4. K dovolání 1. stěžovatele rozhodl Nejvyšší soud usnesením ze dne 20. 6. 2018 č. j. 30 Cdo 2197/2018-280 tak, že jeho dovolání jako nepřípustné odmítl, a zdůraznil, že je podle něho zřejmé, že naprosto zcela neurčitě formulované zdůvodnění dovozované přípustnosti dovolání v dané věci nemůže obstát. Nejvyšší soud dále uvedl, že pokud by snad 1. stěžovatel měl na mysli případ přípustnosti dovolání vycházející z eventuální úvahy, že daná právní otázka dosud nebyla Nejvyšším soudem řešena, pak je třeba připomenout skutečnost, že ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek bylo pod č. 1/2016 zveřejněno rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 11. 2014 sp. zn. 8 Co 2017/2014, které bylo projednáno a k uveřejnění schváleno kolegiem občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu dne 11. 11. 2015 s právní větou: „V řízení o svéprávnosti soud jmenuje posuzovanému opatrovníka podle ustanovení § 37 odst. 1 z. ř. s., i když má stálého (‚hmotněprávního‘) opatrovníka.“ Od uvedené zásady se Nejvyšší soud přitom nemá důvod odchylovat. Je pak třeba dle Nejvyššího soudu zdůraznit, že pouhá polemika dovolatele s právním posouzením věci odvolacím soudem přípustnost dovolání ve smyslu § 237 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“) nezakládá.

## II. Argumentace stěžovatelů

5. Stěžovatelé spatřují porušení svých ústavně garantovaných práv zejména v tom, že okresní soud ustanovil 2. stěžovateli procesního opatrovníka automaticky a bezdůvodně, ačkoli v daném případě nebyl dán konflikt zájmů 1. stěžovatele jako dosavadního opatrovníka se zájmy 2. stěžovatele, a krajský soud toto jeho počínání posvětil. Okresní soud vůbec neodůvodnil své rozhodnutí, krajský soud své rozhodnutí sice odůvodnil, avšak dle mínění stěžovatelů nedostatečně a nesprávně, přičemž Nejvyšší soud, přestože 1. stěžovatel ve svém dovolání dostatečně určitě vymezil důvody, pro které shledával své dovolání přípustným, se tímto dovoláním odmítl zabývat. První stěžovatel totiž podle svého přesvědčení naprosto určitě vymezil otázku podle § 237 o. s. ř., neboť ve svém dovolání uvedl: „Dovolatel tedy předkládá dovolacímu soudu k řešení právní otázku, zda má být posuzovanému ustanoven procesní opatrovník i za situace, kdy má hmotněprávního opatrovníka, který mu byl již dříve ustanoven, a to přesto, že v řízení o omezení (přezkumu) svéprávnosti nebyla zjištěna a konstatována konkrétní kolize (konkrétní ohrožení či střet) zájmů posuzovaného a dříve ustanoveného opatrovníka.“ Současně 1. stěžovatel uvedl, že dle jeho názoru se při řešení této otázky krajský soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu, resp. že je tato řešena Nejvyšším soudem rozdílně s tím, že uvedená právní otázka má být dle 1. stěžovatele řešena jinak, než jak ji řeší odkazované rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 11. 2014 sp. zn. 8 Co 2017/2014. Konkrétní rozhodnutí, od nichž se rozhodnutí krajského soudu odchyluje, pak vyplývá z následného textu dovolání, kde 1. stěžovatel odkazuje na rozhodnutí jak Nejvyššího soudu, tak Ústavního soudu, přičemž zejména odkazuje na bod 32 nálezu ze dne 29. 11. 2017 sp. zn. IV. ÚS 1583/16 (N 223/87 SbNU 551), ze kterého plyne, že předtím, než soud ustanoví kolizního opatrovníka pro řízení, je povinen zjistit a postavit najisto,

zda v řízení skutečně existuje střet zájmů opatrovníka a posuzované osoby. Z uvedených důvodů se stěžovatelé domáhají zrušení napadených soudních rozhodnutí.

## III. Vyjádření účastníků a replika stěžovatelů

6. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům řízení. Dále si Ústavní soud připojil spis vedený okresním soudem.

7. Nejvyšší soud se ve svém vyjádření odvolal na obsah napadeného rozhodnutí, přičemž konstatoval, že se nedomnívá, že by jím byla dotčena ústavně garantovaná práva stěžovatelů.

8. Krajský soud zdůraznil, že jednal v souladu s publikovaným rozhodnutím Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 11. 2014 sp. zn. 8 Co 2017/2014, se kterým se ztotožňuje a správnost tam uvedených (i svých) závěrů odůvodňuje. Dále krajský soud doplnil, že v této konkrétní věci je pak ještě nutno dodat specifika týkající se právě tohoto konkrétního řízení. Z obsahu spisu, postupu okresního soudu i z úvah krajského soudu je totiž zřejmé, že není vyloučeno, aby omezení svéprávnosti bylo (alespoň částečně) nahrazeno mírnějším opatřením podle § 39 z. ř. s. Rozhodnutí o omezení svéprávnosti, resp. o stanovení jeho rozsahu, tak může být závislé i na tom, zda existuje v úvahu přicházející osoba opatrovníka pro zřízení opatrovnictví jako subsidiárního opatření podle § 39 z. ř. s., rozhodnutí o jmenování opatrovníka podle § 39 z. ř. s. je pak rozhodnutím, jímž se rozhoduje ve věci svéprávnosti posuzované osoby. Proto krajský soud ve své praxi zastává názor, že v takovém řízení, kde rozhoduje i o mírnějším opatření podle § 39 z. ř. s., které nahrazuje omezení svéprávnosti, musí být účastníkem řízení i uvažovaný opatrovník, neboť jeho práv a povinností se takové řízení (o svéprávnost) přímo týká. Nastává pak situace, v níž je podle § 6 z. ř. s. soudem uvažovaný opatrovník pro účely rozhodnutí podle § 39 z. ř. s. ze zákona účastníkem řízení (o svéprávnost). Stojí-li v řízení vedle sebe jako samostatný účastník jak osoba posuzovaná, tak i osoba přicházející do úvahy pro opatrovnictví podle § 39 z. ř. s., pak již z podstaty tohoto postavení v řízení je dán konflikt zájmů i podle § 32 odst. 2 o. s. ř. a taková osoba nemůže vykonávat funkci procesního opatrovníka osoby posuzované.

9. Soudce zpravodaj zaslal rubrikovaná vyjádření stěžovatelům na vědomí a k replice. Stěžovatelé setrvali na svých právních názorech vyjádřených v ústavní stížnosti a domáhají se zrušení napadených rozhodnutí.

## IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

10. Ústavní soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny procesní předpoklady projednání ústavní stížnosti. Dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnými stěžovateli, kteří byli účastníky řízení, ve kterých byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelé jsou právně zastoupeni v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a jejich ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť vyčerpali všechny zákonné prostředky k ochraně svého práva.

## V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

11. Ústavní soud připomíná, že je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který stojí mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy), a že vzhledem k tomu jej nelze, vykonává-li svoji pravomoc tak, že podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí, považovat za další, „superrevizní“ instanci v systému obecné justice oprávněnou svým vlastním rozhodováním (nepřímo) nahrazovat rozhodování obecných soudů; jeho úkolem je toliko přezkoumat ústavnost soudních rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo. Vzhledem k tomu je nutno vycházet z pravidla, že vedení řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad podústavního práva a jeho aplikace na jednotlivý případ jsou v zásadě věcí obecných soudů, a o zásahu

Ústavního soudu do jejich rozhodovací činnosti lze uvažovat za situace, kdy je jejich rozhodování stiženo vadami, které mají za následek porušení ústavnosti (tzv. kvalifikované vady); o jaké vady přitom jde, lze zjistit z judikatury Ústavního soudu.

12. Proces interpretace a aplikace tzv. podústavního práva pak bývá stižen takovouto vadou zpravidla tehdy, jestliže obecné soudy nezohlední správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného základního práva (svobody) na posuzovanou věc, nebo se dopustí – z hlediska spravedlivého procesu – neakceptovatelné „libovůle“ spočívající buď v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy, nebo ve zjevném a neodůvodněném vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, resp. který odpovídá všeobecně akceptovanému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů [nález ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz].

## V. a) Dosavadní judikatura k předmětné právní otázce

13. Projednávaná věc se v relevantních aspektech plně identifikuje s těmi, o nichž Ústavní soud již rozhodl, a to zejména nálezy ze dne 5. 12. 2016 sp. zn. IV. ÚS 1580/16 (N 231/83 SbNU 593), ze dne 18. 4. 2017 sp. zn. IV. ÚS 1584/16 (N 61/85 SbNU 129), ze dne 17. 10. 2017 sp. zn. I. ÚS 1581/16 (N 189/87 SbNU 135) a ze dne 5. 12. 2017 sp. zn. IV. ÚS 1582/16 (N 225/87 SbNU 573). Především je pak pro nyní posuzovanou věc klíčový bod 32 nálezu ze dne 29. 11. 2017 sp. zn. IV. ÚS 1583/16, podle kterého je s odkazem na § 460 občanského zákoníku nutné dojít k závěru, že předtím, než soud ustanoví kolizního opatrovníka pro řízení, je povinen zjistit a postavit najisto, zda v řízení skutečně existuje střet zájmů opatrovníka a posuzované osoby.

14. Ústavní soud shledává, že jeho uvedený závěr vyjádřený v citovaném nálezu je ve zjevném rozporu s rozhodnutím Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 11. 2014 sp. zn. 8 Co 2017/2014, které bylo projednáno a k uveřejnění schváleno kolegiem občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu dne 11. 11. 2015 (a publikováno ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 1/2016) s právní větou: „V řízení o svéprávnosti soud jmenuje posuzovanému opatrovníka podle ustanovení § 37 odst. 1 z. ř. s., i když má stálého (‚hmotněprávního‘) opatrovníka.“, na které odkázal jak krajský soud, tak i Nejvyšší soud v nyní projednávané věci. Ústavní soud totiž vychází z teze, že je povinností obecných soudů posuzovat (a najisto prokázat) eventualitu střetu zájmů hmotněprávního opatrovníka a posuzované osoby, namísto toho krajský soud a Nejvyšší soud vychází z teze, že se procesní opatrovník jmenuje posuzovanému vždy, a to i když má stálého (hmotněprávního) opatrovníka.

