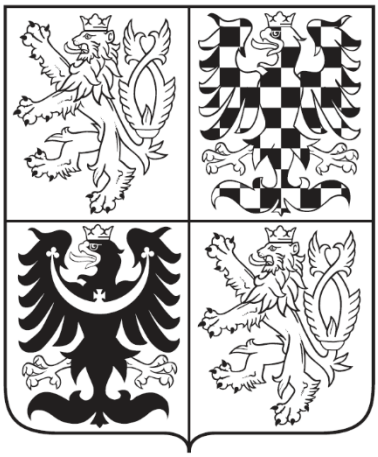
Sbírka nálezů a usnesení
Ústavního soudu České republiky

ÚSTAVNÍ SOUD ČESKÉ REPUBLIKY

SBÍRKA
NÁLEZŮ A USNESENÍ

Svazek 95 / ročník 2019 – IV. díl



ÚSTAVNÍ
SOUD

Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu
Svazek 95, ročník 2019 – IV. díl

Vydal:
Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

Brno 2021
Vydání první

© Ústavní soud České republiky

ISBN 978-80-87687-27-7

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. 124
Vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí, kterým nebylo uděleno státní občanství cizinci z důvodu bezpečnosti státu
(sp. zn. Pl. ÚS 39/17 ze dne 2. července 2019; 212/2019 Sb.) 8

Č. 125
Nemožnost popření pohledávky zajištěného věřitele dlužníkem v rámci řízení o oddlužení (tzv. osobní bankrot)
(sp. zn. Pl. ÚS 2/19 ze dne 2. července 2019; 223/2019 Sb.) 27

Č. 126
Zastavení řízení o přezkumu zajištění cizince na základě § 172 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění před jeho zrušením nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/17
(sp. zn. III. ÚS 467/18 ze dne 2. července 2019) 42

Č. 127
Zamítnutí žaloby na určení vlastnického práva k nemovitosti z důvodu obcházení účelu a smyslu restitučního právního předpisu
(sp. zn. I. ÚS 987/18 ze dne 2. července 2019) 46

Č. 128
Právo rodiče nahlížet do vyšetřovacího spisu o pátrání po pohřešovaném dítěti odůvodněné tvrzením porušení práva na život
(sp. zn. I. ÚS 1496/18 ze dne 2. července 2019) 61

Č. 129
Otázka přípustnosti ústavní stížnosti při nepodání opakované kasační stížnosti
(sp. zn. III. ÚS 926/19 ze dne 2. července 2019) 66

Č. 130
Zřizování soukromých škol aneb ústavnost § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona
(sp. zn. Pl. ÚS 34/17 ze dne 9. července 2019; 224/2019 Sb.) 84

Č. 131
Nesprávná interpretace obsahu dovolání Nejvyšším soudem vedoucí k jeho odmítnutí pro nepřípustnost
(sp. zn. IV. ÚS 1055/18 ze dne 9. července 2019) 104

Č. 132
Porušení práva na kontradiktorní řízení rozhodnutím o podmíněném propuštění z výkonu trestu odnětí svobody v neveřejném zasedání bez možnosti stěžovatele vyjádřit se
(sp. zn. I. ÚS 464/19 ze dne 9. července 2019) 112

Č. 133
Trestní odpovědnost právnické osoby podle § 241 trestního zákoníku a zrušení výroku o trestu bez vypořádání se s napadeným výrokem o vině
(sp. zn. I. ÚS 448/19 ze dne 16. července 2019) 116

Č. 134
Posuzování vlivů prioritních staveb na životní prostředí (EIA)
(sp. zn. Pl. ÚS 44/18 ze dne 17. července 2019; 225/2019 Sb.) 124

OBSAH

Č. 135
Nepovolení nezbytné cesty podle nového občanského zákoníku v důsledku jednání za účinnosti starého občanského zákoníku
(sp. zn. III. ÚS 2408/18 ze dne 17. července 2019) 144
Č. 136
Zneužití práva podáním rozhodčí žaloby po 11. květnu 2011 ve vztahu ke stavení promlčecí lhůty pro uplatnění pohledávky ze spotřebitelské úvěrové smlouvy
(sp. zn. I. ÚS 1091/19 ze dne 17. července 2019) 158
Č. 137
Právo osoby zúčastněné na řízení vyjádřit se k návrhu na přiznání odkladného účinku správní žaloby
(sp. zn. II. ÚS 1839/19 ze dne 22. července 2019) 171
Č. 138
Přezkum oprávněnosti pohledávky dlužníků zajištěného věřitele
(sp. zn. III. ÚS 2589/17 ze dne 23. července 2019) 175
Č. 139
Povinnost soudu poučit účastníka řízení při změně judikatury Nejvyššího soudu ve věci náhrady nemajetkové újmy za nesprávný úřední postup
(sp. zn. I. ÚS 2872/18 ze dne 23. července 2019) 182
Č. 140
Volby do Zastupitelstva města Hostivice
(sp. zn. IV. ÚS 4241/18 ze dne 23. července 2019) 191
Č. 141
Oprávnění vyšších soudních úředníků rozhodovat o zastavení exekuce
(sp. zn. Pl. ÚS 32/18 ze dne 30. července 2019; 232/2019 Sb.) 213
Č. 142
Kumulace výkonu trestů odnětí svobody
(sp. zn. II. ÚS 4022/18 ze dne 30. července 2019) 230
Č. 143
Zpoplatnění podání odvolání v řízení o náhradě škody nebo jiné újmy podle zákona č. 82/1998 Sb.
(sp. zn. III. ÚS 177/19 ze dne 30. července 2019) 239
Č. 144
Výklad obvyklého bydliště dítěte a čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy při rozhodování o navrácení dítěte ve věci mezinárodního únosu
(sp. zn. III. ÚS 428/19 ze dne 30. července 2019) 245
Č. 145
Náležité odůvodnění rozhodnutí (uložení povinnosti k náhradě nákladů řízení)
(sp. zn. II. ÚS 222/18 ze dne 14. srpna 2019) 263
Č. 146
Nepřípustný formalismus při rozhodování o náhradě nákladů řízení
(sp. zn. I. ÚS 613/18 ze dne 14. srpna 2019) 268
Č. 147
Právo na přístup k soudu – odmítnutí správní žaloby z důvodu zvolení nesprávného žalobního typu
(sp. zn. II. ÚS 2398/18 ze dne 14. srpna 2019) 272

OBSAH

Č. 148
Uplatnění námitky nepřiměřenosti exekuce v odvolání proti usnesení o příklepu
(sp. zn. II. ÚS 4072/18 ze dne 15. srpna 2019) 290

Č. 149
Otázka posouzení ekonomické závislosti rozhodce; opomenuté důkazy
(sp. zn. II. ÚS 1851/19 ze dne 16. srpna 2019) 298

Č. 150
Povinnost věřitele tvrdit, kdy byly finanční prostředky připsány na účet dlužníka
(sp. zn. III. ÚS 996/17 ze dne 28. srpna 2019) 306

Č. 151
Právo obhajoby vyjádřit se ke stížnosti proti rozhodnutí soudu o propuštění obviněného z vazby
(sp. zn. III. ÚS 1056/19 ze dne 28. srpna 2019) 312

Č. 124
Vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí, kterým nebylo uděleno státní občanství cizinci z důvodu bezpečnosti státu
(sp. zn. Pl. ÚS 39/17 ze dne 2. července 2019; 212/2019 Sb.)

Ustanovení § 26 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), které vylučuje ze soudního přezkumu toliko ta rozhodnutí, kterými byla zamítnuta žádost o udělení státního občanství z důvodu utajované informace o ohrožení bezpečnosti státu, nelze považovat za projev svévole zákonodárce. Napadené ustanovení nelze považovat za rozporné ani s principem demokratického právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 39/17 dne 2. července 2019 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudkyň a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj), Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení § 26 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády, zastoupené ministrem vnitra, a Veřejné ochránkyně práv jako vedlejších účastníků řízení, takto:

Návrh na zrušení ustanovení § 26 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), se zamítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Nejvyšší správní soud (dále též jen „navrhovatel“ či „NSS“) 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, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zrušení § 26 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), (dále jen „zákon o státním občanství“).

2. Navrhovatel uvedl, že stěžovatel A. C. (dále jen „stěžovatel“) v řízení o kasační stížnosti vedené pod sp. zn. 2 As 64/2017 poukázal na neústavnost uvedeného ustanovení zákona, které určité skupině neúspěšných žadatelů o udělení státního občanství znemožňuje soudní přezkum zamítavého rozhodnutí.

3. Stěžovatel požádal prostřednictvím Krajského úřadu Jihomoravského kraje dne 13. 8. 2014 o udělení státního občanství České republiky. Stěžovatel, který má státní občanství Ruské federace, se v České republice zdržuje od roku 1999 a podniká zde prostřednictvím několika obchodních společností. Má na území České republiky povolen trvalý pobyt ke dni 2. 2. 2001, je rozvedený, s bývalou manželkou L. C. má dvě děti, obě jsou státními občany České republiky. Ministerstvo vnitra (dále též „ministerstvo“) konstatovalo, že stěžovatel splňuje podmínky podle § 14 odst. 1 až 8 zákona o státním občanství. V souladu s § 22 odst. 3 zákona o státním občanství si ministerstvo vyžádalo stanoviska Policie České republiky a zpravodajských služeb (dále též „bezpečnostní služby“). Na základě těchto stanovisek ministerstvo dovodilo, že stěžovatel ohrožuje bezpečnost České republiky, a proto jeho žádost zamítlo podle § 22 odst. 3 zákona o státním občanství. Ministr vnitra v řízení o rozkladu opětovně posoudil negativní stanovisko příslušné bezpečnostní služby, vyhodnotil důvody tohoto stanoviska ve vazbě na osobní situaci stěžovatele a dospěl k závěru, že bezpečnostní riziko u něj trvá a je takového charakteru, že brání udělení státního občanství České republiky. Z tohoto důvodu rozklad podle § 152 odst. 5 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném do 30. 6. 2017, (ve znění účinném od 1. 7. 2017 jde o odstavec 6) zamítl.

4. Stěžovatel podal proti rozhodnutí o rozkladu žalobu. Městský soud v Praze ji usnesením ze dne 10. 2. 2017 č. j. 8 A 28/2017-15-17 odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. f) soudního řádu správního a § 26 ve spojení s § 22 odst. 3 zákona o státním občanství. Podle napadeného § 26 zákona o státním občanství je rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství podle § 22 odst. 3 uvedeného zákona vyloučeno z přezkoumání soudem.

5. K návrhu stěžovatele, aby městský soud postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 26 zákona o státním občanství, městský soud uvedl, že je-li v souladu s ústavním pořádkem České republiky stav, kdy správní orgán nemusí rozhodnutí podle § 22 odst. 3 zákona o státním občanství odůvodňovat a správní spis neobsahuje ani stanovisko bezpečnostní služby, nemá městský soud pochybnosti ani ohledně souladu § 26 zákona o státním občanství s ústavním pořádkem.

6. Stěžovatel napadl usnesení městského soudu kasační stížností. Vyslovil v ní domněnku, že § 26 zákona o státním občanství je protiústavní, neboť není žádný ústavně konformní důvod pro to, aby určitá skupina osob žádajících o totéž měla znemožněn přístup k poskytnutí soudní ochrany svých práv. Bez soudního přezkumu těchto rozhodnutí nezávislým a nestranným soudem údajně může docházet k libovůli správního orgánu a ke zneužití mezí správního uvážení. Tvrdí, že mu není známo žádné jednání, kterým by mohl ohrožovat bezpečnost státu.

7. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že § 26 zákona o státním občanství, který je povinen v dané věci použít, nelze vyložit ústavně souladným způsobem. Vzhledem k tomu, že dospěl k závěru, že uvedené ustanovení je v rozporu s principem demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, se zákazem diskriminace podle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a s právem na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, podal Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení.

8. Navrhovatel si je vědom skutečnosti, že neudělením státního občanství České republiky není porušeno žádné ústavně zaručené základní právo. Ani Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) nezakládá žadateli nárok na udělení státního občanství [srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 12. 1. 1999 ve věci *Karassev proti Finsku*].

9. Podrobně navrhovatel rozebírá vývoj judikatury Nejvyššího správního soudu ohledně přezkumu správního uvážení ministerstva při rozhodování o udělení státního občanství. Postupně NSS dospěl k závěru, že absolutní diskrece je v právním státě

neudržitelná a že i správní uvážení je limitováno principem přiměřenosti, zákazem libovůle a příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně [srov. rozsudky NSS č. j. 2 As 31/2005-78, č. j. 4 As 75/2006-52, obdobně pak Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (80) 2 týkající se výkonu správního uvážení správními orgány]. Judikatura Nejvyššího správního soudu se posléze ustálila na závěru, že rozhodování o udělení státního občanství se dotýká veřejných subjektivních práv, a proto může být přezkoumáno soudem ve správním soudnictví. Absolutní volné správní uvážení nemůže v právním státě existovat (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 6 A 25/2002-42, na nějž navazoval rozsudek NSS téže spisové značky, v němž soud přistoupil k věcnému přezkumu rozhodnutí o neudělení státního občanství a shledal je nezákonným z důvodu porušení principu legitimního očekávání žadatele). Dalším rozhodnutím pak NSS konstatoval, že na udělení státního občanství sice není právní nárok (takže žadatel splnivší všechny zákonem stanovené podmínky se nemůže „automaticky“ domoci vůči státu toho, aby mu státní občanství bylo uděleno), je na ně ale subjektivní právo (takže cizinec může o státní občanství požádat a o této žádosti musí ministerstvo rozhodnout s vyloučením libovůle, diskriminace a dalších nectností zapovězených orgánu veřejné moci demokratického právního státu). Výčet podmínek výslovně uvedených v zákoně č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů, Nejvyšší správní soud označil za taxativní, a vyloučil tak, že by si k těmto podmínkám mohlo ministerstvo „přimýšlet“ nové, byť by to bylo v zájmu státu (srov. rozsudek NSS č. j. 2 As 31/20058-78). Podle názoru Nejvyššího správního soudu se právě tahle vstřícnost k právům žadatelů o státní občanství stala důvodem pro obtížnou vstřebatelnost uvedené judikatury ze strany ministerstva a byla pohnutkou pro snahu o legislativní změnu zákonné úpravy této problematiky.

10. Kompetenční výluka soudního přezkumu se tak Nejvyššímu správnímu soudu za tohoto stavu jeví jako nepřijatelná, neboť je v rozporu se všemi dosavadními dosaženými standardy právní jistoty. Dochází tak k legalizaci úplné svévole, neboť zneužití nastavené procedury je soudem neidentifikovatelné. Obecná potřeba uchránit některé informace před přístupem osob, kterých se týkají, je akceptovatelná, nicméně zvolený způsob je zjevně nepřiměřený.

11. Důsledkem neudělení státního občanství je druhotné dotčení ústavně zaručených práv neúspěšných žadatelů. Dotčeno je např. aktivní a pasivní volební právo, rozsah sdružovací svobody či právo na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím a právo nebýt diskriminován [v této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje na judikaturu Ústavního soudu, konkrétně na nález ze dne 9. 12. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 26/07 (N 218/51 SbNU 709; 47/2009 Sb.) a nález ze dne 12. 7. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 (N 113/23 SbNU 105; 322/2001 Sb.)].

12. Podle čl. 12 Evropské úmluvy o státním občanství (publikována pod č. 76/2004 Sb. m. s.) každý smluvní stát zajistí, aby rozhodnutí o nabytí, zachování, pozbytí, opětovném nabytí nebo ověření jeho státního občanství bylo možné správně nebo soudně přezkoumat podle jeho vnitrostátního práva. Možnost obrátit se na soud zcela jistě není absolutní. V posuzované věci je proti rozhodnutí o neudělení státního občanství pro ohrožení bezpečnosti státu možné podat rozklad, o kterém rozhoduje ministr vnitra. Jde však *de facto* o přezkum tím samým orgánem, který napadené rozhodnutí vydal a který navíc není nezávislý a nestranný.

13. Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje výsledek testu proporcionality ve vztahu k odůvodnění negativního rozhodnutí podle § 22 odst. 3 zákona o státním občanství [srov. nález Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 5/16 (N 186/83 SbNU 43; 393/2016 Sb.)], neexistuje však racionální důvod, proč by správní rozhodnutí nemohl přezkoumat soud.

14. Výlukou ze soudního přezkumu se vytváří nedůvodná nerovnost mezi žadateli. Neúspěšný žadatel podle § 22 odst. 3 zákona o státním občanství je totiž znevýhodněn oproti ostatním neúspěšným žadatelům již ve vztahu k podání řádného opravného prostředku, neboť mu nejsou sděleny důvody, proti nimž může brojit. Proti takovému rozhodnutí pak nemůže podat ani správní žalobu. Všechna ostatní negativní rozhodnutí, která obsahují řádné odůvodnění, u nichž má neúspěšný žadatel garantována všechna procesní práva, naopak soudnímu přezkumu podléhají. Zákonodárce tak bez relevantních důvodů vytvořil dvě skupiny žadatelů, a porušil tak zákaz diskriminace.

15. Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) obsahuje v § 169m odst. 3 úpravu obdobnou § 22 odst. 3 zákona o státním občanství, podle níž, pokud na základě utajované informace vyjde najevo, že cizinec ohrožuje bezpečnost státu, v odůvodnění rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza se uvede pouze, že důvodem neudělení víza je ohrožení bezpečnosti státu. Soudní přezkum takového rozhodnutí však vyloučen není, jak plyne z § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců, a utajované informace se uchovávají odděleně mimo spis.

16. Obdobně zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, upravuje tzv. bezpečnostní řízení, ve kterém se rozhoduje o vydání/zrušení osvědčení fyzické osoby, jestli může mít přístup k utajované informaci. K tomu se váže i podmínka bezpečnostní způsobilosti, kterou splňuje osoba, u níž není zjištěno bezpečnostní riziko. Zákon obsahuje zvláštní úpravu odůvodňování rozhodnutí (§ 122 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti) a úpravu, že účastník řízení a jeho zástupce nemají právo nahlížet do té části bezpečnostního svazku, která obsahuje utajovanou informaci. Soudní přezkum rozhodnutí vycházejících z utajovaných informací zde rovněž není vyloučen. Zákon navíc obecně nevylučuje dokazování ani ohledně obsahu utajovaných informací, ale pokud to není možné, obsahuje pro účely soudního řízení zvláštní úpravu oddělení části spisu (§ 133 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti). Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek (NSS, č. j. 7 As 31/2011-101), v němž zdůraznil nutnost účinné soudní kontroly zahrnující přístup soudce ke všem informacím, na jejichž základě bylo v bezpečnostním řízení rozhodnuto, a to i za situace, kdy je v nezbytných případech přístup účastníkům řízení k utajovaným informacím odepřen. Za těchto okolností to podle NSS musí být soud, kdo supluje aktivitu účastníka řízení a přezkoumá relevanci utajovaných informací ze všech hledisek, která se vzhledem k povaze věci jeví jako důležitá.

17. Zákonodárce je tak podle názoru Nejvyššího správního soudu schopen přijmout právní úpravu, kde jsou individuální a veřejné zájmy vyváženy.

18. Za udržitelný nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu považovat ani argument, že nejsou-li důvody zamítnutí žádosti v rozhodnutí uvedeny, soud nemá co přezkoumávat (což ostatně naznačil i městský soud v posuzované věci). Zohlednění bezpečnostního rizika není v řízení o udělení státního občanství ničím novým. Povinnost posoudit žádost o udělení státního občanství mělo ministerstvo již za účinnosti předchozí právní úpravy zákona o státním občanství. Ani podle ní se utajované informace nestávaly součástí státoobčanského spisu a účastník řízení se s nimi neměl možnost seznámit. Již v té době, kdy nebyl soudní přezkum uvedených rozhodnutí zákonem vyloučen, byl přístup ministerstva takový, že uvedená rozhodnutí odůvodňovalo minimálně a soudům utajované informace nepředkládalo. Uvedený postup ministerstva však správními soudy nebyl tolerován. Judikatura konstatovala, že podklady obsahující utajované informace musí existovat a soud je musí mít k dispozici (srov. rozsudky Městského soudu v Praze č. j. 7 A 129/2010-51 a č. j. 5 A 83/2011-39).

19. K otázce vyloučení rizika arbitrárnosti, které je zajištěno tím, že stanovisko podepíše ředitel zvláštní složky Policie České republiky a zpravodajské služby, Nejvyšší správní soud dále odkazuje na svou judikaturu, podle níž postavení původce utajované skutečnosti nemůže samo o sobě vést k závěru o její věrohodnosti, přesvědčivosti a relevanci (srov. rozsudek NSS č. j. 4 Azs 255/2015-49 a usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 4 As 1/2015-40).

20. Podle názoru Nejvyššího správního soudu zákon může odepřít přístup k utajovaným skutečnostem, nesmí však současně odejmout soudní přezkum rozhodnutí z nich vycházejících.

II. Vyjádření účastníků řízení

21. Ústavní soud za účelem posouzení věci vyzval účastníky řízení, aby se vyjádřili k návrhu na zrušení napadeného ustanovení.

22. Poslanecká sněmovna Parlamentu ve svém vyjádření k návrhu zrekapitulovala legislativní proces, o kterém konstatovala, že návrh zákona o státním občanství prošel před svým vyhlášením ústavně předepsaným postupem. Konkrétně Poslanecká sněmovna uvedla, že návrh zákona o státním občanství byl poslancům rozeslán jako tisk č. 827 dne 10. 10. 2012. První čtení návrhu zákona bylo uskutečněno dne 4. 12. 2012, kdy byla stanovena lhůta pro projednání návrhu výbory na 60 dní. V uvedené lhůtě jej ústavněprávní výbor a výbor pro bezpečnost projednaly a doporučily Poslanecké sněmovně návrh zákona schválit ve znění jimi navržených pozměňovacích návrhů, z nichž žádný se napadeného ustanovení nedotýkal. Návrh zákona prošel obecnou i podrobnou rozpravou ve druhém čtení konaném dne 20. 3. 2013. V podrobné rozpravě vystoupili se svými pozměňovacími návrhy 4 poslanci, přičemž poslanec David Kádner v jednom ze svých pozměňovacích návrhů (SD 5986) navrhl změnu § 26 návrhu zákona tak, aby byl umožněn soudní přezkum i těch rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství, které by se zakládaly na utajovaných informacích. Návrh na zamítnutí návrhu podán nebyl.

23. Třetí čtení návrhu zákona o státním občanství bylo uskutečněno dne 27. 3. 2013, kdy byl návrh zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů schválen. Pozměňovací návrh poslance Davida Kádnera týkající se § 26 byl zamítnut (ze 144 přítomných poslanců hlasovalo pro návrh pouze 10 poslanců a 124 poslanců bylo proti návrhu). Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu dne 24. 4. 2013. Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost návrh zákona projednal a doporučil jej schválit ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou. Ústavně-právní výbor návrh zákona projednal a doporučil ho schválit ve znění jím přijatých pozměňovacích návrhů, mezi kterými byl i návrh na změnu § 26 v tom smyslu, aby se umožnil soudní přezkum rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu. Senát návrh zákona projednal na své 10. schůzi dne 16. 5. 2013 a vrátil jej Poslanecké sněmovně ve znění jím přijatých pozměňovacích návrhů, mezi kterými byl i návrh na úpravu § 26 zákona. Návrh zákona ve znění schváleném Senátem byl Poslanecké sněmovně doručen dne 27. 5. 2013. O návrhu zákona ve znění schváleném Senátem hlasovala Poslanecká sněmovna dne 11. 6. 2013 a setrvala na původním návrhu zákona. Prezident republiky návrh podepsal dne 20. 6. 2013. Následně byl návrh zákona doručen k podpisu předsedovi vlády, a to dne 26. 6. 2013.

24. Senát Parlamentu jako účastník řízení ve svém vyjádření uvedl, že návrh zákona o státním občanství byl Senátu postoupen Poslaneckou sněmovnou dne 24. 4. 2013. V senátní evidenci mu bylo přiděleno číslo tisku 87 (v 9. funkčním období). Garančním výborem byl stanoven výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost, který Senátu usnesením č. 52 ze dne 15. 5. 2013 doporučil schválit návrh zákona ve znění postoupeném mu Poslaneckou sněmovnou. Ústavně-právní výbor projednal návrh zákona na své schůzi dne 15. 5. 2013 a přijal usnesení č. 62, kterým doporučil Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně

s pozměňovacími návrhy. Jedním z pozměňovacích návrhů přijatých výborem byla změna § 26 zákona s cílem umožnit soudní přezkum i těch správních rozhodnutí, kdy k zamítnutí žádosti o udělení státního občanství České republiky došlo z důvodu ohrožení bezpečnosti státu. Zároveň stanovil režim chránící případné utajované informace obsažené ve stanovisku bezpečnostních služeb. Konkrétně navrhl, že ministerstvo vedle správního spisu předá soudu vždy též stanovisko bezpečnostních služeb obsahující utajované informace. Za účelem jejich ochrany mělo platit, že ministerstvo označí utajované informace, o kterých tvrdí, že ve vztahu k nim nelze zprostit povinnosti mlčenlivosti, a předseda senátu rozhodne, že část soudního spisu, k níž se tyto utajované informace váží, bude oddělena, jestliže činnost bezpečnostních služeb může být ohrožena nebo vážně narušena. Nahlížení do oddělené části soudního spisu mělo být účastníkovi řízení, jeho zástupci a osobě zúčastněné na řízení odepřeno. Dále mělo platit, že soud provádí dokazování tak, aby byla šetřena povinnost zachovávat mlčenlivost o utajovaných informacích obsažených ve stanovisku bezpečnostních služeb.

25. Senát projednal návrh zákona o státním občanství na své 10. schůzi v 9. funkčním období dne 16. 5. 2013.

26. Již na úvod se zástupce navrhovatele, ministr průmyslu a obchodu Martin Kuba, při přednesení návrhu zákona negativně vyjádřil k pozměňovacímu návrhu zavádějícímu soudní přezkum rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu, a to s argumentem, že na udělení státního občanství není právní nárok.

27. Následovala obsahově bohatá obecná rozprava, v níž otázka možnosti soudního přezkumu rozhodnutí sehrála zásadní roli. Senátor Vladimír Dryml upozornil, že dojde k oslabení ochrany utajovaných informací především z důvodu rozšíření okruhu osob, které s nimi přijdou do styku, a zároveň poukázal na možnost neúnosného administrativního zatížení soudů. Senátor Pavel Lebeda obdobně vyjádřil své negativní stanovisko k předmětné části pozměňovacího návrhu, neboť „na udělení státního občanství není žádný právní nárok. A soudní přezkoumání je zase jenom návodem ke korupčním praktikám …“. V opačném smyslu se vyjádřila senátorka Eliška Wagnerová, která zpochybnila ústavnost vládou navrhovaného § 26 s poukazem na principy právního státu. Zejména upozornila na rozpor se zákazem libovůle exekutivy či libovůle správních orgánů a zdůraznila, že „právní stát musí ke všem žadatelům přistupovat rovně a stejně“. Opačný přístup by vedl k neomezené diskreci, která by zpochybnila samotný význam zákonnosti. Soudní přezkum proto považovala za cestu, jak takovému stavu zabránit. V reakci následně senátor Vladimír Dryml konstatoval, že přijetí předmětné části pozměňovacího návrhu by znamenalo „zásah do bytostně jasných bezpečnostních otázek tohoto státu. Stát nese odpovědnost. Nejsou to soudci“. Pro podporu pozměňovacího návrhu vzápětí vystoupil senátor František Bublan, který poukázal na konkrétní obsah navrhované úpravy a nastínil obsažený mechanismus ochrany utajovaných informací, který je dle jeho soudu adekvátním pro zabránění úniku předmětných informací. Zároveň zdůraznil nutnost zabránění zneužívání státní moci mocí výkonnou bez možnosti kontroly nezávislým soudem. Pozitivní stanovisko k umožnění soudního přezkumu vyjádřili senátoři Jiří Čunek a Jiří Dienstbier.

28. Po ukončení obecné rozpravy bylo hlasováno mimo jiné o předmětném pozměňovacím návrhu obsaženém v usnesení ústavně-právního výboru. O návrhu (bod 9 usnesení č. 62) bylo rozhodnuto v samostatném hlasovacím bloku číslo 3. V hlasování č. 8 projevil Senát vůli schválit pozměňovací návrh, neboť z přítomných 66 senátorů hlasovalo celkem 43 pro a 13 bylo proti. Po rozhodování o dalších pozměňovacích návrzích vyslovil Senát v konečném hlasování souhlas s návrhem vrátit návrh zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů Poslanecké sněmovně, a to v hlasování č. 13, kdy z přítomných 65 senátorů se 52 vyslovilo pro a 5 bylo proti.

29. Poslanecká sněmovna o návrhu zákona vráceném Senátem hlasovala dne 11. 6. 2013 na 54. schůzi (6. volební období). Sněmovna setrvala na původním návrhu (hlasování

č. 45, usnesení č. 1699). Senát závěrem konstatuje, že při projednání návrhu zákona postupoval v mezích Ústavou předepsaných pravomocí a ústavně konformním způsobem.

III. Stanovisko vlády a Veřejné ochránkyně práv k návrhu

30. V souladu s § 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu zaslal Ústavní soud přípisy ze dne 3. 1. 2018 návrh na zahájení řízení vládě a Veřejné ochránkyni práv (dále též „ochránkyně“) s uvedením zákonné lhůty, v jaké mohou do řízení vstoupit jako vedlejší účastníci a případně se též k návrhu vyjádřit.

31. Dne 31. 1. 2018 obdržel Ústavní soud sdělení ministra spravedlnosti Roberta Pelikána, že vláda na svém jednání dne 31. 1. 2018 projednala návrh na svůj vstup do řízení vedeného před Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 39/17 a přijala k němu usnesení č. 75, kterým schválila svůj vstup do uvedeného řízení, navrhla zamítnutí návrhu NSS, zmocnila ministra vnitra k jejímu zastupování v předmětném řízení a zmocnila ministra spravedlnosti, aby ve spolupráci s ministrem vnitra vypracoval podrobné vyjádření vlády k návrhu, které přiložil.

32. Vláda na úvod svého vyjádření k dané věci uvedla, že vyloučení úzké skupiny rozhodnutí o neudělení státního občanství z možnosti soudního přezkumu slouží výlučně k ochraně základních bezpečnostních zájmů státu, a je proto legitimním a přiměřeným omezením jinak na ústavní úrovni upraveného práva na soudní přezkum správních rozhodnutí. Ochrana uvedených zájmů znemožňuje uvádět informace získané z operativně pátracích úkonů policie a zpravodajských služeb v odůvodnění správních rozhodnutí i na ně odkazovat. Pokud mají být utajované informace komplexně chráněny před vyzrazením, je nutné minimalizovat možnost jejich úniku i v rámci soudního řízení. Vládě není zřejmé, jakým způsobem by soudy vůbec mohly tyto specifické informace přezkoumávat a vyhodnocovat.

33. Zdůrazňuje, že utajované informace mohou být získány i z činnosti cizích zpravodajských služeb. Možnost projednání těchto informací v rámci soudního řízení by vedlo k zásadnímu ohrožení fungování spolupráce mezi zpravodajskými službami České republiky a cizích států.

34. Soudní přezkum rozhodnutí ve věcech státního občanství není přitom vyžadován ani v čl. 12 Evropské úmluvy o státním občanství, neboť podle něj každý smluvní stát zajistí, aby rozhodnutí o nabytí, zachování, pozbytí, opětovném nabytí nebo ověření jeho státního občanství bylo možno správně nebo soudně přezkoumat podle jeho vnitrostátního práva. Tento požadavek je naplněn již možností podat rozklad proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, kterým je zamítnuta žádost o udělení státního občanství České republiky z důvodu bezpečnosti státu.

35. Zákon o státním občanství výslovně stanovuje, že na udělení státního občanství není právní nárok a na jeho udělení neexistuje ani žádné základní právo [srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2000 sp. zn. IV. ÚS 586/99 a usnesení ze dne 17. 5. 2007 sp. zn. II. ÚS 624/06 (v SbNU nepublikována, dostupná stejně jako ostatní rozhodnutí Ústavního soudu na http://nalus.usoud.cz), rozsudek ESLP ze dne 12. 1. 1999 ve věci *Karassev proti Finsku*]. Nic tedy nebrání tomu zákonem stanovit soudní výluku (ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny).

36. Úvaha o tom, že soudní výluka by byla nepřípustná i v případech, kdy by práva a svobody byly dotčeny jakkoli nepřímo, by vedla k tomu, že by se ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny stalo prakticky obsoletní.

37. Vláda dodává, že neudělením státního občanství se status žadatele nijak nemění – na území České republiky může i nadále pobývat, rozsah jeho práv a povinností zůstává zachován [na rozdíl od situace cizinců, je-li rozhodováno o jejich správním vyhoštění, srov.

nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 26/07 (N 218/51 SbNU 709; 47/2009 Sb.)] a velmi se blíží rozsahu práv českých občanů.

38. Právo na soudní přezkum není absolutní (čl. 36 odst. 2 Listiny). Ochrana bezpečnosti státu je legitimním důvodem pro výluku. V posuzovaném případě nedochází ani k druhotnému dotčení ústavně zaručených práv. Stěžovatelova situace se neudělením státního občanství nijak nezměnila. V této souvislosti vláda odkazuje na rozsudek ESLP ve věci *Regner proti České republice*, v němž soud uvedl, že obecně je udělení osvědčení fyzické osobě (o přístupu k utajované informaci) privilegiem, nikoliv právem. Odchylný závěr, že v daném konkrétním případě šlo o potenciální dotčení občanských práv fyzické osoby (v důsledku čehož je čl. 6 odst. 1 Úmluvy aplikovatelný), dovodil z toho, že nešlo o udělení příslušného osvědčení fyzické osobě, která je dosud nemá (privilegium), nýbrž o zrušení platnosti příslušného osvědčení, které bylo fyzické osobě již uděleno, což již mělo dopad do občanských práv fyzické osoby. V nyní posuzované věci fyzická osoba státní občanství České republiky neměla a nemá. Jeho neudělení je nepřiznáním privilegia, nikoliv zásahem do (občanského) práva.

39. K rovnosti vláda obecně konstatuje, že právo přistupuje k právním subjektům tak, že je podle rozmanitých kritérií klasifikuje a spojuje s tím různé právní následky, čímž vlastně činí mezi právními subjekty rozdíly. Nemožnost právní subjekty klasifikovat by tedy znamenala popření samotné podstaty práva jako normativního systému schopného působit regulativně (protože v konečném důsledku by to znamenalo, že všichni mají právo na všechno, resp. že nikdo nemá povinnost činit cokoliv). Absolutní rovnost mezi subjekty tak není možná, což potvrdil i Ústavní soud [srov. nález Ústavního soudu ze dne 17. 2. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 16/98 (N 25/13 SbNU 177; 68/1999 Sb.)]. Při hodnocení ústavní konformity ji právní předpis, který zavádí hlediska odlišování subjektů a práv, hodnotí z hlediska vyloučení libovůle. S porušením rovnosti dosahujícím intenzity dotčení základních lidských práv je zpravidla spojeno i porušení jiného základního práva. K takovému případu však v napadené věci podle názoru vlády nedochází.

40. Vláda připouští, že mezi skupinou osob, ohledně kterých zpravodajské služby či policie zjistily poznatky o tom, že představují ohrožení pro bezpečnost státu, a skupinou osob, ohledně kterých tyto poznatky těmito orgány zjištěny nebyly, existuje rozdíl. Tento rozdíl se navíc dotýká zájmu na ochraně bezpečnosti státu a ochraně utajovaných informací, a má tedy ústavněprávní relevanci [srov. např. bod 55 nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 5/16 (viz výše)]. Vzhledem k tomu, že neudělením státního občanství se žádné základní právo neporušuje, mohl zákonodárce dospět k závěru, že soudní výluku lze stanovit. Relevanci k této úvaze mohlo mít i to, že zpravodajské služby mají standardně k dispozici specifické možnosti získávání informací, které však zpravidla nelze verifikovat.

41. V souvislosti s možnou kontrolou státobezpečnostních stanovisek doložených v rámci správního řízení je možné využít postup podle § 12 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o zpravodajských službách“). Pro účely činnosti zpravodajských služeb zakotvuje orgán nezávislé kontroly zpravodajských služeb České republiky jako speciální orgán, který je ke kontrole zákonnosti činnosti zpravodajských služeb příslušný, a to včetně kontroly dodržování základních práv a svobod. Tento orgán by tak mohl minimalizovat riziko libovůle zpravodajských služeb. Dalším obdobným orgánem je zvláštní kontrolní orgán pro kontrolu činnosti Úřadu pro zahraniční styky a informace zřízený § 12 a 12a zákona o zpravodajských službách. Tyto orgány nebudou odvolacími orgány ve věcech zamítnutí žádosti o udělení státního občanství, není však vyloučeno, aby se na ně neúspěšný žadatel obrátil se stížností na postup zpravodajských služeb. Těmto orgánům bude problematika zpravodajských služeb jistě bližší než soudcům správních soudů a mohou navíc přijmout systémová opatření k nápravě.

42. Vláda si je vědoma, že zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, upravuje zvláštní postup při nahlížení do spisu v případech, kdy písemnosti nebo záznamy byly v řízení před správním orgánem uchovávány odděleně mimo spis a na něž se vztahovala ustanovení o nahlížení do spisu. Upozorňuje však, že i v těchto případech může soud (předseda senátu) poskytnout utajované části spisu k nahlížení účastníkům řízení, a nelze tedy vyloučit, že dojde k ohrožení utajované informace. Kdyby se tuto možnost dozvěděly cizí zpravodajské služby, lze předpokládat, že by to vedlo k ohrožení spolupráce s nimi a v konečném důsledku by to mohlo způsobit ohrožení bezpečnosti České republiky.

43. Vzhledem k výše uvedenému neshledává vláda rozpor mezi napadeným ustanovením a ústavním pořádkem. Vláda setrvává na stanovisku, že výluka ze soudního přezkumu v případech, kdy je důvodem pro zamítnutí žádosti o udělení státního občanství státobezpečnostní stanovisko, je opodstatněna ochranou bezpečnosti státu. Doporučuje proto návrh na zrušení § 26 zákona o státním občanství zamítnout.

44. Veřejná ochránkyně práv přípisem ze dne 5. 1. 2018 oznámila Ústavnímu soudu, že využije svého práva na vstup do řízení. Ve svém vyjádření uvedla, že zásadní nesouhlas se soudní výlukou uvedenou v napadeném ustanovení vyslovil Veřejný ochránce práv Pavel Varvařovský již v mezirezortním připomínkovém řízení k vládnímu návrhu zákona. Další výhrady k napadenému ustanovení vyjádřil v průběhu dalšího legislativního procesu Senát. Veřejná ochránkyně práv se ztotožňuje se návrhem Nejvyššího správního soudu na zrušení napadeného ustanovení. Podle jejího názoru porušuje právo na soudní ochranu garantované v čl. 36 Listiny a odporuje principům demokratického právního státu vyplývajícím z čl. 1 odst. 1 Ústavy. Ochránkyně se problematikou rozhodnutí o neudělení státního občanství ze státobezpečnostních důvodů zabývá dlouhodobě. Již za účinnosti předchozí zákonné úpravy nabývání státního občanství, v době, kdy nebyl soudní přezkum možný, se na ochránce obraceli někteří neúspěšní žadatelé. V rámci svých šetření ochránce využíval oprávnění seznámit se s utajovanými skutečnostmi, které byly podkladem zamítavého rozhodnutí, což pak umožnilo žadatelům sdělit, zda postup ministerstva v jejich případě byl, či nebyl projevem svévole. Využití tohoto oprávnění ochránce chápal jako nouzové řešení nahrazující v té době neexistující soudní přezkum. Po změně judikatury NSS, která soudní přezkum dovodila, byl názor ochránce takový, že se situace v tomto směru uspokojivě vyřešila. Případ z roku 2013 (srov. zprávu Veřejného ochránce práv ze dne 24. 6. 2013 sp. zn. 6171/2012/VOP) nicméně ukazuje, že ani soudní přezkum nemusí zabránit svévolnému postupu správního orgánu. V uvedeném případě ministerstvo třikrát žádost o udělení státního občanství zamítlo a Městský soud v Praze jeho rozhodnutí dvakrát zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Ministerstvo nepředložilo soudu podklad, na jehož základě zamítlo žádost o udělení státního občanství, a do odůvodnění rozhodnutí uvádělo zástupné důvody. V posledním rozhodnutí rezignovalo na jakékoli rozumné odůvodnění a stěžovateli v podstatě jen sdělilo, že je už natolik integrován, že státní občanství nepotřebuje. Takové rozhodnutí však nelze přezkoumat, čímž ministerstvo fakticky odepřelo účastníku řízení právo na soudní ochranu.

45. Ochránkyně se za účinnosti nové zákonné úpravy nabývání státního občanství setkala (v roce 2016) s odmítavou reakcí ministerstva na její snahu využít jejího oprávnění podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, a prověřit, zda rozhodnutí o neudělení státního občanství není projevem svévole. Následně jí ministr vnitra umožnil přístup pouze ke stanovisku Policie České republiky, na jehož základě ministerstvo nevyhovělo žádosti, a přístup do stanovisek zpravodajských služeb podmínil jejich souhlasem. Od té doby měla ochránkyně možnost seznámit se pouze se dvěma stanovisky Policie České republiky, která byla podkladem pro zamítnutí žádosti z důvodu ohrožení bezpečnosti státu. V prvním případě ministr vnitra po

zahájení šetření ochránkyně zřejmě usoudil, že bezpečnostní riziko pominulo, a rozkladu žadatele nakonec vyhověl. Ve druhém případě ministr rozklad dne 31. 5. 2017 zamítl, přestože stanovisko Policie České republiky bylo velmi obecné. Sestávalo přibližně ze dvou vět a nebylo možné seznat z něj charakter ani intenzitu ohrožení státobezpečnostních zájmů. Z toho ochránkyně dovozuje, že ministerstvo předložená stanoviska ne vždy hodnotí, a nezohledňuje tak individuální míru bezpečnostního rizika.

46. Napadeným ustanovením tak ministerstvo legalizovalo dřívější praxi. Mnozí neúspěšní žadatelé tvrdí, že jim není známo žádné jednání, kterým by bezpečnost státu mohli ohrožovat.

47. Ochránkyně podporuje argumentaci NSS týkající se druhotného dotčení ústavně zaručených práv neúspěšných žadatelů ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny. Kumulativní efekt § 22 odst. 3 zákona o státním občanství a napadeného ustanovení vede k porušení práva žadatele na soudní ochranu. Předmětem řízení o udělení státního občanství je subjektivní veřejné právo žadatele. Řízení by tak mělo splňovat jeho základní požadavky, které mají zajistit ochranu před libovůlí orgánů veřejné správy. V případě napadeného ustanovení není namístě poměřovat zájem jednotlivce na sdělení důvodů zamítavého rozhodnutí a zájem na ochraně bezpečnosti České republiky, neboť pro vyloučení soudního přezkumu nebyly předloženy žádné přesvědčivé důvody, naopak z připomínek v mezirezortním připomínkovém řízení a z pozměňovacího návrhu ústavně-právního výboru Senátu je zřejmé, že soudní přezkum bylo možné zachovat.

48. Ochránkyně souhlasí s názorem NSS, že přezkum vydaného správního rozhodnutí v řízení o rozkladu nezajišťuje nezávislou a nestrannou kontrolu moci výkonné. Případné šetření ochránkyně může sice svévolný postup orgánů veřejné moci odhalit, nemůže však s ohledem na absenci nařizovacích pravomocí ochránkyně nahrazovat soudní ochranu práv žadatelů. Neochotu správního orgánu spolupracovat v těchto věcech ilustruje dřívější odmítavý postoj ministerstva k nahlížení ochránkyně do stanovisek bezpečnostních složek, užívání zástupných důvodů pro zamítnutí žádosti a neochota ministerstva předkládat správním soudům vedle správního spisu i zmíněná stanoviska obsahující utajované informace.

49. Negací práva na soudní ochranu se podle názoru ochránkyně výrazně otevírá prostor pro případný svévolný postup správního orgánu v řízení o udělení státního občanství. Je-li vyloučen soudní přezkum, není, kdo by roli bezpečnostních složek v řízení o udělení státního občanství vyvažoval („kdo by ohlídal hlídače“). Proto ochránkyně sdílí obavy z přílišné koncentrace moci u orgánu moci výkonné a nekontrolovanosti jeho postupu, které vyjádřili soudci Vojtěch Šimíček a Kateřina Šimáčková v bodu 6 odlišného stanoviska k nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 5/16.

50. Veřejná ochránkyně práv proto navrhuje, aby Ústavní soud napadené ustanovení zrušil.

51. Veřejná ochránkyně práv následně doplnila své vyjádření o sdělení, že při dalším šetření na základě konkrétního podnětu zjistila, že z podkladového stanoviska Policie České republiky k žádosti o udělení státního občanství, se kterým se seznámila, nebyl patrný charakter ani intenzita ohrožení bezpečnostních zájmů státu. Svůj závěr o tom, že ministerstvo vnitra v tomto případě předložené stanovisko nehodnotilo z hlediska proporcionality ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 5/16, proto sdělila ministru vnitra dopisem. Z odpovědi ministra vnitra údajně vyplynulo, že k rozhodnutí o rozkladu bylo vyžádáno další podrobnější stanovisko, na základě kterého ministr vnitra rozklad zamítl. Předložení podrobnějšího stanoviska zpravodajských služeb k žádosti ochránkyně ministr vnitra podmínil souhlasem dotčených bezpečnostních sborů. S dokumentem ochránkyně seznámena nebyla, byť ministr vnitra Lubomír Metnar při osobním jednání přislíbil projednání záležitosti se zpravodajskými složkami. Při šetření k dalšímu podnětu týkajícímu se zamítavého rozhodnutí o udělení státního občanství ze státoobčanských důvodů nový

ministr vnitra Jan Hamáček odmítl ochránkyni seznámit se stanovisky bezpečnostních složek, která byla podkladem pro rozkladové rozhodnutí, s odůvodněním, že to nepovažuje za vhodné. Ochránkyně uzavírá, že naznačená praxe ministra vnitra znemožňuje provádět šetření v oblasti, která spadá do její působnosti vymezené zákonem. Je tím fakticky znemožněna jakákoliv nezávislá vnější kontrola. Tento stav ochránkyni ještě více utvrzuje v právním názoru o nutnosti zrušit napadené ustanovení, které zavedlo soudní výluku.

IV. Replika navrhovatele

52. Shora uvedená vyjádření, vyjma doplnění zaslaného dodatečně Veřejnou ochránkyní práv, zaslal Ústavní soud navrhovateli na vědomí a k případné replice. Navrhovatel možnost zaslat Ústavnímu soudu repliku nevyužil. Doplnění Veřejné ochránkyně práv Ústavní soud vzal na vědomí, k replice navrhovateli je však dodatečně nezasílal, neboť její původní závěr podporující jeho návrh zůstal nezměněn.

V. Upuštění od ústního jednání

53. Po shora rekapitulovaném průběhu řízení dospěl Ústavní soud k závěru, že není třeba ve věci konat ústní jednání, neboť by nepřineslo další, resp. lepší objasnění věci, než jak se s ní seznámil z písemných úkonů navrhovatele, účastníků řízení a vedlejších účastníků řízení. S ohledem na znění § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud bez konání ústního jednání.

VI. Dikce napadeného ustanovení

54. Napadené ustanovení zákona o státním občanství zní:

„§ 26

Soudní přezkum

Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství České republiky podle § 22 odst. 3 je vyloučeno z přezkoumání soudem.“

VII. Posouzení příslušnosti Ústavního soudu k projednání návrhu a aktivní legitimace navrhovatele

55. Ústavní soud předně soustředil pozornost na to, zda byly splněny procesní podmínky věcného projednání podaného návrhu, jmenovitě na otázku, zda byl Nejvyšší správní soud k němu aktivně legitimován.

56. Podle ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu k projednání; ve shodě s tím pak stanoví § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, že návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností.

57. Obecnému soudu je tak dána možnost, aby v konkrétním řízení nemusel použít zákon či jeho jednotlivé ustanovení, jež považuje za protiústavní a které mu znemožňuje dosáhnout naopak ústavně konformního výsledku. V době podání návrhu byla tato podmínka zjevně splněna. Jen zrušení napadeného ustanovení mohlo Nejvyššímu správnímu soudu otevřít prostor pro věcné projednání stěžovatelova návrhu, a tím odstranit ústavněprávní deficit, jímž je dosavadní řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle jeho názoru postiženo. Navrhovatel proto aktivní legitimací k podání návrhu disponoval.

VIII. Ústavní konformita legislativního procesu

58. Ústavní soud, jak mu ukládá § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., posuzoval dále, 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 uzavřít, že podmínka ústavní konformity legislativního procesu byla splněna.

IX. Posouzení důvodnosti návrhu

59. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Podle čl. 36 odst. 2 Listiny se může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Podle čl. 4 Ústavy jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. Ústavní soud v první řadě konstatuje, že citovaný čl. 36 odst. 2 Listiny představuje obecnou garanci práva na soudní ochranu, a tedy i soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy, ale zároveň poskytuje zákonodárci prostor, aby soudní přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy zákonem vyloučil. Ani formou zákona však není možno vyloučit přezkoumávání rozhodnutí týkající se základních práv a svobod podle Listiny [nález ze dne 24. 4. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 23/11 (N 86/65 SbNU 161; 234/2012 Sb.)].

IX. a) Zákaz výluky soudního přezkumu

60. Není-li ústavně zaručeno právo na udělení státního občanství, pak je pro rozhodnutí o návrhu podstatná odpověď na otázku, zda může rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství zasáhnout do některého základního práva či svobody garantovaných Listinou, resp. ústavním pořádkem.

61. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že v případech, kdy státoobčanský vztah nevzniká *ex lege*, ale na základě rozhodnutí příslušného orgánu státu, má stát svrchované právo rozhodnout, zda určité osobě občanství udělí, a pokud tak neučiní, neporušuje tím žádná základní práva. Jinak řečeno, není žádného základního práva, které by suverénní stát mohl v takovém případě porušit tím, že cizinci státní občanství svým rozhodnutím neudělí (nález ze dne 11. 10. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 5/16, usnesení ze dne 8. 3. 2000 sp. zn. IV. ÚS 586/99 nebo usnesení ze dne 17. 5. 2007 sp. zn. II. ÚS 624/06).

62. Ústavní soud uvedeným nijak nezpochybňuje závěry judikatury Nejvyššího správního soudu, na které navrhovatel poukazuje a podle kterých se rozhodování o udělení státního občanství dotýká veřejných subjektivních práv – o žádosti musí být rozhodnuto s vyloučením libovůle, diskriminace apod. (bod 9 odůvodnění tohoto nálezu). Uvedené však není případem, kdy se podle čl. 36 odst. 2 Listiny rozhodnutí týká základních práv. Muselo by jít o konkrétní základní právo, neboť by jinak prakticky soudní výluky nepřicházely do úvahy, protože úcta k právům a svobodám člověka a občana, na níž je stát podle čl. 1 odst. 1 Ústavy založen, postihuje jakoukoli činnost státu [srov. nález ze dne 16. 12. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 9/14 (N 228/75 SbNU 539; 14/2015 Sb.)].

63. Předmětný zákaz výluky ze soudního přezkumu podle čl. 36 odst. 2 Listiny se vztahuje pouze na případy, ve kterých nejen že musí jít o konkrétní základní právo, ale současně se musí rozhodnutí orgánu veřejné správy takového konkrétního základního práva skutečně týkat [srov. nález Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 9/14 (viz výše)]. V této souvislosti Ústavní soud poukazuje na výše citovaný nález ze dne 24. 4. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 23/11, kterým byl odmítnut návrh na zrušení výluky soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení víza. Ústavní soud v uvedeném nálezu dospěl k závěru, že do soukromého a rodinného života může fakticky zasáhnout až rozhodnutí bezprostředně vedoucí k nucenému opuštění země, které teprve vytvořené vazby přetne, zatímco samotné neudělení víza tento efekt nemá. V nyní posuzované věci tedy ani skutečnost, že udělení

státního občanství trvale mění status osoby žadatele – možnost realizovat a rozvíjet osobní, rodinné, sociální a ekonomické vazby, které tvoří soukromý a rodinný život – sama o sobě nestačí pro splnění podmínky zákazu výluky ze soudního přezkumu. Proto argumentaci navrhovatele a Veřejné ochránkyně práv (body 11 a 47 odůvodnění tohoto nálezu), že předmětný zákaz výluky je splněn již tím, že důsledkem neudělení státního občanství je druhotné dotčení ústavně zaručených práv neúspěšných žadatelů, je tak třeba odmítnout, neboť těchto základních práv se rozhodnutí o zamítnutí žádosti o státní občanství netýká ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny.

64. Ústavní soud tudíž vyslovuje dílčí závěr, že rozhodnutím o neudělení státního občanství pro ohrožení bezpečnosti státu nedochází k zásahu do základních práv a svobod, a vylučuje-li zákonodárce toto rozhodnutí ze soudního přezkumu, nedostává se tím do rozporu se zákazem výluky ze soudního přezkumu podle čl. 36 odst. 2 Listiny.

IX. b) Soulad výluky soudního přezkumu s principy právního státu

65. Následně se Ústavní soud zabýval tím, zda je předmětná výluka ze soudního přezkumu ústavně konformní bez ohledu na to, že předmětné rozhodnutí se netýká základního práva podle čl. 36 odst. 2 Listiny.

66. Ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny, nejde-li o případ zákazu výluky ze soudního přezkumu, poskytuje obratem „nestanoví-li zákon jinak“ zákonodárci prostor, aby soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy formou zákona vyloučil, aniž by v něm byl specifikován účel takové výluky. Zákonodárce má tedy určitou dispozici pro to, u jakých rozhodnutí orgánu veřejné správy a v jakém konkrétním rozsahu k omezení přistoupí, ale ani ta není a nemůže být absolutní. Ve svém uvážení je vždy vázán čl. 1 odst. 1 Ústavy, který garantuje zachování základních principů demokratického právního státu [nález ze dne 16. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 12/14 (N 109/77 SbNU 577; 177/2015 Sb.)]. Ústavní soud proto posoudil, zda je napadené ustanovení ústavně konformní také z uvedeného hlediska.

67. Podle důvodové zprávy k zákonu o státním občanství napadené ustanovení „předpokládá, že bude zachován plný soudní přezkum rozhodnutí týkajících se žádostí o udělení státního občanství České republiky, s výjimkou těch případů, kdy důvodem pro zamítnutí žádosti byly důvody spojené s bezpečností státu na základě stanovisek Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky, která nejsou součástí spisu, neboť podléhají utajení podle jiného právního předpisu. Účelem tohoto ustanovení je preference ochrany bezpečnostních zájmů státu ve věcech udělování státního občanství České republiky“.

68. Ústavní soud v první řadě konstatuje, že čl. 36 odst. 2 Listiny přijal princip všeobecné soudní přezkoumatelnosti správních rozhodnutí, který znamená, že soudně přezkoumatelná jsou všechna správní rozhodnutí, pokud je zákon z takové přezkoumatelnosti nevylučuje; smyslem je efektivnější záruka zákonnosti činnosti veřejné správy (nežli na podkladě principu enumerativního, a tudíž omezenějšího soudního přezkumu). Ústavodárce zde reflektoval nezbytnost pravidla kontroly moci výkonné – u které, byť jí přísluší autoritativně zasahovat do právní sféry fyzických a právnických osob, absentují prvky nezávislosti aj. – nezávislou mocí soudní. Jde tedy v podstatě o ochranu subjektivních veřejných práv každého (poskytovanou soudní mocí), tedy o ochranu před nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné správy [např. nález ze dne 29. 1. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 72/06 (N 23/48 SbNU 263; 291/2008 Sb.)].

69. Oproti uvedenému zájmu jednotlivce na ochraně subjektivních veřejných práv mocí soudní však v daném případě stojí shora uvedený bezpečnostní zájem státu, výslovně vyjádřený v čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, podle kterého je zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot základní povinností

státu. Bezpečnostní zájem státu je rovněž Ústavou chráněnou hodnotou [ochrana zájmů České republiky jako svrchovaného státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy; srov. nález ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 31/03 (N 16/32 SbNU 143; 105/2004 Sb.)]. Tento státní zájem představuje zájem existenční, který legitimizuje určité omezení právní sféry jedince; ostatně ve svém důsledku je to stát, jenž postavení jedince chrání. Jestliže Ústavní soud judikoval, že ústava moderního demokratického právního státu představuje společenskou smlouvu založenou na minimálním hodnotovém a institucionálním konsensu [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.), str. 407], lze pod tímto pojmem mimo jiné chápat jak zájem státu, tak i jím chráněných osob na jeho vlastní bezpečné existenci; k ochraně tohoto zájmu musí stát disponovat příslušnými nástroji. Jedním z nich je i oblast ochrany utajovaných skutečností (nález ze dne 11. 10. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 5/16).

70. Ve světle shora uvedeného proto nelze na jedné straně připustit výluku ze soudního přezkumu jakýchkoliv – svévolně zvolených – rozhodnutí orgánů veřejné správy, na straně druhé je však nutné reflektovat legitimní veřejný zájem na ochraně utajovaných skutečností, a je proto z tohoto hlediska přípustné omezení v podobě výluky ze soudního přezkumu takových rozhodnutí orgánů veřejné moci, jejichž soudní přezkum, resp. předložení utajovaných informací za tímto účelem soudu, by takový zájem ohrožovalo. Ústavní soud proto musí posoudit, zda jsou, se zřetelem na tyto úvahy, zájem žadatele o udělení státního občanství a bezpečnostní zájem státu v napadené právní úpravě ústavně konformním způsobem zohledněny, resp. zda jsou vzájemně vyváženy [srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 (N 113/23 SbNU 105; 322/2001 Sb.)].

71. Napadené ustanovení nevylučuje ze soudního přezkumu všechna rozhodnutí o neudělení státního občanství, ale prostřednictvím odkazu na § 22 odst. 3 zákona o státním občanství jen ta, kterými byla zamítnuta žádost o udělení státního občanství z důvodů spojených s bezpečností státu na základě stanovisek Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky, jejichž obsahem je utajovaná informace, podle které žadatel ohrožuje bezpečnost státu, jeho svrchovanost a územní celistvost, demokratické základy, životy, zdraví nebo majetkové hodnoty. Ve všech ostatních případech zamítnutí žádosti o udělení občanství pro nesplnění podmínek stanovených zákonem o státním občanství není soudní přezkum vyloučen.

72. Ústavní soud se právní úpravou rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství z důvodů spojených s bezpečností státu již v minulosti zabýval, když zamítl návrh na zrušení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství, který ukládá ministerstvu, aby v odůvodnění takového zamítavého rozhodnutí nesdělovalo ty důvody nevyhovění žádosti o udělení státního občanství, které z takových stanovisek bezpečnostních služeb vyplývají. Ústavní soud v této věci dospěl k závěru, že „uvedený postup má vést k tomu, že konkrétní důvody nevyhovění žádosti nebudou žadateli o občanství sdělovány jen v těch případech, kdy je zde reálná obava, že by jejich zpřístupnění mohlo ohrozit bezpečnost státu či třetích osob. S ohledem na uvedené sleduje napadená právní úprava legitimní cíl, kterým jsou bezpečnostní zájmy státu“ (nález ze dne 11. 10. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 5/16).

73. Pokud jde o cíl napadené právní úpravy, ten je s ohledem na její provázanost s § 22 odst. 3 zákona o státním občanství shodný, tzn. bezpečnostní zájmy státu – minimalizace možnosti úniku utajovaných informací. Jak bylo již konstatováno ve shora citovaném nálezu, od kterého nemá důvod se Ústavní soud v nyní posuzované věci odchýlit, takový cíl lze považovat za legitimní. Napadenou právní úpravu – vylučující ze soudního přezkumu toliko právě ta rozhodnutí, kterými byla zamítnuta žádost o udělení státního občanství z důvodu utajované informace o ohrožení bezpečnosti státu – nelze proto považovat za projev svévole zákonodárce. Ústavní soud tedy nepovažuje napadené ustanovení za rozporné ani s principem demokratického právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy.

X. Závěr

74. Na základě shora vyložených důvodů Ústavní soud návrh na zrušení § 26 zákona o státním občanství zamítl (§ 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudců Ludvíka Davida, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka a Davida Uhlíře

1. Uplatňujeme vůči výroku i odůvodnění nálezu podle ustanovení § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, odlišné stanovisko, jelikož máme za to, že návrhu mělo být vyhověno a ustanovení § 26 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), mělo být jako protiústavní zrušeno. K tomuto názoru nás vedou především následující skutečnosti.

2. Podstata projednávané věci byla velmi prostá a lze ji redukovat na následující otázku: Je ústavně přijatelné, aby bylo rozhodování o udělení státního občanství vyňato ze soudního přezkumu, a to výhradně v závislosti na stanovisku Policie České republiky nebo zpravodajské služby, přičemž v takovém případě se dotčený žadatel nedozví obsah tohoto stanoviska, a tedy ani důvody, pro které jeho žádosti nebylo vyhověno? Je tedy možno s argumentem ochrany suverenity státu vyloučit soudní přezkum takovéhoto postupu?

3. P. Kandalec (Naturalizace v České republice. Praha: Wolters Kluwer, 2018, str. 188) k tomu trefně připomíná, že pokud podle „definice suverenity dle Carla Schmitta je suverénem ten, kdo rozhoduje o výjimečných situacích, pak vyvstává otázka, kdo je vlastně suverénem při udělování státního občanství. Má jím být pouze exekutiva (v praxi spíše jen zpravodajské služby), anebo má být exekutiva pod kontrolou moci soudní?“ Většina pléna bohužel dospěla k závěru, že tímto suverénem je zpravodajská služba či policie. Právě tyto mocenské složky totiž fakticky rozhodují o tom, která rozhodnutí o neudělení státního občanství budou, či nebudou podléhat soudnímu přezkumu. Tento závěr nicméně považujeme za – v podmínkách právního státu – zcela nepřijatelný.

4. Z pojmu právního státu, jenž nachází své ústavní zakotvení v čl. 1 Ústavy, totiž vyplývá též požadavek na důslednou dělbu moci. Napadená zákonná úprava je přitom ve svém praktickém dopadu popřením tohoto požadavku. Zásadu oddělení jednotlivých státních mocí formuloval Ch. Montesquieu ve svém díle O duchu zákonů (Praha: Nakladatelství Linhart, 1947, str. 172): „Není svobody, jestliže není moc soudní oddělena od moci zákonodárné a výkonné. Kdyby byla moc soudní spojena s mocí zákonodárnou, byla by moc nad životem a svobodou pouhou libovůlí, protože soudce by byl zároveň zákonodárcem. Kdyby byla moc soudní spojena s mocí výkonnou, soudce by mohl být zároveň tyranem.“

5. Tripartita mocí postulovaná v čl. 2 odst. 1 Ústavy je jednou z podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy), které Ústava prohlašuje za nezměnitelné. Zakotvení principu přísné dělby mocí ve státě představuje významné ústavní pravidlo pro posuzování ústavnosti právních předpisů, pro posuzování legality všech aktů aplikace práva ze strany moci výkonné.

6. Požadavek zákonného základu pro možné omezení základního práva, plynoucí z čl. 4 odst. 2 Listiny, je vyvozován z demokratického principu, jakož i z principu materiálního právního státu. Jeho důvodem je znemožnit exekutivě realizaci vlastních představ o tom, jak a jak mnoho lze omezit základní práva. Tím, že toto oprávnění bylo uděleno demokraticky legitimovanému Parlamentu, je zajištěno, že k omezení základních práv dojde až po demokratickém parlamentním diskursu, a navíc získává omezení základního práva

i následnou demokratickou zpětnou vazbu [srov. nález ze dne 21. 2. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 29/11 (N 34/64 SbNU 361; 147/2012 Sb.)].

7. Předmětem posouzení Ústavního soudu z hlediska státoprávního byla zákonná úprava, která zavedla soudní výluku pro část žádostí o udělení státního občanství. Zákon o státním občanství České republiky upravuje proceduru, podle níž se od původně nediferencované množiny žadatelů o naturalizaci v průběhu správního řízení odděluje jedna část žadatelů. Pro tuto skupinu žadatelů (s odkazem na existenci okolností formulovaných jako bezpečnostní riziko plynoucí z utajovaných informací) znepřístupňuje zákon bližší odůvodnění zamítavého rozhodnutí a vylučuje soudní přezkum zamítavého správního rozhodnutí. Ostatním žadatelům nárok na odůvodnění zamítavého rozhodnutí i jeho soudní přezkum ponechává.

8. Klíčovou otázkou, kterou se měl Ústavní soud zabývat, bylo, zda zákonem upravená možnost výluky soudního přezkumu správního rozhodnutí nenarušuje hranice dělby moci v právním státě. V posuzovaném případě skupina žadatelů o naturalizaci, na niž dopadá soudní výluka, byť zákonodárcem výslovně formulovaná, není předem známa. K zařazení do takové skupiny totiž dojde až v průběhu správního řízení na základě utajovaných informací o bezpečnostním riziku. Prakticky tak nečiní zákonodárce, neboť zákonem povolal orgán výkonné moci, aby s využitím správního uvážení sám vybral, která z jeho rozhodnutí budou přezkoumatelná soudem, a která nikoliv. Přezkum takového uvážení ponechal zákonodárce rovněž výhradně na orgánu moci výkonné. Rozřazení případů, na něž se bude soudní výluka vztahovat, má tak plně v rukou represivní mocenská složka, neboť pro možnost soudní obrany neúspěšného žadatele je určující, zda se odůvodnění zamítnutí žádosti bude opírat o utajované informace, z nichž podle jeho názoru vyplývá bezpečnostní riziko pro stát, nebo nikoliv. Teprve na základě rozhodnutí tohoto orgánu je pak přiznána či vyloučena kompetence soudu přezkoumat zákonnost jeho rozhodování.

9. Ztotožňujeme se proto s názorem P. Uhla obsaženým v komentáři Ústavy autorů Rychetský/Langášek/Herc/Mlsna a kol. (Wolters Kluwer, 2015, str. 180) k napadenému zákonnému ustanovení, podle něhož „se jeví jako nepřijatelné a v rozporu se všemi dosavadními standardy právní jistoty, že postup státu, kterým rozhoduje o přiznání nejvýznamnějšího statusového práva, je v některých případech postaven zcela mimo soudní přezkum. Zákonodárce se v této otázce v podstatě snaží o legalizaci úplné svévole. Za nepřijatelné je třeba považovat především to, že jakékoliv zneužití této procedury je soudem neidentifikovatelné. Jakkoliv je obecná potřeba uchránit některé informace před přístupem osob, kterých se týkají, obecně akceptovatelná, tak zvolený způsob je zjevně nepřiměřený s ohledem na dosažený účel. Platné procesní právo zná nástroje, jak uchránit tyto informace před účastníky soudního řízení, a to dokonce v řízení o statusu méně významném (bezpečnostní prověrka) a typově na tyto informace bohatší“.

10. Jsme proto toho názoru, že rozhodl-li se zákonodárce skupinu žadatelů rozdělit a s odkazem na existenci okolností formulovaných jako „bezpečnostní riziko“ u jedné části žadatelů velmi výrazně omezit procesní práva oproti ostatním, nesměl tak učinit bez zvážení povahy a rozsahu procesních záruk dostupných během řízení. Pokud rozhodováním na základě volného správního uvážení i přezkumem zařazení žadatele do skupiny s omezenými právy s automatickým vyloučením posouzení mimo sféru vlivu výkonné moci s možností zcela vyloučit pravomoc soudu pověřil výlučně orgány moci výkonné, jedná se o právní úpravu, která narušuje dělbu moci ve státě, a tím i základní principy právního státu (čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1 Ústavy).

11. Protiústavnost napadeného zákonného ustanovení spatřujeme rovněž v jeho rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Tento článek totiž zaručuje základní právo na soudní přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy, kdy sice je připuštěna možnost soudní výluky, „[z] pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání

rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny“. Pokud citované ustanovení zmiňuje rozhodnutí „týkající se základních práv“, máme za to, že je třeba je vykládat extenzivním způsobem, tedy tak, že soudně přezkoumatelná mají být též rozhodnutí, která zasahují do základních práv nepřímo. Jakkoliv proto nezpochybňujeme okolnost, že na udělení státního občanství není dán právní nárok, pokládáme za zcela evidentní, že rozhodnutím o neudělení státního občanství je (resp. přinejmenším může být) právní sféra žadatele dotčena velmi závažným způsobem. Netřeba příliš empatie a fantazie k představě, jak se může cítit neúspěšný žadatel o udělení státního občanství, když mu bude správním rozhodnutím sděleno, že se jeho žádost zamítá se strohým konstatováním, že k tomuto zamítnutí došlo z důvodu ohrožení bezpečnosti státu, a to bez bližší konkretizace, v čem spočívá skutečný důvod zamítnutí žádosti, a zejména bez možnosti jakékoliv soudní ochrany. Jen namátkou, v konkrétním případě tak může být zasaženo jeho právo na zachování lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti a jména (čl. 10 odst. 1 Listiny), další negativní dopady se mohou týkat práva na rodinný život (čl. 32 odst. 1 Listiny) nebo práva podnikat, resp. práva vykonávat určitá povolání či činnosti (čl. 26 Listiny), a to vše v kontextu případné diskriminace. Nikomu bychom nepřáli, aby zažil podobný pocit bezmoci a nespravedlnosti, kdy se jeho okolí dozví, že je „bezpečnostním rizikem“, začne se k němu s ohledem na tuto stigmatizaci chovat odtažitěji, bude tomuto verdiktu muset přizpůsobit svoje další plány – a to za situace absolutní právní bezbrannosti.

12. Není rovněž bez významu, že napadené zákonné ustanovení snížilo standard procesní ochrany v tomto typu řízení. Do jeho přijetí totiž nebylo sporu o to, že taková správní rozhodnutí soudnímu přezkumu podléhají; navrhovatel na to ostatně upozorňuje (zejména bod 9). Zjevným účelem zákona proto bylo vyloučit soudní ochranu těchto případů neudělení státního občanství, a to navzdory ustálené judikatuře. Máme za to, že právě v těchto situacích by měl být Ústavní soud velmi ostražitý a měl by akceptovat jen takové restrikce, které jsou přiměřené a jsou vedeny velmi rozumnými důvody. Domníváme se ovšem, že toto není tento případ, a plně souhlasíme s navrhovatelem i s vyjádřením Veřejné ochránkyně práv, že došlo k legalizaci úplné svévole ze strany exekutivy.

13. Okolnost, že možnost soudní výluky podle čl. 36 odst. 2 Listiny má být vykládána restriktivně, ostatně plyne i ze setrvalé judikatury Ústavního soudu. „Pro výklad kompetenční výluky představující meze subjektivního veřejného práva na soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy ve smyslu citovaného článku Listiny a při jejich používání musí být šetřeno jeho podstaty a smyslu a nesmějí být zneužívány k jiným účelům, než pro které byly stanoveny. Nelze je interpretovat extenzivně, ale restriktivně, přičemž v pochybnostech o tom, zda určitý úkon může být předmětem přezkumu, či nikoliv, je vždy zapotřebí se přiklonit k závěru, že jej přezkoumat lze. Procesní právo ostatně nemá klást účastníkům řízení překážky, ale má poskytovat spravedlivou ochranu jejich subjektivním právům.“ [viz nález sp. zn. III. ÚS 2556/07 ze dne 22. 7. 2009 (N 164/54 SbNU 93)]. Tento právní názor výslovně převzal i nález sp. zn. Pl. ÚS 23/11 ze dne 24. 4. 2012 (N 86/65 SbNU 161; 234/2012 Sb.), na který většina pléna v nyní rozhodované věci odkázala (bod 63).

14. Většina pléna však nyní vyložila čl. 36 odst. 2 Listiny způsobem (bod 63), podle něhož neudělení státního občanství může představovat pouze „druhotné“ dotčení základních práv, přičemž citovaný článek předpokládá existenci konkrétního základního práva a současně jeho skutečné dotčení. Odkazovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 23/11 se však týkal významně odlišné situace a jeho podstata spočívala v tom, že k zásahu do soukromého a rodinného života může dojít teprve v důsledku rozhodnutí o správním vyhoštění, které soudnímu přezkumu podléhá. Jinak řečeno, na případné neudělení víza teprve navazuje případné správní vyhoštění, v rámci jehož soudního přezkumu je zaručena právní ochrana. V případě neudělení státního občanství však nic dalšího nenásleduje a žadatel se pouze dozví, že občanství nedostal, protože je bezpečnostním rizikem, s následnými shora zmíněnými dopady do jeho právní sféry.

15. Nálezu rovněž vytýkáme, že se vůbec nevypořádává s právními názory obsaženými v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/07 ze dne 9. 12. 2008 (N 218/51 SbNU 709; 47/2009 Sb.), byť je na tento nález navrhovateli (bod 11) i Veřejnou ochránkyní práv výslovně odkazováno. V tomto nálezu je přitom uvedeno (body 37 a násl.):

„Ústavní soud zdůrazňuje, že nijak nezpochybňuje své předchozí závěry ohledně neexistence subjektivního ústavně zaručeného práva cizinců na pobyt na území České republiky. Ústavní soud konstantně potvrzuje, že je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na svém území … Ačkoliv však subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje, Listina cizincům nepochybně zaručuje práva, která mohou být vyhoštěním dotčena … Skutečnost, že Evropský soud pro lidská práva ponechal smluvním státům širokou autonomii při rozhodování o vyhoštění cizince a výslovně potvrdil, že se právo na přístup k soudu, obsažené v čl. 6 odst. 1 Úmluvy, na rozhodování o vyhoštění cizince neuplatňuje, nehraje pro výklad čl. 36 odst. 2 Listiny žádnou roli. Pro výklad tohoto ustanovení je rozhodující existence možnosti, že bude rozhodnutím o správním vyhoštění zasaženo do základních práv cizince, a uvedená judikatura Evropského soudu pro lidská práva existenci této možnosti potvrzuje. Není důvodu snižovat úroveň procesní ochrany základních práv, kterou zaručuje Listina, pouze proto, že ji Úmluva upravuje jiným způsobem, navíc pokud ji Listina garantuje naprosto jednoznačně.“

16. Z citovaného nálezu je totiž patrno, že se v něm Ústavní soud přiklonil jednak k extenzivnímu výkladu pojmu „rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny“ dle čl. 36 odst. 2 a jednak k zachování úrovně procesní ochrany základních práv.

17. Ústavní soud se nyní – ve svém důsledku – významně odchýlil rovněž od právního názoru obsaženého v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 ze dne 12. 7. 2001 (N 113/23 SbNU 105; 322/2001 Sb.), v němž je mimo jiné uvedeno, že „v procesu provádění bezpečnostní prověrky dochází ke značné koncentraci moci u jediného orgánu exekutivy, přičemž jeho rozhodnutí může citelně zasáhnout do individuální sféry prověřované osoby … Úřad provádějící bezpečnostní prověrku, jehož úkolem je ověření podmínek pro vydání osvědčení – a který tedy v tomto směru realizuje určitou ‚službu‘ státu a jednoznačně reprezentuje jeho zájmy – totiž zároveň rozhoduje o vydání správního rozhodnutí i o opravném prostředku proti němu. Za situace, kdy neexistuje přezkum nezávislým a nestranným orgánem, je prověřovaná osoba prakticky podrobena vůli jediné instituce, kterou již z povahy věci nelze považovat za nezávislou či nestrannou … Je proto zřejmé, že napadená zákonná úprava … v zásadě odporuje samotnému smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny (a ostatně i čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 4 Ústavy), jenž spočívá v tom, že rozhodování o zásadních otázkách týkajících se individuální sféry jedince, prováděné správním orgánem, musí být podrobeno přezkumu nezávislým a nestranným orgánem, kterým je zpravidla soud … Podle mínění Ústavního soudu je totiž zapotřebí pečlivě odlišovat mezi rozhodováním o tom, kdo bude osvědčen a určen ke styku s utajovanými informacemi, což skutečně přísluší moci exekutivní, a mezi případnou soudní kontrolou tohoto procesu, což – z ústavněprávního hlediska – může vykonávat toliko nezávislá moc soudní. Ústavní soud respektuje skutečnost, že s ohledem na specifika a význam rozhodování ve věcech utajovaných skutečností, kdy je velmi zřetelný bezpečnostní zájem státu, není možné vždy garantovat všechny běžné procesní záruky spravedlivého procesu (např. veřejnost jednání). Nicméně i v tomto typu řízení je úkolem zákonodárce umožnit zákonnou formou realizaci přiměřených záruk na ochranu soudem (či jiným nezávislým a nestranným tribunálem ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy), byť – podle povahy věci a s přihlédnutím k charakteru příslušné funkce – na ochranu i značně zvláštní a diferencovanou“. V citovaném nálezu tedy Ústavní soud dovodil potřebu soudního přezkumu i v případě nepřímého zásahu do základních práv (také u nevydání bezpečnostní prověrky nejsou práva žadatele zasažena bezprostředně a na vydání pozitivního rozhodnutí

neexistuje právní nárok), přičemž tuto potřebu zdůraznil právě důvodem zabránění koncentrace rozhodování u jediného exekutivního orgánu.

18. Závěrem konstatujeme, že napadené zákonné ustanovení mělo být jako protiústavní zrušeno, a to pro jeho rozpor s čl. 36 odst. 2 Listiny (ve vazbě na zásah – byť i nepřímý – do dalších základních práv) a s principy právního státu a dělby moci podle čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 Ústavy.

Č. 125
Nemožnost popření pohledávky zajištěného věřitele dlužníkem v rámci řízení o oddlužení (tzv. osobní bankrot)
(sp. zn. Pl. ÚS 2/19 ze dne 2. července 2019; 223/2019 Sb.)

I. Pozbude-li v průběhu řízení o návrhu na zrušení právního předpisu nebo jeho ustanovení podle § 64 odst. 1 písm. e) nebo § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, tento právní předpis nebo jeho ustanovení platnosti, v řízení se i bez dalšího návrhu (§ 68 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu) pokračuje tak, že bude rozhodováno o tom, zda se vysloví, že ke zrušení navržený právní předpis nebo jeho ustanovení byly v rozporu s právním předpisem vyšší právní síly, závisí-li na tom posouzení ústavnosti zásahu orgánu veřejné moci.

II. Ústavní povinností státu je chránit práva fyzických osob vstupujících do spotřebitelských vztahů (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky) jak vytvářením podmínek pro uzavírání spotřebitelských smluv, tak při řešení sporů z nich vyplývajících, tedy i po procesní stránce. Proto bylo v rozporu s právem na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a současně s požadavkem procesní rovnosti stran zaručeným v čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod ustanovení § 410 odst. 2 věty první zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2017, v části vyjádřené ve slově „nezajištěného“, které nevytvářelo procesní prostor k tomu, aby insolvenční soud mohl přezkoumat příslušnou spotřebitelskou smlouvu z hlediska toho, zda neobsahuje nepřiměřená ujednání, a to i proto, že tak nemohl učinit ani dlužník popřením pohledávky ve vztahu k zajištěnému věřiteli.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 2/19 dne 2. července 2019 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a ze soudkyň a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa (soudce zpravodaj), Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu 1. Ludmily Ticháčkové a 2. Vlastimila Ticháčka, obou zastoupených JUDr. Přemyslem Kubíčkem, advokátem, se sídlem Kasárenská 4, České Budějovice, na zrušení části ustanovení § 410 odst. 2 věty první zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2017, vyjádřené slovem „nezajištěného“, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení, takto:

Ustanovení § 410 odst. 2 věty první zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2017, v části vyjádřené slovem „nezajištěného“, bylo v rozporu s čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky.

Odůvodnění

I. Předmět řízení

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se navrhovatelé domáhají zrušení usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2017 č. j. 29 ICdo 26/2015-31, usnesení Vrchního soudu v Olomouci (dále jen „vrchní soud“) ze dne 26. 11. 2014 č. j. 11 VSOL 145/2014-18 a usnesení Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 29. 7. 2014 č. j. 26 ICm 176/2014-10 (KSBR 26 INS 21585/2013) s tím, že představují protiústavní zásah do základního práva občana na soudní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu čl. 40 věty první (správně zřejmě „čl. 90 věty první“) Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. S touto ústavní stížností navrhovatelé podle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., spojili návrh na zrušení slova „nezajištěného“ v § 410 odst. 2 větě první zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2017, resp. v § 410 odst. 5 větě první insolvenčního zákona, ve znění účinném do 31. 5. 2019.

3. Z ústavní stížnosti a vyžádaného soudního spisu se podává, že napadeným usnesením krajského soudu byla podle § 160 odst. 1, 2 a 4 insolvenčního zákona odmítnuta žaloba navrhovatelů na určení, že pohledávka obchodní korporace RM investiční družstvo, se sídlem Kvítková 3642, Zlín, (dále jen „věřitel“) je co do pravosti v dílčích pohledávkách č. 2 až 6 zcela a co do výše 94 147 Kč u dílčí pohledávky č. 1 a co do vykonatelnosti zcela popřena navrhovateli (jako dlužníky) právem, a dále jím bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že navrhovatelé popřeli pohledávku zajištěného věřitele, což vzhledem k § 410 odst. 2 insolvenčního zákona nemá žádné účinky, a tudíž nejsou ani osobami oprávněnými k podání žaloby o určení pohledávky.

4. K odvolání navrhovatelů ústavní stížností napadeným usnesením vrchní soud usnesení krajského soudu potvrdil a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů odvolacího řízení. I vrchní soud dospěl k závěru, že z § 410 odst. 2 insolvenčního zákona (ve znění účinném ke dni konání prvního i druhého přezkumného řízení) plyne, že pouze popření pohledávky nezajištěného věřitele má za trvání účinků schválení oddlužení tytéž účinky jako popření pohledávky insolvenčním správcem.

5. Navrhovatelé toto usnesení vrchního soudu napadli dovoláním, které však Nejvyšší soud shora označeným usnesením podle § 243c odst. 1 a 2 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) odmítl s tím, že není podle § 237 o. s. ř. přípustné, neboť řešení v dovolání předestřené otázky odvolacím soudem je v souladu s judikaturou dovolacího soudu [konkrétně s usnesením Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2014 sp. zn. 29 ICdo 33/2014 (Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek, č. 92/2014), ze dne 31. 8. 2016 sp. zn. 29 ICdo 60/2014 nebo ze dne 30. 3. 2017 sp. zn. 29 ICdo 95/2016].

II. Argumentace navrhovatelů

6. V ústavní stížnosti navrhovatelé uvedli, že základ celé kauzy se odvíjí od uzavření spotřebitelské smlouvy o půjčce s věřitelem, na jejímž základě obdrželi částku 150 000 Kč, z ní pak do doby zahájení insolvence zaplatili 94 147 Kč. Tato smlouva obsahovala pro spotřebitele znevýhodňující ustanovení. Např. pohledávka byla zajištěna zástavním právem, kdy předmět zástavy měl nejméně desetinásobnou hodnotu, ve smlouvě byla rozhodčí doložka, která svěřovala jmenování rozhodce soukromému subjektu, který není rozhodčím soudem. Upozornili také, že si věřitel v přihlášce pohledávky uplatnil náklady rozhodčího řízení ve výši jedné třetiny jistiny pohledávky.

7. Dne 2. 8. 2013 podali navrhovatelé návrhy na zahájení insolvenčního řízení se žádostí o povolení oddlužení, insolvenční soud oddlužení povolil a jmenoval insolvenčního správce. Věřitel přihlásil (dle názoru navrhovatelů opožděně) pohledávku v celkové výši 1 096 605,54 Kč, což je částka několikanásobně převyšující původní závazek. Insolvenční správce i oni tuto pohledávku popřeli téměř do výše 90 % na další schůzi věřitelů, které se účastnil pouze věřitel; ten pak navrhl insolvenčního správce odvolat a jmenovat jinou osobu, přičemž insolvenční soud mu podle § 51 insolvenčního zákona uznal hlasovací právo. Následně nově jmenovaný insolvenční správce věřitelovu pohledávku zcela uznal. Tímto postupem insolvenční soud dle navrhovatelů porušil svou (dohlédací) povinnost podle § 10 písm. b) insolvenčního zákona.

8. V souvislosti s napadenými rozhodnutími navrhovatelé namítli, že dle jejich názoru § 410 odst. 2 insolvenčního zákona neomezuje právo dlužníka podat incidenční žalobu podle § 160 odst. 1 insolvenčního zákona, neboť nestanovuje, jaký účinek má popření pohledávky u zajištěného věřitele, ale pouze to, že popření nezajištěné pohledávky má stejné účinky jako popření insolvenčním správcem, a je tudíž třeba vycházet z toho, že u dlužníků zajištěných věřitelů se postupuje podle ustanovení § 190 až 202 insolvenčního zákona. Jde-li o to, že by dané popření mělo mít jiné účinky než v případě popření pohledávek insolvenčním správcem, pak dle navrhovatelů z dané formulace plyne, že incidenční žalobu jsou povinni podat sami dlužníci. V této souvislosti vytkli Nejvyššímu soudu, že se nezabýval otázkou, zda odmítnutí jejich žaloby není v rozporu s právem každého obrátit se se svou věcí na soud.

9. K návrhu na zrušení výše uvedeného ustanovení navrhovatelé uvedli, že obecně přijímaný výklad (podpořený judikaturou Nejvyššího soudu) v podstatě zbavuje dlužníka možnosti obrátit se na soud v případě přemrštěných a neoprávněných požadavků zajištěného věřitele, je-li insolvenční správce, zejména ten „volený“ zajištěným věřitelem jako majoritním, z jakéhokoliv důvodu nečinný. Především v případě spotřebitelských smluv Nejvyšší soud a Ústavní soud upozorňovaly na nerovné postavení spotřebitele či na zneužívající klauzule, zbavující spotřebitele možnosti tuto disproporci odstranit zvláště v rámci insolvenčního řízení. Tento návrh má přesahovat zájem navrhovatelů, neboť uvedené problémy dlužníků jsou v praxi poměrně časté.

III. Argumentace účastníků řízení o ústavní stížnosti a replika navrhovatelů

10. Soudce zpravodaj postupem podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům řízení a následně dal možnost navrhovatelům k replice.

11. Nejvyšší soud k ústavní stížnosti uvedl, že v dovolání předestřenou otázku odvolací soud řešil v souladu s jeho judikaturou a názor navrhovatelů, že obecné soudy nevyložily ustanovení § 410 odst. 2 věty první insolvenčního zákona ústavně konformním způsobem, je argumentačně nepodložený. V návaznosti na to poukázal na (a citoval) svá rozhodnutí R 92/2016 a usnesení sp. zn. 29 ICdo 60/2014 (viz výše), kde uvedl důvody nepochybně ústavně konformního výkladu uvedeného ustanovení. V něm se mj. uvádí, že daná právní úprava je logickým vyústěním režimu, který platí pro uspokojení pohledávky zajištěného věřitele v oddlužení. Pro takové pohledávky platí, zjednodušeně řečeno, konkursní režim, v němž má právo požadovat uspokojení z plného výtěžku zpeněžení zajištění a při zpeněžování se postupuje podle konkursních pravidel, na druhé straně ale nemá při oddlužení plněním splátkového kalendáře právo na jiné uspokojení zajištěné pohledávky než jen ze zajištění (§ 398 odst. 3 poslední věta insolvenčního zákona), takže po vyčerpání hodnoty zajištění již při oddlužení nedostává nic dalšího a je vyloučen z hlasování o způsobu oddlužení (§ 402 odst. 1 insolvenčního zákona). A právě okolnost, že postavení zajištěných věřitelů je při oddlužení v zásadě stejné jako při konkursu, opodstatňuje závěr, že konkursní režim se prosadí i v daném případě. Současně Nejvyšší soud upozornil, že názory

formulované v rozhodnutí R 92/2014 nezastává jen tříčlenný senát, ale jde o většinový náhled Nejvyššího soudu s ohledem na schválení uveřejnění tohoto rozhodnutí ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek hlasy všech 35 soudců přítomných na jednání občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu, přičemž žádné z připomínkových míst (včetně právnických fakult) danému výkladu neoponovalo. Nejvyšší soud poukázal také na usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2014 sp. zn. II. ÚS 2604/14 a ze dne 27. 2. 2018 sp. zn. IV. ÚS 2594/17 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz), která byla vydána ve věci ústavních stížností směřujících proti rozhodnutí R 92/2014 a usnesení sp. zn. 29 ICdo 60/2014. Důvod na zrušení napadeného ustanovení dle Nejvyššího soudu také není dán z důvodů uvedených ve výše uvedeném ustanovení. Argumentace navrhovatelů, založená na premise, že dlužník v úpadku musí mít za trvání insolvenčního řízení právo popřít každou pohledávku, je od základu mylná. Při řešení úpadku konkursem dlužník (úpadce) takové právo neměl a nemá, popěrné právo dlužníka se neprosazuje ani v zahraničních právních úpravách. Omezeně se přiznává jen u sanačních způsobů řešení úpadku (reorganizace a oddlužení), u oddlužení ovšem jen u pohledávek, které se neuspokojují „v konkursním režimu“ a mezi něž patří právě nezajištěné pohledávky. Současně upozornil, že návrh na zrušení daného ustanovení byl podán s ústavní stížností vedenou pod sp. zn. I. ÚS 1410/11, kterou Ústavní soud usnesením ze dne 29. 10. 2013 odmítl. S ohledem na to Nejvyšší soud uzavřel, že ústavní pořádek nebyl jeho postupem ani rozhodnutím porušen a že v ústavněprávní rovině neexistují důvody pro zrušení napadeného ustanovení. Navrhl proto, aby Ústavní soud podle § 43 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) ústavní stížnost odmítl.

12. Vrchní soud ve svém vyjádření uvedl, že jeho závěry vycházejí z § 410 odst. 1 a 2 insolvenčního zákona i z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2014 sp. zn. 29 ICdo 33/2014, a navrhl ústavní stížnost zamítnout. K tomu ale dodal, že dle důvodové zprávy k připravované novele insolvenčního zákona se s ohledem na závěry Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr EU“) vyslovené v rozsudku ze dne 21. 4. 2016 sp. zn. C-377/14, vydaném ve věci *Ernst Georg Radlinger a Helena Radlingerová proti FINWAY a. s.*, navrhuje změna § 410 insolvenčního zákona, jejímž předmětem je rozšíření práva dlužníka, kterému bylo povoleno oddlužení, k popření pohledávek jak nezajištěných, tak zajištěných.

13. Krajský soud je přesvědčen, že postupoval správně. Věřitel přihlásil svou pohledávku včas, dne 13. 11. 2013 se konalo přezkumné jednání a první schůze věřitelů, kde byly přezkoumány všechny pohledávky kromě pohledávky věřitele, neboť insolvenční správce předložil nedostatečně vyplněný přezkumný list, který nebylo možné akceptovat. Na schůzi věřitelů postupoval podle § 51 odst. 3 insolvenčního zákona, ve znění účinném do 31. 6. 2014, a přiznal věřiteli, jehož pohledávka nebyla přezkoumána, hlasovací právo, ten pak využil svého oprávnění podle § 29 insolvenčního zákona. Na druhém přezkumném jednání dne 11. 12. 2013 insolvenční správce pohledávku uznal, navrhovatelé ji popřeli ve výši 1 034 024,04 Kč, uznali částku 64 581,50 Kč. Navrhovatelé byli poučeni, že pouze popření pohledávky nezajištěného věřitele má tytéž účinky jako popření pohledávky správcem (§ 410 odst. 2 insolvenčního zákona). A protože šlo o vykonatelnou pohledávku, upozornil navrhovatele, že neuplatnili přípustné důvody popření takové pohledávky (§ 410 odst. 3 insolvenčního zákona). Navrhovatelé přesto žalobu na popření pohledávky podali, krajský soud ji z výše uvedeného důvodu odmítl.

14. V replice navrhovatelé poukázali na dvě skutečnosti, které mají podporovat opodstatněnost jejich ústavní stížnosti. Jednak má jít o zmíněný rozsudek Soudního dvora EU (sub 12), jednak o započatý legislativní proces ohledně vládního návrhu na změnu insolvenčního zákona, podle něhož by mělo být z předmětného ustanovení (jde o § 410 odst. 5 insolvenčního zákona) vypuštěno slovo „nezajištěných“.

IV. Další postup v řízení před Ústavním soudem

15. Na základě takto shromážděných podkladů dospěl ve věci rozhodující senát Ústavního soudu k závěru, že akcesorický návrh stěžovatelů (navrhovatelů) na zrušení předmětného ustanovení není zjevně neopodstatněný, a jsou tak splněny podmínky pro postup podle § 78 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Proto ve věci rozhodující čtvrtý senát Ústavního soudu svým usnesením ze dne 30. 4. 2019 č. j. III. ÚS 2589/17-42 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz) ve výrocích II a III toto řízení o ústavní stížnosti přerušil a návrh na zrušení napadeného ustanovení postoupil plénu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy.

16. Současně ve výroku I tohoto usnesení byl odmítnut návrh navrhovatelů na zastavení řízení o zrušení části ustanovení § 410 odst. 2 věty první insolvenčního zákona ve znění účinném do 30. 6. 2017, vymezené slovem „nezajištěného“. Navrhovatelé totiž vzhledem k vysoké pravděpodobnosti, že dojde ke zrušení napadené části tohoto ustanovení, a také z důvodu urychlení řízení ve věci jejich návrhu, vzali svůj návrh na zrušení daného zákonného ustanovení zpět, přičemž navrhli, aby v této části bylo řízení zastaveno. Návrh na zastavení řízení o návrhu na zrušení napadeného ustanovení insolvenčního zákona Ústavní soud podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., (*per analogiam*) odmítl, neboť zákon o Ústavním soudu zpětvzetí takového návrhu nepřipouští. Jak totiž Ústavní soud vyložil již ve svém (nepublikovaném) usnesení ze dne 12. 7. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 8/95, je tomu tak proto, že v § 68 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je nepřímo zakotvena zásada oficiality, z níž vyplývá povinnost Ústavního soudu jako orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) projednat každý návrh na přezkoumání ústavnosti, popř. zákonnosti právního předpisu, jestliže nebyl odmítnut. Další výjimkou z této zásady je to, že během řízení vzniknou důvody pro jeho zastavení, kdy se jako *lex specialis* ovšem uplatní pouze § 67 zákona o Ústavním soudu, který stanoví jako podmínku, za níž může Ústavní soud jednat, právní stav, kdy jak právní předpis, který je přezkoumáván, tak právní předpis, který je měřítkem hodnocení, tvoří součást právního řádu (blíže k dalším důvodům viz body 10 až 16 uvedeného usnesení č. j. III. ÚS 2589/17-42). V daném případě zpětvzetí návrhu nebylo přípustné, a proto tento návrh bez dalšího Ústavní soud projednal, když dospěl k závěru, že pozbude-li v průběhu řízení o návrhu na zrušení právního předpisu nebo jeho ustanovení podle § 64 odst. 1 písm. d) [pozn. red.: nyní písm. e)] nebo podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu tento právní předpis nebo jeho ustanovení platnosti, v řízení se „i bez dalšího návrhu“ (srov. § 68 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) pokračuje tak, že bude rozhodováno o tom, zda se vysloví, že ke zrušení navržený právní předpis nebo jeho ustanovení nebyly v rozporu s právním předpisem vyšší právní síly.