## V. b) Závaznost právního názoru Ústavního soudu a možnost jeho překonání obecnými soudy

15. Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby. Ústavní soud dává konstantně najevo, že tento příkaz platí i pro něj samotného [srov. např. nález ze dne 12. 6. 1997 sp. zn. IV. ÚS 197/96 (N 77/8 SbNU 243)], což se uplatní i ve vztahu k odůvodnění předpokladů pro otevření ústavněprávního přezkumu postupem předepsaným podle § 23 zákona o Ústavním soudu, ke kterému však rozhodující senát Ústavního soudu v nyní přezkoumávané věci neshledal důvody.

16. Ve své nálezové judikatuře Ústavní soud však nevylučuje ani takovou situaci, že se soudy od závazného právního názoru Ústavního soudu odchýlí, a to např. z důvodu změny společenských podmínek dotýkajících se daných skutkových situací [nález Ústavního soudu ze dne 21. 11. 1996 sp. zn. IV. ÚS 200/96 (N 123/6 SbNU 387)]. Z rozhodovací praxe Ústavního soudu [srov. nález ze dne 13. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465)] také vyplývá, že obecné soudy mohou mít výjimečně možnost vyjádřit na řešení nějaké věci jiný právní názor, než k jakému dříve dospěl Ústavní soud, je-li pro takovou výjimku dán náležitý

důvod a dostatečné odůvodnění [nález ze dne 25. 1. 2005 sp. zn. III. ÚS 252/04 (N 16/36 SbNU 173)], zejména je-li v projednávané věci pravděpodobné, že proti rozhodnutí obecného soudu bude podána ústavní stížnost, čímž se řešený problém znovu ocitne v rozhodovací pravomoci Ústavního soudu. Chce-li proto obecný soud takto (oproti dispozici čl. 89 odst. 2 Ústavy) postupovat, musí svůj výjimečný postup náležitě odůvodnit v rovině ústavněprávní argumentace již v rámci samotného odůvodnění svého rozhodnutí, kdy může Ústavnímu soudu nabídnout pro ústavní pořádek a právní řád jako významový celek konformnější výkladové alternativy. Takový postup, i když Ústavní soud nakonec předestřené výkladové alternativy nebude akceptovat, nebude považován za porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy [srov. nález ze dne 13. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465)], i když jinak bude nutno rozhodnutí obecného soudu třeba zrušit, setrvá-li Ústavní soud na svém právním názoru, jak jej již dříve vyslovil. O takovou situaci však v posuzované věci ze strany Nejvyššího soudu nešlo.

17. Samotný nesouhlas Nejvyššího soudu s právním názorem Ústavního soudu a jeho nereflektování při rozhodování nemohou být samy o sobě považovány bez dalšího za porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy, je-li tento nesouhlas vyjádřen již v samotném odůvodnění rozhodnutí, kdy si je Nejvyšší soud při rozhodování vědom toho, že bude postupovat v rozporu s právním názorem Ústavního soudu, a že vůči němu proto předkládá náležitou ústavněprávní oponenturu; druhou (méně problematickou) možností je v případě pochybností o ústavně konformním výkladu zákona podaného Ústavním soudem postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

18. V ústavní stížností napadeném usnesení Nejvyššího soudu však jakákoliv ústavněprávní argumentace, natož přesvědčivě konkurující přinejmenším obecně platným tezím vyloženým zejména v nálezu ze dne 29. 11. 2017 sp. zn. IV. ÚS 1583/16, obsažena není. Nejvyšší soud se s argumentací Ústavního soudu totiž ve svém rozhodnutí nikterak nevypořádává a pouze povšechně konstatuje, že se „od uvedené zásady [vyjádřené v publikovaném rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 11. 2014 sp. zn. 8 Co 2017/2014 – pozn. Ústavního soudu] Nejvyšší soud přitom nemá důvod odchylovat“. Takovéto prosté konstatování Nejvyššího soudu rozhodně nemůže naplňovat výše uvedené podmínky stanovené judikaturou Ústavního soudu pro vytvoření možnosti pro překonání právních závěrů Ústavního soudu obecnými soudy. Ústavní soud shledává, že napadené usnesení Nejvyššího soudu neobsahuje takové přesvědčivé a na ústavních východiscích založené odůvodnění přesvědčující Ústavní soud o nutnosti modifikovat jím dříve vyslovený právní názor. Závěr Nejvyššího soudu, podle kterého nemá důvod odchylovat se od řešení vyjádřeného v rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích (viz blíže sub 4), proto z hlediska judikatury Ústavního soudu neobstojí, neboť dovoláním napadené rozhodnutí záviselo na řešení otázky hmotného a procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od rozhodovací praxe Ústavního soudu [viz k tomu obecněji zejména bod 17 nálezu ze dne 1. 11. 2016 sp. zn. III. ÚS 1594/16 (N 205/83 SbNU 269)].

19. Ústavní soud tak shledává, že nevzal-li Nejvyšší soud ústavněprávní výklad vyložený ve výše citovaných nálezech Ústavního soudu v potaz, resp. se jím vůbec nezabýval, porušil tím, vzhledem ke smyslu a účelu efektivního a smysluplného koncentrovaného (specializovaného) ústavního soudnictví, majícího nezanedbatelnou funkci při sjednocování judikatury v oblasti ústavně zaručených kautel, maximu plynoucí z čl. 89 odst. 2 Ústavy, dle níž vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány a osoby. Nerespektování právního názoru Ústavního soudu ze strany orgánu veřejné moci nadto zakládá porušení principu rovnosti, jakož i dotčení v právní jistotě občanů [srov. např. nálezy ze dne 12. 9. 1995 sp. zn. II. ÚS 76/95 (N 47/4 SbNU 27), ze dne 11. 7. 1996 sp. zn. III. ÚS 127/96 (N 68/5 SbNU 519), ze dne 18. 3. 1997 sp. zn. I. ÚS 70/96 (N 29/7 SbNU 191), ze dne 1. 10. 1998 sp. zn. III. ÚS 187/98 (N 112/12 SbNU 121), ze dne 9. 7. 1998 sp. zn. III. ÚS 206/98 (N 80/11 SbNU 231) či ze dne 12. 4. 2001 sp. zn. III. ÚS 648/2000 (N 60/22 SbNU 39) a další].

20. Na základě výše uvedeného Ústavní soud ve vztahu k 1. stěžovateli dále shledává, že v posuzované věci Nejvyšší soud nepřihlédl k jasně a srozumitelně vyjádřené právní otázce, kterou 1. stěžovatel uvedl ve svém dovolání (pro její znění srov. sub 5 nálezu a č. l. 277 vyžádaného soudního spisu), přičemž 1. stěžovatele správně Nejvyšší soud upozornil na zjevný judikatorní rozpor v této otázce (srov. sub 14 nálezu). Protože Nejvyšší soud se s takto formulovaným dovolacím důvodem věcně nevypořádal, popř. se výše nastíněným postupem nevymezil proti právnímu názoru Ústavního soudu, tak chybně a v rozporu s ústavními kautelami práva na řádný proces rozhodl o nepřípustnosti dovolání 1. stěžovatele podle § 237 o. s. ř., čímž porušil jeho právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

## VI. Závěr

21. Z důvodu porušení čl. 36 odst. 1 Listiny Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti 1. stěžovatele vyhověl, jelikož napadeným usnesením ze dne 20. 6. 2018 č. j. 30 Cdo 2197/2018-280 rozhodl Nejvyšší soud toliko o dovolání 1. stěžovatele.

22. Ve vztahu k ostatním napadeným rozhodnutím (usnesení krajského soudu ze dne 5. 4. 2018 č. j. 24 Co 70/2018-272 a okresního soudu ze dne 16. 2. 2018 č. j. 42 P 210/95-253) a ve vztahu k 2. stěžovateli Ústavní soud konstatuje, že z důvodu minimalizace zásahů Ústavního soudu do činnosti jiných orgánů veřejné moci bylo namístě zrušit pouze napadené usnesení Nejvyššího soudu [srov. k tomu nálezy ze dne 11. 6. 2009 sp. zn. II. ÚS 289/06 (N 138/53 SbNU 717), ze dne 5. 10. 2011 sp. zn. I. ÚS 1531/11 (N 172/63 SbNU 19) či ze dne 20. 12. 2016 sp. zn. III. ÚS 3067/13 (N 247/83 SbNU 855)]. Zde Ústavní soud připomíná svůj právní názor vyjádřený v nálezu ze dne 10. 4. 2014 sp. zn. III. ÚS 3725/13 (N 55/73 SbNU 89), podle kterého sjednocování judikatury obecných soudů ve věcech bez ústavní relevance Ústavnímu soudu nepřísluší. Proto ani v této věci neposuzuje samotná skutková a právní zjištění z hlediska posouzení dovolacích námitek (s respektem k § 239 o. s. ř.), nýbrž jen to, zda a v jaké míře byla přitom zachována ústavní konformita rozhodování Nejvyššího soudu. Úkolem Ústavního soudu přitom není vstupovat do oblasti kognice obecných soudů, a proto může posoudit pouze otázku dodržení ústavních kautel řádně vedeného soudního řízení, nikoli však předjímat jeho budoucí výsledek založený na ústavně konformním výkladu právních předpisů obecnými soudy.

23. Ústavní soud proto napadené usnesení Nejvyššího soudu podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil. Ve zbývající části ústavní stížnost podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu jako nepřípustnou odmítl, neboť rozhodnutí okresního soudu a krajského soudu budou předmětem nového posouzení ze strany Nejvyššího soudu. Takto rozhodl bez ústního jednání, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

# Č. 122
# Odměna ustanoveného advokáta za zastupování vůči státu
# (sp. zn. IV. ÚS 433/19 ze dne 28. června 2019)

**Porušením práva na odměnu za poskytnutí právních služeb podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod není, má-li právo na zaplacení hotových výdajů a odměny za zastupování vůči státu podle § 140 odst. 2 občanského soudního řádu jen ten advokát, který byl účastníku ustanoven. Vyplývá-li však z judikatury Nejvyššího soudu, že odměna právnímu zástupci přísluší také za úkony, které byly učiněny ještě před jeho ustanovením a které byly nutné k tomu, aby soud mohl rozhodnout o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení právního zástupce, je porušením základního práva stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s jeho právem podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právem na ochranu vlastnictví podle čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod postup obecných soudů, které takový právní názor nerespektovaly ani se od něj ve svých rozhodnutích nikterak nedistancovaly či se vůči němu argumentačně nevymezily.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jaromíra Jirsy a soudců Jana Filipa (soudce zpravodaj) a Pavla Rychetského o ústavní stížnosti stěžovatele JUDr. Petra Rittera, advokáta, sídlem Riegrova 376/12, Olomouc, proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 30. října 2018 č. j. 69 Co 292/2018-1058 a usnesení Okresního soudu v Olomouci ze dne 31. srpna 2018 č. j. 25 C 118/2012-1044, za účasti Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci a Okresního soudu v Olomouci jako účastníků řízení, takto:

**I. Usneseními Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 30. října 2018 č. j. 69 Co 292/2018-1058 a Okresního soudu v Olomouci ze dne 31. srpna 2018 č. j. 25 C 118/2012-1044 bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s jeho právem podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právem na ochranu vlastnictví podle čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.**

**II. Usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 30. října 2018 č. j. 69 Co 292/2018-1058 a Okresního soudu v Olomouci ze dne 31. srpna 2018 č. j. 25 C 118/2012-1044 se ruší.**

## Odůvodnění

### I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností se 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“) stěžovatel domáhá zrušení napadených

soudních rozhodnutí a tvrdí, že jimi byla porušena jeho práva podle čl. 28 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z ústavní stížnosti, jakož i z napadených rozhodnutí a vyžádaného soudního spisu se podává, že usnesením Okresního soudu v Olomouci (dále jen „okresní soud“) ze dne 14. 5. 2012 č. j. 25 C 118/2012-52 bylo rozhodnuto, že žalobci v řízení před okresním soudem byl ustanoven k ochraně jeho zájmů zástupce z řad advokátů, a to stěžovatel. Usnesení nabylo právní moci ve výroku ohledně ustanovení právního zástupce dne 1. 6. 2012.

3. Okresní soud rozhodl usnesením ze dne 31. 8. 2018 č. j. 25 C 118/2012-1044 tak, že se určuje právnímu zástupci žalobce – tj. stěžovateli – odměna za zastupování ve výši 71 269 Kč (výrok I) a že odměna bude proplacena po právní moci tohoto usnesení ze státních prostředků (výrok II). Okresní soud mj. uvedl, že přezkoumal vyúčtování ustanoveného právního zástupce (stěžovatele) a konstatoval, že vzhledem k tomu, že stěžovatel byl žalobci ustanoven právním zástupcem až ke dni 1. 6. 2012, tak stěžovateli nemůže být přiznána odměna zástupce za převzetí právního zastoupení dne 23. 8. 2011 a sepis žaloby ze dne 26. 3. 2012, když v této době nebyl zástupce (stěžovatel) žalobci ustanoven soudem, ale jednal na základě předložené plné moci.

4. Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“) usnesením ze dne 30. 10. 2018 č. j. 69 Co 292/2018-1058 výše rubrikované usnesení okresního soudu potvrdil. Krajský soud zejména uvedl, že stěžovateli nelze přisvědčit v tom, že by bylo možno přiznat odměnu za úkony učiněné předtím, než byl zástupcem ustanoven. Takovou možnost nelze dovodit ani z § 138 odst. 1 a 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“), neboť zpětné osvobození se vztahuje toliko na osvobození od soudních poplatků. Nevztahuje se však na odměnu za úkony posléze ustanoveného advokáta. Jestliže stěžovatel vystupoval v řízení na základě plné moci, pak mu odměna za úkony učiněné na základě plné moci předtím, než byl v řízení ustanoven, přiznána být nemůže.

## II. Argumentace stěžovatele

5. Stěžovatel je přesvědčen, že postupem obecných soudů došlo k zásahu do jeho výše uvedených práv, přičemž uvádí, že soud ustanovuje účastníkovi řízení právního zástupce obvykle z toho důvodu, a tak tomu bylo i v tomto případě, že účastník není schopen sám před soudem plnohodnotně jednat, podávat soudu písemné návrhy, tedy není schopen ani napsat a podat žalobu. Proto právní problém s takovým občanem nejdříve musí projednat advokát, a dojde-li k závěru, že je toho k obraně práv občana zapotřebí, žalobu jménem občana vypracuje a podá na soud. Teprve poté dochází k rozhodnutí o osvobození od soudních poplatků a poučení podle § 30 odst. 1 o. s. ř. o možnosti podat žádost o ustanovení právního zástupce. Ustanovit právního zástupce občanovi před podáním žaloby soudy odmítají a stejně tak odmítají občanovi žalobu sepsat samy. V mnohých případech by k vyřízení žádosti o ustanovení právního zástupce před podáním žaloby ani vzhledem k běhu zákonných lhůt nebyl čas. Není-li občan sám schopen před soudem jednat, stejně by nejspíš požádal o pomoc se sepisem podobné žádosti o přiznání osvobození od soudních poplatků a ustanovení právního zástupce, tedy před zahájením řízení, advokáta. Postup obecných soudů v této věci však byl v jednoznačném rozporu s § 138 odst. 1 a 3 o. s. ř., pročež se stěžovatel domáhá zrušení napadených soudních rozhodnutí.

## III. Vyjádření účastníků řízení a replika stěžovatele

6. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům řízení.

7. Krajský soud ve svém vyjádření uvedl, že argumentace použitá v ústavní stížnosti nemá podle jeho názoru ústavněprávní relevanci, neboť stěžovatel fakticky toliko zpochybňuje

právní závěr krajského soudu vyvozený z výkladu § 138 odst. 1 a 3 o. s. ř., že zpětná účinnost se vztahuje toliko na osvobození od soudních poplatků. Krajský soud setrvává na svém názoru, že odměna za zastupování náleží zástupci ustanovenému podle § 30 o. s. ř. až za úkony právní služby provedené po právní moci usnesení o jeho ustanovení, proto navrhuje ústavní stížnost, která nedosahuje ústavněprávní roviny, odmítnout.

8. Okresní soud ve svém vyjádření toliko odkázal na obsah svého napadeného rozhodnutí.

9. Výše rubrikovaná vyjádření byla stěžovateli zaslána k replice, který Ústavnímu soudu sdělil, že setrvává na své právní argumentaci, a zdůraznil, že soud o žádosti o ustanovení právního zástupce rozhoduje až v průběhu řízení. To se zahajuje podáním návrhu na jeho zahájení. Tento návrh však obvykle není účastník schopen vypracovat sám, takže bez ustanoveného zástupce by nejspíš podán nebyl a nebylo by ani zahájeno řízení. To by mohlo mít pro žalobce nepříznivé důsledky, zejména při zmeškání některé z rozhodných lhůt. Mnohdy usnesení o ustanovení zástupce nabývá z různých důvodů právní moci až v průběhu řízení, po koncentraci, nebo někdy i po právní moci rozhodnutí ve věci samé. V takových případech by bylo právo na právní pomoc v řízení před soudy (čl. 37 Listiny) zmařeno. Z uvedených důvodů na své ústavní stížnosti setrvává.

## IV. Procesní předpoklady projednání ústavní stížnosti

10. Ústavní soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny procesní předpoklady projednání ústavní stížnosti. Dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je advokátem, tudíž nemusí být právně zastoupen jiným advokátem [srov. stanovisko pléna ze dne 8. 10. 2015 sp. zn. Pl. ÚS-st. 42/15 (ST 42/79 SbNU 637; 290/2015 Sb.); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz] a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

## V. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

11. Ústavní soud předně konstatuje, že rozhodování o odměně advokáta coby ustanoveného zástupce či opatrovníka podle § 140 odst. 2 o. s. ř. je co do podstaty odlišné od rozhodování o náhradě nákladů řízení účastníků řízení podle § 142 a násl. o. s. ř., byť v obou případech zpravidla jde především o odměnu a hotové výlohy advokáta. Je totiž třeba vyjít z toho, že je-li účastníku řízení ustanoven zástupcem advokát, platí jeho hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Stát se v takovém případě de facto ocitá v roli advokátova klienta, a tudíž i jejich vzájemný vztah je nutno posuzovat podle příslušných ustanovení vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, a jiný postup v takovém případě zpravidla nelze považovat za správný a spravedlivý [srov. nález ze dne 11. 4. 2006 sp. zn. IV. ÚS 763/05 (N 82/41 SbNU 79)].

12. Úvahy krajského soudu, jak je vyjádřil ve svém vyjádření k ústavní stížnosti, o principiální podružnosti rozhodování o náhradě nákladů řízení z hlediska zachování práva na spravedlivý proces tedy v daném případě nejsou namístě. Jde totiž o výkon povolání (podnikatelské činnosti) podle čl. 26 odst. 1 Listiny, jež je pod ochranou moci soudní. Odlišnosti plynoucí z povahy věci a odborné zdatnosti účastníků řízení v žádném případě nemohou odůvodnit zásadní omezení všech základních postulátů řádného soudního řízení, jež vyplývají z ústavního pořádku.