V. Vyjádření účastníků řízení

17. Po postoupení věci k rozhodnutí plénu Ústavního soudu soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., zaslal návrh k vyjádření účastníkům řízení a obrátil se na vládu České republiky (dále jen „vláda“) a veřejnou ochránkyni práv s dotazem, zda využijí svého práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci.

18. Ve vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) se v přípise ze dne 5. 6. 2019, podepsaném jejím předsedou, uvádí, že insolvenční zákon byl v Poslanecké sněmovně projednán jako tisk č. 1120 (vládní návrh) v prvním čtení dne 26. 10. 2005 a byl přikázán k projednání ústavně právnímu výboru. Ústavně právní výbor návrh zákona projednal dne 26. 1. 2006, na jeho jednání byl k tisku předložen komplexní pozměňovací návrh (usnesení spolu s komplexním pozměňovacím návrhem bylo obsaženo v tisku č. 1120/1). Druhé čtení k návrhu zákona proběhlo dne 27. 1.

2006 a pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 1120/2. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 8. 2. 2006. Návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen ve znění komplexního pozměňovacího návrhu a dalších pozměňovacích návrhů.

19. Napadené ustanovení bylo novelizováno zákonem č. 69/2011 Sb., který byl v Poslanecké sněmovně projednán jako tisk č. 233 (vládní návrh) v prvním čtení dne 1. 2. 2011 a byl přikázán k projednání ústavně právnímu výboru. Ústavně právní výbor návrh zákona projednal dne 7. 2. 2011 a přijal usnesení č. 233/1. Druhé čtení k návrhu zákona proběhlo dne 8. 2. 2011 a pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 233/3. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 11. 2. 2011, návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen. Uvedené ustanovení bylo dále změněno zákonem č. 64/2017 Sb., projednaným v Poslanecké sněmovně jako tisk č. 785 (vládní návrh) v prvním čtení dne 3. 6. 2016 a přikázaným k projednání ústavně právnímu výboru jako garančnímu výboru a výboru pro sociální politiku. Ústavně právní výbor návrh zákona projednal dne 27. 6. 2016 (usnesení č. 785/1), dne 5. 9. 2016 (usnesení č. 785/3), dne 29. 9. 2016 (usnesení č. 785/4) a dne 13. 10. 2016 (usnesení č. 785/5), výbor pro sociální politiku jej projednal dne 29. 6. 2016 (usnesení č. 785/2). Druhé čtení k návrhu zákona proběhlo dne 7. 9. 2016 a 18. 10. 2016 a pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 785/6. Garanční ústavně právní výbor projednal návrh zákona po druhém čtení dne 3. 11. 2016. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 2. a 9. 12. 2016, návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen.

20. Poslední změna uvedeného ustanovení (vypuštění slova „nezajištěného“), účinná dnem 1. 6. 2019, byla provedena zákonem č. 31/2019 Sb., projednaným v Poslanecké sněmovně jako tisk č. 71 (vládní návrh) v prvním čtení dne 20. 3. 2018 a přikázaným k projednání ústavně právnímu výboru jako garančnímu výboru a výboru pro sociální politiku. Ústavně právní výbor návrh zákona projednal dne 10. 9. 2018 (usnesení č. 71/3) a dne 1. 10. 2018 (usnesení č. 71/5), výbor pro sociální politiku návrh zákona projednal dne 11. 5. 2018 (usnesení č. 71/1), dne 7. 9. 2018 (usnesení č. 71/2) a dne 27. 9. 2018 (usnesení č. 71/4). Druhé čtení k návrhu zákona proběhlo dne 3. 10. 2018 a pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 71/6. Garanční ústavně právní výbor projednal návrh zákona po druhém čtení dne 10. 10. 2018. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 26. 10. 2018. Návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen.

21. Závěrem pak předseda Poslanecké sněmovny konstatoval, že s návrhy zákonů vyslovily ústavně předepsaným postupem souhlas obě komory Parlamentu České republiky, zákony byly podepsány příslušnými ústavními činiteli a byly řádně vyhlášeny a že je věcí Ústavního soudu, aby posoudil otázku namítané protiústavnosti napadeného ustanovení a aby rozhodl o návrhu na jeho zrušení.

22. Ve vyjádření Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) ze dne 30. 5. 2019 jeho předseda uvedl, že § 410 odst. 2 insolvenčního zákona byl do 30. 6. 2017 změněn zákonem č. 217/2009 Sb., zákonem č. 69/2011 Sb. a zákonem č. 294/2013 Sb., konkrétně ve slově „nezajištěného“, jehož zrušení se navrhuje, však ke změně od vydání insolvenčního zákona jako takového do tohoto data nedošlo. Po datu 30. 6. 2017 bylo předmětné ustanovení dotčeno dalšími změnami, a to prostřednictvím zákona č. 64/2017 Sb. (spíše legislativně-technická změna) a zákona č. 31/2019 Sb., jímž bylo slovo „nezajištěného“ (nově v § 410 odst. 5 větě první insolvenčního zákona) zrušeno. K tomu důvodová zpráva uvádí, že „změna souvisí s přizpůsobením platné právní úpravy závěrům rozsudku Soudního dvora EU ze dne 21. 4. 2016 ve věci C-377/14, *Ernst Georg Radlinger a Helena Radlingerová proti FINWAY a. s.,* podle něhož je součástí práva na účinnou soudní ochranu právo spotřebitele popřít před vnitrostátním soudem oprávněnost pohledávek z úvěrové smlouvy, která obsahuje klauzule, které mohou být označeny za zneužívající, bez ohledu na to, zda se jedná o pohledávky zajištěné či nezajištěné“. V oddlužení tak došlo k rozšíření popěrného práva dlužníka vůči pohledávkám zajištěných věřitelů.

23. Dále předseda Senátu uvedl, že návrh insolvenčního zákona byl Senátu doručen dne 28. 2. 2006 a v senátní evidenci 5. funkčního období mu bylo přiřazeno č. tisku 288. Tento návrh byl projednán ústavně-právním výborem (usnesení č. 93 ze dne 15. 3. 2006, senátní tisk č. 288/1) jako výborem garančním a výborem pro hospodářství, zemědělství a dopravu (usnesení č. 298 ze dne 22. 3. 2006, senátní tisk č. 288/2), kdy oba výbory Senátu doporučily návrh zákona schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Senát se návrhem zákona zabýval na své 10. schůzi, kde jej usnesením č. 416 ze dne 30. 3. 2006 schválil ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, když v hlasování č. 199 z 54 přítomných senátorů hlasovalo pro jeho schválení 49 senátorů a proti nebyl žádný. Při projednávání návrhu insolvenčního zákona na schůzi Senátu se ke stěžejnímu obsahu napadeného ustanovení nikdo nevyjádřil. Návrh zákona byl na půdě Senátu přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

24. Z hlediska významu změny, kterou ve vztahu k napadenému ustanovení přináší zákon č. 31/2019 Sb. (zrušuje slovo „nezajištěného“), předseda Senátu pokládal za vhodné shrnout legislativní proces i v tomto případě. Návrh zákona byl Senátu doručen dne 26. 11. 2018 a v senátní evidenci 12. funkčního období mu bylo přiřazeno č. tisku 12. Tento návrh byl projednán ústavně-právním výborem (usnesení č. 5 ze dne 5. 12. 2018, senátní tisk č. 12/1) jako výborem garančním, který doporučil Senátu projednávaný návrh zákona schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, a výborem pro zdravotnictví a sociální politiku (usnesení č. 10 ze dne 12. 12. 2018, senátní tisk č. 12/2), který doporučil vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy směřujícími zejména ke změně formulace u jedné z variant splnění oddlužení při splátkovém kalendáři se zpeněžením majetkové podstaty, k vymezení nepoctivého záměru a ke změně jedné ze situací, kdy bude insolvenční soud návrh na povolení oddlužení povinen zamítnout. Dále výbor pro zdravotnictví a sociální politiku přijal doprovodné usnesení, jímž vybraným ministerstvům vyjádřil zájem o zpětnou vazbu z následné aplikační praxe projednávaného předpisu. Senát se návrhem zákona zabýval na své 4. schůzi, kde jej usnesením č. 54 ze dne 19. 12. 2018 vrátil Poslanecké sněmovně ve znění přijatých pozměňovacích návrhů, jejichž hlavním zdrojem bylo usnesení výboru pro zdravotnictví a sociální politiku, kdy v hlasování č. 33 ze 74 přítomných senátorů hlasovalo pro 63 senátorů, nikdo nebyl proti. Vedle toho se ztotožnil také s výše uvedeným doprovodným usnesením. Napadeného ustanovení se však ani jedno usnesení nedotýká. Při projednávání návrhu zákona na schůzi Senátu se ke stěžejnímu obsahu napadeného ustanovení nikdo nevyjádřil. Návrh zákona byl na půdě Senátu přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

25. Závěrem předseda Senátu rovněž konstatoval, že je zcela na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost návrhem napadeného ustanovení.

26. Vláda prostřednictvím ministryně spravedlnosti přípisem ze dne 27. 5. 2019 sdělila, že usnesením č. 367 rozhodla, že nevyužije svého práva vstoupit do řízení, a upozornila, že napadené ustanovení bylo předmětem „oddlužovací novely“ provedené zákonem č. 31/2019 Sb. a že na jejím základě bylo s účinností od 1. 6. 2019 slovo „nezajištěného“ vypuštěno.

27. Veřejná ochránkyně práv dopisem ze dne 16. 5. 2019 rovněž sdělila, že svého procesního práva vstoupit do řízení nevyužije.

VI. Upuštění od ústního jednání

28. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, pročež od něj dle ustanovení § 44 věty první zákona o Ústavním soudu upustil.

VII. Text napadeného ustanovení

29. Napadené ustanovení (zvýrazněno) § 410 odst. 2 mělo do 30. 6. 2017 toto znění:
„Popření pohledávky **nezajištěného** věřitele dlužníkem má za trvání účinků schválení oddlužení tytéž účinky jako popření pohledávky insolvenčním správcem, ustanovení § 51 odst. 2 tím však není dotčeno; pro toto popření platí obdobně ustanovení o zjištění pohledávky týkající se insolvenčního správce. Jestliže dlužník popřel pohledávku při přezkumném jednání, které se konalo před schválením oddlužení, nastávají účinky tohoto popření dnem, kdy nastaly účinky oddlužení; tento den je rozhodný i pro počátek běhu lhůt k podání žaloby o určení pravosti, výše nebo pořadí pohledávky. Věřitelé nevykonatelné pohledávky, která byla popřena dlužníkem, podávají žalobu vždy vůči dlužníku.“

30. Po novelizaci insolvenčního zákona provedené zákonem č. 64/2017 Sb. napadené ustanovení (nyní již jako § 410 odst. 5) znělo takto (napadená část zvýrazněna):
„Popření pohledávky **nezajištěného** věřitele dlužníkem má za trvání účinků schválení oddlužení tytéž účinky jako popření pohledávky insolvenčním správcem, ustanovení § 51 odst. 2 tím však není dotčeno; pro toto popření platí obdobně ustanovení o zjištění pohledávky týkající se insolvenčního správce. Jestliže dlužník popřel pohledávku před schválením oddlužení, nastávají účinky tohoto popření dnem, kdy nastaly účinky oddlužení; tento den je rozhodný i pro počátek běhu lhůt k podání žaloby o určení pravosti, výše nebo pořadí pohledávky. Věřitelé nevykonatelné pohledávky, která byla popřena dlužníkem, podávají žalobu vždy vůči dlužníku.“

31. Aktuálně, tj. po novelizaci insolvenčního zákona provedené zákonem č. 31/2019 Sb., zní ustanovení § 410 odst. 5 takto:
„Popření pohledávky věřitele dlužníkem má za trvání účinků schválení oddlužení tytéž účinky jako popření pohledávky insolvenčním správcem, ustanovení § 51 odst. 2 tím však není dotčeno; pro toto popření platí obdobně ustanovení o zjištění pohledávky týkající se insolvenčního správce. Jestliže dlužník popřel pohledávku před schválením oddlužení, nastávají účinky tohoto popření dnem, kdy nastaly účinky oddlužení; tento den je rozhodný i pro počátek běhu lhůt k podání žaloby o určení pravosti, výše nebo pořadí pohledávky. Věřitelé nevykonatelné pohledávky, která byla popřena dlužníkem, podávají žalobu vždy vůči dlužníku.“

VIII. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

32. Procesní předpoklady pro řízení o zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení jsou naplněny. Návrh byl podán aktivně legitimovaným subjektem, tj. tím, kdo podal ústavní stížnost za podmínek uvedených v § 74 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., [§ 64 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu], byl postoupen plénu Ústavního soudu postupem podle § 78 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a Ústavní soud je k projednání tohoto návrhu příslušný [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy].

33. Co se týče přípustnosti návrhu, bylo napadené ustanovení nejdříve přesunuto do § 410 odst. 5 insolvenčního zákona a poté s účinností od 1. 6. 2019 zákonem č. 31/2019 Sb. změněno ustanovení § 410 odst. 5 insolvenčního zákona tak, že slovo „nezajištěného“ bylo vypuštěno. Podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu se řízení zastaví, jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbydou platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem. Pro zastavení řízení však Ústavní soud neshledal splnění podmínek, neboť na posuzovanou věc se přiměřeně uplatní závěry, které vyslovil již v nálezu ze dne 10. 1. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 33/2000 (N 5/21 SbNU 29; 78/2001 Sb.), potvrzeném nálezy ze dne 28. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 42/03 (N 72/40 SbNU 703; 280/2006 Sb.), popř. ze dne 6. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 38/06 (N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.) a řadou dalších. Podle právního názoru Ústavního soudu tak platí, že dojde-li soudce obecného soudu k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito (tedy nikoli pouze

v té době platný, ale také v té době již neplatný, avšak ještě použitelný), je v rozporu s ústavním zákonem, je povinen předložit věc Ústavnímu soudu, a že kdyby Ústavní soud odmítl se svým rozhodnutím o ústavnosti či protiústavnosti aplikovatelného zákona zabývat, bylo by to v rozporu s čl. 95 odst. 2 Ústavy a v rozporu se zásadou koncentrovaného ústavního soudnictví.

34. Tento závěr je třeba analogicky uplatnit i na situaci, kdy se na Ústavní soud neobrací obecný soud postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, nýbrž oprávněný stěžovatel podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ve spojení s § 74 a § 64 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu, popř. podle čl. 87 odst. 1 písm. i) Ústavy ve spojení s § 119 odst. 4 zákona o Ústavním soudu.

35. V nyní posuzované věci není navrhovatelem soud (čl. 95 odst. 2 Ústavy, § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu), jako tomu bylo ve výše uvedených případech, ale oprávněný navrhovatel [§ 74 ve spojení s § 64 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu], nicméně i zde je povinen Ústavní soud splnit svou roli soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) tím, že návrh splňující podmínky zákona o Ústavním soudu projedná a rozhodne o něm obdobně, jako by jej předložil obecný soud (což se v posuzované věci nestalo), neboť by jinak ochrana ústavnosti nemohla být zajištěna a poskytována v situaci, se kterou počítá § 74 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb. Dlužno dodat, že jde o ustanovení, které je současně „akcesorickým“ pro případ, že v pochybnostech o ústavnosti použitého zákona nevyužije svého návrhového oprávnění obecný soud podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Ani Ústavní soud, resp. příslušný senát (stejně jako obecný soud), nemůže o ústavní stížnosti v takovém případě rozhodnout, aniž by byla otázka ústavnosti aplikovaného zákona vyřešena.

36. Ústavní soud tedy mohl přikročit k posouzení, zda je napadené zákonné ustanovení v souladu s ústavním pořádkem, tedy zda a) byla napadená právní úprava přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence, b) byl dodržen ústavně předepsaný způsob jejího přijetí, resp. vydání, a konečně c) je napadená právní úprava v souladu s ústavním pořádkem z hlediska obsahového (§ 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.).

IX. Přezkum procedury přijetí přezkoumávaného zákonného ustanovení

37. Ústavní soud podle ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., nejprve zkoumal, zda insolvenční zákon byl přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

38. Proces přijetí samotného insolvenčního zákona byl Ústavním soudem již přezkoumán, přičemž žádné procedurální vady zjištěny nebyly [viz nález ze dne 1. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 14/10 (N 133/58 SbNU 67; 241/2010 Sb.)].

39. Ustanovení § 410 odst. 2 insolvenčního zákona pak bylo novelizováno zákonem č. 217/2009 Sb. (v první větě došlo k vypuštění slova „plněním splátkového kalendáře“), zákonem č. 69/2011 Sb. (kdy na konec textu věty první byla doplněna slova „ ; pro toto popření platí obdobně ustanovení o zjištění pohledávky týkající se insolvenčního správce“ a na konec odstavce byla doplněna věta „Věřitelé nevykonatelné pohledávky, která byla popřena dlužníkem, podávají žalobu vždy vůči dlužníku.“), zákonem č. 294/2013 Sb. (kdy za slova „insolvenčním správcem“ bylo vloženo „ , ustanovení § 51 odst. 2 tím však není dotčeno“) a zákonem č. 64/2017 Sb. (došlo zejména ke změně čísla odstavce). Z hlediska posuzované materie těmito novelami ke změně napadené části ustanovení § 410 odst. 2 nedošlo.

40. Ústavní soud na základě vyjádření obou komor Parlamentu České republiky, jakož i stenografických záznamů z jejich schůzí, a to za situace, kdy legislativní procedura nebyla

ani zpochybňována, dospěl k závěru, že napadené ustanovení bylo přijato ústavně konformním způsobem.

41. V případě zákona č. 217/2009 Sb. první čtení jeho návrhu v Poslanecké sněmovně proběhlo dne 3. 4. 2009, druhé čtení dne 5. a 12. 5. 2009 a třetí čtení dne 15. 5. 2009. Návrh zákona byl v Poslanecké sněmovně schválen hlasy 124 ze 126 přihlášených poslanců. V Senátu byl návrh zákona schválen ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou dne 17. 6. 2009 55 hlasy z přítomných 60 senátorů. Po podpisu prezidenta republiky byl zákon vyhlášen dne 20. 7. 2009.

42. První čtení návrhu zákona č. 69/2011 Sb. v Poslanecké sněmovně proběhlo dne 1. 2. 2011, druhé čtení dne 8. 2. 2011 a třetí čtení dne 11. 2. 2011. Návrh zákona byl v Poslanecké sněmovně schválen hlasy 115 ze 167 přihlášených poslanců. V Senátu byl návrh zákona schválen ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou dne 3. 3. 2011 50 hlasy z přítomných 58 senátorů. Po podpisu prezidenta republiky byl zákon vyhlášen dne 21. 3. 2011.

43. Procedura přijetí zákona č. 294/2013 Sb. již byla Ústavním soudem přezkoumána a ani v tomto případě žádné vady zjištěny nebyly [viz nález ze dne 11. 7. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 23/14 (N 117/86 SbNU 25; 283/2017 Sb.)].

44. Jde-li o návrh zákona č. 64/2017 Sb., první čtení v Poslanecké sněmovně proběhlo dne 3. 6. 2016, druhé čtení dne 7. 9. a 18. 10. 2016 a třetí čtení dne 2. a 9. 12. 2016. Návrh zákona byl v Poslanecké sněmovně schválen hlasy 118 ze 159 přihlášených poslanců. V Senátu byl návrh zákona schválen ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou dne 19. 1. 2017 31 hlasy z přítomných 51 senátorů. Po podpisu prezidenta republiky byl zákon vyhlášen dne 3. 3. 2017.

45. Konečně je třeba pro úplnost dodat, že napadené ustanovení (viz výše) bylo z insolvenčního zákona vypuštěno zákonem č. 31/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon 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. Návrh tohoto zákona byl Senátem vrácen s pozměňovacími návrhy (viz tisk Poslanecké sněmovny VIII. volební období, č. 71/9, a vyjádření Senátu sub 24). Protože vrácený text návrhu nebyl postupem podle čl. 47 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 97 odst. 4 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, Poslaneckou sněmovnou schválen, bylo hlasováno o návrhu předmětné změny insolvenčního zákona ve znění postoupeném Senátu (tisk Poslanecké sněmovny č. 71/8). Tento návrh byl postupem podle čl. 47 odst. 3 Ústavy ve spojení s § 97 odst. 5 jednacího řádu Poslanecké sněmovny schválen na její 26. schůzi dne 22. 1. 2019 většinou 181 z přítomných 186 poslanců.

X. Meritorní posouzení návrhu

46. Ústavní soud dospěl k závěru, že akcesorický návrh stěžovatelů (navrhovatelů) je důvodný, neboť napadená část ustanovení § 410 insolvenčního zákona byla v rozhodné době v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 Ústavy. Posouzení toho, zda v řízení před obecnými soudy došlo rovněž k porušení práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny, pak bude věcí rozhodnutí o samotné ústavní stížnosti.

47. Napadená část ustanovení § 410 insolvenčního zákona byla v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny, podle něhož se každý může domáhat svého práva u soudu či jiného orgánu.

Zákonodárce, jde-li o spotřebitelské vztahy, řádně nedostál svým povinnostem, jak mu to ukládá čl. 1 odst. 1 Ústavy. Zde je třeba poukázat na nález Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2014 sp. zn. III. ÚS 3725/13 (N 55/73 SbNU 89), podle kterého spotřebitelský vztah sice není bezprostředně regulován na úrovni specifického ústavního práva, nicméně není ani od působení ústavně zaručených základních práv a svobod izolován, takže v tomto právně regulovaném vztahu se působení základních práv a svobod projevuje jako povinnost státu taková základní práva a svobody v tomto spotřebitelském vztahu chránit (čl. 1 odst. 1 Ústavy) jak vytvářením podmínek pro uzavírání spotřebitelských smluv, tak při řešení sporů z nich vyplývajících. Tato ochrana však nebyla v rámci insolvenčního řízení (oddlužovacího řízení) dostatečně zajištěna, jak to vyžaduje čl. 36 odst. 1 Listiny. Předmětná právní úprava, která umožňovala popírat jen některé pohledávky a omezovala možné námitky jen na zánik či promlčení pohledávek, tomuto požadavku ochrany neodpovídala, a tedy prostředky, které insolvenční zákon v případě oddlužení dlužníkům-spotřebitelům poskytoval, nebyly účinnými tak, aby nedocházelo případně k používání nepřiměřených podmínek ve smlouvách (předmětem nynějšího řízení je, zda zde ochrana byla či ne, nikoli zda tomu tak v předmětné spotřebitelské smlouvě skutečně bylo).

48. Je namístě dodat, že poslední novelizace insolvenčního zákona provedená zákonem č. 31/2019 Sb. reagovala na výklad čl. 7 odst. 1 směrnice Rady č. 91/13/EHS ze dne 5. 4. 1993 o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách, který provedl Soudní dvůr EU ve svém rozsudku ze dne 21. 4. 2016 sp. zn. C-377/14 ve věci *Ernst Georg Radlinger a Helena Radlingerová proti FINWAY a. s.*, vydaném na základě předběžné otázky položené Krajským soudem v Praze. Tato novela v části první bodě 111 stanovila, že se v § 410 odst. 5 insolvenčního zákona slovo „nezajištěného“ zrušuje. Tím zákonodárce své pochybení do budoucna napravil. S ohledem na existenci zvláštní úpravy popěrného práva (v případě řešení úpadku oddlužením se) bylo mimo jiné navrženo upravit platné znění § 410 insolvenčního zákona a rozšířit jeho účinky „i na pohledávky zajištěných věřitelů“. Novela tak odstranila rozlišování mezi zajištěnými a nezajištěnými věřiteli v hypotéze napadeného ustanovení § 410 odst. 2 (následně § 410 odst. 5) insolvenčního zákona a současně se promítla reflexně i do postavení dlužníků. K tomu bylo v důvodové zprávě v tisku Poslanecké sněmovny VIII. volebního období, č. 71/0 (viz též sub 45), výslovně uvedeno, že navrhovaná změna souvisí s přizpůsobením platné právní úpravy závěrům shora uvedeného rozsudku Soudního dvora EU. Podle něj je totiž „součástí práva na účinnou soudní ochranu právo spotřebitele popřít před vnitrostátním soudem oprávněnost pohledávek z úvěrové smlouvy, která obsahuje klauzule, které mohou být označeny za zneužívající, bez ohledu na to, zda se jedná o pohledávky zajištěné či nezajištěné“. Na položenou otázku Soudní dvůr EU odpověděl tak, že čl. 7 odst. 1 této směrnice brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená v původním řízení (tj. před Krajským soudem v Praze), která v insolvenčním řízení neumožňuje soudu, u něhož je toto řízení vedeno, zkoumat z moci úřední případnou zneužívající povahu smluvních ujednání, z nichž vznikly pohledávky přihlášené v uvedeném řízení, ačkoli má tento soud za tímto účelem k dispozici nezbytné informace o právním a skutkovém stavu, a která uvedenému soudu umožňuje zkoumat pouze nezajištěné pohledávky a námitky omezuje jen na možnost tvrdit zánik či promlčení těchto pohledávek.

49. Dle názoru Ústavního soudu se tento závěr nutně musí promítnout i do posouzení věci z hlediska ústavně zaručeného základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, s ohledem na okolnosti případu (viz tvrzení navrhovatelů sub 6, důvodnost tohoto tvrzení o povaze smluvních podmínek není předmětem řízení v nynější plenární věci). Toto ustanovení zaručuje každému možnost domáhat se „stanoveným postupem“ svého práva u soudu či jiného orgánu, čemuž koresponduje povinnost soudu tuto ochranu (rovněž „stanoveným postupem“) poskytnout. Je pak zcela na zákonodárci, aby stanovil podmínky a podrobnosti (tj. „postupy“), jde-li o realizaci daného základního práva (čl. 36 odst. 4

Listiny). Ve své kompetenci je omezen mj. v tom ohledu, že jím přijatou „prováděcí“ úpravou nesmí být popřena sama podstata a smysl daného základního práva (čl. 4 odst. 4 Listiny); to znamená, že soudní či jiná právní ochrana musí být reálně „dosažitelná“ a co do svého výsledku dostatečně efektivní, což v konečném důsledku znamená i to, že by i míra takové ochrany měla být adekvátní ve vztahu k pozici, kterou dotčená osoba v příslušném právním vztahu má.

50. V daném případě je třeba vzít do úvahy, že právní řád České republiky i právo Evropské unie poskytují spotřebitelům zvýšenou hmotněprávní ochranu proti zneužívajícím smluvním klauzulím, a to z důvodu určitého vyrovnání jejich fakticky slabší pozice v příslušném okruhu smluvních vztahů. Potřebu specifické (zvýšené) ochrany je nutno ze stejného důvodu zvažovat i po procesní stránce, tj. tam, kde „běžný režim“ není z hlediska práva na soudní ochranu dostačující. O takovou tzv. kvalifikovanou vadu podle čl. 36 odst. 1 Listiny šlo i v posuzované věci, neboť nevznikl (a ani nebylo možné vytvořit) procesní prostor k tomu, aby soud mohl přezkoumat příslušnou smlouvu z hlediska toho, zda neobsahuje nepřiměřená ujednání, a to z důvodu, že insolvenční soud není oprávněn z moci úřední „otevřít“ příslušné řízení a nemohou je vyvolat (přímo či nepřímo) ani sami dlužníci. Vzhledem k tomu se daná procesní úprava jeví jako neslučitelná se základním právem na soudní ochranu.

51. Je třeba dodat, že insolvenční zákon sice ve vztahu k zajištěným pohledávkám poskytoval popěrné právo (přihlášeným) věřitelům a zejména insolvenčnímu správci, u něhož existuje určitý systém nezávislého a nestranného výkonu dané funkce [viz bod 70 nálezu ze dne 7. 11. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 33/15 (N 201/87 SbNU 269; 422/2017 Sb.)], nicméně i přes zohlednění specifik insolvenčního řízení (viz bod 64 citovaného nálezu), v němž může být výkon některých procesních práv jeho účastníků „přenesen“ na insolvenčního správce (viz body 68 a 69 uvedeného nálezu), má Ústavní soud za to, že nelze za daných okolností ponechat oprávnění na rozhodnutí třetí osoby, ledaže by s tímto oprávněním korespondovala právně vynutitelná povinnost (dlužníkem či soudem), čemuž tak ale není.

52. Nadto dané záruky působí především ve vztahu k věřitelům (jako celku), neboť i když insolvenční řízení má být podle insolvenčního zákona vedeno tak, aby žádný z účastníků nebyl nespravedlivě poškozen nebo nedovoleně zvýhodněn, jeho účelem je dosažení rychlého, hospodárného a co nejvyššího uspokojení věřitelů [§ 1 písm. a), § 5 písm. a) insolvenčního zákona], přičemž věřitelský výbor má ve vztahu k insolvenčnímu správci řadu oprávnění, včetně práva navrhnout insolvenčnímu soudu jeho odvolání. Nebylo tudíž zaručeno, že v každém případě, kdy tomu bylo třeba, se otevře řízení, v němž by (insolvenční) soud přezkoumal, zda spotřebitelská smlouva neobsahuje nepřiměřené podmínky. Lze proto uzavřít, že není-li k danému přezkumu bez dalšího oprávněn insolvenční soud, musí být samotnému dlužníkovi-spotřebiteli poskytnuta možnost iniciovat řízení, v němž by tento přezkum mohl být proveden.

53. Nadto konstatovaný rozpor napadeného ustanovení s ústavním pořádkem se dle názoru Ústavního soudu netýká jen spotřebitelských vztahů, ale platí obecně. Porušovalo totiž rovněž princip rovnosti účastníků řízení (čl. 37 odst. 3 Listiny), a to ve vztahu k čl. 36 odst. 1 Listiny, když bez racionálního důvodu rozlišovalo mezi dlužníky zajištěných a nezajištěných pohledávek, jde-li o účinky jejich popěrného úkonu. Ústavní soud v této souvislosti vzal v úvahu argumentaci Nejvyššího soudu obsaženou v usnesení sp. zn. 29 ICdo 60/2014, dle něhož důvody pro takové rozlišení spočívají v tom, že pro uspokojení pohledávky zajištěného věřitele při oddlužení platí tzv. konkursní režim (resp. má jít o „logické vyústění režimu, který platí pro uspokojení pohledávky zajištěného věřitele v oddlužení“).

54. Lze se jistě ztotožnit s názorem zastávaným dosud v judikatuře obecných soudů, že skutečnost, že jde o pohledávku zajištěnou nebo nezajištěnou, může věcně odůvodňovat

rozlišení věřitelů na dvě skupiny, které budou podléhat rozdílnému právnímu režimu, jde-li o uspokojení jejich pohledávek, jak ostatně Ústavní soud ve svém důsledku akceptoval v usnesení ze dne 6. 2. 2014 sp. zn. I. ÚS 3271/13, a to v duchu principu, že by měl v lepší pozici být ten, kdo si lépe střežil svá práva (tím, že si svou pohledávku zajistil). Rozhodnutí o způsobu, jakým mají být v případě úpadku uspokojeny zajištěné pohledávky, je proto v zásadě věcí zákonodárce, který v dané věci z více možných způsobů zvolil obdobný model, jaký se uplatní v případě konkursu.

55. To již ale nelze uplatnit v případě procesu zjišťování pohledávek a jejich následného uspokojování. Zde je třeba u každého z nich samostatně posuzovat případné důvody rozdílného právního režimu, a to z pohledu nejen věřitele, nýbrž i jeho reflexních účinků na postavení dlužníka. Má-li z hlediska uspokojení pohledávky její „kvalita" nepochybně podstatný věcný význam (především pak z pohledu věřitele), z hlediska samotného popěrného úkonu, resp. toho, zda daná pohledávka existuje (a případně v jaké výši), jde o okolnost irelevantní (jak z pohledu věřitele, tak dlužníka). Nastal zde tudíž stav, kdy rozdílnému zacházení s dlužníky chyběl (v daném ohledu) rozumný smysl a účel, což představuje ústavně neakceptovatelnou libovůli zákonodárce [srov. nález ze dne 25. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)].

56. Závěrem je možno podotknout, že daná úprava nekorespondovala ani s úlohou insolvenčního správce v insolvenčním řízení, kdy v případě konkursu dispoziční oprávnění dlužníka přebírá insolvenční správce, zatímco v případě řešení úpadkové situace dlužníka sanací vykonává insolvenční správce především kontrolní funkci. I proto se v případě oddlužení jeví – stejně jako tomu je u reorganizace (srov. § 336 insolvenčního zákona) – existence popěrného práva dlužníka, majícího účinky na zjištění nejen nezajištěných, ale i zajištěných pohledávek, jako řešení logické, resp. systémové.

XI. Závěr

57. S ohledem na tyto důvody Ústavní soud návrhu vyhověl a za přiměřené aplikace § 70 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., přistoupil k vyslovení protiústavnosti části ustanovení § 410 odst. 2 věty první insolvenčního zákona, ve znění účinném do 30. 6. 2017, vyjádřené slovem „nezajištěného". Pro úplnost je třeba dodat, že z hlediska uplatnění požadavku čl. 89 odst. 2 Ústavy je stejný závěr nutno vztáhnout na stejně znějící část ustanovení § 410 odst. 5 insolvenčního zákona, ve znění účinném do 31. 5. 2019, i když toto ustanovení nebylo v iniciačním řízení před obecnými soudy použito.

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudců Vladimíra Sládečka a Radovana Suchánka

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

1. Nesouhlasíme s výrokem nálezu, a tedy ani s jeho odůvodněním. Řízení o návrhu stěžovatelů na zrušení napadené části ustanovení insolvenčního zákona mělo být usnesením pléna zastaveno. Ustanovení § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu totiž stanoví, že jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbudou platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem, řízení se zastaví.

2. V daném případě jde opět o tzv. vyslovení protiústavnosti, byť ve specifické (nové) situaci. Problému vyslovení protiústavnosti se poprvé v éře „třetího" Ústavního soudu dotkl soudce Vladimír Sládeček ve svém separátním vótu k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/15 (N 197/79 SbNU 229; 44/2016 Sb.) a společně jsme se k tomu pak (zevrubně) vrátili ve společném odlišném stanovisku k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/15 (N 138/86 SbNU 333; 338/2017 Sb.). V podrobnostech na tato separátní vóta odkazujeme a dále se vyjádříme jen k nynější věci.

3. V dané věci stěžovatelé podle § 74 a § 64 odst. 1 písm. e) [nález v bodu 16 nesprávně uvádí písm. d)] zákona o Ústavním soudu podali návrh, jehož petit formulovali tak, že „z ustanovení § 410 odst. 2 věta první (nyní z ustanovení § 410 odst. 5 věty první) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), se vypouští slovo ‚nezajištěného'". Jak je tedy správně uvedeno v záhlaví nálezu i v bodech 2 a 15 jeho odůvodnění, podali návrh na zrušení části uvedeného ustanovení, konkrétně tedy onoho slova v § 410 odst. 2 větě první, což bylo ustanovení použité v řízení před obecnými soudy. Jak vyplývá z petitu ústavní stížnosti, ještě před zahájením řízení o tomto návrhu však byl dosavadní § 410 odstavec 2 označen jako odstavec 5, a následně v průběhu řízení [sc. řízení před plénem Ústavního soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava") zahájeného na základě usnesení senátu ze dne 30. 4. 2019, jež bylo přijato dle § 78 odst. 1 věty prvé zákona o Ústavním soudu] pak v tomto odstavci obsažené slovo „nezajištěného" bylo zrušeno s účinností od 1. 6. 2019 ustanovením čl. I bodu 111 zákona č. 31/2019 Sb. (platného již od 7. 2. 2019). Na to stěžovatelé reagovali zpětvzetím návrhu na zrušení již zrušené části ustanovení („Proto stěžovatelé, vedeni snahou … nezatěžování Ústavního soudu projednáváním návrhů, které jsou ‚odsouzeny' k nejprve přerušení dle § 78 odst. 1 ZoÚS a posléze k zastavení projednávání v plénu Ústavního soudu dle § 67 odst. 1 ZoÚS a zásah Ústavního soudu by byl již nadbytečný, berou svůj návrh na zrušení části zákona … zpět a navrhují, aby v této části bylo řízení zastaveno.").

4. Nemůžeme proto souhlasit s tím, že důsledkem této právní skutečnosti je, že „v řízení se ‚i bez dalšího návrhu' (srov. § 68 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) pokračuje tak, že bude rozhodováno o tom, zda se vysloví, že ke zrušení navržený právní předpis nebo jeho ustanovení nebyly v rozporu s právním předpisem vyšší právní síly" (bod 16 nálezu *in fine*). Nález zde evidentně pomíjí, že odkazované ustanovení § 68 odst. 1 zákona o Ústavním soudu – v návaznosti na jeho § 67 – další postup řízení primárně výslovně podmiňuje tím, že návrh nebyl odmítnut a v průběhu řízení nevzniknou důvody pro jeho zastavení.

5. V této logice pak nález v bodech 33 až 35 extenduje právní názor obsažený v judikatuře Ústavního soudu ohledně výkladu § 67 zákona o Ústavním soudu ve vztahu k návrhu obecného soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy (vůči němuž jsme se již dříve rovněž vymezili v našem odlišném stanovisku k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/15) „analogicky" i na situaci, kdy návrh podá stěžovatel jako svůj návrh spojený s ústavní stížností. Nález to odůvodňuje tím, že „by jinak ochrana ústavnosti nemohla být zajištěna a poskytována v situaci, se kterou počítá § 74 zákona o Ústavním soudu" a že uvedené ustanovení „je současně ‚akcesorickým' pro případ, že v pochybnostech o ústavnosti použitého zákona nevyužije svého návrhového oprávnění obecný soud podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu". Ustanovení § 74 zákona o Ústavním soudu však umožňuje stěžovateli jedině a pouze podání návrhu na zrušení zákona (či jeho ustanovení), čehož účelem zde (ještě) není vyhovění ústavní stížnosti, ale (zatím) toliko to, aby byl takový zákon „odklizen", a nemohla tak na jeho základě znovu *(pro futuro)* nastat skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti. Tak to ostatně vykládá i komentářová literatura, dle níž „[ú]čel tohoto ustanovení je především preventivní – umožnit Ústavnímu soudu odstraňovat systémové defekty v právním řádu, které se projevily v konkrétním případě a které se mohou projevovat i nadále v případech dalších" (Langášek, T. in Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. Praha, ASPI, a. s., 2007, s. 366). Dojde-li ovšem ke zrušení takového zákona (ustanovení) jiným způsobem (zákonem nebo ústavním zákonem), nemá již Ústavní soud v řízení o zrušení zákonů o čem rozhodovat [viz též znění čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy a § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu], a musí je proto zastavit. Senát posuzující ústavní stížnost stěžovatele pak toliko přihlédne ke skutečnosti, že zákon (jeho ustanovení) navržený stěžovatelem ke zrušení byl již zrušen jiným způsobem.

6. Nevyužití zcela autonomního návrhového oprávnění obecným soudem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy pak nemá z hlediska účinků § 67 zákona o Ústavním soudu žádný význam a pro konstrukci o akcesoritě stěžovatelova návrhu podle § 74 téhož zákona k onomu oprávnění obecného soudu neshledáváme v platné právní úpravě žádný podklad.

7. Ústavní soud tak tímto svým rozhodnutím hrubě porušil jak čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, tak i čl. 88 odst. 2 Ústavy, který stanoví, že soudci Ústavního soudu jsou při svém rozhodování vázáni ústavním pořádkem a zákonem upravujícím pravidla o řízení před Ústavním soudem.

Č. 126
Zastavení řízení o přezkumu zajištění cizince na základě § 172 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění před jeho zrušením nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/17 (sp. zn. III. ÚS 467/18 ze dne 2. července 2019)

Rozhodnutí soudu, kterým bylo zastaveno řízení o přezkumu zajištění cizince na základě § 172 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění před jeho zrušením nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/17 (N 189/91 SbNU 329; 16/2019 Sb.), je v rozporu s právy tohoto cizince na soudní ochranu a na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy soudem, zaručenými v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Josefa Fialy a soudců Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatele Ivana Šestaka, zastoupeného Mgr. Ladislavem Bártou, advokátem, sídlem Purkyňova 787/6, Ostrava, proti usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2017 č. j. 3 Azs 319/2017-15, za účasti Nejvyššího správního soudu jako účastníka řízení a Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, Územního odboru Nymburk, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2017 č. j. 3 Azs 319/2017--15 byla porušena stěžovatelova práva podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2017 č. j. 3 Azs 319/2017-15 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 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) stěžovatel napadl v záhlaví uvedené rozhodnutí, neboť je přesvědčen, že jím bylo porušeno jeho ústavně zaručené právo zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Navrhuje, aby Ústavní soud ústavní stížností napadené rozhodnutí zrušil.

2. Z obsahu ústavní stížnosti a jejích příloh se podává, že rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, (dále jen „policie“) ze dne 5. 9. 2017 č. j. KRPS-278765-15/ČJ-2017-010025 byl stěžovatel zajištěn za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území

České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) na dobu šedesáti dnů ode dne omezení osobní svobody.

3. Rozsudkem Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) ze dne 23. 10. 2017 č. j. 44 A 40/2017-29 byla jako nedůvodná zamítnuta stěžovatelova žaloba proti rozhodnutí policie.

4. Napadeným usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2017 č. j. 3 Azs 319/2017-15 bylo zastaveno řízení o kasační stížnosti stěžovatele proti rozsudku krajského soudu, a to s odkazem na tehdy platný § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců na základě skutečnosti, že zajištění stěžovatele bylo ke dni 18. 10. 2017, tedy před vydáním rozhodnutí soudu o kasační stížnosti, ukončeno.

II. Argumentace stěžovatele

5. Stěžovatel tvrdí, že zastavení řízení o kasační stížnosti podle § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců bylo zjevně problematické s ohledem na čl. 15 odst. 2 a 3 směrnice č. 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí a čl. 6 a 47 Listiny základních práv Evropské unie, protože nemalým způsobem omezuje právo na soudní přezkum zajištění cizince. V tomto směru již byla Nejvyšším správním soudem podána předběžná otázka k Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) ve věci sp. zn. 10 Azs 252/2017. Přesto v současném řízení byl tento aspekt věci Nejvyšším správním soudem pominut. Skutečnost, že se Nejvyšší správní soud s potřebou, aby se k dané problematice vyslovil Soudní dvůr, nevypořádal, stěžovatel vnímá jako porušení svého práva na soudní ochranu.

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 k tomu oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž byla vydána napadená rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný, přičemž stěžovatel je právně zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svých práv.

IV. Vyjádření k věci

7. Ústavní soud vyzval účastníka a vedlejšího účastníka řízení k vyjádření k ústavní stížnosti. Žádný z nich však poskytnuté možnosti k uplatnění argumentů proti ní nevyužil.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

8. Pro posouzení, zda v daném případě došlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatele, které by bylo důvodem pro vyhovění ústavní stížnosti, si Ústavní soud vyžádal od krajského soudu spis sp. zn. 44 A 40/2017. Po jeho prostudování a po uvážení vznesených námitek dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

9. Ustanovení § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců stanovilo v době rozhodování obecných soudů následující: „V případě, že je zajištění cizince ukončeno před vydáním rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince, o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince nebo proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení, soud řízení o žalobě zastaví. O ukončení zajištění cizince policie neprodleně informuje příslušný soud, který žalobu projednává. Věty první a druhá se pro řízení o kasační stížnosti použijí obdobně.“

10. Toto ustanovení však bylo zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 41/17 (N 189/91 SbNU 329; 16/2019 Sb.). V něm Ústavní soud konstatoval, že motivem vedoucím zákonodárce k přijetí tohoto ustanovení, tedy presumovaným legitimním cílem, mělo zjevně být zjednodušení řízení, resp. snížení zátěže obecných soudů při správním

přezkumu. Důvodným však shledal tvrzení tehdejších navrhovatelů o porušení práva na soudní ochranu nerespektováním garance zakotvené v čl. 36 odst. 2 Listiny, podle níž nelze z pravomoci soudu vyloučit přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. I když soudní přezkum správního rozhodnutí o detenci probíhal, nebylo jej v důsledku zastavení řízení možno dokončit.

11. Zároveň shledal, že vedle již zmíněného zásahu do práva na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy je dotčeno též samotné právo na přístup k soudu. To je zajištěno, v intencích čl. 36 odst. 1 Listiny, celou soustavou procesních garancí plynoucích z ústavního práva na soudní ochranu; právo na přístup k soudu stojí na jejím počátku. Nepřípustné omezení přístupu k soudu zde opět brání meritornímu projednání věci. Přístup k soudu se uskutečňuje předložením věci soudu a po řádném průběhu řízení rozhodnutím o věci samé. Dochází-li však v průběhu řízení k jeho zastavení, pak – jakkoli se tak děje na základě natolik významné skutečnosti, jakou je ukončení detence – není ani právo na konečné rozhodnutí o věci naplněno.

12. V uvedeném nálezu Ústavní soud vyzdvihl, že omezení (zbavení) osobní svobody je principiálně natolik citelným zásahem do tělesné a duševní integrity (srov. čl. 7 odst. 1, čl. 8 odst. 1 Listiny), že přezkum zákonnosti takového omezení musí být, a to i z hlediska společenské kontroly tohoto druhu zásahů do základních práv a svobod, v úplnosti proveden. Nezbytně musí být též zachována možnost osoby držené v detenci požadovat, v případě soudního rozhodnutí o nezákonnosti omezení osobní svobody, odškodnění proti státu. Zastavení řízení dle daného ustanovení je však v tomto směru překážkou. Nemá-li soud možnost v důsledku zastavení řízení meritorně přezkoumat zákonnost detence žadatele, je žadateli upřeno právo domoci se proti státu případného odškodnění za nezákonné zbavení či omezení osobní svobody, neboť nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím (též o omezení osobní svobody) je v intencích § 8 odst. 1 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), podmíněn tím, že takové pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem; rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán.

13. Z uvedených důvodů Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 41/17 ustanovení § 172 odst. 6 zrušil, když shledal jeho rozpor s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny ve spojení s čl. 4 Ústavy, jakož i s právem na přezkum zákonnosti zbavení svobody a s právem na odškodnění podle čl. 5 odst. 4 a 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

14. Výše uvedené má nezbytné důsledky pro nyní projednávanou věc, neboť napadené rozhodnutí bylo vydáno právě na základě ustanovení, které bylo nálezem sp. zn. Pl. ÚS 41/17 zrušeno. Ústavnímu soudu nezbývá než konstatovat, že rozpor s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, pro který tehdy (v abstraktním přezkumu) dané ustanovení zákona o pobytu cizinců shledal neústavním, zjevně existuje (v konkrétní podobě) i ve stěžovatelově případě. Stěžovateli nebylo umožněno dokončit řízení o přezkoumávání rozhodnutí týkajícího se základních práv a svobod, byl připraven o plný přístup k soudu, a to v případě natolik citelného zásahu do právního postavení osoby, jako je zbavení osobní svobody.

15. Ústavní soud shledává, že rozhodnutí soudu, kterým bylo zastaveno řízení o přezkumu zajištění cizince na základě § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců ve znění před jeho zrušením nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/17, je v rozporu s právem tohoto cizince na soudní ochranu zaručeným v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Ústavnímu soudu tak nezbylo než ústavní stížností napadené rozhodnutí zrušit.

16. Co se týče stěžovatelovy námitky, že Nejvyšší správní soud se nevypořádal s potřebou, aby se k předmětné problematice vyslovil Soudní dvůr, Ústavní soud se jí už blíže nezabýval, když důvody ke zrušení napadeného rozhodnutí jsou i bez toho dány.

17. Ze všech výše uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, a to mimo ústní jednání (za splnění podmínek § 44 téhož zákona), vyhověl.

Č. 127
Zamítnutí žaloby na určení vlastnického práva k nemovitosti z důvodu obcházení účelu a smyslu restitučního právního předpisu (sp. zn. I. ÚS 987/18 ze dne 2. července 2019)

Měla a mohla-li určitá osoba vědět, že v době rozhodné pro uplatnění restitučního nároku ve vztahu k určité nemovitosti je osobou oprávněnou k jeho uplatnění a že některý z restitučních důvodů výslovně dopadá na její situaci, nelze považovat bez ohledu na další vývoj judikaturního výkladu těchto restitučních důvodů za porušení jejího práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny či na ochranu vlastnictví dle čl. 11 odst. 1 Listiny, jestliže obecné soudy zamítnou její žalobu na určení vlastnického práva k nemovitosti s odkazem na to, že by tím byl obcházen účel a smysl daného restitučního právního předpisu.

Nález

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání a bez přítomnosti účastníků v senátě složeném z předsedy senátu Davida Uhlíře, soudce Vladimíra Sládečka a soudce zpravodaje Jaroslava Fenyka o ústavních stížnostech stěžovatelek I. Miloslavy Červené, zastoupené Mgr. Janem Drobníkem, advokátem, se sídlem Šrobárova 49, Praha 3, a II. Natálie Hůzlové, zastoupené JUDr. Tomášem Kaiserem, advokátem, se sídlem Havlíčkova 15, Praha 1, proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 9 ze dne 30. 3. 2015 č. j. 5 C 264/2010-351, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 1. 2016 č. j. 68 Co 399/2015-418 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 12. 2017 č. j. 28 Cdo 5557/2017-482, za účasti Obvodního soudu pro Prahu 9, Městského soudu v Praze a Nejvyššího soudu jako účastníků řízení a hlavního města Prahy, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zastoupeného JUDr. Janem Mikšem starším, advokátem, se sídlem Na Slupi 15, Praha 2, jakožto vedlejšího účastníka řízení, takto:

Ústavní stížnosti se zamítají.

Odůvodnění

I. Vymezení předmětu řízení

1. Ústavní stížností, doručenou Ústavnímu soudu dne 16. 3. 2018, která splňuje všechny formální náležitosti stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatelka I domáhá zrušení napadených rozhodnutí obecných soudů proto, že dle jejího názoru jimi bylo porušeno její ústavně zaručené základní právo na soudní ochranu vlastnictví dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Ústavní stížností, doručenou Ústavnímu soudu dne 19. 3. 2018, která rovněž splňovala všechny formální náležitosti dle zákona o Ústavním soudu, se stěžovatelka II dožadovala zrušení týchž napadených rozhodnutí obecných soudů, a to pro údajné porušení svých ústavně zaručených základních lidských práv dle čl. 11 Listiny, čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Usnesením Ústavního soudu ze dne 19. 6. 2018 byly ústavní stížnosti stěžovatelky I (vedená pod sp. zn. I. ÚS 987/18) a stěžovatelky II (vedená pod sp. zn. II. ÚS 1008/18) spojeny ke společnému řízení pod sp. zn. I. ÚS 987/18. Ústavní soud tak nyní rozhoduje o obou těchto ústavních stížnostech.

II. Rekapitulace skutkového stavu a procesního vývoje

3. Stěžovatelky se v řízení před obecnými soudy v procesním postavení žalobkyň domáhaly žalobou podanou u Obvodního soudu pro Prahu 9 (dále jen „nalézací soud“) proti vedlejšímu účastníkovi v procesním postavení žalovaného určení, že jsou výlučnými vlastnicemi pozemku parc. č. X o výměře 373 m^2, druh pozemku ostatní plocha, způsob využití zeleň, v katastrálním území 731676 Černý Most, obec Praha, okres hlavní město Praha, katastrální pracoviště Praha, pro katastrální území 731676 Černý Most (dále jen „předmětný pozemek“, a to bez ohledu na to, jak byl v kterém období evidenčně či katastrálně vymezen), a to každá jednou ideální polovinou. Podstatu sporu před obecnými soudy lze shrnout následovně:

4. Stěžovatelky byly v katastru nemovitostí zapsány jako vlastnice (každá jedné ideální poloviny) předmětného pozemku, přičemž právním titulem jejich vlastnického práva mělo být právní nástupnictví po jeho předchozích vlastnících, respektive po vlastnících jiných pozemků, z nichž byl následně různými administrativně-technickými úkony veřejné správy předmětný pozemek vytvořen. V rámci obnovy katastrálního operátu, ukončené v roce 2008, bylo k předmětnému pozemku zapsáno duplicitní vlastnické právo stěžovatelek i vedlejší účastnice, neboť dvě do té doby existující parcely, u nichž bylo u jedné zapsáno vlastnické právo hlavního města Prahy a u druhé stěžovatelek, se překrývaly.

5. V roce 1952 byl předmětný pozemek přikázán do povinného pachtu dle zákona č. 55/1947 Sb., o pomoci rolníkům při uskutečňování zemědělského výrobního plánu, v tehdy platném a účinném znění, (dále jen „zákon č. 55/1947 Sb.“). Následně byl předmětný pozemek, respektive práva k jeho hospodářskému využívání, převáděn mezi různými organizacemi, až byl v roce 1983 převeden hospodářskou smlouvou z Československého státu – Drůbežářství n. p. Xaverov na Výstavbu hlavního města Prahy. Předmětný pozemek byl následně začleněn do výstavby sídliště Černý Most, kde na něm zčásti byla vybudována základní škola. Vedlejší účastník tak své vlastnické právo odvozuje v podstatě od skutečnosti, že předmětný pozemek byl ve vlastnictví organizace jím zřízené ke dni účinnosti zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, eventuálně od toho, že je na základě dobré víry vyvolané tímto právním předpisem vydržela nejpozději v roce 2001.

6. Obecné soudy vzaly za prokázané, že žádným výslovným individuálním právním aktem nebyl předmětný pozemek vyvlastněn, nebyl od právních předchůdců stěžovatelek ani smluvně získán, nicméně od roku 1952 byli tito předchůdci zbaveni jakékoliv dispozice s ním a fakticky své vlastnické právo nevykonávali.

7. Nalézací soud nejprve svým rozsudkem ze dne 15. 10. 2012 č. j. 5 C 264/2010-177 žalobě vyhověl v plném rozsahu, nicméně k odvolání vedlejšího účastníka Městský soud v Praze (dále jen „odvolací soud“) svým usnesením ze dne 9. 9. 2013 č. j. 68 Co 163/2013--235 tento rozsudek zrušil a věc vrátil zpět nalézacímu soudu k dalšímu řízení. Tato dvě rozhodnutí předmětem řízení u Ústavního soudu stěžovatelky neučinily, na základě uvedeného usnesení odvolacího soudu však věc vstoupila do opakovaného projednání před nalézacím soudem, které vyústilo ve vydání jeho napadeného rozsudku, konkretizovaného výše v návětí.

8. Nalézací soud v tomto svém prvním rozsudku nahlížel na spor mezi stěžovatelkami a vedlejším účastníkem jakožto na spor tzv. z duplicity vlastnického práva a posuzoval toliko, kdo své vlastnické právo doložil. To u stěžovatelek shledal, u vedlejšího účastníka nikoliv.

Odvolací soud mu však uložil, aby věc posoudil i v kontextu zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o půdě“) a ustálené judikatury týkající se zákazu obcházet restituční právní předpisy žalobou na určení.

9. V souladu se závazným právním názorem odvolacího soudu nalézací soud doplnil dokazování, svým napadeným rozsudkem žalobu zamítl a žádnému z účastníků řízení nepřiznal náhradu nákladů řízení. Stěžovatelky se proti tomuto rozsudku odvolaly v plném rozsahu a vedlejší účastník v rozsahu výroku o náhradě nákladů řízení, přičemž odvolací soud svým napadeným rozsudkem v rozsahu výroku o věci samé napadený rozsudek nalézacího soudu potvrdil a na podkladě odvolání vedlejšího účastníka jej změnil tak, že vedlejšímu účastníkovi přiznal náhradu nákladů řízení před soudem nalézacím. Rovněž mu přiznal náhradu nákladů odvolacího řízení. Stěžovatelky napadly tento rozsudek odvolacího soudu dovoláním, jež však Nejvyšší soud odmítl svým usnesením vymezeným výše v návětí s tím, že žádnému účastníkovi řízení nepřiznal náhradu nákladů dovolacího řízení.

10. V napadených rozhodnutích obecných soudů tyto zastávaly v zásadě totožný právní názor, že žaloba na určení vlastnického práva stěžovatelek k předmětnému pozemku je nepřípustným obcházením restitučních právních předpisů. Stěžovatelky byly oprávněnými osobami dle § 4 zákona o půdě, a měly tedy uplatnit nárok ve smyslu § 6 odst. 1 písm. t) zákona o půdě. Stěžovatelky (respektive jejich právní předchůdci) sice nebyly zbaveny vlastnického práva, zákon o půdě však toto nutně pro úspěšné uplatnění restitučního nároku nevyžaduje, neboť předpokládá i situace, v nichž došlo k faktickému odnětí vlastnického práva bez jakéhokoliv právního důvodu, např. § 6 odst. 1 písm. p) zákona o půdě.

11. Ve smyslu ustálené judikatury pak podle obecných soudů nelze na osoby oprávněné ve smyslu § 4 zákona o půdě vztahovat požadavek na uplatnění nároku podle tohoto zákona jedině tehdy, jestliže v době určené k jeho uplatnění byly v dobré víře, že jsou skutečně vlastníky, stát se k nim jakožto k vlastníkům choval a tyto osoby fakticky vlastnické právo i vykonávaly. Pouhý zápis vlastnického práva v katastru nemovitostí pak dle obecných soudů nepostačuje k založení této dobré víry, přičemž stěžovatelky neprokázaly, že by s nimi (resp. s jejich právními předchůdci) jako s vlastnicemi stát nakládal, navíc v situaci, kdy na jejich pozemku stálo sídliště a tyto byly zbaveny jakékoliv faktické dispozice s ním, nemohly být v dobré víře, že předmětný pozemek je v jejich vlastnictví. Měly tak uplatnit restituční nárok, a neučinily-li tak, nemohou se domoci svého vlastnického práva k předmětnému pozemku uplatněním žaloby na určení vlastnického práva k němu.

III. Argumentace stěžovatelek

12. Stěžovatelka I namítá proti napadeným rozhodnutím 1) nepřiznání ochrany vlastnickému právu stěžovatelek a 2) skutkovou odlišnost od dřívější judikatury. Stěžovatelka II namítá 3) porušení principu materiální publicity, 4) absenci jakéhokoliv důvodu pochybovat o svém vlastnickém právu, 5) nesprávnou aplikaci ustanovení § 6 odst. 1 písm. t) zákona o půdě. V podrobnostech lze námitky stěžovatelek vymezit následovně:

13. Ad 1) stěžovatelka I obrací pozornost ke skutečnosti, že nikdy vlastnického práva k předmětnému pozemku nepozbyla, neboť na stát v období po tzv. Vítězném únoru nikdy vlastnické právo nepřešlo ani nebylo převedeno, vždy šlo toliko o převod práva užívacího. Stěžovatelky a jejich právní předchůdci byli vedeni v nepřetržité řadě jako vlastníci předmětného pozemku od období první republiky až do roku 2007, kdy chybou v evidování nemovitostí došlo k zápisu duplicitního vlastnického práva. V době výstavby sídliště Černý Most byly potřebné pozemky vykupovány od vlastníků uvedených v příslušné evidenci, nicméně od stěžovatelek (jejich právních předchůdců) stát předmětný pozemek nevykoupil. Z toho je dle stěžovatelky I zřejmé, že ani totalitní stát, který základní lidská práva nerespektoval, si nedovolil pozemky fakticky přivlastnit bez získání platného právního titulu.

Od stěžovatelek jej však nezískal. Rovněž byly stěžovatelky utvrzovány ve svém přesvědčení, že jsou vlastnicemi předmětného pozemku, neboť až do roku 1994 bylo vydáno několik soudních rozhodnutí v dědických řízeních, v nichž bylo jejich vlastnické právo k předmětnému pozemku konstatováno. Nadto např. v roce 2004 se na stěžovatelky vedlejší účastnice obrátila s návrhem na dořešení majetkoprávního vypořádání předmětného pozemku (resp. toho jeho „předchůdce“, u něhož byly jako vlastnice zapsány stěžovatelky, ale později se ukázalo, že se jeho parcela překrývá s parcelou ve vlastnictví vedlejšího účastníka).

14. Ad 2) stěžovatelka I upozorňuje, že judikatura, o niž se obecné soudy opírají, na její případ vzhledem ke skutkovým odlišnostem nedopadá. Stěžovatelky nikdy o své vlastnické právo nebyly připraveny, toto jim vždy zůstalo a pouze užívací práva byla převáděna na různé organizace činné v rámci předlistopadového socialistického státu. Stěžovatelka I se odvolává na závěry nálezu sp. zn. I. ÚS 3248/10 ze dne 17. 5. 2011 (N 95/61 SbNU 463), podle něhož byl-li někdo v dobré víře, že je vlastníkem až do uplynutí lhůty k uplatnění restitučního nároku, nelze zpravidla považovat později podanou určovací žalobu za obcházení restitučních právních předpisů. Ve stěžovatelčině případě tak nemohlo jít ani o to, že by se stát ujal vlastnického práva bez právního důvodu, neboť stěžovatelky (resp. jejich právní předchůdci) nikdy o vlastnické právo k předmětnému pozemku nepřišly. S touto námitkou se přitom žádný z obecných soudů nevypořádal.

15. Ad 3) stěžovatelka II odkazuje na princip materiální publicity. Jako vlastnice byly stěžovatelky zapsány nejen v příslušné evidenci před rokem 1993, ale i v katastru po roce 1993, a to až do roku 2007, kdy teprve byl v katastru učiněn duplicitní zápis vlastnického práva. Po roce 1993 byl navrácen princip materiální publicity, na nějž se stěžovatelky spoléhaly. Uvedl-li Nejvyšší soud, že nezahrnutí předmětného pozemku do dědického řízení v roce 1985 mělo zpochybnit kontinuitu vlastnického práva, pak stěžovatelka II kontruje, že tato skutečnost je irelevantní, neboť dědictví na ni přešlo okamžikem úmrtí, a tedy jeho dodatečné projednání v roce 1994 nemohlo hrát v kontinuitě vlastnického práva žádnou roli.

16. Ad 4) stěžovatelka II argumentuje obdobně jako stěžovatelka I ve své námitce 1), zdůrazňujíc přitom význam důvěry v zápis svého vlastnického práva v katastru nemovitostí a předchozích evidencích.

17. Ad 5) stěžovatelka II předkládá stanovisko, že obecné soudy nesprávně aplikovaly ustanovení § 6 odst. 1 písm. t) zákona o půdě. K tomu uvádí, že toto ustanovení na nyní projednávaný případ vůbec nedopadá. Dle stěžovatelky II se totiž toto ustanovení vztahuje toliko na případy, kdy kromě práva užívacího dotčené pozemky zároveň i přešly na stát či jeho organizace. Nepostačovalo tedy to, že se předmětný pozemek dostal do nuceného pachtu, pokud současně nepřešlo vlastnické právo k němu na stát. Stěžovatelka II v tomto ohledu odkazuje na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 4. 2001 sp. zn. 26 Cdo 15/2001 a na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 96/94 ze dne 26. 6. 1995 (N 38/3 SbNU 275). Stěžovatelka II nesouhlasí s argumentem obecných soudů, že tento nález byl překonán stanoviskem pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 5/97 ze dne 4. 11. 1997 (ST 5/9 SbNU 345), neboť jeho závěry dle stěžovatelky II obecné soudy aplikovaly účelově, kdy situace řešená v tomto stanovisku se od její liší. Toto stanovisko totiž vycházelo ze situace, kdy kromě pouhého zavedení užívacího práva ve prospěch třetích osob dotčené pozemky rovněž následně přešly na stát v podobě odúmrti. V kontrastu k tomu pak vlastnické právo k předmětnému pozemku stěžovatelky a jejich právní předchůdci nikdy nepozbyli.

18. Ústavní soud si ve věci vyžádal vyjádření ostatních účastníků řízení a rovněž spisový materiál, z něhož ověřil průběh řízení před obecnými soudy tak, jak byl zaznamenán ve zhuštěné podobě výše v části II tohoto nálezu.

19. Nalézací soud a odvolací soud v podstatě odkázaly na odůvodnění svých napadených rozhodnutí, s nimiž se i po seznámení se s obsahem obou ústavních stížností nadále ztotožňují.

20. Nejvyšší soud rovněž setrvává na svých právních závěrech vtělených do svého napadeného usnesení, blíže vysvětlených v jeho odůvodnění. K tomu pouze zrekapituloval, že zcela v intencích judikatury Nejvyššího soudu (zejména rozsudku velkého senátu občanskoprávního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 11. 9. 2003 sp. zn. 31 Cdo 1222/2001) a stanoviska pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 ze dne 1. 11. 2005 (ST 21/39 SbNU 493; 477/2005 Sb.) vyšel v posuzované věci z toho, že se nelze domáhat určení vlastnického práva k věci, ohledně jejíhož vydání mohl domnělý vlastník uplatnit restituční nárok, ale neučinil tak. V souladu se závěry stanoviska pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 5/97 ze dne 4. 11. 1997 (ST 5/9 SbNU 345), na něž navázala nálezová judikatura Ústavního soudu, pak Nejvyšší soud za osobu oprávněnou k uplatnění restitučního nároku podle zákona o půdě nepovažoval jenom vlastníka, ale pro účely restitučního nároku dle § 6 odst. 1 písm. t) zákona o půdě i jiné osoby, jejichž majetek byl podroben tzv. nuceným nájmům. Právě restituční důvod dle § 6 odst. 1 písm. t) zákona o půdě ve věci stěžovatelek byl dle Nejvyššího soudu dán.

21. Nejvyšší soud dále s odkazem na uvedené judikáty a stanoviska zkoumal i to, zda v případě stěžovatelek není dána výjimka z pravidla, že určovací žalobou nelze obcházet restituční právní předpisy, přičemž dospěl k závěru, že tomu tak není. Ustálená judikatura podle něj formuje pro uplatnění takové výjimky požadavek, který v případě stěžovatelek naplněn nebyl. Tímto požadavkem je absence pochybností dotčené osoby o jejím vlastnickém právu, která se opírá jak o zápis v katastru, tak o faktický stav, tj. o stav, v němž dotčená osoba jako vlastník s věcí nakládá a ze strany státu je jako vlastník respektována. V případě stěžovatelek se však stát zmocnil předmětného pozemku již v 50. letech a od té doby s ním nakládal dle své vůle. Stěžovatelky tak předmětný pozemek rozhodně neužívaly fakticky jako vlastnice, což ani dost dobře nebylo možné, neboť tento je součástí sídliště Černý Most a zastavěn stavbou ve vlastnictví jiné osoby. Další ustálená judikatura, podotkl závěrem Nejvyšší soud, pak rovněž pouhý duplicitní zápis vlastnického práva nepovažuje sám o sobě za důvod k obcházení restitučních předpisů.

22. Vedlejší účastník se k oběma ústavním stížnostem vyjádřil s oporou v podstatě o shodnou argumentaci, jakou uplatnil i Nejvyšší soud. Tu rozvedl zejména tak, že zatímco stěžovatelky nesplňují předpoklad z výjimky nemožnosti obcházet určovací žalobou restituční předpisy, vedlejší účastník naopak celou dobu o svém vlastnictví nemohl objektivně pochybovat. Zapsán v katastru nemovitostí u jedné z překrývajících se parcel byl rovněž, fakticky se jako vlastník k předmětnému pozemku choval (vybudoval zde sídliště) a stát se k němu jako k vlastníkovi choval. Již z toho dle vedlejšího účastníka vyplývá, že vlastnické právo stěžovatelek k předmětnému pozemku bylo v době běhu lhůty k uplatnění restitučních předpisů zpochybněno, a tedy těmto nemohla vzniknout dobrá víra, jež by nyní odůvodňovala výjimku ze zákazu obcházení restitučních předpisů určovací žalobou. Rovněž vedlejší účastník poznamenal, že vzhledem k tomu, že předmětný pozemek byl zastavěn, jeho vydání by bylo značně komplikované. Pokud by stěžovatelky řádně uplatnily své restituční nároky, bylo by bývalo nejpravděpodobněji došlo jen k vydání náhradního pozemku či finanční náhrady.

23. Stěžovatelka I využila svého práva repliky. V ní uvedla, že specifičnost jejího případu jej vymyká ze závěrů uvedené judikatury obecných soudů i Ústavního soudu. Tuto specifičnost spatřuje zejména v již uvedených skutečnostech (že stát od ní předmětný pozemek nevykoupil, ačkoliv jiné pozemky, na nichž mělo být vybudováno sídliště Černý Most, vykupoval či vyvlastňoval), o své vlastnické právo nikdy nepřišla a toto nebylo zpochybňováno až do roku 2007. Jestliže restituční zákonodárství sloužilo ke zmírnění křivd, pak napadenými rozhodnutími se stát dopustil ve vztahu ke stěžovatelkám vytvoření křivdy nové. Stěžovatelka I rovněž nevěděla, že existuje překrývající se parcela a že v příslušné evidenci bylo k této parcele uvedeno vlastnické právo vedlejšího účastníka, přičemž pozemková evidence navíc není to samé jako katastr nemovitostí. Hospodářské dopady

vydání předmětného pozemku nejsou v této věci relevantní, neboť v původním řízení před obecnými soudy šlo o určení vlastnického práva k předmětným pozemkům, které buď dáno je, nebo není. Důsledky tohoto určení předmětem původního řízení vůbec nebyly.

24. Rovněž stěžovatelka II zaslala Ústavnímu soudu svou repliku. V ní v zásadě zopakovala podstatné body své argumentace uplatňované již v ústavní stížnosti.

IV. Posouzení Ústavním soudem

25. 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.

26. Po seznámení se s obsahem ústavních stížností, jejich příloh, následných procesních vyjádření a spisového materiálu Ústavní soud nemohl shledat ústavní stížnost v plném rozsahu zjevně neopodstatněnou. Nynější věc závisí na posouzení dvou základních otázek. Za prvé, zda stěžovatelky byly osobami oprávněnými uplatnit ve vztahu k předmětnému pozemku restituční nárok ve smyslu § 4 zákona o půdě, a pokud ano, pak za druhé, zda neuplatnění tohoto nároku muselo vést k zamítnutí určovací žaloby.

27. Obecné soudy v čele s Nejvyšším soudem na obě tyto otázky odpověděly kladně. V napadených rozhodnutích i ve vyjádření Nejvyššího soudu a vedlejší účastnice byla uvedena notoricky známá judikatura, jakož i stanoviska Ústavního soudu k otázce vztahu uplatnění nároku podle restitučního předpisu a žaloby na určení vlastnického práva. Obecné soudy uplatnily mnohokráte opakovaný právní názor, že při neuplatnění restitučního nároku ve lhůtě k tomu určené není možno domáhat se v zásadě stejného výsledku později podanou žalobou na určení vlastnického práva.

28. Vycházely přitom shodně ze závěru, že stěžovatelky byly oprávněnými osobami ve smyslu § 4 zákona o půdě k uplatnění restitučního nároku podle § 6 odst. 1 písm. t) zákona o půdě. Předmětný pozemek totiž byl v roce 1952 předán do užívání právnické osobě na základě zákona č. 55/1947 Sb., což stěžovatelky ani nepopírají. Stěžovatelka II však ve své ústavní stížnosti uvedla námitku 5), která zpochybňuje, že pouhé předání do užívání bez současného či následného odnětí vlastnického práva postačuje k založení tohoto restitučního nároku. S touto námitkou se ani napadená rozhodnutí, ani obecné soudy a vedlejší účastník ve svých procesních vyjádřeních nijak nevypořádali. Vycházeli přitom toliko z premisy, že ve smyslu ustálené judikatury se u restitučního nároku dle § 6 odst. 1 písm. t) zákona o půdě vůbec pozbytí vlastnického práva nevyžadovalo.

29. Pokud by tedy stěžovatelka II měla pravdu v tom, že stěžovatelkám restituční nárok dle ustanovení § 6 odst. 1 písm. t) zákona o půdě ani podle jiného ustanovení nesvědčil, celá právní konstrukce, podle níž nelze restituční předpisy obcházet podáním určovacích žalob, respektive podle níž nelze neuplatnění restitučního nároku řádně a včas zhojit následným podáním určovací žaloby, by se rozpadla. Nevyhovění žalobě stěžovatelek s oporou o tuto

právní konstrukci by tak zakládalo porušení jejich práva na soudní ochranu zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť vadnou aplikací podústavního práva by stěžovatelky byly soudní ochrany zbaveny. Ústavní soud tak nemohl ústavní stížnosti odmítnout pro zjevnou neopodstatněnost, ale musel se výše nastíněnými otázkami zabývat.

A. K prvé otázce

V. Obecná východiska

30. Ústavní soud na tomto místě považuje za vhodné připomenout předchozí právní závěry učiněné obecnými soudy i jím samotným, které jsou pro posouzení nynější věci rozhodné a kterých se stěžovatelky, obecné soudy i vedlejší účastník zhusta dovolávali.

31. Stěžejním je pochopitelně závěr, že žalobou na určení vlastnického práva nelze obcházet smysl a účel restitučního zákonodárství [stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 ze dne 1. 11. 2005 (ST 21/39 SbNU 493; 477/2005 Sb.) či nález sp. zn. I. ÚS 185/05 ze dne 3. 1. 2006 (N 1/40 SbNU 3)], což v zásadě znamená, že pokud určitá osoba byla oprávněna uplatnit ohledně určité nemovité věci restituční nárok, měla tak učinit, a pokud tak neučinila, nemůže se následně domáhat určení vlastnického práva k takové věci určovací žalobou podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

32. Na tento závěr navazuje i judikatura Nejvyššího soudu, podle níž osoba, jejíž nemovitost převzal stát bez právního důvodu v rozhodném období dle § 4 zákona o půdě a za podmínek v tomto zákoně stanovených, se nemůže domáhat ochrany svého vlastnického práva ani cestou žaloby na určení vlastnického práva, ani cestou tzv. vlastnické žaloby (rozsudek velkého senátu občanskoprávního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 11. 9. 2003 sp. zn. 31 Cdo 1222/2001). Tím byl překonán dříve platný právní názor, že § 6 zákona o půdě neupravuje zánik vlastnického práva, a proto možnost domáhat se restitučního nároku podle tohoto ustanovení nezbavuje vlastníka možnosti uplatnit ochranu svého vlastnického práva podle občanskoprávních předpisů (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 1998 sp. zn. 28 Cdo 49/98, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 7. 2001 sp. zn. 28 Cdo 779/2001 či stěžovatelkou II odkazovaný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 4. 2001 sp. zn. 26 Cdo 15/2001).

33. Tyto názory nemají být jakousi snahou o revizi účelu restitučních předpisů. Restituční předpisy nesledují jako svůj cíl porušení vlastnických práv, nýbrž posilují spolehlivost a jistotu vlastnických vztahů zejména tím, že zákon o půdě dává oprávněným osobám dostatek možností k ochraně jejich práv [usnesení sp. zn. Pl. ÚS 22/98 ze dne 25. 3. 1999 (U 27/13 SbNU 487)].

34. Specificky k § 6 odst. 1 písm. t) zákona o půdě se Ústavní soud vyslovil tak, že oprávněnými osobami jsou všechny osoby uvedené v § 4 zákona o půdě, nejen vlastníci, a že i tzv. nucené nájmy jsou z pohledu zákona o půdě křivdou, jíž si tento zákon klade za cíl zmírnit [stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 5/97 ze dne 4. 11. 1997 (ST 5/9 SbNU 345), shodně nález sp. zn. II. ÚS 267/96 ze dne 10. 12. 1997 (N 154/9 SbNU 339), nález sp. zn. IV. ÚS 116/2000 ze dne 22. 5. 2000 (N 72/18 SbNU 131) či usnesení sp. zn. I. ÚS 108/95 ze dne 7. 5. 1998 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na https://nalus.usoud.cz)]. Tímto stanoviskem byl překonán nález sp. zn. IV. ÚS 96/94 ze dne 26. 6. 1995 (N 38/3 SbNU 275), podle něhož § 6 odst. 1 písm. t) pod rozsah restituční části zákona o půdě nespadá, neboť tento důvod neodpovídá situaci, v níž by vlastník nemovité věci své vlastnické právo pozbyl, jelikož v něm byl pouze výrazně omezen.

35. Přikázáním do užívání právnické osoby ve smyslu § 6 odst. 1 písm. t) zákona o půdě se rozumí zamezení vlastníkovi vykonávat k věci svou moc, aniž však nutně dochází k odnětí vlastnického práva (rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 2. 1995 sp. zn. 7 A 16/93). Výslovné odnětí vlastnického práva (jeho zbavení, nucený převod atd.) se podle judikatury obecných soudů za podmínku uplatnění restitučního nároku dle zákona o půdě

nevyžaduje. Pokud došlo k faktickému převzetí nemovitosti státem (tento se nad ní ujal držby), aniž by však formálně došlo i k zbavení vlastnického práva původního vlastníka, byl tím založen restituční nárok dle § 6 odst. 1 písm. p) zákona o půdě, podle něhož vznikl oprávněné osobě nárok na vydání nemovité věci tehdy, jestliže ji stát převzal bez právního důvodu. I v těchto případech obecně nelze uplatnit žalobu na určení vlastnického práva, nebyl-li ve lhůtě k tomu určené uplatněn restituční nárok dle zákona o půdě (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. 6. 2018 sp. zn. 28 Cdo 2150/2016, které *de facto* potvrdilo i usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2763/18 ze dne 16. 10. 2018).

36. Restituční nárok dle § 6 odst. 1 písm. p) zákona o půdě je v judikatuře obecných soudů pojímán poměrně široce. Zakládá jej nejen tzv. faktická okupace nemovitosti (tj. nakládání s ní státem, jako kdyby mu vlastnicky patřila, bez jakéhokoliv formálního úkonu či individuálního právního aktu, který by vlastníka zbavoval vlastnického práva), ale např. i neplatný právní titul, jímž stát vlastnické právo měl nabýt (srov. rozsudek velkého senátu Nejvyššího soudu ze dne 7. 5. 2007 sp. zn. 31 Cdo 1529/2004, Rc 72/2006).

37. Podmínkou převzetí určité nemovitosti státem bez právního důvodu dle § 6 odst. 1 písm. p) zákona o půdě však bylo faktické zmocnění se této nemovitosti státem či jeho organizacemi, tj. faktické nakládání s ní jako s vlastní. Aby tento restituční nárok byl založen, musely stát či jeho organizace převzít držbu dotčené nemovitosti, a to třebas i držbu neoprávněnou (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 12. 2006 sp. zn. 22 Cdo 18/2006, Rc 62/2008; či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 11. 2013 sp. zn. 22 Cdo 4560/2011). Pokud stát pouze deklaroval převzetí nemovitosti, fakticky se však moci nad ní nechopil, restituční nárok dle § 6 odst. 1 písm. p) zákona o půdě nevznikl (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2006 sp. zn. 22 Cdo 25/2006, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 4. 2013 sp. zn. 22 Cdo 3249/2011 či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2016 sp. zn. 28 Cdo 1211/2015).

38. Tato obecná východiska nejsou v rozporu ani s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. Ten nepřiznává ochranu vlastnictví v případech, kdy jde toliko o naději, že „obživne“ dlouho „vyhaslé“ vlastnické právo, jež nemohlo být po dlouhou dobu vykonáváno (srov. např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 4. 2016 ve věci *Topallaj proti Albánii*, č. stížnosti 32913/03, bod 88; či ze dne 18. 3. 2008 ve věci *Dohlar proti Slovinsku*, č. stížnosti 66822/01, bod 64; a mnohá další), či bylo-li podmíněno uplatněním nároku, který zanikl nesplněním předepsaných podmínek (srov. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. 1. 2003 ve věci *Kopecký proti Slovensku*, stížnost č. 44912/98, bod 25; ze dne 4. 3. 2003 ve věci *Jatner proti Slovensku*, stížnost č. 39050/97, bod 27; usnesení velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 7. 2002 ve věci *Poláček a Poláčková proti České republice*, č. stížnosti 38645/97, bod 62; či usnesení velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 7. 2002 ve věci *Gratzinger a Gratzingerová proti České republice*, č. stížnosti 39794/98, bod 69; a mnohá další).

VI. Aplikace obecných východisek na případ stěžovatelek

39. Vztáhne-li Ústavní soud závěry uvedené v předchozí části na nynější případ, nemůže než uzavřít, že obecné soudy z ústavněprávního hlediska nepochybily, pokud žalobu stěžovatelek považovaly za zakázané obcházení restitučních předpisů. Ústavní soud se však bez dalšího nemůže ztotožnit se závěrem obecných soudů o tom, že v případě stěžovatelek byl naplněn důvod k restitučnímu nároku dle § 6 odst. 1 písm. t) zákona o půdě. Nelze totiž zcela pominout námitku 5) stěžovatelky II, že ve věci rozhodující stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 5/97 se vztahuje k poněkud odlišné situaci, neboť řešilo případ, v němž vlastnické právo na stát přešlo v důsledku odúmrti, k níž došlo až po zavedení tzv. nuceného nájmu (pachtu), v jehož důsledku tedy stát nabyl vlastnické právo k dotčené nemovitosti.

40. Vzhledem k povaze vydání nemovitostí ve smyslu zákona o půdě, jíž nepochybně bylo nabytí vlastnického práva ve všech jeho složkách osobě, která úspěšně uplatnila restituční nárok dle tohoto zákona, totiž nelze *a priori* za nerozumnou považovat její konstrukci, že pro účely § 6 odst. 1 písm. t) zákona o půdě se vyžadovalo nejen zavedení tzv. nuceného nájmu, ale ještě následný převod či přechod vlastnického práva na stát. Ústavní soud dává tedy stěžovatelce II za pravdu v tom, že s touto námitkou se obecné soudy dostatečně nevypořádaly, ačkoliv tak učinit měly, neboť šlo o otázku právní, na níž jejich napadená rozhodnutí závisela.

41. Tato námitka však dle Ústavního soudu sama o sobě nemůže ve světle shora uvedených východisek představovat porušení žádného ústavně zaručeného základního práva či svobody stěžovatelek. Za rozhodující totiž Ústavní soud považuje následující:

42. Stěžovatelky netvrdily ani neprokazovaly nic, co by skutečnost, že předmětný pozemek byl na základě zákona č. 55/1947 Sb. předán do užívání právnické osobě, vyvracelo, naopak samy takové předání v roce 1952 v řízení před obecnými soudy tvrdily a toto nebylo ani mezi stranami sporné, ostatně tato skutečnost je v plném souladu i s uvedeným stanoviskem stěžovatelky II, formulovaným jako námitka 5).

43. Ústavní soud již v minulosti mnohokráte poukázal na to, že byť může nesprávnou interpretací norem podústavního práva dojít k porušení některého z ústavně zaručených základních práv či svobod [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 2516/07 ze dne 28. 5. 2009 (N 124/53 SbNU 559)], primárně jsou k výkladu norem podústavního práva povolány obecné soudy, zejména Nejvyšší soud [k tomu srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 2372/11 ze dne 3. 9. 2012 (N 146/66 SbNU 219); nález sp. zn. IV. ÚS 1834/10 ze dne 22. 11. 2010 (N 231/59 SbNU 357); či nález sp. zn. I. ÚS 1052/10 ze dne 29. 9. 2010 (N 206/58 SbNU 857)]. Ústavnímu soudu tak zásadně nepřísluší výklad podústavního práva provedený k tomu určeným orgánem veřejné moci přehodnocovat, a to ani v případě odlišného názoru na správnou interpretaci určité právní normy [k tomu srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 1056/07 ze dne 21. 5. 2008 (N 94/49 SbNU 409); nález sp. zn. I. ÚS 351/05 ze dne 3. 5. 2006 (N 94/41 SbNU 253); či nález sp. zn. II. ÚS 259/05 ze dne 21. 3. 2006 (N 65/40 SbNU 647)].

44. Jednoznačným výkladem restitučního důvodu dle § 6 odst. 1 písm. t) zákona o půdě v tom smyslu, zda u něj postačuje pouhý nucený nájem (eventuálně pacht), či zda se ještě k tomu vyžaduje následné pozbytí vlastnického práva původního vlastníka ve prospěch státu či jeho organizací, se obecné soudy dosud výslovně nezabývaly. Ústavní soud na tomto místě jejich roli suplovat nemusí, neboť pro posouzení případu stěžovatelek vzhledem k jeho konkrétním okolnostem není rozřešení této interpretační otázky nutné.

45. Důležité totiž je, že již v době běhu lhůty pro uplatnění restitučního nároku podle zákona o půdě stěžovatelkám vzhledem k uvedenému výše sub 42 muselo být zřejmé, že přinejmenším formálně restituční důvod dle § 6 odst. 1 písm. t) zákona o půdě v jejich případě naplněn byl. Předmětný pozemek byl přesně podle textu tohoto ustanovení přikázán do užívání právnické osobě na základě zákona č. 55/1947 Sb. Bez ohledu na další vývoj judikatury tak v době běhu této lhůty si stěžovatelky měly a mohly být vědomy, že v zájmu ochrany svých práv by měly restituční nárok ve vztahu k předmětnému pozemku uplatnit.

46. Nedosti však na tom. Jak vyplývá ze skutkových zjištění obecných soudů, stát si v období rozhodném dle § 4 odst. 1 zákona o půdě předmětný pozemek navíc přisvojil i vlastnicky, tedy ujal se jeho držby a *de facto* se k němu jako vlastník choval, přičemž toto vlastnické právo následně bylo zapsáno i v příslušné pozemkové evidenci, což se ještě po roce 1993 projevilo i v zápisu do katastru nemovitostí. Jen vlivem překryvu parcel, které odpovídaly předmětnému pozemku, došlo k tomu, že vlastnické právo bylo k tomuto pozemku zapsáno jak ve vztahu ke stěžovatelkám, tak ve vztahu k vedlejšímu účastníkovi.

47. Stěžovatelky tedy přinejmenším věděly již v rozhodném období pro uplatnění restitučního nároku dle zákona o půdě o tom, že i kdyby v jejich případě nebyl naplněn

restituční důvod dle § 6 odst. 1 písm. t) zákona o půdě, stát fakticky s předmětným pozemkem nakládá jako vlastník, tedy jej převzal bez právního důvodu dle ustanovení § 6 odst. 1 písm. p) zákona o půdě. Tento závěr mohly stěžovatelky učinit i při zachování konstrukce prosazované stěžovatelkou II v rámci námitky 5). Jakkoliv totiž zavedením nuceného pachtu předmětného pozemku v roce 1952 právním předchůdcům stěžovatelek vlastnické právo formálně odňato nebylo, následné nakládání státu a jeho organizací s předmětným pozemkem podle skutkových zjištění učiněných obecnými soudy jednoznačně svědčilo pro závěr, že stát si jej přisvojil.

48. Kromě výše uvedených skutečností (zápis vlastnického práva státu či jeho organizací k předmětnému pozemku před rokem 1990, vykonávání držby předmětného pozemku státem či jeho organizacemi za současného vyloučení držby právních předchůdců stěžovatelek, faktické částečné zastavění předmětného pozemku stavbami, a tedy úplné vyloučení vlastnické moci stěžovatelek i pro budoucnost) je v této souvislosti záhodno zmínit i vlastní tvrzení stěžovatelky I, že i československý stát v období tzv. reálného socialismu měl za nutné pozemky pro výstavbu sídliště Černý Most od všech vlastníků zapsaných v příslušné evidenci vykoupit, od stěžovatelek však předmětný pozemek nikdy nevykoupil.

49. Jakkoliv z toho stěžovatelka I dovozuje, že stát s ní (resp. jejími právními předchůdci) stále nakládal jako s vlastníkem pozemku, Ústavní soud má za to, že bylo namístě z této skutečnosti vyvodit závěr přesně opačný. Pokud totiž stát před výstavbou sídliště Černý Most měl podle stěžovatelky I za nutné vykoupit či vyvlastnit všechny pozemky, na nichž toto sídliště mělo být postaveno, ale přes zahrnutí předmětného pozemku do tohoto záměru výstavby s právními předchůdci stěžovatelek nejednal, byl to signál, který měl stěžovatelkám napovědět, že stát jejich právní předchůdce za vlastníky předmětného pozemku nepovažuje, ale že na něj nahlíží jako na své vlastnictví (resp. na vlastnictví svých organizací).

50. Pro tento závěr ostatně svědčí i skutečnost, že duplicitní vlastnictví evidentně neexistovalo až do roku 2007, jak se stěžovatelky snaží Ústavní soud přesvědčit, nýbrž již dříve (již před rokem 1990 bylo v příslušných evidencích zapsáno vlastnické právo státu, resp. jeho organizací, k parcelám, které byly „předchůdkyněmi“ předmětného pozemku), jen v roce 2007 se při obnově katastrálního operátu přišlo na překryv parcel, který vyústil ve vytvoření parcely nové, odpovídající předmětnému pozemku, se zápisem duplicitního vlastnictví.

51. Ústavní soud tedy k prvé otázce vymezené výše sub 26 uzavírá, že byť se obecné soudy nezabývaly výkladem ustanovení § 6 odst. 1 písm. t) zákona o půdě v těch intencích, zda je pro naplnění tohoto důvodu nutné kromě přikázání do užívání právnické osobě i následné odnětí vlastnického práva či zda postačí samotné toto přikázání, je zřejmé, že v případě stěžovatelek byl tento restituční důvod dán buď sám, či ve spojení s restitučním důvodem dle § 6 odst. 1 písm. p) zákona o půdě, nebo byl dán alespoň druhý zmíněný restituční důvod samostatně.

B. Ke druhé otázce

VII. Obecná východiska

52. Kladná odpověď na prvou otázku vymezenou výše sub 26 sama o sobě ještě nemůže založit nedůvodnost ústavních stížností. Jak Ústavní soud, tak soudy obecné totiž shora sub 31 a 32 uvedený právní názor, že žalobou na určení vlastnictví nelze obcházet restituční předpisy, respektive z něj vyplývající důsledek, že neuplatnění nároku podle příslušného restitučního předpisu řádně a včas nelze zhojit pozdějším podáním žaloby na určení vlastnického práva k majetku, který měl být předmětem restitučního nároku, nepojímají jako absolutní.

53. Tam, kde žaloba k určení vlastnického práva k věci neslouží k obcházení restitučních právních předpisů, vyloučena neuplatněním restitučního nároku nutně být nemusí

[nález sp. zn. I. ÚS 566/07 ze dne 5. 8. 2009 (N 176/54 SbNU 209)]. Ve všech takových případech musí obecné soudy pečlivě zvažovat všechna relevantní specifika a okolnosti [nález sp. zn. I. ÚS 89/07 ze dne 25. 6. 2009 (N 150/53 SbNU 825)]. Neměla-li určitá osoba pochybnosti, a ani vzhledem ke všem relevantním okolnostem takové pochybnosti objektivně mít nemohla, že je vlastníkem určité nemovitosti a nikdy způsobem uvedeným v § 6 odst. 1 zákona o půdě nebyla o vlastnické právo připravena, a z tohoto důvodu restituční návrh dle zákona o půdě neuplatnila v k tomu určené lhůtě, podání žaloby na určení vlastnického práva k dané nemovitosti vyloučeno není, pokud následně po uplynutí lhůty k uplatnění restitučního nároku bylo její vlastnické právo zpochybněno [k tomu srov. nález sp. zn. I. ÚS 709/09 ze dne 20. 10. 2009 (N 222/55 SbNU 85), nález sp. zn. I. ÚS 2299/13 ze dne 22. 4. 2014 (N 64/73 SbNU 221), nález sp. zn. I. ÚS 3248/10 ze dne 17. 5. 2011 (N 95/61 SbNU 463) či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 9. 2010 sp. zn. 28 Cdo 2609/2010].

54. Aby však šlo o takovou situaci, musí dotyčná osoba skutečně být v dobré víře, že vlastnické právo nikdy nepozbyla. Duplicita zápisu vlastnického práva je obecně důvodem k připuštění určovací žaloby, přičemž i ve věcech s restitučním pozadím může při zvážení všech specifik daného případu obecné pravidlo o zákazu obcházení restitučních předpisů podáním určovací žaloby prolomit [nález sp. zn. III. ÚS 3207/10 ze dne 31. 8. 2011 (N 146/62 SbNU 263)]. To však neznamená, že by v těchto případech duplicita vlastnictví postačovala (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 12. 2010 sp. zn. 28 Cdo 3750/2010 či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 12. 2010 sp. zn. 28 Cdo 2026/2010). To ostatně vyplývá již z výše uvedeného stanoviska pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05, které by v opačném případě pozbývalo smyslu všude tam, kde existoval duplicitní zápis vlastnického práva.

55. Pro dovození dobré víry se totiž vyžaduje nejen odpovídající zápis vlastnického práva v pozemkové evidenci, ale rovněž faktický stav, v němž taková osoba nebyla zbavena držby dané nemovitosti či svou držbu následně obnovila a s touto i fakticky nakládala jako vlastník [nález sp. zn. I. ÚS 3206/10 ze dne 16. 4. 2013 (N 54/69 SbNU 81) či nález sp. zn. IV. ÚS 42/09 ze dne 29. 12. 2009 (N 260/55 SbNU 509), rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 11. 2010 sp. zn. 22 Cdo 2700/2010 či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2017 sp. zn. 28 Cdo 3361/2016].

56. Tento požadavek je tak v zásadě zrcadlovým odrazem úvah nastíněných výše sub 35 až 37 pro případy, v nichž k formálnímu odnětí vlastnického práva nedošlo. Právě fakticitě užívání nemovitosti tak obecné soudy přiznávají zásadní význam při posuzování, zda byla určitá osoba v dobré víře, že je nezpochybnitelným vlastníkem dané nemovitosti. Pokud je taková nemovitost užívána jinými osobami a je zastavěna, zpravidla to vylučuje, aby dotčená osoba mohla vycházet z toho, že její vlastnictví bude trvat v obsahu, v jakém trvalo před odnětím držby, či v rozsahu podobném (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 6. 2011 sp. zn. 28 Cdo 2081/2009).