13. Z vyžádaného soudního spisu Ústavní soud zjistil, že žalobce zastoupený stěžovatelem na základě plné moci ze dne 20. 3. 2012 (založené na č. l. 4 soudního spisu) podal k okresnímu soudu přípis ze dne 26. 3. 2012 označený jako „návrh na vydání platebního

rozkazu a žádost o přiznání osvobození od soudních poplatků a ustanovení právního zástupce“ (založený na č. l. 1 až 3 soudního spisu), ve kterém v části VII odůvodňuje žádost žalobce o přiznání práva na osvobození od soudních poplatků a o ustanovení právního zástupce, a to stěžovatele. Okresní soud usnesením ze dne 14. 5. 2012 č. j. 25 C 118/2012-52 mj. rozhodl, že žalobci byl ustanoven k ochraně jeho zájmů zástupce z řad advokátů, a to stěžovatel. Okresní soud v citovaném usnesení uvedl, že žalobce je těžce zdravotně postižený, nepohyblivý a zcela odkázán na pomoc třetí osoby (byl mu přiznán IV. stupeň závislosti), přičemž není schopen si hradit náklady právního zastoupení v dané věci a nemůže ani v tomto soudním řízení vzhledem ke svému zdravotnímu stavu sám vystupovat a náležitě hájit své zájmy, pročež vyhověl jeho žádosti a ustanovil mu právního zástupce – stěžovatele.

14. Na předmětnou situaci zcela dopadá usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2015 sp. zn. 22 Cdo 2482/2015, podle kterého právo na zaplacení hotových výdajů a odměny za zastupování vůči státu podle § 140 odst. 2 o. s. ř. má jen ten advokát, který byl účastníku ustanoven, a v zásadě jen za úkony, které provedl od ustanovení, a také za úkony, které byly nutné k tomu, aby soud mohl o osvobození od soudních poplatků rozhodnout (tedy především vypracování žádosti o osvobození od nich a související úkony). Ústavní soud shledává, že uvedený výklad předmětného ustanovení provedený Nejvyšším soudem je souladný s právem ustanovených zástupců na spravedlivou odměnu za práci podle čl. 26 odst. 1 Listiny, přičemž v podrobnostech a výkladu jednoduchého práva lze na něj toliko odkázat; Ústavní soud na jeho výkladu neshledal žádné vybočení z výkladových pravidel s ústavní relevancí, které by znamenalo jeho případnou neústavnost. Nejvyšší soud v odůvodnění citovaného usnesení provedl jasný, rozumný a logický výklad předmětného ustanovení [viz nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2012 sp. zn. IV. ÚS 3441/11 (N 61/64 SbNU 723)]. Na tom nic nemění, že stěžovatel se dovolává čl. 28 Listiny, který mj. zaručuje právo zaměstnanců na spravedlivou odměnu za práci. Stěžovatel však nevystupuje v pozici zaměstnance podle zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, nýbrž jako podnikatel podle čl. 26 odst. 1 Listiny, na kterého se vztahují právní předpisy o poskytování právních služeb.

15. Při aplikaci výše uvedeného závěru na nyní posuzovanou věc Ústavní soud konstatuje, že stěžovatel převzal právní zastoupení žalobce a současně s podanou žalobou podal žádost o osvobození od soudních poplatků a ustanovení právního zástupce. Stěžovatel tak ve smyslu citovaného usnesení Nejvyššího soudu provedl úkony nutné k tomu, aby soud mohl o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení právního zástupce vůbec rozhodnout. Neprovedl-li by stěžovatel tyto úkony, okresní soud by vůbec rozhodnout nemohl. Ze soudního spisu je nadto více než patrné, že vzhledem k zdravotnímu stavu žalobce opravdu není představitelné, aby tento i tyto elementární právní úkony (tedy zejména sepsání laického podání žádosti o osvobození od soudních poplatků) zvládl sám. S přihlédnutím k právě uvedenému Ústavní soud shledal, že jak okresní soud, tak krajský soud v nyní posuzované věci výše uvedený právní názor Nejvyššího soudu nerespektovaly, přičemž se ani od něj v napadených rozhodnutích nikterak nedistancovaly či se vůči němu argumentačně nevymezily. Stěžovateli nepřiznaly dva úkony právní služby (blíže sub 3).

16. Otázkou pro Ústavní soud však zůstává, zda toto pochybení obecných soudů (tedy nerespektování judikatury Nejvyššího soudu) zasáhlo do ústavně garantovaných práv stěžovatele. Jak Ústavní soud opakovaně zdůraznil, nikoliv každé porušení norem podústavního práva při jejich aplikaci či interpretaci způsobuje zároveň i porušení základního práva jednotlivce. Avšak jeho porušení v důsledku libovůle (vykonávané např. nerespektováním kogentní normy) anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti, může být způsobilé zasáhnout do základního práva a svobody jednotlivce [srov. nález ze dne 14. 3. 2002 sp. zn. III. ÚS 346/01 (N 30/25 SbNU 237)].

17. Ústavní soud zkoumal, zda napadená rozhodnutí nezasahují do základního práva stěžovatele garantovaného v již zmíněném čl. 26 odst. 1 Listiny (právo podnikat a provozovat

jinou hospodářskou činnost) a v čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), tj. do základního práva na legitimní očekávání v určitý postup orgánů veřejné moci, které bude odpovídat jednoznačnému obsahu právního řádu. Přihlížení k legitimním očekáváním je nepominutelnou dimenzí zákonnosti [srov. např. nález ze dne 20. 6. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 38/04 (N 125/41 SbNU 551; 409/2006 Sb.)].

18. Legitimní očekávání ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě je nejen podle judikatury Ústavního soudu [srov. např. nálezy ze dne 9. 3. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 2/02 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.) nebo ze dne 11. 11. 2003 sp. zn. IV. ÚS 525/02 (N 131/31 SbNU 173) či ze dne 14. 7. 2004 sp. zn. I. ÚS 185/04 (N 94/34 SbNU 19)], ale i judikatury Evropského soudu pro lidská práva (např. rozhodnutí ve věcech *Beyeler proti Itálii* ze dne 5. 1. 2000 č. 33202/96 nebo *Zwierzynski proti Polsku* ze dne 16. 6. 2001 č. 34049/96) integrální součástí ochrany majetkových práv. Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (např. rozhodnutí ve věci *Broniowski proti Polsku* ze dne 22. 6. 2004 č. 31443/96) pojem „majetek“ ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě má autonomní rozsah, který není omezen na konstituované vlastnictví hmotného jmění a není závislý na formální kvalifikaci vnitrostátního práva. Pro účely tohoto ustanovení jsou za „majetková práva“, resp. „majetek“, také považována další práva a zájmy tvořící aktiva (např. pohledávky), na základě jejichž existence může stěžovatel tvrdit, že na jejich splnění má přinejmenším legitimní očekávání (ésperance legitime / legitimate expectation).

19. Ochrana legitimního očekávání jakožto integrální součásti základního práva podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě by měla nalézt reflexi v jednotlivých ustanoveních podústavního práva, resp. v jejich výkladu, který podávají obecné soudy, jež jsou k ochraně základních práv zavázány čl. 4 Ústavy. Proto musí být přijat takový výklad, který šetří smysl a podstatu základního práva legitimního očekávání. Jinak řečeno, legitimní očekávání nepůsobí bezprostředně mezi subjekty občanskoprávních vztahů, nýbrž jde o základní právo zaručené jednotlivcům ústavním pořádkem, které v daném případě působí ve vztahu jednotlivce vůči obecným soudům, tj. státní moci. Soudy jsou pak zavázány (čl. 4 Ústavy) poskytovat tomuto základnímu právu ochranu cestou interpretace a aplikace příslušných norem jednoduchého práva [srov. nález ze dne 11. 4. 2006 sp. zn. IV. ÚS 763/05 (N 82/41 SbNU 79)].

20. V posuzované věci to konkrétně znamená, že stěžovatel se v této souvislosti mohl legitimně spoléhat na to, že obecné soudy v nyní projednávané věci budou postupovat v souladu s právním názorem Nejvyššího soudu vyjádřeným v jeho usnesení ze dne 9. 12. 2015 sp. zn. 22 Cdo 2482/2015.

21. Nárok stěžovatele na přiznání odměny ustanoveného advokáta, ač vznikl v souvislosti s procesem (občanským soudním řízením) a je upraven v předpise procesním, je svou povahou nárokem hmotněprávním [srov. obdobně nález ze dne 30. 11. 2010 sp. zn. I. ÚS 2278/10 (N 240/59 SbNU 443)], a je proto kryt ústavně zaručeným právem legitimního očekávání uspokojení daného nároku. Rozhodování soudů musí respektovat princip proporcionality, který vyžaduje, aby zásahy do základního práva na legitimní očekávání byly minimalizovány na co nejnižší možnou míru, což se nestalo. Jelikož z hlediska ústavnosti odůvodnění rozhodnutí obecných soudů nemůže obstát, nezbývá Ústavnímu soudu než uzavřít, že obecné soudy porušily zákaz libovůle a pravidla fair procesu, když nerespektovaly jednoznačný právní názor vyjádřený v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2015 sp. zn. 22 Cdo 2482/2015, přičemž se ani od něj v napadených rozhodnutích nikterak nedistancovaly či se vůči němu argumentačně nevymezily. Tím zasáhly do základního práva stěžovatele na legitimní očekávání podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, a to ve spojení s jeho právem na podnikání formou poskytování právních služeb podle čl. 26 odst. 1 Listiny, a v důsledku toho mu neposkytly jeho právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

22. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadená usnesení

krajského soudu ze dne 30. 10. 2018 č. j. 69 Co 292/2018-1058 a okresního soudu ze dne 31. 8. 2018 č. j. 25 C 118/2012-1044 zrušil. Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, pročež od něj upustil podle § 44 věty první zákona o Ústavním soudu.