VIII. Aplikace obecných východisek na případ stěžovatelek

57. Co se týče druhé otázky, ani v ní stěžovatelky Ústavní soud nemohly přesvědčit, že jí patří záporná odpověď. Obecné soudy vymezily v souladu s dosavadní judikaturou předpoklad pro uplatnění výjimky z obecného zákazu obcházení restitučních právních předpisů určovacími žalobami. Stěžovatelky s těmito judikaturními závěry nepolemizovaly, pouze se snažily prokázat, že na jejich věc vůbec nedopadají, neboť v jejich případě restituční nárok dle § 6 odst. 1 písm. t) zákona o půdě (respektive ani žádný jiný takový důvod) vůbec nebyl dán. Jelikož Ústavní soud v předchozí části vyložil, že obecné soudy nepochybily, pokud u stěžovatelek naopak restituční důvod dle § 6 odst. 1 zákona o půdě dovodily, otázka splnění předpokladů výjimky z výše uvedeného zákazu byla aktuální.

58. Podle zjištění obecných soudů stěžovatelky tyto předpoklady nesplňovaly. Byly sice zapsány jako vlastnice v katastru nemovitostí, nicméně stát se k nim jakožto k vlastnicím předmětného pozemku nechoval, a co je důležitější, tyto ani předmětný pozemek nedržely a ani s ním jinak vlastnicky nenakládaly, na rozdíl od státu a jeho organizací. Obecné soudy dospěly k závěru, že stěžovatelky neprokázaly, že by s nimi stát po celou dobu jakožto s vlastnicemi jednal. To v zásadě připustily i samy stěžovatelky, které uvedly, že s nimi sice takto stát jednal (obracel se na ně jako na vlastnice předmětného pozemku), nicméně že si o tom neuchovaly žádné doklady. Ústavní soud tak nemůže tento skutkový závěr obecných soudů považovat za protiústavní.

59. Pokud stěžovatelky odkazovaly na dopis vedlejší účastnice z roku 2004, vyzývající je k zahájení jednání o majetkoprávním vypořádání ohledně pozemku zapsaného v katastru jakožto jedna z parcel, které následně při obnově katastrálního operátu v roce 2007 vytvořily předmětný pozemek, pak opět z ústavněprávních pozic nelze nic vytknout závěru, že tento dopis neprokazuje, že by vedlejší účastník se stěžovatelkami nakládal jako s vlastnicemi. Kromě toho, že v tomto dopise vlastnické právo stěžovatelek výslovně uznáno není, nelze odhlédnout ani od toho, že v této době existovaly paralelně vedle sebe dva vzájemně se vylučující zápisy vlastnického práva ve vztahu k předmětnému pozemku, z nichž u jednoho byly jako vlastnice zapsány stěžovatelky, u druhého vedlejší účastník. Bez bližších informací tak není zřejmé, co přesně mělo být předmětem tohoto majetkoprávního vyrovnání, zejména zda vedlejší účastník předmětný pozemek považoval za vlastnictví stěžovatelek a chtěl jej odkoupit, zda chtěl odstranit překrývání se parcel, přičemž předmětný pozemek považoval pouze za své vlastnictví, či zda snad o tomto překrývání se nevěděl, a tedy obě parcely považoval za vlastnictví toho, kdo u nich byl zapsán jako vlastník (pak tedy současně považoval za vlastnice předmětného pozemku stěžovatelky i sebe sama).

60. Za rozhodující je však třeba v souladu s východisky uvedenými v části VII tohoto nálezu považovat, že stěžovatelkám (respektive jejich právním předchůdcům) byla odňata držba předmětného pozemku, tyto s ním vlastnicky nenakládaly, a naopak byly svědky toho, jak se předmětný pozemek stal součástí výstavby sídliště Černý Most bez toho, aby do tohoto záměru mohly jakýmkoliv způsobem zasáhnout. V řízení před obecnými soudy tedy bylo bezpečně a způsobem nevzbuzujícím žádné pochybnosti o své ústavní konformitě prokázáno, že stěžovatelky ani jejich právní předchůdci držbu předmětného pozemku v době po jeho přikázání do hospodaření jiné osoby v roce 1952 nevykonávali, tuto vykonával stát, resp. jeho organizace, které s předmětným pozemkem nakládaly jako vlastníci, a to bez ohledu na vůli stěžovatelek a jejich právních předchůdců. Jelikož stát, respektive vedlejší účastník, ani po roce 1992 nepřestával s předmětným pozemkem nakládat jako vlastník, nelze dovodit, že by stěžovatelky mohly být v dobré víře ohledně toho, že stát jejich vlastnické právo k předmětnému pozemku uznává a že neuplatnění restitučního nároku vůči němu nemůže mít za následek ztrátu jejich možnosti se vydání tohoto pozemku domáhat.

61. Pokud za těchto okolností obecné soudy dospěly k závěru, že stěžovatelky neprokázaly naplnění předpokladů závěru, že jimi podaná žaloba na určení vlastnického práva k předmětnému pozemku není obcházením příslušných restitučních právních předpisů, neboť nedovodily jejich dobrou víru o tom, že předmětný pozemek jim (či jejich právním předchůdcům) nezpochybnitelně vlastnicky patří, nemá Ústavní soud tomuto závěru z ústavněprávního hlediska co vytknout.

62. Ústavní soud tedy ke druhé otázce položené výše sub 26 shrnuje, že u stěžovatelek nebyl dán důvod k neuplatnění obecného zákazu obcházet podmínky pro uplatnění restitučního nároku podle zákona o půdě, ve vztahu k němuž byly osobami oprávněnými dle § 4 tohoto zákona, uplatněním žaloby na určení vlastnického práva k předmětnému pozemku. Obecné soudy se tak svými napadenými rozhodnutími nevyšinuly z mezí ústavní konformity.

63. Jako *obiter dictum* Ústavní soud považuje za prospěšné uvést, že rovněž zvažoval, zda vzhledem ke specifické situaci stěžovatelek není aplikace jinak správných, výše nastíněných obecných závěrů v extrémním rozporu s požadavky spravedlnosti. Nelze totiž pominout, že značná část judikatury, o niž se tyto obecné závěry opírají, byla precizována až časem po uplynutí lhůty k uplatnění restitučních nároků dle zákona o půdě. Za rozhodující v tomto ohledu však Ústavní soud považuje, že stěžovatelky si ve lhůtě pro uplatnění restitučního nároku dle zákona o půdě musely být vědomy skutečností odůvodňujících závěr, že stát jejich vlastnické právo zpochybňuje, zejména že je zcela vyloučil z užívání předmětného pozemku, rozhodování o něm atd., i toho, že přesně na jejich situaci dopadá ustanovení § 6 odst. 1 písm. t) zákona o půdě, tedy měly možnost a mohly za těchto okolností učinit závěr, že v jejich případě je dán restituční nárok, a to ať už dle § 6 odst. 1 písm. t) zákona o půdě, nebo dle § 6 odst. 1 písm. p) zákona o půdě.

64. Žádnou argumentaci ohledně překvapivosti vývoje judikatury v tomto směru žádná ze stěžovatelek v řízení o ústavní stížnosti nevznesla. Ústavní soud, vycházeje ze zásady, že není povinen dohledávat nad rámec argumentace uvedené v ústavní stížnosti další skutečnosti, které by mohly zakládat porušení některého z ústavně zaručených základních práv či svobod [srov. k tomu nález sp. zn. III. ÚS 1076/07 ze dne 21. 1. 2008 (N 14/48 SbNU 145)], se tedy spokojil se závěrem uvedeným výše sub 63.

C) Ke zbývajícím částem ústavních stížností

IX. K dalším námitkám

65. Ostatní námitky uplatněné stěžovatelkami v jejich ústavních stížnostech v rozsahu, v němž na ně nedopadají východiska formulovaná shora výše v částech V a VII tohoto nálezu, by samy o sobě zakládaly zjevnou neopodstatněnost ústavní stížnosti. Jednotlivě se k nim Ústavní soud vyjadřuje následovně:

66. Pro námitky 1) a 4) v zásadě platí závěry učiněné výše v částech VI a VIII tohoto nálezu. Jak vyplývá již z výše uvedeného, pokud stěžovatelky staví podstatnou část své argumentace na tom, že ony i jejich právní předchůdci byli kontinuálně vlastníky předmětného pozemku a nikdy formálně vlastnické právo nepozbyli, nijak se tím nedostávají do rozporu se závěry obecných soudů, podle nichž sama tato skutečnost nevylučuje závěr, že byly oprávněnými osobami ve smyslu § 4 zákona o půdě k uplatnění restitučního nároku dle § 6 odst. 1 písm. t) zákona o půdě, eventuálně, jak doplnil Ústavní soud, dle § 6 odst. 1 písm. p) zákona o půdě.

67. Jak vyplývá z výše uvedeného sub 4, zápisem duplicitního vlastnického práva ve prospěch vedlejšího účastníka nebylo do katastru nemovitostí jeho vlastnické právo „vpašováno“, tedy že by v něm do té doby nebylo zapsáno vůbec, ale došlo k němu na základě překryvu parcel, u nichž byli jako vlastníci zapsáni jak stěžovatelky, tak i vedlejší účastník, jak ostatně tento sám uvedl ve svém vyjádření. Argument dobré víry a důvěry v materiální publicitu zápisu v katastru nemovitostí tak mohl úspěšně uplatňovat i on (viz dále sub 73).

68. Na námitku 2) Ústavní soud odpovídá tak, že specifika případu stěžovatelek nevykazují takovou závažnost, že by jejich nezohledněním ze strany obecných soudů způsobem, jehož se stěžovatelky domáhají, mohlo být porušeno některé jejich ústavně zaručené základní právo či svoboda. Stěžovatelka I se pokusila ve své ústavní stížnosti a následně v replice k vyjádření Nejvyššího soudu a vedlejšího účastníka poskytnout dostatečná specifika svého případu, která by takový závěr dokládala, nicméně tato snaha nemohla ani potenciálně být úspěšná.

69. Ústavní soud zde může toliko odkázat na své závěry verbalizované výše sub 60, že stěžovatelky ani jejich právní předchůdci skutečně nemohli být v omylu ohledně toho, že držbu předmětného pozemku nevykonávají a že se k němu fakticky jako vlastníci nechovají,

neboť na něm úplně jiný subjekt staví sídliště zcela bez ohledu na jejich vůli, a sub 45, že stěžovatelky si musely být vědomy skutečnosti, že předání předmětného pozemku do užívání třetí osobě v roce 1952 naplňuje hypotézu právní normy obsažené v § 6 odst. 1 písm. t) zákona o půdě.

70. Kromě toho je pro námitku 2) stěžejní, že situace stěžovatelek se, jak vyplývá z četné judikatury zejména obecných soudů uvedené výše v částech V a VII tohoto nálezu, výrazně nelišila od mnohých jiných případů, v nichž bylo dovozeno, že samotný zápis vlastnického práva do příslušné pozemkové evidence či katastru nemovitostí jako důvod pro připuštění určovací žaloby namísto uplatnění restitučního nároku nestačí, jestliže fakticky stát či jeho organizace (a jejich právní nástupci) vykonávali držbu daných nemovitostí, již naopak domnělí vlastníci zcela pozbyli a byli si vědomi toho, že se stát, jeho organizace či právní nástupci k daným nemovitostem chovají jako vlastníci.

71. Odkazovala-li dále stěžovatelka I na skutečnost, že její vlastnické právo k předmětnému pozemku bylo potvrzeno i v rozhodnutích vydaných v rámci dědického řízení, pak opomíjí, že obecné soudy se s touto námitkou již vypořádaly. Již nalézací soud na s. 12 svého napadeného rozsudku uvedl, že rozhodnutí v řízeních o dědictví mají toliko deklaratorní povahu, a tedy z nich vlastnické právo dovozeno být nemůže. Jak navíc poznamenal odvolací soud na s. 11 svého napadeného rozhodnutí, předmětný pozemek nebyl zahrnut do dědického řízení po smrti matky stěžovatelky II v roce 1986, což zpochybňuje tvrzení stěžovatelek, že kontinuálně byli za vlastníky předmětného pozemku ony a jejich právní předchůdci považováni.

72. Námitka stěžovatelky II, že vlastnické právo na ni přešlo již okamžikem úmrtí její matky, není z hlediska toho, co se jí stěžovatelka snaží prokázat, relevantní. Nejvyšší soud ze skutečnosti, že předmětný pozemek nebyl zahrnut do dědického řízení, vyvodil toliko tu konkluzi, že stěžovatelka II v danou dobu musela vědět, že pokud by předmětný pozemek stát považoval za vlastnictví jejího právního předchůdce, pak by jej byl do dědického řízení zahrnul. Neučinil-li tak, mělo to u stěžovatelky II přinejmenším vyvolat pochybnost o jejím vlastnictví k předmětnému pozemku, respektive o jeho nezpochybňování státem. Že v dodatečném dědickém řízení nakonec byl předmětný pozemek stěžovatelce II přiřknut, to pak sice mohlo její dobrou víru obnovit, nicméně vzhledem k deklaratorní povaze rozhodnutí o dědictví, na niž obecné soudy poukázaly, nemohla tato dobrá víra stěžovatelky obstát i vůči vedlejšímu účastníkovi.

73. Námitka 3) rovněž nebyla způsobilá Ústavní soud přesvědčit. Obecné soudy vzaly za prokázané, že i vedlejšímu účastníkovi svědčil zápis vlastnického práva k předmětnému pozemku v pozemkové evidenci před rokem 1993, ale i v katastru nemovitostí po roce 1993. Odkaz na materiální publicitu zápisu v katastru nemovitostí tak v posuzované věci nemůže být rozhodující, neboť materiální publicita svědčila i vedlejšímu účastníkovi. Paralelně tak vedle sebe existovaly dva zápisy vlastnického práva k témuž pozemku v důsledku jeho nešťastného dvojího vyparcelování, přičemž stěžovatelky netvrdily ani neprokazovaly, že by některý z těchto dvou zápisů *a priori* byl vůči tomu druhému méněcenný, tvrdily toliko, že si zápisu vlastnického práva ve prospěch vedlejšího účastníka nebyly vědomy.

74. Kromě toho dlužno podotknout, že víra v materiální publicitu zápisu v katastru nemovitostí pro účely výjimky z nepřípustnosti obcházení restitučních právních předpisů žalobou na určení vlastnického práva nemůže jednoduše přebít shora popsané skutečnosti (viz výše sub 60), v jejichž důsledku si musely stěžovatelky v době před uplynutím lhůty k uplatnění restitučního nároku dle zákona o půdě být vědomy toho, že se k nim stát jakožto k vlastnicím předmětného pozemku nechová.

X. Závěr

75. Ústavní soud tedy shrnuje, že měla-li a mohla-li určitá osoba vědět, že v době rozhodné pro uplatnění restitučního nároku ve vztahu k určité nemovitosti je osobou oprávněnou k jeho uplatnění a že některý z restitučních důvodů výslovně dopadá na její situaci, nelze považovat bez ohledu na další vývoj judikaturního výkladu těchto restitučních důvodů za porušení jejího práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny či na ochranu vlastnictví dle čl. 11 odst. 1 Listiny, jestliže obecné soudy zamítnou její žalobu na určení vlastnického práva k nemovitosti s odkazem na to, že by tím byl obcházen účel a smysl daného restitučního právního předpisu. Za takových okolností totiž nebylo nepřiměřené od takové osoby požadovat, aby restituční nárok v zájmu ochrany vlastních práv uplatnila.

76. Protože Ústavní soud neshledal všechny námitky uplatněné v ústavních stížnostech jako zjevně neopodstatněné, ale zároveň v žádném rozsahu neshledal ústavní stížnosti důvodnými, neboť napadenými rozhodnutími obecných soudů k porušení ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovatelek 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. 128
Právo rodiče nahlížet do vyšetřovacího spisu o pátrání po pohřešovaném dítěti odůvodněné tvrzením porušení práva na život
(sp. zn. I. ÚS 1496/18 ze dne 2. července 2019)

Právo na život, zaručené čl. 6 Listiny základních práv a svobod, musí být chráněno trestním právem a hájitelná tvrzení svědčící o porušení práva na život musí být podrobena účinnému vyšetřování. Účelem práva na nahlédnutí do spisu je mimo jiné, aby oběť mohla sama zhodnotit, zda šetření bylo důkladné a dostatečné, a nebylo tak porušeno její právo na účinné vyšetřování. Proto oběť musí mít přístup do spisu alespoň po skončení šetření a v takovém rozsahu, aby mohla posoudit, zda vyšetřování splňovalo všechny dílčí aspekty účinného vyšetřování, a to bez ohledu na to, v jaké fázi ke skončení šetření dojde.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje Davida Uhlíře a soudců Tomáše Lichovníka a Vladimíra Sládečka ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky Pavly P. (jedná se o pseudonym), zastoupené Mgr. Terezou Kubalíkovou, advokátkou, se sídlem v Praze, 28. října 1001/3, proti postupu Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, a jejího sdělení k žádosti stěžovatelky o nahlédnutí do spisu ze dne 26. 2. 2018 č. j. KRPA-70943-2/ČJ-2018-00076, za účasti Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, takto:

Sdělením Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, ze dne 26. 2. 2018 č. j. KRPA-70943-2/ČJ-2018-00076 bylo porušeno právo stěžovatelky na ochranu rodičovství a rodiny dle čl. 32 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a na účinné vyšetřování, vyplývající z práva na život podle čl. 6 Listiny základních práv a svobod. Policii České republiky, Krajskému ředitelství policie hlavního města Prahy, se zakazuje, aby v porušování těchto práv stěžovatelky pokračovala.

Odůvodnění

I. Argumentace stěžovatelky

1. Ústavní stížností se stěžovatelka s odkazem na údajné porušení čl. 10 odst. 2, čl. 17 a čl. 32 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i čl. 5 a 18 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 17 a čl. 24 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech domáhala, aby Ústavní soud vyslovil, že sdělením Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ze dne 26. 2. 2018 ve věci č. j. KRPA-70943-2/ČJ-2018-00076 byla uvedená práva porušena a že se jí „umožňuje nahlédnout do všech spisů ve věci pohřešovaného Radka P. (jedná se o pseudonym), narozeného dne X.X.XXXX“.

2. V odůvodnění ústavní stížnosti uvedla stěžovatelka, že je matkou Radka P., který ve věku devíti let dne 17. ledna 1998 v odpoledních hodinách odešel na návštěvu za kamarády, kteří v té době bydleli cca 500 m od jeho bydliště. Ke kamarádům nedošel a nenašlo se ani jeho tělo. Od jeho zmizení tedy uběhlo přes dvacet let. Stěžovatelka podala dne 20. 2. 2018 prostřednictvím své právní zástupkyně na Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy žádost o nahlédnutí do všech spisů ve věci pohřešovaného. Již toho dne jí bylo známo, že Policie České republiky nikdy ve věci pohřešovaného Radka P. nezahájila úkony trestního řízení dle trestního řádu (stěžovatelce rovněž bylo zamítnuto nahlédnout do spisového materiálu podle § 65 trestního řádu, neboť nebyly zahájeny úkony trestního řízení, a tak dle Policie České republiky stěžovatelka není poškozenou) a že spis je dosud veden jako spis pátrací. Od počátku pátrání do současné doby jsou tak prováděny pouze úkony za účelem vypátrání pohřešovaného ve smyslu zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, a interních aktů Policie České republiky. Pátrání po pohřešovaném bylo vyhlášeno dne 20. 1. 1998, tedy až tři dny po nahlášení jeho zmizení. Stěžovatelka rovněž uvedla, že je ztrátou svého syna stále silně psychicky zasažena a odkázala na čl. 32 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož je rodičovství a rodina pod ochranou zákona a zvláštní ochrana dětí a mladistvých je zaručena. Také konstatovala, že jde i o ochranu osobnostních práv, a to jak jejích, tak jejího syna, a že informace ze spisu se týkají jejího soukromého a rodinného života. V zákoně o Policii České republiky není podle ní nikde stanoveno, že by spis, ať by se jednalo o pátrací svazek, či jakýkoliv jiný druh spisu, měl být komukoliv znepřístupněn. Pokud by policejní orgán odkazoval na ochranu osobních údajů, může v příslušných pasážích tyto údaje znečitelnit. Spis je veden dle zákona o Policii České republiky a subsidiárně se v dané věci použije správní řád, tudíž stěžovatelka je dle svého názoru účastníkem řízení dle § 27 správního řádu. Sdělením Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ze dne 26. 2. 2018 č. j. KRPA-70943-2/ČJ-2018-00076 bylo stěžovatelce oznámeno, že ve věci pohřešovaného Radka P. není vedeno správní řízení ve smyslu ustanovení § 9 správního řádu, a že jí nelze vyhovět.

3. V další části ústavní stížnosti rekapituluje stěžovatelka předchozí pokus sestry pohřešovaného Evy P. (jedná se o pseudonym), která žádala dne 21. července 2017 Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy o informaci, jaké úkony byly učiněny ve věci pohřešovaného bratra, a současně požádala o nahlédnutí do všech policejních spisů, které jsou v dané věci vedeny. Bylo jí sděleno, že po pohřešovaném bylo vyhlášeno pátrání a že od počátku pátrání do současné doby jsou prováděny úkony za účelem vypátrání pohřešovaného ve smyslu zákona o Policii České republiky a interních aktů Policie České republiky. S ohledem na skutečnost, že provedeným šetřením Policie České republiky se do současné doby nepodařilo zjistit skutečnosti opravňující k zahájení úkonů trestního řízení podle § 158 odst. 3 tr. řádu, nebyly tyto úkony zahájeny, a Evě P. ve smyslu § 65 odst. 1 tr. řádu nelze umožnit nahlédnout do spisového materiálu. S tímto postupem Eva P. nesouhlasila a dne 11. srpna 2017 podala prostřednictvím svého právního zástupce žádost o přezkoumání postupu policejního orgánu a žádost o přezkoumání důvodnosti odmítnutí nahlédnutí do spisu. Obvodním státním zastupitelstvím bylo tehdy Evě P. sděleno, že policejní orgán postupoval v souladu s platným trestním řádem a že nemá nárok na nahlédnutí do spisu, neboť ve věci nebyly zahájeny úkony trestního řízení, tudíž poškozená nemůže odkazovat na § 65 trestního řádu. Současně bylo uvedeno, že se jedná o takzvané předprocesní stadium, které předchází procesním úkonům, a tedy státní zástupce dozor v tomto stadiu nevykonává. Dále prý byly v daném sdělení uvedeny jako způsob pátrání „důsledně prověřované informace, získané od senzibilů a jiných obdobných osob, přičemž však nebyly zjištěny skutečnosti, které by ani následně mohly vést k postupu dle § 158 odst. 3 tr. řádu. Postup policejního orgánu byl řádný a nelze mu nic vytknout“. Eva P. poté požádala Městské státní zastupitelství v Praze o přezkoumání tohoto postupu a to ji vyrozumělo dne 7. 12. 2017 pod sp. zn. KZN1091/2017-

-27 tak, že pátrací spis je interním spisem policie, a proto se musí domáhat svého práva o nahlédnutí do spisu u příslušné policejní součásti. S ohledem na výše popsaný postup, který absolvovala sestra pohřešovaného Eva P., podala stěžovatelka (matka zmizelého) svoji žádost na Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy.

4. Znepřístupnění spisu považuje stěžovatelka za porušení svých ústavně zaručených práv na ochranu rodičovství a rodiny a před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života. Stěžovatelka je ztrátou dítěte silně psychicky zasažena a toto trauma postihuje dle psychologů celý vztahový systém rodiny. Za této neutěšené situace potřebuje stěžovatelka jako matka pohřešovaného alespoň vědět, co Policie České republiky pro nalezení jejího syna dosud vykonala.

II. Vyjádření účastníka řízení

5. Ústavní soud si vyžádal vyjádření Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, ve kterém tento orgán podrobně zrekapituloval předchozí pokusy stěžovatelky, a také sestry pohřešovaného domoci se nahlédnutí do spisu. Uvedl, že stěžovatelka v téže věci podala žalobu k Městskému soudu v Praze, která byla usnesením ze dne 20. 11. 2018 č. j. 9 A 101/2018-34 odmítnuta s tím, že napadené sdělení ze dne 26. 2. 2018 není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Řízení o kasační stížnosti proti tomuto usnesení bylo zastaveno usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2019 č. j. 1 As 6/2019-30. Stejně prý na postup policie nahlížel Městský soud v Praze v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti, podané v roce 2017 Evou P., sestrou pohřešovaného. Podle názoru účastníka řízení i v případě, že by byl shledán důvod pro nahlédnutí do spisu z hlediska ústavněprávních dimenzí, je prý v daném případě dán veřejný zájem na zamezení tohoto nahlédnutí, a to z toho důvodu, že nelze vyloučit zjištění nových skutečností, které by odůvodnily zahájení úkonů trestního řízení ve věci.

III. Posouzení věci Ústavním soudem

6. Ústavní stížnost je důvodná. Stěžovatelka namítá, že znemožněním nahlédnutí do spisu bylo porušeno její právo na respektování soukromého a rodinného života tím, že jí nebylo umožněno seznámit se s obsahem spisového materiálu, v němž se nacházely informace týkající se pátrání policie po jejím pohřešovaném synovi. Z výše uvedeného procesního postupu stěžovatelky, jakož i sestry pohřešovaného a jejich neúspěšných pokusů realizovat své právo nahlédnout do spisu tu podle trestního řádu, tu podle správního řádu je podle Ústavního soudu zřejmé, že ve věci byla splněna také podmínka subsidiarity ústavní stížnosti. Jedná se o tzv. jiný zásah orgánu veřejné moci, kdy Ústavní soud napravuje deficity jednání či nejednání orgánů veřejné moci tím, že zakáže konkrétnímu orgánu, aby v porušování práva či svobody pokračoval.

7. Stěžovatelka, jako matka pohřešovaného, má osobní, nezpochybnitelný a bezprostřední zájem na tom, aby zjistila, jakých výsledků dosáhly policejní orgány při pátrání po jejím synovi, a svoje opakované žádosti o nahlédnutí do spisu (či souvisejících spisů) doložila přezkoumatelnými a právně podloženými důvody. Jak Ústavní soud v různých souvislostech opakovaně zdůraznil, vztah mezi rodiči a dětmi podléhá zvýšené právní ochraně, nacházející své vyjádření na mnoha místech vnitrostátního i mezinárodního právního řádu, jenž tomuto vztahu poskytuje možnost plného rozvinutí. Jedná se o komplex vzájemně neoddělitelných práv a povinností spočívajících ve výchově, výživě, podpoře a ochraně nezletilých dětí; zpravidla se tak děje mezi živými, ale i v případě úmrtí dítěte mnohá práva rodičů trvají a některá vznikají nově, např. právo k uplatňování postmortální ochrany osobnosti zesnulého nezletilého. Rodiče jsou totiž těmi nejvýznamnějšími osobami, které i po smrti dítěte budou mít vůli a zájem učinit všechny kroky k tomu, aby bylo odhaleno případné zavinění úmrtí třetí osobou nebo aby veškeré okolnosti případu byly řádně vyšetřeny. Uvedené tím spíše platí v případě, že jde o pohřešované dítě, i když v daném případě tak

dlouho, že pokud je na živu, jde již o dospělého jedince. Nelze opominout, že taková situace je snad ještě více traumatizující, než kdyby rodiče měli jistotu o osudu svého potomka, a tak rovněž přístup policejních orgánů je způsobilý se jich citelně dotknout.

8. V nálezu sp. zn. I. ÚS 1565/14 ze dne 2. 3. 2015 (N 51/76 SbNU 691) se Ústavní soud zevrubně vyjádřil k právu na účinné vyšetřování. Nicméně míra požadované kontroly ze strany veřejnosti se může lišit případ od případu. Právo přístupu do spisu není automatické a může být odepřeno v úvodních fázích šetření, pokud obsahuje citlivé informace, které by mohly poškodit třetí osoby nebo ohrozit vyšetřování. Povinnost přístupu k dokumentům však poté musí být splněna v dalších fázích řízení (rozsudek ESLP ve věci *Kelly a další proti Spojenému království* ze dne 4. 5. 2001 č. 30054/96, § 115 a 128). Rozsah přístupu do spisu lze omezit i po skončení vyšetřování, které nevyústilo v postih pachatele, pokud pro to existují závažné důvody, jako je např. ochrana práv třetích osob. Účelem práva na nahlédnutí do spisu je, mimo jiné, aby oběť mohla sama zhodnotit, zda šetření bylo důkladné a dostatečné a nebylo porušeno její právo na účinné vyšetřování. Proto oběť musí mít přístup do spisu alespoň po skončení šetření a v takovém rozsahu, aby mohla posoudit, zda vyšetřování splňovalo všechny dílčí aspekty účinného vyšetřování, a to bez ohledu na to, v jaké fázi ke skončení šetření dojde. Zvláštní postup lze požadovat v případech, kdy dojde k úmrtí či ohrožení života. V nálezu sp. zn. I. ÚS 1565/14 se podává, že právo na život musí být chráněno trestním právem a hájitelná tvrzení svědčící o porušení práva na život musí být podrobena účinnému vyšetřování; obdobné závěry vyplývají i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, na kterou citovaný nález odkazuje (*G. N. a další proti Itálii*, rozsudek ze dne 1. 12. 2009 č. 43134/05, § 58; *Assenov a další proti Bulharsku* rozsudek ze dne 28. 10. 1998 č. 24760/94, § 102). Citovaný nález k tomuto dále uvádí: „Hájitelnost tvrzení nelze zaměňovat s existencí skutečností důvodně nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin (§ 158 odst. 3 trestního řádu). I když lze mít za to, že v naprosté většině případů bude hájitelné tvrzení zároveň splňovat tuto podmínku, Ústavní soud nepovažuje za nutné se vyjadřovat k tomu, zda tomu tak bude vždy. Posouzení splnění podmínek zahájení úkonů trestního řízení je otázkou pro orgány činné v trestním řízení. Z pohledu práva na účinné vyšetřování je pouze podstatné, zda byly splněny všechny podmínky tohoto práva, a nikoli, zda se tak dělo šetřením podle § 158 odst. 1 trestního řádu, nebo prověřováním podle § 158 odst. 3 trestního řádu, či až ve fázi vyšetřování podle § 160 trestního řádu."

9. V posuzované věci, kdy se více než dvacet let pohřešuje dítě stěžovatelky, lze mít za to, že její tvrzení o zásahu do práva na život jejího dítěte je hájitelným tvrzením ve výše uvedeném smyslu, a proto odmítnutí přístupu do spisu nelze ústavněprávně aprobovat. Stěžovatelce, které svědčí shora vyložená, ústavně chráněná rodičovská práva a právo na účinné vyšetřování, bylo možno přístup odmítnout v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva toliko ve výjimečném a odůvodněném případě, a to zejména v raných fázích šetření, kdy by mohl být ohrožen jeho účel. Podobné okolnosti však příslušný policejní orgán neshledal ani neuvedl. Jedinými důvody, kterými zdůvodňoval své jednání, bylo, že stěžovatelce právo na nahlédnutí do spisu nesvědčí, jelikož není poškozenou osobou ve smyslu trestního řádu, ve věci ani nebyly zahájeny úkony trestního řízení a spis je veden pouze jako pátrací. Takovéto odůvodnění, proč stěžovatelce nelze nahlédnutí do spisu umožnit, není možno přijmout z ústavněprávního hlediska. Naopak je nutno řádně vzít v úvahu zmíněná mezinárodní a vnitrostátní právní východiska všude tam, kde rodiče uplatňují své právo a současně povinnost chránit své dítě a jeho nejlepší zájem. Prokázaný a opodstatněný zájem stěžovatelky je totiž třeba ústavně konformně vykládat zejména prizmatem zvláštní ochrany rodičovství ve smyslu čl. 32 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

10. Ústavní soud dodává, že nelze akceptovat takové pojetí veřejného zájmu, které by matce oběti znemožňovalo nahlédnutí do spisu. Sice nelze vyloučit zjištění nových

skutečností, které by odůvodnily zahájení úkonů trestního řízení ve věci, ale s ohledem na stanovení promlčecích dob podle § 34 zákona č. 40/2009 Sb. trestní zákoník, když nejdelší promlčecí doba činí dvacet let, se to jeví jako velmi nepravděpodobné. Stejný veřejný zájem je zde jak na veřejné kontrole účinného vyšetřování, tak na možném zjištění osoby pachatele.

IV. Závěr

11. Ústavní soud tedy dospěl k závěru, že postupem Policie České republiky, vrcholícím ve sdělení Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ze dne 26. 2. 2018 č. j. KRPA-70943-2/ČJ-2018-00076, kterým nebylo stěžovatelce umožněno nahlédnutí do spisu, bylo porušeno její právo na ochranu rodičovství a rodiny dle čl. 32 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a na účinné vyšetřování, vyplývající z práva na spravedlivý proces, garantovaného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Policii České republiky, Krajskému ředitelství policie hlavního města Prahy, se zakazuje, aby v porušování těchto práv stěžovatelky pokračovala. Z uvedených důvodů bylo ústavní stížnosti vyhověno a v souladu s § 82 odst. 3 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, bylo Policii České republiky, Krajskému ředitelství policie hlavního města Prahy, zakázáno, aby v porušování těchto práv stěžovatelky pokračovala.

Č. 129
Otázka přípustnosti ústavní stížnosti při nepodání opakované kasační stížnosti
(sp. zn. III. ÚS 926/19 ze dne 2. července 2019)

I. Proti rozhodnutí, které vydal krajský soud ve správním soudnictví poté, co jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem, a při jehož vydání byl krajský soud vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu jen v části hodnocení, které krajský soud v tomto rozhodnutí činil, kdežto na zbylou část hodnocení závazný právní názor Nejvyššího správního soudu nedopadal, lze z hlediska § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, přípustně podat ústavní stížnost, aniž by stěžovatel nechal takový rozsudek krajského soudu napadený ústavní stížností přezkoumat Nejvyšším správním soudem v řízení o kasační stížnosti. Aby ústavní stížnost byla podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu přípustná, musí být splněny tyto podmínky:

1. v ústavní stížnosti byla uplatněna alespoň jedna námitka, kterou nebylo možno dle § 104 odst. 3 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, přípustně uplatnit v kasační stížnosti proti takovému rozhodnutí krajského soudu, a

2. proti rozhodnutí krajského soudu stěžovatel nepodal souběžně ústavní stížnost a kasační stížnost.

II. Z hlediska požadavků vyplývajících z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je nezbytné, aby krajský soud v poučení o opravném prostředku, které poskytuje ve svém rozhodnutí, jež vydal poté, co jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem, poučil o obecném pravidlu přípustnosti kasační stížnosti (§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní) a výluce z přípustnosti kasační stížnosti dle § 104 odst. 3 písm. a) soudního řádu správního.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Josefa Fialy (soudce zpravodaj) a soudců Radovana Suchánka a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatele Luboše Prchlíka, zastoupeného Mgr. Monikou Zatloukalovou, advokátkou, sídlem Veleslavínova 133/7, Olomouc, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. července 2018 č. j. 2 As 425/2017-33 a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. ledna 2019 č. j. 3 Af 31/2015-73, za účasti Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a Ministerstva financí, sídlem Letenská 525/15, Praha 1 – Malá Strana, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatel domáhal, aby byly zrušeny rozsudky označené v záhlaví, neboť je názoru, že jimi byly porušeny jeho základní práva a svobody zaručené v čl. 2 odst. 2, čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 3 a čl. 40 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a v čl. 90 a čl. 96 odst. 1 Ústavy.

2. Z vyžádaných správních spisů, spisů správních soudů, ústavní stížnosti a napadených rozsudků se podává, že Magistrát hlavního města Prahy rozhodnutím ze dne 6. 2. 2015 č. j. MHMP 130435/2015 stěžovateli uložil pokutu ve výši 100 000 Kč za spáchání správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. b) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů. Delikt stěžovatel spáchal tím, že dne 26. 6. 2014 jako řidič za poskytnutí taxislužby na trase Staroměstské náměstí, Praha – ulice Plzeňská 177, Praha (vzdálenost 6,1 km) účtoval cenu 960 Kč, ačkoli byl dle cenových předpisů oprávněn účtovat nejvýše 211 Kč. Stěžovatel proti tomuto rozhodnutí podal odvolání, které zamítl vedlejší účastník rozhodnutím ze dne 30. 4. 2015 č. j. MF-13707/2015/1603-2/1917, přičemž odvoláním napadené rozhodnutí potvrdil.

3. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) nejprve rozsudkem ze dne 18. 10. 2017 č. j. 3 Af 31/2015-50 (dále jen „první rozsudek městského soudu“) zrušil rozhodnutí o odvolání a věc vrátil vedlejšímu účastníkovi k dalšímu řízení. Vyhodnotil totiž dokazování provedené ve správním řízení jako nedostatečné. Ke kasační stížnosti vedlejšího účastníka tento rozsudek zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 7. 2018 č. j. 2 As 425/2017-33 (tento rozsudek je napaden ústavní stížností). Nejvyšší správní soud podotkl, že pro věc bylo stěžejní hodnocení, jakou částku požadoval stěžovatel za poskytnutí taxislužby. Bezprostřední relevanci postrádala stěžovatelem předložená stvrzenka na částku 96 Kč, neboť ta nic nevypovídá o tom, jaký číselný údaj zákazník viděl na taxametru, jakou částku stěžovatel po cestujících skutečně požadoval a jaká částka byla zaplacena. Ve věci proti sobě stálo stěžovatelovo tvrzení a svědecká výpověď jedné z cestujících. Výslech kontrolních pracovníků, příslušníků doprovodné hlídky městské policie či tlumočníka, jejichž neprovedení městský soud správním orgánům vytknul, neměl dle Nejvyššího správního soudu pro věc význam, neboť žádná z těchto osob nebyla při placení přítomna. K nevyslechnutí ostatních tří cestujících Nejvyšší správní soud uvedl, že je třeba přihlédnout k okolnostem případu. Zatímco pracovník kontrolního orgánu vyslýchal v hotelu Kavalír svědkyni Strand za přítomnosti dalších zákaznic, bylo třeba bez zbytečného odkladu ztotožnit osobu, která vozidlo taxi řídila (tj. stěžovatele). Pracovník kontrolního orgánu byl v tomto ohledu v časové tísni. Šlo o kombinaci této skutečnosti a rozumného předpokladu, že ostatní tři zákaznice, které byly při placení přítomny, by uplatnily připomínku ke svědkyní podaným odpovědím na otázky (pokud na patřičné úrovni ovládaly anglický jazyk, v němž byl výslech veden, což však nebylo zjišťováno). Dle Nejvyššího správního soudu postačoval výslech jedné svědkyně. Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s dalšími výhradami městského soudu proti správním rozhodnutím.

4. Městský soud poté ve věci rozhodoval znovu. Rozsudkem ze dne 18. 1. 2019 č. j. 3 Af 31/2015-73 (dále jen „druhý rozsudek městského soudu“; tento rozsudek je napaden ústavní stížností) žalobu zamítl. Uvedl, že Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku věc v úplnosti posoudil. Vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, vyhodnotil městský soud žalobu jako nedůvodnou a zamítl ji.

II. Argumentace stěžovatele

5. Stěžovatel uvedl, že proti druhému rozsudku městského soudu nepodal kasační stížnost. Taková kasační stížnost by dle jeho názoru byla nepřípustná dle § 104 odst. 3 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „s. ř. s.“), dle něhož je nepřípustná kasační stížnost proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel měl přitom za to, že druhý rozsudek městského soudu se zcela řídil závazným právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu. Z tohoto důvodu stěžovatel nepodal proti druhému rozsudku městského soudu kasační stížnost, ale ústavní stížnost.

6. Ve své ústavní stížnosti uplatnil celou řadu námitek proti věcnému posouzení, k němuž dospěly správní soudy v jeho věci. Mezi uplatněnými námitkami bylo i tvrzení, že neměl možnost klást otázky svědkyni, o jejíž svědectví se opíralo správní rozhodnutí o uložení pokuty. Dle jeho názoru nebyly splněny podmínky stanovené v § 138 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“), pro zajištění důkazu v podobě svědecké výpovědi bez přítomnosti stěžovatele, neboť nehrozilo nebezpečí z prodlení. Z protokolu o výslechu svědkyně (norské státní občanky) uskutečněném dne 26. 6. 2014, jemuž však stěžovatel nebyl přítomen, vyplynulo, že svědkyně bude v České republice pobývat do 29. 6. 2014. Stěžovatel se domnívá, že svědkyně mohla být vyslechnuta např. dne 27. 6. 2014 za jeho přítomnosti. Dle další uplatněné námitky v ústavní stížnosti nebyla výslechu svědkyně přítomna nezávislá osoba, ačkoli se stěžovatel domnívá, že tomu tak z důvodu objektivity a veřejné kontroly být mělo. Stěžovatel proti napadeným rozsudkům uplatnil ještě celou řadu dalších námitek.

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

7. Vedlejší účastník řízení ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatel v podstatě v ústavní stížnosti jen opakuje argumentaci, s níž se správní soudy i správní orgány vypořádaly ve svých rozhodnutích. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v procesním postupu kontrolního orgánu nedošlo k pochybení. Odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu považuje vedlejší účastník za přiléhavé a nevybočující z mezí ústavnosti.

8. Městský soud ve svém vyjádření uvedl, že ve svém druhém rozsudku byl vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

9. Ústavní soud dále Nejvyšší správní soud a městský soud výslovně požádal o vyjádření k tomu, zda bylo možno za řádné považovat poučení o opravném prostředku (kasační stížnosti) poskytnuté v druhém rozsudku městského soudu. Toto poučení znělo: „Kasační stížnost je nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.“ Současně Ústavní soud poskytl oběma správním soudům možnost vyjádřit se i k otázce, zda by v hypotetickém případě podání kasační stížnosti proti druhému rozsudku městského soudu byla přípustná kasační stížnost obsahující námitku, že nebyly v dané věci v řízení před správními orgány splněny podmínky stanovené v § 138 odst. 3 správního řádu k výslechu svědkyně bez přítomnosti stěžovatele, a námitku, že výslechu svědkyně nebyla přítomna nezávislá osoba (šlo o námitky uplatněné v ústavní stížnosti, k tomu srov. bod 6). Shodnou možnost vyjádřit se poskytl Ústavní soud i stěžovateli.

10. Městský soud uvedl, že při vynášení svého druhého rozsudku byl vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu a tomu odpovídalo poučení dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

11. Nejvyšší správní soud sdělil, že poučení o opravném prostředku ve druhém rozsudku městského soudu neobsahuje nesprávnosti, avšak není úplné. Dále objasnil, že § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. zřejmě předpokládá, že v předchozí kasační stížnosti uplatněné kasační námitky směřovaly bezvýjimečně do veškerých právních či skutkových závěrů podaných krajským soudem (označení „krajský soud“ v tomto nálezu dopadá na všechny krajské soudy včetně městského soudu a je užito při rozboru skutečností, které se v obecné rovině dotýkají všech krajských soudů včetně městského soudu). Takový předpoklad je však dle Nejvyššího správního soudu mylný, což ilustroval na řadě situací, kdy se v návazném rozhodnutí krajského soudu vydaném poté, co jeho předchozí rozhodnutí ve věci bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem, může objevit právní hodnocení, k němuž Nejvyšší správní soud nemohl zaujmout svůj závazný právní názor. Za vhodné proto Nejvyšší správní soud považuje, aby krajské soudy obecně poučily o přípustnosti kasační stížnosti a ponechaly posouzení její nepřípustnosti dle § 104 s. ř. s. na Nejvyšším správním soudu. Posouzení přípustnosti kasační stížnosti totiž náleží výhradně Nejvyššímu správnímu soudu. Městský soud ve svém druhém rozsudku vycházel z toho, že v předchozím rozsudku Nejvyšší správní soud vyčerpal svým závazným právním názorem celý obsah žaloby, a proto zde již nezbyla právní otázka, jíž by se netýkal tento závazný názor. S tím se Nejvyšší správní soud ztotožnil i s přihlédnutím k oběma hypotetickým námitkám zmíněným v bodě 9. Pro účely vyjádření k obsahu ústavní stížnosti pak odkázal na svůj rozsudek napadený ústavní stížností.

12. Stěžovatel ve své replice uvedl, že námitkami zmíněnými v bodě 9, jež byly uplatněny i v žalobě, se městský soud ve svém prvním rozsudku podrobněji nezabýval. Nejvyšší správní soud se jimi nezabýval vůbec. Dle stěžovatele Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření poskytnutém Ústavnímu soudu (rekapitulovaném v bodě 11) jasně naznačil, že by rozhodl zamítavě o případné kasační stížnosti proti druhému rozsudku městského soudu, byla-li by podána. Stěžovatel by považoval za formalismus, konstatoval-li by Ústavní soud, že proti druhému rozsudku městského soudu nebyly vyčerpány opravné prostředky. Dodal, že v případě, že by jej městský soud ve druhém rozsudku poučil o možnosti podat kasační stížnost dle § 102 s. ř. s., pak by ji jistě podal.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem a posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

13. Ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v nichž byly vydány rozsudky napadené ústavní stížností. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu.

14. S ohledem na okolnosti případu je nezbytné podrobněji rozebrat předpoklad řízení před Ústavním soudem spočívající v nutnosti vyčerpat procesní prostředky ochrany práva. 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. Za procesní prostředek k ochraně práva se považuje řádný i mimořádný opravný prostředek s výjimkou návrhu na obnovu řízení a rovněž i jiný návrh, který je způsobilý zahájit řízení, v němž se navrhovatel může domoci odstranění jím namítané vady řízení či vady rozhodnutí (srov. § 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu).

15. Pojmovým znakem institutu ústavní stížnosti je její subsidiarita, jež se po formální stránce projevuje v požadavku předchozího vyčerpání všech procesních prostředků, které zákon stěžovateli k ochraně jeho práv poskytuje, a po stránce materiální v požadavku, aby Ústavní soud zasahoval na ochranu ústavně zaručených základních práv a svobod až v okamžiku, kdy ostatní orgány veřejné moci nejsou schopny protiústavní stav napravit.

16. V dané věci má Ústavní soud za to, že část námitek uplatněných v ústavní stížnosti mohl stěžovatel přípustně uplatnit v kasační stížnosti směřující proti druhému rozsudku

městského soudu. Žádnou takovou kasační stížnost však nepodal a druhý rozsudek městského soudu, který byl vydán poté, co byl první rozsudek městského soudu v dané věci zrušen Nejvyšším správním soudem, napadl rovnou ústavní stížností.

IV. A) Obecně k přípustnosti opakované kasační stížnosti

17. Zruší-li Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, zaváže jej současně podle § 110 odst. 3 s. ř. s. svým právním názorem pro další postup či rozhodnutí. Závazným právním názorem v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. se rozumí ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu vyjádřený závěr o výkladu a použití práva, jež bylo nebo mělo být užito v rozhodované věci a jímž se Nejvyšší správní soud zabýval ke kasačním námitkám nebo jímž se zabýval nad jejich rámec v mezích § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.

18. Pojmem „opakovaná kasační stížnost“ v dalších částech odůvodnění Ústavní soud označuje situaci, kdy krajský soud ve správním soudnictví vydal nové rozhodnutí poté, co jeho předchozí rozhodnutí bylo zrušeno v řízení o předchozí kasační stížnosti, a některý z účastníků či osob zúčastněných na řízení podal proti novému rozhodnutí krajského soudu další kasační stížnost – opakovanou kasační stížnost. Opakovaných kasačních stížností může být v téže věci teoreticky podána celá řada. Lze si totiž představit, že i k první opakované kasační stížnosti Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského soudu, který pak bude vydávat nové rozhodnutí, jež bude napadeno druhou opakovanou kasační stížností. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu i k druhé opakované kasační stížnosti, může dojít k podání třetí opakované kasační stížnosti. Dokud budou kasační stížnosti důvodné, nelze teoreticky vyloučit, že bude stále běžet proces podávání dalších a dalších opakovaných kasačních stížností. K podání druhé či další opakované však v praxi dochází velmi zřídkavě. Vydal-li Nejvyšší správní soud v téže věci více rozsudků, jimiž zrušil rozhodnutí krajského soudu, je krajský soud vázán souhrnem všech závazných právních názorů vyjádřených ve všech zrušujících rozsudcích Nejvyššího správního soudu vydaných v dané věci.

19. V § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je limitována možnost účastníků řízení napadnout opakovanou kasační stížností nové rozhodnutí krajského soudu vydané poté, co bylo předchozí rozhodnutí krajského soudu zrušeno Nejvyšším správním soudem. Dle zmíněného ustanovení je nepřípustná kasační stížnost proti rozhodnutí, jímž krajský soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

20. Účelem § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je zamezit bezúčelnému řetězení kasačních stížností a prodlužování řízení v případech, ve kterých Nejvyšší správní soud ve věci již svůj závazný právní názor vyslovil [nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005 sp. zn. IV. ÚS 136/05 (N 119/37 SbNU 519); rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z http://nalus.usoud.cz]. Rovněž Nejvyšší správní soud je totiž až na výjimky vázán v řízení o opakované kasační stížnosti právním názorem vyjádřeným v jeho předchozím kasačním rozsudku vydaném v dané věci. Výjimkami z této vázanosti je např. změna ve zjištěném skutkovém stavu v důsledku doplnění dokazování, změna či zrušení rozhodného právního předpisu či vyslovení protiústavnosti předpisu Ústavním soudem za situace bránící použití původního předpisu, případně podstatná změna judikatury na úrovni, kterou by krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu byl povinen zohlednit ve svém rozhodnutí [usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008 č. j. 9 Afs 59/2007-56 (1723/2008 Sb. NSS); rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z http://www.nssoud.cz].

21. Ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je třeba vykládat ve světle co možná nejširšího přístupu k soudu tak, že opakovanou kasační stížnost není možno podat pouze

z týchž důvodů, které byly již předmětem přezkumu kasačního soudu na podkladě kasační stížnosti předchozí, či důvodů, které nebyly uplatněny v předchozí stížnosti, ačkoli je bylo možno uplatnit, jde-li o situaci, kdy předchozí i následnou kasační stížnost podává týž stěžovatel. V opačném případě by došlo k nezákonnému odepření přístupu k nejvyšší instanci správního soudnictví [nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2016 sp. zn. III. ÚS 1237/15 (N 43/80 SbNU 531), bod 20; a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011 č. j. 1 As 79/2009-165 (2365/2011 Sb. NSS), body 24 a 28].

22. Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že zmíněné ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí opakované kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu použití hmotného práva. Lze pak zobecnit, že stěžovatel není oprávněn v opakované kasační stížnosti uplatňovat důvody, které mohl uplatnit v první kasační stížnosti a o nichž mohl (byl oprávněn i povinen) rozhodnout kasační soud podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. již v prvním kasačním řízení (výše zmíněné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 1 As 79/2009--165, body 24 a 30).

23. V případě, že předchozí a opakovanou kasační stížnost podává tatáž osoba, dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. budou nepřípustné v opakované kasační stížnosti i ty námitky, jež vůbec nebyly uplatněny v předchozí kasační stížnosti (a Nejvyšší správní soud se jimi tedy nezabýval, nejde-li současně o námitky posuzované ex offo), ale mohly zde být uplatněny. K použití § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. postačí pouhá možnost jejich uplatnění v předchozí kasační stížnosti (výše zmíněné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 1 As 79/2009-165, bod 28). Jinak tomu je v situaci, kdy předchozí kasační stížnost ve věci podal jiný účastník či osoba zúčastněná na řízení, jež jsou odlišní od osoby, která podala ve stejné věci následnou kasační stížnost. Půjde např. o situaci, kdy první kasační stížnost podal žalovaný správní orgán, a druhou kasační stížnost podal žalobce z řízení před krajským soudem. V takovém případě se § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. neuplatní na ty námitky v opakované kasační stížnosti, které sice v předchozí kasační stížnosti někoho jiného uplatněny nebyly, ale mohly být uplatněny. Podal-li opakovanou kasační stížnost účastník řízení (osoba zúčastněná na řízení) odlišný od toho, který podal kasační stížnost první, nelze stěžovateli, který podal opakovanou kasační stížnost, přičítat k tíži, že neuplatnil své námitky již v předchozím řízení o první kasační stížnosti, jejíž obsah formuloval někdo jiný (usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2015 sp. zn. II. ÚS 808/13, bod 21; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2017 č. j. 6 Afs 102/2016-26, bod 22). Nutno však zdůraznit, že použití § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nebrání samotná skutečnost, že předchozí a následnou kasační stížnost podali rozdílní účastníci před krajským soudem či osoby zúčastněné na řízení. Byla-li určitá právní otázka Nejvyšším správním soudem plně ve věci vyřešena k předchozí kasační stížnosti někoho jiného, mohou i osoby odlišné od původního stěžovatele k této otázce v následné kasační stížnosti přípustně namítat jen to, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Omezení dané v § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. se tak netýká odlišného stěžovatele podávajícího následnou kasační stížnost v případě, že k předchozí kasační stížnosti jiného stěžovatele se určitou námitkou (či právní otázkou) nemohl Nejvyšší správní soud zabývat a nezabýval se jí.

24. Dále lze poznamenat, že při hodnocení, zda jde o nepřípustnou kasační stížnost dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. (či zda některé kasační námitky jsou dle daného ustanovení nepřípustné), je třeba hledět k tomu, jaké námitky kasační stížnost obsahuje (srov. zmíněné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 79/2009, bod 30). Jde-li

o důvod nepřípustnosti v § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., nelze bez znalosti obsahu konkrétní opakované kasační stížnosti určit, zda jde o kasační stížnost dle daného ustanovení nepřípustnou.

IV. B) Požadavek podat opakovanou kasační stížnost ve vztahu k přípustnosti ústavní stížnosti

25. Znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. a jeho výklad (k němu srov. body 20 až 24) umožňují vznik následujících tří situací, co se týče šíře okruhu námitek uplatněných v žalobě způsobilé věcného posouzení, při jejichž novém hodnocení je krajský soud vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) poté, co předchozí rozhodnutí krajského soudu bylo zrušeno:

1) Věcné hodnocení všech žalobních námitek je předurčeno závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Jde o situace, kdy se krajský soud v předešlém rozsudku věcně vyjádřil ke všem žalobním námitkám a v kasační stížnosti bylo po věcné stránce napadeno hodnocení krajského soudu u každé z nich a ke každé z nich Nejvyšší správní soud uvedl svůj právní názor.
2) Závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu je předurčeno věcné hodnocení pouze části žalobních námitek, kdežto věcného hodnocení zbylé části žalobních námitek se závazný právní názor Nejvyššího správního soudu netýká. Jde např. o situace, kdy Nejvyšší správní soud věcně přezkoumal hodnocení krajského soudu u části námitek a u jiných shledal, že je rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné. U žalobních námitek, u nichž Nejvyšší správní soud shledal nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu, se závazný právní názor vztahuje k nutnosti námitky v novém rozsudku krajského soudu řádně vypořádat, nikoli ovšem k tomu, jak má krajský soud tyto námitky po věcné stránce vypořádat (zda jim má přisvědčit, shledat jejich nedůvodnost či je posoudit jinak – např. jako opožděné, nepřípustné apod.).
3) Závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu není předurčeno věcné hodnocení žádné ze žalobních námitek. Jde typicky o situace, kdy se důvod pro zrušení rozhodnutí krajského soudu omezuje na procesní vadu (např. výhradně pro nepřezkoumatelnost; nebo když krajský soud rozhodl o věci samé bez jednání, ačkoli je účastníci jednání požadovali apod.; závazný právní názor Nejvyššího správního soud pak směřuje k povinnosti námitky přezkoumatelně vypořádat či nařídit jednání, nevztahuje se však k tomu, jak mají být žalobní námitky po věcné stránce posouzeny).

26. Pro úplnost Ústavní soud poznamenává, že v kasační stížnosti lze vedle námitek do věcného posouzení žalobních námitek krajským soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.], o nichž se zmiňuje bod 25, uplatnit rovněž kasační námitky poukazující na pochybení, jichž se dopustil krajský soud v řízení před ním [§ 103 odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s.]. Jelikož v posuzované věci stěžovatel netvrdil, že by k takovým pochybením v řízení před městským soudem mělo dojít, ve svých úvahách v bodech 27 až 37, Ústavní soud dále nerozebírá možnost uplatnění námitek dle § 103 odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s. v opakované kasační stížnosti. Nicméně v obecnosti lze úvahy v těchto bodech v základu užít i na námitky dle § 103 odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s. v opakované kasační stížnosti s přihlédnutím ke specifikům takových námitek.

27. Jde-li o případ zmíněný sub 1) v bodu 25 (věcné hodnocení všech žalobních námitek je předurčeno závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu), pak přípustnost ústavní stížnosti, v níž je tvrzeno porušení základních práv či svobod výhradně v důsledku věcného posouzení žalobních námitek, není podmíněna podáním opakované kasační stížnosti. Opakovaná kasační stížnost, v níž by bylo zpochybněno výhradně věcné hodnocení žalobních námitek, by byla dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřípustná, tudíž by,

jde-li o námitky proti věcnému posouzení, nepředstavovala procesní prostředek k ochraně práva dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

28. V případě zmíněném sub 3) v bodu 25 (závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu není předurčeno věcné hodnocení žádné ze žalobních námitek) je naopak přípustnost ústavní stížnosti dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu podmíněna podáním opakované kasační stížnosti. V opakované kasační stížnosti lze totiž přípustně uplatnit námitku proti věcnému vyhodnocení kterékoli ze žalobních námitek.

29. Nejsložitější je posoudit otázku přípustnosti ústavní stížnosti dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu podané přímo proti rozhodnutí krajského soudu v případě zmíněném sub 2) v bodě 25 (závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu je předurčeno věcné hodnocení pouze části žalobních námitek, ale věcného hodnocení zbylé části žalobních námitek se závazný právní názor Nejvyššího správního soudu netýká). Při hodnocení této otázky Ústavní soud vychází ze základní teze, že je věcí stěžovatele, jaký okruh otázek řešený v ústavní stížností napadeném rozhodnutí či napadených rozhodnutích učiní předmětem své ústavní stížnosti. Není přitom povinností stěžovatele, aby předmětem námitek v ústavní stížnosti učinil všechny otázky, jimiž se napadená rozhodnutí zabývala. U některých z těchto otázek ho totiž např. mohly soudy ve svých rozhodnutích přesvědčit o ústavnosti svých rozhodnutí či jde o otázky, které postrádají ústavní úroveň a které se pohybují jen na úrovni výkladu a použití běžného zákona. Jinými slovy, porušení svých ústavně zaručených práv stěžovatel může spatřovat v řešení některých otázek a není důvodu ho nutit, aby v ústavní stížnosti uplatňoval námitky i proti hodnocení otázek, u nichž z rozličných důvodů porušení svých základních práv nespatřuje.

30. Samotná skutečnost, že předmětem námitek v ústavní stížnosti stěžovatel učinil jen některé z otázek, které řešila ústavní stížností napadená rozhodnutí, není na překážku přípustnosti ústavní stížnosti dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Dané ustanovení stěžovatele vede pouze k tomu, aby vyčerpal procesní prostředek, který mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje. Podmínka vyčerpání všech procesních prostředků, jež zákon k ochraně práva poskytuje, není v případě procesních prostředků, které jsou ovládány zásadou dispozitivní, a nikoli zásadou revizní, splněna pouhým uplatněním procesního prostředku stěžovatelem, nýbrž i nezbytností namítnout v něm porušení základního práva a svobody, jež je předmětem ústavní stížnosti, a to buď přímým poukazem na příslušné základní právo nebo svobodu, nebo námitkou porušení podústavního práva, v němž se dané základní právo, resp. svoboda promítá [nález ze dne 13. 7. 2000 sp. zn. III. ÚS 117/2000 (N 111/19 SbNU 79)]. Skutečnost, že v ústavní stížnosti stěžovatel uplatnil námitku, již v rozhodnutích napadených ústavní stížností neumožnil posoudit soudům tím, že ji v řízení před nimi neuplatnil, ač to bylo možné, brání tomu, aby Ústavní soud mohl takovou námitku věcně projednat [nález ze dne 21. 3. 2017 sp. zn. IV. ÚS 3526/16 (N 48/84 SbNU 559), body 54 a 55; nález ze dne 6. 9. 2016 sp. zn. II. ÚS 3383/14 (N 163/82 SbNU 565), bod 17]. Nemožnost projednat některé námitky v ústavní stížnosti z tohoto důvodu nečiní však ústavní stížnost jako celek nepřípustnou dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, týká-li se tato okolnost jen některých námitek, a ne všech námitek v ústavní stížnosti. Naopak týká-li se tato okolnost všech námitek v ústavní stížnosti, půjde dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu o nepřípustnou ústavní stížnost pro nevyčerpání procesního prostředku ochrany, u čehož se vyžaduje efektivní vyčerpání (srov. Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. 1. vydání. Praha: ASPI, 2007, s. 380, odst. 24).

31. Jde-li o situaci, kdy krajský soud ve správním soudnictví vydal rozhodnutí, v němž bylo závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu předurčeno věcné hodnocení pouze části žalobních námitek, ale věcného hodnocení zbylé části žalobních námitek se závazný právní názor Nejvyššího správního soudu netýkal [sub 2) v bodě 25], je možné podat ústavní stížnost přímo proti tomuto rozhodnutí krajského soudu, jejíž přípustnosti nebude

bránit § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, aniž by byla vyčerpána opakovaná kasační stížnost. Vedle případů, kdy bude ústavní stížnost napadat výhradně výrok o nákladech řízení v rozhodnutí krajského soudu, aniž by byla podána kasační stížnost (kasační stížnost jen proti výroku o nákladech řízení je nepřípustná dle § 104 odst. 2 s. ř. s.), půjde i o ústavní stížnost proti výroku krajského soudu, jímž se končí řízení o žalobě. K tomu však bude při napadení ústavní stížností i výroku, jímž se řízení o žalobě končí, nutno splnit několik podmínek a tento postup má i své další důsledky pro řízení před Ústavním soudem. Mezi podmínky přípustnosti takové ústavní stížnosti se řadí to, že:

1) v ústavní stížnosti byla uplatněna alespoň jedna námitka, kterou není možné s ohledem na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. přípustně uplatnit proti rozhodnutí krajského soudu v opakované kasační stížnosti. Kdyby v ústavní stížnosti byly uplatněny výhradně jen námitky, které bylo možno přípustně uplatnit v opakované kasační stížnosti, půjde o nepřípustnou ústavní stížnost dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

2) proti rozsudku krajského soudu nepodal stěžovatel souběžně ústavní stížnost a kasační stížnost. V případě jejich souběžného podání by byl dán důvod ústavní stížnost odmítnout, jelikož by její projednání bylo v rozporu s principem subsidiarity ústavní stížnosti (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2007 sp. zn. II. ÚS 842/06, ze dne 7. 4. 2010 sp. zn. I. ÚS 305/10, ze dne 24. 5. 2011 sp. zn. I. ÚS 1342/11, ze dne 13. 11. 2012 sp. zn. II. ÚS 3273/12, ze dne 6. 11. 2013 sp. zn. III. ÚS 1720/13, ze dne 8. 3. 2017 sp. zn. II. ÚS 4215/16, ze dne 21. 9. 2017 sp. zn. II. ÚS 2587/17, ze dne 16. 4. 2019 sp. zn. II. ÚS 4260/18). Současné podávání kasační a ústavní stížnosti navíc není řešením, které by vyhovovalo požadavku právní jistoty. Věcným projednáním ústavní stížnosti by mohlo dojít k vydání dvou rozdílných rozhodnutí v téže věci (viz zmíněné usnesení sp. zn. III. ÚS 1720/13, bod 5). Jak však poznamenal Ústavní soud v řadě svých rozhodnutí, pokud by Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost souběžně podanou s ústavní stížností, počítal by se počátek lhůty pro podání ústavní stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu od doručení odmítavého usnesení Nejvyššího správního soudu (viz např. usnesení ze dne 14. 8. 2013 sp. zn. III. ÚS 2234/13 a zmíněná usnesení sp. zn. II. ÚS 4215/16, sp. zn. II. ÚS 2587/17 či sp. zn. II. ÚS 4260/18, bod 12).

32. Podání ústavní stížnosti přímo proti rozhodnutí krajského soudu v situaci popsané sub 2) v bodě 25 má smysl pro stěžovatele, kteří porušení svých ústavně zaručených práv spatřují výhradně v hodnocení krajského soudu, které respektuje a vychází ze závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s., kdežto nezákonnost či nesprávnost nespatřují v žádném jiném hodnocení či postupu krajského soudu (typicky tehdy, když je zde odůvodněním tohoto hodnocení krajský soud přesvědčil). V takové situaci nemá pro dotyčné stěžovatele význam podávat kasační stížnost, v níž by brojili proti hodnocení či postupu krajského soudu, na který nedopadá § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., když v tomto hodnocení či postupu nespatřují porušení svých práv. Spatřují-li porušení svých ústavně zaručených práv výhradně v hodnocení krajského soudu, které respektuje závazný právní názor Nejvyššího správního soudu a vychází z něj, nemohou se proti němu bránit opakovanou kasační stížností, nastupuje proto možnost bránit se ústavní stížností. Ústavní soud nevyžaduje, aby účastníci řízení před správními soudy podávali kasační stížnost v případech, kdy by předmětem řízení o kasační stížnosti mělo být opětovné posouzení otázek v dané věci již vyřešených; taková kasační stížnost je ze zákona nepřípustná, a nejde proto o procesní prostředek, který zákon poskytuje stěžovateli k ochraně jeho práva (usnesení ze dne 26. 3. 2015 sp. zn. I. ÚS 643/15, bod 12). Nutnost vyčerpat všechny procesní prostředky ochrany práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) nelze vykládat absurdním způsobem tak, že by stěžovatelé museli nejprve podat kasační stížnost, v níž by se mohli bránit jen proti

závěrům či postupům krajského soudu, v nichž porušení svých práv nespatřují. To vše za situace, kdy hodnocení krajského soudu, v němž naopak stěžovatelé spatřují porušení svých práv, již bylo přezkoumáno Nejvyšším správním soudem v rozsudku, z něhož vzešel závazný právní názor pro krajský soud, a znovu jej není možno v dané věci nechat posoudit Nejvyšším správním soudem. Naznačený požadavek by zbytečně zatěžovatel nejen účastníky řízení, ale i Nejvyšší správní soud. Z hlediska ochrany práv by přitom stěžovatelům mnoho nepřinesl. Ústavní stížností tak lze napadnout přímo rozhodnutí krajského soudu, v němž byl krajský soud pouze v části svého hodnocení vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. K takové ústavní stížnosti však může Ústavní soud přezkoumávat jen ty námitky, které nebylo možno přípustně uplatnit v opakované kasační stížnosti.

33. Spatřuje-li adresát rozsudku krajského soudu vydaného v situaci popsané sub 2) v bodě 25 porušení svých práv jednak hodnocením krajského soudu, které vychází ze závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu, a jednak v hodnocení krajského soudu, na které závazný právní názor nedopadal, musí nejprve podat opakovanou kasační stížnost. V opakované kasační stížnosti totiž může přípustně uplatnit námitky proti hodnocení krajského soudu, které nebylo kryto závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu dle § 110 odst. 4 s. ř. s. I tímto způsobem může stěžovatel dosáhnout efektivní ochrany svého práva před Nejvyšším správním soudem, aniž by do věci musel ingerovat Ústavní soud. Naopak v případě, že by takovou kasační stížnost Nejvyšší správní soud zamítl, nabízí se stěžovateli možnost podat ústavní stížnost proti tomuto rozsudku Nejvyššího správního soudu (poslednímu rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci) a jemu předcházejícímu rozsudku krajského soudu (tj. poslednímu rozhodnutí krajského soudu ve věci). V takové ústavní stížnosti se může stěžovatel bránit proti veškerému hodnocení krajského soudu vyslovenému v jeho rozsudku, tj. jak hodnocení krajského soudu, proti němuž nebyla opakovaná kasační stížnost přípustná, tak hodnocení, proti němuž byla opakovaná kasační stížnost přípustná a byla zamítnuta posledním rozsudkem Nejvyššího správního soudu ve věci. Z hlediska subsidiarity ústavní stížnosti je podstatné, že v obou zmíněných částech hodnocení krajského soudu je zajištěn přezkum Nejvyšším správním soudem, byť se tak neděje v jediném rozsudku Nejvyššího správního soudu, ale v souhrnu dvou či více jeho rozsudků. Část hodnocení krajského soudu je v takovém případě přezkoumána na základě opakované kasační stížnosti a část hodnocení krajského soudu na základě předchozí kasační stížnosti. V takovém případě bude rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o opakované kasační stížnosti (případně poslední rozhodnutí o opakované kasační stížnosti, došlo-li ve věci postupně k přípustnému podání více opakovaných kasační stížností) řešit jen část právních otázek, jež byly předmětem žaloby. Krajský soud však musí vypořádat všechny žalobní námitky, a to i v případě, že při jejich vypořádání je vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Podá-li proto stěžovatel ústavní stížnost proti poslednímu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a jemu předcházejícímu rozhodnutí krajského soudu (poslednímu rozhodnutí krajského soudu ve věci), stane se prostřednictvím napadení rozhodnutí krajského soudu předmětem ústavní stížnosti celá šíře otázek otevřená v žalobě.

34. Lze tak učinit dílčí shrnutí, že postupem naznačeným v bodě 33 může stěžovatel postupně nechat Nejvyšší správní soud přezkoumat všechny otázky nastolené v žalobě a všechny je posléze, neuspěl-li s nimi u Nejvyššího správního soudu, učinit předmětem ústavní stížnosti. Spatřuje-li však porušení svých ústavně zaručených práv výhradně v hodnocení krajského soudu, proti němuž již nelze s ohledem na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. podat opakovanou kasační stížnost, lze za splnění podmínek zmíněných v bodě 31 přípustně podat ústavní stížnost přímo proti rozhodnutí krajského soudu. Na základě takové ústavní stížnosti však může Ústavní soud přezkoumávat jen ty námitky, které již nebylo možno přípustně uplatnit v opakované kasační stížnosti.

35. Zbývá ještě objasnit náhled Ústavního soudu na situaci, kdy stěžovatel podá ústavní stížnost přímo proti rozhodnutí krajského soudu, v němž byl krajský soud pouze v části svého hodnocení vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, ale v této ústavní stížnosti vedle námitek, které nebylo možno přípustně uplatnit v opakované kasační stížnosti, vznese i námitky, které by mohl přípustně uplatnit v opakované kasační stížnosti, již však nepodal. Z hlediska hodnocení, zda je taková ústavní stížnost jako celek přípustná dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, Ústavní soud vážil mezi výkladovou variantou, že přípustná není, neboť se stěžovateli u námitek, které bylo možno přípustně uplatnit v opakované kasační stížnosti, nabízel postup popsaný v bodě 33, a výkladovou variantou, že taková ústavní stížnost jako celek není nepřípustná dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ale není možno, aby se na jejím základě Ústavní soud zabýval těmi námitkami, které bylo možno uplatnit v opakované kasační stížnosti, jež však podána nebyla.

36. Argumenty lze nalézt pro obě zmíněné výkladové varianty. Ústavní soud se přiklání ke druhé z nich (tj. variantě, že jde o přípustnou ústavní stížnost, ale k části námitek se nebude moci vyjádřit), neboť jde o výkladovou variantu ve prospěch přístupu k Ústavnímu soudu. Právní úprava vztahující se k opakovaným kasačním stížnostem může v některých případech vést k méně přehledným procesním situacím (části hodnocení krajského soudu, proti nimž se lze bránit opakovanou kasační stížností, se mísí s částmi hodnocení, proti nimž se nelze bránit opakovanou kasační stížností). Při vědomí této skutečnosti není vhodné reagovat odmítnutím ústavní stížnosti pro nepřípustnost dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu na jisté pochybení stěžovatele spočívající v tom, že v ústavní stížnosti směřující proti rozsudku krajského soudu uplatnil i námitku, kterou by ale mohl uplatnit v opakované kasační stížnosti. Adekvátní a vyvážený přístup Ústavní soud spatřuje v tom, že popsanou ústavní stížnost neodmítne pro nepřípustnost. Na druhou stranu však Ústavní soud nemůže ponechat bez povšimnutí, že mu stěžovatel předložil v ústavní stížnosti k posouzení námitky, které neumožnil posoudit Nejvyššímu správnímu soudu (tj. námitky, které by bylo možno přípustně uplatnit v opakované kasační stížnosti, která však podána nebyla). S ohledem na subsidiaritu ústavní stížnosti se Ústavní soud nebude zabývat námitkami, které stěžovatel neumožnil nejprve posoudit Nejvyššímu správnímu soudu (srov. *mutatis mutandis* výše zmíněné nálezy sp. zn. IV. ÚS 3526/16, body 54 a 55; a sp. zn. II. ÚS 3383/14, bod 17).

37. Jako největší slabiny výkladové varianty, že by ústavní stížnost měla být nepřípustná jako celek, Ústavní soud spatřuje zúžení přístupu k Ústavnímu soudu a rovněž skutečnost, že by mohlo docházet k těžko akceptovatelným situacím, kdy by se z původně přípustné ústavní stížnosti (tj. ústavní stížnosti, jež obsahuje jen námitky, které nebylo možno uplatnit v opakované kasační stížnosti) mohla v průběhu řízení před Ústavním soudem stát pouhým doplněním části námitek ústavní stížnost nepřípustná (a to následným doplněním ústavní stížnosti o námitku, již bylo možno přípustně uplatnit v opakované kasační stížnosti, jež nebyla podána). Z těchto důvodů Ústavní soud zavrhl výkladovou variantu, že by jako celek měla být ústavní stížnost nepřípustná.

IV. C) K přípustnosti podané ústavní stížnosti

38. Na základě obecných úvah popsaných v části IV. B) Ústavní soud vyhodnotil, že podaná ústavní stížnost není nepřípustná dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Stěžovatel ji podal přímo proti druhému rozsudku městského soudu, který byl vydán poté, co první rozsudek městského soudu zrušil Nejvyšší správní soud a věc mu vrátil k dalšímu řízení se závazným právním názorem. Proti druhému rozsudku stěžovatel v ústavní stížnosti uplatnil řadu námitek, které nebylo dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. možno namítnout v opakované kasační stížnosti, a proti druhému rozsudku městského soudu stěžovatel nepodal souběžně ústavní stížnost a kasační stížnost (k významu těchto okolností srov. bod 31).

39. Ústavní soud však shledal, že ústavní stížnost kromě námitek, které nebylo možno přípustně uplatnit v opakované kasační stížnosti, obsahuje rovněž dvě námitky, které bylo možno přípustně uplatnit v opakované kasační stížnosti, kterou však stěžovatel nepodal. Tyto námitky byly rovněž uplatněny v žalobě na stranách 6 a 8. Jde o:

1) námitku, že stěžovatel neměl možnost klást otázky svědkyni, o jejíž svědectví se opíralo správní rozhodnutí o uložení pokuty. Dle stěžovatele nebyly splněny podmínky dle § 138 odst. 3 správního řádu pro zajištění důkazu v podobě svědecké výpovědi bez jeho přítomnosti, neboť nehrozilo nebezpečí z prodlení. Navíc se stěžovatel domnívá, že z kontrolního protokolu ani z protokolu o výslechu svědka není patrno, proč došlo k zajištění důkazu před zahájením správního řízení, což dle jeho názoru není patrno ani z usnesení o zajištění tohoto důkazu. Z protokolu o výslechu svědkyně (norské státní občanky) uskutečněném dne 26. 6. 2014, jemuž však stěžovatel nebyl přítomen, vyplynulo, že svědkyně bude v České republice pobývat do 29. 6. 2014. Stěžovatel tvrdí, že svědkyně mohla být vyslechnuta např. dne 27. 6. 2014 za jeho přítomnosti.

2) námitku, že výslechu svědkyně nebyla přítomna nezávislá osoba, ačkoli se stěžovatel domnívá, že tomu tak z důvodu objektivity a veřejné kontroly být mělo.

40. Ke stěžejní části námitky neexistence nebezpečí z prodlení podle § 138 odst. 3 správního řádu a nemožnosti vyslechnout svědkyni bez přítomnosti stěžovatele se nevyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku, kterým zrušil první rozsudek městského soudu. Kasační stížnost podával žalovaný správní orgán (vedlejší účastník v řízení před Ústavním soudem). Jeho kasační námitky se k § 138 odst. 3 správního řádu nevztahovaly, neboť tohoto ustanovení se důvody pro zrušení rozhodnutí vedlejšího účastníka v prvním rozsudku městského soudu netýkaly. Ani k nutnosti přítomnosti nezávislé osoby u výslechu se námitky v kasační stížnosti vedlejšího účastníka nevztahovaly.

41. Nejvyšší správní soud se v bodě 20 svého rozsudku neztotožnil se závěrem městského soudu, že neprovedení výslechu dalších cestujících představovalo vadu správního řízení mající vliv na zákonnost. Zmínil zde, že „zatímco pracovník kontrolního orgánu prováděl v prostorách hotelu Kavalír výslech svědkyně Strand, za přítomnosti dalších zákaznic žalobce, bylo třeba bez zbytečného odkladu zajistit ztotožnění osoby, která vozidlo taxislužby řídila. Za tímto účelem poskytla pracovníku kontrolního orgánu součinnost hlídka městské policie, která žalobce posléze ztotožnila a vyčkala s ním příjezdu uvedeného pracovníka kontrolního orgánu na místo, kde žalobce s vozidlem stál. Je zřejmé, že pracovník kontrolního orgánu byl v tomto ohledu v určité časové tísni“. Dle kontextu rozsudku Nejvyššího správního soudu jde o vypořádání námitky, že výslech jedné svědkyně postačoval a že nebylo nutno vyslýchat všechny čtyři cestující. Nejvyšší správní soud totiž shledal, že postačilo provedení výslechu právě jedné ze zákaznic na základě kombinace výše citované pasáže o časové tísni a hodnocení, že zbylé tři zákaznice byly přítomny svědecké výpovědi čtvrté zákaznice a jistě by uplatnily připomínky k její výpovědi, kdyby nějaké měly. Byť se výše citovaná část rozsudku Nejvyššího správního soudu týkala námitky, zda postačil výslech jedné svědkyně, tedy zcela jiné námitky než porušení § 138 odst. 3 správního řádu, tak jí nelze upřít jistou sdělnou hodnotu k časové tísni, v níž byl správní orgán dne 26. 6. 2014. I přesto Ústavní soud konstatuje, že ani citovaná část rozsudku Nejvyššího správního soudu nedává žádnou odpověď na stěžejní část žalobní námitky neexistence nebezpečí z prodlení podle § 138 odst. 3 správního řádu. Stěžejní část této námitky se totiž netýkala dne 26. 6. 2014, nýbrž až následujícího dne, tj. 27. 6. 2014. Podstatu rozebírané námitky tvořilo tvrzení stěžovatele, že následující den (27. 6. 2014) bylo možno svědkyni vyslechnout za jeho přítomnosti. Odpověď na tuto námitku totiž nezbytně vyžaduje zabývat se tím, zda bylo dáno nebezpečí z prodlení podle § 138 odst. 3 správního řádu, a pokud ano, v čem konkrétně spočívalo. Rovněž bylo nezbytné vyhodnotit po právní i skutkové stránce žalobní tvrzení, že nebezpečí z prodlení nebylo dáno, jelikož svědkyně mohla být dle stěžovatele vyslechnuta

následující den (27. 6. 2014) za jeho přítomnosti. Tím, zda skutečně svědkyni bylo možno následující den vyslechnout či jakou relevanci pro § 138 odst. 3 správního řádu má skutkové tvrzení o možnosti svědkyni vyslechnout následující den, se Nejvyšší správní soud nezabýval a zabývat nemohl, jelikož k tomu nesměřovaly námitky v kasační stížnosti podané žalovaným správním orgánem.

42. Rovněž k otázce, zda bylo třeba vyslýchat svědkyni za přítomnosti nezávislé osoby, což bylo předmětem jedné ze žalobních námitek, se Nejvyšší správní soud nevyslovil. Tato otázka nebyla předmětem námitek v kasační stížnosti, kterou podal správní orgán.

43. Z uvedeného vyplývá, že ke stěžejní části námitky porušení § 138 odst. 3 správního řádu (spočívajícím v tvrzení, že nebezpečí z prodlení nebylo dáno, jelikož svědkyni bylo možno vyslechnout dne 27. 6. 2014) a k námitce nepřítomnosti nezávislé osoby u výslechu se Nejvyšší správní soud nevyjádřil. Po věcné stránce se k nim ani nemohl vyjádřit, neboť je dle § 109 odst. 4 s. ř. s. vázán důvody kasační stížnosti a k věcnému hodnocení těchto okolností neměl podklad v kasačních námitkách formulovaných správním orgánem. Po věcné stránce přitom nešlo o právní otázky, k nimž by se mohl vyjádřit ex offo. Zároveň to ale znamená, že ke stěžejní části námitky porušení § 138 odst. 3 správního řádu a k námitce nepřítomnosti nezávislé osoby u výslechu Nejvyšší správní soud nezaujal žádný závazný právní názor ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. Ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. proto nebránilo přípustnosti opakované kasační stížnosti, která by směřovala proti druhému rozsudku městského soudu a která by obsahovala námitky shrnuté v bodě 39, jež stěžovatel uplatňuje v ústavní stížnosti proti druhému rozsudku městského soudu. Jde o námitky, k nimž se zcela bez viny stěžovatele Nejvyšší správní soud nevyjádřil při posuzování kasační stížnosti proti prvnímu rozsudku městského soudu, kterou podal správní orgán (k tomu srov. body 22 a 23), proto je mohl stěžovatel uplatnit v opakované kasační stížnosti, což však neučinil. Samotný stěžovatel ve svém vyjádření k ústavní stížnosti připustil, že námitkami rekapitulovanými v bodě 39 se Nejvyšší správní soud nezabýval ve svém rozsudku, jímž zrušil první rozsudek městského soudu.

44. U těch námitek v ústavní stížnosti, které bylo možno přípustně uplatnit v opakované kasační stížnosti, kterou však stěžovatel nepodal, se stěžovatel vlastní vinou připravil o možnost nechat je vyhodnotit Ústavním soudem z pohledu existence porušení základních práv či svobod (srov. bod 36). Pro tyto námitky totiž stěžovatel efektivně nevyčerpal procesní prostředek ochrany, který mu zákon nabízel. Námitky uplatněné v ústavní stížnosti rekapitulované v bodě 39 tak Ústavní soud nemůže s ohledem na subsidiaritu ústavní stížnosti posuzovat.

IV. D) Poučení o opravném prostředku ve druhém rozsudku městského soudu

45. Pro posouzení Ústavním soudem má význam rovněž to, zda byl stěžovatel v druhém rozsudku městského soudu řádně poučen o opravném prostředku. Šlo-li by o nesprávné poučení, bylo by třeba zohlednit, zda se stěžovatel řídil nesprávným poučením, a proto nepodal proti druhému rozsudku opakovanou kasační stížnost.

46. Poučení o opravném prostředku je dle § 54 odst. 2 s. ř. s. nezbytné poskytnout v rozsudku. Soudní řád správní nemá vlastní úpravu formálních a obsahových náležitostí poučení o opravném prostředku. Přiměřeně se dle § 64 s. ř. s. použije úprava v § 157 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a to v rozsahu, v němž určuje, že se poučuje, zda je přípustný opravný prostředek, o lhůtě a místu k jeho podání (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014 č. j. 4 As 154/2013-35, bod 19).

47. Řádné splnění poučovací povinnosti soudů je důležitým měřítkem naplnění principů práva na soudní ochranu [nález ze dne 30. 5. 2013 sp. zn. IV. ÚS 2163/11 (N 97/69 SbNU 641), bod 16]. Ve věcech, kde se stěžovatelé řídili nesprávným poučením

o nepřípustnosti opravného prostředku, který tak nepodali, a podali rovnou ústavní stížnost, Ústavní soud zrušil ústavní stížností napadené rozhodnutí pro vady poučení o opravném prostředku (a z toho plynoucího porušení práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny), čímž otevřel cestu k tomu, aby byl v novém rozhodnutí účastník poučen o opravném prostředku řádně a mohl jej vyčerpat [viz nálezy ze dne 1. 3. 2011 sp. zn. I. ÚS 2912/10 (N 29/60 SbNU 371), ze dne 15. 4. 2003 sp. zn. IV. ÚS 769/02 (N 57/30 SbNU 91), ze dne 15. 3. 2016 sp. zn. III. ÚS 1237/15 (N 43/80 SbNU 531) a ze dne 11. 6. 2019 sp. zn. II. ÚS 1467/18 (N 109/94 SbNU 317)].

48. Jelikož v posuzované věci bylo, byť za splnění dalších podmínek, možno přípustně podat proti druhému rozsudku městského soudu opakovanou kasační stížnost a jelikož se jejím nepodáním stěžovatel připravil o možnost nechat přezkoumat některé z námitek, které uplatňuje v ústavní stížnosti (k tomu viz část IV. C), je nutno ověřit, zda nepodání opakované kasační stížnosti nebylo důsledkem nesprávného poučení o opravném prostředku. Bylo-li by tomu tak, pak by i v nyní posuzované věci musel Ústavní soud přikročit ke kasaci druhého rozsudku městského soudu pro nesprávné poučení, a tím otevřít stěžovateli cestu k podání opakované kasační stížnosti, kde by mohl uplatnit námitky rekapitulované v bodě 39.

49. Ústavní soud dospěl k závěru, že proti poučení v druhém rozsudku městského soudu lze sice mít výhrady, ale neshledal, že by šlo o poučení natolik vadné, že by značilo porušení práva na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny), a že nepodání opakované kasační stížnosti s námitkami rekapitulovanými v bodě 39 je důsledkem poskytnutého poučení.

50. Poučení ve druhém rozsudku městského soudu znělo: „Kasační stížnost je nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.“ Citovaná část poučení je téměř doslovným přepisem § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Dále bylo v poučení uvedeno, že kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, že se podává ve lhůtě dvou týdnů od doručení rozsudku a jak se tato lhůta počítá, že musí být stěžovatel v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, nemá-li sám vysokoškolské právnické vzdělání ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s., a že soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud a jak lze získat variabilní symbol pro jeho platbu.

51. Konstrukce přípustnosti kasační stížnosti je v současné době vystavěna na principu, že osoba splňující vymezení v § 102 s. ř. s. může podat kasační stížnost proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, domáhá-li se jeho zrušení a nevylučuje-li zákon přípustnost takové stížnosti. Takto pojatá přípustnost kasační stížnosti je obecné pravidlo (*lex generalis*), z něhož zákon stanovuje výjimky (*lex specialis*), a to v § 104 s. ř. s.

52. Proti některým rozhodnutím krajských soudů ve správním soudnictví zákon vyloučil kasační stížnost pro povahu těchto rozhodnutí nebo oblast právních vztahů, jíž se týkají. Kasační stížnost není přípustná proti rozhodnutím krajských soudů ve věcech volebních (§ 104 odst. 1 s. ř. s.), proti těm usnesením, jimiž krajské soudy rozhodly výhradně o nákladech řízení (§ 104 odst. 2 s. ř. s.), proti rozhodnutím, jimiž se pouze upravuje vedení řízení [§ 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.] nebo která jsou podle své povahy dočasná [§ 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.]. Ať by potenciální stěžovatel formuloval svou kasační stížnost proti takovým rozhodnutím jakkoli, vždy by šlo o nepřípustnou kasační stížnost. Jelikož zákon v těchto případech spojuje nepřípustnost kasační stížnosti s řešenou oblastí právních vztahů či povahou rozhodnutí krajského soudu, o níž je zcela jasno v době jejich vydání, lze v naznačených případech bez dalšího poučit o tom, že kasační stížnost přípustná není.

53. S vymezením nepřípustnosti kasační stížnosti dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je tomu ovšem jinak. Zda bude přípustná či nepřípustná konkrétní kasační stížnost směřující proti rozhodnutí krajského soudu, který rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem, záleží na tom, jak je taková kasační stížnost

formulována. Jinými slovy, při nevhodném výběru námitek v kasační stížnosti půjde o nepřípustnou kasační stížnost, a to tehdy, když těmito námitkami bude potenciální stěžovatel polemizovat výhradně se závěry krajského soudu, které vycházejí ze závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu, aniž by tvrdil, že se krajský soud závazným názorem neřídil. Naopak i v opakované kasační stížnosti je mnohdy prostor pro uplatnění přípustných kasačních námitek (k tomu srov. body 22 a 23). I v těch případech, kdy krajský soud byl při veškerých závěrech, které učinil ve svém rozhodnutí vydaném poté, co jeho původní rozhodnutí Nejvyšší správní soud zrušil, vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, si lze představit podání kasační stížnosti přípustné z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. V opakované kasační stížnosti totiž může potenciální stěžovatel teoreticky namítnout nezákonnost rozhodnutí v důsledku procesní vady v řízení před krajským soudem, k níž došlo po posledním rozhodnutí Nejvyššího správního soudu [§ 103 odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s.]. Pokud takovou procesní vadu nemohl stěžovatel namítat v předchozích řízeních o kasační stížnosti v dané věci a ani Nejvyšší správní soud se ke shodné vadě nevyjadřoval, a budou-li tedy splněny podmínky přípustnosti takové námitky, bude nutno takovou kasační námitku projednat. *A priori* tak ani v situaci, kdy krajský soud byl při veškerém věcném hodnocení v odůvodnění svého rozhodnutí vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, nelze vyloučit podání přípustné opakované kasační stížnosti poukazující na procesní pochybení krajského soudu, u nichž je tvrzen dopad do jeho rozhodnutí.

54. Přípustnost opakované kasační stížnosti je ve vztahu k § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. závislá na tom, jaké konkrétní námitky stěžovatel uplatní. Jak ve svém vyjádření k ústavní stížnosti poznamenal Nejvyšší správní soud, krajský soud při formulování poučení nemůže vědět, jaké kasační námitky potenciální stěžovatel hodlá uplatnit v případě, že se rozhodne kasační stížnost podat. Z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. proto nelze poučení o možnosti podat kasační stížnosti formulovat kategoricky ani pozitivně (kasační stížnost je bez dalšího přípustná), ani negativně (kasační stížnost není přípustná). Záleží totiž na tom, jak bude kasační stížnost formulována, resp. jaké námitky bude obsahovat.

55. Na zmíněnou okolnost bral Ústavní soud zřetel při posuzování, jaký obsah má mít poučení o opravných prostředcích v rozhodnutích, která krajské soudy ve věci vydaly poté, co jejich původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem (tj. poučení o opakované kasační stížnosti). V uvedených rozhodnutích je vhodné dle Ústavního soudu uvést poučení, v němž bude poukázáno na obecné pravidlo přípustnosti kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.), a zmínit, že existuje rovněž zákonné pravidlo, které omezuje přípustnost opakovaných kasačních stížností [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.]. Takové poučení může znít např. takto: „Proti tomuto rozhodnutí je kasační stížnost přípustná (§ 102 s. ř. s.). Nepřípustná je však taková kasační stížnost, na niž dopadají výluky z přípustnosti stanovené v § 104 s. ř. s.“ Akceptovat lze rovněž např. poučení, v němž krajský soud uvede, že kasační stížnost je přípustná, a dále poukáže na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. (buď citací jeho textu, nebo označením číslem paragrafu). Podstatné je, aby se účastníkovi dostalo poučení o obecném pravidlu přípustnosti kasační stížnosti a nejpodstatnější výluce z přípustnosti kasační stížnosti v § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., má-li jít o opakovanou kasační stížnost.

56. Dále Ústavní soud souhlasí s vyjádřením Nejvyššího správního soudu, dle něhož není nezbytné formulovat rozsáhlá poučení o opravném prostředku např. v tom smyslu, že by krajské soudy poučovaly o tom, jak je v soudní praxi vykládán § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Požadavky na obsah poučení o opravném prostředku totiž nejsou bezbřehé. Smysl poučovací povinnosti o opravných prostředcích spočívá ve zprostředkování základní informace o tom, zda se proti rozhodnutí lze bránit opravnými prostředky, o jejichž uplatnění má soud povinnost poučovat, lhůtě a místu k jejich podání. Z hlediska požadavků plynoucích z čl. 36 odst. 1 Listiny není nezbytné ani poučovat např. o tom, že kasační stížnost, která směřuje jen

proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřípustná (§ 104 odst. 2 s. ř. s.), nebo o tom, že kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s., nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Ústavní požadavky na poučení o opravném prostředku nejdou tak daleko, aby po sdělení informace, že kasační stížnost je obecně přípustná, tj. nejde-li o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost nepřípustná s ohledem na jeho povahu [§ 104 odst. 4 písm. b) a c) s. ř. s.] či oblast, jíž se týká (§ 104 odst. 1 s. ř. s.)], srov. bod 52, následoval vyčerpávající přepis těch zákonných ustanovení, která v dílčích ohledech přípustnost limitují (§ 104 odst. 2 a 4 s. ř. s.). Smyslem poučení o opravném prostředku není poskytnout podrobný a vyčerpávající návod, jak opravný prostředek sepsat, ale pouze poskytnout základní informaci o přípustnosti opravného prostředku.

57. S ohledem na zásadní význam § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. pro rozhodnutí potenciálního stěžovatele, zda a s jakými námitkami je možno se bránit kasační stížností nebo zda a s jakými námitkami se bránit ústavní stížností (srov. část IV. B), je však s ohledem na čl. 36 odst. 1 Listiny vhodné v poučení o opravném prostředku společně s informací o obecném pravidlu přípustnosti kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.) zmínit i existenci § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., případně obecnou informaci, že výlukové důvody z přípustnosti jsou stanoveny v § 104 s. ř. s.

58. Na základě výše uvedeného lze vůči poučení ve druhém rozsudku městského soudu mít tu výhradu, že poučení nezmiňovalo obecné pravidlo přípustnosti (dle § 102 s. ř. s.), ale pouze nejpodstatnější důvod nepřípustnosti v případě opakované kasační stížnosti [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.]. K obdobně formulovanému poučení o opakované kasační stížnosti rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zmínil, že posuzováno izolovaně bez kontextu celého řízení by se mohlo takové poučení jevit nesprávným a neúplným, nicméně s ohledem na kontext, do něhož patřilo i to, že účastník byl zastoupen advokátem, shledal, že nedošlo k porušení procesních práv účastníka (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014 č. j. 4 As 154/2013-35, body 20 až 25). I ve svém vyjádření k ústavní stížnosti Nejvyšší správní soud poznamenal, že v obecné rovině je poučení, které bylo uvedeno v druhém rozsudku městského soudu, možno hodnotit jako neúplné.

59. Ústavní soud souhlasí s tím, že posouzení, zda poučení, proti němuž lze mít výhradu popsanou v bodě 58, značí porušení stěžovatelova práva na soudní ochranu, je nutno činit s přihlédnutím k okolnostem posuzované věci. Podstatnou okolností přitom je, zda byl stěžovatel v době, kdy se mu poučení dostalo, zastoupen advokátem či nikoli. Úkolem advokáta, jako právního profesionála, je kvalifikovaně zajistit účastníku všechny potřebné informace vztahující se k právní úpravě, a to jak procesní, tak hmotněprávní [viz nález ze dne 15. 1. 2019 sp. zn. III. ÚS 2634/18 (N 7/92 SbNU 52), bod 90]. Pro posuzovanou věc mělo význam posouzení z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., na něž byl stěžovatel v poučení městského soudu upozorněn. Bylo věcí stěžovatele, aby si vyhodnotil, zda ty námitky, jež proti druhému rozsudku městského soudu měl, spadají nebo nespadají pod § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., jak je judikaturou vykládán. V rámci poučení o opravném prostředku nebylo třeba poskytovat poučení o výkladu tohoto ustanovení. Přestože poučení neobsahovalo informaci o obecném pravidlu přípustnosti kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.), lze konstatovat, že stěžovatel byl zastoupen advokátem a u advokátů lze předpokládat znalost procesního předpisu v tom smyslu, že nedopadá-li na věc žádná z výluk přípustnosti kasační stížnosti, mezi něž patří i § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., na který byl v poučení upozorněn a který byl pro danou věc určující, uplatní se obecné pravidlo v § 102 s. ř. s.

60. Poučení tedy nebylo zcela zavádějící a s přihlédnutím k zastoupení stěžovatele advokátem Ústavní soud neshledal porušení čl. 36 odst. 1 Listiny ve způsobu, jakým bylo poučení o opravném prostředku ve druhém rozsudku městského soudu formulováno.

IV. E) K námitkám v ústavní stížnosti

61. Z důvodů rozebraných v části IV. C) se Ústavní soud nemohl zabývat námitkami rekapitulovanými v bodě 39.

62. Stěžovatel dále v ústavní stížnosti uplatnil řadu námitek směřujících proti hodnocení důkazů. Ústavní soud zdůrazňuje, že prostor pro jeho zásah je v daném ohledu omezen jen pro případ extrémních excesů při utváření skutkových zjištění, tj. tehdy, byly-li by právní závěry v extrémním nesouladu s vykonanými skutkovými zjištěními anebo z nich v žádné možné interpretaci odůvodnění soudního rozhodnutí nevyplývaly [viz např. nález ze dne 20. 6. 1995 sp. zn. III. ÚS 84/94 (N 34/3 SbNU 257)]. Žádnou takovou vadu Ústavní soud neshledal.

63. V rozsudcích obou správních soudů je podrobně popsán postup hodnocení důkazů a dostatečně odůvodněno, proč soudy považovaly stěžovatelova tvrzení uplatněná na jeho obranu za nevěrohodná a proč naopak vyhodnotily výpověď norské svědkyně jako věrohodnou. Stěžovateli byla uložena pokuta za to, že jako řidič vozidla taxi účtoval cenu 960 Kč, ačkoli byl dle cenových předpisů oprávněn účtovat nejvýše 211 Kč. Správní soudy přesvědčivě rozebraly, že stěžovatelovo tvrzení, že požadoval jen 96 Kč, je jen těžko uvěřitelné a vzbuzovalo by pochybnosti o prodělečném charakteru jeho činnosti. Naopak tvrzení svědkyně, že na taxametru nebyla vidět desetinná čárka a že stěžovatel požadoval 960 Kč, vyhodnotily jako dostatečně konkrétní a ve svém důsledku věrohodné. Vše za situace, na niž poukázaly správní soudy, kdy stěžovatel urychleně své vozidlo odstrojil a následně odmítl vyhovět výzvě k opětovnému zapojení taxametru. Ústavní soud konstatuje, že správní soudy logicky a srozumitelně popsaly, jak a proč hodnotily podklady rozhodnutí. Neústavnost ve vztahu k hodnocení skutkových zjištění v napadených rozsudcích Ústavní soud neshledal.

64. Soudy řádně objasnily, proč nepovažovaly stěžovatelem předloženou stvrzenku na částku 96 Kč za relevantní. Nic protiústavního nelze spatřovat v jejich hodnocení, že pro stěžovatelovu odpovědnost za správní delikt bylo podstatné, jakou částku požadoval za poskytnutí taxislužby a jaká byla zaplacena. Soudy přitom objasnily, že přímou vypovídací hodnotu k požadované částce a přijaté částce má svědecká výpověď, ale takto bezprostřední vypovídající hodnotu nemá stvrzenka.

65. Stěžovatel dále v ústavní stížnosti uplatnil celou řadu námitek, jimiž se snažil zpochybnit věrohodnost výpovědi norské svědkyně nebo v jejichž rámci dovozoval vady protokolu o jejím výslechu. Dílem tyto námitky nedosahují ústavní úrovně, a to v případě námitky, že protokol není označen číslem jednacím či spisovou značkou. Dále jde o námitky, s nimiž se již správní soudy dostatečně vypořádaly. Nic protiústavního tak Ústavní soud neshledal na hodnocení, že procesní nepoužitelnost pro správní řízení nezpůsobuje skutečnost, že výpověď norské svědkyně překládal tlumočník specializovaný na angličtinu a španělštinu. Správní soudy totiž objasnily, že svědkyně byla ochotna vypovídat i v jiném než svém rodném jazyce, svědkyni přitom byly kladeny jednoduché otázky často vyžadující jednoslovnou odpověď, svědkyně při podpisu protokolu viděla arabské číslice s cenou. Ústavní soud konstatuje, že správní soudy se podrobně zabývaly spolehlivostí svědecké výpovědi činěné v jiném než rodném jazyce a na základě konkrétních okolností věci objasnily, proč ji za spolehlivou považovaly. Ani zde Ústavní soud žádnou neústavnost v hodnocení soudů neshledal.

66. Plně v mezích daných ústavními předpisy se správní soudy pohybovaly při svém hodnocení, že norská svědkyně byla dostatečně identifikována svým jménem a číslem pasu. Neuvedení místa jejího bydliště nepředstavuje skutečnost, která by snižovala věrohodnost či vypovídací hodnotu svědecké výpovědi.

67. Žádný exces při hodnocení důkazů Ústavní soud nespatřuje ani v tom, jak se správní soudy vypořádaly se skutečností, že na protokolu o výslechu svědkyně je podpis norské státní příslušnice Evy M. Strand, která vypovídala jako svědkyně, uveden v kolonce „podpis zákazníka“, kdežto v kolonce „podpis svědka“ je podpis Tone Hella. Správní soudy objasnily, že Tone Hella byla další z cestujících, která svým podpisem potvrdila, že se skutkový děj odehrál, jak vypověděla Eva M. Strand. Ve skutečnosti, že pod protokol připojila svůj podpis i Tone Hella, soudy nespatřovaly náznak její autonomní svědecké výpovědi, jako svědek totiž byla vyslýchána Eva M. Strand. Ústavní soud konstatuje, že správní soudy dostatečně objasnily, proč uvedená skutečnost dle nich nesnižovala důkazní hodnotu svědecké výpovědi Evy M. Strand. Z rekapitulovaného odůvodnění rozsudků správních soudů je rovněž patrné, že Tone Hella do svědecké výpovědi nezasahovala, jak namítl stěžovatel, ale jen svým podpisem stvrdila, že souhlasí s tím, co Eva M. Strand vypověděla. Ani zde nejde o žádný exces při hodnocení důkazů.

68. Ve zjevném rozporu s obsahem protokolu o výslechu svědkyně je pak stěžovatelova námitka, že v rozporu s § 18 odst. 2 správního řádu protokol o výslechu svědkyně neobsahoval označení přítomných osob. Kromě označení svědkyně Strand a přítomné Tone Hella (k tomu viz bod 67) je zde identifikována úřední osoba (Lukáš Froněk) a podepsán tlumočník (Tomáš Erbs).

69. O tom, že by se správní soudy dopustily pochybení při hodnocení důkazů, které by dosahovalo ústavní úrovně, nesvědčí ani námitka, která poukazuje na to, že dle kontrolního protokolu měla jízda trvat od 22.27 do 22.39 hodin, kdežto dle výpovědi svědkyně jízda trvala od 22.15 do 22.30 hodin. Jak je patrno ze správního spisu a rovněž správních rozhodnutí, časový údaj 22.27 do 22.39 hodin byl přibližný. Jelikož je rozdíl v časových údajích marginální, nespatřuje Ústavní soud nic protiústavního v tom, že stěžovatelův poukaz na drobnou odchylku v časových údajích vyhodnotily jako bezvýznamnou pro hodnocení toho, zda byly prokázány okolnosti svědčící o stěžovatelově odpovědnosti za správní delikt.

70. Důvody, proč nebylo nutno ve správním řízení vyslechnout další tři cestující, kontrolního pracovníka, tlumočníka a příslušníky doprovodné policejní hlídky, se soudy podrobně zabývaly. Z ústavního hlediska je akceptovatelné hodnocení, že svědecká výpověď jedné ze čtyř cestujících byla dostatečná a nebyl předpoklad, že by jiné cestující vypovídaly odlišně. Kontrolní pracovník, tlumočník ani policisté pak nebyli přítomni placení, nevnímali tudíž svými smysly událost, která byla z hlediska předmětu řízení podstatná. Jejich výslech by proto nic pro věc nepřinesl.

V. Závěr

71. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnost podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl. Takto rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Č. 130
Zřizování soukromých škol aneb ústavnost § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona (sp. zn. Pl. ÚS 34/17 ze dne 9. července 2019; 224/2019 Sb.)

I. Esence práva na vzdělání inkorporuje ve svém obsahu existenci nestátních škol, předjímanou ústavodárcem v čl. 33 odst. 3 Listiny, a vylučuje tak monopolizaci vzdělání ze strany státu. Z tohoto důvodu stát nemůže přistoupit k zákonné regulaci práva na vzdělání, která by přímo či nepřímo vedla k úplnému zamezení existence či fungování nestátních škol.

II. V případě nestátních škol se jedná o komplementární (subsidiární) instituce, jejichž existenci stát v přiměřeném počtu umožňuje, aby tak účelně doplnil soustavu (veřejných) základních a středních škol. Listina tak neobsahuje subjektivní veřejné právo na zřízení neveřejné (nestátní, soukromé) základní či střední školy, nevzniká tedy ani povinnost státu zajišťovat právo na „vyučování" na těchto školách.

III. Orgány zodpovědné za formulaci vzdělávacích záměrů musí respektovat nejen širší kvalitativní požadavky v oblasti vzdělávání stanovené zákonem č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, ale zároveň musí přihlédnout k samotné ústavní povaze práva na vzdělání, jakož i k ústavním principům výkonu státní (veřejné) moci. Dlouhodobé záměry tedy nemohou být užívány jako prostředek zamezující plošnému vzniku nestátních škol či školských zařízení, neboť právě tímto by vedly k zásahu do esenciálního obsahu práva na vzdělání ve vztahu k čl. 33 odst. 3 Listiny.

IV. Při respektování požadavku ústavně konformního výkladu ustanovení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona představuje legitimní a racionální prostředek realizace vlivu státu při zajišťování institucionálního aspektu práva na vzdělání.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 34/17 dne 9. července 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 (soudce zpravodaj), Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky, zastoupené Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem, se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha, na zrušení § 148 odst. 3 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění zákona č. 472/2011 Sb., za účasti vlády České republiky jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I. Předmět řízení

1. Ústavnímu soudu byl dne 6. listopadu 2017 doručen návrh skupiny 18 senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „navrhovatelka“) na zrušení § 148 odst. 3 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění zákona č. 472/2011 Sb., (dále též jen „napadené ustanovení“).

2. Návrh byl podán podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, pro rozpor s čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 2, čl. 32 odst. 4, čl. 33 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“), čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 13 odst. 3 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (dále jen „Mezinárodní pakt“). Návrh byl dne 5. dubna 2018 doplněn žádostí o přednostní projednání věci podle § 39 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., s odůvodněním, aby došlo k vydání rozhodnutí co nejdříve a bylo možné povolit vznik nových škol před zahájením školního roku 2018/2019.

II. Argumentace navrhovatelky

3. Navrhovatelka především namítá, že současný právní stav umožňuje Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“) a krajům zabránit vzniku nových škol pouze na základě dlouhodobých záměrů. Podle napadeného ustanovení školského zákona posuzuje ministerstvo soulad žádosti o zápis školy do školského rejstříku s dvěma dokumenty, které mají pouze politicko-úřední povahu. Jde o dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky (dále též jen „celostátní dlouhodobý záměr“) a rovněž dlouhodobý záměr kraje (dále též jen „krajský dlouhodobý záměr“).

4. Vzhledem k tomu, že ve školském zákoně, ve znění pozdějších předpisů, ani ve vyhlášce č. 15/2005 Sb., kterou se stanoví náležitosti dlouhodobých záměrů a výročních zpráv, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „vyhláška č. 15/2005 Sb.“) nejsou stanoveny podmínky, které by měly být při zpracování dlouhodobých záměrů ministerstva a krajů (dále též „dlouhodobé záměry“) zohledňovány, mají příslušné orgány podle navrhovatelky nelimitovaný prostor pro ovlivňování vzdělávací soustavy prostřednictvím dlouhodobých záměrů. V důsledku aplikace § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, ve znění zákona č. 472/2011 Sb., mají dlouhodobé záměry přímý vliv na to, jestli bude konkrétní škola zapsána do školského rejstříku a umožněna její existence. Pokud bude dlouhodobý záměr ve vztahu k zakládání nových škol restriktivní, může jejich vzniku účinně zabránit. Podle navrhovatelky může být tato skutečnost fatální právě ve vztahu k soukromým či církevním školám, které představují alternativu k síti veřejných škol, zajišťují větší pluralitu v systému vzdělávání a zdravou míru nabídky vzdělávání a konkurence mezi školami, jež může být vzdělávací soustavě prospěšná.

5. Krajské dlouhodobé záměry obvykle přepokládají vznik nových škol pouze z kapacitních důvodů; ministerstvo odmítá povolovat nové (soukromé) školy s prostým argumentem, že stávajících (byť třeba i méně kvalitních) škol je dostatek. Možnost zřizovat soukromé školy je tak podle navrhovatelky de facto omezována pouze na případy, kdy je kapacita ve veřejných školách nedostatečná. Jiná kritéria, jako např. kvalita vzdělání, koncepce školy, její výchovně-vzdělávací zaměření či poskytnutí alternativy, zohledňována nejsou. Navrhovatelka to ilustruje na vybraných příkladech krajských dlouhodobých záměrů. Uvedený stav je podle navrhovatelky v některých případech již zcela diskriminační – jako např. v případě dlouhodobého záměru Jihočeského kraje, ve kterém je stanoveno, že

s ohledem na demografickou situaci a stávající kapacity nebude podporován vznik nových soukromých a církevních škol.

6. Navrhovatelka dále argumentuje tím, že napadená úprava je v rozporu s výhradou zákona vyplývající z čl. 33 odst. 3 a čl. 4 odst. 2 Listiny. Podle navrhovatelky z dikce první věty čl. 33 odst. 3 Listiny vyplývá, že stanovení podmínek, které vymezují obsah práva na provozování soukromých škol, je vyhrazeno zákonu. Vzhledem k tomu, že jednou z podmínek pro vznik nové školy je, aby její žádost o zápis do rejstříku škol a školských zařízení byla v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje, přičemž kritéria, která mají být brána v úvahu při vypracování dlouhodobého záměru, nejsou ve školském ani jiném zákoně upravena, lze konstatovat, že v daném případě není splněn požadavek výhrady zákona. Podmínky pro zakládání nových škol totiž podle navrhovatelky volně stanoví vláda, resp. kraje v dlouhodobých záměrech, přičemž nejsou zákonem nijak konkrétně omezeny a samy o sobě nepřipouštějí ani žádnou soudní ochranu a přezkum. Podmínky vzniku soukromých škol nejsou tedy reálně stanoveny zákonem, ale kvaziprávními dokumenty politické, resp. úřední povahy.

7. Navrhovatelka odkazuje na judikaturu Ústavního soudu týkající se interpretace výhrady zákona ve vztahu ke stanovení podmínek realizace základních práv [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 43/13 ze dne 25. 3. 2014 (N 39/72 SbNU 439; 77/2014 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 36/11 ze dne 20. 6. 2013 (N 111/69 SbNU 765; 238/2013 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 13/12 ze dne 23. 7. 2013 (N 126/70 SbNU 147; 259/2013 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 3/15 ze dne 30. 5. 2017 (N 89/85 SbNU 503; 231/2017 Sb.)], která má podpořit závěr, že napadené ustanovení stanoví meze, v jakých se lze domáhat základního práva na provozování soukromých škol mimo rámec zákona. V této souvislosti namítá, že texty čl. 31 (právo na bezplatnou péči) a čl. 33 odst. 3 Listiny jsou obdobné, a není proto důvod, proč by standard přezkumu naplnění podmínky výhrady zákona, který Ústavní soud používá u čl. 31 Listiny, neměl být použit u čl. 33 odst. 3 Listiny.

8. Podle navrhovatelky je postup ministerstva v rozporu s principy právního státu a dělby moci vyjádřené v čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny. Protiústavnost navrhovatelka nespatřuje v samotné existenci dlouhodobých záměrů jako koncepčních dokumentů, ale v jejich normativní povaze, která vzniká ve spojení s napadeným ustanovením. Pokud je žádost o zápis nové školy podle názoru ministerstva v rozporu s dlouhodobým záměrem (konkrétně s částí: „Zřizování nových základních škol pouze v místech, ve kterých bude trvalá potřeba vybavenosti základní školou.“), škola není do rejstříku zapsána. To má za následek, že obsah dlouhodobého záměru získává právněnormativní povahu. Závěry správních soudů, že dlouhodobé záměry nemají charakter právního předpisu, ale jedná se pouze o strategické dokumenty nelegislativního charakteru, nemohou podle navrhovatelky obstát. Postup ministerstva je tak v rozporu s principem dělby moci, neboť aprobuje zásah moci výkonné do moci zákonodárné.

9. Navrhovatelka dále namítá, že napadená úprava zasahuje do jádra práva zakládat soukromé školy podle čl. 33 odst. 3 Listiny, které podle navrhovatelky výslovně zakotvuje „možnost zakládat soukromé školy (čl. 33 odst. 3) jako základní právo“. Tuto interpretaci podporuje odkazem na komentář k Listině, podle kterého „právo zřizovat nestátní školy je nezbytným důsledkem otevřeného charakteru vzdělávání v demokratické pluralitní společnosti. To musí zahrnovat i ‚právo na alternativu‘“ (Bobek, M. In: Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, str. 684). Regulace vzniku soukromých škol založená pouze na kritériu kapacity je podle názoru navrhovatelky sama o sobě neústavní, neboť nezohledňuje účel, pro který jsou soukromé školy ústavně chráněny, tj. zejména ochrana práva rodičů rozhodovat o způsobu výchovy a vzdělávání svých dětí.

10. Napadená úprava podle navrhovatelky zasahuje také do práva dětí na vzdělání podle čl. 33 odst. 1 Listiny a práva rodičů rozhodovat o způsobu výchovy a vzdělávání svých dětí podle čl. 32 odst. 4 Listiny, čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě a čl. 13 Mezinárodního paktu. Navrhovatelka zdůrazňuje, že zajištění místa ve škole není jediným rozměrem práva na vzdělání, ale jeho součástí je také právo na volbu způsobu vzdělání, a to ve vazbě na to, co rodiče považují za kvalitní a vhodné vzdělání pro své děti. Právo na vzdělání sice patří mezi sociální práva, kterých se lze podle čl. 41 odst. 1 Listiny dovolávat pouze v mezích zákona, neexistuje však legitimní důvod, který by opravňoval stát, aby zamezoval realizovat právo na kvalitní vzdělání v soukromých školách, pokud sám není schopen nebo ochoten kvalitní a pluralitní nabídku vzdělání zajistit.

11. Navrhovatelka dále poukazuje na rozdílnou kvalitu mezi jednotlivými základními školami v České republice, což ilustruje na výsledcích mezinárodního šetření v oblasti vzdělávání. Tyto výsledky podle navrhovatelky potvrzují, že na mnohých českých školách stále přetrvávají zastaralé výukové metody a klade se nedostatečný důraz na rozvoj dovedností, které se všeobecně pokládají za nezbytné pro úspěšný život v tomto století. Navrhovatelka také poukazuje na rozdílný zájem rodičů o jednotlivé základní školy v závislosti na jejich kvalitě. Podle navrhovatelky většina soukromých základních škol vzniká právě z iniciativy rodičů či prarodičů ve snaze najít pro své děti či vnuky jiné, podle názorů rodičů kvalitnější vzdělávání, než nabízejí dostupné veřejné školy v daném místě. Pokud rodičům z jakýchkoli důvodů nevyhovuje kvalita v žádné dopravně dostupné veřejné škole s volnou kapacitou a chtějí, aby jejich dítě mohlo chodit do školy, kde se mu dostane vzdělání více odpovídající jeho potřebám, pak tuto jejich snahu je třeba považovat za realizaci práva dítěte na vzdělání ve smyslu čl. 33 odst. 1 Listiny.

12. Současná právní úprava je dále podle navrhovatelky také v rozporu se zásadou nevázat stát na konkrétní ideologii ve smyslu čl. 2 odst. 1 Listiny. Rozpor spatřuje v tom, že realizace základního práva na vzdělání je vázána na obsah dlouhodobých vzdělávacích záměrů krajů a na činnost ústředního orgánu státní správy. Navrhovatelka poukazuje na skutečnost, že činnost ministerstva jako celku je významně ovlivněna aktuálním rozložením politických sil a obdobně je tomu i na úrovni krajů, v důsledku čehož jsou do rozhodovacích a schvalovacích procesů promítána politická kritéria. Soukromé školy jsou vnímány jako konkurenční ke státním, resp. veřejným, jejichž zájmy ministerstvo chrání přednostně, a proto vznikají důvodné pochybnosti, zda jeho rozhodování nemůže být diskriminační.

13. Závěrem navrhovatelka upozorňuje, že si je vědoma, že jistá regulace počtu škol je legitimní jak z hlediska jejich financování, tak z hlediska zajištění rovnosti v přístupu ke vzdělání. Smyslem návrhu je stanovení rozumných pravidel pro zakládání nových soukromých škol, které nabídnou reálně dostupné alternativy veřejnému školství, budou předvídatelná a budou vycházet z kvality vzdělávacího programu a nejen z lineárně vypočítaných kapacit a budou respektovat ústavně garantovanou pluralitu ve školství.

14. Z uvedených důvodů navrhla zrušení výše uvedeného ustanovení školského zákona.

III. Průběh řízení před Ústavním soudem

15. Ústavní soud podle § 69 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaslal návrh komorám Parlamentu České republiky jako účastníkům řízení a dále vládě a Veřejné ochránkyni práv jako orgánům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení.

16. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření shrnula průběh legislativního procesu, v jehož rámci byl školský zákon projednán a schválen. Konstatovala, že zákon byl přijat ústavně předepsaným způsobem. Sdělila, že je věcí Ústavního soudu, aby posoudil otázku namítané protiústavnosti napadeného ustanovení a rozhodl o návrhu na jeho zrušení.

17. Senát ve svém vyjádření stručně popsal danou právní úpravu a uvedl, že napadené ustanovení bylo za 13 let od účinnosti školského zákona novelizováno pouze jednou, a to zákonem č. 472/2011 Sb., na jehož základě bylo s účinností od 1. 1. 2012 kumulativní spojení (orgán žádost zamítne, není-li v souladu se záměrem státu a současně příslušného kraje) nahrazeno alternativou vyjádřenou slovem „nebo“. Senát ve vyjádření dále shrnul průběh legislativního procesu a konstatoval, že napadené ustanovení nevyvolalo v Senátu žádnou významnější diskusi, tím spíše pochybnost o jeho ústavnosti ani při schvalování původního návrhu školského zákona v roce 2004, ani při projednávání jeho novely v roce 2011. Z rozpravy je možné spíše dovodit vnímání školství jako veřejné služby dlouhodobého charakteru, za jejíž dostupnost a kvalitu nese odpovědnost především stát a která by neměla podléhat ani aktuálním politickým vlivům, ani striktně tržním předpisům. Při projednávání návrhu školského zákona na 17. schůzi Senátu dne 5. 8. 2004 podal pozměňovací návrh pouze senátor Mejstřík, který spočíval v doplnění slov „zřizuje-li školu stát, kraj, obec nebo svazek obcí“ na konec písmene a) v § 148 odst. 3. Jeho pozměňovací návrh nebyl přijat (získal podporu pouze 14 z 56 přítomných senátorů). Po proběhlé rozpravě přijal Senát usnesení č. 517, kterým vrátil návrh zákona Poslanecké sněmovně s 24 pozměňovacími návrhy, z nichž žádný se netýkal problematiky zápisu škol do rejstříku. Podle Senátu je na Ústavním soudu, aby návrh na zrušení napadeného ustanovení školského zákona posoudil a ve věci rozhodl.

18. Vláda sdělila, že vstupuje do tohoto řízení a navrhla zamítnutí návrhu. Zmocnila ministra spravedlnosti, aby ve spolupráci s ministerstvem vypracoval vyjádření vlády k návrhu a současně jej pověřila zastupováním v tomto řízení.

19. K tvrzenému zásahu navrhovatelky do práva zřizovat soukromé školy vláda uvedla, že všechny školy – veřejné, soukromé, příp. církevní – bez rozdílu uskutečňují vzdělávání podle stejných rámcových vzdělávacích programů podle § 3 a 4 školského zákona, ve znění zákona č. 189/2008 Sb. Veřejné školy jsou financovány ze státního rozpočtu podle § 160 a násl. školského zákona, ve znění pozdějších předpisů, normativním způsobem. Soukromé školy jsou spolufinancovány ze státního rozpočtu procentním podílem z ročního objemu neinvestičních výdajů, mzdových prostředků a zákonných odvodů připadajících na jedno dítě, žáka nebo studenta ve srovnatelném oboru vzdělání a formě vzdělání na veřejných školách nebo školských zařízeních. Výše procentního podílu je v případě středních nebo základních škol ve výši 60 %, resp. 80 %. Od druhého roku fungování školy je procentní podíl za podmínek stanovených zákonem i 100 %. Soukromé školy mají nadto na rozdíl od veřejných škol možnost vybírat školné.

20. Vláda zdůraznila, že stát je odpovědný za regulaci kvality vzdělávání a vykonává svoji působnost vůči vzdělávací soustavě jako celku, proto jsou vzdělávání a školské služby poskytované podle školského zákona, ve znění pozdějších předpisů, veřejnou službou bez ohledu na zřizovatele, jak ostatně vyplývá z § 2 odst. 3 školského zákona. Vzdělávání a poskytování školských služeb podle školského zákona, ve znění pozdějších předpisů, tedy nelze primárně považovat za podnikání, ačkoli školský zákon, ve znění zákona č. 82/2015 Sb., v § 8 odst. 6 výslovně připouští, aby školu zřídila i právnická osoba, jejíž převažující předmět činnosti představuje podnikání.

21. Pravidla pro zápis škol do rejstříku škol a školských zařízení jsou shodná pro všechny školy bez ohledu na zřizovatele. Pokud je zamítnut zápis soukromé školy do rejstříku z důvodu, že její žádost není v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo kraje, jde o důsledek, který by za týchž podmínek dopadl i na školu veřejnou. Vláda dále zdůraznila, že požadavek rovného přístupu ke vzdělávání pro všechny je výslovně stanoven v § 1 odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 15/2005 Sb. Opatření uvedené v dlouhodobém záměru Jihočeského kraje, podle něhož se s ohledem na demografickou situaci a kapacitní možnosti stávajících škol nedoporučuje otevírání dalších

soukromých a církevních škol, vláda považuje za exces, který se příčí povaze a smyslu dlouhodobého záměru jako takového a řízení školské soustavy jako celku.

22. Vláda dále ve svém vyjádření odkázala také na statistické údaje o počtu zapsaných a zamítnutých žádostí veřejných a neveřejných základních a středních škol, z nichž vyplývá, že počet žádostí soukromých zřizovatelů výrazně převyšuje počet žádostí veřejných zřizovatelů u základních škol. Ke dni vypracování vyjádření je zapsáno 207 soukromých základních škol. Vláda především poukazuje na to, že ve školním roce 2016/2017 bylo zapsáno 19 nových soukromých základních škol, což představovalo více než 10% meziroční nárůst počtu soukromých základních škol. Ve školním roce 2015/2016, kdy bylo zapsáno 44 nových soukromých základních škol, tak jejich počet narostl o 30 %. Při 30% meziročním nárůstu počtu soukromých základních škol by za 12 let jejich počet převýšil počet veřejných základních škol. Zároveň vláda uvádí, že vzhledem k tomu, že počet žádostí o zápis veřejných škol je velmi nízký, nelze ze skutečnosti, že nebyla žádná žádost zamítnuta, vyvozovat, že by ministerstvo automaticky zapsalo jakoukoli veřejnou školu. Statistická data podle vlády jednoznačně dokládají, že při aplikaci napadeného ustanovení nedochází k systémovému zamítání žádostí soukromých zřizovatelů ve prospěch zřizovatelů veřejných.

23. K tvrzení navrhovatelky o rozporu napadeného ustanovení s výhradou zákona vláda zdůraznila souvislost vzdělávacího kontextu, včetně ekonomického rozměru řízení vzdělávací soustavy, s nutností zohledňování celé řady podmínek. Rozvoj vzdělávací soustavy je fakticky mnohoúrovňový a neustálý proces, který ovlivňují z hlediska času proměnlivé faktory, a proto jej nelze řídit právním předpisem, ale jde typicky o předmět koncepčních a strategických dokumentů. Protože však činnost škol musí být podložena správním aktem – rozhodnutím o zápisu do rejstříku škol a školských zařízení – musí být cíle a kritéria dlouhodobého záměru nutně uváděna v život prostřednictvím rozhodování správních orgánů. Z těchto předpokladů vychází napadené ustanovení, které podmiňuje rozhodování orgánu, který vede školský rejstřík, obsahem koncepčních dokumentů. Proto zákon výslovně připouští, aby dlouhodobé záměry vytvářely směrnice pro správní uvážení.

24. K charakteristice dlouhodobých záměrů vláda uvedla, že se jedná o koncepční dokument, který používá jiných výrazových prostředků než normativní texty. Zákon jej považuje za vnější skutečnost rozhodnou pro výsledek řízení o zápisu do rejstříku škol a školských zařízení. Použití obsahu dlouhodobého záměru (podkladu odborného charakteru) není z hlediska správního orgánu aplikací právní normy, nýbrž nabývá povahy posouzení skutkového stavu. Vláda dále uvedla, že právní předpisy již od 1. 1. 2001 počítají s tím, že při zařazování nové školy či školského zařízení je třeba brát v potaz i dlouhodobé záměry vzdělávání a rozvoje výchovně-vzdělávací soustavy. Navrhovatelkou napadený postup je tedy v praxi aplikován již 17 let. V této souvislosti vláda dále poukázala na to, že do 31. 12. 2004 bylo v § 13b odst. 3 zákona č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, ve znění pozdějších předpisů, výslovně stanoveno, že orgán státní správy rozhodující o žádosti o zápis školy rozhodne v souladu s potřebami a možnostmi rozvoje sítě. Přestože v současné právní úpravě není již takové ustanovení obsaženo, stále se stejným způsobem postupuje, a to i s ohledem na § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle kterého správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem. Veřejný zájem lze pak spatřovat právě v zajištění souladu mezi potřebami a možnostmi rozvoje vzdělávací soustavy.

25. Vláda poukazuje na to, že napadená právní úprava nebyla shledána protiústavní ani v judikatuře soudů. Odkazuje mj. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009 č. j. 7 As 52/2007-136, v němž se uvádí, že „stěžovatelka především namítá, že postavit rozhodnutí o zařazení školy do sítě pouze na posouzení souladu navrhované koncepce školy s dlouhodobým záměrem je protiústavní. K této argumentaci je však třeba uvést, že právě posouzení tohoto souladu je zákonnou podmínkou, která musí být při rozhodování zohledněna

(§ 13b odst. 3 věta druhá zákona č. 564/1990 Sb.)“. Tento závěr obstál i před Ústavním soudem [usnesení sp. zn. IV. ÚS 1508/09 ze dne 4. 1. 2010 (v SbNU nepublikováno, dostupné stejně jako ostatní rozhodnutí Ústavního soudu na http://nalus.usoud.cz)].

26. V další části svého vyjádření vláda nesouhlasí se závěry navrhovatelky, že soukromé školy jsou kvalitnější než veřejné, což dokládá výsledky výběrového zjišťování výsledků žáků 5. a 9. ročníků základních škol a odpovídajících ročníků víceletých gymnázií. K argumentu navrhovatelky o „alternativě“, kterou nabízejí soukromé školy, vláda uvádí, že neexistuje žádná definice alternativního školství. Na základě § 3 odst. 3 školského zákona všechny školy vzdělávají podle školních vzdělávacích programů, které musí být v souladu s rámcovými vzdělávacími programy (§ 5 odst. 1 školského zákona), které jsou jednotné pro školy všech zřizovatelů. Konkrétní způsob vzdělávání je pak v kompetenci ředitele školy a případně jednotlivých pedagogických pracovníků. Vláda též upozorňuje na roli institutu školské rady podle § 167 školského zákona, ve znění pozdějších předpisů, která se zřizuje při každé škole a která může výrazně ovlivnit podobu vzdělávání ve škole.

27. Vláda považuje za nepodložená tvrzení navrhovatelky o riziku svévole a nerovného přístupu k soukromým školám umožněném napadenou úpravou a uvádí, že ministerstvo nechrání žádné zájmové skupiny, ale postupuje striktně v souladu s veřejným zájmem.

28. Vláda je přesvědčena, že napadená právní úprava není v rozporu s právem zřizovat soukromé školy, není v rozporu s výhradou zákona a neporušuje ani jiná práva uváděná navrhovatelkou. S ohledem na uvedené navrhuje, aby Ústavní soud návrh odmítl jako zjevně neopodstatněný, případně zamítl.

29. V podání ze dne 27. 4. 2018 zaslalo ministerstvo Ústavnímu soudu text rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2018 č. j. 2 As 312/2017-34 týkajícího se právní povahy dlouhodobých záměrů.

30. Veřejná ochránkyně práv sdělila, že do řízení v této věci nevstupuje.

31. Na zaslaná vyjádření navrhovatelka replikou nereagovala.

IV. Ústní jednání

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

V. Podmínky meritorního posouzení návrhu

33. Ústavní soud konstatuje, že je příslušný k projednání návrhu na zrušení napadených zákonných ustanovení, jelikož návrh splňuje všechny zákonem stanovené formální náležitosti [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu]. Proto přistoupil k meritornímu posouzení návrhu.

VI. Posouzení ústavní konformity legislativního procesu

34. V řízení o kontrole norem Ústavní soud podle ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., nejprve posuzuje, zda napadený zákon byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. V posuzovaném případě Ústavní soud z vyjádření účastníků řízení a ze sněmovních tisků veřejně dostupných (na adrese https://www.psp.cz) shledal, že napadená ustanovení školského zákona byla přijata v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Ostatně ani navrhovatelka nevznesla proti legislativní proceduře žádné námitky.

VII. Dikce a kontext napadeného ustanovení

35. Napadené ustanovení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, ve znění zákona č. 472/2011 Sb., zní:

„(3) Orgán, který vede rejstřík škol a školských zařízení, žádost o zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku dále zcela nebo zčásti zamítne v případě, že posouzením žádosti zjistí, že a) žádost není v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje,“.

36. V úvodu posuzování návrhu Ústavní soud považuje za vhodné alespoň stručně vymezit kontext napadené právní úpravy. Zákonodárce předpokládá existenci koncepčních materiálů v oblasti vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy, kdy v § 9 školského zákona, ve znění zákona č. 49/2009 Sb., upravil existenci tzv. dlouhodobého záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky a vzdělávací soustavy kraje. Předmětné ustanovení stanoví zejména procesní pravidla vzniku dlouhodobých záměrů, kdy k jejich tvorbě na celostátní úrovni je příslušné ministerstvo a na úrovni jednotlivých krajů krajské úřady. Ministerstvo zpracovává celostátní dlouhodobý záměr, projednává jeho návrh s příslušnými ústředními odborovými orgány, příslušnými organizacemi zaměstnavatelů s celostátní působností a s kraji, předkládá jej vládě ke schválení a zveřejňuje jej způsobem umožňujícím dálkový přístup. Vláda následně předkládá celostátní dlouhodobý záměr Poslanecké sněmovně a Senátu k projednání.

37. Krajské úřady zpracovávají vlastní dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v kraji, který musí být v souladu s celostátním dlouhodobým záměrem, a předkládají jej ministerstvu k vyjádření. Část krajského dlouhodobého záměru týkající se vzdělávání ve školách a školských zařízeních zřizovaných krajem je radou kraje předkládána zastupitelstvu ke schválení. Obdobně i zde platí, že krajský dlouhodobý záměr je zveřejňován způsobem umožňujícím dálkový přístup. Oba typy dlouhodobých záměrů jsou zpracovávány jednou za 4 roky. Obsahové náležitosti dlouhodobých záměrů stanoví zákon pouze ve vztahu ke krajským dlouhodobým záměrům, přičemž v § 9 odst. 3 školského zákona požaduje, aby obsahovaly analýzu vzdělávací soustavy v kraji a stanovily na základě předpokládaného demografického vývoje, vývoje na trhu práce a záměrů dalšího rozvoje kraje zejména cíle a úkoly pro jednotlivé oblasti vzdělávání, strukturu vzdělávací nabídky, především strukturu oborů vzdělání, druhů, popřípadě typů škol a školských zařízení a jejich kapacitu a návrh na financování vzdělávání a školských služeb v kraji.

38. Detailnější úprava vzniku a obsahu dlouhodobých plánů je zákonodárcem odkázána na podzákonný právní předpis prostřednictvím zmocňovacího ustanovení v § 11 školského zákona. Tímto prováděcím předpisem je vyhláška č. 15/2005 Sb., která upravuje temporální aspekty postupné formulace dlouhodobých záměrů a interakce mezi zúčastněnými orgány podle § 9 školského zákona, ve znění zákona č. 49/2009 Sb. Dále stanoví základní hlediska pro formulaci dlouhodobých plánů, kterými jsou: celoživotní učení, zlepšení kvality a efektivity systémů vzdělávání a vzdělávací soustavy, usnadnění rovného přístupu ke vzdělávání pro všechny, udržitelný rozvoj a vzdělanostní úroveň obyvatelstva, demografie, trh práce, zaměstnanost a sociální soudržnost. V rámci stanovení obligatorních součástí dlouhodobých plánů pak předmětná vyhláška v § 1 odst. 2 písm. c) ukládá existenci části, která definuje kritéria rozvoje a optimalizace vzdělávací soustavy a struktury budoucí vzdělávací nabídky škol, a to bez ohledu na zřizovatele, se zaměřením na strukturu skupin oborů vzdělání, druhů škol a jejich kapacitu na základě předpokládaného demografického vývoje a záměrů dalšího rozvoje.

VIII. Věcné posouzení návrhu

39. Z návrhu vyplývá, že protiústavnost je spatřována především v porušení čl. 33 odst. 3 ve spojení s čl. 4 odst. 2 Listiny, tedy podle navrhovatelky napadená úprava zasahuje

do „jádra práva zakládat soukromé školy“ podle čl. 33 odst. 3 Listiny ve spojení s porušením tzv. výhrady zákona, tj. zásady, že meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem.

40. Ustanovení čl. 33 odst. 3 Listiny upravuje jednu ze základních zásad ústavní úpravy práva na vzdělání. Právo na vzdělání obsažené v čl. 33 Listiny je tradičně doktrinárně i judikatorně považováno za tzv. sociální právo. Kategorizaci odpovídá též systematika Listiny, kdy právo na vzdělání artikulované prostřednictvím čl. 33 řadí do hlavy čtvrté s názvem „Hospodářská, sociální a kulturní práva“. Pro sociální práva je typické, že ze své povahy vyžadují provedení zákonem. Tento princip je stanoven v čl. 41 odst. 1 Listiny, v němž je výslovně stanoveno, že uvedených práv, včetně práva na vzdělání podle čl. 33 Listiny, je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato práva provádějí. Ústavní soud ve vztahu k čl. 41 odst. 1 Listiny dovodil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.), že pojmovým znakem sociálních práv je „skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů [čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (…)]. Toto ustanovení dává pravomoc zákonodárci stanovit konkrétní podmínky realizace sociálních práv … U sociálních práv lze konstatovat, že jejich souhrnným omezením je právě skutečnost, že nejsou, na rozdíl např. od základních práv a svobod, přímo vymahatelná na základě Listiny. Jejich omezenost spočívá právě v nutnosti zákonného provedení, které je ovšem zároveň podmínkou konkrétní realizace jednotlivých práv“.

41. S ohledem na ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny však uvážení zákonodárce není (resp. z ústavního pohledu nemůže být) ani v oblasti regulace sociálních práv zcela neomezené a může být podrobeno přezkumu Ústavním soudem. Jak dále uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (viz výše): „Při provádění ústavní úpravy, zakotvené v Listině, se zákonodárce musí řídit čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu.“ Zákonodárce „nesmí popřít samotnou existenci konkrétního sociálního práva či ve svém důsledku vyloučit jeho realizaci. V rámci těchto mezí má zákonodárce poměrně širokou možnost upravit provedení jednotlivých sociálních práv, včetně možnosti jejich změn … specifický charakter sociálních práv v žádném případě neznamená, že by jimi zákonodárce nebyl vázán. Zakotvení jejich existence v Listině znamená, že při zákonné úpravě musí být zachován jistý minimální standard těchto sociálních práv. V žádném případě tedy nesmí dojít k faktickému popření toho kterého sociálního práva, protože je zároveň třeba dostát principům stanoveným v Listině.“ V důsledku tohoto specifického charakteru sociálních práv se při jejich přezkumu nepoužívá tzv. test proporcionality, jehož aplikace výrazně omezuje diskreci zákonodárce při přijímání právní úpravy upravující základní práva.

42. Na základě uvedených východisek konstruoval Ústavní soud jako metodologický nástroj k přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti ústavně garantovaných sociálních práv tzv. test rozumnosti či racionality [srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 16/14 ze dne 27. 1. 2015 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.)].

43. K tomuto testu přistoupil Ústavní soud navzdory tomu, že navrhovatelka vystupuje z pozice ochránce nestátních (soukromých) škol a garance jejich ústavních práv (k tomu srov. zejména body 51 a 52). Napadené ustanovení se totiž vztahuje na všechny školy a školská zařízení podle školského zákona bez ohledu na jejich veřejnoprávní či soukromoprávní povahu. Test racionality reflektuje jak nutnost respektovat poměrně rozsáhlou diskreci zákonodárce při provádění sociálních práv, tak potřebu vyloučit jeho případné zásahy do podstaty a smyslu sociálních práv a zároveň umožnit přezkum omezení, která nezasahují do podstaty a smyslu sociálních práv. Test racionality se skládá ze čtyř následujících kroků: 1. vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu;

2. zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu; 3. posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv; 4. zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

44. Prvním krokem přezkumu v rámci tohoto testu je vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, resp. jeho esenciálního obsahu. V daném případě jde o vymezení podstaty a smyslu práva na vzdělání podle čl. 33 Listiny, a to zejména ve vztahu k ústavní úpravě podmínek zřizování jiných než státních škol ve smyslu ustanovení čl. 33 odst. 3 Listiny.

45. K samotnému pojmu práva na vzdělání se Ústavní soud vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/95 ze dne 3. 4. 1996 (N 26/5 SbNU 215; 112/1996 Sb.), v němž konstatoval, že „pojmový znak ‚právo na vzdělání' (čl. 33 odst. 1 Listiny) je sám o sobě vágní, neboť s tímto jen všeobecně formulovaným právem je spojen nespočet sociálních aspektů a účelů, a to mnohdy rozdílné sociální kvality a sociálního dopadu. Tendence posunout jakýkoliv z těchto aspektů a účelů do roviny způsobilé k porušení tohoto práva by podle názoru Ústavního soudu byla způsobilá, stejně jako v celé řadě obdobných případů, vyvolat celou řadu sociálně disfunkčních a nežádoucích účinků". V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/14 (viz výše) z tohoto neurčitého pojmového vymezení pak dovodil, že „zásah do samotného jádra práva na vzdělání je tak něčím výjimečným a může k němu dojít jen v případě zjevných excesů. To by se tak mohlo stát např. za situace, když by měl daný právní předpis obecně nepřijatelné (např. diskriminační) důsledky či by nesplňoval požadavky v právním státě obecně kladené na právní předpisy (usnesení ze dne 5. 1. 2011 sp. zn. II. ÚS 2446/10)".

46. Ústavní soud tak ve své judikatuře vymezil některá východiska pro charakteristiku práva na vzdělání. Na jejich základě lze konstatovat, že právo na vzdělání má několik rovin, a to nejen z hlediska jeho jednotlivých aspektů upravených v čl. 33 Listiny, ale také z hlediska projevů sémantického obsahu práva na vzdělání jako celku. Právo na vzdělání je v tomto smyslu jednotou institucionálního a materiálního aspektu. Institucionální aspekt práva na vzdělání spočívá v povinnosti státu vytvořit adekvátní systém vzdělávacích institucí. Této povinnosti státu pak na straně jednotlivce koreluje právo na přístup ke vzdělávacím institucím tvořícím dosažené institucionální uspořádání. Požadavku zajištění práva na vzdělání ve smyslu materiálním odpovídá povinnost státu zajistit vzdělání náležité kvality formy a obsahu a tomu odpovídající právo jednotlivce. Jistá míra elementární kvality každého z uvedených aspektů tvoří podstatu a smysl práva na vzdělání podle čl. 33 Listiny.

47. Obsah jádra práva na vzdělání v materiálním smyslu znamená především požadavek elementární úrovně kvality obsahu a formy vzdělání, která v demokratickém právním státě musí aspirovat na vysoké standardy založené na principech odbornosti, objektivity a demokratického pluralitního charakteru. Uvedený charakter materiálního aspektu práva na vzdělání zdůraznil Ústavní soud ve vztahu k pedagogům již ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/93 ze dne 17. 5. 1994 (N 24/1 SbNU 175; 132/1994 Sb.), ve kterém konstatoval, že „učitelé jsou odpovědni za to, aby zprostředkovávali získávání vysoce odborných poznatků při splnění podmínky světonázorové objektivnosti. Tyto požadavky vyjadřuje demokratický stát v čl. 33 odst. 1 Listiny, podle něhož má každý právo na vzdělání". Stát jakožto subjekt odpovědný za realizaci práva na vzdělání naplňuje výše uvedené maximy materiální stránky práva na vzdělání regulatorními prostředky aplikovanými na vzdělávací soustavu, jako je například zajišťování kvality pedagogického personálu, systém vzdělávacích programů či prostředky kontroly.

48. Institucionální aspekt esenciálního obsahu práva na vzdělání zahrnuje požadavek na existenci vzdělávacích institucí v rozsahu zajišťujícím každému efektivní přístup ke vzdělání. Ústavní soud se otázkami přístupu ke vzdělání zabýval především v otázce (ne)podmíněnosti práva na bezplatné vzdělání podle Listiny [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 35/93 ze dne 15. 2. 1994 (N

7/1 SbNU 51; 49/1994 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 27/95 ze dne 19. 12. 1995 (N 84/4 SbNU 293; 13/1996 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 25/94 ze dne 13. 6. 1995 (N 31/3 SbNU 233; 165/1995 Sb.)], přezkumu rozhodnutí o přijetí, resp. nepřijetí ke studiu na vysoké škole (nález sp. zn. Pl. ÚS 32/95) a povinného očkování jako podmínky při přijetí dítěte do mateřské školy (nález sp. zn. Pl. ÚS 16/14). Z hlediska judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) představuje zásadní rozhodnutí kauza *D. H. a ostatní proti České republice* týkající se nerovného přístupu romských dětí ke vzdělání, která iniciovala řadu systémových změn v právní úpravě i praxi ve školství (rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 13. 11. 2007 č. 57325/00.). Obecně ESLP k otázce přístupu k právu na vzdělání pak vychází z tzv. „Belgického jazykového případu“, který spočívá na principu, že právo na vzdělání představuje otevřený a rovný přístup do státem již zřízených a existujících vzdělávacích zařízení. K tomu srov. případ *„Relating to Certain Aspects of The Laws on the Use of Languages in Education in Belgium“ proti Belgii* (rozsudek ESLP ze dne 23. 7. 1968 č. 1474/62 a další; srov. též Bobek, M. In Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 680).

49. Esence práva na vzdělání inkorporuje ve svém obsahu existenci nestátních škol, předjímanou ústavodárcem čl. 33 odst. 3 Listiny, a vylučuje tak monopolizaci vzdělání ze strany státu. Činí tak zejména s ohledem na požadavek demokratické plurality, která se promítá do institucionální a materiální diferenciace obsahu práva na vzdělání prostřednictvím existence státních a nestátních škol. Ústavní soud konstatuje, že z tohoto důvodu stát nemůže přistoupit k zákonné regulaci práva na vzdělání, která by přímo či nepřímo vedla k úplnému zamezení existence či fungování nestátních škol.

50. V posuzovaném případě zřizování nestátních škol Listina v čl. 33 odst. 3 stanoví: „Zřizovat jiné školy než státní a vyučovat na nich lze jen za podmínek stanovených zákonem; na takových školách se může vzdělání poskytovat za úplatu.“ Uvedené ustanovení je nutné chápat v širším kontextu čl. 33. V případě čl. 33 odst. 3 Listiny se podle názoru Ústavního soudu nejedná o samostatné právo zřizovat nestátní školy, jak se snaží dovodit navrhovatelka, ale o jednu z ústavních zásad specifikujících realizaci práva na vzdělání. Prostřednictvím této zásady, tvořící součást práva na vzdělání, ústavodárce vytváří prostor, aby zákonodárce využil při realizaci práva na vzdělání též nestátních škol. Nestátní školy tak představují subsidiární prostředek pro naplnění práva na vzdělání. Listina prostřednictvím uvedeného ustanovení vytváří prostor, aby nestátní školy tvořily část institucionálního uspořádání vzdělávací soustavy, a podílely se tak na zajišťování práva na vzdělání v náležité kvalitě obsahu a formy vzdělávání. Uvedené interpretaci též odpovídá jazykový výklad čl. 33 odst. 3 Listiny, který podmiňuje zřizování jiných škol než státních a vyučování na takových školách zákonnou úpravou.

51. Listina v čl. 33 odst. 1 a 2 zaručuje právo na bezplatné vzdělání ve „státních“ (přesněji veřejných) základních a středních školách. Stanoví tak veřejné subjektivní právo na vzdělání v těchto školách, čemuž odpovídá i veřejnoprávní povinnost (závazek) státu systém (veřejných) základních a středních škol vytvářet a spravovat. V čl. 33 odst. 3 Listiny se pak stanoví, že lze zřizovat jiné školy než státní a vyučovat na nich jen za podmínek stanovených zákonem. Bezprostřední souvislost mezi čl. 33 odst. 1 a 2 a čl. 33 odst. 3 Listiny tak podle náhledu Ústavního soudu není dána. Nezaručuje se totiž právo na vzdělání na jiných než veřejných základních a středních školách, ale stanoví se toliko možnost – v souladu se zákonem – zřizovat a vyučovat např. na soukromých školách za úplatu. Není tak ani výslovně garantována eventuální stejná podpora státu pro takové školy. Listina v čl. 33 odst. 3 používá v části před středníkem odlišný termín „vyučování“. Vyučování (výuka) je proces probíhající v rámci vzdělávání, při kterém je nutné respektovat ústavní principy práva na vzdělání, čemuž odpovídá i podmínka zákonné úpravy vyučování na nestátních školách.

52. V případě nestátních škol se tedy jedná o komplementární (subsidiární) instituce, jejichž existenci stát v přiměřeném počtu umožňuje, aby tak účelně doplnil soustavu státních (veřejných) základních a středních škol. Listina tak neobsahuje – a logicky ani obsahovat nemůže – subjektivní veřejné právo na zřízení neveřejné (nestátní, soukromé) základní či střední školy, nevzniká tedy ani povinnost státu zajišťovat právo na „vyučování“ na těchto školách (ponecháváme stranou vysoké školy, kde je zákonná úprava odlišná, ačkoliv i na neveřejné vysoké školy se vztahuje čl. 33 odst. 3 Listiny). Úkol státu, resp. zákonodárce však nepochybně spočívá v určité regulaci zřizování a fungování neveřejných základních a středních škol, a to mj. i proto, že tyto školy – jak již bylo uvedeno – plní pouze doplňkovou formu vzdělávání vedle „páteřního“ systému škol veřejných.

53. Komplementární (subsidiární) charakter institutu nestátních škol vyjádřený v čl. 33 odst. 3 Listiny vyplývá také z rozdílného ústavního režimu mezi školami státními (veřejnými) a nestátními, kdy ústavodárce konstituuje právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách veřejných, zatímco na nestátních školách umožňuje poskytování vzdělání za úplatu. Navrhovatelka vychází z předpokladu, že existence nestátních škol sama o sobě představuje záruku zajištění otevřeného a pluralitního charakteru vzdělávacího systému. Opomíjí však právě uvedenou skutečnost, že nestátní subjekty poskytují vzdělání zpravidla za úplatu. Tím ve své podstatě konstruují ekonomické překážky v přístupu ke vzdělání, čímž mohou prohlubovat nejen stávající sociální a ekonomické rozdíly ve společnosti, ale zároveň mohou v dlouhodobém horizontu zesilovat ekonomickou stratifikaci společenských skupin. Excesivní uplatnění tržních mechanismů prostřednictvím možného dominantního postavení nestátních škol v institucionálním složení vzdělávací soustavy by proto ve svém důsledku mohlo znamenat omezení nejen přístupu ke vzdělání, ale i pluralitního charakteru vzdělávacích institucí samotných. Uvedené potenciální negativní důsledky předjímá samotný ústavodárce, který vychází z preference bezplatného vzdělání na státních (veřejných) základních a středních školách. Právě tímto způsobem ústavodárce naplňuje základní podmínku rovného přístupu ke vzdělání.

54. Vzhledem ke skutečnosti, že stát je povinen zaručit ústavněprávně adekvátní záruky realizace práva na vzdělání, a to v jeho institucionálním i materiálním aspektu, lze vyvozovat, že má výsadní postavení při určování institucionální struktury vzdělávací soustavy včetně regulace kvality formy a obsahu vzdělávání. Ačkoliv stát nemůže zasáhnout do esenciálního obsahu práva na vzdělání, požívá zákonodárce široké míry diskrece při stanovení podmínek zřizování nestátních škol a školských zařízení. Součástí uvedené diskrece je bezesporu široká úvaha při stanovení způsobu zákonné regulace vzniku nestátních škol. K obdobnému závěru dospívá též ESLP, který konstatuje, že čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě neukládá státům povinnost zakládat určitý typ školských zařízení, nýbrž pouze zaručit osobám spadajícím do jejich jurisdikce právo využívat existujících vzdělávacích prostředků (již výše uvedená tzv. „Belgická jazyková kauza“). To ostatně ESLP konstatoval přímo ve vztahu ke stížnosti *Soukromé základní školy Cesta k úspěchu v Praze, s. r. o., a Občanského sdružení Škola dětem proti České republice* (ze dne 22. 11. 2011 č. 8314/10). Při stanovení zákonné regulace vzniku nestátních škol však platí, že zákonodárce je vázán principem rovnosti ve smyslu zákazu stanovení nedůvodného rozdílného právního zacházení mezi státními a nestátními školami.

55. Právo Evropské unie, jejíž pravomoc v otázkách všeobecného vzdělávání je pouze doplňková a uplatní se v rámci působností v oblasti volného pohybu osob (typicky při školní docházce dětí – rodinných příslušníků migrujících občanů Evropské unie), sice pokládá svobodu zakládat veřejná nebo soukromá vzdělávací zařízení za jedno z hledisek svobody podnikání, její výkon však podléhá souladu s vnitrostátními zákony členských států (čl. 14 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie), které mají plnou odpovědnost za obsah výuky

a za organizaci vzdělávacích systémů a jejich kulturní a jazykovou rozmanitost (čl. 165 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie).

56. S ohledem na výše uvedenou charakteristiku podstaty a smyslu práva na vzdělání ve smyslu čl. 33 Listiny Ústavní soud přistoupil k druhému kroku testu racionality, který spočívá ve zhodnocení, zda se napadené ustanovení dotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu.

57. V nyní projednávané věci navrhovatelka tvrdí, že napadené ustanovení zasahuje do jádra práva zakládat soukromé školy podle čl. 33 odst. 3 Listiny, v němž je podle ní zakotvena „možnost zakládat soukromé školy (čl. 33 odst. 3) jako základní právo“. S tímto názorem se nelze ztotožnit vzhledem k výše vyloženému názoru Ústavního soudu vztahujícímu se k charakteru čl. 33 odst. 3 v kontextu čl. 33 Listiny jako celku (srov. body 51 a 52).

58. Pokud jde o otázku, zda napadené ustanovení školského zákona zasahuje do esenciálního obsahu práva na vzdělání, Ústavní soud dospěl k negativnímu závěru. Stávající praxe nepochybně dokazuje, že v důsledku aplikace napadeného ustanovení, tj. podmínění zápisu do rejstříku škol a školských zařízení souladem s celostátním dlouhodobým záměrem a s relevantním krajským dlouhodobým záměrem, nedochází k plošnému znemožnění vzniku nestátních škol. Samotná potencialita zneužití uvedeného zákonného mechanismu obsaženého v napadeném ustanovení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, ve znění zákona č. 472/2011 Sb., např. za situace, kdy dlouhodobé záměry vyloučí plošným způsobem ze školské koncepce existenci nestátních škol, vychází z předpokladu hypotetického protiústavního nakládání s uvedeným institutem (aktu konkrétní aplikace práva), a proto nemůže sama o sobě sloužit jako argument protiústavnosti uvedeného mechanismu (daného ustanovení). Zároveň platí, že zákonný požadavek souladu činnosti školy s dlouhodobými záměry jako podmínka zápisu školy do rejstříku je aplikován rovným způsobem na školy státní i nestátní. Ustanovení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, ve znění zákona č. 472/2011 Sb., se tedy nedotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu.

59. V rámci třetího kroku testu racionality Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené ustanovení sleduje legitimní cíl, a proto nepředstavuje svévolné zásadní snížení standardu základních práv. Mechanismus podmínění zápisu do rejstříku škol a školských zařízení souladem s celostátním dlouhodobým záměrem a s relevantním krajským dlouhodobým záměrem směřuje k zajištění institucionálního souladu vzdělávací soustavy se střednědobou a dlouhodobou politickou koncepcí realizace práva na vzdělání, která je artikulována právě prostřednictvím dlouhodobých záměrů. Jde zcela jistě o legitimní cíl, kdy veřejná moc využívá regulaci institucionální struktury vzdělávací soustavy za finálním účelem realizace práva na vzdělání.

60. V závěrečném kroku testu racionality, tj. posouzení, zda napadené ustanovení k dosažení uvedeného cíle představuje racionální prostředek, byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší, dospěl Ústavní soud k závěru, že napadené ustanovení v tomto směru obstojí. Zajištění adekvátní institucionální struktury vzdělávacího systému spočívá především v regulaci vzniku škol a školských zařízení. Proto právě podmínění zápisu do rejstříku škol a školských zařízení souladem s celostátním dlouhodobým záměrem a s relevantním krajským dlouhodobým záměrem lze považovat za racionální prostředek, kterým stát dosahuje zamýšlené struktury vzdělávacího systému za účelem zajištění institucionálního aspektu práva na vzdělání podle vzdělávací politiky formulované, v rámci ústavních mantinelů, v dlouhodobých záměrech.

61. Ústavní soud k výše provedenému testu racionality dodává, že zákonné instituty či mechanismy stanovující či mající za důsledek možná omezení základních práv je třeba interpretovat a aplikovat ústavně konformním způsobem. Orgány odpovědné za tvorbu dlouhodobých záměrů se nemohou považovat za prostředek plošné likvidace nestátních škol

prostřednictvím vázanosti zápisu do rejstříku škol a školských zařízení s jejich souladem, tj. dlouhodobé záměry nemohou představovat prostředek zásahu do jádra práva na vzdělání. Při respektování požadavku ústavně konformního výkladu však ustanovení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, ve znění zákona č. 472/2011 Sb., představuje legitimní a racionální prostředek realizace vlivu státu při zajišťování institucionálního aspektu práva na vzdělání.

62. Ani navrhovatelkou zmiňované omezení vzniku nestátních škol založené na kapacitních důvodech, objektivně užívané v některých dlouhodobých záměrech, ve svém důsledku nepřináší za stávající podoby a zvoleného časového horizontu de facto obecný zánik nestátních škol. Kapacitní důvody tedy v současné situaci představují legitimní kritérium regulace vzdělávací soustavy.

63. Navrhovatelka vyjma zásahu do esenciálního obsahu práva zřizovat soukromé školy dále namítá porušení čl. 4 odst. 2 Listiny. Podle čl. 4 odst. 2 Listiny mohou být meze základních práv a svobod za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem. Účelem takto formulovaného výlučného zmocnění zákonodárce (neboli výhrady zákona) je znemožnit výkonné moci „realizaci vlastních představ o tom, jak a jak mnoho lze omezit základní práva. Tím, že toto oprávnění bylo uděleno demokraticky legitimovanému parlamentu, má být zajištěno, že k omezení základních práv dojde až po demokratickém parlamentním diskursu, a navíc získává omezení základního práva i následnou demokratickou zpětnou vazbu“ (Wagnerová, E. In: Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 128).

64. Výhrada zákona podle čl. 4 odst. 2 Listiny určuje zejména vztah mezi primární a sekundární normotvorbou, kdy vyžaduje, aby meze základních práv byly stanoveny pouze zákonem. Jak již dříve konstatoval Ústavní soud, výhrada zákona však „nevylučuje, aby zákonem provedené vymezení sociálního práva, v jehož rámci se jej může jednotlivec domáhat, bylo dále upraveno podzákonným právním předpisem vydaným podle čl. 78 Ústavy nebo na základě zákonného zmocnění podle čl. 79 odst. 3 Ústavy. Tímto způsobem však nemůže dojít k zúžení nebo rozšíření jeho ze zákonné úpravy vyplývajícího obsahu“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 3/15 ze dne 30. 5. 2017 (N 89/85 SbNU 503; 231/2017 Sb.)]. Ústavní soud v minulosti vyslovil, že nejde o porušení výhrady zákona, pokud podzákonný právní předpis „konkretizuje problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem. Opačný závěr, který by požadoval stanovení jakékoliv povinnosti přímo a výhradně zákonem, by zjevně vedl k absurdním důsledkům, a to k popření smyslu sekundární (a v některých případech i primární) normotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 5/01 ze dne 16. 10. 2001 (N 149/24 SbNU 79; 410/2001 Sb.)].

65. Povaha napadeného ustanovení se ve své podstatě nedotýká výhrady zákona ve smyslu vztahu mezi primární a sekundární normotvorbou, neboť prostřednictvím napadeného ustanovení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, ve znění zákona č. 472/2011 Sb., zákonodárce zavazuje orgán rozhodující o zápisu školy nebo školského zařízení do rejstříku škol a školských zařízení obsahem příslušných dlouhodobých záměrů, které nemají povahu sekundárního normativního právního aktu. Dlouhodobé záměry představují svým obsahem strategické plány na úrovni celostátní i krajské, které kombinují charakter odborného a politického dokumentu a které stanoví střednědobé a dlouhodobé koncepce rozvoje vzdělávání a vzdělávací soustavy (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2018 č. j. 2 As 312/2017-34).

66. Hodnocení požadavku dodržení výhrady zákona je v předmětném případě a s ohledem na výše uvedenou judikaturu Ústavního soudu nutné posuzovat v rámci dvou základních otázek. V prvé řadě jde o otázku normativního, resp. zákonného charakteru uvedeného mechanismu, který spojuje nesoulad žádosti o zápis školy nebo školského zařízení

do rejstříku s dlouhodobým záměrem, s následkem zamítnutí žádosti. V druhé řadě je nutné hodnotit charakter samotného dlouhodobého záměru, který představuje neodmyslitelnou součást uvedeného procesu s určujícím vlivem na případné zamítnutí žádosti. Představuje tak autonomní součást mechanismu zasahujícího do realizace práva na vzdělání, a proto je podřízen požadavkům výhrady zákona, tj. v tomto případě maximě, aby stanovení meze práva na vzdělání nebylo zákonem fakticky přenecháno na praxi státních orgánů či jiných subjektů.

67. Ve vztahu k první otázce Ústavní soud uvádí, že formální vázanost orgánu posuzujícího žádost o zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku škol a školských zařízení vychází ze samotné podstaty § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, ve znění zákona č. 472/2011 Sb., který stanoví vázanost registrujícího orgánu obsahem relevantních dlouhodobých záměrů; případný rozpor žádosti s dlouhodobým záměrem je zákonným důvodem zamítnutí žádosti o registraci. Samotné vymezení uvedeného mechanismu na úrovni zákona tak odpovídá požadavku výhrady zákona.

68. Je proto nezbytně nutné v dalším kroku hodnotit povahu dlouhodobého záměru. Ústavní soud se neztotožňuje s pohledem navrhovatelky, která bez dalšího považuje dlouhodobé záměry za projev politické vůle exekutivy umožňující svévolné politické zásahy do práva na vzdělání. V prvé řadě je nutné uvést, že samotná existence dlouhodobých záměrů má zákonný základ v § 9 školského zákona, ve znění zákona č. 49/2009 Sb., prostřednictvím něhož zákonodárce vytvořil formou konkrétního strategického dokumentu prostor pro formulaci školských politik ze strany exekutivních orgánů. Zákonodárce též stanovil základní procesní pravidla vzniku dlouhodobých záměrů a obsahové náležitosti krajských vzdělávacích záměrů. V podrobnostech pak prostřednictvím zákonného zmocnění pověřil ministerstvo k úpravě obsahu, struktury a postupu zpracování dlouhodobých záměrů. S povahou dlouhodobého záměru souvisí i skutečnost, že se vždy vypracovávají na časově omezenou dobu 4 let a po jejím uplynutí se přijímají nové, odpovídající případným změnám a potřebám vzdělávací soustavy.

69. Orgány zodpovědné za zpracování vzdělávacích záměrů však nejsou při jejich formulaci vázány pouze strohým obsahovým vymezením dlouhodobých záměrů v § 9 školského zákona, ve znění zákona č. 49/2009 Sb., a ve vyhlášce č. 15/2005 Sb. Nad rámec výše uvedeného musí zejména respektovat zásady a cíle vzdělávání vymezené v § 2 školského zákona. Mezi zásady uvedené v § 2 odst. 1 školského zákona zejména patří zásady „zohledňování vzdělávacích potřeb jednotlivce“, „vzájemné úcty, respektu, názorové snášenlivosti, solidarity a důstojnosti všech účastníků vzdělávání“, „bezplatného základního a středního vzdělávání státních občanů České republiky nebo jiného členského státu Evropské unie ve školách, které zřizuje stát, kraj, obec nebo svazek obcí“, „hodnocení výsledků vzdělávání vzhledem k dosahování cílů vzdělávání stanovených tímto zákonem a vzdělávacími programy“. K obecným vzdělávacím cílům uvedeným v § 2 odst. 2 školského zákona pak patří zejména „rozvoj osobnosti člověka, který bude vybaven poznávacími a sociálními způsobilostmi, mravními a duchovními hodnotami pro osobní a občanský život, výkon povolání nebo pracovní činnosti, získávání informací a učení se v průběhu celého života“ či též „pochopení a uplatňování zásad demokracie a právního státu, základních lidských práv a svobod spolu s odpovědností a smyslem pro sociální soudržnost“.

70. Výše uvedené právně závazné kvalitativní požadavky na vzdělávací záměry jsou doprovázeny požadavkem ústavně konformního výkladu, v (materiálním) právním státě je uplatňování veřejné moci vázané, resp. omezené: „v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“, včetně zákona ústavního (čl. 2 odst. 3 Ústavy; čl. 2 odst. 2 Listiny). Orgány zodpovědné za formulaci vzdělávacích záměrů tak musí respektovat nejen širší kvalitativní požadavky v oblasti vzdělávání stanovené školským zákonem, ve znění pozdějších předpisů, ale zároveň musí přihlédnout k samotné ústavní povaze práva na vzdělání, jakož i k ústavním principům výkonu státní (veřejné) moci. Dlouhodobé záměry tedy nemohou být užívány jako

prostředek zamezující plošnému vzniku nestátních škol či školských zařízení, neboť právě tímto by vedly k zásahu do výše vymezeného esenciálního obsahu práva na vzdělání ve vztahu k čl. 33 odst. 3 Listiny.

71. Ústavní soud uzavírá, že existence dlouhodobých záměrů je podřízena škále procesních i obsahových náležitostí vyvěrajících z ústavní i zákonné úpravy, a proto nelze jejich vznik a obsah považovat za případ, kdy zákonem byl bez dalšího vytvořen prostor pro stanovení mezí základního práva činností exekutivních orgánů, tj. v rozporu s výhradou zákona. Činnost ministerstva a krajů při formulaci dlouhodobých záměrů tak nelze považovat za činnost, která by snad byla upravena vágní zákonnou úpravou ponechávající široký prostor politickému uvážení exekutivy.

72. Právě z důvodu dodržení výhrady zákona se dále nelze domnívat, že existence dlouhodobých plánů představuje porušení principu dělby moci, neboť je zachován nejen obsah čl. 4 odst. 2 Listiny, který stanoví, že „meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod (…) upraveny pouze zákonem“, ale též princip legality vyžadující, aby státní moc byla uplatňována v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy; čl. 2 odst. 2 Listiny).

73. Ústavní soud neshledal napadené ustanovení rozporné ani s čl. 32 odst. 4 Listiny, čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě a čl. 13 Mezinárodního paktu, jak tvrdí navrhovatelka. Předně je třeba uvést, že ustanovení čl. 32 odst. 4 Listiny nestanoví právo rodičů rozhodovat o způsobu výchovy a vzdělávání tak, jak je formuluje navrhovatelka. Podle čl. 32 odst. 4 Listiny „péče o děti a jejich výchova je právem rodičů“. Ústavní soud konstatuje, že je třeba pojmy výchova a vzdělání v tomto ohledu rozlišit, neboť vzdělání oproti výchově v sobě zahrnuje výrazně formalizovaný institucionální a materiální aspekt, v jehož rámci probíhá. Výchova má jiný cíl i prostředky – „cílevědomá systematická péče o (zdárný) duševní a tělesný rozvoj (mladého) člověka“ (Slovník spisovné češtiny. Praha: Academia, 1994, s. 509). Kdežto vzdělání lze charakterizovat jako „rozvinutí duševních schopností a osvojení si širokých znalostí studiem“ (Slovník spisovné češtiny. Praha: Academia, 1994, s. 529). Funkčním smyslem práva na vzdělání je poskytnout jeho subjektům adekvátní míru vědění, která není v plné dispozici rodičů na základě čl. 32 odst. 4 Listiny. Tuto skutečnost lze dovodit jak z ústavní povinnosti povinné školní docházky, tak i ze způsobu regulace domácí výuky, v rámci níž stát vyžaduje zajištění adekvátní míry obsahu a formy vzdělání. Volba způsobu vzdělání jakožto výraz „práva na alternativu“ není absolutní a nemůže relativizovat povinnost státu zajistit právo na vzdělání jako celek.

74. Tento závěr podporuje i interpretace čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě a judikatura ESLP, podle které právo na vzdělání není možné považovat za absolutní, protože v jeho rámci vyvstávají implicitně přijímané limity vyvolávající potřebu regulace ze strany státu (srov. případ *Golder proti Spojenému království*, rozhodnutí ESLP z 21. 2. 1975 č. 4451/70, či *Fayed proti Spojenému království*, rozhodnutí ESLP ze dne 21. 9. 1994 č. 17101/90).

75. Napadená právní úprava je podle navrhovatelky také v rozporu se zásadou nevázat stát na konkrétní ideologii ve smyslu čl. 2 odst. 1 Listiny. Tento rozpor navrhovatelka spatřuje v tom, že realizace základního práva na vzdělání je vázána na obsah dlouhodobých vzdělávacích záměrů krajů a na činnost ústředního orgánu státní správy, která je významně ovlivněna aktuálním rozložením politických sil. S jejím argumentem se nelze ztotožnit, jak vyplývá již z výše uvedené charakteristiky podstaty a smyslu práva na vzdělání. Ústavní soud k tomu dodává, že základní principy práva na vzdělání jsou stanoveny v Listině a jeho konkretizované materiální a institucionální aspekty jsou provedeny v zákoně. Orgány veřejné moci jsou povinny tyto principy respektovat a činit svá rozhodnutí v mezích Listiny a prováděcích zákonů.

IX. Závěr

76. Ústavní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že napadené ustanovení školského zákona není v rozporu s ústavním pořádkem, resp. s čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 2 Listiny, čl. 32 odst. 4, čl. 33 odst. 1 a 3 Listiny a čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě, a proto podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku uvedeno. Návrhu na přednostní projednání věci nevyhověl, poněvadž pro takový postup nebyly shledány relevantní důvody.

Odlišná stanoviska

1. Odlišné stanovisko soudce Ludvíka Davida

Využívám svého práva nesouhlasit s výrokem i odůvodněním plenárního nálezu a jsem toho názoru, že návrhu mělo být vyhověno.

Úvodem své argumentace si dovoluji předřadit dalšímu textu tři jeho výchozí aspekty, jež nazvu konstanty. Ty by měly prostupovat celý obsah disentu, jsou takříkajíc vytknuty před závorku a netřeba se již jimi explicitně zabývat.

První mou konstantou je nesouhlas (u mne provázející řadu plenárních nálezů), že nebylo nařízeno jednání. Ustanovení § 148 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění zákona č. 472/2011 Sb., by totiž nemuselo být předmětem úvah o neústavnosti, kdyby byly jeho podmínky (vedle onoho klíčového – zkráceně – dlouhodobého vzdělávacího záměru též předložené předpoklady pro zamýšlenou činnost školy) relativně rovnocenné při rozhodování o zápisu do rejstříku škol a školských zařízení. Namísto toho plyne z tvrzení navrhovatelů, a nález to výslovně nepopírá, že alfou a omegou rozhodnutí tu je shoda s dlouhodobým vzdělávacím záměrem státu a kraje. Před rozhodnutím pléna tedy bylo žádoucí obstarat si bližší poznatky o rozhodovacím procesu, což se nestalo. Na omluvu pléna v této i jiných věcech (veřejné jednání pléna se zatím za šest let konalo jen dvakrát) se dá uvést, že se navrhovatelé zhusta nechovají jako opravdové strany procesu a výstižné, neřku-li poutavě odůvodněné důkazní návrhy jsou výjimkou; Ústavní soud si má zkrátka obstarat všechny poznatky sám.

Za druhou konstantu považuji fakt, že se plenární nález výraznějším způsobem nevypořádává s tvrzením navrhovatelů, že bylo zasaženo též právo rodičů (spolu)určovat výchovu svých dětí (čl. 32 odst. 4 Listiny a mezinárodní úmluvy). Přání a možnosti rodičů tu zůstaly stranou a nálezu vévodí „elementární úroveň“ kvality vzdělání s aspirací na její vysoký standard zajišťovaný státem.

Mou třetí konstantou je výrazně odlišný názor na přístup k výchovnému a vzdělávacímu procesu. Stran jeho materiálních podmínek bych nezavrhoval ani hlubší propracování alternativy takové státní podpory soukromých škol, jež by nezaručovala její naprosto stejnou úroveň v porovnání se státními školami (srov. rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu 1 Bvl 16/84 citované v Komentáři k Listině autorů E. Wagnerové a kol. z roku 2012, s. 685). Za nejpodstatnější však považuji, že ústavodárcem presumovaná pluralita vzdělávacího procesu může být nejlépe zaručena různými přístupy k němu, zohledňujícími potenciál zaujmout žáky a pěstovat v nich schopnost rozlišovat informace, i na úkor onoho „vysokého standardu“, jenž se žádá. K tomu mohou přispět i soukromé školy, byť třeba v minoritním počtu.

A nyní konečně k mým dalším výhradám k nálezu, směřujícím především k obsahu (jádra) práva na vzdělání a k tomu, jak nález vnímá ústavní status soukromého školství ve světle čl. 33 Listiny.

Podle bodu 47 odůvodnění je obsahem jádra (esenciálním obsahem) práva na vzdělání především elementární úroveň kvality vzdělávání, jež musí současně aspirovat na vysoké

standardy vzdělávacího procesu. Zmíněno je též založení obojího požadavku na pluralitním principu, tím se však pluralita pro většinu další argumentace vyčerpává.

Charakteristika podstaty práva na vzdělání zajisté nemůže vycházet jen z takto obecně pojatého standardu. Úprava většiny článků Listiny obsahuje více aspektů (podle jednotlivých odstavců i společně pro všechny), jež si zaslouží tvořit prvky ústavní metodou určeného jádra jednotlivého práva. V tomto případě jde o postoj ke statusu soukromých škol vycházející z textu čl. 33 odst. 3 Listiny. K tomu se znění nálezu dostává postupně v následujících úvahách, pro mne dílem zjednodušujících a dílem překvapivých.

V bodě 49 se konstatuje, že esenciální obsah práva na vzdělání inkorporuje existenci nestátních škol, a vylučuje tak monopolizaci vzdělání ze strany státu. V dalším bodě 50 se však akcentuje, že se tu nejedná o „samostatné právo zřizovat nestátní školy“, ale o „jednu z ústavních zásad specifikujících realizaci práva na vzdělání“. Samozřejmě, že si dost dobře nelze nárokovat jakousi automatiku zřízení soukromé školy, založenou jen na ohlašovací zásadě stran zápisu do registru. Na druhé straně však tvrdím, že základní právo zřizovat soukromé školy tu existuje. Rozumí se samo sebou, že ve složitém terénu sociálního a kulturního života, výrazně determinovaném institucionálně-ekonomickým potenciálem státu, musí být přítomna již výchozí kontrola skrze schvalovací proces upravený zákonem. To však nic nemění na existenci základního práva, kterou zde nález nechce přiznat.

Po tomto (pro mne) zjednodušení trocha koncepčního překvapení, alespoň na ústavní úrovni. Podle bodů 52, 53 odůvodnění nálezu jsou nestátní školy „komplementární (subsidiární) instituce“, určené v přiměřeném počtu k doplnění soustavy státních (veřejných) základních a středních škol. Bráním se úvaze, že plénum tu zakládá hierarchii mezi státními a soukromými školami; zřejmě jde o charakteristiku motivovanou spíše kvantitativně. Pokud ale odpovídají údaje navrhovatelů a podíl žáků soukromých škol ve školním roce 2015/16 představoval 1,3 % na základních a 13,3 % na středních školách, proč stát či kraje tak lpí na tom, aby výhradní determinantou povolování zápisu soukromých škol byl onen dlouhodobý vzdělávací a rozvojový záměr? Je-li problém financování, resp. státní podpory (též) těchto škol vedle škol státních, tak dramatický, nemělo to zůstat stranou úvah Ústavního soudu.

Končím svůj disent úvahou, jež je trochu zjednodušující – i když totéž vytýkám podstatným pasážím nálezu –, leč alespoň pro mne výstižná ve vztahu k argumentačnímu směru či tónu, kterým na mne nález působí. Plenární nález staví vedle principu plurality (otevřená povaha vzdělání, právo na alternativu) státních i nestátních škol též princip subsidiarity škol soukromých. Dodávám však: přidává onen princip subsidiarity, nebo jím pluralitu, snad původně předpokládanou, nahrazuje?

2. Odlišné stanovisko soudkyně Milady Tomkové

Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 34/17 Ústavní soud shledal ústavně konformní právní úpravu, jež váže zakládání veřejných i soukromých škol na splnění podmínek obsažených v dlouhodobých záměrech vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje. Učinil tak při absenci bližších zákonných kritérií pro obsah těchto politických dokumentů a bez patřičného zohlednění závazků plynoucích z mezinárodních smluv o lidských právech. V konečném důsledku tak Ústavní soud posvětil možnost libovůle výkonné moci v otázkách bezprostředně ovlivňujících realizaci ústavně garantovaných práv. S nálezem proto nesouhlasím a uplatňuji vůči němu odlišné stanovisko.

Má-li v současnosti kdokoli v České republice zájem začít poskytovat vzdělávání na soukromé (základní či střední) škole, nezbývá mu než doufat, že existence nové školy je v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje a s podmínkami v nich uvedenými. V opačném případě bude jeho žádost nevyhnutelně zamítnuta. O jaké podmínky může jít? Takřka o jakékoli. Jak předkladatelé návrhu na zrušení předmětného zákonného ustanovení dokládají, typickým

kritériem bývá míra zaplněnosti již existujících škol. Kvalita či zaměření škol naopak nemusí hrát roli vůbec žádnou. Chcete-li tedy v určitých krajích provozovat soukromou školu a nabídnout kvalitní alternativu dětem žijícím v okolí, máte vy i děti smůlu, jelikož v již fungujících školách je ve třídě např. „jen“ třicet žáků. Nic jiného není v tu chvíli důležité. Kvalita vzdělání je tím patrně zajištěna.

Lze si představit i daleko problematičtější podmínky, které mohou dlouhodobé záměry obsahovat, o něco obtížnější naopak je si představit (a nález v tomto směru žádné vodítko nedává) způsob ochrany proti takovým podmínkám za situace, kdy sice je možné bránit se ve správním soudnictví, samotný obsah záměrů ovšem soudy přezkoumávat nemohou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 312/2017-34 ze dne 28. 3. 2018). Většina v tom neshledává žádný problém, a to navzdory tomu, že se o soukromých školách výslovně zmiňuje Listina základních práv a svobod i mezinárodní dokumenty o lidských právech (viz dále). Podle nálezu totiž „činnost ministerstva a krajů při formulaci dlouhodobých záměrů … nelze považovat za činnost, která by snad byla upravena vágní zákonnou úpravou ponechávající široký prostor politickému uvážení exekutivy“.

K citovanému závěru většina dochází na základě toho, že zákonodárce v § 9 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, stanovil „základní procesní pravidla vzniku dlouhodobých záměrů a obsahové náležitosti krajských vzdělávacích záměrů [a] v podrobnostech pak prostřednictvím zákonného zmocnění pověřil ministerstvo k úpravě obsahu, struktury a postupu zpracování dlouhodobých záměrů“. Nejen to, pokračuje nález, orgány zodpovědné za zpracování vzdělávacích záměrů musejí respektovat i § 2 školského zákona a přihlédnout k samotné ústavní povaze práva na vzdělání, jakož i k ústavním principům výkonu veřejné moci.

Pohled na citovaná ustanovení nicméně důvod k takovému optimismu nedává. Sám nález ostatně přiznává, že § 9 školského zákona a vyhláška č. 15/2005 Sb., kterou se stanoví náležitosti dlouhodobých záměrů a výročních zpráv, ve znění pozdějších předpisů, jsou pouze „strohým obsahovým vymezením dlouhodobých záměrů“. Veškeré limitace tak je nutno dovozovat z § 2 školského zákona, který ovšem obsahuje toliko povšechné cíle a zásady. Skutečnost, že orgány veřejné moci musejí dodržovat ústavní pořádek, je pak sice nepochybná, za uvedené situace však může stěží dostatečně podpořit výše citovaný závěr většiny, že zákon neponechává široký prostor politickému uvážení exekutivy. Realita je totiž taková, že v otázce zakládání (i soukromých) škol je právě politické uvážení exekutivy v důsledku napadeného ustanovení rozhodující a v mnoha směrech takřka neomezené.

Většina bere tuto skutečnost poměrně na lehkou váhu patrně s ohledem na její další argumentační větev, a sice že neexistuje právo na zakládání soukromých škol a v případě jiných (ústavně zaručených) práv nedochází k zásahu do jejich jádra. I v tomto směru je ale nutné vyjádřit určité pochyby. Důkladněji se totiž většina věnuje pouze čl. 33 odst. 3 Listiny, odůvodnění vztahující se k čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod je nedostatečné a čl. 13 odst. 4 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech je pro jistotu pominut zcela.

Ve vztahu k Úmluvě mělo být reagováno minimálně na ta rozhodnutí, podle nichž čl. 2 Dodatkového protokolu „zaručuje právo založit a vést soukromou školu“ (srov. např. rozhodnutí komise ve věci *Verein Gemeinsam Lernen proti Rakousku* ze dne 6. 9. 1995 č. 23419/94). Většina místo toho cituje závěr Evropského soudu pro lidská práva, dle něhož Dodatkový protokol „neukládá státům povinnost zakládat určitý typ školských zařízení“. V posuzované věci však nikdo netvrdil, že stát takovou povinnost má, nýbrž pouze že nemá libovolně a nepřezkoumatelně v provozování škol bránit soukromým osobám.

Pozornost si pak jistě zasloužil i zmiňovaný čl. 13 odst. 4 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, podle kterého „žádná z částí tohoto článku

nemá být vykládána jako vměšování do svobody jednotlivců a organizací zřizovat a řídit výchovné instituce“. Tím spíše, pokud Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva v obecném komentáři č. 13 konstatoval, že dle předmětného článku má každý právo svobodně zakládat a řídit vzdělávací instituce všeho typu. Komentáře výboru pochopitelně nejsou závazné, s ohledem na zásadu, podle níž mají být smlouvy vykládány v dobré víře (kodifikovanou např. v čl. 31 odst. 1 Vídeňské úmluvy o smluvním právu), je nicméně nezbytné k interpretacím výboru přihlédnout, a jsou-li přesvědčivé, ztotožnit se s nimi, nebo je argumentačně vyvrátit. Možná, že kdyby tak většina učinila, byla by i přece jen opatrnější v tom, zda nechat rozhodování o nových školách zákonem takřka nelimitované exekutivě.

Tak se pohříchu nestalo a zakládání soukromých škol bude nadále záviset na velmi volné úvaze ministerstva a krajů. Většinu to nejspíše trápit nebude, podle bodu 53 nálezu ostatně soukromé školy „konstruují ekonomické překážky v přístupu ke vzdělání, čímž mohou prohlubovat nejen stávající sociální a ekonomické rozdíly ve společnosti, ale zároveň mohou v dlouhodobém horizontu zesilovat ekonomickou stratifikaci společenských skupin“. Netroufám si tvrdit, zda uvedená věta odpovídá skutečnosti. Domnívám se ovšem, že když už se Ústavní soud rozhodl vstoupit do těchto neprávních končin, měl si pro své závěry obstarat odpovídající podklady. Ještě vhodnější by však patrně bylo, kdyby právní rovinu vůbec neopouštěl. Úsilí a prostor mohl místo toho věnovat např. právě vypořádání závazků plynoucích z výše zmíněných mezinárodních smluv.

Č. 131
Nesprávná interpretace obsahu dovolání Nejvyšším soudem vedoucí k jeho odmítnutí pro nepřípustnost
(sp. zn. IV. ÚS 1055/18 ze dne 9. července 2019)

Dojde-li k odmítnutí dovolání pro nepřípustnost, aniž by ve skutečnosti v daném případě byl deklarovaný důvod nepřípustnosti naplněn, jedná se o porušení základního práva dovolatele na soudní ochranu a přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

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 H. D., zastoupené Mgr. Robertem Cholenským, Ph.D., advokátem, sídlem Bolzanova 461/5, Brno, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. ledna 2018 č. j. 30 Cdo 3800/2017-65 a usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. května 2017 č. j. 58 Co 139/2017-45, za účasti Nejvyššího soudu a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a Psychiatrické nemocnice Bohnice, sídlem Ústavní 91/7, Praha 8 – Bohnice, zastoupené JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem, sídlem Kořenského 15/1107, Praha 5 – Smíchov, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 10. ledna 2018 č. j. 30 Cdo 3800/2017-65 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. ledna 2018 č. j. 30 Cdo 3800/2017-65 se ruší.

III. Ve zbývající části se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí obecných soudů, jimiž bylo dle jejího tvrzení porušeno její ústavní právo na osobní svobodu podle čl. 8 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 14 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (č. 10/2010 Sb. m. s.) a právo na přístup k soudu podle čl. 38 odst. 1 a 2 Listiny, čl. 6 Úmluvy a čl. 13 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

2. Ze soudního spisu vedeného Obvodním soudem pro Prahu 8 (dále jen „obvodní soud“) pod sp. zn. 19 L 2644/2016 se podává, že předmětné řízení bylo zahájeno na základě oznámení vedlejší účastnice o tom, že umístila stěžovatelku do své péče bez jejího písemného souhlasu. Obvodní soud tak musel rozhodnout o vyslovení přípustnosti převzetí do ústavu

zdravotnické péče podle § 76 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o zvláštních řízeních soudních“).

3. Usnesením ze dne 16. 9. 2016 č. j. 19 L 2644/2016-3 ustanovil obvodní soud stěžovatelce jako opatrovníka Mgr. Jana Ambrože, advokáta, sídlem Prešovská 337/6, Plzeň. Stěžovatelka si totiž svého zástupce sama nezvolila. Dne 20. 9. 2016 se v sídle vedlejší účastnice konal jiný soudní rok. Za obvodní soud byla přítomna vyšší soudní úřednice Veronika Franková a dále ustanovený opatrovník. Jako první došlo k výslechu ošetřující lékařky bez přítomnosti stěžovatelky. Lékařka odkázala na písemné vyjádření a dále zejména uvedla, že stěžovatelka trpí schizofrenií, na oddělení je tenzní, má tendence se přepíjet, je ve složité sociální situaci, kterou zpracovává paranoidně; je však schopna výslechu i chápat obsah soudních rozhodnutí. Nadále u ní přetrvávají důvody hospitalizace, která je již třetí (první proběhla v roce 2001 a druhá v roce 2003) a ke které se dostavila po domluvě s jiným lékařem po zhoršení jejího stavu. Nachází se ve velmi složité sociální situaci, kdy je zneužívána okolím a není schopna toto zhodnotit a řešit. Při zátěži hrozí relaps onemocnění. Stěžovatelka je při vědomí, zdá se dobře orientovaná, situaci postihuje, avšak je bez náhledu. Kontakt je obtížný, nevýtěžný, v anxiózní tenzi, projev místy nesouvislý. Odpovědi na jednoduché otázky stěžovatelka zvládne, avšak explorace vnitřního prožívání je velmi obtížná. Zjevné projevy halucinatorního chování nebyly zjištěny a aktuálně se stěžovatelka nevyjadřuje sebevražedně (dle *parere* zachyceny úvahy o sebevraždě). Stěžovatelka je dle lékařky nebezpečná sobě i svému okolí.

4. Následně bylo přistoupeno k výslechu stěžovatelky, která celou situaci označila za nedorozumění a myslí si, že celou situaci zvládá. Tím jiný soudní rok skončil a protokol byl následně podepsán jednou, neidentifikovatelnou osobou (pozn. – podle předchozích podpisů ve spise se zřejmě jedná o vyšší soudní úřednici Veroniku Frankovou).

5. Dne 21. 9. 2016 obvodní soud usnesením č. j. 19 L 2644/2016-8 rozhodl, že umístění stěžovatelky do zdravotního ústavu je v souladu se zákonnými důvody a tyto důvody nadále trvají. Na základě zjištěných skutečností dospěl soud k závěru, že jsou splněny podmínky § 38 odst. 1 písm. b) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů. Obvodní soud vycházel zejména z odborného vyjádření lékaře, které nebylo ničím zpochybněno, a vyslechl přitom i stěžovatelku. Soud provedl všechny aktuálně dostupné důkazy.

6. Následně stěžovatelka podala odvolání proti výše uvedenému ustanovení opatrovníka a proti posledně uvedenému usnesení obvodního soudu. V průběhu odvolacího řízení byla stěžovatelka ze zdravotního ústavu dne 9. 11. 2016 propuštěna. Dne 24. 11. 2016 vydal Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) usnesení č. j. 58 Co 421/2016-32, kterým zrušil usnesení obvodního soudu a řízení zastavil. Dále rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení a ustanovený opatrovník nemá právo na odměnu za zastupování. O zastavení řízení rozhodl městský soud proto, že propuštěním stěžovatelky odpadl důvod pro vedení řízení. V otázce odměny opatrovníka odůvodnil městský soud svůj postup tím, že opatrovník neprovedl v řízení žádný úkon.

7. Stěžovatelka následně prohlásila, že trvá na meritorním projednání svého odvolání. Městský soud o něm rozhodl napadeným usnesením tak, že usnesení obvodního soudu ze dne 21. 9. 2016 č. j. 19 L 2644/2016-8 potvrdil. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že podle právní úpravy je postup soudu v detenčním řízení rychlý a do značné míry neformální z důvodu krátkých zákonných lhůt. To se musí nutně promítnout do sníženého rozsahu prováděného dokazování. Za základ je třeba vzít informaci ošetřujícího lékaře, přičemž však absence dokazování současně vyžaduje, aby si soud učinil vlastní úsudek o stavu umístěné osoby přímým kontaktem s ní. Těmto požadavkům obvodní soud v dané věci zcela vyhověl. Přitom vyšel zejména ze zprávy vedlejší účastnice, která popisuje závažné důvody, pro které by stěžovatelka měla být hospitalizována. Ty spočívaly ve zhoršení jejího psychického

onemocnění (schizofrenie) a ohrožení sebe i svého okolí. Výslech stěžovatelky pak uvedenou hrozbu nijak nevyvrátil či nezpochybnil (postrádala na svou situaci náhled). S ohledem na výše uvedenou časovou nouzi v tomto druhu řízení nelze pak považovat za opodstatněné námitky stran porušení zásad přímosti a ústnosti jiného soudního roku a nedostatků stěžovatelčina zastoupení opatrovníkem. Podle § 77 zákona o zvláštních řízeních soudních není třeba nařizovat jednání a umístěná osoba nemusí být přítomna při výslechu ošetřujícího lékaře. V tomto druhu řízení postačí k ochraně práv umístěné osoby její výslech vyšším soudním úředníkem. K nedostatečné činnosti opatrovníka městský soud poznamenal, že u advokáta nelze předpokládat, že nebude svou činnost vykonávat řádně. Zhodnotit jeho činnost si zpravidla vyžádá delší čas. V dané věci měl opatrovník možnost prvního kontaktu se stěžovatelkou při jiném soudním roku. K tomu se dostavil a byl mu přítomen. Pouze z toho, že nepoložil žádné otázky, a proti usnesení soudu se neodvolal, nelze dle městského soudu usuzovat na nedostatečnost jeho činnosti. Je totiž právě na něm, aby vybral ten postup, který je nejvíce v zájmu umístěné osoby.

8. Proti usnesení městského soudu podala stěžovatelka dovolání, které Nejvyšší soud odmítl napadeným usnesením. Dle jeho odůvodnění není podané dovolání přípustné, jelikož fakticky směřuje proti rozhodnutí obvodního soudu o ustanovení opatrovníka a obsahuje konkrétní výhrady vůči ustanovenému opatrovníkovi. Dovolací argumentace nemá žádný vztah k dovoláním napadenému rozhodnutí městského soudu, resp. napadené usnesení městského soudu nespočívá na řešení právních otázek, které umístěná v dovolání formuluje a vymezuje k nim dovolací argumentaci.