# Č. 123
# Neodůvodnění usnesení Nejvyššího soudu o odkladu právní moci dovoláním napadeného rozhodnutí (sp. zn. IV. ÚS 1527/19 ze dne 28. června 2019)

**I. Podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky plní ústavní stížnost především funkci ochrany subjektivních ústavních práv stěžovatelů. Není však vyloučeno, aby ve výjimečných případech Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti podle čl. 83 Ústavy České republiky o ústavní stížnosti rozhodl nálezem ve formě tzv. akademického výroku, který sice pouze deklaruje porušení ústavně zaručeného práva a svobody stěžovatele, avšak současně – vyžadují-li to zájmy ochrany ústavního pořádku obecně a přesahuje-li takový postup osobní zájem stěžovatele – zajistí potřebu výkladu ústavních předpisů a jeho promítnutí do ústavně konformní aplikace podústavního práva, čímž posílí legitimní očekávání v budoucí jednotné rozhodování orgánů veřejné moci v obdobných případech jako důležitou součást právní jistoty jednotlivců.**

**II. Neodůvodní-li vůbec Nejvyšší soud své usnesení o odložení právní moci dovoláním napadeného rozhodnutí podle § 243 písm. b) občanského soudního řádu, ač mu to občanský soudní řád neumožňuje (§ 169 odst. 2 občanského soudního řádu), jde o rozhodnutí nepřezkoumatelné, což je projevem libovůle v soudním rozhodování, a tudíž v rozporu s požadavky, které vyplývají z (normativního) pojmu právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky) a jeho zásad zakotvených v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jaromíra Jirsy a soudců Jana Filipa (soudce zpravodaj) a Pavla Rychetského o ústavní stížnosti stěžovatelky obchodní korporace Mlýn Bělkovice, s. r. o., sídlem Novinářská 1113/3, Ostrava, zastoupené Mgr. Hanou Kuncovou, advokátkou, sídlem Marie Cibulkové 394/19, Praha 4 – Nusle, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. dubna 2019 č. j. 27 Cdo 2645/2018-319, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení a obchodní korporace Stavební firma Mahovský, s. r. o., sídlem Dolní Moravice 8, zastoupené Mgr. Ivanou Mičkeovou, advokátkou, sídlem Kmochova 517/2, Praha 5 – Smíchov, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 10. dubna 2019 č. j. 27 Cdo 2645/2018-319 bylo porušeno stěžovatelčino ústavně zaručené základní právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky.**

**II. Návrh na zrušení usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. dubna 2019 č. j. 27 Cdo 2645/2018-319 se zamítá.**

# Odůvodnění

## I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Stěžovatelka se ústavní stížností domáhá 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“) zrušení shora uvedeného soudního rozhodnutí, neboť má za to, že jím došlo k porušení jejích ústavně zaručených práv a svobod podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z ústavní stížnosti, jakož i z napadeného rozhodnutí a vyžádaného soudního spisu se podává, že rozsudkem Krajského soudu v Ostravě (dále též jen „krajský soud“) ze dne 18. 8. 2017 č. j. 4 Cm 7/2016-215 bylo určeno, že stěžovatelka je vlastnicí v rozsudku vymezeného rozsáhlého souboru nemovitých věcí (výrok I) a že vedlejší účastnice je povinna stěžovatelce zaplatit náhradu nákladů řízení (výrok II).

3. K odvolání vedlejší účastnice byl rozsudkem Vrchního soudu v Olomouci (dále též jen „vrchní soud“) ze dne 17. 1. 2018 č. j. 8 Cmo 249/2017-242 výše rubrikovaný rozsudek krajského soudu potvrzen (výrok I) a bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení (výrok II).

4. Napadeným usnesením Nejvyššího soudu ze dne 10. 4. 2019 č. j. 27 Cdo 2645/2018--319 bylo rozhodnuto tak, že „právní moc rozsudku Vrchního soudu v Olomouci ze dne 17. 1. 2018, č. j. 8 Cmo 249/2017-242, ve spojení s rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 8. 2017, č. j. 4 Cm 7/2016-215, se odkládá až do právní moci rozhodnutí o dovolání podaném v této věci“. Toto ústavní stížností napadené usnesení Nejvyššího soudu nebylo nikterak odůvodněno a mimo citovaného výroku obsahuje jen poučení.

5. V mezidobí mezi podáním ústavní stížnosti a rozhodnutím Ústavního soudu (k procesním okolnostem srov. sub 9) Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 29. 5. 2019 č. j. 27 Cdo 2645/2018-351 rozsudek vrchního soudu ze dne 17. 1. 2018 č. j. 8 Cmo 249/2017-242, jakož i rozsudek krajského soudu ze dne 18. 8. 2017 č. j. 4 Cm 7/2016-215 zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

6. Stěžovatelka svůj návrh nevzala zpět. Trvá naopak na tom, aby s ohledem na důsledky, které pro ni mohl tento postup Nejvyššího soudu mít (viz sub 7 a 11), o věci bylo rozhodnuto.

## II. Argumentace stěžovatelky

7. Stěžovatelka namítá, že napadené usnesení Nejvyššího soudu nebylo vůbec odůvodněno, obsahuje pouze výrok o odkladu právní moci a poučení. Nejvyšší soud v předmětném usnesení ani neodkázal na žádné zákonné ustanovení, podle kterého o odkladu právní moci rozhodl. Podle stěžovatelky v daném případě nebyly splněny zákonné kumulativní podmínky podle § 243 písm. b) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“) pro odklad právní moci. Podle stěžovatelky dochází při odkladu právní moci rozhodnutí k daleko citelnějšímu zásahu do právních vztahů účastníků řízení než při odkladu vykonatelnosti. Právní mocí rozhodnutí (vrchního soudu) došlo ke změně vlastnických vztahů k předmětným nemovitostem, kdy vlastnicí se opět stala stěžovatelka. Odložením právní moci rozhodnutí by se stala vlastnicí vedlejší účastnice. V původním řízení bylo krajským soudem, resp. vrchním soudem, vydáno také předběžné opatření, kdy vedlejší účastnici bylo zakázáno zcizovat a zatěžovat předmětné nemovité věci, jejich části a součásti. Avšak toto předběžné opatření již na základě zákonných ustanovení zaniklo. Znamenalo by to tedy, že by vedlejší účastnice jako vlastnice předmětných nemovitostí mohla tyto předmětné nemovitosti do konečného rozhodnutí Nejvyššího soudu prodat. Tím by mohla závažně poškodit stěžovatelku a její práva (vč. práva vlastnického). Odklad právní moci pravomocného rozhodnutí je také bezesporu velmi zásadním zásahem do právní jistoty účastníků řízení, a proto je nutné k aplikaci § 243 o. s. ř. přistupovat restriktivně. Odložení právní moci by mělo být, a z rozhodovací praxe Nejvyššího soudu vyplývá, že také je, institutem zcela výjimečným.

Stěžovatelka uzavírá, že postup Nejvyššího soudu v dané věci se jeví jako formalistický a mechanický a trvá na tom, že nebyly splněny podmínky § 243 písm. b) o. s. ř., pročež se domáhá zrušení napadeného usnesení.

## III. Vyjádření účastníka řízení, vedlejší účastnice a replika stěžovatelky

8. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníku řízení a vedlejší účastnici řízení.

9. Nejvyšší soud nejprve svým přípisem ze dne 23. 5. 2019 požádal o prodloužení lhůty k vyjádření o 15 dnů, čemuž soudce zpravodaj přípisem ze dne 27. 5. 2019 vyhověl a prodloužil lhůtu pro vyjádření do 14. 6. 2019. Nejvyšší soud následně přípisem ze dne 6. 6. 2019 Ústavnímu soudu sdělil, že ústavní stížností napadené usnesení Nejvyššího soudu pozbylo účinnosti dnem 5. 6. 2019, kdy nabyl právní moci rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2019 č. j. 27 Cdo 2645/2018-351, kterým bylo dovolání vedlejší účastnice zcela vyhověno, rozsudky vrchního soudu a krajského soudu (sub 2 a 3 nálezu) byly zrušeny a věc byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení. Z výše uvedených důvodů má Nejvyšší soud za to, že svým rozhodnutím neporušil ústavní práva stěžovatelky. Proto navrhuje, aby ústavní stížnost byla odmítnuta.

10. Vedlejší účastnice ve svém vyjádření obsáhle uvedla skutkové okolnosti sporu mezi ní a stěžovatelkou a konstatovala, že stěžovatelka v důsledku napadeného usnesení poškozena v žádném případě není ani nebyla porušena žádná její práva, tak jak uvádí ve své ústavní stížnosti. Naopak by provedením soudního výkonu rozsudků obecných soudů (sub 2 a 3 nálezu) byla velmi obchodně poškozena vedlejší účastnice, která by zkrachovala. Vznikla by také značná právní nejistota, neboť stěžovatelka by ihned před rozhodnutím Nejvyššího soudu o dovolání předmětné věci, které jsou předmětem sporu, prodala dalším osobám. S ohledem na výše uvedené žádá vedlejší účastnice, aby ústavní stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

11. Stěžovatelka ve své replice na výše rubrikovaná vyjádření setrvala na svých právních názorech uvedených v ústavní stížnosti a upozornila na fakt, že Nejvyšší soud, který věděl, že je podaná ústavní stížnost proti jeho usnesení o odkladu právní moci, s vysokým urychlením rozhodl o podaném dovolání vedlejší účastnice, aniž by z opatrnosti vyčkal na rozhodnutí Ústavního soudu. Stěžovatelce se jeví, že Nejvyšší soud urychleně rozhodl, aby nebylo konstatováno, že bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelky. Dále lze usuzovat, že Nejvyšší soud neměl zájem Ústavnímu soudu vysvětlovat, proč napadené usnesení neodůvodnil. Stěžovatelka se domnívá, že Nejvyšší soud ani nectil zásadu rovnosti stran, když nevyčkal rozhodnutí Ústavního soudu a urychleně rozhodl o dovolání. Ani urychlené rozhodnutí Nejvyššího soudu o dovolání nemění nic na tom, že předmětným usnesením o odkladu právní moci byla porušena ústavně zaručená práva stěžovatelky na spravedlivý proces, pročež tato se nadále domáhá zrušení napadeného usnesení.

## IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

12. Ústavní soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny procesní předpoklady projednání ústavní stížnosti. Dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a její ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť vyčerpala všechny zákonné prostředky k ochraně svého práva.

## V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

13. Na základě shora uvedeného Ústavní soud dospěl k závěru, že postupem Nejvyššího soudu bylo zasaženo do ústavně zaručených práv stěžovatelky, nicméně s ohledem na to, že se

mezitím změnila procesní situace, omezil se s poukazem na objektivní funkci ústavní stížnosti a s ohledem na význam tohoto porušení práva na soudní ochranu stěžovatelky pouze na tzv. akademický výrok (viz níže).

14. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který stojí mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy), a vzhledem k tomu jej nelze, vykonává-li svoji pravomoc tak, že podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí, považovat za další, „superrevizní" instanci v systému obecné justice oprávněnou svým vlastním rozhodováním (nepřímo) nahrazovat rozhodování obecných soudů; jeho úkolem je „toliko" přezkoumat ústavnost soudních rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo. Jeho zásah je namístě za situace, kdy je jejich rozhodování stiženo vadami, které mají za následek porušení ústavnosti (tzv. kvalifikované vady).

15. Takovou vadou bývá proces interpretace a aplikace podústavního práva stižen zpravidla tehdy, jestliže obecné soudy nezohlední správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného základního práva (svobody) na posuzovanou věc, nebo se dopustí – z hlediska spravedlivého procesu – neakceptovatelné „libovůle" spočívající buď v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy, nebo ve zjevném a neodůvodněném vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, resp. jenž odpovídá všeobecně akceptovanému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů [nález ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471); toto i všechna dále citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz].

16. Ústavní soud konstatuje na základě vyžádaného soudního spisu, že napadené usnesení Nejvyššího soudu nebylo vůbec odůvodněno, přičemž stěžovatelka, ale spolu s ní nakonec i vedlejší účastnice (viz sub 7, 10 a 11) důvodně poukazují na to, jak závažné důsledky takový postup mohl mít. Postup Nejvyššího soudu, který vůbec neodůvodnil své usnesení o odkladu právní moci napadených rozhodnutí obecných soudů do právní moci svého rozhodnutí o podaném dovolání, jehož předmětem byl spor o rozsáhlý soubor nemovitostí mezi stěžovatelkou a vedlejší účastnicí, nebyl v souladu s ústavními kautelami práva na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny).

17. Ústavní soud předně shledává, že byť působení usnesení Nejvyššího soudu o odkladu právní moci vydaného podle § 243 písm. b) o. s. ř. („Před rozhodnutím o dovolání může dovolací soud i bez návrhu odložit právní moc napadeného rozhodnutí, je-li dovolatel závažně ohrožen ve svých právech a nedotkne-li se odklad právních poměrů jiné osoby než účastníka řízení.") je pouze dočasné, může – v případě, kdy Nejvyšší soud stranám dovolacího řízení nevyloží důvody svého postupu, tím spíše vést naopak k zásadním a potenciálně nevratným následkům, jež na základě (vadného) pravomocného rozhodnutí, resp. v důsledku jeho výkonu mohou v právní sféře dovolatele (ale jak ukazuje posuzovaná věci – i druhé strany řízení) nastat, takže následné poskytnutí ochrany (ve věci samé) už nemusí mít žádný reálný význam nebo může vést zbytečně k dalším soudním sporům.

18. Právě tento často zásadní význam z hlediska ochrany práv jednotlivců je důvodem, proč také Ústavní soud podrobuje tento typ rozhodnutí (tj. kterým je poskytována „jen" dočasná právní ochrana) ústavněprávnímu přezkumu [viz nálezy ze dne 10. 11. 1999 sp. zn. II. ÚS 221/98 (N 158/16 SbNU 171), ze dne 26. 4. 2005 sp. zn. II. ÚS 310/04 (N 93/37 SbNU 269), ze dne 23. 9. 2013 sp. zn. IV. ÚS 4468/12 (N 167/70 SbNU 553) či ze dne 18. 9. 2014 sp. zn. III. ÚS 2331/14 (N 172/74 SbNU 493)], byť jde o přezkum do určité míry omezený (viz např. usnesení ze dne 27. 3. 2013 sp. zn. I. ÚS 336/13, ze dne 12. 11. 2015 sp. zn. III. ÚS 3193/15 a ze dne 21. 2. 2017 sp. zn. II. ÚS 168/17).

19. Jak již dovodil Ústavní soud v nálezech ze dne 23. 8. 2017 sp. zn. III. ÚS 3425/16 (N 154/86 SbNU 563) a ze dne 9. 4. 2019 sp. zn. III. ÚS 1872/16 (N 55/93 SbNU 241) [týkajících se sice odkladu vykonatelnosti podle § 243 písm. a) o. s. ř., ale závěry tam uvedené

jsou bezpochyby uplatnitelné i pro odklad právní moci podle § 243 písm. b) o. s. ř.], tak z ústavních kautel řádně vedeného soudního řízení lze v prvé řadě vyvodit, že nelze rozhodovat „omisivně“, nestanoví-li tak zákon tuto formu rozhodnutí výslovně, tzn. že Nejvyšší soud musí rozhodnout usnesením (§ 167 odst. 1 o. s. ř.), jehož písemné vyhotovení bude obsahovat předepsané náležitosti (srov. § 169 o. s. ř.) a jež bude doručeno účastníkům řízení (§ 168 odst. 2 o. s. ř.). Dále pak je třeba, aby toto usnesení obsahovalo řádné odůvodnění, neboť jde o rozhodnutí, které může mít, jak bylo výše uvedeno, z hlediska soudní ochrany práv obou stran řízení (jak to předpokládá čl. 90 Ústavy) podstatný význam z hlediska toho, v jaké právní pozici se vlastně v důsledku odkladu právní moci rozsudku odvolacího soudu nachází.

20. Jak Ústavní soud ověřil z vyžádaného soudního spisu, je tomu tak právě v posuzovaném případě, takže by (již jen) s ohledem na povahu věci nebyly splněny podmínky § 169 odst. 2 věty druhé o. s. ř., nadto šlo o věc očividně složitou, přičemž ze samotného soudního spisu by bylo sotva možno vyvodit, jaké důvody vedly Nejvyšší soud právě k danému „rozhodnutí“. Takový postup obecně odporuje zásadám právního státu, jak je předpokládá čl. 1 odst. 1 Ústavy (viz níže).

21. Proto Ústavní soud zdůrazňuje, že Nejvyšší soud musí své usnesení o návrhu na odklad právní moci napadených rozhodnutí odůvodnit vždy, a to jak v případě pozitivního rozhodnutí, tak v případě negativního rozhodnutí. Tento požadavek na odůvodnění není projevem „přepjatého formalismu“, jak názorně dokazuje posuzovaná věc. Ostatně obdobně danou povinnost vyvodil Ústavní soud za určitých okolností i v případě, kdy soud usnesením rozhodl o věcné příslušnosti podle § 104a o. s. ř., ač § 169 odst. 2 věta první o. s. ř. výslovně uvádí, že takové usnesení odůvodňovat není třeba [viz např. nález ze dne 19. 12. 2011 sp. zn. I. ÚS 59/11 (N 216/63 SbNU 479)]. Konečně Ústavní soud sice neshledal neústavní právní úpravu, podle níž není třeba odůvodňovat (co do své povahy obdobné) usnesení o nařízení předběžného opatření (viz již zmíněné usnesení ze dne 27. 3. 2013 sp. zn. I. ÚS 336/13), to však v situaci, kdy předběžným opatřením dotčený stěžovatel měl možnost se efektivně bránit odvoláním a zdůvodnění nařízení předběžného opatření se mu mohlo dostat (a dostalo) ze strany odvolacího soudu. Tato možnost však v případě postupu podle § 243 písm. b) [a ostatně i podle § 243 písm. a)] o. s. ř. již z povahy věci samé dána není.

22. Není třeba připomínat význam požadavku na řádné (tj. srozumitelné a racionální) odůvodnění soudního rozhodnutí coby prostředku ochrany před libovůlí v rozhodovacím procesu orgánů veřejné moci a zvláště obecných soudů [viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995 sp. zn. III. ÚS 84/94 (N 34/3 SbNU 257), ze dne 26. 9. 1996 sp. zn. III. ÚS 176/96 (N 89/6 SbNU 151), ze dne 9. 7. 1998 sp. zn. III. ÚS 206/98 (N 80/11 SbNU 231), ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.), popř. nález ze dne 18. 12. 2018 sp. zn. II. ÚS 1685/17 (N 204/91 SbNU 597)].

23. Neuvedl-li Nejvyšší soud v napadeném usnesení žádné důvody pro odklad právní moci napadených rozhodnutí, jelikož toto rozhodnutí je jakéhokoliv odůvodnění „prosto“, tedy rozhodl-li Nejvyšší soud, aniž by alespoň stručně uvedl, jaké konkrétní věcné důvody ho k tomuto závěru vedly, a v této souvislosti se nijak nevypořádal s možnými argumenty stěžovatelky, které jsou z obsahu soudního spisu zcela patrné, pak Ústavní soud nemůže než uzavřít, že Nejvyšší soud nerespektoval příslušnou procesní úpravu (§ 169 odst. 2 o. s. ř.), jeho rozhodnutí je nepřezkoumatelné, což je projevem libovůle v soudním rozhodování, a tudíž v rozporu s požadavky, které vyplývají z (normativního) pojmu právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) a jeho zásad zakotvených v čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy.

24. Nepromítla-li se argumentace stran v tak pro obě strany řízení závažné věci do odůvodnění napadeného usnesení, zůstává objektivně jen věcí spekulace, z jakých důvodů bylo o odkladu právní moci vlastně rozhodnuto a co tím orgán veřejné moci ve vztahu k účastníkům dovolacího řízení sledoval. Samotná hrozba vážnou újmou může spočívat jak v důsledcích právní moci dovoláním napadených soudních rozhodnutí, tak ale i v tom, že i v případě úspěchu

dovolatele (vedlejší účastnice) již nebude možné zjednat nápravu následků mezitím pravomocných rozhodnutí. Ani jedno však z napadeného usnesení neplyne, neboť nebylo vůbec odůvodněno.