II. Argumentace stěžovatelky

9. Stěžovatelka v první řadě poukazuje na to, že Nejvyšší soud nesprávně posoudil otázku přípustnosti dovolání. V něm stěžovatelka vymezila čtyři otázky procesního práva, z nichž ani jedna není v judikatuře dovolacího soudu vyřešena. Navíc se při jejich posouzení odvolací soud odchýlil od judikatury Ústavního soudu, kterou stěžovatelka citovala. Navzdory tomu, co uvádí Nejvyšší soud, se pouze první otázka týkala usnesení o ustanovení opatrovníka. Konečně i proti němu stěžovatelka brojila odvoláním, o němž však nebylo do dnešního dne rozhodnuto a s bývalým opatrovníkem jednal i Nejvyšší soud (uvedl jej v záhlaví rozhodnutí). Na vyřešení uvedených čtyř otázek pak rozhodnutí odvolacího soudu záviselo.

10. Soudům nižších stupňů stěžovatelka v první řadě vytýká postup při výběru jejího procesního opatrovníka. Ačkoliv se stěžovatelka nacházela v pražské nemocnici, jako opatrovníka soud ustanovil advokáta z Plzně. Ten stěžovatelce následně neposkytl žádnou službu, při jednání se jí ani nepředstavil, natož aby jí nabídl poskytnutí právních služeb. V řízení pak byl zcela pasivní, což soudy zcela nepřípustně hájí. Stěžovatelka odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1974/14 (N 61/76 SbNU 825), který se věnuje problematice odpovědnosti opatrovníka a soudů za jeho pasivní jednání. Dle stěžovatelky je nutné, aby jako opatrovník byla zvolena osoba, která s ohledem na své sídlo bude mít k umístěnému člověku blízko, a bude jej tedy bez problémů moci navštívit.

11. Za protiústavní považuje stěžovatelka rovněž skutečnost, že její výslech prováděla vyšší soudní úřednice, a nikoliv soudce. Navíc v tomto směru namítá, že si vůbec není vědoma své účasti na jiném soudním roku zachyceném v protokolu. Protokol může být tedy fiktivní, případně mohla být stěžovatelka pod vlivem psychofarmak. To je podle zkušeností poměrně běžnou praxí. Každopádně ani podle protokolu nebyla stěžovatelka přítomna celému jednání, nýbrž pouze při vlastním výslechu. I to je porušení jejích procesních práv. Se stěžovatelkou nebylo zacházeno jako s lidským jedincem (účastníkem řízení), ale jako s věcí. Výslech by dle stěžovatelky měl vždy provádět soudce. Soudy rovněž rezignovaly na svou přezkumnou funkci a nepodrobily názory ošetřujícího lékaře nezávislému přezkumu.

Stěžovatelka upozorňuje, že po rozhodnutí Nejvyššího soudu se podobnou otázkou zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 2545/17 (N 36/88 SbNU 499). Soudy tedy nemohou pouze nekriticky přijmout názory ošetřujících lékařů. V daném případě jsou uvedené důvody pro nařízení detence nedostatečné. Fakticky pak soudy přenesly svou rozhodovací činnost na lékaře, což považuje stěžovatelka za ústavněprávní exces. To je dle stěžovatelky běžným jevem, jak dokládá statistika rozhodování obvodního soudu, kterou přiložila k ústavní stížnosti, z níž vyplývají mimo jiné nepatřičné podmínky výkonu detence. Ze všech uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Ústavní soud zrušil napadená rozhodnutí.

III. Vyjádření ostatních účastníků řízení a replika stěžovatelky

12. Soudce zpravodaj postupem podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům řízení a následně dal možnost stěžovatelce k replice.

13. Nejvyšší soud odkázal na písemné odůvodnění svého rozhodnutí, které neshledal rozporným se stěžovatelčinými právy. Nadto poukázal na nepřípustnost stěžovatelčina dovolání, protože v něm nevymezila jeho důvody, přípustnost a při argumentaci se nezabývala stejnými otázkami jako odvolací soud.

14. Městský soud rovněž pouze odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, kterým podle něj nedošlo k porušení žádného ústavního práva stěžovatelky.

15. Vedlejší účastnice se stručně vyjádřila pouze k námitkám týkajícím se důvodů detence. Především nesouhlasí s argumentací stěžovatelky, dle které nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2545/17 dopadá na uvedený případ. Vedlejší účastnice spatřuje povinnost zpracování znaleckého posudku pouze v případě, kdy lékařskému posudku odporují jiné důkazy. Nadále trvá na svém názoru, že důvody nedobrovolné hospitalizace ve stěžovatelčině případě byly dány. Předložené statistiky podle vedlejší účastnice spíše poukazují na skutečnost, že vedlejší účastníci podávají návrhy pouze při splnění zákonných podmínek nedobrovolné hospitalizace.

16. Stěžovatelka následně využila svého práva k replice. V ní se neztotožňuje s vyjádřením Nejvyššího soudu, neboť je přesvědčena, že odvolacímu soudu předložila stejné právní otázky jako soudu dovolacímu. Fakt, že se k nim odvolací soud nevyslovil, nemůže znamenat nepřípustnost dovolání. K vyjádření vedlejší účastnice uvedla, že důvod detence nemohl obstát sám o sobě, tudíž bylo zbytečné vyvracet závěry lékařů jinými důkazy. Dále stěžovatelka zpochybnila existenci sebevražedných tendencí, které nejsou zmíněny ani v lékařské dokumentaci. Několik let staré úvahy o sebevraždě totiž nepovažuje za dostatečný podklad pro její nedobrovolnou hospitalizaci. Proto si stěžovatelka není vědoma, v čem spočívalo nebezpečí pro její okolí.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

17. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas 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; ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

18. Po zvážení všech výše uvedených skutečností a s přihlédnutím ke své dosavadní judikatuře dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

19. Na prvém místě Ústavní soud posoudil námitky týkající se porušení procesních ústavních práv stěžovatelky, jak to vyžaduje jím zastávaná doktrína minimalizace zásahu do

rozhodování obecných soudů [srov. nálezy ze dne 25. 9. 1997 sp. zn. III. ÚS 148/ 97 (N 113/9 SbNU 65) a ze dne 23. 11. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 28/98 (N 161/16 SbNU 185; 2/2000 Sb.); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz]. Je-li zrušujícím nálezem vytvořen nový procesní prostor pro ochranu hmotných ústavních práv uvnitř soustavy obecných soudů, pak pro ústavní posouzení rozhodnutí obecného soudu platí subsidiarita hmotněprávního vůči procesněprávnímu přezkumu [srov. nález ze dne 11. 12. 1997 sp. zn. III. ÚS 205/97 (N 159/9 SbNU 375)]. V daném případě to pak znamená, že se Ústavní soud musel nejprve zabývat námitkou neústavnosti postupu Nejvyššího soudu, který napadeným usnesením odmítl stěžovatelčino dovolání pro nepřípustnost.

20. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně konstatoval, že dojde-li k odmítnutí dovolání pro nepřípustnost, aniž by ve skutečnosti v daném případě byl deklarovaný důvod nepřípustnosti naplněn, jedná se o porušení práva dovolatele na soudní ochranu a přístup k soudu, tedy o případ *denegationis iustitiae* [srov. např. nálezy ze dne 5. 4. 2016 sp. zn. II. ÚS 1990/15 (N 59/81 SbNU 47), ze dne 19. 7. 2016 sp. zn. I. ÚS 2804/15 (N 132/82 SbNU 163), ze dne 24. 11. 2016 sp. zn. II. ÚS 1686/16 (N 222/83 SbNU 471) nebo usnesení ze dne 12. 7. 2018 sp. zn. I. ÚS 281/18]. Obdobný závěr pak přijal Ústavní soud v situacích, kdy bylo dovolání odmítnuto pro vady, kterými zjevně netrpělo [nálezy ze dne 3. 6. 2014 sp. zn. II. ÚS 3876/13 (N 113/73 SbNU 779), ze dne 19. 8. 2014 sp. zn. I. ÚS 962/14 (N 155/74 SbNU 323) nebo ze dne 9. 2. 2016 sp. zn. II. ÚS 312/15 (N 28/80 SbNU 375)].

21. Nejvyšší soud v dané věci odmítl dovolání s tím, že fakticky směřuje proti rozhodnutí o ustanovení opatrovníka. Dovolací argumentace tak nemá podle jeho názoru žádný vztah k rozhodnutí odvolacího soudu, resp. toto rozhodnutí spočívá na jiných právních otázkách, než které stěžovatelka formuluje v dovolání. Tím se odůvodnění napadeného usnesení vyčerpává.

22. Z uvedeného vyplývá, že Nejvyšší soud sám neprovedl rozbor ani obsahu rozhodnutí odvolacího soudu, ani stěžovatelčina dovolání. Měl-li tedy Ústavní soud posoudit, zda závěry rozhodnutí Nejvyššího soudu z ústavněprávního hlediska obstojí, musel porovnat, zda obsah dovolání odpovídá závěrům, ke kterým v rozhodnutí o odmítnutí dovolání dospěl Nejvyšší soud (viz též sub 26).

23. S respektem k zásadě minimalizace zásahů do pravomocí ostatních orgánů veřejné moci přitom Ústavní soud dává závěrům napadených rozhodnutí z více možných významů ten, který z ústavněprávního hlediska obstojí. Jde tak o obdobu požadavku provádění ústavně konformního výkladu právních předpisů. K tomu je ještě třeba poznamenat, že podle ustálené judikatury je nezbytné, aby účastník řízení v dovolání napadl všechny samostatné tzv. nosné důvody rozhodnutí odvolacího soudu. Dovolatel nemusí sice napadat každý právní názor obsažený v takovém rozhodnutí, vystavuje se však riziku, že ponechá stranou takový nosný důvod, který obstojí sám o sobě a „izolovaně“ postačuje k rozhodnutí, kvůli čemuž by tak dovolací přezkum ztratil praktický smysl [srov. např. nález ze dne 2. 4. 2019 sp. zn. II. ÚS 3206/17 (N 46/93 SbNU 137)]. Z tohoto hlediska tedy Ústavní soud přistoupil k hodnocení napadeného rozhodnutí odvolacího soudu ve vztahu k závěrům napadeného usnesení odvolacího soudu.

24. Předmětem rozhodnutí odvolacího soudu byl přezkum zákonnosti umístění stěžovatelky do zdravotního ústavu obsahově omezený odvolacími námitkami. Z odůvodnění napadeného usnesení městského soudu (blíže sub 7) lze dovodit, že stojí na těchto nosných důvodech:

1) rozhodnutí obvodního soudu se opírá o dostatečně zjištěný skutkový stav, který byl, s ohledem na zákonné lhůty pro daný typ rozhodování, prokázán výslechem ošetřujícího lékaře a výslechem stěžovatelky (v přímém kontaktu s vyšším soudním úředníkem);

2) pro stěžovatelčino umístění do zdravotního ústavu existovaly závažné důvody, spočívající ve zhoršení jejího psychického onemocnění (schizofrenie) a ohrožení sebe i okolí;

3) závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1974/14 ohledně zásad ústnosti a přímosti se zabývají především situací, kdy je rozhodováno o dalším držení ve zdravotním ústavu, a nikoliv převzetí. V tomto druhu řízení není nutné nařizovat jednání a není vyžadována přítomnost umístěné osoby při výslechu lékaře;
4) možnost stěžovatelky vyjádřit se před vyšším soudním úředníkem je k ochraně jejích práv dostatečná;
5) jde-li o ustanovení opatrovníka, soud nemá v zásadě důvod pochybovat o tom, že advokát bude tuto funkci vykonávat řádně. Zhodnotit kvalitu jeho práce vyžaduje delší čas. Ze skutečnosti, že opatrovník nekladl vyslýchaným žádné otázky a nepodal odvolání, nedovozuje soud pouze formální výkon této funkce. Je to právě opatrovník, který volí pro zájmy umístěné osoby nejvhodnější postup.

25. Uvedenými závěry tedy odvolací soud potvrdil zákonnost usnesení obvodního soudu ze dne 21. 9. 2016 č. j. 19 L 2644/2016-8, resp. nepřisvědčil stěžovatelčiným námitkám o jeho nezákonnosti (protiústavnosti). Toliko pro úplnost lze (i s ohledem na obsah dovolání) uvést, že odvolací soud se nikterak explicitně nevypořádal s námitkou protiprávního ustanovení opatrovníka s ohledem na vzdálenost jeho advokátní praxe (Plzeň) od sídla vedlejší účastnice (Praha). Z kontextu rozhodnutí lze nanejvýš dovodit, že dle odvolacího soudu bylo takové ustanovení opatrovníka v pořádku s ohledem na odborné postavení advokáta, které zaručuje profesionální poskytování právních služeb.

26. Ústavní soud následně přistoupil k posouzení stěžovatelčina dovolání, aby mohl přezkoumat závěr Nejvyššího soudu, že v dovolání uplatněná argumentace nemá žádný vztah k rozhodnutí odvolacího soudu, resp. že toto rozhodnutí spočívá na jiných právních otázkách, než které formuluje v dovolání stěžovatelka. Přitom Ústavní soud nikterak nehodnotí důvodnost podaného dovolání (resp. jednotlivých námitek), nýbrž s ohledem na zásadu minimalizace zásahu jej pouze rekapituluje za účelem posouzení, zda nedošlo k porušení práva na přístup k soudu.

27. V části I dovolání stěžovatelka rekapituluje průběh řízení před obecnými soudy, přičemž dovozuje, že usnesení odvolacího soudu je v rozporu s judikaturou Ústavního soudu, kterou Nejvyšší soud ve své rozhodovací činnosti doposud nereflektoval. V části II stěžovatelka tvrdí, že judikatura Nejvyššího soudu týkající se posuzování přípustnosti převzetí člověka do zdravotního ústavu je značně kusá, a existuje tak celá řada otázek, které soudy nižších stupňů posoudily nesprávně, v rozporu s judikaturou Ústavního soudu. Dále se stěžovatelka zabývá volbou opatrovníka a dohledem soudu nad jeho činností. Jako první vznáší námitku, že soud, veden motivem neúcty k lidským právům stěžovatelky, ustanovil jí pro dané řízení jako opatrovníka advokáta z Plzně, přestože se stěžovatelka nacházela v pražské nemocnici. Tento opatrovník stěžovatelce neposkytl žádné právní služby (které nutně potřebovala), dokonce se jí ani nepředstavil. Dále stěžovatelka cituje část rozhodnutí odvolacího soudu, která se otázkou činnosti opatrovníka zabývala. K tomu obsáhle cituje závěry nálezu ze dne 23. 3. 2015 sp. zn. I. ÚS 1974/14 (N 61/76 SbNU 825), který současně shrnuje závěry judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Dále cituje závěry tohoto nálezu týkající se povinnosti opatrovníků poskytovat efektivní právní služby a závěry o odpovědnosti soudů za hájení oprávněných zájmů ze strany ustanovených opatrovníků. K tomu stěžovatelka dodává, že její vůle podat odvolání byla zřejmá z její snahy sehnat si jiného advokáta, v čemž jí vedlejší účastnice dlouho bránila.

28. Následně nastoluje první právní otázku, která podle ní není v judikatuře dovolacího soudu vyřešena, tedy zda smí být opatrovníkem (takové osoby) ustanoven advokát, jehož sídlo není v dosahu zdravotního ústavu. Druhá formulovaná otázka pak je, jakým způsobem má soud dohlížet na to, zda tento opatrovník plní své povinnosti. Třetí otázkou je, zda může soudce výslechem umístěné osoby pověřit vyššího soudního úředníka (stěžovatelka to považuje za rozporné s judikaturou Ústavního soudu). Dále stěžovatelka uvádí, že odvolací

soud rezignoval na přezkum důvodů detence uvedených vedlejší účastnicí, a to přesto, že je zřejmá nedostatečnost těchto důvodů. Dovolací soud by měl dle stěžovatelky judikovat, že názor ošetřujícího lékaře musí být podroben kritickému přezkumu soudů, jak to požaduje judikatura Ústavního soudu, kterou stěžovatelka cituje (viz sub 10 a 11). Dle stěžovatelky nelze tolerovat faktické přenesení rozhodovací činnosti na lékaře.

29. Závěrem dovolání stěžovatelka shrnuje, že řízení o omezení její osobní svobody trpělo nejtěžšími procesními vadami a samotné rozhodnutí se nese v duchu naprostého pohrdání právy stěžovatelky. Soudy pouze automaticky přiznaly důvodnost návrhu vedlejší účastnice. Nakonec stěžovatelka uvedla, že tzv. nedobrovolné hospitalizace jsou významným zásahem do ústavních práv. Podmínky jejich výkonu jsou horší než podmínky výkonu trestu odnětí svobody. Poměry v zařízení vedlejší účastnice pak vyplývají i ze zpráv Kanceláře veřejného ochránce práv a Ligy lidských práv.

30. Z výše uvedeného podrobného popisu je dle Ústavního soudu zřejmé, že Nejvyšší soud posoudil stěžovatelčino dovolání v rozporu s jeho obsahem a jeho odmítnutím pro nepřípustnost porušil její právo na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

31. Stěžovatelka dle Ústavního soudu brojila proti většině nosných důvodů odvolání, jak je Ústavní soud dovodil výše, přičemž neponechala stranou žádný, který by mohl osamoceně jako důvod rozhodnutí obstát (sub 23 a 24). První nosný důvod zpochybnila v závěru dovolání, když namítla, že skutkový stav nebyl dostatečně zjištěn, neboť soud rezignoval na svou přezkumnou funkci ve vztahu k názoru ošetřujícího lékaře. Druhý nosný důvod stěžovatelka napadla tvrzením, že pro její nedobrovolnou hospitalizaci neexistovaly dostatečné důvody. To je sice námitka velmi stručná, a spíše skutkové povahy, avšak přesto míří na nosný důvod rozhodnutí obou soudů nižších stupňů, navíc spjatý s tvrzeným zásahem do její osobní svobody. Třetí nosný důvod, týkající se dopadů nálezu sp. zn. I. ÚS 1974/14 na rozsah aplikace zásady ústnosti a přímosti v daném řízení, stěžovatelka v dovolání nenapadá. Zároveň to však není takový důvod, na kterém by rozhodnutí odvolacího soudu mohlo osamoceně obstát (sub 23). Ze samotné zákonnosti vedení jiného soudního roku nikterak nevyplývá zákonnost celého řízení, jakož i hmotněprávního a skutkového posouzení věci. Čtvrtý nosný důvod stěžovatelka v dovolání výslovně napadá a žádá Nejvyšší soud, aby judikoval, že výslech umístěné osoby může provést jen soudce. Poslední (pátý) nosný důvod pak stěžovatelka napadá poukazem na judikaturu Ústavního soudu, kterou interpretuje tak, že soudy musí dbát na řádný výkon funkce ustanoveného opatrovníka a jsou za něj odpovědné. Ve spojení s citovanou judikaturou pak stěžovatelka formuluje dvě první právní otázky, dovolacím soudem dle jejího názoru neřešené. Nepřípadnou je tak i jediná konkrétní výtka Nejvyššího soudu, dle níž dovolání fakticky brojí proti usnesení o ustanovení opatrovníka. Jak vyplývá z výše uvedeného, zabýval se náležitostmi výkonu funkce opatrovníka i odvolací soud. To je ostatně zjevné i ze samotného textu dovolání, kde závěry odvolacího soudu stěžovatelka přímo cituje.

32. Ústavní soud tedy nemůže přisvědčit závěru Nejvyššího soudu, dle něhož nemá dovolací argumentace žádný vztah k rozhodnutí odvolacího soudu, resp. toto rozhodnutí spočívá na jiných právních otázkách, než které formuluje stěžovatelka v dovolání. Výše uvedený podrobný popis dokládá dle Ústavního soudu to, že dovolání brojí proti hlavním nosným důvodům rozhodnutí odvolacího soudu, zpochybňuje jejich zákonnost a formuluje dovolací otázky přinejmenším tak, že mohou (při určité intepretaci právních předpisů) tyto nosné důvody zpochybnit. Kupříkladu je zřejmé, že stěžovatelka považuje výsledek řízení za nezákonný v situaci, kdy umístěnou osobu nevyslechne přímo soudce (viz k tomu body 65 a násl. odůvodnění již citovaného nálezu sp. zn. I. ÚS 1974/14 a rovněž tam uvedenou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva) nebo kdy se umístěné osobě nedostane dostatečné právní pomoci od ustanoveného opatrovníka. Vyslovil-li odvolací soud přinejmenším nepřímo, že s takovou ústavněprávní interpretací relevantních právních

předpisů nesouhlasí, nelze její přednesení v dovolacím řízení hodnotit jako míjející se s argumentací odvolacího soudu.

33. Ústavní soud tedy uzavírá, že výše popsaný postup Nejvyššího soudu, jímž došlo k odmítnutí dovolání pro nepřípustnost, a tím i odepření přístupu k dovolacímu soudu, není ústavně přípustným způsobem odůvodněn. S ohledem na to Ústavní soud shledal, že napadené rozhodnutí Nejvyššího soudu porušuje ústavně zaručené právo stěžovatelky na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Proto bez nařizování ústního jednání, bez přítomnosti účastníků řízení podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu dospěl k závěru o porušení shora uvedeného základního práva stěžovatelky, a proto ústavní stížností napadené rozhodnutí Nejvyššího soudu podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

34. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší soud v důsledku kasačního nálezu bude posuzovat stěžovatelčino dovolání v nově otevřeném řízení, nemohl se již Ústavní soud podrobněji zabývat stěžovatelčinými námitkami proti rozhodnutí městského soudu (resp. postupu obvodního soudu), neboť by to bylo v rozporu jak se shora uvedenou zásadou minimalizace zásahu do pravomocí obecných soudů, tak se zásadou subsidiarity ústavní stížnosti podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, neboť rozhodnutí odvolacího soudu bude znovu podrobeno přezkumu Nejvyšším soudem, do jehož rozhodování nelze zasahovat. Z tohoto důvodu ústavní stížnost v této části odmítl podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu jako nepřípustnou.

Č. 132
Porušení práva na kontradiktorní řízení rozhodnutím o podmíněném propuštění z výkonu trestu odnětí svobody v neveřejném zasedání bez možnosti stěžovatele vyjádřit se (sp. zn. I. ÚS 464/19 ze dne 9. července 2019)

Na otázku možnosti podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody lze nahlížet jako na zákonem presumovaný benefit, jenž může být poskytnut odsouzenému, jen je-li zjevné, že jeho pobyt ve vězení vedl k nápravě a lze očekávat, že po propuštění nebude v trestné činnosti pokračovat. Užití tohoto dobrodiní není nárokové a automatické pro každého vězněného, a je na obecných soudech, aby posoudily všechny okolnosti konkrétního případu a rozhodly, zda důvody pro mimořádné zkrácení trestu nastaly. Jde o výjimku z obecného pravidla výkonu celého spravedlivě vyměřeného trestu, který se automaticky nezkracuje pouze slušným chováním během věznění. Není však možno při tomto procesu rezignovat na přezkum napadeného rozhodnutí v hranicích vymezených otázkou, zda v řízení předcházejícím vydání takového rozhodnutí byly dodrženy principy spravedlivého procesu garantované ustanoveními hlavy páté Listiny základních práv a svobod. I v řízení o návrhu na podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody je třeba dbát na dodržení kontradiktorních rysů řízení, mezi něž mj. patří princip rovnosti zbraní, možnost se znalostí věci vznášet argumenty ve svůj prospěch a možnost vyvracet argumenty protistrany. Mezi prvky práva na spravedlivý proces spadá i zásada *audiatur et altera pars*, jež je chápána jako povinnost soudu vytvořit prostor zaručující účastníkům řízení možnost účinně uplatňovat námitky a argumenty, které jsou způsobilé ovlivnit jeho rozhodování a s nimiž se soud musí v rozhodnutí náležitě vypořádat.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje Davida Uhlíře a soudců Tomáše Lichovníka a Vladimíra Sládečka ve věci ústavní stížnosti stěžovatele J. S., Vazební věznice P. O. BOX 84, Olomouc, zastoupeného JUDr. Petrem Dítě, LL.M., advokátem, se sídlem v Olomouci, Horní náměstí 19, proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 20. listopadu 2018 č. j. 2 To 199/2018-148, za účasti Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci a Okresního soudu v Olomouci, takto:

Usnesením Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 20. listopadu 2018 č. j. 2 To 199/2018-148 bylo porušeno právo stěžovatele zaručené v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Toto usnesení se proto ruší.

Odůvodnění

I. Řízení před obecnými soudy a argumentace stěžovatele

1. Ústavní stížností se stěžovatel domáhal zrušení shora uvedeného usnesení obecného soudu. Usnesením Okresního soudu v Olomouci ze dne 3. 10. 2018 č. j. 7 PP 13/2018-137 soud rozhodl na základě žádosti odsouzeného stěžovatele, že se stěžovatel podle § 88 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku podmíněně propouští z výkonu trestu odnětí svobody v trvání 12 let, který mu byl uložen rozsudkem Okresního soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 9. 2010 č. j. 4 T 176/2009-3395, ve znění rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 9. 2011 č. j. 4 To 538/2011-3667. Podle § 89 odst. 1 trestního zákoníku soud odsouzenému stanovil zkušební dobu podmíněného propuštění v trvání sedmi let a současně nad odsouzeným stanovil dohled a uložil mu omezení, aby ve zkušební době podmíněného propuštění podle svých sil uhradil škodu, kterou trestnou činností způsobil. Okresní soud v Olomouci své rozhodnutí o podmíněném propuštění stěžovatele na svobodu mimo jiné odůvodnil i tím, že v případě odsouzeného, a to i přes jeho trestní minulost a zdravotní stav, je pro společnost a práva poškozených výhodnější sledovat jeho chování po dobu ještě dalších pěti let poté, co by jinak bez dohledu opustil výkon trestu, neboť uloženým dohledem a povinností platit škodu poškozeným je tak lépe zajištěn smysl, účel a cíl trestního řízení a v jeho rámci adhezního řízení než ponecháním odsouzeného v této konkrétní situaci ve výkonu trestu.

2. Proti usnesení Okresního soudu v Olomouci podal státní zástupce stížnost a na základě této stížnosti Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl usnesením ze dne 20. 11. 2018 sp. zn. 2 To 199/2018, že se usnesení Okresního soudu v Olomouci zrušuje, a nově rozhodl tak, že se žádost odsouzeného o podmíněné propuštění z výkonu trestu zamítá. Své rozhodnutí o zamítnutí stížnosti Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci odůvodnil zejména tím, že i když se stěžovatel choval ve výkonu trestu řádně, má na svobodě sociální zázemí a přislíbené zaměstnání, s ohledem na četnost dosavadních odsouzení, závažný charakter trestné činnosti a skutečnost, že již jednou nevyužil dobrodiní v podobě podmíněného propuštění a páchal opakovaně trestnou činnost, nelze dospět k závěru o naplnění požadavku pozitivní prognózy jeho budoucího chování.

3. Stěžovatel v odůvodnění ústavní stížnosti zejména uvedl, že Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci mu nedal možnost vyjádřit se ke stížnosti státního zástupce proti usnesení Okresního soudu v Olomouci, jenž mu v žádosti o podmíněné propuštění vyhověl. Stížnost státního zástupce proti usnesení soudu prvního stupně, kterým bylo rozhodnuto o podmíněném propuštění z výkonu trestu odnětí svobody, nebyla stěžovateli vůbec zaslána k vyjádření a stížnostní soud poté rozhodl bez jeho účasti tak, že návrh na podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody zamítl v neveřejném zasedání, ačkoli část rozhodných důvodů jeho zamítavého rozhodnutí vychází z námitek vyjádřených státním zástupcem ve stížnosti proti usnesení soudu prvního stupně. V této souvislosti stěžovatel odkázal na ustálenou judikaturu Ústavního soudu, který v obdobných stížnostech opakovaně rozhodoval stěžovatelům vyhovujícím způsobem. Stěžovatel má rovněž za to, že krajský soud jako soud odvolací svým rozhodnutím fakticky zcela vyloučil možnost podmíněného propuštění stěžovatele, což neodpovídá zákonu, který nestanoví přísnější podmínky podmíněného propuštění ani pro odsouzené recidivisty.

II. Vyjádření účastníka řízení

4. Ústavní soud si vyžádal vyjádření účastníka řízení a zaslání příslušného spisového materiálu. Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci ve svém vyjádření uvedl, že se s námitkami stěžovatele neztotožňuje. Okresní soud ve veřejném zasedání provedl dokazování v dostatečném rozsahu včetně výslechu stěžovatele. Za této situace nepovažoval soud za

nezbytné nařizovat znovu veřejné zasedání. Spis mu byl okresním soudem předložen spolu se stížností státního zástupce dne 24. 10. 2018 a již dne 20. 11. 2018 tuto stížnost v neveřejném zasedání projednal a rozhodl o ní.

III. Posouzení věci Ústavním soudem

5. Ústavní soud ustáleně judikuje, že podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody je i při splnění zákonem stanovených podmínek zákonným institutem mimořádným, který dává soudu možnost, nikoliv však povinnost odsouzeného z výkonu trestu podmíněně propustit. Na otázku možnosti podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody nahlíží Ústavní soud jako na zákonem presumovaný benefit, jenž může být poskytnut odsouzenému, jen je-li zjevné, že jeho pobyt ve vězení vedl k nápravě a lze očekávat, že po propuštění nebude v trestné činnosti pokračovat. Užití tohoto dobrodiní není nárokové a automatické pro každého vězněného, a je na obecných soudech, aby posoudily všechny okolnosti konkrétního případu a rozhodly, zda důvody pro mimořádné zkrácení trestu nastaly. Jde o výjimku z obecného pravidla výkonu celého spravedlivě vyměřeného trestu, který se automaticky nezkracuje pouze slušným chováním během věznění. Není však možno při tomto procesu rezignovat na přezkum napadeného rozhodnutí v hranicích vymezených otázkou, zda v řízení předcházejícím vydání takového rozhodnutí byly dodrženy principy spravedlivého procesu garantované ustanoveními hlavy páté Listiny základních práv a svobod.

6. Ústavní soud se tedy zabýval stěžovatelovým tvrzením, že stížnostní soud porušil ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť zamítl jeho návrh na podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody v neveřejném zasedání a nedal mu možnost vyjádřit se ke stížnosti státního zástupce proti usnesení Okresního soudu v Olomouci, jenž mu v žádosti o podmíněné propuštění vyhověl. Podle uvedeného článku má každý právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Ústavní soud již několikrát zdůraznil, že i v řízení o návrhu na podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody je třeba dbát na dodržení kontradiktorních rysů řízení, mezi něž mj. patří princip rovnosti zbraní, možnost se znalostí věci vznášet argumenty ve svůj prospěch a možnost vyvracet argumenty protistrany. V této souvislosti lze připomenout např. závěry rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 11. 1988 ve věci *Brogan a ostatní proti Velké Británii*, stížnost č. 11209/84. Evropský soud pro lidská práva ve své konstantní judikatuře uvádí, že „pojem spravedlivého procesu zahrnuje také právo na kontradiktorní řízení, podle kterého musí mít účastníci příležitost nejen předložit každý důkaz nutný k tomu, aby obhájili svá tvrzení, ale také musí být seznámeni s každým důkazem nebo stanoviskem, jejichž účelem je ovlivnit rozhodování soudu, a musí mít možnost se k nim vyjádřit“ (srov. rozhodnutí ve věci *Kysilková a Kysilka proti České republice* ze dne 10. 2. 2011, stížnost č. 17273/03, nebo rozhodnutí ve věci *Krčmář a ostatní proti České r*epublice ze dne 3. 3. 2000, stížnost č. 35376/97).

7. Ústavní soud rovněž opakovaně připomíná, že mezi prvky práva na spravedlivý proces spadá i zásada *audiatur et altera pars*, jež je chápána jako povinnost soudu vytvořit prostor zaručující účastníkům řízení možnost účinně uplatňovat námitky a argumenty, které jsou způsobilé ovlivnit jeho rozhodování a s nimiž se soud musí v rozhodnutí náležitě vypořádat. Vytvoření prostoru pro účinné vznesení námitek v kontradiktorním schématu řízení totiž nejlépe zajišťuje ochranu základních práv; institucionálně zaručená možnost dotčených osob návrhy a námitkami účinně participovat na soudním procesu přitom patří mezi elementární pravidla soudního řešení sporů.

8. Jelikož Ústavní soud neměl důvod odchýlit se v projednávané věci od shora citovaných právních závěrů, shledal v postupu Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci porušení ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť

stížnostní soud rozhodl o zamítnutí návrhu na podmíněné propuštění v neveřejném zasedání, aniž by stěžovatele předem seznámil s druhou procesní stranou vznesenými tvrzeními věcnými i právními a poskytl mu příležitost se k nim vyjádřit a případně i navrhnout důkazy svědčící v jeho prospěch.

9. Pokud jde o samotné odůvodnění usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci a názor tohoto soudu na to, proč nelze stěžovateli vyhovět a podmíněně jej propustit, tyto nebyly s ohledem na výše zjištěné porušené základní právo stěžovatele předmětem posouzení. Nelze předjímat, co v dalším řízení vyjde najevo, a Ústavnímu soudu, jenž dodržuje zásadu subsidiarity ústavní stížnosti, tedy takové úvahy v tomto stadiu nepřísluší. K řádnému posouzení celé věci bude dán prostor po vrácení věci stížnostnímu soudu, jenž před novým rozhodnutím musí dát stěžovateli možnost věcně oponovat námitkám státního zástupce.

IV. Závěr

10. Z uvedených důvodů bylo ústavní stížnosti vyhověno v souladu s § 82 odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Č. 133
Trestní odpovědnost právnické osoby podle § 241 trestního zákoníku a zrušení výroku o trestu bez vypořádání se s napadeným výrokem o vině (sp. zn. I. ÚS 448/19 ze dne 16. července 2019)

I. Pokud naplní podmínky účinné lítosti jiná osoba, než která spadá do některé z kategorií osob vymezených v § 8 odst. 1 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, popř. pokud tyto podmínky naplní osoba, která do některé z těchto kategorií náleží, avšak nejedná jménem právnické osoby nebo za ni, nemohou být naplněny podmínky účinné lítosti u trestně odpovědné právnické osoby.

II. Výrok o trestu je závislý na existenci výroku o vině, a není tedy možné, aby Nejvyšší soud zrušil samostatně jen výrok o trestu, aniž by se jakkoliv vypořádal s napadeným výrokem o vině.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Davida Uhlíře a soudců Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj) a Tomáše Lichovníka o ústavní stížnosti stěžovatelky HEAVY MACHINERY SERVICES, a. s., se sídlem České Velenice, Jana Pernera 159, zastoupené JUDr. Miroslavem Tenklem, advokátem, se sídlem Praha 3, Sudoměřská 6, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 11. 2018 č. j. 4 Tdo 1368/2018-49, rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 6. 2018 č. j. 4 To 89/2018-2399, rozsudku Okresního soudu v Lounech ze dne 12. 12. 2017 č. j. 15 T 84/2016-2271 a veškerým dalším rozhodnutím, která na uvedená rozhodnutí navazují či z nich vycházejí, ve spojení s návrhem na zrušení ustanovení § 9 odst. 3 věty první zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 14. 11. 2018 č. j. 4 Tdo 1368/2018-49 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a čl. 40 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 11. 2018 č. j. 4 Tdo 1368/2018-49 a všechna další rozhodnutí na ně obsahově navazující, pozbyla-li vzhledem ke změně, k níž došlo jeho zrušením, podkladu, zejména rozsudek Okresního soudu v Lounech ze dne 5. 3. 2019 č. j. 15 T 84/2016-2599, se zrušují.

III. Ve zbývající části se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I.

1. Stěžovatelka navrhuje, aby Ústavní soud zrušil v záhlaví uvedený rozsudek Okresního soudu v Lounech, kterým byla uznána vinnou ze spáchání zločinu neodvedení daně, pojistného na sociální zabezpečení a podobné povinné platby podle § 241 odst. 1 a 3 trestního zákoníku, za což byla odsouzena k peněžitému trestu v celkové výši 500 000 Kč.

Dále navrhuje zrušení označeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, kterým bylo zamítnuto její odvolání. Navrhuje rovněž zrušení usnesení Nejvyššího soudu, jímž byl na základě jejího dovolání zrušen jednak označený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, a to ve výroku o zamítnutí jejího odvolání proti výroku o trestu z uvedeného rozsudku Okresního soudu v Lounech, a jednak označený rozsudek Okresního soudu v Lounech ve výroku o trestu. Navrhuje i zrušení veškerých dalších rozhodnutí, která na uvedená rozhodnutí navazují či z nich vycházejí. Navrhuje také zrušení ustanovení § 9 odst. 3 věty první zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o trestní odpovědnosti právnických osob“).

2. Podle stěžovatelky došlo vydáním napadeného rozhodnutí k zásahu do jejích práv podle čl. 8 odst. 2, čl. 36 odst. 1, čl. 39 a čl. 40 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II.

3. Stěžovatelka namítá, že dovolací soud ve výroku napadeného usnesení pominul zbývající část jejího dovolání směřující proti části výroku napadeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, jímž bylo zamítnuto její odvolání ve vztahu k výroku o vině zahrnutému do napadeného rozsudku nalézacího soudu. Nejvyšší soud se tak podle jejího názoru ve výroku napadeného usnesení nevypořádal s otázkou viny, přičemž odkazuje na nález sp. zn. IV. ÚS 1272/18 (N 123/90 SbNU 83).

4. Stěžovatelka dále uvádí, že v době, ve které podle odsuzujícího rozsudku neplatila za své zaměstnance povinné odvody, a dopouštěla se tedy trestného činu neodvedení daně, pojistného na sociální zabezpečení a podobné povinné platby podle § 241 trestního zákoníku, se již fakticky nacházela v úpadku. Z tohoto důvodu tak nemohla odvody zaplatit, neboť by tím zvýhodnila příjemce odvodů na úkor jiných svých věřitelů, čímž by se dopustila trestného činu zvýhodnění věřitele podle § 223 trestního zákoníku. Neměla totiž dostatek peněz, aby pohledávky ostatních věřitelů uspokojila ve stejném poměru jako příjemce odvodů.

5. V této souvislosti poukazuje na judikaturu Nejvyššího soudu, konkrétně na usnesení sp. zn. 5 Tdo 1500/2014 a 8 Tdo 316/2012, která podle ní podporují její právní názor. Upozorňuje, že i Nejvyšší soud na s. 17 napadeného usnesení odkazoval na svůj rozsudek uveřejněný pod č. 30/2001 Sb. rozh. tr., z něhož vyplývá, že pokud insolventní zaměstnavatel nemá dost peněz na uspokojení svých věřitelů, je povinen je uspokojit poměrně, přičemž zvýhodní-li některého z věřitelů na úkor příjemce odvodů, nelze jeho jednání posoudit jako trestný čin neodvedení daně, ale v úvahu přichází kvalifikace za trestný čin zvýhodnění věřitele. Za překvapující proto považuje závěr Nejvyššího soudu, že jednání stěžovatelky by bylo možno posoudit jako trestný čin zvýhodnění věřitele (kdyby ovšem právnická osoba mohla být za takový trestný čin odpovědná), neboť vyplácela mzdy svým zaměstnancům v plné výši, ale zároveň že je bezpředmětné zjišťovat, zda se soudy zabývaly otázkou úpadku stěžovatelky. Stěžovatelka poukazuje též na rozdílnou argumentaci státních zástupců Nejvyššího státního zastupitelství v její věci a ve věci vedené před dovolacím soudem pod sp. zn. 5 Tdo 1122/2017 a uvádí, že Nejvyšší soud zcela pominul její dupliku, v níž na tento selektivní přístup Nejvyššího státního zastupitelství upozorňovala. Z uvedeného dovozuje, že Nejvyšší soud klíčovou právní otázku vyhodnotil chybně a především naprosto odlišně od své předchozí rozhodovací praxe, aniž by toto odlišné hodnocení jakkoliv vysvětlil.

6. Stěžovatelka rovněž upozorňuje na skutečnost, že v letech 2011 a 2012 policejní orgán zajistil v jiné trestní věci částku 39 milionů Kč a až dne 8. 11. 2016 došlo ke zrušení zajištění těchto finančních prostředků. Má za to, že tímto postupem bylo potvrzeno, že zajištění peněz bylo skutečně bezdůvodné, přičemž z těchto peněz mohla odvody za své zaměstnance uhradit již v době splatnosti. Po zahájení insolvenčního řízení však již odvody uhradit nemohla, neboť byla a doposud je zákonem a předběžným opatřením soudu omezena

v nakládání se svým majetkem. Zdůrazňuje, že insolvenční správce a insolvenční soud odmítli udělit souhlas s úhradou odvodů, protože by příjemci odvodů byli zvýhodněni na úkor ostatních věřitelů, a došlo by tak ke spáchání trestného činu zvýhodnění věřitele.

7. V souvislosti se závěrem Nejvyššího soudu, že není třeba zkoumat otázku jejího úpadku, stěžovatelka brojí proti jeho argumentu, že v řízení nebylo možno provést důkaz účetnictvím stěžovatelky, neboť účetnictví nebylo vydáno. Zdůrazňuje, že povinnost dokazování leží na orgánech činných v trestním řízení, které mají dostatek právních nástrojů k tomu, aby si i proti její vůli opatřily potřebné důkazy, a že veškeré relevantní podklady byly předloženy insolvenčnímu soudu, který z nich dovodil závěr o existenci úpadku stěžovatelky.

8. Stěžovatelka odmítá argumentaci Nejvyššího soudu ohledně splatnosti odvodů za období od 1. 10. 2013 do 21. 10. 2013. Povinnost zaplatit tyto odvody jí měla vzniknout v říjnu 2013, ale odvody byly ze zákona splatné až v listopadu 2013, přičemž však 21. 10. 2013 bylo zahájeno insolvenční řízení, takže podle jejího názoru z ustanovení § 111 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), vyplýval zákaz uspokojovat pohledávky vzniklé před zahájením insolvenčního řízení. Podle Nejvyššího soudu měla stěžovatelka možnost platit dlužné odvody poměrně, což by však podle ní nutně vedlo k tomu, že by v typické insolvenční věci předluženého dlužníka v jeho majetkové podstatě nezbylo po zahájení insolvenčního řízení nic. Má za to, že výkladem jiného než insolvenčního zákona (tj. výkladem trestního zákoníku) nelze dovozovat, že poměrným neuspokojením pohledávek vzniklých před zahájením insolvenčního řízení lze po zahájení takového řízení spáchat trestný čin.

9. Stěžovatelka dále předestírá otázku přičitatelnosti jednání obviněného R. R., jehož protiprávní jednání jí bylo přičteno podle § 8 a 9 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob. Poukazuje na to, že v průběhu trestního stíhání R. R. dlužné odvody uhradil, čímž zanikla trestnost jeho jednání účinnou lítostí podle § 242 trestního zákoníku, takže byl zproštěn obžaloby, avšak stěžovatelka nikoli. Takovou situaci pokládá za nespravedlivou, neboť protiprávní jednání R. R. jí bylo přičítáno k tíži, zatímco jeho projev účinné lítosti již jí ku prospěchu přičítán nebyl. Má za to, že od okamžiku zaplacení odvodů již neexistovalo žádné trestněprávně relevantní jednání fyzické osoby, jež by jí bylo možno přičítat, a poukazuje na to, že již nemá možnost dosáhnout zániku trestnosti stejným způsobem, protože uhrazené odvody již podruhé zaplatit nelze. Zatímco tedy stěžovatelka nese jak trestněprávní odpovědnost, tak odpovědnost civilněprávní (za dluh odpovídající pohledávce R. R. na vydání bezdůvodného obohacení), R. R. není ani trestně odpovědný, ani jej netíží úhrada dlužných odvodů, neboť odpovídající částku může inkasovat od stěžovatelky z titulu bezdůvodného obohacení. V této souvislosti připomíná nález sp. zn. I. ÚS 563/11 (N 186/67 SbNU 241) a na jeho základě vyjadřuje přesvědčení, že výklad ustanovení § 8 a 9 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, k němuž dospěly trestní soudy, je přepjatě formalistický. V návaznosti na to stěžovatelka navrhuje zrušení ustanovení § 9 odst. 3 věty první zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, neboť jazykový výklad tohoto ustanovení vybízí k výše popsané zjevně nespravedlivé interpretaci.

III.

10. Okresní soud v Lounech ve svém vyjádření uvedl, že se vyjadřovat nebude, neboť trestní řízení není dosud skončeno, a omezil se na konstatování, že rozhodnutím trestních soudů nebyla porušena ústavní práva stěžovatelky. Připojil se však k návrhu stěžovatelky na zrušení § 9 odst. 3 věty první zákona o trestní odpovědnosti právnických osob s tím, že je-li jednání určité fyzické osoby právnické osobě přičítáno k tíži, musí být jednání téže fyzické osoby, které má za následek zánik trestnosti činu, přičítáno této právnické osobě k dobru. Právní úpravu tak tento soud považuje za asymetrickou, nezohledňující skutečnost, že právnická osoba je uměle vytvořený, samostatně vystupující subjekt.

11. Krajský soud v Ústí nad Labem sdělil, že nepovažuje za potřebné se k ústavní stížnosti vyjadřovat, s tím, že vše podstatné k věci uvedl v odůvodnění svého napadeného rozsudku.

12. Nejvyšší soud ve svém vyjádření uvedl, že se v napadeném usnesení vypořádal se všemi námitkami stěžovatelky, a na tyto své závěry odkázal. Konstatoval, že stěžovatelka měla dostatek finančních prostředků na úhradu daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků a pojistného na sociální a zdravotní pojištění, avšak tyto platby ani částečně neodváděla. Nejvyšší soud dále uvedl, že dupliku stěžovatelky obdržel až po svém rozhodnutí. Navrhl, aby byla ústavní stížnost odmítnuta jako zjevně neopodstatněná, neboť nelze mít za to, že by napadeným rozhodnutím Nejvyššího soudu mohla být porušena ústavní práva stěžovatelky.

13. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat obdržená vyjádření stěžovatelce k replice, neboť neobsahovala žádné nové závažné skutečnosti nebo argumentaci, které by měly vliv na posouzení věci. Nadto z materiálního hlediska nelze přehlížet skutečnost, že Ústavní soud ústavní stížnosti zčásti vyhověl.

IV.

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

V.

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

16. Ústavní soud předesílá, že posuzoval ústavní stížnost z hlediska kompetencí daných mu Ústavou, tj. z pozice soudního orgánu ochrany ústavnosti, který není další instancí v systému všeobecného soudnictví, není soudem nadřízeným ostatním soudům ani jiným orgánům veřejné moci a jako takový je oprávněn do jejich rozhodovací pravomoci zasahovat pouze za předpokladu, že nepostupují v souladu s principy obsaženými v hlavě páté Listiny.

17. Ústavní soud dále připomíná, že výklad a aplikaci předpisů podústavního práva lze hodnotit jako protiústavní, jestliže nepřípustně postihují některé ze základních práv a svobod, případně pomíjí možný výklad jiný, ústavně konformní, nebo jsou výrazem zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů výkladu, který je v soudní praxi respektován, resp. odpovídá všeobecně akceptovanému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů, případně jsou v extrémním rozporu s požadavky věcně přiléhavého a rozumného vypořádání posuzovaného právního vztahu či v rozporu s obecně sdílenými zásadami spravedlnosti [srov. kupř. nález sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471)].

18. Ústavní soud může jen zčásti přisvědčit námitkám stěžovatelky týkajícím se povinných odvodů za její zaměstnance v období od 1. 10. 2013 do 21. 10. 2013. Nejvyšší soud v napadeném usnesení (srov. č. l. 18–19) uvedl, že dlužník je oprávněn plnit své dluhy (dodrží-li zásady insolvenčního řízení uvedené v § 5 insolvenčního zákona) i po zahájení insolvenčního řízení (k němuž došlo právě 21. 10. 2013), a zdůraznil, že po zahájení insolvenčního řízení nedošlo ke změně dispozičního oprávnění stěžovatelky s majetkovou podstatou. Nelze se však spokojit jen s vyřešením otázky, komu v které fázi insolvenčního řízení náleželo dispoziční oprávnění. Dlužník je po zahájení insolvenčního řízení limitován

v nakládání s majetkovou podstatou též mezemi stanovenými v § 111 odst. 1 a 2 insolvenčního zákona, což Nejvyšší soud zřejmě nevzal v úvahu. Pokud by bylo dlužníku po zahájení insolvenčního řízení umožněno plnit svým věřitelům dluhy poměrně podle své úvahy, nad rámec obvyklého hospodaření, byl by zcela potlačen význam a účel přezkoumání pohledávek insolvenčním správcem a insolvenčním soudem, omezen význam popěrného práva věřitelů, rozlišení mezi jednotlivými druhy pohledávek a způsobu jejich uspokojování v insolvenčním řízení.

19. Ústavní soud se ztotožňuje s názorem, který trestní soudy zaujaly k otázce, zda v důsledku uhrazení dlužných odvodů ze strany R. R. (jehož jednání bylo stěžovatelce přičítáno při vyvození její trestní odpovědnosti) nedošlo podle § 242 trestního zákoníku také k zániku trestnosti jejího činu. Nejvyšší soud v napadeném usnesení (srov. č. l. 19–20) uvedl, že ke splnění podmínek, které zákon k institutu účinné lítosti stanovuje, je zároveň vyžadováno, aby právnická osoba jako samostatný subjekt práva tyto podmínky sama svým jednáním naplnila. Poukázal na to, že R. R. již v době, kdy odvody uhradil (v březnu 2017), nebyl v postavení osoby, jejíž jednání lze podle § 8 odst. 1 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob stěžovatelce přičítat.

20. Ústavní soud tento výklad aprobuje a připomíná, že z hlediska trestní odpovědnosti představují právnická osoba a osoba fyzická, jejíž jednání lze právnické osobě přičítat, samostatné subjekty. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob tuto skutečnost zdůrazňuje v podobě zásady souběžné a nezávislé trestní odpovědnosti právnických osob vyjádřené v § 9 odst. 3 větě první, podle které trestní odpovědností právnické osoby není dotčena trestní odpovědnost fyzických osob uvedených v § 8 odst. 1 a trestní odpovědností těchto fyzických osob není dotčena trestní odpovědnost právnické osoby. Tato zásada platí nejen při vyvozování trestní odpovědnosti, ale i při jejím zániku, např. v důsledku účinné lítosti nebo promlčení (srov. ŠÁMAL, P., DĚDIČ, J., GŘIVNA, T., PÚRY, F., ŘÍHA, J. Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 261).

21. Jestliže tedy došlo k zániku trestní odpovědnosti fyzické osoby, jejíž jednání bylo právnické osobě přičítáno, neznamená to, že by bez dalšího došlo i k zániku trestní odpovědnosti právnické osoby. Tento názor podporuje i odborná literatura, z níž vyplývá, že pokud naplní podmínky účinné lítosti jiná osoba, než která spadá do některé z kategorií osob vymezených v § 8 odst. 1 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, popř. pokud tyto podmínky naplní osoba, která do některé z těchto kategorií náleží, avšak nejedná jménem právnické osoby nebo za ni, nemohou být naplněny podmínky účinné lítosti u trestně odpovědné právnické osoby (srov. ŠÁMAL, P., DĚDIČ, J., GŘIVNA, T., PÚRY, F., ŘÍHA, J., citované dílo, s. 310).

22. Uvedený výklad Ústavní soud nepovažuje za formalistický a poukazuje na obecný princip, podle kterého je třeba u každé z více osob, které se účastnily na trestném činu, posuzovat podmínky účinné lítosti samostatně. Splní-li tedy podmínky účinné lítosti jen jeden z více pachatelů (spolupachatelů), zaniká jen jeho trestní odpovědnost, ale neprospívá to ostatním pachatelům, kteří nesplnili podmínky účinné lítosti (srov. č. 11/1980 Sb. rozh. tr.). Proto i v případě, kdy by podmínky účinné lítosti podle § 242 trestního zákoníku splnila stěžovatelka dříve, než tak učinil (v tu dobu obviněný) R. R., nemohlo by to R. R. prospívat a jeho trestní odpovědnost by tímto způsobem nemohla zaniknout.

23. Jestliže stěžovatelka v této souvislosti poukazuje na to, že nemohla dlužné odvody uhradit a dosáhnout tak zániku trestnosti, neboť až do 8. 11. 2016 jí byla v jiné trestní věci zajištěna částka 39 milionů Kč a po zahájení insolvenčního řízení insolvenční správce a insolvenční soud odmítli udělit souhlas s úhradou odvodů, Ústavní soud k tomu uvádí, že objektivní nemožnost splnit podmínky účinné lítosti (typicky právě v podobě nedostatku finančních prostředků) nemůže mít vliv na závěr o trestní odpovědnosti. Ústavní soud dále

odkazuje na odůvodnění napadeného usnesení Nejvyššího soudu (č. l. 19), kde byly vysvětleny další důvody, proč zajištění peněžních prostředků stěžovatelky nemohlo být z hlediska splnění podmínek účinné lítosti podle § 242 trestního zákoníku významné. Nejvyšší soud na tomto místě také připomněl, že snaha stěžovatelky uhradit dlužné odvody byla promítnuta do uloženého trestu, kdy k této skutečnosti přihlédl již soud prvního stupně.

24. V souvislosti s otázkou, zda uhrazení dlužných odvodů ze strany R. R. mělo mít za důsledek také zánik její trestní odpovědnosti, stěžovatelka navrhla zrušení ustanovení § 9 odst. 3 věty první zákona o trestní odpovědnosti právnických osob. Argumentovala přitom v podstatě jen tím, že jazykový výklad tohoto ustanovení vybízí ke zjevně nespravedlivé interpretaci, k níž trestní soudy přistoupily. Ústavní soud však tento návrh nevyhodnotil jako důvodný.

25. Jak již bylo vysvětleno, výklad trestních soudů týkající se této otázky (podporovaný i odbornou literaturou) nelze považovat za formalistický a odpovídá i obecným principům posuzování splnění podmínek účinné lítosti u osob podílejících se na daném trestném činu. Ústavní soud dále připomíná, že v minulosti již několikrát konstatoval, že mu v zásadě samo o sobě nepřísluší, aby posuzoval šíři hranic trestněprávní kriminalizace určitých typů jednání, nemá-li dublovat nebo suplovat ústavní roli zákonodárného orgánu [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/2000 (N 31/21 SbNU 273; 127/2001 Sb.) a sp. zn. I. ÚS 631/05 (N 205/43 SbNU 289)]. Tento postoj je třeba zaujmout právě i k zásadě souběžné a nezávislé trestní odpovědnosti právnických osob vyjádřené v § 9 odst. 3 větě první zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, přičemž lze dodat, že tato právní úprava vychází z uplatněného modelu pravé trestní odpovědnosti právnické osoby a není v rámci trestního práva evropských zemí ojedinělá (blíže viz např. ŠÁMAL, P., DĚDIČ, J., GŘIVNA, T., PÚRY, F., ŘÍHA, J., citované dílo, s. 310).

26. Ústavní soud však jako opodstatněnou vyhodnotil námitku stěžovatelky, že Nejvyšší soud ve výroku napadeného usnesení pouze zrušil napadené rozsudky Okresního soudu v Lounech a Krajského soudu v Ústí nad Labem ve výroku o trestu ve vztahu ke stěžovatelce a pominul zbývající část jejího dovolání proti výroku o vině. Z odůvodnění napadeného usnesení Nejvyššího soudu lze sice dovozovat, že zaujal vůči námitkám stěžovatelky směřujícím proti výroku o vině negativní postoj, avšak nijak toto stanovisko nepromítl do výroku svého rozhodnutí, tzn. že nerozhodl o tom, že ve zbylé části se dovolání stěžovatelky odmítá či zamítá. Z vyžádaného trestního spisu, ale i z napadeného usnesení Nejvyššího soudu přitom vyplývá, že stěžovatelka ve svém dovolání brojila nejen proti výroku o trestu rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem a rozsudku Okresního soudu v Lounech, ale proti celým rozsudkům nalézacího a odvolacího soudu.

27. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 1272/18, kterého se stěžovatelka dovolává, Ústavní soud konstatoval, že výrok o trestu je závislý na existenci výroku o vině, a není tedy možné, aby Nejvyšší soud zrušil samostatně jen výrok o trestu, aniž by se jakkoliv vypořádal s napadeným výrokem o vině. Otázka viny zůstává v takovém případě po rozhodnutí dovolacího soudu otevřená a zakládá právní nejistotu. Jelikož stejná situace nastala i v nyní projednávaném případě, není ji možné řešit jinak než zrušením napadeného usnesení Nejvyššího soudu, který nově rozhodne o vině i trestu.

28. Ústavní soud musel přisvědčit rovněž námitce stěžovatelky, že trestní soudy nevěnovaly pozornost otázce, zda se stěžovatelka v době činu, za nějž byla odsouzena, fakticky nacházela v úpadku. Z judikatury, na kterou stěžovatelka odkazuje (konkrétně z rozsudku Nejvyššího soudu publikovaného pod č. 30/2001 Sb. rozh. tr., z usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 316/2012 a zejména z usnesení sp. zn. 5 Tdo 1500/2014), se podává, že pokud se daná osoba nachází ve stavu úpadku, může být vyloučena právní kvalifikace jejího skutku jako trestného činu neodvedení daně, pojistného na sociální zabezpečení a podobné povinné platby podle § 241 trestního zákoníku.

29. Z uvedeného je zřejmé, že otázka možné existence úpadku stěžovatelky v době stíhaného skutku je významná z hlediska přičítání trestní odpovědnosti za trestný čin neodvedení daně, pojistného na sociální zabezpečení a podobné povinné platby podle § 241 trestního zákoníku. Nejvyšší soud však v napadeném usnesení jednak konstatoval, že existence úpadku stěžovatelky, coby reálného ekonomického stavu dlužníka, blíže zkoumána nebyla (srov. č. l. 16), a dále uvedl, že je zcela bezpředmětné, že úpadek stěžovatelky nebyl zkoumán, neboť se v inkriminované době nemohla dopustit trestného činu zvýhodnění věřitele podle § 223 trestního zákoníku (což vyplývalo z § 7 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob ve znění účinném do 30. 11. 2016). Takové odůvodnění však podle názoru Ústavního soudu nemůže obstát, neboť nemožnost činit stěžovatelku (vzhledem k tehdejší právní úpravě) odpovědnou za trestný čin zvýhodnění věřitele nemá žádný přímý vliv na otázku její trestní odpovědnosti za trestný čin neodvedení daně, pojistného na sociální zabezpečení a podobné povinné platby.

30. Nejvyšší soud v napadeném usnesení zdůraznil, že stěžovatelka měla v inkriminované době dostatek prostředků, aby vyplácela svým zaměstnancům mzdy v plné výši (srov. č. l. 16–17). Z této skutečnosti však samo o sobě nelze dovozovat, zda, resp. v jakém poměrném rozsahu byla stěžovatelka povinna odvádět za zaměstnance povinné platby, pokud skutečně byla v úpadku.

31. Ústavní soud se zabýval i přístupem trestních soudů, které neprovedly důkaz v podobě účetnictví stěžovatelky mimo jiné s odůvodněním, že toto účetnictví nebylo stěžovatelkou vydáno (srov. č. l. 16 napadeného usnesení Nejvyššího soudu). Stěžovatelka v postavení obviněné totiž nebyla povinna účetnictví vydat, a to s ohledem na zásadu *nemo tenetur se ipsum accusare* [srov. zejména nález sp. zn. II. ÚS 255/05 (N 128/37 SbNU 623)], tudíž jí nevydání účetnictví žádným způsobem nemohlo být přičítáno k tíži. Je povinností orgánů činných v trestním řízení, aby náležitě objasnily skutkový stav v rozsahu potřebném pro rozhodnutí (srov. § 2 odst. 5 trestního řádu). Jejich snaha o objasnění reálné ekonomické situace stěžovatelky nemusela být omezena pouze na výzvu k vydání účetnictví a mohla být naplněna využitím dalších zákonných prostředků. Jestliže stěžovatelka řádně splnila své povinnosti vyplývající z § 210 a 211 insolvenčního zákona, lze její obhajobu ověřit z údajů zjištěných v insolvenčním řízení.

32. Ústavní soud zdůrazňuje, že nikterak nepředjímá, zda stěžovatelka může být uznána vinnou ze spáchání trestného činu neodvedení daně, pojistného na sociální zabezpečení a podobné povinné platby podle § 241 trestního zákoníku, popř. v jakém rozsahu za něj může být odpovědná. Ústavní soud zejména není povolán k tomu, aby v dané situaci řešil otázku, zda se stěžovatelka v době stíhaného skutku skutečně nacházela ve stavu úpadku, neboť jde o skutkovou otázku, kterou musí zodpovědět trestní soudy na základě provedeného dokazování. Tato skutková otázka však bude pro závěr o trestní odpovědnosti stěžovatelky významná pouze tehdy, pokud soud vyjde z úvahy, že přítomnost či nepřítomnost stavu úpadku je významná pro posouzení trestní odpovědnosti za trestný čin podle § 241 trestního zákoníku.

33. Ústavní soud ani nepopírá, že trestní soudy mohou zaujmout jiný právní názor ohledně vlivu existence úpadku na trestní odpovědnost za trestný čin podle § 241 trestního zákoníku, než který vyplývá z výše citované judikatury Nejvyššího soudu [srov. např. nálezy sp. zn. III. ÚS 1687/17 (N 155/86 SbNU 577), sp. zn. II. ÚS 2571/16 (N 214/83 SbNU 391) či sp. zn. II. ÚS 387/18 (N 138/90 SbNU 259)]. Taková výrazná změna právního názoru by však musela být podrobně a racionálně odůvodněna, stejně jako případný závěr, že uvedená judikatura z určitých důvodů na případ stěžovatelky nedopadá. Dosavadní odůvodnění obsažené v napadeném usnesení Nejvyššího soudu je třeba považovat za nedostatečné, zejména proto, že se v něm nevypořádal s judikaturou, na niž stěžovatelka odkazovala. Jestliže Nejvyšší soud ve svém vyjádření uvedl, že dupliku stěžovatelky, jež obsahovala

významnou argumentaci týkající se právního posouzení stíhaného skutku, obdržel až po svém rozhodnutí, bude mít nyní příležitost na tuto argumentaci podrobně reagovat.

34. Ústavní soud, veden doktrínou minimalizace svých zásahů do činnosti orgánů veřejné moci, přistoupil toliko ke zrušení napadeného usnesení Nejvyššího soudu a rozhodnutí, která na něj navazují (viz dále), zejména právě proto, že připouští možnost racionálního vypořádání argumentace stěžovatelky ze strany Nejvyššího soudu, a to včetně možného odklonu od dosavadní judikatury týkající se odpovědnosti osoby nacházející se v úpadku za trestný čin neodvedení daně, pojistného na sociální zabezpečení a podobné povinné platby podle § 241 trestního zákoníku. Bude tedy věcí Nejvyššího soudu, aby pozorněji zvážil výše popsané okolnosti a aby buď podrobně vysvětlil, že tyto okolnosti nemohou mít vliv na trestní odpovědnost stěžovatelky za uvedený čin, anebo aby vyhověl dovolání stěžovatelky i v otázce viny a přistoupil ke zrušení napadených rozhodnutí nalézacího a odvolacího soudu právě i ve výroku o vině. V současné situaci však Ústavní soud stížnost proti napadenému rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 6. 2018 č. j. 4 To 89/2018-2399 a rozsudku Okresního soudu v Lounech ze dne 12. 12. 2017 č. j. 15 T 84/2016-2271, jakož i návrh na zrušení ustanovení § 9 odst. 3 věty první zákona o trestní odpovědnosti právnických osob posoudil jako zjevně neopodstatněné.

35. Stěžovatelka v ústavní stížnosti navrhla mj. zrušení veškerých dalších rozhodnutí, která navazují na napadená rozhodnutí Okresního soudu v Lounech, Krajského soudu v Ústí nad Labem a Nejvyššího soudu nebo z těchto rozhodnutí vycházejí. Vzhledem k tomu, že napadeným usnesením Nejvyššího soudu byla věc ve výroku o trestu vrácena Okresnímu soudu v Lounech k novému rozhodnutí a tento soud rozsudkem ze dne 5. 3. 2019 č. j. 15 T 84/2016-2599 při nezměněném výroku o vině nově rozhodl o trestu, je i tento rozsudek, případně další navazující rozhodnutí, zatížen stejnou vadou jako usnesení dovolacího soudu. Ústavní soud tedy musel přistoupit i ke zrušení uvedeného rozsudku a případných dalších navazujících rozhodnutí (srov. nález sp. zn. IV. ÚS 1272/18), neboť tato rozhodnutí zrušením napadeného usnesení Nejvyššího soudu ztrácí svůj podklad.

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

Č. 134
Posuzování vlivů prioritních staveb na životní prostředí (EIA)
(sp. zn. Pl. ÚS 44/18 ze dne 17. července 2019; 225/2019 Sb.)

Zvláštní postup podle § 23a zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, podle kterého nemusí u tzv. prioritních dopravních záměrů znovu proběhnout celý proces posuzování vlivů záměru na životní prostředí – Environmental Impact Assessment („EIA"), včetně aktivní účasti dotčené veřejnosti, za účelem vydání závazného stanoviska podle uvedeného zákona, nýbrž postačí existující souhlasné stanovisko podle předchozí právní úpravy při splnění dalších podmínek vymezených napadeným ustanovením, neporušuje dělbu moci, požadavek na obecnost zákona ani právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35, příp. ani práva občanů podílet se na správě věcí veřejných podle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a v důsledku není v rozporu s ústavním pořádkem.

Napadené ustanovení splňuje kritérium obecnosti zákona; stanoví tři obecné podmínky jeho aplikace a naplnění podmínky čtvrté – vymezení konkrétních staveb – ponechává nařízení vlády. Napadenou právní úpravou není zasaženo do moci výkonné ani soudní; legislativa nestanovila konkrétní prioritní dopravní záměry a příslušné orgány mohou posoudit naplnění zákonem obecně vymezených podmínek.

Ojedinělá, výjimečná a územně a časově podmíněná napadená právní úprava má vést k nezpomalení procesu realizace prioritních dopravních záměrů, které byly v době jejího přijetí ve fázi pokročilé připravenosti. Právo dotčené veřejnosti účastnit se posuzování vlivů záměru na životní prostředí není vyloučeno, neboť veřejnost měla možnost se účastnit tohoto postupu podle předchozí právní úpravy, dále se může účastnit navazujících řízení a může proti navazujícím správním úkonům brojit správní žalobou, kterou může v souladu s platnou právní úpravou napadat i podkladové závazné stanovisko k vlivům záměru na životní prostředí.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 44/18 dne 17. července 2019 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, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu Krajského soudu v Ostravě na zrušení § 23a zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění zákona č. 256/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, za účasti Parlamentu České republiky jako účastníka řízení a vlády České republiky jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I. Obecná východiska

1. V právním řádu České republiky je zakotven institut posuzování vlivů záměru na životní prostředí, anglicky Environmental Impact Assessment (dále jen „proces posuzování vlivů záměru na životní prostředí“ nebo „EIA“), konkrétně je upraven v zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“). Jde o významný nástroj ochrany životního prostředí, jehož prostřednictvím se do právního řádu promítla jedna z nejdůležitějších zásad ochrany životního prostředí, a sice zásada prevence. Cílem zakotvení EIA do právního řádu bylo vytvořit účinný preventivní systém hodnocení vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí a veřejné zdraví jako nástroj pro komplexní systémové zkoumání důsledků navrhovaných projektů pro životní prostředí (veřejné zdraví), a zajistit tak, aby v rozhodovacích procesech byly zvažovány zájmy ochrany životního prostředí a veřejného zdraví [viz § 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nebo např. usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 24/2000 (U 37/24 SbNU 535)].

2. Smysl institutu posuzování vlivů záměru na životní prostředí spočívá v získání objektivního odborného podkladu (závazného stanoviska) o vlivu záměru na životní prostředí pro navazující správní řízení či postup. Obsah stanoviska o posuzování vlivů záměru na životní prostředí je závazný a musí být promítnut do výrokové části navazujícího správního úkonu, nejčastěji správního rozhodnutí.

3. Samotný proces posuzování vlivů na životní prostředí se, zjednodušeně řečeno, vztahuje na dvě kategorie záměrů a jejich změn – na ty, u kterých probíhá posuzování jejich vlivu automaticky ze zákona, spadají-li do výčtu záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí v kategorii I, a dále na záměry a jejich změny, u nichž se nejprve provede zjišťovací řízení, a v případě kladného závěru o významném dotčení životního prostředí je následně provedeno samotné posouzení vlivů záměrů na životní prostředí (k tomu blíže viz § 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí).

4. Podle § 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí zahrnuje proces EIA zjištění, popis, posouzení a vyhodnocení předpokládaných přímých a nepřímých významných vlivů provedení i neprovedení záměru na životní prostředí (odstavec 1). Při posuzování záměru se hodnotí vlivy na životní prostředí při jeho přípravě, provádění, provozování i jeho případném ukončení, popřípadě důsledky jeho likvidace, a dále sanace nebo rekultivace území, stanoví-li povinnost sanace nebo rekultivace zvláštní právní předpis. Berou se v úvahu vlivy související s běžným provozováním záměru i vyplývající z jeho zranitelnosti vůči závažným nehodám nebo katastrofám, které jsou pro daný záměr relevantní (odstavec 3). Posuzování zahrnuje i návrh (tzv. mitigačních) opatření k předcházení možným významným negativním vlivům na životní prostředí provedením záměru, k jejich vyloučení, snížení, zmírnění nebo minimalizaci, popřípadě ke zvýšení příznivých vlivů na životní prostředí provedením záměru, a to včetně vyhodnocení předpokládaných účinků navrhovaných opatření, a dále návrh opatření k monitorování možných významných negativních vlivů na životní prostředí, nevyplývají-li z požadavků jiných právních předpisů (odstavec 4).

5. Proces posuzování vlivů záměru na životní prostředí se zahajuje oznámením záměru příslušnému správnímu úřadu (krajskému úřadu nebo Ministerstvu životního prostředí), který následně oznámení, splňuje-li zákonné náležitosti, zveřejní a zároveň je zašle dotčeným orgánům a územním samosprávným celkům. Každý (tj. veřejnost, dotčená veřejnost – především tzv. environmentální spolky, dotčené orgány a územní samosprávné celky) má možnost se do třiceti dnů ode dne zveřejnění oznámení písemně vyjádřit k záměru. Po

oznámení zpravidla následuje u druhé skupiny záměrů a jejich změn zjišťovací řízení ohledně jejich potenciálního významného vlivu na životní prostředí; jeho výsledkem může být buď rozhodnutí, že záměr nebude předmětem posuzování jeho vlivů na životní prostředí, nebo naopak odůvodněný písemný závěr, že záměr bude posouzen z hlediska jeho vlivů na životní prostředí. Následně oznamovatel zajistí zpracování dokumentace autorizovanou osobou. Každý má možnost do třiceti dnů od zveřejnění informace o dokumentaci se písemně vyjádřit, a vyjádří-li se veřejnost k dokumentaci nesouhlasně, nařídí správní orgán veřejné projednání. Poté příslušný úřad smluvně zajistí zpracování posudku autorizovanou osobou, která jej vypracuje na základě dokumentace a vyjádření k ní podaných, se zohledněním závěrů vyplynuvších z veřejného projednání, bylo-li konáno. Posudek je klíčovým podkladem pro následně vydané závazné stanovisko o posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí. (Pro lepší ilustraci reálné aplikace uvedeného postupu lze uvést např. výstavbu nákupního střediska se zastavěnou plochou o rozloze více než 6 000 m² v rámci městské aglomerace. Tento záměr spadá do druhé kategorie, a proto bude provedeno zjišťovací řízení; podle jeho výsledku může následovat samotné posouzení vlivů nákupního střediska na životní prostředí, v rámci kterého se budou posuzovat jeho vlivy na dotčené území, obyvatelstvo a veřejné zdraví, na ovzduší a klima, půdu a přírodní zdroje, biologickou rozmanitost apod. Do procesu mohou být zapojeny nejen fyzické osoby, ale i spolky občanů a další subjekty.)

6. V neposlední řadě je nutné zmínit, že podle čl. II bodu 1 zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, (dále jen „zákon č. 39/2015 Sb.“) platí, že „[u] stanovisek k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona vydá příslušný úřad na základě oznámení o zahájení řízení zaslaného tomuto úřadu správním úřadem příslušným k vedení navazujícího řízení nebo na základě žádosti oznamovatele ještě před zahájením navazujícího řízení souhlasné závazné stanovisko poté, co ověří, že jejich obsah je v souladu s požadavky právních předpisů, které zapracovávají směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU. Příslušný úřad v závazném stanovisku podle věty první zároveň stanoví, které z podmínek uvedených ve stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí jsou správní úřady příslušné k vedení navazujících řízení povinny zahrnout do svých rozhodnutí. Nelze-li vydat souhlasné závazné stanovisko podle věty první, musí být záměr předmětem nového posuzování podle § 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění účinném po dni nabytí účinnosti tohoto zákona“. Jinými slovy, u závazných stanovisek o posuzování vlivů záměru na životní prostředí vydaných do dne 31. 3. 2015 se podle stávající právní úpravy musí posoudit jejich soulad se současnými požadavky vyplývajícími z právních předpisů a na základě tohoto posouzení se buď vydá potvrzující závazné stanovisko, nebo je nutné záměr znovu podrobit novému posouzení jeho vlivů na životní prostředí podle stávající právní úpravy, neboť „staré“ závazné stanovisko již nesplňuje její požadavky.

7. Výše byl shrnut „klasický“ proces posuzování vlivů záměru na životní prostředí. Zákonem č. 256/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 256/2016 Sb.“) však byl do zákona o posuzování vlivů na životní prostředí vložen § 23a, který u záměrů označených jako prioritní dopravní záměry nastavil odlišný proces posouzení jejich vlivů na životní prostředí. U těchto klíčových dopravních záměrů v rámci tzv. transevropské dopravní sítě je vyloučena aplikace čl. II bodu 1 zákona č. 39/2015 Sb., tedy povinnost vydání potvrzujícího závazného stanoviska nebo provedení nového posouzení jejich vlivu na životní prostředí. U prioritních dopravních záměrů pouze Ministerstvo životního prostředí vydá nové závazné

stanovisko k jejich vlivům na životní prostředí, aniž by jeho vydání předcházely procesní fáze podle § 6 až 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (oznámení záměru, zjišťovací řízení, předložení dokumentace, zpracování posudku, vyjádření veřejnosti, dotčené veřejnosti, dotčených orgánů a územních samosprávných celků, veřejné projednání atd.).

II. Předmět řízení

8. Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“ nebo „navrhovatel“), za který jedná předseda senátu 39 A Mgr. Jiří Gottwald, vede pod sp. zn. 39 A 3/2018 řízení o žalobě spolku Děti země (dále jen „žalobce“) proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 25. 7. 2018 č. j. 41/2017-510-RK/33, kterým bylo částečně změněno a ve zbytku potvrzeno rozhodnutí Ministerstva dopravy, odboru infrastruktury a územního plánu, ze dne 11. 8. 2017 č. j. 68/2014-910-IPK/43, jímž byla povolena stavba „Silnice R48 Frýdek-Místek, obchvat“ (dále jen „stavba“). Obsah žaloby směřuje mj. i proti podkladovým závazným stanoviskům Hasičského záchranného sboru Moravskoslezského kraje, Ministerstva vnitra a Ministerstva zdravotnictví, stejně jako proti závaznému stanovisku Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivů záměru na životní prostředí ze dne 6. 2. 2017 č. j. 2143/580/16, 63940/ENV (dále jen „závazné stanovisko k posouzení vlivů záměru na životní prostředí“) a potvrzujícímu závaznému stanovisku ministra životního prostředí ze dne 16. 3. 2018 č. j. MZP/2018/430/140 (dále jen „potvrzující závazné stanovisko k posouzení vlivů záměru na životní prostředí“).

9. Žaloba obsahuje i argumentaci týkající se neústavnosti § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Krajský soud se s žalobcovou argumentací ztotožnil, § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je v soudním řízení nucen aplikovat, a proto k Ústavnímu soudu podal dne 28. 11. 2018 návrh na zrušení citovaného ustanovení.

10. Navrhovatel zejména namítá nedostatek obecnosti napadeného ustanovení, protože se vztahuje pouze na předem vybraných devět dopravních záměrů, dále namítá neústavní vyloučení dotčené veřejnosti z účasti na projednávání posouzení vlivů záměrů na životní prostředí, neboť jsou vyloučeny procesní fáze, ve kterých participují i tzv. environmentální spolky, a neústavní absenci soudního přezkumu postupu správního orgánu podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, neboť žádný postup fakticky neexistuje.

III. Znění § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí

11. Ústavní soud pro přehlednost na tomto místě cituje znění napadeného § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí:

„§ 23a

(1) Pro účely tohoto zákona se prioritním dopravním záměrem rozumí záměr,

a) který se nachází na transevropské dopravní síti[14)],

b) pro který bylo vydáno územní rozhodnutí nejpozději 31. března 2015,

c) pro který bylo vydáno souhlasné stanovisko o hodnocení vlivů podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, (dále jen ‚zákon č. 244/1992 Sb.‘) a

d) který stanoví vláda nařízením.

(2) Příslušným úřadem je v případě prioritního dopravního záměru vždy ministerstvo.

(3) Příslušný úřad vydá k prioritnímu dopravnímu záměru závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí, které je podkladem pro vydání rozhodnutí v navazujících řízeních. Závazné stanovisko podle věty první obsahuje opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů na životní prostředí. Platnost závazného stanoviska podle věty první je 5 let.

(4) Při vydávání závazného stanoviska k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí příslušný úřad vezme v úvahu účinné právní předpisy v oblasti životního prostředí a veřejného zdraví.

(5) Závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí se vydává na základě žádosti oznamovatele, jejíž součástí je podklad obsahující popis aktuálního technického řešení záměru a jeho vlivu na životní prostředí a veřejné zdraví; žádost lze podat nejpozději 31. ledna 2017. U prioritního dopravního záměru, který stanoví vláda nařízením, oznamovatel v podkladu podle věty první uvede i nástin studovaných hlavních variant a stěžejní důvody pro jeho volbu vzhledem k vlivu na životní prostředí. Při vydávání závazného stanoviska k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí se § 6 až 9

nepoužijí. Bylo-li vydáno souhlasné závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí, stanovisko dle § 9a odst. 1 se v navazujících řízeních nevyžaduje.

(6) Závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí a podklady k jeho vydání zveřejní příslušný úřad na internetu.

(7) Řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení prioritního dopravního záměru, pro který bylo vydáno závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí, je navazujícím řízením.

(8) V navazujícím řízení příslušný úřad ověří, zda nedošlo ke změnám prioritního dopravního záměru, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí. Při ověření podle věty první se použije obdobně § 9a odst. 4 a 5; změny se posuzují oproti záměru popsanému v podkladu podle odstavce 5. Jestliže bylo na základě ověření podle věty první vydáno nesouhlasné závazné stanovisko, správní orgán vedoucí navazující řízení žádost zamítne.

(9) Správní orgán vedoucí navazující řízení do svého rozhodnutí zahrne opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů na životní prostředí uvedené v závazných stanoviscích podle odstavců 3 a 8.

(10) Na stanovisko o hodnocení vlivů vydané podle zákona č. 244/1992 Sb. pro prioritní dopravní záměr podle odstavce 1 se čl. II bod 1 zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, nepoužije.“

IV. Aktivní procesní legitimace a podmínky řízení

12. Podle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) je návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). 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, jde-li o zákon (jeho ustanovení), jehož použití má být v dané věci bezprostřední a nevyhnutelné [viz např. usnesení ze dne 23. 10. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 (U 39/20 SbNU 353)], a jenž současně překáží tomu, aby bylo dosaženo žádoucího (ústavně konformního) výsledku [například nález ze dne 6. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 3/06 (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.), bod 26; nález ze dne 28. 1. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.), bod 18].

13. Krajský soud podal návrh na zrušení § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, neboť má být použit v řízení vedeném u něj pod sp. zn. 39 A 3/2018. Ústavní soud přezkoumal, zda navrhovatel splňuje podmínku aktivní legitimace, tj. zda má být napadené ustanovení skutečně použito v řízení, které navrhovatel vede, a dospěl k závěru, že tomu tak je.

14. Součástí přezkumu v řízení před krajským soudem je mj. obsah závazného stanoviska k posouzení vlivů záměru na životní prostředí i stanoviska potvrzujícího. Obě stanoviska byla vydána ve speciálním režimu podle § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, tedy postupem, který vylučuje procesní fáze podle § 6 až 9 téhož zákona (oznámení, zjišťovací řízení, zpracování dokumentace, zpracování posudku, vyjádření osob a veřejné projednání). Zároveň zde byla aplikována podle odstavce 10 napadeného ustanovení výjimka z povinnosti posoudit vlivy prioritního dopravního záměru na životní prostředí znovu v novém „klasickém“ procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí podle stávající právní úpravy a požadavků z ní plynoucích. Je tomu tak proto, že pro žádný z prioritních dopravních záměrů nebylo vydáno „staré“ závazné stanovisko podle zákona č. 244/1992 Sb., které by splňovalo současné požadavky stávající právní úpravy.

15. V případě neústavnosti napadeného ustanovení a jeho zrušení by odpadl zákonný podklad pro vydání přezkoumávaných závazných stanovisek ve speciálním postupu podle napadeného ustanovení, což by vedlo k aplikaci § 75 odst. 2 věty druhé zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“). Bylo by zrušeno i napadené stavební

povolení, jehož podkladem byla předmětná závazná stanoviska (k tomu blíže viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2003 č. j. 7 A 146/2001-29, publ. pod č. 2/2003 Sb. NSS). Proto Ústavní soud dospěl k závěru, že navrhovatel je aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení přezkoumávaného ustanovení.

16. Návrh obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti, je přípustný podle § 66 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., a současně neexistuje žádný z důvodů pro zastavení řízení podle § 67 téhož zákona. Ústavní soud tedy návrh meritorně projednal; rozhodl o něm bez nařízení ústního jednání, neboť neprováděl dokazování ve smyslu § 44 věty první zákona o Ústavním soudu a od jednání nebylo možné očekávat další objasnění věci.

V. Průběh řízení před Ústavním soudem

Argumentace navrhovatele

17. Navrhovatel (po upřesnění návrhu ze dne 19. 12. 2018) napadá § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a zejména namítá nedostatek obecnosti napadeného ustanovení a porušení dělby moci ve vztahu k moci výkonné i moci soudní, neboť jde o účelově schválené ustanovení vztahující se na předem vybrané stavební záměry, které jsou taxativně vyjmenovány v důvodové zprávě k zákonu č. 256/2016 Sb. a v příloze č. 1 nařízení vlády č. 283/2016 Sb., o stanovení prioritních dopravních záměrů. Navrhovatel k tomu odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.) a ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 24/08 (N 56/52 SbNU 555; 124/2009 Sb.); dále namítl, že je vyloučena dotčená veřejnost z účasti na projednávání posouzení vlivů záměrů na životní prostředí, není prováděn proces k posuzování vlivů záměru na životní prostředí, ale je pouze vydáváno stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí bez předchozího řízení, a to u staveb, u nichž je předem deklarován veřejný zájem na urychlení procesu stavebního řízení. Navrhovatel rovněž namítá, že je *de facto* vyloučen soudní přezkum postupu správního orgánu podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, neboť napadeným ustanovením je vyloučena aplikace § 6 až 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (tj. procesní právní úprava postupu správního orgánu při zjišťování vlivů záměru na životní prostředí, oznámení záměru, participace dotčené veřejnosti, zpracování dokumentace a posudku, veřejného projednání apod.). Navrhovatel má za to, že napadené ustanovení není slučitelné s principy právního státu, zejména s dělbou moci, je v rozporu s čl. 1, čl. 2 odst. 1 a 3, čl. 81 a 90 Ústavy a čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a proto navrhuje jeho zrušení.

Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení

18. Ústavní soud podle § 69 zákona o Ústavním soudu vyzval Poslaneckou sněmovnu a Senát Parlamentu (jako účastníky řízení), vládu a veřejnou ochránkyni práv (jako případné vedlejší účastníky), aby se vyjádřily k návrhu; veřejná ochránkyně práv do řízení nevstoupila.

19. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření pouze popsala průběh legislativního procesu přijímání napadeného ustanovení. Vládní návrh zákona, kterým byl do zákona o posuzování vlivu na životní prostředí doplněn § 23a a který byl později vyhlášen pod č. 256/2016 Sb., byl poslancům rozeslán jako tisk č. 843 dne 17. 6. 2016 a předkladatelka současně navrhla, aby Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas již v prvním čtení podle § 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění zákona č. 47/2000 Sb., (dále jen „jednací řád Poslanecké sněmovny“), což se dne 29. 6. 2016 na 48. schůzi stalo a zákon byl přijat usnesením č. 1277. Poté byl návrh zákona postoupen Senátu, který jej dne 14. 7. 2016 na 26. schůzi jako senátní tisk č. 302 projednal a přijal

usnesení č. 484, jímž návrh zákona schválil. Prezident republiky zákon podepsal dne 27. 7. 2016.

20. Senát ve svém vyjádření zejména uvedl, že návrh zákona mu byl postoupen dne 30. 6. 2016. Organizační výbor Senátu návrh zákona přikázal k projednání výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu (garanční výbor) a výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí. Oba výbory doporučily návrh zákona schválit beze změn. Na 26. schůzi Senát přijal usnesení č. 484, kterým vládní návrh zákona schválil, z 60 přítomných senátorek a senátorů se 53 vyslovilo pro schválení návrhu zákona, nikdo nebyl proti. Při projednávání návrhu zákona se na plénu vyjádřilo 12 senátorek a senátorů, z nichž většina jej podpořila.

21. Vláda sdělila, že vstupuje do řízení jako vedlejší účastnice řízení; v rozsáhlém vyjádření zejména uvedla, že se neztotožňuje s návrhem na zrušení § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, neboť jej považuje za souladný s ústavním pořádkem České republiky. Vláda dává přednost meritornímu přezkumu návrhu a jeho zamítnutí, nicméně podle ní lze návrh rovněž odmítnout jako zjevně neopodstatněný, neboť krajský soud může napadené ustanovení vyložit ústavně konformním způsobem – nemá povinnost aplikovat prováděcí právní předpis, na který napadené ustanovení odkazuje. Vláda je přesvědčena, že napadené ustanovení umožňuje fakticky naplnit legitimní očekávání společnosti na realizaci takových opatření, která by vedla ke snížení negativních důsledků zejména tranzitní silniční dopravy na zdraví obyvatel a zároveň by významným způsobem přispěla ke zlepšení životního prostředí (zvláště v městských aglomeracích). Napadené ustanovení je rovněž šetrné k environmentálním právům procesního charakteru – umožňuje dotčeným osobám aktivně se bránit proti negativním důsledkům zásahů do jejich práva na příznivé životní prostředí. Každý z dopravních záměrů, které vláda vybrala a které splňují zákonem stanovené podmínky, splňuje definiční znak veřejného zájmu.

22. Mezi další důvody přijetí napadené právní úpravy vláda zařadila i splnění závazků České republiky vyplývajících z nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 ze dne 11. 12. 2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí č. 661/2010/EU (dále jen „nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013“), z obsahu vládního koncepčního dokumentu Dopravní sektorová strategie, který byl nezbytným dokumentem pro schválení Operačního programu doprava pro období let 2014–2020, z veřejného zájmu na úplném využití finančních zdrojů alokovaných v rámci uvedeného operačního programu a z dalších ekonomických a sociálních dopadů. Napadené ustanovení rovněž představuje faktickou reakci na účinnost zákona č. 39/2015 Sb., kterým byla implementována směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“) a kterým byla do právního řádu zavedena povinnost pro oznamovatele záměru získat tzv. ověřovací závazné stanovisko. Jednou z podmínek pro udělení statusu „prioritní dopravní záměr“ je i to, že jde o součást transevropské dopravní sítě (dále též jen „TEN-T“), která má za cíl zajišťovat dopravní infrastrukturu nezbytnou pro řádné fungování vnitřního trhu a dosažení dlouhodobých strategických cílů Evropské unie zejména v oblasti konkurenceschopnosti.

23. V případě prioritních dopravních záměrů se řízení nachází zpravidla již ve fázi, kdy bylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí (dotčená veřejnost měla možnost se jej účastnit), v němž je již závazně stanovena trasa a varianta liniové stavby, a proto by bylo opětovné provádění kompletního procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí, včetně posuzování variant trasy, bezpředmětné a kontraproduktivní. S argumentací ohledně nedostatku obecnosti napadeného ustanovení vláda nesouhlasí, neboť jím není regulován jedinečný případ, nepřiznává se jím status veřejného zájmu konkrétním dopravním záměrům a upravený procesní postup neporušuje princip rovnosti v právech. Je na orgánech moci

výkonné, aby stanovily okruh případů, na něž dopadá napadené ustanovení, které pouze vymezuje obecné znaky dopravního záměru, jež musí být splněny kumulativně. Není zde dán rozpor s navrhovatelem uvedenými nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 a Pl. ÚS 24/08. Vláda rovněž uvedla, že napadené ustanovení neomezuje přezkum příslušných správních aktů ani nevylučuje práva dotčené veřejnosti, neboť ta se může účastnit navazujících řízení, může podat odvolání i správní žalobu.

24. Ústavní soud zaslal všechna vyjádření navrhovateli, který přípisem ze dne 19. 2. 2019 sdělil, že repliku uplatnit nehodlá.

Vlastní posouzení Ústavního soudu

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

Posouzení kompetence a ústavní konformity procedury přijetí napadeného zákonného ustanovení

26. Ustanovení § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí bylo do tohoto zákona vloženo zákonem č. 256/2016 Sb.

27. Parlament měl ve smyslu čl. 15 odst. 1 Ústavy kompetenci k přijetí uvedeného zákona. Z vyjádření jeho komor a veřejně přístupných dokumentů vztahujících se k legislativnímu procesu dále Ústavní soud zjistil, že vládní návrh zákona byl poslancům rozeslán jako tisk č. 843 dne 17. 6. 2016 a bylo současně navrženo, aby Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas již v prvním čtení podle § 90 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Poslanecká sněmovna přijala dne 29. 6. 2016 na 48. schůzi usnesení č. 1277, kterým vyslovila souhlas s pokračováním jednání o sněmovním tisku 843 tak, aby s ním mohl být vysloven souhlas již v prvním čtení, a zároveň vyslovila souhlas s vládním návrhem zákona; z přítomných 132 poslanců hlasovalo pro přijetí návrhu zákona 129 poslanců, 3 se zdrželi, žádný nebyl proti. Následně byl návrh zákona postoupen Senátu, který jej dne 14. 7. 2016 na 26. schůzi jako senátní tisk č. 302 projednal a přijal usnesení č. 484, jímž návrh zákona schválil. Pro schválení zákona hlasovalo z přítomných 60 senátorů celkem 53 senátorů, 7 se jich zdrželo. Prezident republiky zákon podepsal dne 27. 7. 2016 a dne 5. 8. 2016 byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 99 pod č. 256/2016 Sb. Uvedená zjištění postačují k závěru, že zákon byl přijat ústavně předepsaným způsobem.

Obecnost napadeného zákonného ustanovení

28. Navrhovatel vytýká napadenému § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí zejména tzv. nedostatek obecnosti a odkazuje na dva nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 a Pl. ÚS 24/08, jejichž závěry podle něj podporují vznesenou námitku.

29. Ústavní soud se k obecnosti právního předpisu opakovaně vyjádřil ve své judikatuře. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/2000 ze dne 18. 4. 2001 (N 62/22 SbNU 55; 241/2001 Sb.) Ústavní soud uvedl, že „[k] základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace (požadavek obecnosti zákona, resp. obecnosti právních předpisů). Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. i právního předpisu vůbec), a to ve vztahu k soudním rozsudkům, vládním a správním aktům. Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěření všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví. Z uvedeného vymezení definičního znaku pojmu zákona (resp. právního předpisu) se pak odvíjí pojem zákona (právního předpisu)

v materiálním smyslu, od něhož nutno odlišovat zákony (právní předpisy) ve smyslu formálním. Jsou-li zákony ve smyslu formálním akty zákonodárného orgánu, kterými tento ‚povoluje, popřípadě schvaluje, určitá konkrétní opatření výkonných orgánů (státní rozpočet, státní smlouvy apod.)', přičemž ‚tradiční nauka se domnívá, že zákonný orgán v takových případech vydává – ve formě zákonů – správní akty' (Weyr, F. Československé ústavní právo. Praha, 1937, s. 37), podzákonnými právními předpisy ve smyslu formálním (a nikoli materiálním) jsou pak právní předpisy vydávané vládou, ministerstvy a jinými správními orgány, jež stanovují právní postavení přesně individualizovaných (označených) subjektů. Jakkoli jsou svojí formou pramenem práva (právním předpisem), svým obsahem jsou tudíž aplikací práva".

30. V dalším nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/02 ze dne 19. 2. 2003 (N 20/29 SbNU 167; 83/2003 Sb.) Ústavní soud připomenul, že „[…] požadavek všeobecnosti zákona je důležitou součástí principu panství zákona, a tím rovněž právního státu […] Argumenty ve prospěch všeobecnosti zákona jsou tyto: dělba moci, rovnost a právo na vlastního, nezávislého soudce". Ústavní soud dále zformuloval předpoklady, při jejichž splnění je možné za ústavní považovat právní úpravu regulující jedinečný (konkrétní) případ: „Hledisko, jež nutno testovat jako první, je kritériem posouzení ústavnosti stavu, založeného neakcesorickou nerovností: ‚princip rovnosti však nenabízí nijaké skutečné omezení zákonů týkajících se jedinečného případu, protože právě umožňuje, aby se s něčím jedinečným a výjimečným zacházelo odpovídajíc jeho zvláštnosti. Otázkou ale je, zdali v daném případě skutečně existuje takováto zvláštnost, že se zdá všeobecné uspořádání svévolné a nařízení pro jedinečný případ přiměřené. V míře, ve které je zákon týkající se jedinečného případu výrazem ratia – ne pouhé voluntas – se začleňuje do uspořádané struktury právního státu.' (Schneider, H. Gesetzgebung. 2. Auflage, Heidelberg, 1991, s. 31). Pokud přijetí zákona týkajícího se jedinečného případu není výrazem voluntas (libovůle), musí tudíž pro něj existovat racionální argumenty. Není přitom součástí pravomoci Ústavního soudu posuzovat míru této racionality. Hledisko druhé je představováno kritériem posuzování ústavnosti stavu založeného akcesorickou nerovností; je jím nepřípustnost nerovnosti, která má za následek dotčení základních ústavních práv a svobod. Zvláštním argumentem proti zákonům týkajícím se jedinečných případů je princip dělby moci, čili odčlenění zákonodárné, výkonné a soudní moci v demokratickém právním státě: ‚Přijímání zákonů týkajících se jedinečných případů se nejvíce brání oblast aplikace práva. Nárok na zákonného soudce a nezávislost právní ochrany vylučují individuální nařízení zákonodárce rovněž v oblastech, které nejsou chráněny prostřednictvím principu nulla poena sine lege (přičemž tady lex smysluplným způsobem může být jenom všeobecná a psaná právní věta).' (Tamtéž, s. 32). Čl. I oddíl 9 Ústavy USA v této souvislosti stanovil: ‚Nesmí být vydán žádný zákon, jehož obsahem by byl soudní rozsudek'."

31. V navrhovatelem odkazovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 („jezy na Labi") Ústavní soud posuzoval ústavnost § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, v tehdy platném znění. Napadená právní úprava spočívala, zjednodušeně řečeno, v zákonné deklaraci veřejného zájmu na rozvoji a modernizaci vodní cesty vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice) na státní hranici se Spolkovou republikou Německo a vodním tokem Vltava od říčního km 91,5 (Třebenice) včetně plavebního kanálu Vraňany – Hořín po soutok s vodním tokem Labe včetně vyústění části vodního toku Berounky po přístav Radotín. Ústavní soud uvedeným nálezem zrušil napadené ustanovení jako protiústavní, protože jím byl porušen princip dělby moci zakotvený v čl. 2 odst. 1 Ústavy. Uvedený princip byl porušen tím, že Parlament v zákonu označil rozvoj a modernizaci konkrétní vodní cesty za veřejný zájem, nedodržel požadavek obecnosti právního předpisu, aplikoval neurčitý právní pojem v konkrétním případě, a zasáhl tak do pravomoci svěřené moci výkonné, stejně jako zasáhl do moci soudní tím, že závažně omezil soudní přezkum

případných správních rozhodnutí (např. o vyvlastnění), neboť z přezkumu byla vyloučena otázka existence veřejného zájmu toliko deklarované již zákonem.

32. Dalším nálezem sp. zn. Pl. ÚS 24/08 („vzletová a přistávací dráha letiště Praha Ruzyně“) Ústavní soud posuzoval soulad zákona č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně. Napadená právní úprava v § 1 stanovila, že vzletová a přistávací dráha a všechny stavby, které s ní provozně souvisejí, jsou veřejným zájmem. V § 2 výše uvedeného zákona bylo zejména upraveno, že se ve věcech správních řízení týkajících se stavby vzletové a přistávací dráhy zkracují zákonné lhůty pro řízení na polovinu, nevyžadují se stanoviska od příslušných správních orgánů, které již podaly svá stanoviska v dřívějších fázích příprav výstavby, správní řízení týkající se stavby vzletové a přistávací dráhy nelze přerušit z vyjmenovaných zákonných důvodů, odvolání proti rozhodnutí nemá odkladný účinek a že se k prokázání veřejného zájmu ve vyvlastňovacím řízení odkazuje na tento zákon; právní úprava v § 3 a 4 obsahovala přechodná a závěrečná ustanovení a účinnost zákona. Ústavní soud napadený zákon citovaným nálezem zrušil, a to ze stejných důvodů, jako tomu bylo v případě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 – pro porušení principu dělby moci a závažné omezení soudního přezkumu správních rozhodnutí souvisejících se vzletovou a přistávací dráhou letiště Praha Ruzyně. K tomu ještě Ústavní soud napadenému zákonu vytkl neodůvodněnou nerovnost ve vztahu k jiným stavbám a k vlastníkům dotčených nemovitostí.

33. V nyní přezkoumávané právní úpravě však nelze spatřovat obdobné prvky, jaké byly obsaženy v právních úpravách zrušených výše citovanými nálezy Ústavního soudu, a to z následujících důvodů: Pro přiznání statusu prioritního dopravního záměru je nezbytné, aby dopravní záměr splňoval kumulativně celkem čtyři podmínky podle § 23a odst. 1 písm. a) až d) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, tedy, aby dopravní záměr: 1. se nacházel na transevropské dopravní síti; 2. bylo pro něj vydáno územní rozhodnutí nejpozději do 31. března 2015; 3. bylo pro něj vydáno souhlasné stanovisko o hodnocení vlivů podle dřívějšího zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, v tehdy platném znění, (dále jen „zákon č. 244/1992 Sb.“); 4. byl stanoven nařízením vlády.

34. První podmínkou prioritního dopravního záměru je jeho zařazení na transevropské dopravní síti. Politika transevropské dopravní sítě (tzv. TEN-T) vychází z primárního práva Evropské unie (čl. 170 až 172 Smlouvy o fungování Evropské unie), jejím účelem je zajišťovat dopravní infrastrukturu nezbytnou pro řádné fungování vnitřního trhu a dosažení dlouhodobých strategických cílů Evropské unie, zejména v oblasti konkurenceschopnosti. Transevropskou síť tvoří silniční a železniční koridory, mezinárodní letiště a vodní cesty propojující jednotlivé členské státy a zlepšující dopravní infrastrukturu zejména v rámci Evropské unie. Právním základem TEN-T je v současné době nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013. Transevropskou dopravní síť tvoří globální síť (*comprehensive network*) a hlavní síť (*core network*). Globální síť zajišťuje multimodální propojení všech evropských regionů na úrovni NUTS 2 (územní celky vytvořené pro účely Eurostatu) a podle uvedeného nařízení by měla být dokončena do roku 2050. Hlavní síť je pomyslnou podmnožinou globální sítě, obsahuje nejvýznamnější transevropské tahy a byla stanovena na základě metodiky zpracované Evropskou komisí s tím, že by měla být dokončena také do roku 2050. Stavby patřící do transevropské dopravní sítě jsou spolufinancovány z prostředků Evropské unie.

35. Aby bylo možné dopravní záměr považovat za prioritní, je rovněž nutné, aby pro něj bylo vydáno územní rozhodnutí nejpozději do 31. 3. 2015 (druhá podmínka). Pro splnění uvedené podmínky *expresis verbis* postačí, je-li územní rozhodnutí vydáno, nikoli aby bylo rovněž pravomocné. Není-li tato podmínka splněna, není možné dopravní záměr považovat za prioritní. Třetí podmínkou je, aby pro dopravní záměr bylo v minulosti vydáno souhlasné závazné stanovisko k hodnocení vlivů záměru na životní prostředí podle zákona

č. 244/1992 Sb. Poslední, čtvrtou podmínkou prioritního dopravního záměru je jeho zařazení mezi okruh prioritních dopravních záměrů, který je stanoven nařízením vlády. Konkrétně je výčet prioritních dopravních záměrů uveden v nařízení vlády č. 283/2016 Sb., v němž je zahrnuto celkem osm silničních staveb a jedna stavba železniční, mj. i stavba obchvatu D48 Frýdek-Místek, jejíž stavební povolení je předmětem řízení u navrhovatele.

36. Splnění všech výše uvedených podmínek posuzují nezávisle správní orgány jakožto součást moci výkonné, aniž by měly od zákonodárce v zákoně explicitně stanoveno, že konkrétní dopravní záměr tyto podmínky splňuje, a proto se na něj vztahuje zjednodušený postup podle napadeného ustanovení. Jinými slovy, napadené ustanovení nezbavuje správní orgány možnosti (povinnosti) v rámci jejich činnosti zkoumat, zda předmětný dopravní záměr této speciální právní úpravě posuzování vlivů na životní prostředí podléhá, či nikoli. Stejně tomu je i v případě soudního přezkumu, neboť obecné soudy v řízení o žalobách proti správním úkonům vydaným pro prioritní dopravní záměry nezávisle posuzují splnění výše uvedených podmínek, a tedy splnění předpokladů pro speciální postup Ministerstva životního prostředí podle napadeného ustanovení.

37. Přezkoumávaná právní úprava se liší od výše uvedených právních úprav zrušených Ústavním soudem pro porušení principu dělby moci a pro nedostatek obecnosti právního předpisu. Uvedenými právními úpravami bylo dopředu deklarováno, že dotčené stavební záměry (jezy na Labi a vzletová a přistávací dráha letiště Praha Ruzyně) jsou ve veřejném zájmu, čímž zákonodárce *de facto* nahradil rozhodovací činnosti orgánu moci výkonné i moci soudní, a nepřípustně tak do nich zasáhl, neboť nebylo ve správních řízeních ani v soudních řízeních nutné zkoumat existenci veřejného zájmu u konkrétních stavebních záměrů. To však zákonodárce nyní přezkoumávanou právní úpravou nečiní, ale naopak nechává na orgánech moci výkonné a soudní, aby splnění uvedených podmínek u prioritních dopravních záměrů přezkoumaly nezávisle samy, lépe řečeno, aby vláda jakožto vrcholný orgán exekutivy podzákonným právním předpisem – nařízením – stanovila okruh prioritních dopravních záměrů, a tím vymezila čtvrtou zákonnou podmínku. Prováděcím právním předpisem vláda naplnila jí Ústavou vymezenou pravomoc a jen spolu s tímto provedením jinak obecného zákona upravuje předpis konkrétně vymezené dopravní záměry. Na rozdíl od případů jezů na Labi a vzletové a přistávací dráhy letiště Praha Ruzyně není veřejný zájem stanoven přímo zákonem, nýbrž ústavně konformně podléhá dělbě moci tím, že na dostatečně obecné zákonné podmínky jeho aplikace navazuje konkrétnější nařízení vlády.

38. Provedla-li vláda v mezích své pravomoci nařízením napadený zákon, lze s ohledem na shora uvedené učinit dílčí závěr, že napadená právní úprava je ústavně konformní z pohledu její obecnosti, je dostatečně abstraktní, nemá charakter individuálního správního aktu, nýbrž představuje normativní právní akt a neporušuje princip dělby moci, neboť orgány moci výkonné i soudní nezávisle posuzují splnění podmínek prioritních dopravních záměrů, aniž by měly ze strany zákonodárné moci předem stanoveno, že konkrétní stavební záměr je prioritní.

Ústavní konformita postupu podle § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí

39. Druhá část navrhovatelovy argumentace míří proti vlastnímu postupu Ministerstva životního prostředí podle napadeného ustanovení, tj. proti vyloučení dotčené veřejnosti z účasti na projednávání posouzení vlivů prioritních dopravních záměrů na životní prostředí, neboť se nepoužijí ustanovení § 6 až 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (tj. procesní právní úprava postupu správního orgánu při zjišťování vlivů záměru na životní prostředí, oznámení záměru, participace dotčené veřejnosti – zejména tzv. environmentálních spolků, zpracování dokumentace a posudku a veřejného projednání v případě nesouhlasného vyjádření veřejnosti a dotčené veřejnosti).

40. Ústavní soud přezkoumal vznesené námitky a dospěl k závěru, že ani ty nejsou důvodné. Z argumentace navrhovatele zejména vyplývá, že je namítán nepřiměřený zásah do práva dotčené veřejnosti na účast v procesu posuzování vlivů na životní prostředí u prioritních dopravních záměrů z důvodu urychlení jejich povolovacího postupu.

41. Právo na účast dotčené veřejnosti v postupech a řízeních, jejichž předměty (stavební záměry) mohou mít vliv na životní prostředí, je součástí ústavně zaručeného práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny (k tomu viz např. nález sp. zn. III. ÚS 70/97 ze dne 10. 7. 1997 (N 96/8 SbNU 375). Je však nutné přihlédnout k čl. 41 odst. 1 Listiny, podle něhož je možné se domáhat ochrany (mj.) i práva na příznivé životní prostředí pouze v mezích zákonů, které jej provádějí. Jinými slovy, se výslovně počítá s vyšší mírou zapojení zákonodárce při konkretizaci uvedeného práva v praxi.

42. Navrhovatelem namítaný zásah do uvedeného práva byl zákonodárcem učiněn napadeným § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, který vylučuje aplikaci § 6 až 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí – procesní právní úpravu „klasického“ postupu před správním orgánem při posuzování vlivů záměru na životní prostředí. Podle důvodové zprávy k novelizačnímu zákonu č. 256/2016 Sb. bylo hlavním cílem přijetí napadené právní úpravy urychlení povolovacích procesů u prioritních dopravních záměrů, které byly již v pokročilé fázi připravenosti – bylo k nim již vydáno závazné stanovisko o hodnocení vlivů podle zákona č. 244/1992 Sb., jakož i rozhodnutí o umístění dopravního záměru. Urychlení spočívá v tom, že nebude nutné opakovat celý proces posuzování vlivů záměru na životní prostředí u prioritních dopravních záměrů, ale bude „pouze“ vydáno speciální závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí, čímž se umožní pokračovat v povolovacích procesech a prioritní dopravní záměry realizovat.

43. Konkrétně důvodová zpráva uvádí následující: „V současné době v České republice vedle sebe existují stanoviska EIA vydaná podle zákona č. 100/2001 Sb. (stanoviska k posouzení vlivů záměru na životní prostředí) a stanoviska EIA vydaná podle zákona č. 244/1992 Sb. (stanoviska o hodnocení vlivů.) […] Dne 1. dubna 2015 nabyl účinnosti zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále jen ‚zákon č. 39/2015 Sb.‘), který zavedl ve svém čl. II bodu 1 pro oznamovatele záměru (investora), pro který bylo vydáno stanovisko EIA, novou povinnost, a to získat tzv. ověřovací závazné stanovisko. Ověřovacím závazným stanoviskem je závazné stanovisko, ve kterém orgán EIA ověří, zda je obsah stanoviska EIA vydaného před 1. dubnem 2015 v souladu s požadavky právních předpisů, které zapracovávají směrnici EIA – tedy se zákonem č. 100/2001 Sb. ve znění účinném po dni nabytí účinnosti zákona č. 39/2015 Sb. Zákon č. 244/1992 Sb. byl přijat mnoho let před vstupem České republiky do Evropské unie, a nezohledňoval tedy evropskou právní úpravu procesu EIA. Proto ani stanoviska EIA vydaná podle zákona č. 244/1992 Sb. nemohou v dostatečné míře naplňovat požadavky směrnice EIA, resp. zákona č. 100/2001 Sb. tak, jak to čl. II bod 1 zákona č. 39/2015 Sb. požaduje. Pro stanoviska EIA vydaná podle zákona č. 244/1992 Sb. by tedy orgán EIA v případě postupu podle čl. II bodu 1 zákona č. 39/2015 Sb. nemohl vydat souhlasné ověřovací závazné stanovisko, jež je nezbytným podkladem pro vydání rozhodnutí v řízení, ve kterém je záměr povolován; nelze-li vydat souhlasné ověřovací závazné stanovisko, je nezbytné záměr znovu posoudit podle zákona č. 100/2001 Sb., což dle zařazení záměru dle přílohy č. 1 tohoto zákona znamená buď provedení zjišťovacího řízení (zpravidla záměry kategorie II), nebo nového procesu EIA (zpravidla záměry kategorie I). Prakticky všechny záměry posouzené podle zákona č. 244/1992 Sb. kromě dopravních staveb jsou již dnes postavené nebo povolené, a nemožnost vydání souhlasných ověřovacích závazných stanovisek by se tak dotkla především dopravních staveb. Návrh obsahuje zakotvení speciálního ustanovení, na jehož základě bude vydáno speciální závazné stanovisko

k vybraným dopravním projektům posouzeným podle zákona č. 244/1992 Sb., které naplní stanovená kritéria, tak, aby bylo možno pokračovat v jejich realizaci.“

44. Ústavní soud v další fázi přezkumu posuzoval ústavnost omezení uvedeného práva dotčené veřejnosti participovat na procesu posuzování vlivů na životní prostředí u prioritních dopravních záměrů ve prospěch veřejného zájmu na urychlení jejich výstavby. Uvedené právo je součástí ústavně zaručeného práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny jakožto jednoho z hospodářských, sociálních a kulturních práv. Podle čl. 41 odst. 1 Listiny platí, že „[p]ráv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí“. Ústavní soud ve své judikatuře dovodil, že „[z]ákony, které se dotýkají hospodářských, sociálních a kulturních práv uvedených v čl. 41 odst. 1 Listiny, jsou při zkoumání případného rozporu s ústavou poměřovány mírnějším testem racionality […] V některých případech je však nutné i takový zákon, stanovící meze hospodářských práv, poměřovat přísnějším testem proporcionality“ [viz např. nález ze dne 26. 2. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 37/16 (N 31/92 SbNU 324; 119/2019 Sb.; všechna rozhodnutí Ústavní soudu jsou dostupná též na http://nalus.usoud.cz)].

45. Test racionality (rozumnosti) a jeho jednotlivé kroky byly Ústavním soudem opakovaně formulovány s přihlédnutím k použitým hlediskům poněkud odchylně [viz např. nález ze dne 27. 1. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 16/14 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.), bod 85; nález ze dne 24. 4. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 54/10 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.), bod 48], avšak jejich podstata je shodná.

46. Test rozumnosti sestává z těchto čtyř kroků: 1. vymezení esenciálního obsahu hospodářského, sociálního či kulturního práva (jeho jádra); 2. zhodnocení, zda se požadovaný nárok dotýká jádra tohoto práva (jeho esenciálního obsahu); 3. posouzení, zda zájmy, které stojí proti požadovanému nároku, jsou legitimní (z ústavněprávního pohledu akceptovatelné); 4. zvážení otázky, zda právní úprava týkající se nároku je s ohledem na protichůdné legitimní zájmy rozumná (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Zároveň platí, že „[t]eprve při případném zjištění v kroku 2, totiž že zákon svým obsahem zasahuje do samotného esenciálního obsahu základního práva, by měl přijít na řadu test proporcionality, který by mimo jiné zhodnotil, zda zásah do esenciálního obsahu práva je odůvodněn naprostou výjimečností aktuální situace, která by takový zásah ospravedlňovala“ [viz nález ze dne 20. 5. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.)].

47. Ústavní soud musel zvážit, zda postačuje provedení testu racionality či zda je třeba podrobit napadený § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí testu proporcionality. Při odpovědi na tuto otázku vychází Ústavní soud z toho, že neguje-li zákonná úprava jádro ústavně garantovaného sociálního práva, popírá jeho samotnou existenci, podstatu a smysl, pak i zákony stanovící meze sociálních práv je třeba hodnotit testem proporcionality. Stejně je třeba odpovědět i tehdy, znamená-li zásah do sociálního práva současně i zásah do základního lidského práva, které je s ním logicky a funkčně spojeno, nebo „ukrývá-li“ se za zákonnou regulací sociálního práva zásah do základního lidského práva jinak s dotčeným sociálním právem zjevně nesouvisejícího.

48. Životní prostředí je možné charakterizovat podle § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, jako „[…] vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie“. Za součást životního prostředí „[…] lze považovat vše, co člověka obklopuje a od čeho se odvíjí kvalita jeho života“ [viz nález ze dne 22. 4. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (N 72/49 SbNU 67; 286/2008 Sb.)]. Jádrem práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny je zejména možnost každého domáhat se zákonem stanoveným způsobem ochrany přirozených environmentálních podmínek své existence a udržitelného rozvoje, s čímž koresponduje pozitivní závazek státu střežit zděděné

přírodní bohatství, dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a chránit přírodní bohatství (preambule a čl. 7 Ústavy). Pozitivní závazek státu tedy mj. spočívá v ochraně proti zásahu do životního prostředí v takové míře, která by znemožňovala realizaci základních životních potřeb člověka.

49. Napadené ustanovení vylučuje aplikaci § 6 až 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, tj. faktickou procesní stránku posuzování vlivů záměru na životní prostředí, v rámci které by případně mohla participovat dotčená veřejnost. Závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí je však pouze podkladovým úkonem pro navazující řízení a postupy, kterých se dotčená veřejnost může podle § 9c ve spojení s § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí účastnit (zejména jde o stavební řízení), stejně jako je možné jeho obsah podrobit soudnímu přezkumu (k tomu viz níže). Lze proto konstatovat, že napadené ustanovení vylučuje dílčí participaci dotčené veřejnosti ve speciálním postupu posuzování vlivů prioritního dopravního záměru na životní prostředí pouze u úzkého okruhu dopravních záměrů, neomezuje však její právo domáhat se ochrany ústavně zaručeného práva na příznivé životní prostředí jako ústavní hodnoty a veřejného statku, stejně tak neomezuje její právo na účast v navazujících správních řízeních a postupech a soudních řízeních, ve kterých se otázka ochrany příznivého životního prostředí rovněž přezkoumává. Lze uzavřít, že právo na příznivé životní prostředí je v tomto případě omezeno pouze okrajově, aniž by se uvedené omezení dotýkalo jeho samotného jádra; proto Ústavní soud pokračoval v testu racionality následujícím třetím krokem a hodnotil, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv.

50. Primárním důvodem přijetí napadeného ustanovení je snaha o efektivní a dynamické pokračování povolovacího procesu u prioritních dopravních záměrů, které jsou již v pokročilé fázi připravenosti (zejména mají již vydané územní rozhodnutí a souhlasné stanovisko o hodnocení vlivů záměru na životní prostředí podle zákona č. 244/1992 Sb.) a které jsou součástí transevropské dopravní sítě, tedy se jedná o záměry, jejichž realizací Česká republika mj. plní mezinárodní závazky plynoucí z členství v Evropské unii v souladu s čl. 10a Ústavy. Posuzování vlivů na životní prostředí je důležitou součástí environmentálního práva a je jedním z nejvýznamnějších prevenčních nástrojů v oblasti ochrany životního prostředí. Zásada prevence spočívá zejména v tom, že dopady lidské činnosti na životní prostředí je nutné vyhodnocovat, pokud možno, ještě před jejich samotnou realizací – jedině tak je možné nepříznivé vlivy eliminovat nebo jim předcházet.

51. Ústavní soud však nemohl přehlédnout, že pokud by nebyla přijata napadená právní úprava, bylo by u prioritních dopravních záměrů nutné opakovat celý proces posuzování vlivů na životní prostředí, neboť jejich dříve vydaná závazná stanoviska o hodnocení vlivů na životní prostředí podle zákona č. 244/1992 Sb. nesplňují požadavky stávající právní úpravy, a tak by se na ně vztahovala povinnost nového posouzení vlivů na životní prostředí stanovená v čl. II bodě 1 zákona č. 39/2015 Sb. Dotčená veřejnost se však mohla účastnit předchozího řízení o posuzování vlivů na životní prostředí podle „staré“ právní úpravy (srov. § 7 a 8 zákona č. 244/1992 Sb.), neboť je to ve smyslu § 23a odst. 1 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí souhlasné stanovisko o hodnocení vlivů vydané podle zákona č. 244/1992 Sb., které je jedním ze základních předpokladů „zrychleného“ postupu v případě prioritních dopravních záměrů. Skutečnost, že se veřejnost mohla účastnit řízení o posuzování vlivů záměrů na životní prostředí podle předchozí právní úpravy, také znamená, že řízením podle napadené právní úpravy nemůže být dotčeno ani právo občanů podílet se na správě věcí veřejných podle čl. 21 odst. 1 Listiny. I v případě nepoužití § 6 až 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí tedy nebyla možnost účasti dotčené veřejnosti vyloučena, neboť jednou ze základních podmínek aplikace napadeného ustanovení je již existující souhlasné stanovisko (byť vydané podle předchozí právní úpravy). Právě uvedené současně determinuje

ojedinělost a časovou omezenost napadené právní úpravy. Jde o výjimečné řešení, které v důsledku závazku České republiky ohledně transevropské dopravní sítě vyžaduje efektivní průběh dokončení předmětných staveb v již pokročilém stadiu připravenosti. Současně je tato úprava kritérií podle § 23a odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí omezena na záměry, pro které bylo vydáno územní rozhodnutí nejpozději 31. 3. 2015 [písm. b) napadeného ustanovení] a souhlasné stanovisko podle zákona č. 244/1992 Sb. [písm. c)], tudíž jde i přes jejich stanovení nařízením vlády o úpravu časově i věcně omezenou, a tedy dočasnou, která má i vzhledem k naplňování dlouhodobých strategických cílů Evropské unie [viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013] nezanedbatelný hospodářský význam.

52. Speciální postup podle napadeného § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí u prioritních dopravních záměrů je *de facto* řešením, v jehož důsledku jsou vlivy prioritních dopravních záměrů na životní prostředí znovu zkoumány, avšak s přihlédnutím k tomu, že předmětem zkoumání jsou dopravní stavby, pro které již bylo vydáno rozhodnutí o jejich umístění, a rovněž byly podrobeny hodnocení jejich vlivů na životní prostředí. Nebylo by tudíž efektivní znovu podstupovat celý proces posuzování vlivů na životní prostředí včetně řešení vhodnosti zvolené varianty z pohledu ochrany životního prostředí; soulad se současnou právní úpravou je navíc zajištěn prostřednictvím odstavce 4 napadeného ustanovení, podle kterého „[p]ři vydávání závazného stanoviska k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí příslušný úřad vezme v úvahu účinné právní předpisy v oblasti životního prostředí a veřejného zdraví“. Ve speciálním postupu jsou sice vyloučeny procesní fáze standardního posuzování vlivů na životní prostředí podle § 6 až 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí; Ministerstvo životního prostředí však stále posuzuje vlivy prioritních dopravních záměrů na životní prostředí na základě oznámení, které musí obsahovat popis aktuálního technického řešení záměru a jeho vlivu na životní prostředí a veřejné zdraví, nástin studovaných variant a stěžejní důvody pro jeho volbu vzhledem k vlivu na životní prostředí. Závazné stanovisko vydané podle napadeného ustanovení je podkladem pro navazující řízení (zejména pro stavební řízení) a musí obsahovat opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů na životní prostředí; závazné stanovisko a poklady k jeho vydání musí být následně zveřejněny na internetu. Dotčená veřejnost může své výhrady vůči posuzovanému záměru uplatnit již v územním řízení, v rámci kterého se především zkoumají celkové vlivy (nejen vlivy na životní prostředí) stavby na okolí; nyní je podle § 9c zákona o posuzování vlivů na životní prostředí může uplatnit v navazujícím řízení (zejména stavebním řízení), jehož závazným podkladem je stanovisko vydané podle napadeného ustanovení. Dotčené veřejnosti rovněž není upřena možnost bránit se opravnými prostředky ve správním řízení nebo se domáhat přezkumu v řízení před obecnými soudy.

53. Nelze přehlédnout, že zájem na urychlení povolovacího procesu prioritních dopravních záměrů a na jejich následné realizaci má odraz i v legitimním očekávání společnosti na přijetí takových opatření, která vedou ke snížení negativních důsledků zejména tranzitní silniční dopravy na zdraví obyvatel a ke zlepšení stavu životního prostředí. Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené ustanovení sleduje legitimní cíl – efektivně pokračovat v procesu realizace prioritních dopravních záměrů, které jsou strategickými součástmi transevropské dopravní sítě v rámci plnění závazků České republiky plynoucích z členství v Evropské unii (čl. 10a Ústavy), mají vydané rozhodnutí o jejich umístění a již byly podrobeny posuzování jejich vlivů na životní prostředí podle zákona č. 244/1992 Sb. Ve vztahu k předmětné stavbě obchvatu Frýdku-Místku je rovněž nutné zdůraznit zájem na snížení tranzitní zátěže města právě jeho výstavbou a s tím spojených negativních vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví. Ústavní soud s ohledem na shora uvedené dospěl k závěru, že napadené ustanovení nesnižuje svévolně ani zásadně celkový standard základních práv; předmětná právní úprava splňuje třetí krok testu racionality.

54. Posledním čtvrtým krokem testu racionality je zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální). Ústavní soud zkoumal, zvolil-li zákonodárce řešení, které je rozumné vůči omezenému právu dotčené veřejnosti na participaci na procesu posuzování vlivů na životní prostředí u prioritních dopravních záměrů. Zvolené řešení však nemusí být nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

55. Navrhovatel vzhledem ke konstrukci své argumentace nevznesl žádný argument zpochybňující rozumnost napadené úpravy. Ústavní soud musí být s respektem k dělbě moci a při posuzování kroku rozumnosti v rámci testu racionality zdrženlivý ve vztahu k legislativním volbám, které učinil o možných jiných řešeních informovanější zákonodárce. Nemůže, obzvláště při chybějící argumentaci navrhovatele, domýšlet alternativy zákonodárcem zvoleného řešení a hodnotit, zda by dosáhly sledovaných legitimních cílů na obdobné úrovni.

56. Napadené ustanovení § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je „zvláštním vnitrostátním předpisem“ upravujícím specifickou situaci záměrů po vydání stanoviska EIA podle zákona č. 244/1992 Sb., s nímž – jako s výsledkem zákonodárného procesu (*a contrario* aktů moci výkonné) – čl. 1 odst. 4 směrnice EIA, reflektující Úmluvu Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášenou pod č. 124/2004 Sb. m. s. („Aarhuská úmluva“), spojuje výluku z posuzování vlivů na životní prostředí, které tato směrnice ukládá členským státům Evropské unie.

57. Z vyjádření vlády i z důvodové zprávy vyplývá, že přijetí napadené právní úpravy předcházela odborná i politická dohoda zástupců Ministerstva životního prostředí a vlády s Evropskou komisí ohledně mechanismu dalšího postupu, u vybraných dopravních staveb byly zvažovány mechanismy, jak efektivně, při současném zachování stávajících standardů ochrany životního prostředí, pokračovat v jejich realizaci. Tato snaha byla odůvodněna tím, že posuzované stavby již měly vydané rozhodnutí o jejich umístění, byly podrobeny hodnocení vlivů na životní prostředí podle „staré“ právní úpravy a rovněž jejich investiční příprava byla pokročilá. Pravidla uvedená v § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí jsou kompromisním řešením, které za podmínek uvedených v odstavci 1 umožnilo speciální, zjednodušený postup pro relativně úzký a taxativně vymezený okruh prioritních dopravních záměrů, v němž jsou posuzovány jejich vlivy na životní prostředí, aniž by bylo vyžadováno provedení klasického (někdy zdlouhavého) procesu posuzování vlivů na životní prostředí, jehož se dotčená veřejnost může zúčastnit. Důvodem byl především fakt, že jde o stavby dopravní infrastruktury důležité z unijního hlediska, které je nutné dokončit.

58. Je nutné zdůraznit, že závazné stanovisko o posuzování vlivů záměru na životní prostředí vydané podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, bez ohledu na skutečnost, zda bylo vydáno v „klasickém“ procesu posuzování vlivů nebo ve zjednodušeném postupu podle napadeného ustanovení, je pouze podkladem pro navazující řízení, kterého se dotčená veřejnost může účastnit, vyjadřovat se, proti meritornímu správnímu úkonu může podat opravný prostředek a dále se bránit ve správním soudnictví. Legislativa, judikatura obecných soudů a Ústavního soudu dnes již přiznává dotčené veřejnosti aktivní věcnou legitimaci pro podání správní žaloby. V rámci přezkumu navazujících správních úkonů v rámci řízení o opravném prostředku i v řízení před obecnými soudy má dotčená veřejnost možnost napadnout obsah závazných podkladů konečných správních úkonů; tzv. environmentální spolky a další dotčené osoby mohou opravným prostředkem a správní žalobou brojit i proti obsahu závazného stanoviska k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí. Plnohodnotný správní přezkum i soudní ochrana dotčené veřejnosti ve vztahu k ochraně životního prostředí před negativními vlivy dopravních staveb jsou tak zajištěny.

59. Je-li napadeným ustanovením vyloučen klasický procesní postup předcházející vydání závazného stanoviska k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí (zejména možnost dotčené veřejnosti vyjádřit se k oznámenému záměru, dokumentaci a posudku podle § 6, 8 a 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí), má dotčená veřejnost stále možnost realizovat svá práva v navazujícím řízení (zejména ve stavebním řízení) či v řízení soudním a vznášet námitky i proti samotnému stanovisku k posouzení vlivů prioritního dopravního záměru na životní prostředí. Rovněž je nutné přihlédnout ke skutečnosti, že vlivy prioritních dopravních záměrů na životní prostředí již byly v minulosti předmětem posouzení podle zákona č. 244/1992 Sb.; proto je nutné speciální postup podle § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí chápat spíše jako dočasné a ojedinělé řešení zamezující neefektivnímu opakování celého procesu posuzování vlivů na životní prostředí namísto prostého vydání stanoviska (bez účasti dotčené veřejnosti), které je závazné pro výrokovou část navazujících správních úkonů. Dotčená veřejnost může své výhrady a negativní stanoviska vůči závaznému stanovisku vznést v navazujícím (stavebním) řízení a v řízení před obecným soudem. Stále však platí, že prioritní dopravní záměr je i v režimu § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí posuzován z hlediska jeho vlivů na životní prostředí, jen se tak děje bez procesní fáze, které by se dotčená veřejnost aktivně účastnila.

60. Ústavní soud s odkazem na všechny zde uvedené skutečnosti shrnuje, že právní úprava, kterou navrhovatel napadá, splňuje kritérium rozumnosti v rámci posledního kroku testu racionality, neboť byla zvolena regulace schopná dosáhnout stanovených cílů s rozumnou mírou omezení práva dotčené veřejnosti na účast v procesu posuzování vlivů prioritních dopravních záměrů na životní prostředí.

Omezení práva dotčené veřejnosti na soudní ochranu

61. Poslední navrhovatelova námitka míří proti omezení soudní ochrany dotčené veřejnosti z důvodu faktického vyloučení soudního přezkumu samotného postupu správního orgánu – Ministerstva životního prostředí – při vydávání závazného stanoviska k posouzení vlivů prioritního dopravního záměru na životní prostředí postupem podle § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, neboť podle odstavce 5 se nepoužijí ustanovení § 6 až 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (vyloučení právní úpravy oznámení záměru, zjišťovacího řízení, zpracování dokumentace a posudku včetně možnosti zástupců z řad dotčené veřejnosti – zejména tzv. environmentálních spolků – se vyjádřit).

62. Ústavní soud tuto námitku nepovažuje za důvodnou, a proto ani neposuzoval přiměřenost tvrzeného zásahu do uvedeného ústavně zaručeného práva na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny. Dotčená veřejnost má stále zachovánu možnost obrátit se na správní soudy podle § 65 s. ř. s. s návrhem na přezkum správních úkonů navazujících na závazné stanovisko k posouzení vlivů prioritních dopravních záměrů na životní prostředí. Předmětem soudního přezkumu může být i zákonnost samotného stanoviska, které bylo závazným podkladem navazujícího správního úkonu (viz § 75 odst. 2 s. ř. s.). V tomto ohledu rozhodl Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 15. 10. 2015 ve věci C-137/14 *Komise proti Spolkové republice Německo*, že soudní přezkum není vyloučen nejen v případech, ve kterých nebylo provedeno povinné posouzení či předběžné přezkoumání vlivů na životní prostředí, nýbrž musí být přezkum zákonnosti posouzení vlivu na životní prostředí podle vnitrostátního práva umožněn i v případech, kdy k takovému posouzení došlo; opačný postup by byl v rozporu s cíli, které směrnice EIA sleduje (obdobně v rozsudku Soudního dvora ze dne 12. 5. 2011 ve věci C-115/09 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV proti Bezirksregierung Arnsberg*). Jestliže tedy napadené ustanovení vylučuje postup podle § 6 až 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, není s odkazem na uvedenou judikaturu a ustanovení § 65 ve spojení s § 75 odst. 2 s. ř. s. důvod se

domnívat, že je soudní přezkum navazujících správních úkonů i podkladového stanoviska dotčené veřejnosti odepřen. Význam napadané právní úpravy nelze spatřovat primárně v absenci soudní ochrany dotčené veřejnosti, neboť § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nevylučuje veřejnost z participace na posuzování těchto vlivů jako takových, nýbrž, jak bylo výše uvedeno, je třeba ji chápat spíše jako výjimečné opatření sloužící mj. k zefektivnění či alespoň nezpomalení tohoto procesu. Napadené ustanovení upravuje zvláštní postup Ministerstva životního prostředí při vydávání závazného stanoviska k vlivům prioritních dopravních záměrů na životní prostředí; jeho zákonnost může být rovněž přezkoumána obecnými soudy. Jinak řečeno, vyloučení procesního postupu podle § 6 až 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí neznamená protiústavní absenci soudního přezkumu správního rozhodnutí. Dotčená veřejnost může uplatňovat své zájmy v navazujících správních řízeních či v řízení před soudem.

VI. Závěr

63. Ustanovení § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí splňuje požadavek obecnosti právní úpravy, neboť neporušuje princip dělby moci a nezasahuje do moci výkonné a soudní. Zákonodárce vymezil tři obecné podmínky a vymezení obsahu čtvrté podmínky – uvedení prioritního dopravního záměru v nařízení vlády – ponechal v gesci vrcholného orgánu moci výkonné. Je proto na orgánech exekutivy, aby nezávisle posoudily splnění čtyř podmínek zákonné úpravy u konkrétního dopravního záměru. Napadeným ustanovením nebylo *pro futuro* orgánům moci výkonné určeno, že konkrétní stavba je prioritním dopravním záměrem; proto nelze hovořit o tom, že by napadená právní úprava vykazovala spíše prvky správního rozhodnutí, a fakticky tak nahradila rozhodovací činnost správních orgánů, nýbrž má charakter obecného právního předpisu.

64. Cílem ojedinělé, výjimečné a územně a časově podmíněné napadené právní úpravy je zejména urychlení či spíše nezpomalení procesu realizace prioritních dopravních záměrů, které byly v době jejího přijetí ve fázi pokročilé připravenosti. Speciálním postupem podle napadeného ustanovení není nutné u prioritních dopravních záměrů znovu opakovat celý klasický proces posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, nýbrž je možné bez předcházejících procesních fází a bez aktivní účasti dotčené veřejnosti „pouze“ vydat závazné stanovisko k vlivům prioritních dopravních záměrů na životní prostředí, které je podkladem pro navazující správní řízení a postupy (zejména pro stavební řízení), jichž má dotčená veřejnost možnost se dále účastnit a v jejich rámci uplatňovat svá práva, mj. brojit i proti obsahu samotného závazného stanoviska k vlivům záměrů na životní prostředí.

65. Je rovněž zachována možnost dotčené veřejnosti bránit se proti navazujícím správním úkonům správní žalobou, při jejímž posouzení je možné přezkoumat i zákonnost podkladového závazného stanoviska k vlivům prioritních dopravních záměrů na životní prostředí. Ústavní soud podrobil napadenou právní úpravu testu racionality a dospěl k závěru, že § 23a zákona posuzování vlivů na životní prostředí představuje rozumnou míru omezení práva veřejnosti participovat v procesu posuzování vlivů na životní prostředí u prioritních dopravních záměrů. Dotčená veřejnost má stále široký prostor participovat v navazujících a souvisejících postupech a řízeních týkajících se vlivů prioritních dopravních záměrů na životní prostředí.

66. Ústavní soud s ohledem na vše shora uvedené dospěl k závěru, že napadená právní úprava § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je v souladu s ústavním pořádkem, a proto návrh na jeho zrušení podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Odlišné stanovisko

Odlišné stanovisko soudce Ludvíka Davida

Podávám disentní stanovisko, neboť nesouhlasím s výrokem ani odůvodněním plenárního nálezu.

I. Vymezení esenciálního obsahu základního práva na příznivé životní prostředí

Plenární nález podává v bodě 48 definici tohoto práva odvozenou z Ústavy a konstatuje též existenci pozitivního závazku státu z něj plynoucího. Nezmiňuje se však o tom, že aktuálním obsahem práva na příznivé životní prostředí je též zajištění informovanosti občanů a stanovení limitů pro zdravotně přijatelné životní prostředí, přičemž konkrétní akcent ochrany domáhat se tohoto práva je položen na garance účasti jednotlivců (též sdružených ve spolky) ve správních řízeních, v nichž je aspekt životního prostředí přítomen. Právě rozsah a formy účasti veřejnosti při posuzování vlivů na životní prostředí i v navazujících řízeních se staly důležitým účelem a cílem – nebo spíše terčem (?) – ustanovení § 23a zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon EIA“), jež bylo plénem Ústavního soudu přezkoumáváno.

II. Sporné pasáže napadeného ustanovení § 23a

V odstavci 4 se uvádí, že při vydávání závazného stanoviska k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí příslušný úřad (ministerstvo) „vezme v úvahu účinné právní předpisy v oblasti životního prostředí a veřejného zdraví“.

Odstavec 10 vylučuje použití přechodného ustanovení čl. II bodu 1 zákona č. 39/2015 Sb. (novely zákona EIA), jež má za cíl ověřit před nynějším vydáním závazného stanoviska soulad dříve vydaných stanovisek podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU (tedy soulad s procesem EIA včetně účasti dotčené veřejnosti), na nynější zkrácený postup posuzování prioritních dopravních záměrů.

Podle odstavce 1 písm. c) se předkládaným prioritním dopravním záměrem rozumí záměr, pro který bylo „vydáno souhlasné stanovisko o hodnocení vlivů podle zákona č. 244/1992 Sb.“.

Trojí text přináší minimálně tyto otázky: Má v nynějším zkráceném řízení o záměru prioritní dopravní stavby ministerstvo v intencích odstavce 4 povinnost přezkoumávat účast veřejnosti, když je tento přezkum v odstavci 10 vyloučen? Nebo je tato povinnost dána na základě odstavce 1 písm. c), když je však souhlasné stanovisko o hodnocení vlivů (vydané někdy dříve snad za účasti veřejnosti) pouze náležitostí předkládaného záměru?

Veřejnoprávní zákony jsou založeny na výslovně stanovených oprávněních a povinnostech a já mám za to, že účast veřejnosti na posuzování vlivů na životní prostředí z ústavně přezkoumávaného ustanovení § 23a zákona EIA, jímž je institucionalizován relativně samostatný úsek řízení, prostě vypadla. Faktický opak by musel být prokázán konkrétními postupy ministerstva v takovém řízení, k důkazním zjištěním v tomto směru však Ústavní soud nepřikročil.

III. Relevantní obsah směrnice 2011/92/EU („směrnice EIA“) ve znění směrnice 2014/52/EU (její novely)

V korelaci s čl. 2 odst. 4 směrnice EIA o možném vynětí určitého záměru z působnosti směrnice za předpokladu splnění jejích cílů se v definičním ustanovení čl. 1 o procesu posuzování vlivů záměrů na životní prostředí [viz zejm. jeho odstavec 2 písm. g)], a to v jeho

novém znění odstavce 3, změněném směrnicí 2014/52/EU, uvádí: „3. Členské státy se mohou případ od případu v souladu s vnitrostátním právem rozhodnout neuplatňovat tuto směrnici na záměry nebo části záměrů určené výhradně pro účely obrany nebo na záměry, jejichž jediným účelem je reakce na mimořádné civilní události, pokud se domnívají, že by takové uplatnění mohlo uvedené účely nepříznivě ovlivnit.“

V plenárním nálezu se však nepodává, že by prioritní dopravní záměry spadaly pod některý z těchto dvou případů.

V nálezu pléna je uzákonění § 23a prezentováno jako výjimka z procesu EIA vyjednaná s Evropskou komisí. Komise je však na základě primárního práva strážcem smluv a ani její neformální jednání s členskými státy (implementační asistence) nemůže vést k vynětí navrženého postupu z působnosti směrnice. V tomto směru neposkytuje Komisi unijní právo potřebné zmocnění.

Navíc výše označené výjimky podle odst. 3 čl. 1 směrnice EIA nejsou bezbřehé, Soudní dvůr Evropské unie je vykládá restriktivně a jejich uplatnění podmiňuje řadou výjimek. Plenární nález odkazuje v bodě 62 na případ *Komise proti Spolkové republice Německo* (C-137/14) a další německý případ (C-115/09) s rámcovým komentářem, existují však i další případy *Kraaijeveld* (C-72/95, bod 53) či *WWF a další* (C-435/97, body 65–67), jejichž společným jmenovatelem je restrikce přístupu k výjimkám.

IV. Shrnutí

V případě přezkoumávaného § 23a nejde o evropskou výjimku, ale o jakési „české specifikum“ výluky účasti veřejnosti z posuzování vlivů na životní prostředí. I když byla tato situace pro plénum ústavně únosná, mělo být (minimalisticky vzato) omezení účasti veřejnosti, k němuž došlo, přezkoumáváno intenzivnějším testem, než byl zvolený test racionality, spokojující se s širokou diskrecí legislativy. Pro mne představuje přezkoumávaná úprava, zvláště ve spojení s následným legislativním zásahem [zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony] do § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, jenž podstatnou měrou ztížil účast veřejnosti v tzv. navazujících správních řízeních, porušení čl. 21 odst. 1 Listiny o účasti občanů na správě věcí veřejných.

V. Prameny

Není to poprvé [srov. zamítavý nález ke hlukovým limitům sp. zn. Pl. ÚS 4/18 ze dne 18. 12. 2018 (N 201/91 SbNU 535; 30/2019 Sb.) a můj disent], co se plénum Ústavního soudu spokojilo s vyžádáním spíše jen nezbytných informací v rámci důkazního řízení podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Z oblasti dosahů přezkoumávaného ustanovení § 23a zákona EIA nevzalo v úvahu dokonce ani nabízející se prameny literární (Vomáčka, V., Bahýľová, L. Zvláštní režim procesu EIA pro vybrané prioritní stavby (k novele č. 256/2016 Sb.). České právo životního prostředí č. 3/2016, s. 45 až 51). Stranou jeho zájmu zůstala též problematika metodologická (srov. např. třídílný sborník autorky H. Můllerové a kol. Právo na příznivé životní prostředí. Praha: Ústav státu a práva ČAV, 2018; nebo článek téže autorky Perspektivy práva na příznivé životní prostředí: vzor přezkumu socioekonomických práv a test racionality. Právník č. 6/2019, s. 533–554). Z těchto všech i dalších pramenů jsem (též) čerpal při svém disentu. Přezkum takto plénem provedený nepovažuji za úplný a Ústavní soud se nevypořádal ani s následky § 23a pro správní přezkum, což bylo právě to, oč soudu, jenž navrhoval zrušení předmětné normy, šlo.

Č. 135
Nepovolení nezbytné cesty podle nového občanského zákoníku v důsledku jednání za účinnosti starého občanského zákoníku (sp. zn. III. ÚS 2408/18 ze dne 17. července 2019)

Vlastník nemovité věci, který žádá o povolení nezbytné cesty podle § 1029 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, si již za předchozí zákonné úpravy musel být vědom, že jeho jednání, jímž si hrubou nedbalostí nebo úmyslně způsobil nedostatek přístupu ke své nemovité věci, oslabuje důvody, pro které by mělo být v jeho soukromém zájmu omezeno vlastnické právo jiné osoby. Již tehdy se tím vystavoval riziku, že mu věcné břemeno práva cesty nebude zřízeno. Pakliže § 1032 odst. 1 písm. b) tohoto zákona s touto skutečností výslovně spojil překážku povolení nezbytné cesty, pouze tím upřesnil následek, se kterým vlastník nemovité věci podle rozhodovací praxe dovolacího soudu s ohledem na § 3 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013, beztak musel počítat. Dřívější ani současná zákonná úprava mu ostatně nepřiznávaly právo nezbytné cesty, ale pouze stanovily podmínky, za nichž se může domoci jejího povolení konstitutivním rozhodnutím soudu. Ze samotné skutečnosti použití § 1032 odst. 1 písm. b) zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, při němž je zohledněno jednání vlastníka nemovité věci, jež nastalo před účinností tohoto zákona, nelze dovodit porušení jeho základního práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Nejde o nepřípustný zásah do jeho právní jistoty a důvěry v právo, který by zakládal porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Josefa Fialy, soudce zpravodaje Pavla Rychetského a soudce Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti obchodní společnosti ERZURUM, s. r. o., sídlem Jana Šoupala 1597/3, Ostrava, zastoupené JUDr. Emilem Flegelem, advokátem, sídlem K Chaloupkám 3170/2, Praha 10 – Záběhlice, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. března 2018 č. j. 22 Cdo 581/2018-639, rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. srpna 2017 č. j. 31 Co 170/2014-601 a rozsudku Okresního soudu v Kolíně ze dne 22. října 2013 č. j. 10 C 54/2008-391, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Praze a Okresního soudu v Kolíně jako účastníků řízení a obchodní společnosti PP – realit, s. r. o., sídlem Spodní 1, Praha-Zbraslav – Lahovice, zastoupené JUDr. Ondřejem Fabiánem, advokátem, sídlem Andersenova 412/6, Praha 10 – Štěrboholy, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 15. 7. 2018, navrhla stěžovatelka zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí z důvodu tvrzeného porušení jejích

základních práv podle čl. 11, čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 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. Právní předchůdkyně stěžovatelky, obchodní společnost REALIS-INVEST, s. r. o., nabyla v dražbě konané dne 21. 3. 2007 několik budov nacházejících se v katastrálním území Kouřim. Konkrétně šlo o budovu vrátnice bez č. p./č. e. na pozemku parc. č. st. 996, budovu skladu č. p. 672 na pozemku parc. č. st. 981, budovu skladu bez č. p./č. e. na pozemku parc. č. 997 a budovu archivu bez č. p./č. e. na pozemku parc. č. st. 982. Tyto budovy jsou součástí areálu, ve kterém veškeré pozemky, včetně těch, přes které je možný přístup k budovám, vlastní vedlejší účastnice. Žalobou podanou u Okresního soudu v Kolíně (dále jen „okresní soud“) se právní předchůdkyně stěžovatelky domáhala vydání rozhodnutí, kterým by jí bylo podle § 151o odst. 3 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013, (dále jen „občanský zákoník č. 40/1964 Sb.“) zřízeno věcné břemeno chůze a jízdy všemi motorovými vozidly přes pozemky vedlejší účastnice parc. č. 590/1, 595 a 601/1, nacházející se v katastrálním území Kouřim, k budovám v jejím vlastnictví. V průběhu soudního řízení se na základě kupní smlouvy z 23. 1. 2013 stala vlastníkem předmětných budov stěžovatelka, která posléze vstoupila do řízení na místo žalobkyně.

3. Usnesením Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) ze dne 16. 9. 2014 č. j. 31 Co 170/2014-446 byl zrušen rozsudek okresního soudu ze dne 22. 10. 2013 č. j. 10 C 54/2008-391, kterým byla žaloba stěžovatelky zamítnuta, a věc byla vrácena okresnímu soudu k dalšímu řízení.

4. Okresní soud rozhodoval o zřízení práva cesty podle § 151o odst. 3 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. Ve svém rozhodování vzal v úvahu, že ze dvou alternativ možného zajištění přístupu, jež vyplynuly ze znaleckého posudku, jedna nejenže značně omezuje vlastnické právo vedlejší účastnice k předmětným pozemkům, ale do budoucna nebrání konfliktům mezi účastníky. Druhou variantu zase nehodlala akceptovat stěžovatelka, které okresní soud navíc vytkl, že si budovy pořídila bez toho, aby si k nim zajistila přístup. Před podáním žaloby se nesnažila s vedlejší účastnicí seriózně jednat o vzniklé situaci a nabídnout jí adekvátní řešení vyhovující oběma stranám ani jí neučinila seriózní nabídku na finanční protiplnění. Místo toto se od samého počátku snažila dostat do areálu bez předchozího jednání, dokonce i za pomoci policie.

5. O stěžovatelkou podaném odvolání proti rozsudku okresního soudu již krajský soud rozhodoval za účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, (dále jen „občanský zákoník č. 89/2012 Sb.“). V souladu s přechodným ustanovením § 3028 odst. 1 občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. tak bylo nově předmětem řízení povolení nezbytné cesty podle § 1029 a násl. tohoto zákona. Krajský soud dospěl k závěru, že okresní soud se měl zabývat i tou ze dvou variant řešení, k níž se stěžovatelka stavěla odmítavě. Jak dále uvedl, kritériem pro volbu rozsahu práva nezbytné cesty nejsou přání či preference vlastníka pozemku či vlastníka stavby, ale vyvážené řešení poměrů, které bude proporčně přihlížet k potřebám a zájmům obou z nich. Výše nastíněný nevstřícný přístup stěžovatelky k řešení celé situace, byť by mohl být shledán v rozporu s dobrými mravy podle § 3 odst. 1 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., nicméně nepovažoval za důvod zamítnutí návrhu. Povolení nezbytné cesty podle jeho názoru nevylučovala ani skutečnost, že stěžovatelka nabyla vlastnické právo k budovám, aniž by k nim měla zajištěn přístup. Ustanovení § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. totiž vylučuje povolení nezbytné cesty jen v případě, kdy vlastník v minulosti přístup ke stavbě měl, následně se však o něj připravil úmyslně či hrubou nedbalostí. Předmětná skutečnost by mohla být zohledněna pouze při stanovení výše náhrady za zřízení práva nezbytné cesty.

6. K dovolání vedlejší účastnice bylo usnesení krajského soudu zrušeno usnesením Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2016 č. j. 22 Cdo 3242/2015-516. Dovolací soud se v něm podrobně zabýval otázkou použití § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. v případě, kdy někdo nabyde nemovitou věc (budovu) v uzavřeném cizím areálu s vědomím, že k ní není zajištěn přístup. Zaujal k ní přitom odlišný právní názor než krajský soud. Za překážku povolení nezbytné cesty podle tohoto ustanovení považoval takové závadné jednání (aktivní konání či nečinnost), z něhož lze usuzovat na zavinění žadatele ve formě úmyslu (přímého či nepřímého) či hrubé nedbalosti. Vždy musí být zohledněny veškeré okolnosti případu, zejména chování nabyvatele, zcizitele a dalších osob (např. sousedů), obsah listin dostupných před nabytím nemovité věci (např. znalecký posudek, výpis z katastru nemovitostí) a konkrétní místní podmínky (např. patrná absence cesty k nabývané nemovitosti). Mimoto je třeba vzít v úvahu: a) jak se nabyvatel zajímal o existenci přístupu k nemovité věci, b) zda věděl o absenci přístupu či zda o ní vědět měl, c) jak naložil s informací o absenci přístupu, d) zda se pokusil přístup zpravidla již před nabytím nemovitosti získat a e) zda bylo reálné docílit povolení cesty jednáním nabyvatele. Relevanci nutno přiznat i tomu, zda byl nabyvatel v dobré víře v existenci přístupové komunikace vyvolané kupř. vyjádřením zcizitele či stavem v terénu, který pochybnosti o absenci přístupu nevyvolával.

7. Nejvyšší soud dodal, že podmínka obsažená v § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. nemá sankcionovat samotné nabytí nemovité věci bez přístupu, nýbrž takové jednání jejího nabyvatele, který se lehkovážně spoléhal na to, že mu bude přístup následně umožněn sousedy či povolen soudem, ačkoli se před nabytím nemovité věci mohl pokusit si jej zajistit sám. Pokud se ale o zajištění přístupu, byť neúspěšně, pokusil, pak mu nelze tuto skutečnost přičítat k tíži.

8. Součástí výkladu Nejvyššího soudu je shrnutí vývoje relevantní zákonné úpravy. Občanský zákoník č. 40/1964 Sb. upravoval v § 151o odst. 3 oprávnění soudu zřídit věcné břemeno ve prospěch vlastníka stavby spočívající v právu cesty přes přilehlý pozemek. Tato úprava neobsahovala negativní podmínku v podobě způsobení si nedostatku přístupu z hrubé nedbalosti či úmyslně tím, kdo o nezbytnou cestu žádá. Rozhodovací praxe dovolacího soudu tuto podmínku sice v minulosti reflektovala po vzoru § 2 odst. 1 zákona č. 140/1896 ř. z., o propůjčování cest nezbytných, podle něhož „žádost za propůjčení nezbytné cesty jest nepřípustna, … jestliže nedostatek cestovního spojení byl způsoben patrnou nedbalostí vlastníka pozemku po době, kdy tento zákon nabyl účinnosti“, k zamítnutí žaloby pro zaviněné jednání vlastníka stavby se však stavěla zdrženlivě. Byla patrná tendence posuzovat takovéto jednání spíše benevolentně a promítnout je toliko do stanovení výše přiměřené náhrady za zřízení nezbytné cesty. Nejvyšší soud podotýká, že zákon o propůjčování cest nezbytných spojoval následky uvedené v § 2 až se situacemi, které nastaly po nabytí jeho účinnosti. Občanský zákoník č. 89/2012 Sb. naproti tomu žádné obdobné přechodné ustanovení neobsahuje. Naplnění podmínky hrubě nedbalého či úmyslného jednání tudíž nemusí zakládat až jednání, které nastalo po 1. 1. 2014.

9. S ohledem na tento výklad byl krajskému soudu vytčen závěr, že shledal nevýznamnými okolnosti nabytí předmětných budov. Pokud stěžovatelka nabyla budovy s vědomím, že k nim není zajištěn přístup, a ani před podáním žaloby se nesnažila s vedlejší účastnicí seriózně jednat o vzniklé situaci, pak tyto skutečnosti mohly odůvodnit použití § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. a být důvodem zamítnutí žaloby. Nesprávným byl shledán rovněž závěr krajského soudu, že posouzení nároku na povolení nezbytné cesty nelze poměřovat dobrými mravy. Dobré mravy jsou obecným principem, ke kterému je třeba přihlížet při každém použití právního předpisu, tedy i při vydání konstitutivního rozhodnutí. V konkrétních poměrech se takové posouzení může promítnout do

případných úvah o porušení principu poctivosti nebo zneužití práva podle § 6 a 8 občanského zákoníku č. 89/2012 Sb.

10. Nejvyšší soud neakceptoval ani závěr krajského soudu, že použití § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. dopadá jen na situace, kdy vlastník stavby již v minulosti přístup ke stavbě měl, úmyslně či hrubou nedbalostí se však o něj připravil. Použití tohoto ustanovení nelze vyloučit bez dalšího ani v situaci, kdy právní předchůdkyně stěžovatelky nabyla budovy bez přístupu a této skutečnosti si musela být vědoma ze znaleckého posudku. Krajskému soudu bylo uloženo, aby se znovu zabýval otázkou, zda nebyly splněny podmínky pro zamítnutí žaloby z důvodu úmyslného nebo hrubě nedbalého jednání stěžovatelky, jímž si způsobila nedostatek přístupu. Zohlednit bylo možné i případnou patrnou nedbalost její právní předchůdkyně, a to tím spíše, že šlo o právnické osoby personálně propojené. Zřízení nezbytné cesty nemůže být povoleno žadateli, jenž má znalost o určité okolnosti spojené s jeho právním předchůdcem a využije ji ke své výhodě.

11. Ve věci tak znovu rozhodoval krajský soud, který rozsudkem ze dne 29. 8. 2017 č. j. 31 Co 170/2014-601 ve věci samé potvrdil rozsudek okresního soudu. Ve shodě s okresním soudem měl za prokázané, že právní předchůdkyně stěžovatelky musela ještě před nabytím budov vědět, že jsou na cizím pozemku a není k nim zajištěn přístup, což bylo výslovně uvedeno v dražební vyhlášce i znaleckém posudku, na jehož základě byla určena cena budov. Z dokazování přitom nevyplynulo, že by tato společnost před konáním dražby a ani po nabytí vlastnictví k budovám přistoupila k vážně míněnému jednání o právu cesty. Místo toho zcela neodůvodněně vycházela z faktické možnosti přístupu k budovám, přestože ty byly umístěny na cizím pozemku a nacházely se uvnitř uzavřeného areálu zabezpečeného závorou. Krajský soud považoval uvedené jednání za lehkovážné, neodpovídající běžné opatrnosti při nabytí nemovité věci a svědčící o zřejmé bezohlednosti k zájmům jiných osob. Uvedený přístup mělo ilustrovat také to, že za této situace, tedy bez převzetí věci a zajištění přístupu právně i fakticky, byly tyto budovy přenechány jiné osobě do nájmu za úplatu. Podle krajského soudu jednala právní předchůdkyně stěžovatelky při nabytí budov hrubě nedbale a tuto nedbalost lze přičítat i stěžovatelce.

12. Nedůvodnost žaloby lze podle krajského soudu dovodit také ze žalobních tvrzení stěžovatelky, jak je upřesnila v odvolacím řízení. Stěžovatelka uvedla, že budovy mají spojení s veřejnou cestou po veřejných účelových komunikacích, které se nacházejí uvnitř areálu vedlejší účastnice. Tvrdí tedy nedostatek základní zákonné podmínky pro možnost povolení nezbytné cesty, kterou je nedostatečné spojení s veřejnou cestou. Obecné užívání pozemních komunikací není institutem soukromého práva a neopírá se o občanskoprávní předpisy. Jde o veřejnoprávní oprávnění vyplývající ze zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Pokud by bylo bráněno v užívání veřejné účelové komunikace, je třeba se dovolávat ochrany u silničního správního úřadu, a nikoli návrhem na povolení nezbytné cesty.

13. I v pořadí druhé rozhodnutí krajského soudu napadla stěžovatelka dovoláním, které Nejvyšší soud odmítl usnesením ze dne 27. 3. 2018 č. j. 22 Cdo 581/2018-639, protože je neshledal přípustným podle § 237 občanského soudního řádu. Dovolací soud odkázal na své právní závěry vyslovené v usnesení č. j. 22 Cdo 3242/2015-516. V něm se podrobně zabýval negativní podmínkou pro povolení nezbytné cesty podle § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb., vysvětlil její povahu a ozřejmil, v čem se platná úprava liší od úpravy obsažené v občanském zákoníku č. 40/1964 Sb. a proč se odchyluje od dosavadního judikaturního přístupu. Rovněž uvedl důvody, pro které lze zohlednit i jednání před nabytím účinnosti občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. a přičítat stěžovatelce jednání její právní předchůdkyně.

14. Podle dovolacího soudu stěžovatelka nepředložila žádné pádné argumenty, kterými by tyto závěry zpochybnila. Pouze tvrdila, že vždy musí mít zajištěn náležitý přístup

k předmětným budovám v jejím vlastnictví, a pokud jím nedisponuje, pak jí musí být zřízen. Rozhodnutím krajského soudu nedošlo k vyvlastnění či k nepřiměřenému zásahu do jejího vlastnického práva k předmětným budovám, neboť toto právo nezahrnuje také přístup přes pozemek jiného vlastníka. V tomto případě je navíc omezení vlastnického práva důsledkem skutečnosti, že právní předchůdkyně stěžovatelky vydražila předmětné budovy stojící na cizím pozemku bez zajištění řádného přístupu k nim, aniž by před samotnou dražbou či alespoň po ní přistoupila k vážně míněnému jednání o právu cesty. Dovolací soud dodal, že ačkoli stěžovatelka nebude mít zajištěn trvalý přístup k předmětným budovám, neznamená to, že by byly odkázány ke zchátrání. Právní řád poskytuje stěžovatelce nástroje, které mohou sloužit k jejich údržbě, opravě, případně i ke zbourání, a to i přes nesouhlas vlastníka sousedního pozemku [srov. § 1021 a 1022 občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. nebo § 141 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)].

15. Nejvyšší soud přisvědčil argumentaci krajského soudu ohledně logické rozpornosti žaloby, kterou trpí i samotné dovolání. Stěžovatelka v něm poukazuje na to, že vedlejší účastnice od roku 2007 „brání v užívání veřejných účelových komunikací“ a že „součástí areálu musí být účelové komunikace“, a odkazuje na důkazy „o charakteru předmětných veřejných účelových komunikací“ a na řízení u Nejvyššího správního soudu, v němž má být rozhodováno o jejich existenci. Tvrdí-li stěžovatelka, že přístup k předmětným budovám existuje a vedlejší účastnice jí v něm brání, pak nemůže současně tvrdit, že jsou splněny předpoklady pro povolení nezbytné cesty proto, že odpovídající přístup ke svým nemovitostem z veřejné cesty nemá.

16. Důvodnou nebyla shledána ani dovolací námitka, že krajský soud nerozlišuje nedbalost stěžovatelky a její právní předchůdkyně. Za podmínek, které doprovázely uzavření kupní smlouvy ze dne 23. 1. 2013, byla zvýšená obezřetnost stěžovatelky namístě tím spíše, že mezi ní a původní vlastnicí nemovitosti existovalo zjevné personální propojení v osobách dvou členů statutárních orgánů právní předchůdkyně stěžovatelky i jediného vlastníka stěžovatelky. Je-li kupující informován o probíhajících soudních řízeních, která se mimo jiné týkají povolení cesty, a o situaci, která těmto řízením předcházela, musí si vyhodnotit rizika, která mohou být s koupí spojena, a zodpovědně je zvážit, obzvlášť byla-li zřetelně naznačena problémová otázka přístupu. Kupec se musí zajímat o to, jakým způsobem se ke kupovaným nemovitostem dostane, a nemůže spoléhat pouze na výsledek řízení o povolení nezbytné cesty. Vyznívá-li výsledek řízení o povolení nezbytné cesty pro stěžovatelku nepříznivě, nemůže být překvapena faktickými a právními důsledky spojenými se zamítnutím žaloby. S takovým dopadem musela při běžné obezřetnosti počítat, jestliže vstoupila do soudního řízení a bylo jí známo neměnné procesní stanovisko vedlejší účastnice. Na uvedeném nemění nic ani námitka dlouhotrvajícího řízení, neboť podle ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu nemohou mít průtahy v soudním řízení vliv na obsah rozhodnutí.

III. Argumentace stěžovatelky

17. Stěžovatelka namítá, že účelem § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. není vytvoření kategorie nemovitostí bez přístupu, k nimž již v budoucnu nebude možné povolit nezbytnou cestu, ale sankcionování lehkovážného jednání nabyvatelů. Stěžovatelka i její právní předchůdkyně ovšem v době nabytí vlastnického práva k budovám vycházely z právní úpravy a judikatury platné před přijetím občanského zákoníku č. 89/2012 Sb., tedy z přesvědčení, že jim svědčí legitimní nárok na přístup k budovám. Skutečnost, že dřívější zákonná úprava nezahrnovala obdobu uvedeného ustanovení, potvrdil ve svém kasačním rozhodnutí i dovolací soud. Ustanovení § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. by se s ohledem na svou tvrdost mělo použít jen tehdy, pokud vlastník postupoval nedbale po nabytí jeho účinnosti.

18. Nedbalého jednání se však stěžovatelka neměla dopustit ani předtím. Z charakteru budov užívaných od roku 1976 a skladových prostor v nich obsažených je nepochybné, že již od svého vzniku musely disponovat neomezeným a volným přístupem na veřejnou komunikaci. Již okresní soud učinil nesprávné skutkové zjištění, že budovy stěžovatelky nemají zajištěn samostatný přístup, protože jsou začleněny uvnitř areálu patřícího jinému vlastníkovi. Stěžovatelka je přesvědčena, že dražbou konanou dne 21. 3. 2007 získal celý areál dva vlastníky. Součástí areálu, v němž se budovy nacházejí, byly od jeho zřízení přístupové cesty k budovám, jež mají doposud – bez ohledu na změnu vlastníka pozemků – povahu účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Průjezd a přístup přes tyto komunikace byl využíván k nezbytné údržbě, zásobování a obsluze budov z důvodu nezbytné a naléhavé komunikační potřeby. Vedlejší účastnice tento stav nicméně přestala respektovat v roce 2007, od kdy stěžovatelce, respektive její právní předchůdkyni, v rozporu se zákonem znemožňuje přístup za využití závory a soukromé bezpečnostní agentury.

19. Za této situace podle stěžovatelky nelze uzavřít, že by se její právní předchůdkyně lehkovážně spoléhala na umožnění přístupu k budovám vedlejší účastnicí či na jeho nařízení soudem. V době jejich nabytí naopak důvodně předpokládala, že tento přístup mít bude. Pro stěžovatelku bylo překvapivé, že krajský soud nesetrval na svém původním hodnocení, podle něhož při rozhodování o právu nezbytné cesty není možné přihlížet toliko k zájmu jedné ze stran a je třeba nalézt vyvážené řešení vzniklých poměrů. Takové řešení by mělo být přiměřené jak k potřebám vlastníka budov, tak k zájmům vlastníka pozemku. Místo toho byla napadenými rozhodnutími poskytnuta ochrana výlučně právu vedlejší účastnice, a to zcela k tíži a na úkor stěžovatelky. Neexistují hodnověrné důkazy, které by odůvodňovaly závěr, že jednání nabyvatele budov bylo v daném případě nedbalé. Právní předchůdkyně stěžovatelky nebyla před dražbou upozorněna vedlejší účastnicí, že plánuje uzavřít přístup k nemovitostem. Takováto skutečnost, jež by se nezbytně promítla i do ceny dražených nemovitostí, nevyplynula ani ze znaleckého posudku k dražbě. V něm bylo pouze uvedeno, že budovy nemají samostatný, nezávislý výlučný přístup s ohledem na spoluvlastnictví areálu, a nikoli, že nemají žádný přístup. Stěžovatelka rovněž vytýká rozsudku krajského soudu, že nesprávně vyložil obsah její žaloby. Jejím předmětem není umožnění užívání veřejné účelové komunikace, ale povolení nezbytné cesty.

20. Odepřením práva cesty měl být stěžovatelce v rozporu s čl. 11 Listiny znemožněn výkon jejího vlastnického práva. Jde v podstatě o obdobu vyvlastnění. Postup obecných soudů měl být nepřiměřeně a neodůvodněně tvrdý, nepředvídatelný a překvapivý. Zajištění řádného užívání staveb jejich vlastníky přitom sleduje i veřejný zájem na jejich údržbě. Jejich stavebně-technický stav by se jinak zhoršoval a vyžadoval by neodkladné stavební úpravy. Nelze akceptovat, aby stěžovatelka nemohla užívat budovy z důvodu nedostatku přístupu, zatímco vedlejší účastnice by se mohla domáhat vydání bezdůvodného obohacení za užívání svých pozemků. Vedlejší účastnice nemůže bránit užívání veřejných účelových komunikací, jestliže existuje nezbytná komunikační potřeba stěžovatelky vyplývající z historických vazeb v území. V neposlední řadě mělo být napadenými rozhodnutími porušeno základní právo stěžovatelky na projednání věci v přiměřené lhůtě podle čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Žádné okolnosti věci nemohou zdůvodnit 10 let trvající řízení o žalobě ke zřízení práva cesty.

IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

21. Ústavní soud si pro účely posouzení věci vyžádal spis vedený před okresním soudem pod sp. zn. 10 C 54/2008 a vyzval účastníky řízení i vedlejší účastnici řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

22. Nejvyšší soud ve svém vyjádření ze dne 12. 9. 2018 zdůraznil, že rozhodnutí krajského soudu bylo postaveno na dvou důvodech, z nichž každý samostatně vede k zamítnutí žaloby. Krajský soud neshledal podmínky pro povolení nezbytné cesty podle § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. Vyhovění žalobě zároveň bránila stěžovatelkou tvrzená existence veřejně přístupných účelových komunikací nacházejících se uvnitř areálu, které spojují předmětné budovy s veřejnou cestou. Posléze uvedený důvod stěžovatelka v dovolacím řízení nijak nezpochybnila a místo toho jej svou argumentací potvrdila. V tomto ohledu Nejvyšší soud zdůraznil, že spočívá-li rozhodnutí, jímž odvolací soud potvrdil rozhodnutí soudu prvního stupně, na posouzení více právních otázek, z nichž každé samo o sobě vede k zamítnutí návrhu, pak dovolání není dle § 237 občanského soudního řádu přípustné, jestliže řešení některé z těchto otázek nebylo dovoláním zpochybněno nebo jestliže některá z těchto otázek nesplňuje předpoklady přípustnosti vymezené uvedeným ustanovením.

23. Nad rámec svého původního rozhodnutí Nejvyšší soud ve vztahu k rozporované překážce v povolení nezbytné cesty podle § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. odkázal na svůj rozsudek ze dne 20. 10. 2016 sp. zn. 22 Cdo 1499/2015. V něm podrobně vysvětlil důvody, pro které při použití uvedeného ustanovení lze přihlížet i k jednání, ke kterému došlo před 1. 1. 2014, či k jednání právních předchůdců žadatele o nezbytnou cestu. Ústavní stížnost proti tomuto rozsudku, jehož závěry přejímá řada rozhodnutí Nejvyššího soudu či Ústavního soudu, byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 7. 2. 2017 sp. zn. III. ÚS 201/17 jako zjevně neopodstatněná (všechna v tomto nálezu uvedená rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz).

24. Použití § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. může typově přicházet v úvahu zejména v situacích, 1. kdy měl vlastník k nemovité věci zajištěno spojení na veřejnou cestu, o které následně hrubě nedbalým či úmyslným jednáním přišel, 2. kdy vlastník nemovité věci svou stavební činností zabránil jejímu napojení na veřejnou cestu nebo 3. kdy osoba nabývá nemovitou věc, aniž by k ní měla zajištěno spojení veřejnou cestou, a její jednání lze považovat za hrubě nedbalé či úmyslné. Na rozdíl od § 2 zákona o propůjčování cest nezbytných, jenž byl inspiračním zdrojem platné zákonné úpravy, však § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. neobsahuje pravidlo o časovém působení nové právní úpravy. Logicky se tak uplatní obecné intertemporální pravidlo § 3028 odst. 1 tohoto zákona. Platná právní úprava se použije i v případě řízení zahájených před 1. 1. 2014 a vztahuje se i na posouzení právně významných skutečností vzniklých před uvedeným datem. Nejde o porušení zákazu retroaktivity, nýbrž o případ nepravé retroaktivity. Do již nastalých poměrů (existujících věcných břemen) nijak zasaženo nebylo. Pouze byly do budoucna upraveny podmínky, za nichž má být nezbytná cesta povolena. Skutečnost, že nemovitost byla nabyta před 1. 1. 2014, může být do určité míry zohledněna jako jedna z rozhodných okolností, samotná ovšem není důvodem, pro který by návrh na povolení nezbytné cesty nemohl být zamítnut. Přístup rozhodovací praxe k § 151o odst. 3 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. byl benevolentnější, neboť zákon výslovnou normu, na jejímž základě by bylo možné zamítnout žalobu pro úmyslné či hrubě nedbalé jednání, neobsahoval. Žaloba o zřízení nezbytné cesty mohla být ale i tehdy zamítnuta pro rozpor s dobrými mravy podle § 3 odst. 1 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., kam bylo možné zařadit úmyslné či hrubě nedbalé jednání. V daném případě soudy obou stupňů hrubou nedbalost v jednání stěžovatelky shledaly.

25. Krajský soud rovněž využil možnosti vyjádřit se k ústavní stížnosti. Ve vyjádření ze dne 29. 8. 2018 poukázal ve shodě s Nejvyšším soudem na dva důvody zamítnutí žaloby stěžovatelky. Prvním byla žalobní tvrzení, že přístupové cesty k budovám jsou účelovými komunikacemi, což ale znamená, že budovy jsou spojeny s veřejnou cestou, a tudíž není splněna nezbytná podmínka zřízení přístupu k budově. Druhým důvodem zamítnutí žaloby

byly zjištěné skutkové okolnosti ve vztahu k zavinění nedostatku přístupu ze strany stěžovatelky. Zaviněním žadatele ve vztahu k nedostatku přístupu se jako překážkou ke zřízení nezbytné cesty zabýval Nejvyšší soud již za účinnosti občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., který je jako překážku pro zřízení věcného břemene k zajištění nezbytného přístupu výslovně nestanovil. Nejvyšší soud opakovaně uvedl, že tato okolnost nemůže zcela vyloučit možnost zřízení práva cesty s ohledem na veřejný zájem na zajištění řádného užívání staveb jejich vlastníky, řádné údržby stavby a minimalizace účinků neužívané stavby na okolí (např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 2. 2014 sp. zn. 22 Cdo 3055/2012). K tomu však dodal, že je třeba přihlédnout i k okolnostem, za kterých stavba zůstala bez přístupu, a že závěr, zda jsou či nejsou v takovém případě splněny podmínky pro zřízení práva cesty, musí odrážet individuální okolnosti jednotlivého případu. Současná úprava nezbytné cesty tak v § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. reflektuje předchozí vývoj judikatury. Použití tohoto ustanovení v případech, kdy ke ztrátě přístupu došlo před 1. 1. 2014, nelze posuzovat jako porušení zásady právní jistoty a zákazu retroaktivity. V dané věci byly prokázány takové rozhodné skutečnosti, které svědčí o hrubé nedbalosti právní předchůdkyně stěžovatelky při nabytí budov a které by opodstatňovaly odepření nezbytné cesty i podle předchozí právní úpravy.

26. Okresní soud přípisem ze dne 9. 5. 2019 sdělil, že plně odkazuje na jím vydané napadené rozhodnutí, jakož i na obě rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci stěžovatelky.

27. K ústavní stížnosti se podáním ze dne 1. 10. 2018 vyjádřila i vedlejší účastnice. Upozornila v něm, že stěžovatelka vědomě nabyla vlastnictví k budovám, ke kterým není zajištěn přístup a které se nacházejí na pozemcích ve vlastnictví vedlejší účastnice. Zároveň platí, že od nabytí vlastnictví budov právní předchůdkyní stěžovatelky je jí, respektive nyní stěžovatelce, umožněn přístup ke stavbám přes pozemky vedlejší účastnice podle § 1021 občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. (dříve § 127 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb.). Vedlejší účastnice polemizuje s některými tvrzeními stěžovatelky. Stavba areálu měla být kolaudována až v roce 1988, a tudíž popisovaný klidový stav nemohl trvat od roku 1976. Není pravda, že v důsledku provedené dražby získal areál dva vlastníky a že jde o jediný soubor nemovitostí se společným přístupem. Pokud stěžovatelka tvrdí, že v minulosti nabyla právo cesty, toto tvrzení nebylo nijak prokázáno. Z kupní smlouvy, na jejímž základě stěžovatelka nabyla předmětné budovy od své právní předchůdkyně, výslovně vyplývá její vědomost o všech probíhajících soudních sporech. Nemožnost přístupu ke stavbám podle vedlejší účastnice neznamená nemožnost užívání staveb, ať už formou jejich pronájmu, či užívání vlastníkem samotným. Ekonomický přínos může mít i samotná skutečnost, že budovy představují aktivum stěžovatelky, a tím i její vlastní kapitál. Ostatně právní předchůdkyně stěžovatelky dosáhla zisku jejich nákupem a prodejem.

28. Dále vedlejší účastnice uvádí, že předchozí a současná zákonná úprava povolení nezbytné cesty si navzájem neodporují. Vždy šlo o konstitutivní rozhodnutí soudu. Zákonný nárok na zřízení věcného břemene neexistuje a neexistoval ani za předchozí zákonné úpravy. Součástí občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. byl navíc § 3 odst. 1, podle kterého výkon práv a povinností vyplývajících z občanskoprávních vztahů nesmí bez právního důvodu zasahovat do práv a oprávněných zájmů jiných a nesmí být v rozporu s dobrými mravy. Právě ve spojení s ním bylo třeba vykládat i § 151o odst. 3 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. Žaloba stěžovatelky by proto byla zamítnuta bez ohledu na to, která zákonná úprava by se použila. Podle občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. je rozhodování o nároku stěžovatelky jednodušší, protože zákonodárce již na některá jednání, která jsou co do svého obsahu jednáním v rozporu s dobrými mravy, pamatoval, a to jednak obecně v § 6 o poctivém jednání a § 8 o zjevném zneužití práva, jednak výslovně v § 1032. Zamítnutí žaloby mělo pro stěžovatelku pouze ten následek, že má přesně ta práva, která na ni převedla její právní předchůdkyně. Vedlejší účastnice se domnívá, že jediným rozumným řešením situace by mohlo být odkoupení staveb,

její nabídky ale stěžovatelka odmítla. Zjevně se tak snaží prostřednictvím soudů realizovat svůj obchodní záměr zvýšit prostřednictvím rozhodnutí soudu hodnotu předmětných budov, které koupila za cenu odpovídající tomu, že k nim chyběl přístup. To vše k tíži vedlejší účastnice, jejíž majetek bude zatížen právními vadami, a tím znehodnocen. Podle vedlejší účastnice by ústavní stížnost měla být zamítnuta.

29. Stěžovatelka ve své replice ze dne 1. 11. 2018 uvedla, že od počátku řízení tvrdí nedostatek spojení s veřejnou cestou. Nejvyšší soud i krajský soud zaměňují přístup veřejnoprávní skrze veřejné účelové komunikace v areálu podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, o jejichž deklaraci stěžovatelka neúspěšně vedla řízení před správními soudy, a soukromoprávní řízení o povolení práva nezbytné cesty. Nelze jí klást k tíži, že se domáhala přístupu oběma způsoby. Krajský soud se snaží využít jiného řízení vedeného stěžovatelkou a jejích tvrzení za účelem najít hodnověrnější důvody k zamítnutí žaloby.

30. Za podstatu ústavní stížnosti označila stěžovatelka skutečnost, že obecné soudy v její věci použily právní úpravu obsaženou v občanském zákoníku č. 89/2012 Sb., ačkoli předmětné budovy nabyla za účinnosti občanského zákoníku č.40/1964 Sb. V této souvislosti opětovně shrnula svou argumentaci k výkladu § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku. Podle dřívější právní úpravy neexistovalo ustanovení, které by mohlo vlastníkovi budovy zcela odepřít přístup k ní. Stěžovatelka odmítá, že by postupovala nedbale. K vyjádření vedlejší účastnice dodala, že tato se také účastnila dražby, budovy vědomě nenabyla a nechala je vydražit jiným zájemcem s úmyslem uzavřít mu přístup k nim a přinutit jej budovy pod cenou prodat. Právě tomuto cíli má sloužit výklad, podle něhož nelze přístupové komunikace v areálu užívat jinak než se souhlasem vlastníka, přestože byly nejméně od roku 1976 do roku 2007 k přístupu využívány. Podle stěžovatelky je umožnění výkonu jejího vlastnického práva v souladu s veřejným zájmem. Bránění v přístupu je naopak v rozporu s dobrými mravy.

31. 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

32. Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu. Ústavní stížnost je přípustná (stěžovatelka neměla 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

33. Poté, co se Ústavní soud seznámil s argumentací stěžovatelky, vyjádřeními účastníků řízení a vedlejší účastnice řízení a obsahem spisu vedeného u okresního soudu pod sp. zn. 10 C 54/2008, jemuž odpovídá výše uvedené shrnutí řízení před obecnými soudy, zhodnotil, že ústavní stížnost není důvodná.

34. V řízení o ústavních stížnostech [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu] Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) přezkoumává rozhodnutí či postup orgánů veřejné moci jen z toho hlediska, zda jimi nedošlo k porušení ústavně zaručených základních práv a svobod. 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 podústavního práva či jiné nesprávnosti.

35. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítá, že § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. není použitelný v případech, kdy k nabytí nemovitosti, k níž má být

nezbytná cesta povolena, došlo před účinností tohoto zákona. Současně odmítá, že by její jednání bylo možné hodnotit jako hrubě nedbalé. Další námitka stěžovatelky směřuje proti způsobu, jakým obecné soudy vyhodnotily její tvrzení o existenci účelové komunikace zajišťující jí přístup k budovám, když tímto jen poukazovala na již skončené správní řízení o návrhu na určení existence takovéto komunikace, respektive na navazující soudní řízení správní. Předmětem jejích námitek je i nepřiměřená délka soudního řízení.

VI./a Tvrzení stěžovatelky o přístupu k budovám prostřednictvím účelové komunikace

36. Ústavní soud se předně musel vypořádat s tvrzením Nejvyššího soudu a krajského soudu, uvedeným v jejich vyjádřeních, že napadený rozsudek krajského soudu byl postaven na dvou důvodech zamítnutí žaloby. Kromě použití § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. mělo být důvodem zamítnutí také tvrzení stěžovatelky, že součástí areálu, kde se předmětné budovy nacházejí, je účelová komunikace, která je propojuje s veřejnou cestou. Tato skutečnost by vylučovala naplnění podmínek, jež občanský zákoník č. 89/2012 Sb. stanoví pro povolení nezbytné cesty. I když stěžovatelka v dovolání zpochybnila takovéto hodnocení jejího tvrzení, podle dovolacího soudu tak učinila bez toho, aby v této souvislosti formulovala otázku hmotného nebo procesního práva, od níž by se mohla odvíjet přípustnost dovolání podle § 237 občanského soudního řádu. Tím měla znemožnit, aby byl i tento důvod zamítnutí přezkoumán v dovolacím řízení, což mělo za následek, že dovolání nemohlo být vyhověno ani v případě důvodnosti námitek směřujících k použití § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb.

37. Uvedené tvrzení má význam i pro posouzení ústavní stížnosti. Jestliže určitá námitka mohla být efektivně uplatněna již v řízení o některém ze zákonných procesních prostředků k ochraně práva, pak je její řádné uplatnění v ústavní stížnosti možné pouze za předpokladu, že tato možnost byla ze strany stěžovatelky využita. V opačném případě by se jí Ústavní soud nemohl zabývat [srov. např. nález ze dne 10. 7. 1997 sp. zn. III. ÚS 359/96 (N 95/8 SbNU 367) nebo nález ze dne 13. 7. 2000 sp. zn. III. ÚS 117/2000 (N 111/19 SbNU 79)]. V případě námitky, kterou stěžovatelka rozporuje závěr obecných soudů, podle něhož měla tvrdit existenci účelové komunikace spojující její budovy s veřejnou cestou, ale Ústavní soud takovouto překážku neshledal.

38. Krajský soud v napadeném rozsudku považoval skutková zjištění okresního soudu za správná. Nijak nezpochybnil skutkový závěr, že budovy, k nimž stěžovatelka nabyla vlastnické právo, nemají samostatný přístup, a tedy přístup k nim je možný jen přes pozemky vedlejší účastnice. Od tohoto skutkového závěru se pak odvíjely všechny další úvahy ohledně možného použití § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. Na jednání před krajským soudem dne 6. 6. 2017 nicméně stěžovatelka prostřednictvím svého právního zástupce uvedla, že součástí areálu nacházejícího se na pozemcích vedlejší účastnice je komunikace, která zajišťuje nezbytný přístup k budovám. Mělo jít o cestu, která sloužila tomuto účelu v době, kdy měl celý areál jednoho vlastníka, a která doposud nemá alternativu. Předmětem sporu mohla být její povaha.

39. Stěžovatelka na uvedeném jednání upozornila na (tehdy) probíhající soudní řízení o kasační stížnosti ve věci jejího návrhu na určení, že tato komunikace má povahu veřejné účelové komunikace, čehož se neúspěšně domáhala ve správním řízení. Jinak řečeno, stěžovatelka připustila existenci účelové komunikace zajišťující přístup k jejím budovám, zda tomu tak skutečně je, ovšem musely posoudit příslušné správní orgány, respektive s ohledem na zamítnutí jejího návrhu správní soudy. Z její strany šlo o pokus nalézt řešení situace v rovině veřejnoprávní, což jí nemůže jít k tíži. Lze jen dodat, že tvrzení stěžovatelky o existenci veřejné účelové komunikace správní soudy nepřisvědčily (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018 č. j. 10 As 193/2016-34) a jako zjevně neopodstatněná

byla odmítnuta i její navazující ústavní stížnost (usnesení ze dne 9. 4. 2019 sp. zn. IV. ÚS 3391/18).

40. Vyjádření stěžovatelky ohledně probíhajícího soudního řízení správního, z něhož by mohl vyplynout závěr o existenci účelové komunikace umožňující přístup k budovám, nepochybně založilo určitý rozpor v jejích žalobních tvrzeních. Samo o sobě však nevedlo k popření jinak zjištěného skutkového stavu. Převážná část odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu nadále vychází ze skutkového zjištění o neexistenci samostatného přístupu, bez něhož by byly veškeré úvahy ohledně existence důvodu zamítnutí žaloby podle § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. bezpředmětnými. Z napadeného rozsudku nevyplývá, že by bylo toto skutkové zjištění vyvráceno. Stěžovatelce se tak závěr o jiném důvodu zamítnutí, vycházející z jejího tvrzení o možné existenci účelové komunikace, mohl důvodně jevit jen jako určitá úvaha „nad rámec nosných důvodů“, a to pro případ, že by její žaloba o povolení nezbytné cesty byla založena na tomto tvrzení. Nelze jí proto vytýkat, že přípustnost dovolání nevymezila i ve vztahu k nějaké právní otázce související s tímto tvrzením, např. zda bylo povolení nezbytné cesty vyloučeno s ohledem na zajištění přístupu k budovám prostřednictvím účelové komunikace. Přípustnost dovolání mohla založit již právní otázka vztahující se k důvodům zamítnutí žaloby podle § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb.

41. Ústavní soud proto přisvědčil námitce stěžovatelky, že Nejvyšší soud i krajský soud nesprávně vyhodnotily její tvrzení o možné existenci veřejné účelové komunikace, která by jí umožňovala přístup k budovám. Učinil tak s vědomím přetrvávající rozpornosti argumentace stěžovatelky, která uvedené tvrzení, jež skutečně svědčí v neprospěch povolení nezbytné cesty, uplatnila i v ústavní stížnosti. Naopak se neztotožnil se závěrem Nejvyššího soudu, že dovolání nemohlo být shledáno přípustným s ohledem na existenci dovoláním nezpochybněného důvodu zamítnutí žaloby. Pouhým poukazem na tento důvod nelze dovodit ani neopodstatněnost ústavní stížnosti.

VI./b Použití § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. při zohlednění právních skutečností, jež nastaly přede dnem nabytí účinností tohoto zákona

42. Stěžovatelka dále namítá, že v její věci nebylo možné použít § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb., protože vlastnické právo k budovám nabyla ještě za účinnosti občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. V použití uvedeného ustanovení, jež nemělo ekvivalent v předcházející zákonné úpravě a na jehož základě jí bylo upřeno právo na přístup k budovám, spatřuje nepřípustný zásah do svého vlastnického práva.

43. Podstatou předmětné námitky stěžovatelky je tvrzený zásah do jejího vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny, jenž má být následkem takového použití podústavního práva, které je v rozporu se zásadami právní jistoty a důvěry v právo, respektive kterým byla odepřena dříve nabytá práva. Ústavní soud připomíná, že mezi zásady spravedlivého procesu, vyplývající z práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, patří i povinnost správně zohlednit dopad některého ústavně zaručeného práva nebo svobody na posuzovanou věc [nález ze dne 21. 3. 2002 sp. zn. III. ÚS 256/01 (N 37/25 SbNU 287)]. Vlastní skutkové a na ně navazující právní závěry obecných soudů, jež jsou obsaženy v odůvodnění soudního rozhodnutí, zároveň nesmí být projevem libovůle ani nesmí sloužit k sofistikovanému zdůvodnění zjevné nespravedlnosti [nález ze dne 11. 7. 1996 sp. zn. III. ÚS 127/96 (N 68/5 SbNU 519)].

44. V demokratickém právním státě (čl. 1 odst. 1 Ústavy) musí mít adresáti právních norem reálnou možnost seznámit se předem s jejich obsahem, a poznat tak rozsah svých práv a povinností. Jen v takovém případě jim totiž mohou přizpůsobit své jednání a nést za něj odpovědnost. Právní norma, která se stává účinnou teprve poté, co nastaly skutečnosti, ve vztahu k nimž se má uplatnit, již na toto jednání nemůže mít vliv; může mu pouze – ať už

zpětně, nebo do budoucna – přiznat nebo odepřít právní účinky. Protože však jednotlivec obsah takovéto právní normy nemohl v minulosti znát, je zásadně nepřípustné, aby bylo jeho původně dovolené jednání zpětně učiněno protiprávním nebo aby s ním byly dodatečně spojeny právní následky, jež jdou k jeho tíži. Přednost zde musí dostat jeho právní jistota a důvěra v právo. V opačném případě by si nikdo nemohl být nikdy jist, zda jedná po právu, neboť v tomto směru by byl vystaven neomezené moci budoucího zákonodárce [nález ze dne 15. 9. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 18/14 (N 165/78 SbNU 469; 299/2015 Sb.), bod 29].

45. Zásady právní jistoty, důvěry v právo či ochrany nabytých práv se nedotýkají jen změn právních norem, které působí zpětně. Zákonodárce musí i jinak dbát o to, aby zásah do již existujících právních vztahů neznamenal popření legitimního očekávání, které u jejich subjektů působením předchozí právní úpravy vyvolal. Tím je do budoucna možnost některých změn buď vyloučena, nebo alespoň omezena, pokud jde o způsob jejich provedení, včetně případné nezbytnosti ponechat po přechodnou dobu v účinnosti dosavadní právní úpravu, aby se adresáti nové právní úpravy mohli reálně přizpůsobit z ní plynoucím právům a povinnostem (nález sp. zn. Pl. ÚS 18/14, bod 30).

46. V souladu s přechodným ustanovením § 3028 odst. 1 občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. rozhodovaly obecné soudy po 1. 1. 2014 o návrhu stěžovatelky jako o návrhu na povolení nezbytné cesty. Na rozdíl od stručného vymezení práva cesty v § 151o odst. 3 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. je dnes tento institut podrobně upraven v § 1029 až 1036 občanského zákoníku č. 89/2012 Sb., včetně důvodů, pro které nelze nezbytnou cestu povolit. Pro posouzení věci mají význam zejména § 1029 a § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. Z hlediska srovnání s předchozí zákonnou úpravou pak nelze přehlédnout ani § 151o odst. 3 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb.

47. Podle § 1029 občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. vlastník nemovité věci, na níž nelze řádně hospodařit či jinak ji řádně užívat proto, že není dostatečně spojena s veřejnou cestou, může žádat, aby mu soused za náhradu povolil nezbytnou cestu přes svůj pozemek (odstavec 1). Nezbytnou cestu může soud povolit v rozsahu, který odpovídá potřebě vlastníka nemovité věci řádně ji užívat s náklady co nejmenšími, a to i jako služebnost. Zároveň musí být dbáno, aby soused byl zřízením nebo užíváním nezbytné cesty co nejméně obtěžován a jeho pozemek co nejméně zasažen. To musí být zvlášť zváženo, má-li se žadateli povolit zřízení nové cesty (odstavec 2).

48. Podle § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. soud nepovolí nezbytnou cestu, způsobil-li si nedostatek přístupu z hrubé nedbalosti či úmyslně ten, kdo o nezbytnou cestu žádá.

49. Podle § 151o odst. 3 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., nebyl-li vlastník stavby současně vlastníkem přilehlého pozemku a přístup vlastníka ke stavbě nebylo možné zajistit jinak, mohl soud na návrh vlastníka stavby zřídit věcné břemeno ve prospěch vlastníka stavby spočívající v právu cesty přes přilehlý pozemek.