## VI. Závěr

25. Ústavní soud tak uzavírá, že napadeným usnesením Nejvyššího soudu došlo k porušení základního práva stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy, a proto vyslovil porušení jejích ústavně zaručených práv podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

26. Nicméně vzhledem k faktu, že Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 29. 5. 2019 č. j. 27 Cdo 2645/2018-351 rozsudek vrchního soudu ze dne 17. 1. 2018 č. j. 8 Cmo 249/2017-242, jakož i rozsudek krajského soudu ze dne 18. 8. 2017 č. j. 4 Cm 7/2016-215 zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, tudíž napadené usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 4. 2019 č. j. 27 Cdo 2645/2018-319 pozbylo účinnosti (odklad právní moci rozhodnutí počíná právní mocí rozhodnutí o odkladu a trvá až do právní moci rozhodnutí o dovolání, nestanoví-li výjimečně rozhodnutí o odkladu něco jiného – ovšem napadené rozhodnutí nestanoví vůbec nic), rozhodl Ústavní soud výrokem II tohoto nálezu tak, že návrh na zrušení napadeného usnesení se zamítá, jelikož zrušení napadeného usnesení by nepřineslo žádný procesněprávní ani hmotněprávní důsledek pro účastníky řízení.

27. Proto s ohledem na význam tohoto porušení, které nemělo fatální následky jen díky zdrženlivosti obou stran řízení před obecnými soudy (fakticky si žádná z nich nebyla jista, co vlastně svým usnesením Nejvyšší soud sleduje z hlediska jejich postavení jako možných vlastníků s ohledem na vlastnost elasticity vlastnického práva) stěžovatelčin návrh zamítl s tím, že výjimečně formou tzv. akademického výroku konstatoval, že k porušení jejího práva na soudní ochranu došlo [srov. k tomu obdobně nález ze dne 28. 2. 2017 sp. zn. III. ÚS 2916/15 (N 35/84 SbNU 401), popř. nález ze dne 2. 4. 2019 sp. zn. III. ÚS 3439/17 (N 47/93 SbNU 143)], který může mít s ohledem na závaznost vykonatelných rozhodnutí Ústavního soudu pro všechny osoby a orgány podle čl. 89 odst. 2 Ústavy význam pro postup v obdobných případech.

28. Nálezová forma rozhodnutí je dle Ústavního soudu nezbytná pro lepší naplnění jak subjektivní funkce řízení o ústavní stížnosti, neboť jím Ústavní soud obecně závaznými závěry jednak poskytuje stěžovatelce určitou satisfakci v podobě konstatování porušení práva, tak z hlediska její objektivní funkce [viz např. usnesení ze dne 2. 2. 2016 sp. zn. III. ÚS 3342/15 (U 1/80 SbNU 685)] vymezuje hranice dalšího postupu soudů v obdobných případech [srov. již nález ze dne 1. 2. 2006 sp. zn. I. ÚS 563/06 (N 22/44 SbNU 267)].

29. Ústavní soud tak uzavírá, že ústavní stížnost plní především funkci ochrany subjektivních ústavních práv stěžovatelů, jak to předpokládá čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy. Avšak v určitých, výjimečných případech považuje Ústavní soud za nezbytné (jako soudní orgán ochrany ústavnosti podle čl. 83 Ústavy) rozhodnout o ústavní stížnosti formou nálezu s tzv. akademickým výrokem deklarujícím porušení základního práva a svobody konkrétního stěžovatele [srov. bod 7 nálezu ze dne 18. 9. 2014 sp. zn. III. ÚS 3101/13 (N 171/74 SbNU 481), popř. bod 31 nálezu ze dne 13. 3. 2014 sp. zn. III. ÚS 1884/13 (N 34/72 SbNU 387)], protože to vyžadují zájmy ochrany ústavního pořádku obecně a takový postup a výrok přesahují osobní zájem stěžovatele.

30. Tato tzv. objektivní funkce ústavní stížnosti slouží zejména k vyjasnění výkladu ústavních předpisů a způsobu jejich promítnutí do aplikace podústavního práva či řešení významných společensko-právních otázek, které může posílit legitimní očekávání jako důležitou součást právní jistoty jednotlivců v budoucí jednotné rozhodování orgánů veřejné moci v obdobných případech, a to i tam, kde nejde jen o ochranu subjektivního práva samotného stěžovatele [srov. k tomu § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Posláním Ústavního soudu je ochrana ústavně zaručeného veřejného subjektivního práva konkrétního stěžovatele,

jehož právní postavení je bezprostředně zasaženo, avšak to je nutně spojeno s výkladem významu ústavních ustanovení či ústavně konformním výkladem podústavního práva, který má potom obecný význam (např. výkladový, sjednocující, výchovný, informační atd.).

31. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud vyslovil, že došlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatelky, avšak ústavní stížnost zamítl podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Učinil tak bez nařízení ústního jednání, neboť od něho nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

32. O návrhu podle § 39 zákona o Ústavním soudu Ústavní soud sice nerozhodl, nicméně mu fakticky vyhověl, neboť rozhodl v co nejkratší době poté, co měl k projednání věci opatřeny všechny nutné podklady.

II

# II. Usnesení

# Usn. č. 8
# Nepřípustnost ústavní stížnosti proti nákladovým výrokům rozhodnutí při souběžném podání dovolání ve věci samé (sp. zn. III. ÚS 941/19 ze dne 30. května 2019)

**Má-li účastník řízení za to, že k porušení jeho základního práva nebo svobody došlo nejen výrokem rozhodnutí odvolacího soudu ve věci samé, ale také výrokem o nákladech řízení, přičemž proti výroku rozhodnutí odvolacího soudu ve věci samé podal dovolání, jehož přípustnost může být dána při splnění předpokladů podle § 237 občanského soudního řádu, pak je s ohledem na oprávnění dovolacího soudu toto rozhodnutí zrušit i ve výroku o nákladech řízení, případně o nákladech řízení nově rozhodnout, takovéto dovolání procesním prostředkem, který zákon poskytuje účastníkovi řízení k ochraně jeho práva [§ 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“)] i ve vztahu k tomuto výroku. V tomto ohledu není podstatné, že dovolání toliko proti výroku rozhodnutí odvolacího soudu o nákladech řízení by takovýmto procesním prostředkem nebylo, neboť by podle § 238 odst. 1 písm. h) občanského soudního řádu nebylo přípustné. Ústavní stížnost účastníka řízení podaná proti výroku rozhodnutí odvolacího soudu o nákladech řízení předtím, než dovolací soud rozhodne o jeho dovolání proti výroku ve věci samé, je podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu nepřípustná.**

## Usnesení

Ústavní soud rozhodl soudcem zpravodajem Pavlem Rychetským o ústavní stížnosti Tomáše Hanzla, zastoupeného Mgr. Miluší Pospíšilovou, advokátkou, sídlem Paprsková 1340/10, Praha 4 – Krč, proti výrokům II a IV rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. prosince 2018 č. j. 72 Co 370, 371/2018-94, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a České republiky – Ministerstva spravedlnosti, sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2 – Nové Město, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**Ústavní stížnost se odmítá.**

## Odůvodnění

### I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 18. 3. 2019, navrhl stěžovatel zrušení výroků II a IV v záhlaví uvedeného rozsudku z důvodu tvrzeného porušení jeho základních práv podle čl. 1, čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

### II. Shrnutí řízení před obecnými soudy

2. Stěžovatel se žalobou podanou dne 2. 1. 2018 domáhal omluvy za průtahy v řízení vedeném u Obvodního soudu pro Prahu 1 (dále jen „obvodní soud“) pod sp. zn. 30 C 136/2012

a zaplacení částky 70 000 Kč s příslušenstvím jako náhrady související nemajetkové újmy. Uvedené řízení trvalo 4 roky a 5 měsíců a šlo v něm o omluvu a náhradu nemajetkové újmy za průtahy v jiném řízení, konkrétně v řízení vedeném u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) pod sp. zn. 9 Ca 113/2007 (později 9 A 43/2011), jehož byl stěžovatel účastníkem.

3. Rozsudkem obvodního soudu ze dne 5. 6. 2018 č. j. 17 C 1/2018-34 bylo rozhodnuto o povinnosti vedlejší účastnice omluvit se stěžovateli za nemajetkovou újmu, která mu vznikla nesprávným úředním postupem uvedeného soudu spočívajícím v nepřiměřené délce řízení vedeného pod sp. zn. 30 C 136/2012. Omluva se vztahovala k porušení základního práva na projednání věci v přiměřené lhůtě a bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jakož i k porušení základního práva na účinný právní prostředek nápravy před vnitrostátním orgánem podle čl. 13 Úmluvy (výrok I). Žaloba stěžovatele na zaplacení částky 70 000 Kč s příslušenstvím byla zamítnuta (výrok II) a vedlejší účastnici byla uložena povinnost zaplatit mu na nákladech řízení částku 16 456 Kč (výrok III). Usnesením obvodního soudu ze dne 28. 6. 2018 č. j. 17 C 1/2018-42 byl zamítnut návrh stěžovatele na vydání doplňujícího rozsudku, kterým měla být vedlejší účastnici uložena povinnost, aby její omluva byla opatřena otiskem úředního razítka.

4. K odvoláním stěžovatele i vedlejší účastnice městský soud rozsudkem ze dne 5. 12. 2018 č. j. 72 Co 370, 371/2018-94 potvrdil rozsudek obvodního soudu ve výrocích o věci samé, tedy výrocích I a II (výrok I). Ve výroku III o nákladech řízení byl tento rozsudek změněn tak, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II). Dále bylo potvrzeno i výše uvedené usnesení obvodního soudu (výrok III). Žádnému z účastníků řízení nebylo přiznáno právo na náhradu nákladů odvolacího řízení (výrok IV).