50. Úlohou Ústavního soudu v tomto řízení není přehodnocovat či doplňovat výše shrnutý výklad Nejvyššího soudu ohledně účelu § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb., jeho historických souvislostí a vztahu k rozhodovací praxi obecných soudů podle předchozí zákonné úpravy. Ústavněprávní otázka, kterou musí zodpovědět, se týká pouze toho, zda zákonodárce tímto ustanovením mohl stanovit jako důvod zamítnutí návrhu na povolení nezbytné cesty i případné jednání nastalé přede dnem účinnosti občanského zákoníku č. 89/2012 Sb., ačkoli s ním dřívější zákonná úprava srovnatelný následek výslovně nespojovala.

51. Ústavní soud předně uvádí, že § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. zjevně není v rozporu se zákazem (pravé) retroaktivity [blíže k pojmu retroaktivity srov. např. nález ze dne 4. února 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.), nález ze dne 12. března 2002 sp. zn. Pl. ÚS 33/01 (N 28/25 SbNU 215;

145/2002 Sb.), nález ze dne 19. dubna 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.) nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 18/14]. Zatímco § 151o odst. 3 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. nevylučoval možnost zřízení práva cesty ani v případech, kdy vlastník stavby zavinil, že k ní nemá přístup (např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 5. 2011 sp. zn. 22 Cdo 2977/2009), ustanovení § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. stanoví pro případ, kdy si vlastník způsobil nedostatek přístupu z hrubé nedbalosti či úmyslně, povinnost soudu nezbytnou cestu nepovolit. Podstata změny zákonné úpravy tak spočívá v tom, že se do budoucna zpřísnily podmínky, za nichž může soud konstitutivním rozhodnutím povolit nezbytnou cestu. Jejím následkem ale v žádném případě nemůže být vznik nebo změna právních vztahů v době před nabytím účinnosti občanského zákoníku č. 89/2012 Sb.

52. Zbývá tak posoudit, zda použití § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. nemohlo vést k jinému zásahu do práv stěžovatelky, jenž by založil rozpor se zásadami právní jistoty a důvěry v právo. Ústavní soud podotýká, že zásadně není v rozporu s uvedenými zásadami, jestliže nový zákon sice zohledňuje minulou skutečnost, avšak následek s ní spojený, ať už se týká právních vztahů vzniklých podle staré právní úpravy (nepravá retroaktivita), nebo se vztahuje k jiným skutečnostem (retrospektiva), nastává až do budoucna [blíže k pojmu retrospektivy srov. nález ze dne 20. 2. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 6/17 (N 26/88 SbNU 329; 99/2018 Sb.) nebo nález ze dne 22. 1. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 32/17 (N 9/92 SbNU 86; 71/2019 Sb.)]. V obou případech je však takovéto působení nového zákona ústavně přípustné pouze v případě, že jde o opatření vhodné a potřebné k dosažení zákonem sledovaného cíle, přičemž při celkovém poměřování „zklamané“ důvěry a významu a naléhavosti důvodu nové právní úpravy bude zachována hranice únosnosti (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 18/14).

53. Ustanovení § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. nově vymezuje jednu z podmínek, za nichž se vlastník nemovité věci může domoci povolení nezbytné cesty. Nerozlišuje však, zda k zavinění nedostatku přístupu došlo jednáním tohoto vlastníka před nebo po nabytí účinnosti tohoto zákona. Překážkou povolení nezbytné cesty tak může být i dřívější jednání vlastníka nemovité věci.

54. Pro posouzení přípustnosti takovéhoto následku Ústavní soud zohlednil, že i přede dnem 1. 1. 2014 obecné soudy posuzovaly, zda si vlastník věci nezpůsobil nedostatek přístupu hrubou nedbalostí či úmyslně (srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 2977/2009, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2011 sp. zn. 22 Cdo 2957/2009 nebo rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 3055/2012). V rámci uvážení, které jim zákon svěřil při rozhodování o zřízení věcného břemene práva cesty, poměřovaly zájmy navrhovatele i dotčeného vlastníka pozemku. Omezení práv vlastníka pozemku muselo být přiměřené a v kontextu všech okolností věci nesmělo vést k nespravedlivému výsledku. Vždy muselo být dbáno o to, aby následný výkon práva cesty nebyl s ohledem na zjištěné skutečnosti v rozporu s dobrými mravy podle § 3 odst. 1 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb.

55. Vlastník nemovité věci, který žádá o povolení nezbytné cesty, si tedy již za předchozí zákonné úpravy musel být vědom, že jeho jednání, jímž si hrubou nedbalostí nebo úmyslně způsobil nedostatek přístupu ke své nemovité věci, oslabuje důvody, pro které by mělo být v jeho soukromém zájmu omezeno vlastnické právo jiné osoby. Již tehdy se tím vystavoval riziku, že mu věcné břemeno práva cesty nebude zřízeno. Pakliže § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. s touto skutečností výslovně spojil překážku povolení nezbytné cesty, pouze tím upřesnil následek, se kterým vlastník nemovité věci podle rozhodovací praxe dovolacího soudu s ohledem na § 3 odst. 1 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. beztak musel počítat. Dřívější ani současná zákonná úprava mu ostatně nepřiznávaly právo nezbytné cesty, ale pouze stanovily podmínky, za nichž se může domoci jejího povolení konstitutivním rozhodnutím soudu.

56. Za této situace nelze v zohlednění jednání vlastníka nemovité věci, jež nastalo před nabytím účinnosti občanského zákoníku č. 89/2012 Sb., spatřovat neúnosný zásah do jeho právního postavení. Ústavní soud konstatuje, že ze samotné skutečnosti takovéhoto použití § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. nelze dovodit porušení základního práva stěžovatelky vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Nejde o nepřípustný zásah do její právní jistoty a důvěry v právo, který by zakládal porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy. Lze jen dodat, že obdobné hodnocení zaujal Ústavní soud i v několika usneseních vydaných ve srovnatelných věcech (srov. usnesení ze dne 19. 1. 2018 sp. zn. I. ÚS 1448/17 nebo usnesení ze dne 31. 8. 2018 sp. zn. IV. ÚS 1021/17).

VI./c Posouzení jednání stěžovatelky při nabytí budov z hlediska zavinění nedostatku přístupu

57. Vlastním posouzením jednání stěžovatelky z hlediska toho, zda zavinila nedostatek přístupu ke svým budovám, se obecné soudy podrobně zabývaly a v tomto ohledu řádně provedly dokazování a své závěry náležitě a přesvědčivě odůvodnily. Ústavní soud neshledal v jejich skutkových zjištěních, jež se týkají zavinění nedostatku přístupu, ani v navazujících právních závěrech žádné kvalifikované pochybení, s nímž by bylo možné spojovat závěr o porušení základního práva stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny či jiného jejího ústavně zaručeného základního práva nebo svobody. Podle napadených rozhodnutí by jednání stěžovatelky neumožňovalo povolit nezbytnou cestu ani za použití předchozí zákonné úpravy. V podrobnostech postačí odkázat na relevantní části jejich odůvodnění, jež jsou podrobně shrnuta výše.

VI./d Délka řízení před obecnými soudy

58. K poslední námitce stěžovatelky ohledně průtahů v řízení Ústavní soud uvádí, že se jí v tomto řízení nemohl zabývat. Procesními prostředky k ochraně práva narušeného neodůvodněnými průtahy v již skončeném řízení (včetně řízení soudního) jsou od nabytí účinnosti zákona č. 160/2006 Sb., kterým byl novelizován zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, uplatnění nároku na náhradu škody v rámci předběžného projednání, respektive žaloba v případě neposkytnutí náhrady ve lhůtě 6 měsíců, jakož i ostatní procesní prostředky uplatnitelné v takovou žalobou zahájeném občanskoprávním řízení. Tuto námitku naopak nelze uplatňovat v ústavní stížnosti proti rozhodnutím vydaným v řízení, ve kterém mělo k předmětným průtahům dojít [nález ze dne 7. 8. 2007 sp. zn. IV. ÚS 391/07 (N 122/46 SbNU 151)].

VII. Závěr

59. Ze všech těchto důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že napadenými rozhodnutími nebylo porušeno základní právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 Ústavy, a podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu její ústavní stížnost zamítl.

Č. 136
Zneužití práva podáním rozhodčí žaloby po 11. květnu 2011 ve vztahu ke stavení promlčecí lhůty pro uplatnění pohledávky ze spotřebitelské úvěrové smlouvy
(sp. zn. I. ÚS 1091/19 ze dne 17. července 2019)

I. Z čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle něhož každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá, vyplývá požadavek ve vztahu k zákonné úpravě soukromoprávních vztahů, že jejich vznik musí vycházet z respektu a ochrany autonomie vůle smluvních subjektů. Ochrana autonomie vůle nicméně není absolutní a může být proporcionálně omezena, ať už s ohledem na jiný ústavní princip, nebo za účelem ochrany základního práva jednotlivce či určitého ústavně aprobovaného veřejného zájmu. Jedním z omezení autonomie vůle, jež lze dovodit z ústavního principu rovnosti podle čl. 1 Listiny základních práv a svobod, je požadavek ochrany slabší strany, jejímž typickým příkladem je ochrana spotřebitele.

II. 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 ji v každé fázi zastavit pro nepřípustnost podle § 268 odst. 1 písm. h) občanského soudního řádu, a to i tehdy, jestliže povinný neplatnost rozhodčí doložky v průběhu rozhodčího řízení nenamítal. Není přitom podstatné, že samotný rozhodčí nález nebyl formálně zrušen.

III. Zahájení rozhodčího řízení vede ke stavení promlčecí doby podle § 403 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013, a § 14 odst. 1 zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, i tehdy, jestliže je později rozhodčí nález zrušen nebo je konstatována jeho nevykonatelnost. Pokud věřitelé uplatnili rozhodčí doložku před 11. 5. 2011, tedy přede dnem vydání 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 rozhodovací praxe obecných soudů k rozhodčím doložkám a použije se na ně ustanovení o stavení promlčecí doby. Neústavní postup (zneužití práva) lze přičítat pouze těm poskytovatelům úvěrů, kteří rozhodčí žaloby podali vědomě po uvedeném datu. S takovýmto postupem nemůže být spjato stavení promlčecích lhůt nejen v předmětném rozhodčím řízení, ale ani v případném navazujícím vykonávacím řízení založeném na (neplatném) rozhodčím nálezu.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vladimíra Sládečka, soudce zpravodaje Pavla Rychetského a soudce Tomáše Lichovníka o ústavní stížnosti Romana Pučalíka, zastoupeného Mgr. Petrem Němcem, advokátem, sídlem Mendíků 1396/9, Praha 4 – Michle, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. ledna 2019 č. j. 33 Cdo 1872/2018-386, rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. prosince 2017 č. j. 32 Co 48/2016-347 a rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 12. října 2017 č. j. 33 Cdo 5258/2016-319, za účasti

Nejvyššího soudu a Krajského soudu v Praze jako účastníků řízení a obchodní společnosti Home Credit, a. s., sídlem Nové Sady 996/25, Brno, zastoupené Mgr. Vladimírem Uhdem, advokátem, sídlem Klimentská 1207/10, Praha 1 – Nové Město, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 17. ledna 2019 č. j. 33 Cdo 1872/2018-386 a rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 12. prosince 2017 č. j. 32 Co 48/2016-347 byla porušena základní práva stěžovatele na ochranu majetku a soudní ochranu podle čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. ledna 2019 č. j. 33 Cdo 1872/2018-386 a rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 12. prosince 2017 č. j. 32 Co 48/2016-347 se ruší.

III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Ústavnímu soudu byla dne 31. 3. 2019 doručena ústavní stížnost, kterou se stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí z důvodu tvrzeného porušení jeho základních práv podle čl. 11 odst. 1, čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 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.

II. Shrnutí řízení před obecnými soudy

2. Mezi vedlejší účastnicí, která je nebankovní společností specializující se na poskytování spotřebitelských úvěrů, a stěžovatelem v postavení spotřebitele byla dne 21. 9. 2009 uzavřena smlouva o úvěru podle § 497 a násl. zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013, (dále jen „obchodní zákoník“); její součástí byla rozhodčí doložka. Stěžovatel na základě této smlouvy využil možnosti čerpat úvěr poskytnutý vedlejší účastnicí, přičemž tak učinil do výše částky 16 529,80 Kč. Následně tento úvěr řádně nesplácel. Vedlejší účastnice proto využila sjednaného práva od smlouvy odstoupit a domáhala se zaplacení dlužné částky, která činila 16 736,80 Kč s příslušenstvím a kromě samotného úvěru zahrnovala i částku 207 Kč představující pojistné k úvěrové smlouvě.

3. Vedlejší účastnice se domáhala zaplacení dlužné částky v rozhodčím řízení. Její žaloba byla dne 23. 2. 2012 doručena Společnosti pro rozhodčí řízení, a. s. Ta téhož dne písemně osvědčila, že k rozhodnutí věci byl ze seznamu rozhodců působících při této společnosti určen rozhodce JUDr. Petr Meduna. Dne 23. 5. 2012 byl ve věci vydán rozhodčí nález sp. zn. H 2012/00324, jímž bylo žalobě vedlejší účastnice zcela vyhověno. Rozhodčí nález byl stěžovateli doručen dne 29. 5. 2012. K návrhu vedlejší účastnice byla usnesením Okresního soudu v Prostějově (dále jen „exekuční soud“) ze dne 9. 10. 2012 č. j. 35 EXE 1705/2012-18 na základě rozhodčího nálezu nařízena exekuce na majetek stěžovatele za účelem uspokojení předmětné pohledávky, jakož i pro náklady oprávněné a pro náklady této exekuce, které měly být stanoveny v průběhu řízení.

4. Usnesením exekučního soudu ze dne 17. 4. 2015 č. j. 35 EXE 1705/2012-78 byla uvedená exekuce podle § 268 odst. 1 písm. h) občanského soudního řádu zastavena. Exekuční soud zohlednil právní závěry obsažené v několika nálezech Ústavního soudu, podle nichž jsou obecné soudy povinny v exekučním řízení při posuzování otázky, zda rozhodčí nález je způsobilým exekučním titulem, zkoumat pravomoc orgánu, který exekuční titul vydal. Tím

byla překonána dřívější rozhodovací praxe Nejvyššího soudu, který ji posléze změnil usnesením ze dne 10. 7. 2013 sp. zn. 31 Cdo 958/2012 (č. 92/2013 Sb. NS) vydaným velkým senátem občanskoprávního a obchodního kolegia. Podle tohoto usnesení, nevydal-li rozhodčí nález rozhodce, jehož výběr se uskutečnil podle transparentních pravidel, respektive byl-li rozhodce určen právnickou osobou, která není stálým rozhodčím soudem zřízeným na základě zákona, pak takovýto rozhodčí nález není způsobilým exekučním titulem podle § 40 odst. 1 písm. c) zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Rozhodce určený na základě absolutně neplatné rozhodčí doložky nebyl oprávněn k vydání rozhodčího nálezu podle zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o rozhodčím řízení“).

5. Neplatnost rozhodčí doložky v posuzované věci byla důsledkem toho, že v ní rozhodce nebyl určen transparentním způsobem. Záleželo výlučně na Společnosti pro rozhodčí řízení, a. s., koho za rozhodce vybere a jmenuje, aniž by tento výběr mohly strany, zejména povinný, jakýmkoli způsobem ovlivnit. V tomto ohledu vyšel exekuční soud ze závěrů, k nimž dospěl velký senát občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu v usnesení ze dne 11. 5. 2011 sp. zn. 31 Cdo 1945/2010 (č. 121/2011 Sb. NS), podle nichž neobsahuje-li rozhodčí smlouva přímé určení rozhodce či konkrétní způsob jeho určení a odkazuje-li na „rozhodčí řád“ vydaný právnickou osobou, která není stálým rozhodčím soudem zřízeným na základě zákona, je taková rozhodčí smlouva neplatná podle § 39 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013, (dále jen „občanský zákoník“).

6. Vzhledem k zastavení exekuce podala vedlejší účastnice dne 21. 7. 2015 žalobu, kterou se domáhala vydání rozsudku, jímž by soud uložil stěžovateli povinnost zaplatit jí částku 16 736,80 Kč s příslušenstvím. Stěžovatel následně navrhl zamítnutí žaloby z důvodu jejího promlčení. Okresní soud v Mladé Boleslavi (dále jen „okresní soud“) rozsudkem ze dne 11. 11. 2015 č. j. 18 C 228/2015-163 žalobě vyhověl.

7. Okresní soud odvíjel počátek běhu promlčecí doby ode dne, kdy byl stěžovateli doručen dopis ze dne 24. 2. 2010, kterým vedlejší účastnice odstupuje od smlouvy o úvěru. Den doručení byl s ohledem na obvyklý běh poštovní přepravy určen dnem 1. 3. 2010, což znamená, že k promlčení nároku mělo dojít uplynutím čtyřleté promlčecí doby dne 1. 3. 2014. Posouzení námitky promlčení tak záviselo na tom, zda došlo k stavení promlčecí doby v důsledku zahájení rozhodčího řízení podle § 403 obchodního zákoníku nebo exekučního řízení podle § 402 obchodního zákoníku. Samotné rozhodčí řízení, které trvalo přibližně dva měsíce, nemohlo mít za následek, že by promlčecí doba trvala i v době podání žaloby. Jinak je tomu ale v případě exekučního řízení. Jeho délka podle okresního soudu opodstatňuje závěr, že promlčecí doba začala běžet dne 1. 3. 2010, neběžela od 9. 10. 2012 do 23. 6. 2015 a znovu začala běžet dne 24. 6. 2015. Žaloba byla proto dne 21. 7. 2015 podána v rámci zachované promlčecí doby.

8. Při hodnocení následků zahájení exekučního řízení okresní soud odmítl přičíst vedlejší účastnici k tíži, že rozhodce neshledal nedostatek své pravomoci a vydal rozhodčí nález, který byl později zrušen či shledán jako nezpůsobilý exekuční titul. Výjimkou by mohla být situace, kdy by věřitel zjevně zneužíval právo například tím, že by v době zahájení rozhodčího řízení věděl o neplatnosti rozhodčí doložky, například s ohledem na předchozí, dlouhodobě ustálenou rozhodovací praxi soudů v jiných skutkově a právně identických věcech. V posuzované věci ale okresní soud takovouto skutečnost neshledal.

9. K odvolání stěžovatele byl rozsudek okresního soudu změněn rozsudkem Krajského soudu v Praze (dále též jen „krajský soud“) ze dne 25. 4. 2016 sp. zn. 32 Co 48/2016-250 tak, že se žaloba vedlejší účastnice zamítá. Krajský soud dospěl k závěru, že po dobu exekučního řízení nedošlo ke stavení promlčecí doby. Za zahájení soudního řízení podle § 402

obchodního zákoníku nelze považovat podání návrhu na výkon rozhodnutí. Rozhodčí nález, který byl vydán v promlčecí době, zároveň není způsobilým exekučním titulem a není vykonatelný, protože neplatnost rozhodčí doložky měla za následek nedostatek pravomoci rozhodce k jeho vydání. Ustanovení § 408 odst. 1 obchodního zákoníku o promlčení práva pravomocně přiznaného v desetileté promlčecí době není v posuzované věci použitelné.

10. Námitku promlčení učiněnou stěžovatelem krajský soud nepovažoval za rozpornou s dobrými mravy. Tato námitka je dlužníkem nakonec uplatňována vždy za tím účelem, aby byla odvrácena povinnost poskytnout požadované plnění. Současně ji nelze považovat ani za projev zneužití práva na úkor toho účastníka, který marné uplynutí promlčecí doby nezavinil. V otázce posuzování platnosti rozhodčí smlouvy, potažmo rozhodčí doložky, totiž došlo ke změně rozhodovací praxe soudů již v roce 2011 usnesením Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 1945/2010. Vedlejší účastnice tak měla možnost v souladu s tímto rozhodnutím posoudit platnost rozhodčí doložky a s ohledem na závěry Nejvyššího soudu uplatnit svůj nárok u příslušného soudu. Pokud si přesto zvolila cestu rozhodčího řízení, musí nést důsledky této volby.

11. Proti rozsudku krajského soudu podala vedlejší účastnice ústavní stížnost i dovolání. Ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením ze dne 25. 10. 2016 sp. zn. IV. ÚS 2524/16 jako zjevně neopodstatněná (všechna v tomto nálezu uvedená rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz). Pokud jde o dovolání, Nejvyšší soud mu rozsudkem ze dne 12. 10. 2017 č. j. 33 Cdo 5258/2016-319 vyhověl a rozsudek krajského soudu zrušil.

12. Nejvyšší soud poukázal na svůj rozsudek ze dne 1. 6. 2016 sp. zn. 23 ICdo 19/2015 (č. 99/2017 Sb. NS), v němž uvedl, že k stavení běhu promlčecí doby dochází i tehdy, je-li rozhodčí řízení zahájeno na základě neplatné rozhodčí doložky. V rozsudku ze dne 30. 6. 2016 sp. zn. 29 ICdo 41/2014 (č. 100/2017 Sb. NS) pak dodal, že v témže duchu musí být posuzován běh promlčecí doby poté, co rozhodčí řízení skončí rozhodčím nálezem, jenž formálně nabyl právní moci a měl se stát vykonatelným, leč který byl následně exekučním soudem nebo insolvenčním soudem označen za rozhodčí nález, který nemá žádné právní účinky, jelikož byl vydán mimo rámec pravomoci rozhodce. Jinak řečeno, dokud exekuční soud v exekučním řízení, případně insolvenční soud v incidenčním sporu neurčí (neuvede v důvodech svého rozhodnutí), že rozhodčí nález nemá žádné právní účinky, je nutno posuzovat promlčení nároků z něj plynoucích jako u rozhodčího nálezu, jenž takovou vadou netrpí. Dále Nejvyšší soud uvedl, že pokud formálně nezrušený rozhodčí nález vydaný mimo rámec pravomoci rozhodce nemá v exekučním řízení žádné právní účinky, pak věřitel nemůže mít při takovém postupu (co do otázky promlčení nároku) méně práv, než kolik by se mu jich dostalo, kdyby byl rozhodčí nález odklizen (pro nedostatek pravomoci rozhodce) soudem v řízení vedeném podle zákona o rozhodčím řízení. Ze srovnání účinků rozhodnutí, kterým byla exekuce zastavena, a rozhodnutí, kterým byl rozhodčí nález zrušen podle § 34 odst. 1 zákona o rozhodčím řízení, vyplývá, že podala-li vedlejší účastnice poté, co exekuce byla pravomocně zastavena, bez zbytečného odkladu žalobu, jíž uplatnila právo přiznané formálně nezrušeným rozhodčím nálezem, k promlčení nedošlo.

13. Krajský soud ve svém rozsudku ze dne 12. 12. 2017 č. j. 32 Co 48/2016-347 respektoval právní názor Nejvyššího soudu a v souladu s ním potvrdil rozsudek okresního soudu. I v tomto případě podal stěžovatel ústavní stížnost i dovolání. Ústavní stížnost byla usnesením ze dne 27. 3. 2018 sp. zn. I. ÚS 889/18 odmítnuta jako nepřípustná, neboť byla podána před skončením řízení o dovolání. Jako nepřípustné bylo posléze odmítnuto i dovolání stěžovatele, a to usnesením Nejvyššího soudu ze dne 17. 1. 2019 č. j. 33 Cdo 1872/2018-386. V jeho případě nebyl shledán žádný z důvodů přípustnosti dovolání podle § 237 občanského soudního řádu. Namítl-li stěžovatel, že žalobou uplatněný požadavek je výkonem práva v rozporu s dobrými mravy, pominul, že krajský soud ani okresní soud zjištěný skutkový stav

korektivem dobrých mravů nepoměřovaly. Skutečnosti, z nichž by bylo možné dovozovat, že jde o výkon práva v rozporu s dobrými mravy, ani nebyly tvrzeny.

III. Argumentace stěžovatele

14. Stěžovatel nesouhlasí s právním posouzením jím uplatněné námitky promlčení, jež v napadeném kasačním rozsudku provedl Nejvyšší soud a na němž následně založil svůj rozsudek krajský soud. Namítá-li promlčení pohledávky vedlejší účastnice, vychází z toho, že tato ji uplatnila podle neplatné rozhodčí doložky u rozhodce v době po 11. 5. 2011, kdy již byla usnesením Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 1945/2010 sjednocena judikatura ohledně neplatnosti rozhodčích doložek, jež neumožňují transparentním způsobem určit osobu rozhodce. Přesto si vedlejší účastnice nechala vydat rozhodčí nález a pak dlouhou dobu vedla exekuci, ačkoli musela mít povědomí, že taková exekuce může být i bez návrhu kdykoli zastavena soudem, což se nakonec i stalo. Za této situace se proto nemůže dovolávat rozporu stěžovatelem uplatněné námitky promlčení s dobrými mravy. Uběhnutí promlčecí doby bylo jejím rizikem, které na sebe vědomě vzala. V posuzované věci zároveň nejde o situaci, kdy by byl rozhodčí nález vydán v době, kdy v rozhodovací praxi vyšších soudů ještě nebyly náznaky, že by uvedené rozhodčí doložky byly neplatné. Předmětný rozhodčí nález byl vydaný rok po sjednocení judikatury k neplatným rozhodčím doložkám.

15. Pakliže Nejvyšší soud rozsudky sp. zn. 23 ICdo 19/2015 a 29 ICdo 41/2014 sjednotil rozhodovací praxi obecných soudů v tom smyslu, že i v těchto případech dochází k stavení promlčecí doby, podle stěžovatele tak učinil prostřednictvím výkladu, který odporuje znění § 403 odst. 1 obchodního zákoníku. Toto ustanovení se vztahuje toliko na případy zahájení rozhodčího řízení na základě platné rozhodčí smlouvy, a tudíž jej nelze použít tam, kde podmínka platnosti rozhodčí smlouvy není splněna. Odlišný výklad není ničím jiným než nepřípustným případem negativní normotvorby (faktickým vypuštěním slova „platné“) či dotvářením hmotného práva, k čemuž však Nejvyšší soud není oprávněn. Uvedený postup pak nemohl být ani jen věcně odůvodněn snahou odstranit odlišnost § 403 obchodního zákoníku a § 112 občanského zákoníku, která nebyla náhodná. Prvně uvedené ustanovení mělo vůči druhému z nich povahu *lex specialis*, přičemž zvláštní zákonná úprava měla své opodstatnění s ohledem na to, že samotné rozhodčí řízení jako institut je primárně určeno podnikatelům. Pochybení se Nejvyšší soud dopustil také tím, že nijak nereflektoval usnesení sp. zn. IV. ÚS 2524/16, v němž Ústavní soud shledal právní závěry obsažené v původním rozsudku krajského soudu ústavně konformními, ani usnesení Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 20. 9. 2017 sp. zn. III. ÚS 572/2017, který shodnou právní otázku promlčení rozhodl odlišně od Nejvyššího soudu, tedy přesně tak, jak navrhuje stěžovatel. Stěžovatel v neposlední řadě upozorňuje i na to, že v důsledku právního názoru Nejvyššího soudu dochází u statisíců případů k nekonečnému stavení promlčecí doby. Exekuční soud ani insolvenční soud v nich nikdy nevysloví neplatnost rozhodčí doložky.

16. Námitky stěžovatele se týkají i právního názoru vysloveného v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 12. 2017 sp. zn. 33 Cdo 3717/2017. Toto usnesení navazuje na zmíněná dvě rozhodnutí Nejvyššího soudu. Předně se v něm uvádí, že při zastavení exekuce nařízené podle nicotného rozhodčího nálezu se uplatní lhůta 30 dnů podle § 16 zákona o rozhodčím řízení. Námitka promlčení nároku, jenž by byl přiznán takovýmto rozhodčím nálezem, by se podle tohoto usnesení ale příčila dobrým mravům i v případě, jestliže by ji dlužník uplatnil po uplynutí uvedené lhůty 30 dnů. Toto usnesení sice přímo nedopadá na posuzovanou věc, neboť k podání žaloby došlo 27 dnů po pravomocném zastavení exekuce, stěžovatel nicméně nepovažuje za udržitelný závěr, že úvěrové společnosti zastoupené advokátem nemusí sledovat vývoj rozhodovací praxe a že jim nelze přiznat k tíži její neznalost.

IV. Řízení před Ústavním soudem

17. Ústavní soud si pro účely tohoto řízení vyžádal spis vedený u okresního soudu pod sp. zn. 18 C 228/2015 a vyzval účastníky řízení a vedlejší účastnici řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

IV./a Vyjádření Nejvyššího soudu a Krajského soudu v Praze

18. Nejvyšší soud ve svém vyjádření ze dne 23. 4. 2019 odkázal na obsah napadených rozhodnutí, která ve věci stěžovatele vydal. Možnosti vyjádřit se využil i krajský soud, který ve vyjádření ze dne 17. 4. 2019 shrnul své původní právní posouzení. K jeho změně přistoupil poté, co byl k tomu zavázán právním názorem vysloveným v kasačním rozsudku Nejvyššího soudu.

IV./b Vyjádření vedlejší účastnice

19. Vedlejší účastnice navrhla, aby Ústavní soud odmítl ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou, případně ji zamítl. Z jejího vyjádření ze dne 6. 5. 2019 se podává, že napadená rozhodnutí obecných soudů jsou založena na ústavně konformním výkladu podústavního práva a náležitě odůvodněna. Ve svých odůvodněních odkazují na rozhodnutí Nejvyššího soudu, která podrobně řeší aplikační přednost § 14 odst. 1 *in fine* zákona o rozhodčím řízení před doslovným zněním § 403 odst. 1 obchodního zákoníku.

20. Závěr Nejvyššího soudu o stavení promlčecí doby i při podání rozhodčí žaloby na základě neplatné rozhodčí doložky vychází výlučně z použití speciálního a později přijatého § 14 odst. 1 *in fine* zákona o rozhodčím řízení, podle něhož „podání žaloby má tytéž právní účinky, jako kdyby byla v této věci podána žaloba u soudu“. Je zřejmé, že tyto účinky musí mít podání rozhodčí žaloby, aniž by bylo rozhodné, že rozhodčí doložka nebyla platná. Uvedené ustanovení v podstatě nepřímo novelizoval § 403 obchodního zákoníku. Stěžovatel v ústavní stížnosti záměrně dezinterpretuje závěry Nejvyššího soudu, aby mohl navodit mylný dojem, že se tento soud dopustil nesprávného výkladu § 403 odst. 1 obchodního zákoníku. Ústavní stížností zpochybňovaná rozhodnutí Nejvyššího soudu přitom nejsou projevem jeho negativní normotvorby, ale užitím standardních výkladových metod. Zároveň platí, že výklad a použití § 14 odst. 1 *in fine* zákona o rozhodčím řízení musí být stejné bez ohledu na to, zda byla konkrétní rozhodčí žaloba podána před či po přijetí usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 1945/2010. Je nepřijatelné sankcionovat věřitele ztrátou vymahatelnosti pohledávek, aniž by věřitelé porušili jakoukoli konkrétní zákonem stanovenou povinnost. Obecné soudy správně uzavřely, že ke stavení promlčecí doby došlo již podáním rozhodčí žaloby.

21. Závěry Nejvyššího soudu ohledně analogického použití důsledků zrušení rozhodčího nálezu podle § 34 odst. 1 zákona o rozhodčím řízení na případy zastavení exekuce podle § 268 odst. 1 písm. h) občanského soudního řádu jsou podle vedlejší účastnice rovněž v souladu s uznávanými výkladovými principy, přičemž se jimi řeší situace, která není v občanském soudním řádu výslovně řešena. Užití analogie v této věci slouží k překonání zjevné nespravedlnosti, která by nastala vůči věřitelům, pokud by jim právo odepřelo možnost bez zbytečného odkladu po zastavení exekuce bez rizika promlčení uplatnit svůj nárok u obecného soudu jen proto, že při zastavení exekuce bylo postupováno podle § 268 odst. 1 písm. h) občanského soudního řádu, a nikoli podle zákona o rozhodčím řízení. Výběr způsobu zastavení exekuce se navíc liší podle té které praxe exekučních soudů a věřitelé nemají možnost ovlivnit, který z uvedených postupů soud zvolí. Pokud byla v posuzované věci žaloba podána ve lhůtě 27 dnů, tj. ve lhůtě kratší, než jakou stanoví § 16 odst. 2 zákona o rozhodčím řízení, nemohla být podána opožděně.

22. Otázka souladu námitky promlčení s dobrými mravy není pro toto řízení podstatná, neboť na ní není založeno rozhodnutí obecných soudů. Podle rozhodovací praxe Nejvyššího soudu je však evidentní, že námitka promlčení byla v této věci vznesena v rozporu s dobrými mravy. Stěžovatel totiž dobrovolně uzavřel úvěrovou smlouvu a z této čerpal prostředky,

které více než devět let odmítá vedlejší účastnici vrátit. Důvod a výše dluhu mezi nimi nebyly nikdy sporné. Úhradě svých nesporných dluhů se stěžovatel vyhýbá účelovým vznášením námitky promlčení, k čemuž zneužívá vývoj rozhodovací praxe obecných soudů, který nelze vedlejší účastnici klást k tíži.

23. Podle vedlejší účastnice usnesení sp. zn. IV. ÚS 2524/16 není významné z hlediska ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu, podle které nejsou pohledávky ve skutkově obdobných případech promlčeny, ani se proti této praxi nestaví do jakékoli kontrapozice. Ústavní soud v uvedeném usnesení nedospěl k závěru, že by mělo či nemělo k promlčení pohledávky dojít. Touto otázkou se pro absenci jejího ústavněprávního rozměru detailně nezabýval. Význam pro rozhodování obecných soudů nelze přiznat ani usnesení Ústavního soudu Slovenské republiky sp. zn. III. ÚS 572/2017, jež se zabývalo otázkou promlčení v občanskoprávní, a nikoli obchodněprávní věci.

IV./c Replika stěžovatele

24. Stěžovatel reagoval na uvedená vyjádření podáním ze dne 26. 6. 2019. V něm upozornil na nález ze dne 4. 6. 2019 sp. zn. II. ÚS 996/18, vydaný ve skutkově i právně velice podobné věci, jímž bylo zrušeno výše uvedené usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 3717/2017. Ústavní soud v tomto nálezu konstatoval nestavení promlčecí doby v exekučním řízení, pokud exekuce byla nařízena na základě rozhodčího nálezu vydaného po sjednocujícím usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 1945/2010. V souladu se zásadou právní jistoty, zásadou rovnosti a právem na spravedlivý proces by měl Ústavní soud rozhodnout stejně i ve věci stěžovatele.

25. Podle nálezu sp. zn. II. ÚS 996/18 (N 105/94 SbNU 282) může být dlužníkem uplatněná námitka promlčení jen těžko v rozporu s dobrými mravy, pokud si promlčení zavinil věřitel svým nemravným jednáním v podobě ignorování rozhodovací praxe soudů a dlouhodobého zachovávání protiprávního stavu. Vedlejší účastnice jednala nemravně, jestliže nechávala nařídit exekuce podle neplatných rozhodčích doložek i po sjednocení rozhodovací praxe. Povinnost sledovat tuto rozhodovací praxi je přitom, s ohledem na předmět jejího podnikání, součástí jejích povinností péče řádného hospodáře. Jednání vedlejší účastnice nemůže požívat soudní ochrany. Promlčení pohledávek takovýchto věřitelů nicméně není vyjádřením ochrany dlužníků, jak konstatoval Ústavní soud. Podle stěžovatele je především vyjádřením toho, že poctivost se vyplácí. Dlužníkům díky promlčení dluhů vůči nepoctivým věřitelům zbude více prostředků pro poctivé věřitele, což se pozitivně projeví především v insolvenčních řízeních.

IV./d Ústní jednání

26. 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.

V. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

27. Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu. Ústavní stížnost je podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu nepřípustná v části, ve které směřuje proti rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 5258/2016-319, jímž byl v posuzované věci zrušen původní rozsudek krajského soudu. Tento rozsudek má totiž povahu kasačního rozhodnutí, jímž se řízení nekončí, nýbrž se jím v rámci pokračujícího řízení znovu otevírá prostor k ochraně práv účastníků řízení. Nejde o rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon poskytuje stěžovateli k ochraně jeho práva.

28. Na uvedeném závěru nemění nic ani výjimečné připuštění ústavní stížnosti proti kasačním rozhodnutím, jež Ústavní soud učinil v nálezu ze dne 21. 2. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 29/11 (N 34/64 SbNU 361; 147/2012 Sb.). Tato výjimka je vázána na uplatnění námitek

směřujících k samotnému řízení o procesním prostředku, v němž bylo vydáno kasační rozhodnutí (např. ve vztahu k posouzení včasnosti či přípustnosti tohoto prostředku), tedy námitek směřujících vůči takovým procesním pochybením, jejichž odstranění nelze docílit jinak než zrušením uvedeného rozhodnutí (srov. body 28 až 30 citovaného nálezu). Tak tomu ale není v případě, kdy jsou ústavní stížností rozporovány „pouze“ právní závěry obsažené v kasačním rozhodnutí, jež zavazují soudy nižšího stupně v dalším řízení [srov. nález ze dne 23. 8. 2012 sp. zn. II. ÚS 561/12 (N 144/66 SbNU 191), nález ze dne 18. 9. 2012 sp. zn. II. ÚS 2371/11 (N 159/66 SbNU 373), nález ze 23. 4. 2013 sp. zn. IV. ÚS 1783/11 (N 64/69 SbNU 197) nebo nález ze dne 22. 1. 2019 sp. zn. II. ÚS 752/18 (N 10/92 SbNU 119); pro úplnost nutno dodat, že Ústavní soud v několika nálezech zaujal přístup opačný (ve prospěch širšího přezkumu kasačních rozhodnutí), čímž však nemohlo dojít k překonání závazného právního názoru vysloveného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/11, přijatém plénem Ústavního soudu]. V takovém případě lze účinnou ochranu základních práv a svobod dosáhnout i zrušením toliko navazujících rozhodnutí obecných soudů s tím, že v případě kolize bude mít právní názor vyslovený v nálezu Ústavního soudu přednost před právním názorem vysloveným v předchozím, byť formálně nezrušeném, kasačním rozhodnutí [nález ze dne 4. 3. 2004 sp. zn. IV. ÚS 290/03 (N 34/32 SbNU 321)].

29. V případě napadeného usnesení Nejvyššího soudu a jemu předcházejícího rozsudku krajského soudu je ústavní stížnost přípustná (stěžovatel vyčerpal 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

30. Poté, co se Ústavní soud seznámil s argumentací stěžovatele, vyjádřeními účastníků a vedlejší účastnice řízení a obsahem příslušného spisu, zhodnotil, že ústavní stížnost je důvodná.

VI./a Východiska ústavněprávního přezkumu

31. V řízení o ústavních stížnostech [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu] se Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) omezuje na posouzení, zda rozhodnutími orgánů veřejné moci nebo postupem předcházejícím jejich vydání nebyla porušena ústavně zaručená základní práva a svobody.

32. Stěžovatel spatřuje takovéto porušení ve výkladu § 403 odst. 1 obchodního zákoníku, na němž založily napadená rozhodnutí obecné soudy. Podle jeho názoru se toto ustanovení, jež upravuje stavení promlčecí doby v důsledku zahájení rozhodčího řízení, neuplatní v případech, kdy k zahájení rozhodčího řízení došlo na základě neplatné rozhodčí doložky. Jiný výklad by odporoval jeho dikci a současně by vedl k nespravedlivému výsledku. Vedlejší účastnice si v době podání rozhodčí žaloby musela být vědoma neplatnosti rozhodčí doložky. Stěžovatel je proto přesvědčen, že ve věci již uplynula promlčecí doba, a tudíž mohl úspěšně uplatnit námitku promlčení.

33. Vzhledem k uplatněným námitkám spočívá podstata ústavněprávního přezkumu napadených rozhodnutí v posouzení výkladu podústavního práva, a to z hlediska toho, zda nevybočuje z ústavních záruk spravedlivého procesu vztahujících se k právnímu posouzení věci obecnými soudy. Součástí těchto záruk je především požadavek náležitého odůvodnění soudních rozhodnutí [např. nález ze dne 20. 6. 1995 sp. zn. III. ÚS 84/94 (N 34/3 SbNU 257) nebo nález ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.)]. Vlastní skutkové a na ně navazující právní závěry obecných soudů, jež jsou obsaženy v odůvodnění soudního rozhodnutí, nesmí být projevem libovůle ani nesmí sloužit k sofistikovanému zdůvodnění zjevné nespravedlnosti [např. nález ze dne 11. 7. 1996 sp. zn.

III. ÚS 127/96 (N 68/5 SbNU 519)]. Skutková zjištění musí být výsledkem takového hodnocení provedených důkazů, které je logicky správné a v souladu s jejich obsahem, jednotlivě i ve vzájemných souvislostech. Právní hodnocení se pak musí vztahovat k takto učiněným skutkovým zjištěním a nesmí být s nimi v rozporu. Případný rozpor mezi obecnými soudy provedenými důkazy a jejich skutkovými zjištěními nebo mezi jejich skutkovými zjištěními a právními závěry má za následek porušení základního práva účastníka řízení, jestliže jde o rozpor „extrémní“, který zpochybňuje výsledek soudního řízení [např. nález ze dne 3. 11. 1994 sp. zn. III. ÚS 150/93 (N 49/2 SbNU 87) nebo nález sp. zn. III. ÚS 84/94].

34. Zásadám spravedlivého procesu by neodpovídaly výklad a použití podústavního práva, jež by nezohlednily správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného práva nebo svobody na posuzovanou věc [např. nález ze dne 21. 3. 2002 sp. zn. III. ÚS 256/01 (N 37/25 SbNU 287)] nebo by nerespektovaly jednoznačně znějící kogentní normu [např. nález ze dne 8. 7. 1999 sp. zn. III. ÚS 224/98 (N 98/15 SbNU 17)] nebo by zjevně a neodůvodněně vybočovaly ze standardů výkladu, který je v soudní praxi respektován, respektive který odpovídá všeobecně akceptovatelnému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů [např. nález ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471)]. Rozhodnutí, jehož nosné důvody by byly výsledkem takto nesprávně provedeného výkladu, by z ústavněprávního hlediska nemohlo obstát.

35. V posuzované věci jde o výklad zákonné úpravy soukromoprávních vztahů v souvislosti s poskytnutím spotřebitelského nebankovního úvěru na základě smlouvy o úvěru, která byla svobodně uzavřena mezi vedlejší účastnicí a stěžovatelem. V obecné rovině platí, že vznik takových právních vztahů musí vycházet z respektu a ochrany autonomie vůle smluvních subjektů. Tento požadavek vyplývá z čl. 2 odst. 3 Listiny, podle něhož každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá [např. nález ze dne 28. 1. 2004 sp. zn. I. ÚS 546/03 (N 12/32 SbNU 107)]. Zdůraznit nutno také zásadu *pacta sunt servanda* („smlouvy je třeba dodržovat“), která je nedílnou součástí principů právního státu plynoucích z čl. 1 odst. 1 Ústavy [např. nález ze dne 7. 10. 1996 sp. zn. IV. ÚS 201/96 (N 96/6 SbNU 197) nebo nález ze dne 17. 10. 2017 sp. zn. I. ÚS 1653/17 (N 192/87 SbNU 175)]. 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)].

36. Ochrana autonomie vůle nicméně není absolutní a může být proporcionálně omezena, ať už s ohledem na jiný ústavní princip, nebo za účelem ochrany základního práva jednotlivce či určitého ústavně aprobovaného veřejného zájmu [srov. nález ze dne 18. 7. 2013 sp. zn. IV. ÚS 457/10 (N 124/70 SbNU 133)]. Důvodem omezení může být nepochybně i princip rovnosti podle čl. 1 Listiny. Rovnost má být nejen formální, ale i skutečná. Pokud jedna strana (např. podnikatel) 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. Jedním z omezení autonomie vůle, jež lze dovodit z ústavního principu rovnosti, je požadavek ochrany slabší strany. Jejím typickým příkladem je ochrana spotřebitele, která je pevnou součástí českého a unijního právního řádu [srov. 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, podle 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)].

VI./b Obecně k stavení promlčecí doby podle § 403 odst. 1 obchodního zákoníku a § 14 odst. 1 zákona o rozhodčím řízení

37. Ústavní soud se předně zabýval otázkou, zda zahájením rozhodčího řízení podle zákona o rozhodčím řízení na základě neplatné rozhodčí doložky došlo k stavení promlčecí doby. Pro její zodpovězení byly na úrovni podústavního práva podstatné zejména § 403 odst. 1 obchodního zákoníku a § 14 odst. 1 zákona o rozhodčím řízení. Již na tomto místě je nutno uvést, že stejnou otázkou se Ústavní soud nedávno zabýval v stěžovatelem zmíněném nálezu sp. zn. II. ÚS 996/18, jehož právní závěry se plně uplatní i v dané věci, a to nejen ve vztahu k uvedené právní otázce.

38. Podle § 403 odst. 1 obchodního zákoníku promlčecí doba přestává běžet, jestliže věřitel zahájí na základě platné rozhodčí smlouvy rozhodčí řízení způsobem stanoveným v rozhodčí smlouvě nebo v pravidlech, jimiž se rozhodčí řízení řídí. Odstavec 2 stanoví, že nelze-li určit začátek rozhodčího řízení podle odstavce 1, považuje se rozhodčí řízení za zahájené dnem, kdy návrh, aby bylo rozhodnuto v rozhodčím řízení, je doručen druhé straně do jejího sídla nebo místa podnikání, popřípadě bydliště.

39. Podle § 14 odst. 1 zákona o rozhodčím řízení se rozhodčí řízení zahajuje žalobou a je zahájeno dnem, kdy žaloba došla stálému rozhodčímu soudu nebo rozhodci uvedenému v odstavci 2. Podání žaloby má tytéž právní účinky, jako kdyby byla v této věci podána žaloba u soudu.

40. V rozhodovací praxi Nejvyššího soudu se ustálil právní názor vyslovený v usnesení sp. zn. 31 Cdo 1945/2010, podle něhož rozhodčí smlouva, potažmo rozhodčí doložka, 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. V následném usnesení sp. zn. 31 Cdo 958/2012 Nejvyšší soud shledal jedním z důsledků neplatnosti rozhodčí doložky okolnost, že rozhodčí nález na základě ní vydaný není způsobilým exekučním titulem. Pokud přesto byla exekuce zahájena a je v ní pokračováno, je nutné ji v každé fázi zastavit pro nepřípustnost podle § 268 odst. 1 písm. h) občanského soudního řádu, a to i tehdy, jestliže povinný neplatnost rozhodčí doložky v průběhu rozhodčího řízení nenamítal. Není přitom podstatné, že samotný rozhodčí nález nebyl formálně zrušen [obdobně nález ze dne 27. 9. 2012 sp. zn. III. ÚS 1624/12 (N 164/66 SbNU 433)].

41. Posledně uvedené 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), podle které by soudy měly postupovat podle § 35 odst. 1 a 2 zákona o rozhodčím řízení. Na základě těchto ustanovení, ve znění zákona po nabytí účinnosti novely provedené zákonem č. 19/2012 Sb., 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 by po podání návrhu výkon rozhodnutí přerušil a uložil povinnému, aby u příslušného soudu podal návrh na zrušení rozhodčího nálezu. Povinný by pak v případě úspěchu 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. Ten mohl v případě zrušení rozhodčího nálezu podat ve lhůtě 30 dnů k soudu žalobu, kterou by se domohl své pohledávky (§ 16 odst. 2 zákona o rozhodčím řízení).

42. Pro jednotlivé věřitele znamenal závěr plynoucí z usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 958/2012 hrozbu, že budou v případě žaloby čelit překážce věci rozhodnuté, tedy formálně stále platnému rozhodčímu nálezu, a to bez toho, aby měli k dispozici právní prostředek k jeho odklizení. Nejvyšší soud nicméně dovodil, že v takovýchto situacích o překážku věci rozhodnuté nejde [usnesení ze dne 30. 9. 2015 sp. zn. 23 Cdo 4460/2014

(č. 77/2016 Sb. NS)]. Další hrozbou pro věřitele 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 doba 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. I tento právní názor Nejvyšší soud odmítl a určil, že v případě rozhodčího řízení započatého na základě neplatné rozhodčí doložky se promlčecí doba po dobu rozhodčího řízení staví (rozsudek sp. zn. 23 ICdo 19/2015). Obdobně pak ke stavení dochází i v následném exekučním řízení založeném na rozhodčím nálezu, který nemá žádné právní účinky (rozsudek sp. zn. 29 ICdo 41/2014).

43. Stěžovatel tvrdí, že jelikož rozhodčí smlouva nebyla platná, podle § 403 odst. 1 obchodního zákoníku nemohlo dojít ani ke stavení promlčecí doby. Přístup Nejvyššího soudu považuje za nepřípustný výklad právní normy *contra legem*. Ústavní soud tomuto tvrzení ovšem nepřisvědčuje. Nejvyšší soud ve svých rozhodnutích odůvodňuje závěr o stavení promlčecí doby (a tedy nepoužití gramatického výkladu § 403 odst. 1 obchodního zákoníku) analogií s § 112 občanského zákoníku, podle kterého promlčecí doba neběží bez ohledu na platnost či neplatnost rozhodčí doložky. Rovněž odkazuje na § 14 odst. 1 zákona o rozhodčím řízení, který předpokládá stavení promlčecí doby při podání jakékoli rozhodčí žaloby. Zmíněné ustanovení zákona o rozhodčím řízení je podle Nejvyššího soudu speciální k úpravě v obchodním zákoníku i občanském zákoníku a navíc se u něj uplatní zásada *lex posterior derogat legi priori*. „Moderaci" obsahu § 403 odst. 1 obchodního zákoníku tak lze dovodit i pomocí základních výkladových pravidel právního řádu.

44. Se závěrem o stavení promlčecí doby v případě rozhodčího řízení započatého na základě neplatné rozhodčí doložky a následného exekučního řízení se ztotožňuje i Ústavní soud. Tento závěr je přesvědčivě odůvodněn zejména poukazem na § 14 odst. 1 zákona o rozhodčím řízení a podporují jej i argumenty ústavněprávní, primárně výše zdůrazněná ochrana autonomie vůle jednotlivce. Pokud by byl býval § 403 odst. 1 obchodního zákoníku vykládán doslovně, rozhodčí řízení by bylo postiženo velkou mírou nejistoty a prakticky by ztratilo smysl. Racionálně uvažující smluvní strany by totiž stěží přijaly riziko, že v případě (dopředu třeba i nepředvídaného) pozdějšího prohlášení rozhodčího nálezu za neplatný může dojít k promlčení jejich nároků (srov. nález sp. zn. II. ÚS 996/18, body 30 až 32).

VI./c Podání rozhodčí žaloby při vědomí neplatnosti rozhodčí doložky jako zneužití práva

45. Přestože Ústavní soud dospěl k závěru, že podání rozhodčí žaloby má navzdory neplatnosti rozhodčí doložky, od níž by se měla odvíjet pravomoc rozhodce, účinky stavení promlčecí doby podle § 403 odst. 1 obchodního zákoníku a § 14 odst. 1 zákona o rozhodčím řízení, použitelnost tohoto závěru v konkrétní věci může být vyloučena s ohledem na individuální okolnosti. Obecné soudy jsou bez ohledu na složitost či atypickou povahu posuzovaného případu vždy povinny udělat vše pro spravedlivé řešení. Zejména nesmí přiznat ochranu takovému výkonu práva, který by byl v rozporu s dobrými mravy nebo by představoval zneužití práva. Nelze přijmout výklad práva, který je ve svém důsledku v extrémním rozporu s principy spravedlnosti [např. nález ze dne 20. 1. 2000 sp. zn. III. ÚS 150/99 (N 9/17 SbNU 73)].

46. Takovouto individuální okolností může být i podání rozhodčí žaloby, které věřitel činí s vědomím neplatnosti rozhodčí doložky. Tento závěr je přirozeným vyústěním situace, kdy si od vydání usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 1945/2010, k němuž došlo dne 11. 5. 2011, všechny subjekty musely být vědomy, že rozhodčí doložky nenaplňující vymezené podmínky jsou neplatné, a proto nikdy nemohou založit pravomoc rozhodce k vydání exekučního titulu [např. nález ze dne 1. 11. 2011 sp. zn. II. ÚS 2164/10 (N 187/63

SbNU 171) nebo nález ze dne 27. 6. 2017 sp. zn. I. ÚS 1274/16 (N 114/85 SbNU 861)]. Poskytovatelé úvěrů již po uvedeném datu neměli takovéto rozhodčí doložky žádným způsobem využívat. Pokud tak učinili či pokračovali v exekuci, vystavili se negativním důsledkům svého jednání. Ústavní soud například dovodil, že v takovém případě jsou 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) nebo nález ze dne 16. 4. 2019 sp. zn. I. ÚS 2117/18 (N 60/93 SbNU 273)].

47. Výše shrnutá judikatura Nejvyššího soudu k § 403 odst. 1 obchodního zákoníku (rozsudky sp. zn. 23 ICdo 19/2015 a sp. zn. 29 ICdo 41/2014) se vyvinula na případech, kdy byly rozhodčí doložky uplatněny před 11. 5. 2011, tedy v době, kdy přístup soudů k otázce platnosti těchto doložek ještě nebyl ustálený. Věřitelé tehdy zahajovali rozhodčí řízení včas a řádně v něm pokračovali až do okamžiku změny rozhodovací praxe. Jinak řečeno, poskytovatelé úvěrů splnili požadavky, které na ně klade zásada *vigilantibus iura scripta sunt* („právo přeje bdělým“) [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]. Ústavní soud k tomu dodává, 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, například souvisela-li tato nevyjasněnost se změnou judikatury [nález ze dne 25. 5. 2011 sp. zn. IV. ÚS 2842/10 (N 101/61 SbNU 527)].

48. Nejvyšším soudem zastávaný a za daných podmínek Ústavním soudem akceptovaný rámec nicméně nelze použít na skutkový stav v posuzované věci. Tento případ se totiž odlišuje v tom, že věřitel již v době podání rozhodčí žaloby měl, respektive musel mít vědomost o tom, že rozhodčí nález nemá právní účinky. V tomto ohledu lze vyjít z několika skutečností, které lze považovat za nesporné. V první řadě jde o charakter smluvních stran. Stěžovatel (dlužník) je „běžnou“ fyzickou osobou v postavení spotřebitele, jehož znalost a orientace v právu i finanční gramotnost jsou omezené. V případě vedlejší účastnice je naopak všeobecně známou skutečností, že jde o významný subjekt působící na trhu nebankovních spotřebitelských úvěrů, což platilo v minulosti a platí dosud. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že stěžovatel obdržel půjčenou hotovost a vzniklý dluh nesplatil, což vedlo k zesplatnění půjčky. Vedlejší účastnice pak započala rozhodčí řízení dne 23. 2. 2012, tedy přibližně devět měsíců poté, co Nejvyšší soud vydal sjednocující usnesení sp. zn. 31 Cdo 1945/2010, dovozující neplatnost rozhodčích doložek, které neobsahují přímé určení rozhodce. Závěr, že tomu tak bylo i v případě předmětné úvěrové smlouvy, přitom nijak nerozporovala.

49. Ústavní soud zastává názor, že není představitelné, aby vedlejší účastnice, patřící mezi významné poskytovatele nebankovních úvěrů, nebyla seznámena s takto důležitým rozhodnutím bytostně se dotýkajícím jejího podnikání, obzvlášť bylo-li toto rozhodnutí široce diskutováno v odborných i běžných médiích. Lze proto předpokládat, že její jednání nebylo ve vztahu k stěžovateli výsledkově „neutrální“, nýbrž že bylo motivováno snahou získat vůči němu neoprávněně výhodnější pozici. Vedlejší účastnice třeba mohla spoléhat na pasivitu nepoučeného stěžovatele v průběhu rozhodčího řízení s tím, že ten by v exekučním řízení (podle dřívějšího přístupu obecných soudů) již neměl šanci exekuční titul zpochybnit. V každém případě lze v předmětném jednání spatřovat její snahu o nepoctivé posílení jejího právního postavení (zde ve smyslu získání výhody před dlužníkem, která by při poctivém jednání nevznikla). Takovéto jednání naplňuje znaky zneužití práva. Další fáze řízení již „pouze“ rozvíjely a udržovaly počáteční zneužití práva, pročež jsou s ním přirozeně spojeny a jejich obsah nemůže vyvolat žádné právní důsledky (nález sp. zn. II. ÚS 996/18, body 38 a 39).

50. Lze tedy shrnout, že zahájení rozhodčího řízení vede ke stavení promlčecí doby podle § 403 odst. 1 obchodního zákoníku a § 14 odst. 1 zákona o rozhodčím řízení i tehdy, jestliže je později rozhodčí nález zrušen nebo je konstatována jeho nevykonatelnost. Pokud věřitelé uplatnili rozhodčí doložku před 11. 5. 2011, tedy přede dnem vydání 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 rozhodovací praxe obecných soudů k rozhodčím doložkám a použije se na ně ustanovení o stavení promlčecí doby. Neústavní postup (zneužití práva) lze přičítat pouze těm poskytovatelům úvěrů, kteří rozhodčí žaloby podali vědomě po uvedeném datu (nález sp. zn. II. ÚS 996/18, bod 53). Jde například o případy, 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). S takovýmto postupem nemůže být spjato stavení promlčecích lhůt nejen v předmětném rozhodčím řízení, ale ani v případném navazujícím vykonávacím řízení založeném na (neplatném) rozhodčím nálezu.

51. Ve světle uvedeného musí být posouzen také postup obecných soudů ve věci stěžovatele. Zákaz zneužití práva je na úrovni podústavního práva v procesní rovině výslovně upraven v § 2 občanského soudního řádu, podle 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)].

52. Obecné soudy dovodily stavení promlčecí doby ze skutečnosti, že vedlejší účastnice zahájila rozhodčí řízení, přestože si musela být vědoma neplatnosti rozhodčí doložky, čímž poskytly ochranu jejímu jednání majícímu povahu zneužití práva. Napadená rozhodnutí, jimiž se stěžovateli ukládá povinnost k peněžnímu plnění, jsou proto založena na výkladu § 403 odst. 1 obchodního zákoníku, který přehlíží uvedenou povahu jednání vedlejší účastnice, a jejich následkem je porušení práva stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a v konečném důsledku i jeho vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

VII. Závěr

53. Z těchto důvodů Ústavní soud podle § 82 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu částečně vyhověl ústavní stížnosti stěžovatele (výrok I) a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil napadené usnesení Nejvyššího soudu a napadený rozsudek krajského soudu (výrok II). V části, ve které ústavní stížnost směřovala proti kasačnímu rozsudku Nejvyššího soudu, ji podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu odmítl jako nepřípustnou (výrok III). V pokračujícím řízení budou obecné soudy vázány výše uvedeným právním názorem Ústavního soudu (čl. 89 odst. 2 Ústavy).

Č. 137
Právo osoby zúčastněné na řízení vyjádřit se k návrhu na přiznání odkladného účinku správní žaloby
(sp. zn. II. ÚS 1839/19 ze dne 22. července 2019)

Postup správního soudu, jímž nebyla stěžovatelce jako osobě zúčastněné na řízení dána možnost vyjádřit se k návrhu na přiznání odkladného účinku správní žaloby, představuje porušení stěžovatelčina ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka, soudce Ludvíka Davida a soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky Bohemia crest, s. r. o., se sídlem Čiklova 636/11, Praha 4, IČO 27942996, zastoupené JUDr. Jindřichem Vališem, advokátem, se sídlem Opatovická 4, Praha 1, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. května 2019 č. j. 11 A 67/2019-30, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a 1. Marie Prchalové, zastoupené Mgr. Michalem Burčkem, advokátem, se sídlem V Potočkách 1537/8, Praha 4, a 2. Magistrátu hlavního města Prahy, odboru stavebního řádu, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

I. Usnesením Městského soudu v Praze č. j. 11 A 67/2019-30 ze dne 21. 5. 2019 bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces, zaručené článkem 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Úřad městské části Praha 18, odbor výstavby a územního rozhodování, vydal dne 1. 6. 2018 rozhodnutí o umístění stavby a povolení ke stavbě obytného domu. Toto rozhodnutí napadla první vedlejší účastnice (společně s několika dalšími osobami) odvoláním, které bylo dne 8. 2. 2019 zamítnuto rozhodnutím druhého vedlejšího účastníka, Magistrátu hlavního města Prahy. Stěžovatelka byla v předmětném řízení v postavení stavebníka.

2. Proti tomuto rozhodnutí podala první vedlejší účastnice (dále též jen „žalobkyně“) u Městského soudu v Praze správní žalobu, kterou se domáhala zrušení a přezkoumání rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „žalovaný“).

3. Městský soud v Praze přiznal napadeným usnesením žalobě odkladný účinek s odůvodněním, že byly naplněny tři zákonné předpoklady: výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobkyni újmu, tato újma byla pro žalobkyni nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku vznikne jiným osobám, a přiznání odkladného účinku nebylo v rozporu s veřejným zájmem.

4. Ze spisu Městského soudu v Praze, který si Ústavní soud vyžádal, je zřejmé, že Městský soud v Praze vydal napadené usnesení, aniž by vyrozuměl stěžovatelku o vedení řízení a návrhu vedlejší účastnice na přiznání odkladného účinku její žalobě a poučil ji o jejích právech osoby zúčastněné na řízení. Vyrozumění o vedení řízení bylo stěžovatelce zasláno až v den vydání napadeného usnesení, tedy 21. 5. 2019, a doručeno následující den, tedy 22. 5. 2019. Soud ve vyrozumění stěžovatelku vyzval, aby oznámila soudu, zda bude v řízení uplatňovat svá práva osoby zúčastněné na řízení.

II. Argumentace stěžovatelky a vyjádření účastníků řízení

5. Svou ústavní stížností se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí pro tvrzený zásah do jejího práva na spravedlivý proces, zakotveného v čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

6. Podle stěžovatelky se Městský soud v Praze při vydání napadeného rozhodnutí neřídil ústavně konformním výkladem § 34 a 73 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) vycházejícím z nálezů Ústavního soudu ve věcech sp. zn. IV. ÚS 4468/12 ze dne 23. 9. 2013 (N 167/70 SbNU 553) a sp. zn. II. ÚS 310/04 ze dne 26. 4. 2005 (N 93/37 SbNU 269; všechna citovaná rozhodnutí jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz/). Městský soud v Praze totiž vydal napadené usnesení, aniž by předtím stěžovatelku jakkoli vyrozuměl o probíhajícím řízení nebo jí dal možnost se k návrhu na přiznání odkladného účinku vyjádřit. Stěžovatelka přitom byla v žalobě jako osoba zúčastněná na řízení výslovně označena, což bylo soudu známo.

7. Proti napadenému usnesení není možné podat žádný opravný prostředek, proto stěžovatelka podává ústavní stížnost jako jediný možný prostředek své právní obrany, zvláště s přihlédnutím k bezprostředně hrozící škodě, která kvůli napadenému usnesení hrozí. Okamžité zastavení stavby může být totiž dle stěžovatelky v daném okamžiku reálně nebezpečné i pro okolí. Toto hrozící nebezpečí stěžovatelka opětovně zdůraznila ve svém dalším podání ze dne 10. 6. 2019, v němž požádala, aby Ústavní soud rozhodl o odkladu vykonatelnosti napadeného rozhodnutí v souladu s ustanovením § 79 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). K podání přiložila znalecké zprávy, kterými podpořila svá tvrzení o bezprostředně hrozící škodě a dalších nevratných následcích výkonu napadeného rozhodnutí.

8. První vedlejší účastnice ve svém vyjádření uvádí, že ústavní stížnost je zcela nedůvodná, neboť napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s příslušným zákonným ustanovením § 73 s. ř. s. Tvrdí, že dvě jednoznačně vyplývající podmínky z tohoto ustanovení byly splněny, tedy že odkladný účinek byl přiznán na návrh žalobkyně a žalovaný měl možnost se k takovému návrhu vyjádřit. Má přitom za to, že z tohoto ustanovení nevyplývá povinnost soudu informovat osoby zúčastněné na řízení, zvláště nemusí-li být soudu známy, neboť by tím byl význam institutu odkladu účinků zmařen. Dodržení lhůty pro vydání rozhodnutí „bez zbytečného odkladu“ je dle první vedlejší účastnice zcela prioritní.

9. Druhý vedlejší účastník se naopak připojuje k věcné argumentaci stěžovatelky a souhlasí s tvrzením, že postupem Městského soudu v Praze došlo k zásahu do práv stěžovatelky na spravedlivý proces. Taktéž poukazuje na to, že se v projednávané věci jedná o stejný případ jako ve stěžovatelkou citovaném nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 4468/12 ze dne 23. 9. 2013.

10. Městský soud v Praze ve svém vyjádření zrekapituloval dosavadní průběh řízení. Po podání žaloby ze dne 15. 4. 2019 soud vyzval žalovaného k vyjádření, načež žalovaný ve vyjádření ze dne 6. 5. 2019 uvedl, že s žádostí o přiznání odkladného účinku nesouhlasí. Soud následně usnesením ze dne 21. 5. 2019 přiznal žalobě odkladný účinek. Dne 23. 5. 2019 uplatnila právo osoby zúčastněné na řízení stěžovatelka. Opatřením předsedy senátu ze dne

3. 6. 2019 bylo elektronickou cestou zveřejněno na příslušných správních orgánech vyrozumění o probíhajícím řízení s výzvou k uplatnění práva osob zúčastněných na řízení.

III. Hodnocení Ústavního soudu

11. Ústavní stížnost splňuje všechny požadované náležitosti a podmínky pro její projednání, které stanoví zákon o Ústavním soudu. Pro účely řízení o ústavní stížnosti si Ústavní soud vyžádal soudní spis vedený u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 11 A 67/2019. Po zvážení argumentace účastníků řízení a obsahu napadeného usnesení i vyžádaného spisu dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

12. Ze spisového materiálu Ústavní soud zjistil, že první vedlejší účastnice ve své žalobě ze dne 15. 4. 2019 označila stěžovatelku jako osobu zúčastněnou na řízení a že předseda senátu Městského soudu v Praze v průběhu řízení sepsal dokument s názvem „Vyrozumění o probíhajícím řízení“ datovaný dne 24. 4. 2019. Soud stěžovatelku v tomto dokumentu vyrozuměl o probíhajícím řízení, poučil ji o jejích právech podle § 34 odst. 3 s. ř. s. a vyzval ji, aby ve lhůtě patnácti dnů od doručení vyrozumění oznámila, zda bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení či nikoliv (srov. spis Městského soudu v Praze sp. zn. 11 A 67/2019, č. l. 20). Ze spisu je však zřejmé, že toto vyrozumění bylo stěžovatelce odesláno až po vydání napadeného usnesení, tedy dne 21. 5. 2019, a doručeno následujícího dne, tedy 22. 5. 2019.

13. Jak dále plyne ze spisového materiálu, dne 30. 4. 2019 zaslal Městský soud v Praze výzvu žalovanému, aby se ve lhůtě 15 dnů vyjádřil k návrhu žalobkyně na přiznání odkladného účinku. Žalovaný využil svého práva a k návrhu se vyjádřil v podání ze dne 6. 5. 2019 v tom smyslu, že s přiznáním odkladného účinku žalobě nesouhlasí. Městský soud v Praze následně dne 21. 5. 2019 vydal napadené usnesení, v němž odkladný účinek přiznal, přičemž stěžovatelku v usnesení neoznačil za osobu zúčastněnou na řízení.

14. Z rozhodovací praxe Ústavního soudu plyne, že ustanovení § 34 s. ř. s. zaručuje osobě zúčastněné na řízení právo vyjadřovat se písemně i ústně k projednávané věci, a to i v případě návrhu na odklad účinků žaloby podle ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s. [viz stěžovatelkou citované nálezy sp. zn. IV. ÚS 4468/12 ze dne 23. 9. 2013 (N 167/70 SbNU 553) a sp. zn. II. ÚS 310/04 ze dne 26. 4. 2005 (N 93/37 SbNU 269)]. V uváděných nálezech bylo usnesení soudu o přiznání odkladného účinku žalobě ve správním soudnictví zrušeno zejména z důvodu, že stěžovatelům jako osobám zúčastněným na řízení nebyla dána možnost vyjádřit se k návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, ke kterému měli stěžovatelé ze zákona právo se vyjádřit.

15. Ústavní soud shledal, že ke stejnému porušení práv stěžovatelky došlo i v tomto případě. Ačkoli totiž Městský soud v Praze věděl o postavení stěžovatelky jako osoby zúčastněné na řízení již z podané žaloby a zjevně jí toto postavení byl připraven přiznat, k vyrozumění stěžovatelky o jejích právech ve skutečnosti došlo až po vydání napadeného usnesení. To popírá samotnou podstatu soudního řízení, spočívající v tom, že každý, o jehož právech a povinnostech má být v soudním jednání rozhodováno, má mít možnost se ho účastnit a vyjádřit se ke všem prováděným důkazům (srov. citovaný nález sp. zn. II. ÚS 310/04). V demokratickém právním státě je totiž třeba dbát na to, aby pokud možno žádné úkony veřejné moci, jimiž je zasahováno do práv jednotlivců, a tím spíše do jejich základních práv, nebyly imunní vůči soudnímu přezkumu a možnosti soudní obrany proti nim [srov. nález sp. zn. I. ÚS 2637/17 ze dne 23. 1. 2018 (N 10/88 SbNU 133), bod 63; či nález sp. zn. Pl. ÚS 41/17 ze dne 27. 11. 2018 (N 189/91 SbNU 329; 16/2019 Sb.), bod 49].

16. Přiznáním odkladného účinku žalobě však Městský soud v Praze zasáhl do práv stěžovatelky jako osoby zúčastněné na řízení, aniž by měla stěžovatelka možnost do daného řízení v rozhodné době aktivně vstoupit. Soud sice stěžovatelku vyrozuměl o vedení řízení ve věci a poučil ji o jejím právu podle § 34 odst. 2 s. ř. s., avšak k doručení této výzvy došlo až

22. 5. 2019, tedy den po vydání napadeného usnesení. Stěžovatelka tak reálně neměla možnost se jakkoli vyjádřit před vydáním napadeného usnesení, jímž byla zásadně omezena její veřejná subjektivní práva, čímž došlo k protiústavnímu zásahu do jejího práva na spravedlivý proces garantovaného Listinou a konkrétněji upraveného v § 34 s. ř. s. ve formě práva osoby zúčastněné na řízení předkládat soudu vlastní argumentaci ve věci, která se jí týká.

17. Z judikatury Ústavního soudu (viz výše citované nálezy sp. zn. IV. ÚS 4468/12 ze dne 23. 9. 2013 a sp. zn. II. ÚS 310/04 ze dne 26. 4. 2005) plyne jednoznačný závěr, že postup správního soudu, jímž nebyla stěžovatelce jako osobě zúčastněné na řízení dána možnost vyjádřit se k návrhu na přiznání odkladného účinku správní žaloby, představuje porušení stěžovatelčina ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

18. Jak již Ústavní soud opakovaně judikoval, samotná nutnost rozhodnout o přiznání odkladného účinku rychle neznamená, že Městský soud v Praze nemusel dát stěžovatelce možnost se k návrhu vyjádřit a že nemusel stěžovatelce návrh adresně doručit dle § 34 odst. 2 s. ř. s.; k doručení přitom musí pochopitelně dojít ještě před vydáním rozhodnutí o odkladném účinku. Ostatně Městský soud v Praze vyzval k vyjádření žalovaného a dal mu pro vyjádření dostatečnou lhůtu. Nic tedy nebránilo tomu, aby poskytl stejnou lhůtu k vyjádření i stěžovatelce. Zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí přitom skýtá dostatečný prostor pro získání vyjádření osoby zúčastněné na řízení. Pokud tak Městský soud v Praze v předmětném řízení neučinil, omezil tím nepřípustným způsobem ústavně zaručené právo stěžovatelky na spravedlivý proces.

19. Ústavní soud ve světle výše uvedených argumentů uzavírá, že Městský soud v Praze svým postupem porušil právo stěžovatelky na spravedlivý proces zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny. Proto Ústavní soud postupoval podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu a napadené rozhodnutí zrušil. V dalším řízení bude Městský soud v Praze povinen postupovat v souladu s nosnými důvody tohoto nálezu Ústavního soudu.

20. Takto bylo rozhodnuto mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (srov. § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu). Návrh stěžovatelky na odklad vykonatelnosti napadeného usnesení podle § 79 odst. 2 zákona o Ústavním soudu se stal přijetím tohoto nálezu bezpředmětným. Ústavní soud o něm proto samostatně nerozhodoval.

Č. 138
Přezkum oprávněnosti pohledávky dlužníků zajištěného věřitele (sp. zn. III. ÚS 2589/17 ze dne 23. července 2019)

Postupem obecných soudů, které vyšly z právní úpravy neumožňující přezkoumat oprávněnost pohledávky dlužníků zajištěného věřitele z hlediska toho, zda příslušná úvěrová smlouva, resp. smlouva o půjčce neobsahuje tzv. zneužívající klauzule, přičemž tato právní úprava byla následně prohlášena za neústavní, byl porušen čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a to za současného porušení čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod z toho důvodu, že příslušná právní úprava, jde-li o výkon popěrného práva, bez racionálního důvodu rozlišovala mezi dlužníky zajištěných a nezajištěných pohledávek. Z toho plyne povinnost věcně projednat podanou žalobu v nově otevřeném řízení za přímého použití čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod; jen tak lze zjednat průchod ústavnímu řešení vzniklé situace a dostát závazkům, které plynou z členství České republiky v Evropské unii.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jaromíra Jirsy a soudců Josefa Fialy a Jana Filipa (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatelů 1. Ludmily Ticháčkové a 2. Vlastimila Ticháčka, obou zastoupených JUDr. Přemyslem Kubíčkem, advokátem, sídlem Kasárenská 4, České Budějovice, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. března 2017 č. j. 29 ICdo 26/2015-31, usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 26. listopadu 2014 č. j. 11 VSOL 145/2014-18 a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 29. července 2014 č. j. 26 ICm 176/2014-10 (KSBR 26 INS 21585/2013), za účasti Nejvyššího soudu, Vrchního soudu v Olomouci a Krajského soudu v Brně jako účastníků řízení, spojené s návrhem na zrušení části ustanovení § 410 odst. 2 věty první zákona č.182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2017, vymezené slovem „nezajištěného“, takto:

I. Usneseními Nejvyššího soudu ze dne 30. března 2017 č. j. 29 ICdo 26/2015-31, Vrchního soudu v Olomouci ze dne 26. listopadu 2014 č. j. 11 VSOL 145/2014-18 a Krajského soudu v Brně ze dne 29. července 2014 č. j. 26 ICm 176/2014-10 (KSBR 26 INS 21585/2013) bylo porušeno základní právo stěžovatelů na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a princip rovnosti účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. března 2017 č. j. 29 ICdo 26/2015-31, Vrchního soudu v Olomouci ze dne 26. listopadu 2014 č. j. 11 VSOL 145/2014-18 a Krajského soudu v Brně ze dne 29. července 2014 č. j. 26 ICm 176/2014-10 (KSBR 26 INS 21585/2013) se ruší.

III. Stěžovatelům se náhrada nákladů zastoupení před Ústavním soudem nepřiznává.

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 stěžovatelé domáhají zrušení shora označených soudních rozhodnutí s tím, že představují protiústavní zásah do základního práva občana na soudní ochranu podle čl. 40 věty první (správně zřejmě „čl. 90 věty první“) Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. S touto ústavní stížností stěžovatelé podle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) spojili návrh na zrušení slova „nezajištěného“ v § 410 odst. 2 větě první zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2017, resp. § 410 odst. 5 větě první insolvenčního zákona, ve znění účinném do 31. 5. 2019.

3. Současně stěžovatelé požádali Ústavní soud, aby jim s ohledem na majetkové a sociální poměry, které jim prý neumožňují hradit advokátovu odměnu, v případě úspěchu přiznal nárok na náhradu nákladů řízení před Ústavním soudem v rozsahu dvou úkonů právní služby a dvou paušálů podle advokátního tarifu.

4. Z ústavní stížnosti a vyžádaného soudního spisu sp. zn. 26 ICm 176/2014, vedeného Krajským soudem v Brně (dále jen „krajský soud“), se podává, že napadeným usnesením tohoto soudu byla podle § 160 odst. 1, 2 a 4 insolvenčního zákona odmítnuta žaloba stěžovatelů na určení, že pohledávka obchodní korporace RM investiční družstvo, sídlem Kvítková 3642, Zlín (dále též jen „věřitel“), je co do pravosti v dílčích pohledávkách č. 2 až 6 zcela a co do výše 94 147 Kč u dílčí pohledávky č. 1 a co do vykonatelnosti zcela popřena stěžovateli (jako dlužníky) právem, a dále jim bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatelé popřeli pohledávku zajištěného věřitele, což vzhledem k § 410 odst. 2 insolvenčního zákona nemá žádné účinky, a tudíž nejsou ani osobami oprávněnými k podání žaloby o určení pohledávky.

5. K odvolání stěžovatelů ústavní stížností napadeným usnesením Vrchní soud v Olomouci (dále jen „vrchní soud“) usnesení krajského soudu potvrdil a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů odvolacího řízení. I vrchní soud dospěl k závěru, že z § 410 odst. 2 insolvenčního zákona (ve znění účinném ke dni konání prvního i druhého přezkumného řízení) plyne, že pouze popření pohledávky nezajištěného věřitele má za trvání účinků schválení oddlužení tytéž účinky jako popření pohledávky insolvenčním správcem.

6. Stěžovatelé toto usnesení vrchního soudu napadli dovoláním, které však Nejvyšší soud shora označeným usnesením podle § 243c odst. 1 a 2 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) odmítl s tím, že není podle § 237 o. s. ř. přípustné, neboť řešení v dovolání předestřené otázky odvolacím soudem je v souladu s judikaturou dovolacího soudu [konkrétně s usnesením Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2014 sp. zn. 29 ICdo 33/2014 (Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek, č. 92/2014), ze dne 31. 8. 2016 sp. zn. 29 ICdo 60/2014 nebo ze dne 30. 3. 2017 sp. zn. 29 ICdo 95/2016].

II. Argumentace stěžovatelů

7. V ústavní stížnosti stěžovatelé uvedli, že základ celé kauzy se odvíjí od uzavření spotřebitelské smlouvy o půjčce s věřitelem, na jejímž základě obdrželi částku 150 000 Kč, z ní pak do doby zahájení insolvence zaplatili 94 147 Kč. Tato smlouva obsahovala pro spotřebitele znevýhodňující ustanovení, např. pohledávka byla zajištěna zástavním právem, kdy předmět zástavy měl nejméně desetinásobnou hodnotu, ve smlouvě byla rozhodčí doložka, která svěřovala jmenování rozhodce soukromému subjektu, který není rozhodčím soudem. Upozornili také, že si věřitel v přihlášce pohledávky uplatnil náklady rozhodčího řízení ve výši jedné třetiny jistiny pohledávky.

8. Dne 2. 8. 2013 podali stěžovatelé návrhy na zahájení insolvenčního řízení se žádostí o povolení oddlužení, insolvenční soud oddlužení povolil a jmenoval insolvenčního správce. Věřitel přihlásil (dle názoru stěžovatelů opožděně) pohledávku v celkové výši 1 096 605,54 Kč, což je částka několikanásobně převyšující původní závazek. Insolvenční správce i oni tuto pohledávku popřeli téměř do výše 90 % na další schůzi věřitelů, které se účastnil pouze věřitel; ten pak navrhl insolvenčního správce odvolat a jmenovat jinou osobu, přičemž insolvenční soud mu podle § 51 insolvenčního zákona uznal hlasovací právo. Následně nově jmenovaný insolvenční správce věřitelovu pohledávku zcela uznal. Tímto postupem insolvenční soud dle stěžovatelů porušil svou (dohlédací) povinnost podle § 10 písm. b) insolvenčního zákona.

9. V souvislosti s napadenými rozhodnutími stěžovatelé namítli, že dle jejich názoru § 410 odst. 2 insolvenčního zákona neomezoval právo dlužníka podat incidenční žalobu podle § 160 odst. 1 insolvenčního zákona, neboť nestanovuje, jaký účinek má popření pohledávky u zajištěného věřitele, ale pouze to, že popření nezajištěné pohledávky má stejné účinky jako popření insolvenčním správcem, a je tudíž třeba vycházet z toho, že u dlužníků zajištěných věřitelů se postupuje podle ustanovení § 190 až 202 insolvenčního zákona. Jde-li o to, že by dané popření mělo mít jiné účinky než v případě popření pohledávek insolvenčním správcem, pak dle stěžovatelů z dané formulace plyne, že incidenční žalobu jsou povinni podat sami dlužníci. V této souvislosti vytkli Nejvyššímu soudu, že se nezabýval otázkou, zda odmítnutí jejich žaloby není v rozporu s právem každého obrátit se se svou věcí na soud.

10. K návrhu na zrušení výše uvedeného ustanovení stěžovatelé uvedli, že obecně přijímaný výklad (podpořený judikaturou Nejvyššího soudu) v podstatě zbavuje dlužníka možnosti obrátit se na soud v případě přemrštěných a neoprávněných požadavků zajištěného věřitele, je-li insolvenční správce, zejména ten „volený“ zajištěným věřitelem jako majoritním, z jakéhokoliv důvodu nečinný. Především v případě spotřebitelských smluv Nejvyšší soud a Ústavní soud upozorňovaly na nerovné postavení spotřebitele či na zneužívající klauzule, zbavující spotřebitele možnosti tuto disproporci odstranit zvláště v insolvenčním řízení. Tento návrh má přesahovat jejich zájem, neboť uvedené problémy dlužníků jsou v praxi poměrně časté.

III. Vyjádření účastníků řízení

11. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům a věřiteli, kterému příslušelo postavení vedlejšího účastníka v řízení před Ústavním soudem.

12. Nejvyšší soud k ústavní stížnosti uvedl, že v dovolání předestřenou otázku odvolací soud řešil v souladu s jeho judikaturou a názor stěžovatelů, že obecné soudy nevyložily ustanovení § 410 odst. 2 věty první insolvenčního zákona ústavně konformním způsobem, je argumentačně nepodložený. V návaznosti na to poukázal na (a citoval) svá rozhodnutí R 92/2016 a usnesení sp. zn. 29 ICdo 60/2014 (viz výše), kde uvedl důvody nepochybně ústavně konformního výkladu uvedeného ustanovení. V něm se mj. uvádí, že daná právní úprava je logickým vyústěním režimu, který platí pro uspokojení pohledávky zajištěného věřitele v oddlužení. Pro takové pohledávky platí, zjednodušeně řečeno, konkursní režim, v němž má právo požadovat uspokojení z plného výtěžku zpeněžení zajištění a při zpeněžování se postupuje podle konkursních pravidel, na druhé straně ale nemá při oddlužení plněním splátkového kalendáře právo na jiné uspokojení zajištěné pohledávky než jen ze zajištění (§ 398 odst. 3 poslední věta insolvenčního zákona), takže po vyčerpání hodnoty zajištění již při oddlužení nedostává nic dalšího a je vyloučen z hlasování o způsobu oddlužení (§ 402 odst. 1 insolvenčního zákona). A právě okolnost, že postavení zajištěných věřitelů je při oddlužení v zásadě stejné jako při konkursu, opodstatňuje závěr, že konkursní režim se prosadí i v daném případě. Současně Nejvyšší soud upozornil, že názory

formulované v rozhodnutí R 92/2014 nezastává jen tříčlenný senát, ale jde o většinový náhled Nejvyššího soudu s ohledem na schválení uveřejnění tohoto rozhodnutí ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek hlasy všech 35 soudců přítomných na jednání občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu, přičemž žádné z připomínkových míst (včetně právnických fakult) danému výkladu neoponovalo. Nejvyšší soud poukázal také na usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2014 sp. zn. II. ÚS 2604/14 a ze dne 27. 2. 2018 sp. zn. IV. ÚS 2594/17 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz), která byla vydána ve věci ústavních stížností směřujících proti rozhodnutí R 92/2014 a usnesení sp. zn. 29 ICdo 60/2014. Důvod na zrušení napadeného ustanovení dle Nejvyššího soudu také není dán z důvodů uvedených ve výše uvedeném ustanovení. Argumentace stěžovatelů založená na premise, že dlužník v úpadku musí mít za trvání insolvenčního řízení právo popřít každou pohledávku, je od základu mylná. Při řešení úpadku konkursem dlužník (úpadce) takové právo neměl a nemá, popěrné právo dlužníka se neprosazuje ani v zahraničních právních úpravách. Omezeně se přiznává jen u sanačních způsobů řešení úpadku (reorganizace a oddlužení), u oddlužení ovšem jen u pohledávek, které se neuspokojují „v konkursním režimu“ a mezi něž patří právě nezajištěné pohledávky. Současně upozornil, že návrh na zrušení daného ustanovení byl podán s ústavní stížností vedenou pod sp. zn. I. ÚS 1410/11, kterou Ústavní soud usnesením ze dne 29. 10. 2013 odmítl. S ohledem na to Nejvyšší soud uzavřel, že ústavní pořádek nebyl jeho postupem ani rozhodnutím porušen a že v ústavněprávní rovině neexistují důvody pro zrušení napadeného ustanovení. Navrhl proto, aby Ústavní soud podle § 43 odst. 2 zákona o Ústavním soudu ústavní stížnost odmítl.

13. Vrchní soud ve svém vyjádření uvedl, že jeho závěry vycházejí z § 410 odst. 1 a 2 insolvenčního zákona i z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2014 sp. zn. 29 ICdo 33/2014, a navrhl ústavní stížnost zamítnout. K tomu ale dodal, že dle důvodové zprávy k připravované novele insolvenčního zákona se – s ohledem na závěry Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr EU“) vyslovené v rozsudku ze dne 21. 4. 2016 sp. zn. C-377/14, vydaném ve věci *Ernst Georg Radlinger a Helena Radlingerová proti FINWAY a. s.,* navrhuje změna § 410 insolvenčního zákona, jejímž předmětem je rozšíření práva dlužníka, kterému bylo povoleno oddlužení, k popření pohledávek jak nezajištěných, tak zajištěných.

14. Krajský soud vyjádřil přesvědčení, že postupoval správně. Věřitel přihlásil svou pohledávku včas, dne 13. 11. 2013 se konalo přezkumné jednání a první schůze věřitelů, kde byly přezkoumány všechny pohledávky kromě pohledávky věřitele, neboť insolvenční správce předložil nedostatečně vyplněný přezkumný list, který nebylo možné akceptovat. Na schůzi věřitelů postupoval podle § 51 odst. 3 insolvenčního zákona, ve znění účinném do 31. 6. 2014, a přiznal věřiteli, jehož pohledávka nebyla přezkoumána, hlasovací právo, ten pak využil svého oprávnění podle § 29 insolvenčního zákona. Na druhém přezkumném jednání dne 11. 12. 2013 insolvenční správce pohledávku uznal, stěžovatelé ji popřeli ve výši 1 034 024,04 Kč, uznali částku 64 581,50 Kč. Stěžovatelé byli poučeni, že pouze popření pohledávky nezajištěného věřitele má tytéž účinky jako popření pohledávky správcem (§ 410 odst. 2 insolvenčního zákona). A protože šlo o vykonatelnou pohledávku, upozornil stěžovatele, že neuplatnili přípustné důvody popření takové pohledávky (§ 410 odst. 3 insolvenčního zákona). Stěžovatelé přesto žalobu na popření pohledávky podali, krajský soud ji z výše uvedeného důvodu odmítl.

15. Věřitel se k ústavní stížnosti nevyjádřil, ačkoli byl výslovně poučen o tom, že v takovém případě bude Ústavní soud vycházet z toho, že se svého postavení vedlejšího účastníka vzdává. Proto již s ním dále v posuzované věci jednáno nebylo.

IV. Replika stěžovatelů

16. V replice stěžovatelé poukázali na dvě skutečnosti, které mají podporovat opodstatněnost jejich ústavní stížnosti. Jednak má jít o zmíněný rozsudek Soudního dvora EU (sub 13), jednak o započatý legislativní proces ohledně vládního návrhu na změnu insolvenčního zákona, podle něhož by mělo být z předmětného ustanovení (nyní jde o § 410 odst. 5 insolvenčního zákona) vypuštěno slovo „nezajištěných“. A vzhledem k vysoké pravděpodobnosti, že dojde ke zrušení napadené části tohoto ustanovení, a také z důvodu urychlení řízení ve věci jejich návrhu vzali stěžovatelé svůj návrh na zrušení daného zákonného ustanovení zpět, přičemž navrhli, aby v této části bylo řízení zastaveno.

V. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

17. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnými stěžovateli, kteří byli účastníky řízení, v němž 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. Stěžovatelé vyčerpali všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva; ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

VI. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

18. 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 stěžovateli namítáno v ústavní stížnosti, načež dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

19. V posuzované věci obecné soudy vyšly z toho, že vzhledem k § 410 odst. 2 insolvenčního zákona dlužník mohl popřít pouze pohledávku nezajištěného věřitele, a pokud stěžovatelé jako dlužníci popřeli pohledávku RM investičního družstva jako věřitele zajištěného, nemá toto popření žádné právní účinky, a že tak dlužníci nejsou osobami oprávněnými podat žalobu o určení pohledávky. Stěžovatelé v ústavní stížnosti poukazují na to, že uvedené ustanovení hovoří pouze o účincích popření pohledávky nezajištěného věřitele (tj. že má stejné účinky jako popření pohledávky insolvenčním správcem), nikoliv o právu podat incidenční žalobu podle § 160 odst. 1 insolvenčního zákona, a – s ohledem na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2013 sp. zn. 29 ICdo 11/2012 – vyvozují, že popře-li dlužník tzv. zajištěnou pohledávku, může/musí podat incidenční žalobu sám. Současně ale stěžovatelé navrhli, aby Ústavní soud zrušil ve výše uvedeném zákonném ustanovení slovo „nezajištěného“ [viz k tomu ale blíže nález sp. zn. Pl. ÚS 2/19 (N 125/95 SbNU 27; 223/2019 Sb.)].

20. Dle názoru Ústavního soudu insolvenční zákon výklad, který stěžovatelé zastávají, neumožňoval, neboť z uvedeného ustanovení zřetelně plyne úmysl zákonodárce přiznat účinky popěrného úkonu dlužníka toliko vůči pohledávce nezajištěné a jen pro tento případ také umožnit případné „otevření“ soudního řízení o určení přihlášené pohledávky. Z tohoto důvodu příslušný senát Ústavního soudu důvod možného rozporu napadených rozhodnutí s ústavně zaručenými základními právy stěžovatelů spatřoval v tom, že byla na danou věc aplikována ústavně nekonformní právní úprava, a proto řízení o ústavní stížnosti podle § 78 odst. 1 zákona o Ústavním soudu usnesením ze dne 30. 4. 2019 č. j. III. ÚS 2589/17-42 přerušil a návrh o zrušení předmětné části ustanovení § 410 odst. 2, resp. § 410 odst. 5 insolvenčního zákona postoupil plénu Ústavního soudu. Návrh na zastavení řízení o návrhu na

zrušení napadeného ustanovení insolvenčního zákona Ústavní soud podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu (*per analogiam*) odmítl, neboť zákon o Ústavním soudu zpětvzetí takového návrhu nepřipouští (viz k tomu blíže citované usnesení a bod 16 odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/19). Ústavní soud v této souvislosti ještě připomíná, že zrušení určitého ustanovení zákona zákonodárcem nelze bez dalšího ztotožňovat v jeho účincích pro další soudní řízení s účinky nálezu Ústavního soudu (může jít o pouhé vypuštění textu nebo jeho změnu).

21. Následně plénum Ústavního soudu v nálezu ze dne 2. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 2/19 vyslovilo, že aplikované ustanovení § 410 odst. 2 insolvenčního zákona, ve znění účinném do 30. 6. 2017, bylo v rozporu s čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy. Na důvody tohoto rozhodnutí, jež jsou podrobněji rozvedeny v jeho odůvodnění, Ústavní soud účastníky řízení v podrobnostech zcela odkazuje s tím, že se projeví s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy i v poměrech nyní posuzované věci. Napadený postup obecných soudů nastolil stav, kdy v případě stěžovatelů jakožto spotřebitelů nebyla přezkoumána oprávněnost věřitelovy pohledávky z hlediska toho, zda příslušná úvěrová smlouva, resp. smlouva o půjčce neobsahuje tzv. zneužívající klauzule, čímž byl porušen čl. 36 odst. 1 Listiny, a to za současného porušení čl. 37 odst. 3 Listiny (ve vztahu k čl. 36 odst. 1 Listiny) z toho důvodu, že příslušná právní úprava, jde-li o výkon popěrného práva, bez racionálního důvodu rozlišovala mezi dlužníky věřitelů zajištěných a nezajištěných pohledávek.

22. K tomu Ústavní soud pokládá za potřebné dodat, že napadená soudní rozhodnutí jsou postavena na tom, že stěžovatelé nebyli osobami oprávněnými k podání incidenční žaloby, přičemž tento závěr byl učiněn očividně s ohledem na skutečnost, že dlužník kvůli absenci práva účinně popřít pohledávku zajištěného věřitele není schopen vyvolat (přímo ani nepřímo) soudní řízení o určení takové pohledávky. V daném případě neměli stěžovatelé jinou možnost, jak čelit věřitelově (tehdy neúčinně popřené) pohledávce, než ji sami napadnout žalobou na určení, byť by takovou žalobu měl, jak lze usuzovat z judikatury Nejvyššího soudu (viz např. rozsudek ze dne 23. 7. 2015 sp. zn. 29 ICdo 24/2013), podávat věřitel (tedy kdyby byla popřena účinně), neboť jen tak si mohli otevřít cestu k podání ústavní stížnosti a ke zrušení příslušné části ustanovení § 410 odst. 2 insolvenčního zákona.

23. K tomu, co bylo právě uvedeno, je třeba ještě dodat, že vzhledem tomu, že Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/19 vyslovil neústavnost části ustanovení § 410 odst. 2 věty první insolvenčního zákona, ve znění účinném do 30. 6. 2017, vyjádřené slovem „nezajištěného“, závěry obecných soudů, o něž opřely svá rozhodnutí, již nemohou obstát. Z toho plyne, že stěžovatelé popřeli předmětnou zajištěnou pohledávku účinně, a proto bude nutno podanou žalobu v nově otevřeném řízení věcně projednat, a to eventuálně za přímého použití čl. 36 odst. 1 Listiny pro případ, že by podústavní právo s takovým postupem, tedy že by stěžovatelé zde sami podávali žalobu, nepočítalo (viz sub 22). Jen tak lze (zřejmě) poskytnout stěžovatelům soudní ochranu, která jim náleží, resp. zjednat průchod ústavnímu řešení vzniklé situace a dostát závazkům, které plynou z členství České republiky v Evropské unii.