5. Městskému soudu je z úřední činnosti známo, že stěžovatel iniciuje velké množství obdobných soudních řízení, v nichž požaduje po vedlejší účastnici odškodnění nemateriální újmy za nesprávný úřední postup orgánů veřejné moci. Tato skutečnost vedla městský soud k závěru, že nastolení právní jistoty ohledně kompenzace nemajetkové újmy, kterou utrpěl v jiném řízení, pro stěžovatele sice bylo žádoucí, nikoli však podstatným způsobem zasahující do jeho života. Účast v obdobných soudních řízeních je pro něj běžnou až rutinní záležitostí. Jeho účast v jednom z mnoha jím iniciovaných soudních řízení proto nelze vnímat jako mimořádný zážitek negativního významu, který by měl stresující dopad na jeho osobní život, jako je tomu například u osob, které jsou účastníky soudního řízení ojediněle, a takové řízení je proto pro ně více či méně úzkostným zážitkem, není-li skončeno v přiměřené lhůtě. Za této situace byla podle městského soudu přiměřeným zadostiučiněním nemajetkové újmy omluva. Městský soud zároveň nepřiznal stěžovateli náhradu nákladů řízení před soudem prvního stupně. S ohledem na mimořádně velký počet soudních řízení, která již stěžovatel proti vedlejší účastnici vyvolal a která jsou obdobného charakteru, měl uvedený soud za to, že stěžovatel se v tomto řízení uchyluje ke zneužívání svého práva na soudní ochranu. To platí tím spíše, když dosáhnout přiměřeného zadostiučinění za nepřiměřenou délku odškodňovacího řízení lze přímo v odškodňovacím řízení, bez nutnosti vyvolávat další odškodňovací řízení, jak se stalo v dané věci. Náklady řízení, které stěžovatel vynaložil, proto nelze považovat za účelně vynaložené, a to přesto, že v tomto řízení dosáhl požadované omluvy. O náhradě nákladů odvolacího řízení rozhodl městský soud podle § 142 odst. 1 ve spojení s § 224 odst. 1 občanského soudního řádu s přihlédnutím k tomu, že míra procesního úspěchu a neúspěchu obou účastníků řízení byla v zásadě stejná.

6. Proti části výroku I rozsudku městského soudu, kterou byl potvrzen výrok II rozsudku obvodního soudu, podal stěžovatel dovolání. V něm navrhl také zrušení akcesorických výroků II a IV, jimiž bylo rozhodnuto, že nemá právo na náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů.

## III. Argumentace stěžovatele

7. Stěžovatel zdůrazňuje, že se mu v daném řízení podařilo prokázat základ nároku, tedy že došlo k nesprávnému úřednímu postupu v podobě průtahů v řízení a že mu tím vznikla nemajetková újma. Měl mít proto nárok na náhradu nákladů řízení ve smyslu zásady plného úspěchu ve věci. Městský soud tuto skutečnost nicméně obešel tím, že chování stěžovatele označil za sudičské a za zneužití práva, a to jenom na základě údaje o „velkém množství žalob" stěžovatele, bez jakéhokoli alespoň procentuálního rozboru poměru jejich úspěšnosti ve vztahu k jejich počtu a na základě naprosto mylného tvrzení o možném dosažení kompenzace za nepřiměřenou délku kompenzačního řízení již v samotném průtažném řízení, bez nutnosti vyvolávat řízení nové. V této souvislosti stěžovatel zdůrazňuje, že princip zákazu zneužití práva platí pouze jako *ultima ratio* a jako důvod pro odepření právní ochrany jej lze použít jen v krajním případě. Samotné množství řízení vedených jednou osobou bez hodnocení jejich důvodů a výsledku k závěru o zneužití práva na soudní ochranu nepostačuje. Ačkoli nemajetková újma z důvodu nepřiměřené délky řízení u osoby, která vede větší počet sporů, může být objektivně nižší, neznamená to, že takováto újma je zanedbatelná, nízká nebo že není žádná. Stěžovatel dodává, že s odlišným právním názorem městského soudu nebyl seznámen, a tudíž se k němu před vydáním rozhodnutí nemohl vyjádřit. Závěr městského soudu o tom, že mohl kompenzace za nepřiměřenou délku kompenzačního řízení dosáhnout již v samotném průtažném řízení, bez nutnosti vyvolávat řízení nové, se zcela míjí s judikaturou Nejvyššího soudu a časovými poměry projednávané věci.

## IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

8. Ústavní soud se před posouzením opodstatněnosti ústavní stížnosti zabýval otázkou, zda jsou k tomu splněny procesní předpoklady stanovené zákonem 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 nepřípustná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje (§ 72 odst. 3); to platí i pro mimořádný opravný prostředek, který orgán, jenž o něm rozhoduje, může odmítnout jako nepřípustný z důvodů závisejících na jeho uvážení (§ 72 odst. 4).

10. V souladu s takto vyjádřenou subsidiaritou ústavní stížnosti ve vztahu k jiným procesním prostředkům, které zákon poskytuje k ochraně práva, může ústavní stížnost směřovat jen proti rozhodnutím „konečným", tedy rozhodnutím o posledním takovémto prostředku. Úkolem Ústavního soudu totiž není měnit či napravovat případná, ať již tvrzená, či skutečná pochybení obecných soudů v dosud neskončeném řízení, nýbrž je zásadně povolán k posouzení, zda po pravomocném skončení věci obstojí řízení jako celek a jeho výsledek v rovině ústavněprávní. Splnění podmínky „konečnosti" rozhodnutí lze připustit i v případě některých nemeritorních rozhodnutí, avšak pouze za předpokladu, že jsou způsobilá bezprostředně a citelně zasáhnout do základních práv stěžovatele a zároveň tvoří samostatnou uzavřenou součást řízení, přestože řízení o věci samé dosud neskončilo [např. nález ze dne 12. 1. 2005 sp. zn. III. ÚS 441/04 (N 6/36 SbNU 53) nebo stanovisko pléna ze dne 23. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS-st. 35/13 (ST 35/69 SbNU 859; 124/2013 Sb.); všechna rozhodnutí Ústavního soudu uvedená v tomto usnesení jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz].

11. V posuzované věci podal stěžovatel proti rozsudku městského soudu dovolání i ústavní stížnost. Dovolání směřoval i proti výroku, jímž městský soud rozhodl ve věci samé, zatímco ústavní stížnost směřovala jen proti výrokům o náhradě nákladů řízení před soudy obou stupňů. Pro posouzení přípustnosti ústavní stížnosti tak bylo určující, zda měl stěžovatel možnost podat dovolání i proti těmto výrokům.

12. 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 dovolacího soudu nebo která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně, anebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak. Ustanovení § 238 odst. 1 písm. h) občanského soudního řádu zase stanoví, že dovolání podle § 237 občanského soudního řádu není přípustné proti rozhodnutím v části týkající se výroku o nákladech řízení. Uvedené znamená, že stěžovatel sice mohl podat dovolání proti rozsudku městského soudu, avšak jen za předpokladu, že jím napadl výrok ve věci samé. Výroky o náhradě nákladů řízení dovoláním napadeny být nemohly.

13. Ústavní soud přesto neshledal ústavní stížnost proti výrokům rozsudku městského soudu o náhradě nákladů řízení jako přípustnou. V době podání ústavní stížnosti totiž ještě nebylo skončeno řízení o dovolání proti výroku ve věci samé. Nelze přehlédnout, že bylo-li by dovolání dovolacím soudem shledáno přípustným, pak by dovolací soud mohl nejen zrušit nebo změnit rozsudek městského soudu ve výroku ve věci samé, ale také zrušit akcesorický výrok o nákladech řízení (§ 243e občanského soudního řádu), případně o těchto nákladech znovu rozhodnout (§ 243c ve spojení s § 224 odst. 1 a 2 občanského soudního řádu). Tím by otevřel prostor k tomu, aby se městský soud opětovně zabýval i náklady řízení a aby v rámci rozhodování o nich přihlédl k námitkám uplatněným stěžovatelem v ústavní stížnosti. Pokud by tedy Ústavní soud přezkoumal výroky rozhodnutí městského soudu o nákladech řízení ještě předtím, než bude ze strany dovolacího soudu rozhodnuto o dovolání proti výroku ve věci samé, nejenže by nerespektoval subsidiaritu ústavní stížnosti k jiným zákonným procesním prostředkům k ochraně práva, nýbrž by tím, byť jen nepřímo, předjímal i výsledek řízení o dovolání, což mu nepřísluší (srov. například usnesení ze dne 18. 2. 2019 sp. zn. II. ÚS 1700/18, usnesení ze dne 10. 4. 2019 sp. zn. II. ÚS 1033/19, usnesení ze dne 24. 4. 2019 sp. zn. II. ÚS 870/19).

14. Obecně tedy platí, že má-li účastník řízení za to, že k porušení jeho základního práva nebo svobody došlo nejen výrokem rozhodnutí odvolacího soudu ve věci samé, ale také výrokem o nákladech řízení, přičemž proti výroku rozhodnutí odvolacího soudu ve věci samé podal dovolání, jehož přípustnost může být dána při splnění předpokladů podle § 237 občanského soudního řádu, pak je s ohledem na oprávnění dovolacího soudu toto rozhodnutí zrušit i ve výroku o nákladech řízení, případně o nákladech řízení nově rozhodnout, takovéto dovolání procesním prostředkem, který zákon poskytuje účastníkovi řízení k ochraně jeho práva (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu), i ve vztahu k tomuto výroku. V tomto ohledu není podstatné, že dovolání toliko proti výroku rozhodnutí odvolacího soudu o nákladech řízení by takovýmto procesním prostředkem nebylo, neboť by podle § 238 odst. 1 písm. h) občanského soudního řádu nebylo přípustné. Ústavní stížnost účastníka řízení podaná proti výroku rozhodnutí odvolacího soudu o nákladech řízení předtím, než dovolací soud rozhodne o jeho dovolání proti výroku ve věci samé, je podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu nepřípustná.

15. Stěžovatel sice podal ústavní stížnost proti výrokům II a IV rozsudku městského soudu „předčasně“, tato skutečnost jej však nijak nepoškozuje na jeho právu na přístup k Ústavnímu soudu. I kdyby nebyl srozuměn s výsledkem dovolacího řízení, po jeho skončení bude mít možnost podat ústavní stížnost novou, a to tak, aby zohledňovala dovolací řízení, včetně samotného rozhodnutí o dovolání.

16. Z těchto důvodů Ústavní soud rozhodl podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení o odmítnutí ústavní stížnosti stěžovatele jako nepřípustné.