24. S ohledem na výše uvedené důvody Ústavní soud 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. Takto rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

25. Žádají-li stěžovatelé, aby jim byla přiznána náhradu nákladů řízení (pozn.: nepochybně mají na mysli náhradu nákladů zastoupení podle § 83 zákona o Ústavním soudu), pak ohledně svých majetkových a sociálních poměrů nic bližšího neuvedli, resp. skutečnost, že by tyto poměry byly aktuálně natolik špatné, že by hrazení nákladů zastoupení jimi

samotnými prakticky vylučovaly, neprokázali, a proto Ústavní soud jejich návrhu na přiznání nákladů jejich zastoupení nevyhověl.

Č. 139
Povinnost soudu poučit účastníka řízení při změně judikatury Nejvyššího soudu ve věci náhrady nemajetkové újmy za nesprávný úřední postup (sp. zn. I. ÚS 2872/18 ze dne 23. července 2019)

Pokud soud v řízení o náhradě škody za nesprávný úřední postup poté, co v jeho průběhu dojde ke změně judikatury Nejvyššího soudu, nepoučí účastníka ve smyslu § 118a o. s. ř. konkrétně o povinnosti tvrdit a prokazovat ty skutkové okolnosti, které z hlediska hypotézy použité hmotněprávní úpravy mohou přivodit příznivé rozhodnutí ve věci, poruší práva účastníka zaručená čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Davida Uhlíře, soudce Vladimíra Sládečka a soudkyně zpravodajky Milady Tomkové o ústavní stížnosti Pavla Přibyla, zastoupeného JUDr. Ladislavou Palatinovou, advokátkou, sídlem Tovačovského 2784, Kroměříž, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. června 2018 č. j. 30 Cdo 1260/2018--199, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. července 2017 č. j. 29 Co 156/2017-162 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 26. ledna 2017 č. j. 18 C 100/2012-134, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 1 jako účastníků řízení a České republiky – Ministerstva pro místní rozvoj, Staroměstské náměstí 6, Praha 1 – Staré Město, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 13. června 2018 č. j. 30 Cdo 1260/2018-199, rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 27. července 2017 č. j. 29 Co 156/2017-162 a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 26. ledna 2017 č. j. 18 C 100/2012--134 bylo porušeno právo stěžovatele na řádné soudní řízení zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem zaručené čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. června 2018 č. j. 30 Cdo 1260/2018-199, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. července 2017 č. j. 29 Co 156/2017-162 a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 26. ledna 2017 č. j. 18 C 100/2012-134 se ruší.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Stěžovatel se v řízení před obecnými soudy domáhal zadostiučinění ve výši 300 000 Kč za nemajetkovou újmu 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), v platném znění, (dále jen „zákon 82/1998 Sb.“), která mu dle jeho tvrzení měla

vzniknout v důsledku nesprávného úředního postupu spočívajícího v nepřiměřené délce řízení vedeného před stavebním úřadem Městského úřadu Jevišovice. Řízení před stavebním úřadem se týkalo pozemků stěžovatele, na nichž dle jeho tvrzení proběhla neoprávněná těžba kamene a další neoprávněné terénní úpravy ze strany společnosti Agro Jevišovice, přičemž stěžovatel se před stavebním úřadem domáhal uložení povinnosti shora uvedené společnosti odstranit terénní úpravy, odstranit navezenou zeminu a zasypat výkop na pozemku stěžovatele. Z důvodu tvrzené nepřiměřené délky řízení pak požadoval náhradu nemajetkové újmy.

2. Obvodní soud pro Prahu 1 (dále též „soud prvního stupně“) rozsudkem ze dne 15. 10. 2013 č. j. 18 C 100/2012-41 žalobu zamítl s tím, že tvrzené průtahy v řízení za nesprávný úřední postup nepovažoval. Městský soud v Praze (dále též „odvolací soud“) rozhodnutím ze dne 20. 3. 2014 č. j. 29 Co 22/2014-36 rozsudek soudu prvního stupně zrušil a uvedl, že nesprávným úředním postupem je rovněž nedůvodná délka řízení nebo průtahy v tomto řízení, a nařídil doplnění dokazování.

3. Soud prvního stupně při jednání dne 12. 5. 2015 poučil stěžovatele dle § 118a odst. 1 a 3 o. s. ř. o povinnosti doplnit svá tvrzení. Stěžovatel svá tvrzení doplnil podáním ze dne 24. 6. 2015. Poté soud prvního stupně rozhodl rozsudkem ze dne 4. 8 2015 č. j. 18 C 100/2012-93 tak, že stěžovateli přiznal náhradu nemajetkové újmy ve výši 84 000 Kč, přičemž na věc aplikoval stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011 sp. zn. Cpjn 206/2010 týkající se odškodňování nemajetkové újmy za průtahy v řízení. Soud prvního stupně uvedl, že již samotná délka stavebního řízení zakládá odpovědnost vedlejší účastnice za nesprávný úřední postup a znamená pro stěžovatele morální újmu, přičemž výši zadostiučinění vypočetl dle pravidel plynoucích ze stanoviska sp. zn. Cpjn 206/2010. Ve zbytku soud prvního stupně žalobu zamítl.

4. Odvolací soud rozhodnutím ze dne 28. 1. 2016 č. j. 29 Co 327/2015-115 opětovně vrátil věc soudu prvního stupně s odkazem na v mezidobí přijaté rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015 sp. zn. 30 Cdo 344/2014, který vymezil, že pravidla pro posuzování nemajetkové újmy uvedené ve stanovisku Cpjn 206/2010 jsou aplikovatelná jen u těch správních řízení, která lze věcně podřadit pod čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Podle odvolacího soudu z citovaného rozhodnutí Nejvyššího soudu plyne, že na věc stěžovatele nelze aplikovat čl. 6 Úmluvy, a tudíž ani závěry stanoviska sp. zn. Cpjn 206/2010, včetně závěrů o presumpci nemajetkové újmy při průtazích v řízení.

5. Soud prvního stupně tedy rozhodl shora označeným, ústavní stížností napadeným rozsudkem tak, že se žaloba stěžovatele zamítá ještě co do částky 84 000 Kč. Soud prvního stupně uvedl, že na žalobci leží povinnost tvrdit a prokázat jak nesprávný úřední postup, tak vznik nemajetkové újmy a zároveň příčinnou souvislost mezi nimi. Této své povinnosti však stěžovatel podle soudu nedostál, a proto byla žaloba zamítnuta.

6. Stěžovatel v odvolání namítal, že nebyl soudem prvního stupně dostatečně poučen o potřebě doplnit tvrzení či důkazy podle § 118a odst. 1 a 3 o. s. ř. poté, co došlo ke změně judikatury Nejvyššího soudu, a v důsledku tedy i k vrácení věci odvolacím soudem soudu prvního stupně. Zároveň tvrdil, že i přes absenci tohoto poučení doplnil svá tvrzení podáním ze dne 26. 10. 2016, přičemž soudu prvního stupně doplnění podání opětovně předložil při jednání dne 26. 1. 2017, ale soud prvního stupně se s jeho podáním nijak nevypořádal.

7. Odvolací soud rozhodl shora označeným, ústavní stížností napadeným rozsudkem tak, že rozhodnutí soudu prvního stupně potvrdil jako věcně správné, přičemž námitky vůči nesplnění poučovací povinnosti neshledal relevantními a k otázce nedostatečného vypořádání se s podáními stěžovatele ze strany soudu prvního stupně se výslovně nevyjádřil.

8. Nejvyšší soud ústavní stížností napadeným usnesením odmítl dovolání jako nepřípustné, přičemž uvedl, že odvolací soud jednal v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu, zejména rozhodnutími sp. zn. 30 Cdo 344/2014, sp. zn. 30 Cdo 5710/2015 a sp. zn. 30

Cdo 1268/2017, přičemž Nejvyšší soud nemá důvod se od této judikatury odchylovat. K případným vadám řízení, pokud by jimi bylo řízení postiženo, pak dovolací soud přihlíží pouze v případě, jedná-li se o dovolání přípustné.

II. Argumentace stěžovatele

9. Stěžovatel rekapituluje průběh řízení před obecnými soudy a tvrdí, že v řízení došlo k porušení jeho ústavně zaručených práv, konkrétně pak zmiňuje porušení čl. 11 odst. 1, čl. 36 odst. 1, čl. 36 odst. 2, čl. 36 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 6 Úmluvy a čl. 90, 92, čl. 95 odst. 1 a čl. 96 odst. 1 Ústavy České republiky.

10. Stěžovatel opětovně zdůvodňuje své závěry o tvrzeném pochybení stavebního úřadu spočívající v jeho nečinnosti, tvrdí, že na jeho pozemku došlo k vytěžení kamene bez jeho vědomí a souhlasu a k následné zavážce vzniklé jámy komunálním odpadem, který měl maskovat takto vytěžený kámen. Přestože bylo zřejmé, že došlo k neoprávněným stavebním pracím a k neoprávněné skládce, stavební úřad navzdory podnětu stěžovatele neprovedl nic pro odstranění protiprávního stavu, nezajistil ani odstranění neoprávněné skládky. Dle stěžovatele došlo navíc z podnětu stavebního úřadu k zastavení nařízené exekuce na odklizení skládky povinnou osobou Agro Jevišovice, a. s., přičemž tento protiprávní stav trval nejen do podání žaloby, ale trvá i doposud. Stěžovatel tudíž tvrdí, že pochybení stavebního úřadu mělo za následek vnik nemajetkové újmy v důsledku délky řízení, přičemž tohoto nároku se před obecnými soudy neúspěšně domáhal.

11. Stěžovatel uvádí, že z rozhodnutí odvolacího soudu č. j. 29 Co 327/2015-115, kterým byla věc po částečném úspěchu stěžovatele opětovně vrácena soudu prvního stupně, jednoznačně vyplývá, že soud prvního stupně měl vyřešit 3 otázky: aplikovatelnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy na věc stěžovatele, existenci nesprávného úředního postupu a vznik újmy. Stěžovatel tvrdí, že soud prvního stupně jej měl vyzvat, pokud mu nedostačovalo doplnění skutkových tvrzení učiněné dne 24. 6. 2015, k dalšímu doplnění skutkových tvrzení ve smyslu § 118 odst. 1 a 3 o. s. ř., a to zejména z toho důvodu, že k judikatorní změně na straně Nejvyššího soudu došlo více než jeden měsíc po doručení rozsudku soudu prvního stupně ze dne 4. 8. 2015. Soud prvního stupně však při opětovném rozhodnutí žalobu zamítl s tím, že stěžovatel neprokázal nesprávný úřední postup správního orgánu ani vznik újmy.

12. Stěžovatel tvrdí, že navzdory absenci poučení doplnil svá tvrzení dne 26. 10. 2016, přičemž doplnění tvrzení soudu předložil opětovně při ústním jednání dne 26. 1. 2017. Ani u tohoto jednání však nebyl poučen ve smyslu §118a odst. 1 a 3 o. s. ř. tak, jak by poučen měl být.

13. Stěžovatel připomíná, že námitku nesplnění poučovací povinnosti ve smyslu §118a odst. 1 a 3 o. s. ř. vznesl v odvolání, a rozporuje tvrzení odvolacího soudu, že k poučení mělo dojít dne 26. 1. 2017. Zároveň připomíná, že nelze odkazovat na poučení, které bylo učiněno soudem dne 12. 5. 2015, neboť „tuto povinnost bezezbytku splnil a výsledkem byl částečně vyhovující rozsudek“.

14. Stěžovatel dále uvádí, že i dovolací soud rozhodl v rozporu se shora uvedenými ústavními principy, když dovolání odmítl, ačkoli stěžovatel v dovolání vymezil dva okruhy otázek dosud neřešených Nejvyšším soudem, a dovodil tak přípustnost dovolání. První okruh se týkal otázky aplikovatelnosti čl. 6 Úmluvy, resp. stanoviska Cpjn 206/2010 na řízení před stavebním úřadem, druhý okruh pak rozsahu poučovací povinnosti ve smyslu § 118a odst. 1 a 3 o. s. ř.

15. Stěžovatel uzavírá, že k porušení jeho ústavně zaručených práv došlo navozením právní nejistoty při posuzování jeho nároku na náhradu nemajetkové újmy, byl postaven do situace, kdy v důsledku nedostatečného poučení byl postup soudu nepředvídatelný.

III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

16. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný; stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a ústavní stížnost je přípustná, neboť vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*).

IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

17. Ústavní soud si vyžádal soudní spis a vyjádření účastníků řízení a vedlejšího účastníka řízení.

18. Obvodní soud pro Prahu 1 ve svém vyjádření navrhuje, aby byla ústavní stížnost odmítnuta jako zjevně neopodstatněná, a odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku s tím, že jeho závěry odpovídají rozhodovací praxi Nejvyššího soudu, přičemž s námitkou nedostatečného poučení se řádně vypořádal odvolací soud.

19. Městský soud v Praze pouze odkázal na své rozhodnutí.

20. Nejvyšší soud odkazuje na své rozhodnutí a doplňuje, že v jeho rozsudku ze dne 29. 9. 2015 sp. zn. 30 Cdo 344/2014, stejně jako v dalších rozhodnutích týkajících se posouzení nepřiměřené délky stavebního řízení, byla použitelnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy, resp. čl. 38 odst. 2 Listiny, vždy zkoumána u řízení, která byla vedena před správními orgány, a zároveň v navazujícím řízení před správními soudy (srov. rozsudek ze dne 28. 2. 2017 sp. zn. 30 Cdo 5103/2015 nebo usnesení ze dne 10. 5. 2016 sp. zn. 30 Cdo 3971/2015). Nyní ovšem soudy posuzovaly nepřiměřenou délku stavebního řízení, na které soudní řízení nenavazovalo. Tuto situaci řešil dovolací soud ve svém rozsudku ze dne 21. 3. 2018 sp. zn. 30 Cdo 1174/2016, s tím, že čl. 38 odst. 2 Listiny se vztahuje pouze na soudní řízení, nikoli řízení správní. Ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy vedle trestních věcí chrání práva účastníků výlučně v řízeních, v nichž má být soudem rozhodnuto o jejich občanských právech nebo závazcích. V obecné rovině ESLP připouští aplikaci čl. 6 odst. 1 Úmluvy i na správní řízení, a to za splnění kritérií aplikovatelnosti dovozených v judikatuře. Jestliže jde ve správním řízení o spor o právo nebo závazek, který je opravdový a vážný a jehož rozhodnutí má přímý vliv na existenci, rozsah nebo způsob výkonu daného práva nebo závazku, jestliže má toto právo nebo závazek svůj základ ve vnitrostátním právu a jestliže je právo nebo závazek, o které se v daném případě jedná, civilní (tedy soukromoprávní povahy), pak na správní řízení čl. 6 odst. 1 Úmluvy dopadá, a je tudíž aplikovatelné i stanovisko Cpjn 206/2010. Pod ochranu čl. 6 odst. 1 Úmluvy však nedopadá správní řízení samo o sobě, ale pouze tehdy, je-li jeho absolvování podmínkou pro přístup k soudu, tedy jestliže na ně navazuje soudní přezkum (srov. rozsudek ESLP ze dne 6. 3. 2012 ve věci *Wurzer proti Rakousku*, stížnost č. 5335/07, bod 46; nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2017 sp. zn. 30 Cdo 4084/2016).

21. Ve vztahu k předmětnému řízení Nejvyšší soud uzavírá, že pro absenci navazujícího soudního řízení nedopadal na předmětné stavební řízení čl. 6 odst. 1 Úmluvy, tudíž pro posouzení jeho nepřiměřené délky nebylo možné použít stanovisko Cpjn 206/2010 a vyvratitelnou domněnku vzniku újmy. Tento závěr přitom platí také pro případ, pokud by byl soudy prokázán dopad předmětného řízení do vlastnického práva stěžovatele. S ohledem na výše uvedené Nejvyšší soud shrnuje, že pokud odvolací soud rozhodl v souladu s judikaturou dovolacího soudu, pak neměl jinou možnost než dovolání odmítnout jako nepřípustné. Podle Nejvyššího soudu napadeným rozhodnutím nebyla porušena základní práva stěžovatele a ústavní stížnost by měla být odmítnuta či zamítnuta.

22. Vedlejší účastník ve vyjádření uvádí, že souhlasí se skutkovými a právními závěry v napadeném rozsudku odvolacího soudu ohledně nedostatečného tvrzení stěžovatele a neprokázání příčinné souvislosti mezi tvrzenou nemajetkovou újmou a nesprávným úředním

postupem. Ztotožňuje se též se závěry soudu dovolacího v tom, že vznik nemajetkové újmy v daném případě nelze presumovat, ale je třeba ho tvrdit a dokazovat. Vedlejší účastník dále uvádí, že stěžovatel nebyl postaven do situace, kdy by postup soudů nebyl předvídatelný pro nedostatek poučení. Dále připomíná, že Ústavní soud není další instancí v systému obecné justice, přičemž k žádnému zásahu do ústavně zaručených práv stěžovatele, který by intenzitou znamenal extrémní odchýlení se od smyslu právní úpravy, dle vedlejšího účastníka řízení nedošlo. Ústavní stížnost by tak měla být odmítnuta jako zjevně neopodstatněná.

23. Stěžovatel v replice reaguje na zaslaná vyjádření a uvádí, že tvrzení vedlejšího účastníka o dostatečném poučení stěžovatele je nepravdivé, dne 26. 1. 2017 se mu procesního poučení nedostalo. Tvrdí dále, že si je vědom role Ústavního soudu a ve své stížnosti namítá porušení ústavních práv. K vyjádřením Obvodního soudu pro Prahu 1 a Městského soudu v Praze stěžovatel uvádí, že postrádají jakoukoli věcnou argumentaci, a tudíž se k nim lze obtížně vyjádřit. K vyjádření Nejvyššího soudu stěžovatel uvádí, že v jeho případě měla být použita vyvratitelná domněnka vzniku újmy. Dále uvádí, že nepřiměřená délka řízení před soudy musí být postavena na roveň nepřiměřené délce řízení před jinými orgány státu, neboť soudy nelze vyjmout z celkové organizace státu jako celku při plnění povinností státu vůči svým občanům. Podle stěžovatele právě ve správním řízení dochází opakovaně k nekompetentnímu rozhodování a z toho vyplývající nepřiměřené délce řízení, která výrazně zasahuje do soukromé sféry jednotlivých občanů.

24. Dle § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci.

V. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

25. Ústavní stížnost je důvodná.

26. Z vyžádaného soudního spisu vyplývá, že stěžovatel byl dne 12. 5. 2015 při jednání soudu prvního stupně poučen dle § 118a odst. 1 a 3 o. s. ř. tak, že je povinen tvrdit, v čem je spatřováno protiprávní jednání žalované, a to konkrétně pokud jde o délku řízení, jakým způsobem žalobce (stěžovatel) odůvodňuje výši nemajetkové újmy a v čem je spatřována příčinná souvislost mezi nesprávným úředním postupem a tvrzenou nemajetkovou újmou (č. l. 69). Stěžovatel svá tvrzení doplnil podáním ze dne 24. 6. 2015 (č. l. 81–82) a soud prvního stupně poté rozhodl rozsudkem ze dne 4. 8. 2015 č. j. 18 C 100/2012-93 tak, že stěžovateli přiznal náhradu nemajetkové újmy ve výši 84 000 Kč.

27. Stěžovatel se tak mohl legitimně domnívat, že své procesní povinnosti splnil dostatečně, neboť soud existenci nesprávného úředního postupu, vznik nemajetkové újmy i příčinnou souvislost měl za prokázanou, resp. presumoval jejich existenci, přičemž částečný neúspěch ve sporu nebyl dán nesplněním procesních povinností, nýbrž výší přiznaného zadostiučinění za nemajetkovou újmu.

28. Z pohledu dodržení práva na spravedlivý proces je klíčové vyjasnit, zda měl soud prvního stupně dle § 118a odst. 1 a 3 o. s. ř. poučit stěžovatele opětovně poté, co odvolací soud rozsudek soudu prvního stupně zrušil s odkazem na právní názor, který v mezidobí vyslovil Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 29. 9. 2015 sp. zn. 30 Cdo 344/2014.

29. Podle § 118a odst. 1 o. s. ř. „ukáže-li se v průběhu jednání, že účastník nevylíčil všechny rozhodné skutečnosti nebo že je uvedl neúplně, předseda senátu jej vyzve, aby svá tvrzení doplnil, a poučí jej, o čem má tvrzení doplnit a jaké by byly následky nesplnění této výzvy“. Podle § 118a odst. 3 o. s. ř. pak platí, že „zjistí-li předseda senátu v průběhu jednání, že účastník dosud nenavrhl důkazy potřebné k prokázání všech svých sporných tvrzení, vyzve jej, aby tyto důkazy označil bez zbytečného odkladu, a poučí jej o následcích nesplnění této výzvy“.

30. Soud prvního stupně ústavní stížností napadeným rozsudkem žalobu stěžovatele na základě zrušujícího rozhodnutí odvolacího soudu zamítl s tím, že stěžovatel nedostál své

povinnosti tvrzení ani povinnosti důkazní, tj. že nespecifikoval, který konkrétní úkon nebyl učiněn ve lhůtě ani v jakých skutkových okolnostech se nesprávný postup projevil v jeho nemajetkové sféře.

31. Jak uvedl Ústavní soud např. v nálezu sp. zn. I. ÚS 687/10 ze dne 8. 9. 2011 (N 153/62 SbNU 341), soud nemůže zamítnout žalobu proto, že se procesní straně nepodařilo prokázat skutečnost, kterou tvrdí, aniž ji předtím vyzval k označení důkazních prostředků a poučil o následcích spojených s nesplněním této výzvy. Takový postup by vedl k porušení práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť by účastníkovi řízení nebyla poskytnuta soudní ochrana a zároveň by byla porušena zásada předvídatelnosti soudního rozhodnutí [srov. též např. nález sp. zn. III. ÚS 4495/12 ze dne 16. 5. 2013 (N 87/69 SbNU 385)].

32. Ústavní soud dále v nálezu sp. zn. I. ÚS 2014/10 ze dne 7. 4. 2011 (N 67/61 SbNU 61) mj. uvedl, že procesní poučení podle § 118a o. s. ř. není obecným poučením o procesní povinnosti účastníků tvrdit rozhodné skutečnosti a označovat potřebné důkazy, ale je konkrétním poučením soudu o povinnosti účastníka tvrdit a prokazovat ty skutkové okolnosti, které z hlediska hypotézy použité hmotněprávní normy mohou účastníkovi přivodit příznivé rozhodnutí ve věci. Soud je povinen dbát, aby důkaznímu řízení předcházelo úplné vylíčení právně významných skutečností. Vzhledem k břemenu tvrzení je proto důležité, aby účastníku sdělil svůj závěr o neúplnosti skutkových tvrzení, vyložil mu, v čem neúplnost spočívá, a umožnil mu jeho tvrzení doplnit. Pouze v případě, že účastník i přes poučení soudu požadované skutečnosti nedoplní, může soud prohlásit, že účastník neunesl břemeno tvrzení. Ústavní soud konečně též zdůrazňuje, že ustanovení § 118a o. s. ř. má sloužit k zajištění předvídatelnosti rozhodnutí soudu. Předvídatelné může být jen takové rozhodnutí, kterému předchází předvídatelný postup soudu v řízení. Ze zákona vyplývá, že účastníci nesmí být zaskočeni jiným právním posouzením věci soudem, aniž by jim bylo umožněno uvést skutečnosti, které jsou podle názoru soudu pro rozhodnutí významné, a navrhnout k jejich prokázání důkazy. Vedle výzvy k doplnění dokazování je soud dále povinen poučit účastníka o procesních následcích nesplnění povinnosti tvrzení a povinnosti důkazní. Smyslem tohoto ustanovení je, aby žaloba nebyla zamítnuta proto, že žalobce neunesl břemeno tvrzení, aniž by byl poučen soudem. Účastníkovi tedy nelze zamítnout žalobu z důvodu neunesení důkazního břemene, aniž by byl poučen, že takové břemeno má a o čem.

33. Jak plyne ze soudního spisu, stěžovatel sice byl soudem prvního stupně poučen podle § 118a odst. 1 a 3 o. s. ř., ovšem za odlišné právní situace (před změnou judikatury Nejvyššího soudu), přičemž po tomto poučení ve sporu (při prvním rozhodnutí soudu prvního stupně) uspěl. Pokud však odvolací soud poté zrušil rozhodnutí soudu prvního stupně s odkazem na v mezidobí přijatý výklad Nejvyššího soudu, byla důsledkem mj. též změna rozsahu procesních povinností stěžovatele (povinnosti tvrzení i povinnosti důkazní). Vzhledem k tomu, že poučení nemá být dle shora uvedeného výkladu Ústavního soudu pouze obecné a abstraktní, nýbrž konkrétní, je zjevné, že obecné poučení, kterého se stěžovateli dostalo dne 12. 5. 2015, před zaujetím právního názoru Nejvyššího soudu, resp. před prvním (vyhovujícím) rozhodnutím soudu prvního stupně, nemohlo již plnit svůj účel, neboť se rozsah procesních povinností stěžovatele v důsledku právního názoru Nejvyššího soudu modifikoval.

34. Je-li cílem poučení mj. to, aby soud „sdělil svůj závěr o neúplnosti skutkových tvrzení, vyložil [účastníkovi řízení], v čem neúplnost spočívá, a umožnil mu jeho tvrzení doplnit“, pak nezbývá než uzavřít, že soud prvního stupně měl při změně situace a při vědomí toho, že procesní povinnost stěžovatele tvrdit a prokázat již není při změněné právní situaci dostatečně splněna, a může vést k neúspěchu ve sporu, jej o novém rozsahu procesních povinností poučit a vyložit, které skutečnosti je nutno pro případný úspěch ve sporu nově ještě dotvrdit či prokázat.

35. Soud prvního stupně se navíc v napadeném rozhodnutí nijak nevypořádal ani s těmi tvrzeními stěžovatele, kterými nemajetkovou újmu specifikoval (tvrzení o špatném psychickém stavu a psychické zátěži, stresu, starostech spojených s administrativní zátěží, ztrátě volného času – č. l. 82), ani s dalšími tvrzeními, která měl stěžovatel údajně doplnit dne 26. 10. 2016. V protokolu z jednání před soudem prvního stupně ze dne 26. 1. 2017 je uvedeno, že „právní zástupkyně žalobce (stěžovatele – pozn. Ústavního soudu) doplňuje skutková tvrzení, předkládá soudu písemné podání ze dne 26. 10. 2016, kdy má za to, podmínky nároku jsou dány a žalobě by mělo být vyhověno, a to i ve smyslu citovaného rozhodnutí Nejvyššího soudu“ (č. l. 132). Bližší obsah tohoto vyjádření však není nijak v protokolu z jednání zachycen, tudíž není zřejmé, co stěžovatel v daném podání tvrdil. Ani ve vyžádaném soudním spise se žádné podání stěžovatele ze dne 26. 10. 2016, které mělo být soudu opětovně předloženo dne 27. 1. 2017 (jak plyne z protokolu z jednání), nevyskytuje. Soud prvního stupně v odůvodnění napadeného rozsudku vůbec na uvedené podání nereaguje, jeho obsah ani existenci nijak nezmiňuje, tudíž není zřejmé, zda jej vůbec při rozhodování bral v potaz, popř. pokud nebral, tak proč.

36. Vzhledem k tomu, že stěžovatel nebyl ve sporu úspěšným pouze proto, že neunesl břemeno tvrzení a důkazní, je nutno jak samotný nedostatek poučení ve smyslu § 118a odst. 1 a 3 o. s. ř., tak absenci jakéhokoli se vypořádání s tvrzeními, resp. podáními stěžovatele, včetně podání ze dne 26. 10. 2017, které mělo být dle protokolu soudu poskytnuto při jednání dne 27. 1. 2017, avšak ve spise se vůbec nenachází, považovat za porušení práva na řádné soudní řízení zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny.

37. Shora uvedené pochybení soudu prvního stupně nenapravil ani soud odvolací. Odvolací soud reagoval na námitku absence poučení tak, že stěžovatel již jednou poučen podle § 118a odst. 1 a 3 o. s. ř. byl, přičemž byl při opětovném jednání dne 26. 1. 2017 dále poučen podle § 119a o. s. ř. (č. l. 132–133). K tomu však Ústavní soud dodává, že poučení podle § 119a o. s. ř. má zcela jiný účel a nemůže suplovat poučení dle § 118a odst. 1 a 3 o. s. ř. se všemi důsledky pro případný neúspěch ve sporu, tak jak bylo shora vyloženo. Nové poučení podle § 118a odst. 1 a 3 o. s. ř, které by reagovalo na změnu povinnosti tvrzení a povinnosti důkazní v průběhu řízení, však již stěžovatel, jak bylo shora uvedeno, nedostal.

38. Odvolací soud pak vůbec nereagoval na odvolací námitku tvrdící, že se soud prvního stupně nijak nevypořádal s podáním stěžovatele ze dne 26. 10. 2016. Odvolací soud naopak paradoxně, při argumentaci o tom, že další poučení nebylo třeba, uvádí (č. l. 163), že stěžovatel sám reagoval na změnu judikatury Nejvyššího soudu svým dalším podáním ze dne 26. 10. 2016. Jak však již Ústavní soud výše uvedl, soud prvního stupně se o jakémkoli podání stěžovatele ze dne 26. 10. 2016 v odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec nezmiňuje a ani odvolací soud se, kromě zmínky o jeho existenci, vůbec nezabývá jeho obsahem. Nevypořádání se s tímto podáním však bylo jednou z klíčových odvolacích námitek. Odvolací soud se nijak nevypořádal ani s tím, že uvedené podání, na které sám v rozhodnutí odkazuje, v soudním spisu vůbec není založeno.

39. Ústavní soud uvádí, že právo na spravedlivý proces, resp. právo na řádné soudní řízení zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny zahrnuje i právo na řádné odůvodnění soudního rozhodnutí [srov. nález sp. zn. III. ÚS 84/94 ze dne 20. 6. 1995 (N 34/3 SbNU 257), nález sp. zn. III. ÚS 176/96 ze dne 26. 9. 1996 (N 89/6 SbNU 151), nález sp. zn. I. ÚS 1589/07 ze dne 9. 4. 2008 (N 69/49 SbNU 45), nález sp. zn. II. ÚS 289/06 ze dne 11. 6. 2009 (N 138/53 SbNU 717) či nález sp. zn. III. ÚS 961/09 ze dne 22. 9. 2009 (N 207/54 SbNU 565)].

40. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí soudu prvního stupně však není vůbec zřejmé, co stěžovatel v podání ze dne 26. 10. 2016 uváděl ani proč se s tímto podáním soud prvního stupně vůbec nezabýval. Stejně tak není v odůvodnění odvolacího soudu jakkoli reagováno na odvolací námitku stěžovatele týkající se právě nevypořádání se s tímto podáním stěžovatele, resp. s jeho argumentací obecně. Pochybení je o to závažnější, že žaloba

stěžovatele byla přitom zamítnuta z důvodu nesplnění povinnosti tvrzení a důkazní. V tomto ohledu jsou pak obě napadená rozhodnutí nepřezkoumatelná, a Ústavní soud tak uzavírá, že uvedeným postupem bylo porušeno právo stěžovatele na řádné soudní řízení zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny.

41. Ústavní soud tak shrnuje, že podle čl. 36 odst. 1 Listiny se každý může „stanoveným postupem" domáhat svého práva před nezávislým a nestranným soudem. Má-li soud za to, že „stanovený postup" nebyl ze strany účastníka řízení dodržen nedostatečným splněním povinnosti tvrzení a důkazní, musí jej dle § 118a odst. 1 a 3 o. s. ř. poučit, že za daného stavu nebude ve sporu úspěšný a které skutečnosti musí tvrdit a prokázat, aby byl skutkový stav řádně zjištěn. V případě neúspěchu ve sporu se musí soud s tvrzeními či podáními žalobce vypořádat a vysvětlit, proč neunesl břemeno tvrzení či břemeno důkazní.

42. Pokud je po poskytnutém poučení dle § 118a odst. 1 a 3 o. s. ř. žalobce před soudem prvního stupně úspěšný, ovšem následně dojde ke zrušení prvostupňového rozhodnutí odvolacím soudem v důsledku v mezidobí přijatého právního názoru Nejvyššího soudu, který procesní povinnosti žalobce zpřísňuje, musí jej při novém projednání věci soud opětovně poučit dle § 118a odst. 1 a 3 o. s. ř. o tom, že dosavadní tvrzení či důkazní návrhy již nejsou po změně právního názoru dostatečné, resp. v jakém rozsahu je nutno je nově doplnit.

43. Nejvyšší soud se dovoláním stěžovatele meritorně nezabýval, dovolání odmítl z důvodu, že právní otázka, kterou vznesl v dovolání stěžovatel, je již v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu vyřešena a Nejvyšší soud ji nechce řešit jinak. Dostatečně se však nevypořádal s druhou otázkou předestřenou stěžovatelem, týkající se poučovací povinnosti podle § 118a odst. 1 a 3 o. s. ř. Nejvyšší soud konstatoval, že k případným vadám řízení, pokud by jimi bylo řízení postiženo, přihlíží pouze v případě, jedná-li se o dovolání přípustné. Nevypořádal se však s otázkou, zda tvrzení stěžovatele týkající se procesní vady nemohlo založit přípustnost dovolání z důvodu, že napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky procesního práva ve smysl § 237 o. s. ř. Uvedeným postupem tak Nejvyšší soud taktéž porušil právo stěžovatele na řádné soudní řízení zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny.

44. Ústavní soud tedy shrnuje, že zrušil napadená rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 1, Městského soudu v Praze i Nejvyššího soudu, neboť jimi bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatele na řádné soudní řízení zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny a v důsledku též ústavně zaručené právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem zaručené v čl. 36 odst. 3 Listiny.

45. Při opětovném projednání věci se musí obecné soudy jednak řádně vypořádat s argumentací stěžovatele a jeho podáními, zároveň dostát své poučovací povinnosti a svá rozhodnutí též dostatečně zdůvodnit.

46. Zároveň jsou soudy povinny při rozhodování o náhradě nemajetkové újmy za nesprávný úřední postup brát v potaz ústavní rozměr nároku plynoucí z čl. 36 odst. 3 Listiny, podle něhož má každý právo na náhradu škody způsobené mu mj. nesprávným úředním postupem. Ústavní soud se opakovaně zabýval rozhodováním obecných soudů o nárocích podle zákona č. 82/1998 Sb. Pravidelně přitom konstatuje, že plně respektuje pravomoc obecných soudů posoudit existenci podmínek pro vznik odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 3377/12 ze dne 16. 5. 2013 (N 86/69 SbNU 373) či nález sp. zn. I. ÚS 215/12 ze dne 26. 9. 2013 (N 169/70 SbNU 581)]. Zároveň však zdůrazňuje, že při posuzování nároků uplatňovaných podle citovaného zákona obecné soudy nikdy nesmí zapomínat na jejich ústavní původ a zakotvení. Je proto nezbytné v každém případě dbát na to, aby fakticky nedošlo k vyprázdnění dotčeného základního práva při použití jeho zákonného provedení; jinak řečeno, aplikací zákona č. 82/1998 Sb. V případech odpovědnosti státu za škodu a nemajetkovou újmu nesmí dojít, přímo ani nepřímo, k omezení rozsahu základního práva

zaručeného 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)].

47. Jak Ústavní soud opakovaně uvedl, účelem institutu zadostiučinění podle ustanovení § 31a odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. je následná kompenzace negativních důsledků vzniklých v souvislosti s poskytováním práva na soudní a jinou právní ochranu v podobě nemajetkové (nehmotné) újmy vzniklé porušením typicky základního práva účastníka řízení na projednání věci v přiměřené lhůtě ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny, čl. 6 odst. 1 a čl. 13 Úmluvy, eventuálně vzniklé jiným nezákonným výkonem veřejné moci. Jedná se tak o nástroj sloužící k ochraně proti neodůvodněnému prodlužování řízení ze strany soudů či jiných orgánů veřejné moci, představující jednu ze zákonných specifikací základního práva dle čl. 36 odst. 3 Listiny [srov. nález sp. zn. III. ÚS 197/15 ze dne 23. 4. 2015 (N 84/77 SbNU 237) či sp. zn. II. ÚS 19/16 ze dne 1. 8. 2016, bod 18 (N 140/82 SbNU 243)].

48. Ústavní soud dále též připomíná, že v oblasti regulace následků výkonu veřejné moci a deliktní odpovědnosti státu za způsobenou materiální i nemateriální újmu je třeba hledat mnohem větší sepětí s ústavním právem, než je tomu u jiných druhů soukromoprávní regulace. Tato oblast právní regulace totiž řeší důsledky vztahu, v němž stát vůči jednotlivci vystupoval v nerovném, vrchnostenském postavení a v němž stát pochybil [nález sp. zn. II. ÚS 590/08 ze dne 17. 6. 2008 (N 108/49 SbNU 567) či nález sp. zn. I. ÚS 529/09 ze dne 13. 3. 2012 (N 51/64 SbNU 625)].

49. Ústavní soud zároveň v několika svých rozhodnutích konstatoval, že právo na projednání věci bez zbytečných průtahů zaručené v čl. 38 odst. 2 Listiny se vztahuje i na správní řízení, a to bez vazby na navazující soudní řízení [nález sp. zn. III. ÚS 696/02 ze dne 13. 11. 2003 (N 133/31 SbNU 189), nález sp. zn. II. ÚS 1242/18 ze dne 16. 10. 2018 (N 171/91 SbNU 145), usnesení sp. zn. II. ÚS 217/19 ze dne 8. 2. 2019 (dostupné na http://nalus.usoud.cz)]. Ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny, resp. některé jeho části, lze navíc dle rozhodovací praxe Ústavního soudu vztáhnout i na jiné aspekty činnosti správních orgánů [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 591/2000 ze dne 11. 9. 2001 (N 133/23 SbNU 265) či nález sp. zn. II. ÚS 173/01 ze dne 7. 1. 2004 (N 2/32 SbNU 9)]. Ve vztahu k právu na přiměřenou délku řízení dospěl Ústavní soud k závěru, že toto právo je porušeno, dochází-li u správního úřadu k nedůvodným průtahům v řízení (viz nález sp. zn. III. ÚS 696/02 či nález sp. zn. II. ÚS 1242/18).

50. Z rozhodovací praxe Ústavního soudu tak lze dovodit, že právo na projednání věci bez zbytečných průtahů zaručené v čl. 38 odst. 2 Listiny se vztahuje jak na řízení soudní, tak na řízení správní, a to i tehdy, pokud na správní řízení již další soudní řízení nenavazuje.

51. Ústavní soud konečně dodává, že důkazní standard vyžadovaný obecnými soudy pak nesmí být takový, aby možnost náhrady nemajetkové újmy fakticky vyloučil či nepřiměřeně ztížil.

52. Ústavní soud tak uzavírá, že napadenými rozhodnutími došlo k porušení práva stěžovatele na řádné soudní řízení zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny a práva na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem zaručeného v čl. 36 odst. 3 Listiny.

53. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napadená rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

Č. 140
Volby do Zastupitelstva města Hostivice
(sp. zn. IV. ÚS 4241/18 ze dne 23. července 2019)

I. V řízení o ústavní stížnosti, na rozdíl od řízení ve věcech volebního soudnictví, nejde o ochranu porušeného volebního práva v objektivním smyslu (a z něj plynoucí možnosti napadnout výsledek voleb u soudu), nýbrž o ochranu subjektivního ústavně zaručeného základního práva nebo svobody jeho nositele. Proto aktivně legitimován k podání ústavní stížnosti je jen ten, kdo je přímo zasažen ve svém základním právu či svobodě, tj. kandidát, jehož volba byla prohlášena za neplatnou, popř. volební strana, na jejíž kandidátní listině byl volen, neboť v předchozím soudním řízení nešlo o soudní verifikaci *ex offo* řádného zvolení (tzv. ověřování voleb) všech kandidátů, nýbrž o zpochybnění volby kandidáta, kdy navrhovatel měl za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který hrubě ovlivnil volbu tohoto kandidáta (§ 60 odst. 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů).

II. Započtení hlasů pro kandidáta (a tím i pro volební stranu), který nesplňoval podmínky volitelnosti, ač je s využitím potestativní podmínky podle § 22 odst. 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, splnit mohl a měl, by bylo zvýhodněním volební strany v rozporu s pravidly svobodné soutěže politických stran a sil (čl. 5 a čl. 102 odst. 1 Ústavy České republiky, čl. 21 odst. 1, 3 a 4 a čl. 22 Listiny základních práv a svobod). Proto zjišťování volebního výsledku, při němž se s hlasy získanými kandidáty nesplňujícími podmínky volitelnosti (ač je splnit mohli a měli) nakládá stejně jako s hlasy získanými kandidáty, kteří byli volební stranou odvoláni nebo kteří se své kandidatury vzdali, tedy že se k těmto hlasům nepřihlíží, je třeba považovat za ústavně konformní.

III. Tzv. „úzký vztah" či faktické pouto k obci při volbách do jejího zastupitelstva lze ověřovat pouze u těch kandidátů, kteří jsou přihlášeni k trvalému pobytu v obci, takže toto ověřování může mít jen negativní výsledek, tedy že evidovaná osoba takový požadavek nesplňuje, nikoli pozitivní výsledek, tedy že neevidovaná osoba přesto může volit, či je dokonce volitelná.

IV. Ustanovení § 90 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, v části týkající se návrhu na vyslovení neplatnosti volby kandidáta je třeba v souladu s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod vykládat tak, že v řízení o návrhu na neplatnost volby kandidáta jsou účastníky navrhovatel, příslušný volební orgán, ten, jehož volba byla napadena, a dále též další zvolení kandidáti, u kterých soud zjistí, že jejich zvolení mohlo být vyslovením neplatnosti volby kandidáty zpochybněno.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jaromíra Jirsy a soudců Josefa Fialy a Jana Filipa (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatelů 1. MUDr. Davida Ratha, 2. volební strany ZDRAVÁ HOSTIVICE, za kterou jedná Mgr. Jana Volfová, volební zmocněnkyně, a 3. MUDr. Evy Rathové, všech právně zastoupených Mgr. Oldřichem Nejdlem, advokátem, sídlem Valentinská 56/11, Praha 1 – Staré Město, proti usnesení

Krajského soudu v Praze ze dne 30. října 2018 č. j. 54 A 118/2018-50, spojené s návrhem na zrušení § 90 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „o návrhu na neplatnost voleb nebo na neplatnost hlasování“ a „V řízení o návrhu na neplatnost volby kandidáta jsou účastníky navrhovatel, příslušný volební orgán a ten, jehož volba byla napadena.“ a § 90 odst. 3 téhož zákona, za účasti Krajského soudu v Praze jako účastníka řízení a Městského úřadu Hostivice, sídlem Husovo náměstí 13, Hostivice, zastoupeného JUDr. Mojmírem Ježkem, Ph.D., advokátem, sídlem Betlémské nám. 351/6, Praha 1 – Staré Město, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Ústavní stížnost se v části podané 3. stěžovatelkou odmítá.

II. Návrh na zrušení usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. října 2018 č. j. 54 A 118/2018-50 se zamítá.

III. Ve zbývající části se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Stěžovatelé se ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) domáhají zrušení shora uvedeného soudního rozhodnutí, neboť mají za to, že jím došlo k porušení jejich práv na soudní ochranu, resp. na spravedlivý proces [podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a podle čl. 14 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen „Pakt“)], a to zejména práva, aby jejich věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jejich přítomnosti a aby se mohli vyjádřit ke všem prováděným důkazům (podle čl. 38 odst. 2 Listiny a podle čl. 96 odst. 2 Ústavy), práva nebýt odňat svému zákonnému soudci (podle čl. 38 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy) a práva podílet se na správě veřejných věcí svobodnou volbou svých zástupců, s tím, že volební právo je všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním [podle čl. 102 odst. 1 Ústavy, čl. 21 odst. 1 a 3 Listiny, čl. 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě a čl. 25 písm. a) Paktu]. Dále podle stěžovatelů došlo k porušení práv 1. stěžovatele a 2. stěžovatelky na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek [podle čl. 102 odst. 1 Ústavy, čl. 21 odst. 4 Listiny, čl. 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě a čl. 25 písm. b) Paktu], ve spojení s porušením ústavních zásad, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (podle čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy), že meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem (podle čl. 4 odst. 2 Listiny), že zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti (podle čl. 22 Listiny), že soudce je při rozhodování vázán zákonem (podle čl. 95 odst. 1 Ústavy) a že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem (podle čl. 101 odst. 4 Ústavy).

2. Stěžovatelé podle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) navrhují přednostní projednání této ústavní stížnosti jako naléhavé a podle § 79 odst. 2 zákona o Ústavním soudu odložení vykonatelnosti napadeného soudního rozhodnutí.

3. Stěžovatelé svou ústavní stížnost spojili podle § 74 zákona o Ústavním soudu s návrhem na zrušení částí ustanovení § 90 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“) vyjádřených slovy „o návrhu na neplatnost

voleb nebo na neplatnost hlasování“ a „V řízení o návrhu na neplatnost volby kandidáta jsou účastníky navrhovatel, příslušný volební orgán a ten, jehož volba byla napadena.“ a § 90 odst. 3 s. ř. s.

4. Z ústavní stížnosti, jakož i z napadeného rozhodnutí, vyžádaných soudních spisů a kompletní volební dokumentace se podává, že Krajský soud v Praze (dále též jen „krajský soud“) napadeným usnesením spojil věci vedené pod sp. zn. 54 A 118/2018, 43 A 125/2018, 43 A 129/2018 a 43 A 136/2018 pod sp. zn. 54 A 118/2018 (výrok I). Výrokem II rozhodl o tom, že volba kandidáta volební strany č. 7 ZDRAVÁ HOSTIVICE (tj. 2. stěžovatelky) s pořadovým číslem na hlasovacím lístku této volební strany 1 MUDr. Davida Ratha (tj. 1. stěžovatele) zastupitelem města Hostivice ve volbách konaných ve dnech 5. a 6. 10. 2018 je neplatná. V návaznosti na to rozhodl, že řádně zvoleným zastupitelem města Hostivice v těchto volbách je kandidát volební strany č. 3 Středočeši2012.cz s pořadovým číslem na hlasovacím lístku této volební strany 6 Ing. Petr Lovíšek (výrok III) a že náhradníky kandidátů volební strany č. 3 Středočeši2012.cz zvolených členy Zastupitelstva města Hostivice ve volbách konaných ve dnech 5. a 6. 10. 2018 jsou postupně kandidáti v pořadí na hlasovacím lístku 7 až 17 (výrok IV).

5. Krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení uvedl, že klíčová právní otázka se týká nesplnění podmínek volitelnosti některých kandidátů 2. stěžovatelky (tj. volební strany ZDRAVÁ HOSTIVICE), kteří, jak bylo zjištěno, neměli v první den voleb trvalý pobyt na území města Hostivice. Pro posouzení věci tak bylo podle krajského soudu rozhodující, zda lze při zjišťování výsledku voleb přihlížet k hlasům odevzdaným pro takové kandidáty. Zde poznamenal, že touto právní otázkou se již zabýval v řízení o návrhu na vyslovení neplatnosti volby kandidáta ve volbách do Zastupitelstva obce Trnová (okres Praha-západ) v usnesení ze dne 25. 10. 2018 č. j. 43 A 119/2018-53, od jehož závěrů se nehodlá odchýlit. V nyní posuzované věci 2. stěžovatelka, která byla navržena politickou stranou Česká Suverenita, neodvolala kandidaturu osmi kandidátů, kteří v době mezi registrací kandidátní listiny a dnem voleb v rozporu se svým prohlášením neodstranili překážku bránící jim ve výkonu volebního práva, tj. neprovedli ohlášení změny trvalého bydliště na území města Hostivice ani se své kandidatury nevzdali. V postupu volebních orgánů tak krajský soud neshledal žádné pochybení, neboť využití institutu odvolání kandidatury a vzdání se kandidatury bylo výlučně v dispozici 2. stěžovatelky a jednotlivých kandidátů této volební strany, kteří však těchto procesních možností nevyužili. Tím však volební strana ani uvedení kandidáti neporušili žádnou povinnost výslovně stanovenou zákonem ze dne 6. prosince 2001 č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o volbách do zastupitelstev obcí“).

6. Dále krajský soud v napadeném usnesení poukázal na skutečnost, že k otázce, jak má být při zjišťování výsledků voleb naloženo s hlasy získanými kandidáty, kteří ke dni voleb nesplňovali podmínky volitelnosti, se v judikatuře krajských soudů vyvinuly dvě linie. Podle první linie, která vychází z analogické aplikace § 24 odst. 5 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, nelze k hlasům odevzdaným pro kandidáta, který nesplňuje podmínky volitelnosti, přihlédnout a současně je třeba o tohoto kandidáta snížit počet kandidátů příslušné volební strany (usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 11. 2006 č. j. 22 Ca 411/2006-19, Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 11. 2010 č. j. 57 A 95/2010-87 a Krajského soudu v Brně ze dne 7. 11. 2014 č. j. 66 A 13/2014-40). Druhá linie vychází z toho, že k hlasům odevzdaným pro kandidáta, jenž nesplňuje podmínky volitelnosti, je třeba přihlédnout, jako by šlo o kandidáta splňujícího podmínky volitelnosti. Takový kandidát pouze nemůže nabýt mandát a v případě, že by jej měl nabýt, se postupuje podle § 55 a 56 zákona o volbách do zastupitelstev obcí (usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 11. 2006 č. j. 15 Ca 238/2006-19 a ze dne 10. 11. 2014 č. j. 40 A 18/2014-39). Tato rozpolcená judikatura doposud nebyla sjednocena stanoviskem Nejvyššího správního soudu

ani nálezem Ústavního soudu. Za „sjednocující“ rozhodnutí nelze považovat usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2015 sp. zn. III. ÚS 99/15 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na https://nalus.usoud.cz), jímž byla odmítnuta ústavní stížnost proti posledně uvedenému usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem. Je tomu tak nejen proto, že tímto usnesením byla ústavní stížnost odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost (nikoliv tedy meritorně posouzena), ale též proto, že úmyslem Ústavního soudu nebylo judikaturu krajských soudů sjednotit, ačkoliv si byl výše popsaného rozporu vědom. Z odůvodnění usnesení plyne, že se Ústavní soud omezil toliko na posouzení toho, zda lze závěr krajského soudu přijmout jako ústavně konformní, čemuž přisvědčil, což ovšem neznamená, že právní názor reprezentovaný první judikaturní linií ústavně souladný není. Krajský soud se v nyní posuzované věci přiklonil k závěrům první výše prezentované judikaturní linie a shledal, že nedostatek volitelnosti některého z kandidátů volební strany má být sankcionován tak, že se nepřihlédne k hlasům odevzdaným tomuto kandidátovi a počet kandidátů dané volební strany se pro účely rozdělování mandátů sníží o tohoto kandidáta (srov. body 24 až 30 napadeného usnesení), a uzavřel, že při zjišťování výsledků voleb nelze přihlížet k osmi ze sedmnácti kandidátů 2. stěžovatelky, kteří ke dni konání voleb neměli na území města Hostivice hlášený trvalý pobyt, ani k hlasům, které byly pro tyto kandidáty odevzdány. Tuto kandidátní listinu je tedy třeba považovat podle krajského soudu pouze za devítičlennou, nikoliv sedmnáctičlennou. Na základě tohoto právního názoru krajský soud přistoupil k přepočítání hlasů odevzdaných ve všech pěti volebních okrscích volebního obvodu Hostivice, aby byl nově zjištěn správný počet hlasů odevzdaných pro jednotlivé volební strany a jejich kandidáty. Po přepočítání hlasů a seřazení podílů podle jejich velikosti tak zjistil, že 2. stěžovatelce nepřipadl žádný mandát. Naopak o jeden mandát navíc oproti vyhlášeným výsledkům voleb připadl volební straně č. 3 Středočeši2012.cz. Volební strany HOme – Hostivice město a Středočeši2012.cz tak po přepočtení hlasů získali po 6 mandátech, volební strana Hostivice 2006 dva mandáty a volební strany Občanská demokratická strana, ANO 2011 a TOP 09 a nezávislí po jednom mandátu. Oproti původně vyhlášeným výsledkům voleb došlo ke změně v přidělení 15., 16. a 17. mandátu, přičemž 15. a 16. mandát připadl kandidátům, jimž měl původně podle vyhlášených výsledků voleb připadnout 16. a 17. mandát, a 17. mandát byl nově přidělen volební straně č. 3 Středočeši2012.cz. Je tedy zřejmé, že porušení zákona o volbách do zastupitelstev obcí hrubě ovlivnilo výsledek volby kandidáta.

II. Argumentace stěžovatelů

7. Stěžovatelé ve velmi obsáhlé ústavní stížnosti vymezují následující důvody pro závěr o porušení jejich ústavně zaručených práv a svobod.

8. Za prvé (důvod č. 1) stěžovatelé uvádí k podjatosti členů senátu krajského soudu a vyloučení člena senátu Mgr. Ing. Petra Šuránka pro jeho údajnou podjatost z důvodu, že navrhovatelka v řízení před krajským soudem (PhDr. Jitka Gabašová) je partnerkou bratra jeho manželky, pročež byl uvedený soudce 15. 10. 2018 opatřením místopředsedkyně krajského soudu nahrazen jiným soudcem, to, že o těchto skutečnostech nebyli stěžovatelé vyrozuměni a nebyla jim dána možnost se k nim vyjádřit. Z hlediska objektivního testu nestrannosti u veřejnosti („inteligentního laika mimo justiční praxi“) pak zákonitě vznikají důvodné obavy o nestrannost soudcových kolegů z téhož senátu. Přitom právě v takových veřejností značně sledovaných věcech je třeba klást důraz na zachování objektivního zdání nestrannosti soudu. Pokud ve věci rozhodli soudci, které z hlediska objektivního testu nestrannosti nelze považovat za nestranné, došlo k porušení práva stěžovatelů na zákonného soudce.

9. Za druhé (důvod č. 2) stěžovatelé tvrdí, že došlo k závažným procesním pochybením v řízení před krajským soudem, a to zejména tím, že krajský soud jednal jako s účastníkem

řízení pouze s 1. stěžovatelem jako kandidátem, nikoli s 2. stěžovatelkou jako volební stranou a ani s 3. stěžovatelkou jako voličkou. Druhá stěžovatelka ani 3. stěžovatelka nebyly soudem vůbec informovány o tom, že výsledek voleb byl zpochybněn žalobou a že mají možnost v soudním řízení realizovat svá procesní práva. První stěžovatel byl sice vyrozuměn o zahájení řízení a byla mu dána možnost vyjádřit se k podaným žalobám, nebyl však jako právní laik řádně poučen o všech svých procesních právech a neměl příležitost seznámit se se všemi podklady, z nichž krajský soud při svém rozhodování vycházel (podklady byly do spisu kontinuálně doplňovány až do rozhodnutí ve věci, přičemž 1. stěžovatel nebyl se sumou všech rozhodných dokumentů seznámen například způsobem analogickým postupu podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Stěžovatelé zejména nebyli informováni o skutečnostech ani o důkazech, z nichž krajský soud zřejmě dovodil absenci „úzkého vztahu“ či „faktického pouta“ některých kandidátů volebního uskupení ZDRAVÁ HOSTIVICE s městem Hostivice. První stěžovatel ani 2. stěžovatelka nebyli informováni o tom, že krajský soud odstranil zapečetění odevzdaných hlasovacích lístků a provádí jejich opakovaný přepočet. Na rozdíl od postupu předvídaného v § 17 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí tak byla zejména 2. stěžovatelce upřena možnost vyslat své zástupce, kteří by měli možnost se sčítání hlasů osobně účastnit a dohlížet na jeho řádný průběh (posuzování platnosti sporných hlasovacích lístků, matematické chyby ve sčítání odevzdaných hlasů, ztrátu či záměnu odevzdaných hlasovacích lístků apod.) a zkontrolovat neporušenost pečetí před jejich porušením (srov. § 37 odst. 1 a 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí). Volební dokumentace navíc v současné době již není součástí soudního spisu, a stěžovatelé tak nemají reálnou možnost sami ověřit správnost výsledků sčítání odevzdaných hlasů ani *ex post*. Stěžovatelé byli faktickým postupem soudu (opakovaným přepočítáním hlasů v rámci řízení o neplatnosti volby kandidáta namísto vyslovení neplatnosti voleb či hlasování a jejich následným opakováním) zbaveni možnosti brojit proti takto zjištěným volebním výsledkům žalobou či jiným opravným prostředkem. S ohledem na absenci práv podle § 17 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí pak zejména 2. stěžovatelce bylo znemožněno, aby případné nesrovnalosti při sčítání hlasů měla vůbec možnost detekovat. Krajský soud nenařídil ve věci jednání, ačkoli to zákon umožňoval, a nad rámec správního spisu si opatřoval další důkazy nezbytné pro rozhodnutí, které bylo nutné provést. Za dokazování v materiálním smyslu je třeba považovat i opakované přepočítávání odevzdaných hlasů a „vytváření“ volebních výsledků a je nutné dát účastníkům možnost se k nim vyjádřit (srov. čl. 38 odst. 2 Listiny, který nepřipouští v tomto ohledu žádnou výjimku). Ústavněprávní konsekvence postupu podle § 90 odst. 3 s. ř. s. nebyly v rozporu s usnesením Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 26/14 krajským soudem nijak reflektovány. První stěžovatel ani další zainteresované subjekty nebyli v řízení vyslechnuti v pozici svědka (*a contrario* standardní postup v případě zpochybnění „faktického pouta“ mezi kandidátem či voličem a volebním obvodem), přičemž si soud ani od kandidátů, jejichž kandidatura byla zpochybněna, nevyžádal žádné jejich stanovisko k věci (místo trvalého pobytu vs. reálné bydliště, jejich skutečný vztah k městu Hostivice – „faktické pouto“ apod.) a rozhodné skutečnosti neověřoval ani žádnými dalšími dostupnými důkazními prostředky (výpisy z katastru nemovitostí, výpovědi dalších svědků, údaje o místě výkonu zaměstnání apod.). Lze tedy shrnout, že postupem krajského soudu, který nenařídil k projednání věci veřejné ústní jednání, nedal stěžovatelům možnost participovat na provedeném dokazování a vyjádřit se k provedeným důkazům, o něž opřel své rozhodnutí, a 2. a 3. stěžovatelce nedal možnost nijak vyjádřit jejich stanovisko k meritu věci, byla porušena práva stěžovatelů zaručená čl. 96 odst. 2 Ústavy a čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny.

10. Za třetí (důvod č. 3) stěžovatelé tvrdí, že v důsledku přijetí právních závěrů krajského soudu, které jsou konkrétním projevem existence dlouhodobě neřešeného

judikaturního rozkolu v rozhodovací praxi správních soudů, představujícího porušení principu právní jistoty, rovnosti před zákonem a předvídatelnosti práva jako základních charakteristik právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, došlo k dalšímu neoprávněnému zásahu do ústavně zaručených práv stěžovatelů, jelikož principům právního státu odporuje stav, kdy je v zásadě pouze na libovolné (případně i svévolné) úvaze konkrétních soudců, ke které „judikaturní linii" se přikloní, přičemž jejich rozhodnutí nelze zpochybnit cestou opravných prostředků. Rozkol judikatury při výkladu volebních zákonů představuje též porušení práv stěžovatelů na rovnost před zákonem a zejména práva 1. stěžovatele, resp. též 2. stěžovatelky, na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek (čl. 21 odst. 4 Listiny). Stěžovatelé následně obsáhle odůvodňují, proč jsou právní závěry přijaté krajským soudem v nyní přezkoumávané věci v rozporu s jejich ústavně garantovanými právy, když zejména zdůrazňují, že bez zákonného oprávnění při přepočítání odevzdaných hlasů a vytváření nových volebních výsledků nepřihlížel krajský soud k některým platným kandidátům a platně odevzdaným hlasům ve prospěch 2. stěžovatelky a v některých případech dokonce započítal tyto hlasy jiným kandidujícím subjektům (překročení kompetence soudu). Stěžovatelé konstatují, že přímým důsledkem rozhodnutí krajského soudu je v rozporu se zásadou rovnosti volebního práva zbavení až tisíce voličů jejich aktivního volebního práva (zneplatnění cca tisíce hlasů odevzdaných pro 2. stěžovatelku), zbavení 1. stěžovatele a 2. stěžovatelky možnosti vykonávat mandát, který získali v řádných demokratických volbách, a naproti tomu přidělení mandátu volební straně a kandidátovi, kteří tento mandát na základě projevené vůle voličů neměli obdržet, a namítají, že krajský soud nerespektoval zásadu minimalizace zásahů do projevené vůle voličů, a svým aktivistickým přístupem naopak projevenou vůli voličů nerespektoval a vyhlásil volební výsledky, které projevené vůli voličů odporují, pročež se domáhají zrušení napadeného usnesení.

11. Návrh na zrušení předmětných částí § 90 odst. 2 s. ř. s. a § 90 odst. 3 s. ř. s. (viz sub 3) odůvodňují stěžovatelé tím, že protiústavně zkracují práva osob, které mohou být rozhodnutím volebního soudu přímo dotčeny. Jsou-li volby do zastupitelstev obcí založeny na zásadách poměrného zastoupení, je podle stěžovatelů ústavně nepřípustné, aby volební strana, která může být v důsledku rozhodnutí soudu potenciálně zbavena svého zastoupení v zastupitelstvu obce ve prospěch jiné volební strany (jak se stalo i v tomto případě), neměla v řízení před krajským soudem žádná procesní oprávnění, zatímco ostatní volební strany mohou podáním návrhu na neplatnost volby jejího kandidáta dosáhnout postavení účastníka řízení. Ustanovení § 90 odst. 3 s. ř. s. pak nepřijatelně zbavuje účastníky řízení zejména jejich ústavně zaručeného práva participovat na prováděném dokazování (včetně účasti na přepočítávání odevzdaných hlasů a zjišťování „správných" volebních výsledků) a vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k výsledkům provedeného dokazování, uplatňovat v reakci na zajištěné a provedené důkazy vlastní skutková tvrzení a k nim navrhovat důkazy, právně argumentovat, a též dalších procesních práv.

12. V průběhu řízení stěžovatelé zaslali Ústavnímu soudu další vyjádření ze dne 25. 6. 2019, ve kterém v reakci na nález ze dne 11. 6. 2019 sp. zn. II. ÚS 3533/18 (N 111/94 SbNU 331; bod 24 jeho odůvodnění) uvedli, že rozšiřují petit ústavní stížnosti, a to tak, že požadují, aby Ústavní soud rozhodl, že se krajskému soudu zakazuje pokračovat v zásahu do práva 2. a 3. stěžovatelky na spravedlivý proces, tedy domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu (čl. 36 odst. 1 Listiny, čl. 6 odst. 1 Úmluvy, čl. 14 odst. 1 Paktu), zejména práva, aby jejich věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jejich přítomnosti a aby se mohli vyjádřit ke všem prováděným důkazům (čl. 38 odst. 2 Listiny, čl. 96 odst. 2 Ústavy), práva nebýt odňat svému zákonnému soudci (čl. 38 odst. 1 Listiny, čl. 6 odst. 1 Úmluvy), na právní jistotu, rovnost před zákonem a předvídatelnost práva (čl. 1 odst. 1 Ústavy), práva 3. stěžovatelky podílet se na správě veřejných věcí svobodnou volbou svých zástupců, s tím, že volební právo

je všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním [čl. 102 odst. 1 Ústavy, čl. 21 odst. 1 a 3 Listiny, čl. 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě, čl. 25 písm. a) Paktu], a práva na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek [čl. 102 odst. 1 Ústavy, čl. 21 odst. 4 Listiny, čl. 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě, čl. 25 písm. b) Paktu], ve spojení s ústavními zásadami, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 2 Listiny, čl. 2 odst. 3 Ústavy), meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem (čl. 4 odst. 2 Listiny), zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti (čl. 22 Listiny), soudce je při rozhodování vázán zákonem (čl. 95 odst. 1 Ústavy) a že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků jen, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 odst. 4 Ústavy), spočívajícím zejména v tom, že nejednal se 2. a 3. stěžovatelkou jako s účastníky řízení vedeného u krajského soudu pod sp. zn. 54 A 118/2018, neumožnil jim realizaci jejich procesních práv, v rozporu se zásadami ústnosti a veřejnosti soudního řízení rozhodl bez jednání, ačkoli si nad rámec správního spisu opatřoval další důkazy, na nichž bylo posléze založeno vydané rozhodnutí, a zbavil 2. stěžovatelku možnosti vykonávat mandát, který získala v řádných demokratických volbách.

13. Dále stěžovatelé v reakci na nález ze dne 27. 3. 2019 sp. zn. III. ÚS 35/19 (N 42/93 SbNU 87; body 16 až 28, 64 až 71 jeho odůvodnění) uvedli, že krajským soudem vyžádané stanovisko Českého statistického úřadu mělo významný dopad na rozhodnutí soudu ve věci samé. Přesto s tím nebyli stěžovatelé před vydáním napadeného usnesení seznámeni a nemohli k němu uplatnit případnou konkurující argumentaci. I tím byla porušena jejich procesní práva v řízení před soudem podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny.

III. Vyjádření účastníka řízení, vedlejšího účastníka řízení a replika stěžovatelů

14. Soudce zpravodaj postupem podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkovi a vedlejšímu účastníkovi a dále si připojil spisy vedené krajským soudem (sp. zn. 54 A 118/2018, 43 A 125/2018, 43 A 129/2018 a 43 A 136/2018) a kompletní volební dokumentaci pro předmětné volby. Dále zaslal ústavní stížnost k vyjádření PhDr. Jitce Gabašové, Jiřímu Kučerovi, Jakubovi Havláskovi a volebním stranám (viz k tomu nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2019 sp. zn. III. ÚS 35/19) „HOme – Hostivice město“, „Středočeši2012.cz“, „Hostivice 2006“, „Občanská demokratická strana“, „ANO 2011“ a „TOP 09 a nezávislí“. Uvedené subjekty se k ústavní stížnosti nevyjádřily, přičemž byly poučeny o tom, že v takovém případě bude Ústavní soud vycházet z toho, že se svého postavení vedlejšího účastníka vzdávají. Dále s nimi již proto v posuzované věci nebylo jednáno.

15. Krajský soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti sdělil, že má za to, že v dané volební věci postupoval v souladu s ústavním pořádkem a se všemi na věc dopadajícími procesními a hmotněprávními normami. V napadeném usnesení, na jehož odůvodnění ve zkratce odkázal, rovněž řádně odůvodnil svůj postup v řízení i závěry, k nimž dospěl, a krátce se s odkazy na své usnesení vyjádřil k jednotlivým námitkám stěžovatelů.

16. Vedlejší účastník ve svém vyjádření jednak uvedl, že podle jeho názoru je ústavní stížnost v případě 2. a 3. stěžovatelky podána osobami, jimž k jejímu podání nesvědčí aktivní legitimace. Podle jeho názoru krajský soud zdůvodnil, jaký typ řízení a proč o podaných návrzích vedl, a sice řízení o návrhu na neplatnost volby kandidáta. Rovněž zdůvodnil, odkazem na konkrétní skutkově i právně obdobný právní případ, proč a jak o věci 1. stěžovatele rozhodne. Jakkoli krajský soud si byl vědom rozpolcené judikatury, odůvodnil přesvědčivě a jednoznačně, proč ve věci nelze aplikovat právní závěry obsažené v odůvodnění odmítajícího (tedy nemeritorního) usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2015 sp. zn. III. ÚS

99/15 a proč nakonec věc rozsoudil právě podle tzv. první linie judikatury krajských soudů, která ve vztahu k otázce, jak má být při zjišťování výsledků voleb naloženo s hlasy získanými kandidáty, kteří ke dni voleb nesplňovali podmínky volitelnosti, vychází z analogické aplikace § 24 odst. 5 zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Rovněž vedlejší účastník zastává shodně s krajským soudem ten právní názor, že při volbách do zastupitelstev obcí nelze přihlédnout k hlasům odevzdaným pro toho kandidáta, který nesplňuje podmínky volitelnosti, a že je tedy současně třeba o tohoto kandidáta snížit počet kandidátů příslušné volební strany. Jakýkoliv jiný právní závěr by naroveň stavěl kandidáty, kteří podmínky volitelnosti nesplňují, s těmi, co je splňují, což je rozporné s účelem a posláním voleb.

17. Tato vyjádření byla zaslána stěžovatelům na vědomí a k případné replice. Stěžovatelé této možnosti využili k obsáhlé polemice, ve které s uvedenými vyjádřeními zásadně nesouhlasí s tím, že na podané ústavní stížnosti trvají.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

18. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení o ústavní stížnosti. Dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelé jsou právně zastoupeni v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu.

19. Podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu je ústavní stížnost 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 orgánů veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem. Proto bylo třeba splnění těchto podmínek pro podání ústavní stížnosti posoudit u každého ze stěžovatelů zvlášť.

20. První stěžovatel byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností a jeho ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť vyčerpal všechny zákonné prostředky k ochraně svého práva. Co se týče aktivní legitimace 2. a 3. stěžovatelky, nebylo třeba se blíže vypořádat s argumentací stěžovatelů v této věci (viz sub 17) s ohledem na to, že řízení před Ústavním soudem ve věci ústavní stížnosti není pokračováním předchozích právních řízení ani další instancí volebního soudnictví (viz k tomu např. usnesení ze dne 31. 1. 2007 sp. zn. II. ÚS 37/07), nýbrž prostředkem k ochraně ústavně zaručených práv a svobod jejich nositele. Základem pro aktivní legitimaci tak může být právě to, že se stěžovatelem před soudem nebylo jednáno, ač tomu tak mělo být. Toto postavení se však v případě 2. a 3. stěžovatelky zásadním způsobem liší.

21. K aktivní legitimaci 2. stěžovatelky, jakožto volební strany (viz též již citovaný nález sp. zn. III. ÚS 35/19), je třeba uvést, že účastnicí řízení před krajským soudem nebyla [k ústavnosti tohoto postupu srov. část V.c) nálezu]. Je ovšem přímo ve vztahu k soudní kontrole voleb nutné konstatovat, že i volební strana, jejíž práva jsou rozhodnutím volebního soudu silně zasažena (kandidát za ni kandidující ztratí mandát), je oprávněna podat ústavní stížnost bez ohledu na to, že účastníkem předchozího řízení nebyla, a nesplňuje tak podmínky § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. V opačném případě by šlo o odepření přístupu k soudu (tedy *denegatio iustitiae*) této volební strany, jelikož tato by neměla vůbec žádnou možnost ochrany svých práv, do kterých by mohlo být postupem volebního soudu zasaženo [ve východiscích srov. např. nálezy ze dne 10. 1. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 30/95 (N 3/5 SbNU 17; 31/1996 Sb.) či ze dne 12. 12. 2006 sp. zn. I. ÚS 768/06 (N 224/43 SbNU 505)].

22. K aktivní legitimaci 3. stěžovatelky (osoby zapsané ve volebním okrsku) Ústavní soud konstatuje, že pro ni neplatí shora uvedené jako u 2. stěžovatelky. Lze odkázat na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2017 č. j. Vol 58/2017-187, publ. pod č. 3682/2018 Sb. NSS, ze kterého vyplývá, že aktivně legitimován k podání návrhu na

neplatnost volby kandidáta je též občan, který v daném volebním obvodu vykonal aktivní volební právo. Obecně tak platí, že samotný soudní přezkum ještě neurčuje postavení stěžovatelů v řízení o ústavní stížnosti, nýbrž až jeho výsledek. Vyhoví-li krajský soud návrhu na vyslovení neplatnosti voleb nebo hlasování, dostanou všechny osoby zapsané v seznamu voličů novou šanci účastnit se na rozhodování, nevyhoví-li návrhu, pak nemají ti, kteří se na krajský soud s takovým návrhem neobrátili, důvod k podání ústavní stížnosti. V posuzované věci však již není třeba přistoupit k novému rozhodování, protože se soudním rozhodnutím jen upraví konečný výsledek voleb (§ 90 odst. 4 s. ř. s.), kdy zásah do práv směřuje vůči zvolenému kandidátovi a volební straně, která jej kandidovala na své kandidátní listině (k tomu sub 21), aniž by bylo třeba volby nebo hlasování opakovat. Zde již žádné základní právo stěžovatelky nebylo zasaženo, neboť na rozdíl od volebního soudnictví nejde v řízení o ústavní stížnosti o ochranu porušeného objektivního volebního práva (a z něj plynoucí možnosti napadnout výsledek voleb u soudu), nýbrž o ochranu subjektivního ústavně zaručeného práva jeho nositele. V předchozím soudním řízení jde proto o zpochybnění volby kandidáta, má-li navrhovatel za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek volby tohoto kandidáta (§ 60 odst. 4 zákona o volbách do obecních zastupitelstev), tedy nikoli o soudní verifikaci *ex offo* řádného zvolení (tzv. ověřování voleb) všech kandidátů. Třetí stěžovatelka tak proto (a to ani případně jako osoba blízká) neprokázala, že byla přímo a bezprostředně zasažena v některém svém základním právu či svobodě, jako je tomu u 1. stěžovatele a 2. stěžovatelky, a proto není aktivně legitimována k podání ústavní stížnosti. V této části byla ústavní stížnost odmítnuta podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným. V dalším textu se tak pod obratem „stěžovatelé“ rozumí 1. stěžovatel a 2. stěžovatelka.

V. Posouzení opodstatněnosti a důvodnosti ústavní stížnosti

23. 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. Proto 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).

24. Výše uvedené skutečnosti tedy nestaví Ústavní soud do pozice další přezkumné instance ve volebním soudnictví (viz již sub 20). Ústavní soud tak nepřezkoumává volební výsledek jako volební soud, ale pouze zkoumá, zda rozhodnutím krajského soudu nebo v řízení před ním nedošlo k porušení ústavně zaručených práv a svobod oprávněných stěžovatelů. Řízení o ústavní stížnosti není procesní prostředek srovnatelný s opravným prostředkem proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora [čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy, § 85 a násl. zákona o Ústavním soudu], který je určen pro přezkum volebního výsledku (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 17/18). Zároveň též platí, že volební soudnictví je specifickým odvětvím, pro které je žádoucí, aby volební soudy zachovávaly zdrženlivost při revizi výsledků voleb [podrobně k tomu srov. nález ze dne 26. 1. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 73/04 (N 17/36 SbNU 185; 140/2005 Sb.)]. Rozhodnutí soudu ve věcech volební materie nelze chápat jako eventuální potvrzení či odmítnutí politického výsledku voleb, nýbrž toliko ve volebnětechnické rovině řádného

rozdělení mandátů v souladu s ústavními principy a zákonnými pravidly [srov. nález ze dne 29. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 52/10 (N 56/60 SbNU 693)]. I v tomto ohledu je nutné přistupovat k posouzení ústavnosti postupu volebních soudů Ústavním soudem.

V.a) Tvrzená podjatost členů senátu 54 A krajského soudu a vyloučení člena senátu Mgr. Ing. Petra Šuránka

25. K důvodu č. 1 ústavní stížnosti (sub 8) Ústavní soud konstatuje, že z předloženého soudního spisu (sp. zn. 54 A 118/2018) vyplývá, že Mgr. Ing. Petr Šuránek, člen senátu 54 A, rozhodujícího o předmětné věci, postupem podle § 8 odst. 3 s. ř. s. oznámil předsedovi krajského soudu, že se cítí být podjatý zjednodušeně řečeno proto, že navrhovatelka PhDr. Jitka Gabašová je partnerkou bratra jeho manželky (srov. č. l. 7 soudního spisu). Opatřením místopředsedkyně krajského soudu ze dne 15. 10. 2018 č. j. 54 A 118/2018-8 byl Mgr. Ing. Petr Šuránek z projednávání a rozhodování věci vyloučen a namísto něj podle platného rozvrhu práce nastoupil soudce Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D.

26. Ústavní soud ze své judikatury [srov. např. nález ze dne 27. 10. 2004 sp. zn. I. ÚS 370/04 (N 159/35 SbNU 181)] připomíná, že garance toho, aby ve věci rozhodoval nezávislý a nestranný soudce, je integrální součástí práva na spravedlivý (fair) proces tak, jak je vymezeno v čl. 36 odst. 1 Listiny a v čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Nestrannost a nezaujatost soudce je jedním z hlavních předpokladů spravedlivého rozhodování a jednou z hlavních premis důvěry občanů a jiných subjektů práva v právo a právní stát (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Nestrannost soudce je především subjektivní kategorií vyjadřující vnitřní psychický vztah soudce k projednávané věci v širším smyslu (zahrnuje vztah k předmětu řízení, účastníkům řízení, jejich právním zástupcům atd.), o níž je schopen relativně přesně referovat toliko soudce sám. Pouze takto úzce pojímaná kategorie nestrannosti soudce by však v praxi stěží nalezla uplatnění vzhledem k obtížné objektivní přezkoumatelnosti vnitřního rozpoložení soudce. Kategorii nestrannosti je proto třeba vnímat šířeji, tedy i v rovině objektivní. Za existenci možné podjatosti v objektivním smyslu ovšem nelze považovat to, jak se nestrannost soudce pouze subjektivně jeví vnějšímu pozorovateli (účastníkovi řízení), nýbrž to, zda reálně neexistují okolnosti, které by mohly objektivně vést k legitimním pochybnostem o tom, že soudce má k věci určitý, nikoliv nezaujatý vztah.

27. Ústavní soud k tomu již v minulosti judikoval na straně jedné, že vyloučení soudce z projednávání a rozhodování věci má být založeno nikoliv na skutečně prokázané podjatosti, ale již tehdy, jestliže lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti [srov. nález ze dne 27. 11. 1996 sp. zn. I. ÚS 167/94 (N 127/6 SbNU 429)], na druhé straně však vyslovil, že subjektivní hledisko účastníků řízení o podjatosti může být podnětem k jejímu zkoumání; rozhodování o této otázce se však musí dít výlučně na základě hlediska objektivního [srov. nález ze dne 3. 7. 2001 sp. zn. II. ÚS 105/01 (N 98/23 SbNU 11)].

28. Rovněž judikatura Evropského soudu pro lidská práva vychází z dvojího testu nestrannosti soudce: subjektivní test je založen na základě osobního přesvědčení soudce (personal conviction of a particular judge) v dané věci, objektivní test sleduje existenci dostatečných záruk, že je možno v tomto ohledu vyloučit jakoukoliv legitimní pochybnost (guarantees sufficient to exclude any legitimate doubt in this respect) – srov. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Saraiva de Carvalho proti Portugalsku* ze dne 22. 4. 1994 č. 15651/89 nebo *Gautrin a další proti Francii* ze dne 20. 5. 1998 č. 21257/93, 21258/93, 21259/93 a 21260/93.

29. Z judikatury (a to i přímo ve vztahu k § 8 s. ř. s.) pak vyplývá to, že k vyloučení soudce z projednání a rozhodnutí věci může v zásadě dojít teprve tehdy, je-li evidentní, že vztah soudce k dané věci, účastníkům nebo jejich zástupcům dosahuje takové povahy a intenzity, že i přes zákonem stanovené povinnosti nebude moci nebo nebude schopen nezávisle a nestranně rozhodovat (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne

27. 11. 2015 č. j. Nao 278/2015-34). Nejvyšší správní soud pak opakovaně ve své rozhodovací praxi (srov. např. usnesení ze dne 14. 11. 2017 č. j. Nao 338/2017-19 nebo ze dne 15. 8. 2018 č. j. Nao 172/2018-22 či ze dne 8. 1. 2018 č. j. Nao 226/2018-19) ústavně konformně dovozuje, že „rozhodnutí o vyloučení soudce z důvodů uvedených v ustanovení § 8 s. ř. s. představuje výjimku z ústavní zásady, podle níž nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci s tím, že příslušnost soudu i soudce stanoví zákon (ustanovení čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Tak, jak zákon tuto příslušnost stanovil, je zásadně dána, a postup, kterým je věc odnímána soudu příslušnému a přikázána soudu, resp. soudci jinému, je nutno chápat jako postup výjimečný. Vzhledem k tomu lze vyloučit soudce z projednávání a rozhodnutí přidělené věci jen výjimečně a ze skutečně závažných důvodů, které mu reálně brání rozhodnout v souladu se zákonem nezaujatě a spravedlivě“.

30. Optikou výše uvedeného pak nahlížel Ústavní soud na důvod č. 1 ústavní stížnosti. Důvody, které uvedl soudce Mgr. Ing. Petr Šuránek ve svém oznámení o podjatosti, naplňují jak subjektivní, tak objektivní hledisko jeho podjatosti. Vzhledem k úzkým rodinným vazbám mezi soudcem Mgr. Ing. Petrem Šuránkem a navrhovatelkou PhDr. Jitkou Gabašovou (zejména to, že navrhovatelka se švagrem soudce Mgr. Ing. Petra Šuránka hlídají jeho děti při jeho pobytu v zahraničí) je zřejmé, že vztah soudce k navrhovatelce dosahuje takové osobní povahy a intenzity, že i přes zákonem stanovené povinnosti by se mohl jevit z objektivního hlediska jako nesplňující předpoklad pro nezávislé a nestranné rozhodování. Z tohoto důvodu je opatření místopředsedkyně krajského soudu ze dne 15. 10. 2018 č. j. 54 A 118/2018-8 o vyloučení soudce Mgr. Ing. Petra Šuránka z projednávané věci v souladu s ústavními kautelami práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny. Vzhledem k faktu, že jde o vyloučení soudce zcela z osobních důvodů, nejsou důvodné obavy stěžovatelů o nestrannosti soudcových kolegů z téhož senátu. Nadto Ústavní soud nemohl přehlédnout fakt, že k námitce 1. stěžovatele rozhodoval o podjatosti ostatních soudců a soudkyň správního úseku krajského soudu Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 22. 10. 2018 č. j. Nao 247/2018-5, a na jeho závěru, že tito soudci nejsou vyloučeni z projednávání a rozhodování předmětné věci, jelikož 1. stěžovatel nepředestřel závažné důvody, které by soudcům správního úseku krajského soudu reálně bránily rozhodnout v souladu se zákonem nezaujatě a spravedlivě, neshledal Ústavní soud nic neústavního, co by odůvodňovalo jeho případný kasační zásah. Uvedená námitka stěžovatelů je tedy nedůvodná.

V.b) Tvrzená procesní pochybení v řízení před krajským soudem

31. První okruh námitek stěžovatelů k tvrzeným procesním pochybením v řízení před krajským soudem spočíval v tom, že krajský soud jednal jako s účastníkem řízení pouze s 1. stěžovatelem jako kandidátem, nikoli s 2. stěžovatelkou jako volební stranou a ani s 3. stěžovatelkou jako voličkou.

32. K této námitce Ústavní soud shledává, že § 90 s. ř. s. rozlišuje pro napadnutí výsledků voleb do zastupitelstev obcí tři druhy řízení, a to řízení o návrhu na neplatnost volby kandidáta, řízení o neplatnosti hlasování a řízení o neplatnosti voleb. Krajský soud v napadeném usnesení uvedl, že byť jsou návrhy v řízení před krajským soudem rozdílně označeny, je z jejich obsahu nade vši pochybnost zřejmé, že všichni navrhovatelé napadají volbu 1. stěžovatele kandidujícího na kandidátní listině 2. stěžovatelky zastupitelem obce Hostivice. Proti volbě ostatních zvolených kandidátů ani proti platnosti hlasování či voleb samotných navrhovatelé u krajského soudu nic nenamítají (srov. bod 5 napadeného usnesení). Krajský soud proto posoudil jejich návrhy podle jejich obsahu jako návrhy na neplatnost volby kandidáta. Na základě vyžádaných soudních spisů a posouzení jednotlivých návrhů (ve věcech sp. zn. 54 A 118/2018, 43 A 125/2018, 43 A 129/2018 a 43 A 136/2018) Ústavní soud činí závěr, že na tomto posouzení krajským soudem nelze shledat nic nezákonného, natožpak

neústavního, jelikož z podání jednotlivých navrhovatelů je skutečně především patrno, že jejich návrhy jsou podány vůči konkrétnímu kandidátovi (1. stěžovateli), nikoliv k neplatnosti hlasování či neplatnosti voleb jako celku. *Ratio* řízení o návrhu na neplatnost volby kandidáta spočívá právě v tom soudně přezkoumat nikoliv výsledek celých voleb, nýbrž pouze volbu jednoho kandidáta, případně několika kandidátů, a přesně tohoto se navrhovatelé ve svých návrzích domáhají. Postup krajského soudu, který posoudil jejich návrhy jako návrhy na neplatnost volby kandidáta, je tak zcela legální, a vzhledem k uplatněným žalobním námitkám a podstatě věci správný, jelikož dopad namítaných vad na výsledky voleb (rozdělení mandátů) lze korigovat právě prostřednictvím vyslovení neplatnosti volby konkrétního kandidáta, což výslovně umožňuje § 90 odst. 4 s. ř. s., který stanoví, že rozhodne-li soud o neplatnosti volby kandidáta, „může současně vyhlásit za zvoleného toho, kdo byl řádně zvolen“. Třeba dodat, že namítané vady volebního procesu v přezkoumávané věci by nijak nemohly v posuzované věci zpochybnit ani platnost voleb jako takových, ani platnost hlasování (opakováním hlasování by nebylo možné tuto vadu odstranit). V tomto směru tak jde o zjevně neopodstatněný návrh.

33. V ustanovení § 90 odst. 2 poslední větě s. ř. s. je speciálně upraven okruh účastníků řízení ve volebním soudnictví, a to tak, že „v řízení o návrhu na neplatnost volby kandidáta jsou účastníky navrhovatel, příslušný volební orgán a ten, jehož volba byla napadena“ [k namítanému nesouladu ustanovení s ústavním pořádkem srov. část V.d) nálezu]. Z hlediska uvedeného je zřejmé, že okruh účastníků řízení pak krajský soud (když za účastníky řízení nepovažoval ani 2. stěžovatelku jako volební stranu a ani 3. stěžovatelku jako voličku) posoudil jak v souladu se soudním řádem správním, tak i v souladu s rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu (srov. již citované usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Vol 58/2017-187), podle které jsou účastníky řízení ve věci návrhu na neplatnost volby kandidáta kandidát, jehož volba byla navrhovatelem napadena, a kromě něj též další kandidáti, ohledně kterých soud zjistí, že by výsledkem řízení mohlo být vyslovení neplatnosti jejich zvolení. Znovu je však třeba připomenout odlišnosti právní úpravy aktivní legitimace v řízení o ústavní stížnosti, které není pokračováním řízení před krajským soudem (sub 22 až 24).

34. Další námitka spočívá v tvrzení, že 1. stěžovatel sice byl vyrozuměn o zahájení řízení a byla mu dána možnost vyjádřit se k podaným žalobám, nebyl však jako právní laik řádně poučen o všech svých procesních právech a neměl dále příležitost seznámit se se všemi podklady, z nichž krajský soud při svém rozhodování vycházel. Ústavní soud z předložených soudních spisů ověřil, že 1. stěžovatel byl přípisy krajského soudu ze dne 11. 10. 2018 č. j. 54 A 118/2018-4, ze dne 16. 10. 2018 č. j. 43 A 125/2018-4, ze dne 19. 10. 2018 č. j. 43 A 136/2018-5 a ze dne 17. 10. 2018 č. j. 43 A 129/2018-17 řádně poučen o všech svých právech a povinnostech v předmětných soudních řízeních, a to jak s možností namítnout podjatost soudců podle § 36 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 8 odst. 5 s. ř. s., tak také s faktem, že může být rozhodnuto o předmětném návrhu bez nařízeného soudního jednání podle § 90 odst. 3 s. ř. s. (k tomu viz dále), a byl poučen o možnosti nahlížet do soudního spisu, přičemž k tomuto mu bylo dokonce sděleno telefonní číslo na vedoucí kanceláře správního úseku krajského soudu, kde lze nahlížení domluvit. O tom, že 1. stěžovatel tomuto poučení porozuměl, svědčí mj. i samotný fakt, že svým podáním ze dne 16. 10. 2018 (č. l. 32 soudního spisu sp. zn. 54 A 118/2018) namítl podjatost všech soudců krajského soudu. Nelze akceptovat argumentaci stěžovatelů, že 1. stěžovatel měl být seznámen se všemi dokumenty postupem podle § 36 odst. 3 správního řádu. K této argumentaci lze konstatovat toliko to, že uvedené ustanovení se týká správního řízení, nikoliv však soudního řízení správního, a jeho analogické uplatnění v soudním řízení správním není možné dovodit ani z právní úpravy, ani z judikatury, ani z doktríny. Ústavní soud k této námitce shledává, že krajský soud v předmětném soudním řízení dbal dostatečným způsobem procesních práv 1. stěžovatele a k namítanému porušení jeho procesních práv nedošlo. Uvedená námitka není důvodná.

35. Stěžovatelé dále směřují své námitky proti procesnímu postupu krajského soudu, který „přepočítával“ odevzdané hlasy ve volbách do zastupitelstva obce Hostivice a podrobil volební dokumentaci vlastnímu přezkumu bez toho, aby k tomu přizval 2. stěžovatelku, a bez toho, aby ve věci provedl dokazování. K této námitce Ústavní soud shledává, že soudní řád správní ani jakýkoliv jiný předpis nestanoví, jak mají volební soudy při přepočítání odevzdaných hlasů přesně postupovat. Z ustálené praxe volebních soudů se pak podává, že se účastníci řízení (tedy nejen 2. stěžovatelka) na kontrole volebních lístků a ani na přepočítávání hlasů v rámci řízení u volebních soudů nepodílejí a ani mu nejsou přítomni (za všechny srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Vol 58/2017-187). Ústavní soud také konstatuje, že právní předpisy neukládají volebním soudům povinnost provádět přepočet hlasů během nařízeného ústního jednání, a zdůrazňuje, že přepočítávání hlasů zároveň není důkazním prostředkem, jejž by bylo třeba provést na nařízeném ústním jednání, nýbrž toliko postupem, během něhož volební soud ověřuje na základě volební dokumentace správnost vyhlášených výsledků voleb. Volební dokumentace je totiž v daném případě obdobou správního spisu, jehož obsahem se taktéž u správních soudů nedokazuje (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006 č. j. 7 Afs 39/2005-53). Na uvedeném postupu krajského soudu tedy nelze shledat ničeho nezákonného, natožpak neústavního.

36. Nelze též přisvědčit námitce stěžovatelů, že krajský soud nenařídil ve věci jednání, ačkoli to zákon umožňoval, a soud si nad rámec spisu opatřoval další důkazy nezbytné pro rozhodnutí, které bylo nutné provést, a naopak neprovedl důkazy, které bylo vhodné provést. Ústavní soud předně konstatuje, že podle § 90 odst. 3 věty druhé s. ř. s. „jednání není třeba nařizovat“ [k namítanému nesouladu ustanovení s ústavním pořádkem srov. část V.d) nálezu], což je samozřejmě třeba vykládat tak, že se jednání nenařizuje jen tehdy, neprovádí-li soud vlastní dokazování. Na základě předloženého soudního spisu Ústavní soud shledává, že krajský soud dokazování neprováděl. Za dokazování nelze považovat „přepočet“ odevzdaných hlasů (viz předchozí bod), ale ani zpracování ověřovacího výpočtu rozdělení mandátů mezi volební strany (kandidátní listiny) provedené Českým statistickým úřadem (srov. č. l. 41 až 48 soudního spisu sp. zn. 54 A 118/2018 a zejména stanovisko Českého statistického úřadu ze dne 25. 10. 2018 č. j. CSU-03161/2018-03).

37. Ústavní soud konstatuje, že ve volebním soudnictví může mít pro správní soud v některých případech význam obrátit se na Český statistický úřad se žádostí, aby na podkladě vstupních údajů, které soud poskytne, úřad provedl přepočet, jak by byly přiděleny mandáty. Nezjišťuje-li úřad sám skutkové údaje, ale pouze provádí přepočet (a to navíc toliko ověřovací, jako v nyní posuzované věci), jde výhradně o sdělení jeho stanoviska týkajícího se užití právní normy. Úloha Českého statistického úřadu se zde omezuje jen na užití právní normy, která v daném případě v zásadě odpovídá opakovanému provádění jednoduchých matematických operací upravených zákonem, jejichž prostřednictvím se zjišťuje zisk mandátů. Jelikož v některých případech může provedení takových matematických operací být pro rozsáhlost vstupního souboru dat náročné na čas, svůj význam takový postup může pro soud mít např. tehdy, nevede-li se před soudem spor o výklad právních norem, které upravují mechanismus přidělování mandátů na základě výsledků hlasování.

38. Ve svém sdělení Český statistický úřad neposkytoval informace o skutkovém stavu (počtu odevzdaných hlasů, počtu kandidujících stran atd.). Pouze na skutkový podklad, jehož parametry plně předurčil krajský soud ve své žádosti o sdělení, užil právní úpravu a sdělil, k jakému výsledku užití právní úpravy na takto předurčený skutkový podklad podle jeho názoru vede. Skutkový podklad byl předurčen krajským soudem. Počty hlasů ani jiné vstupní údaje Český statistický úřad sám nezjišťoval. Sdělení Českého statistického úřadu v posuzované věci Ústavní soud vyhodnotil jako vyžádané stanovisko úřadu, které se týkalo užití právní normy. Na takové stanovisko není z ústavního hlediska nutné uplatnit úpravu

týkající se dokazování, neboť jeho prostřednictvím se nezjišťuje skutkový stav, ale stanovisko pojednávalo jen o výsledku užití právní normy, a to dokonce pouze o ověření správnosti výpočtu provedeného krajským soudem (šlo o toliko ověřovací výpočet). Samo sdělení Českého statistického úřadu má tedy nulovou vypovídací hodnotu a soud si jej opatřil toliko proto, aby ověřil správnost svých „matematických operací“. Na základě výše uvedeného Ústavní soud shledává, že tím, že nebylo tímto stanoviskem dokazováno na nařízeném ústním jednání, nemohlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatelů dojít.

39. Nelze také přisvědčit námitce stěžovatelů, že si soud ani od kandidátů, jejichž kandidatura byla zpochybněna, nevyžádal žádné jejich stanovisko k věci a rozhodné skutečnosti neověřoval ani žádnými dalšími dostupnými důkazními prostředky (výpisy z katastru nemovitostí, výpovědi dalších svědků, údaje o místě výkonu zaměstnání apod.). Jedinou skutečností, která byla pro posouzení ze strany krajského soudu rozhodná [k právnímu posouzení věci srov. část V.c) nálezu], bylo to, zda kandidáti 2. stěžovatelky měli ke dni voleb trvalý pobyt na území města Hostivice [podmínka trvalého pobytu je stanovena jako *condicio sine qua non* volitelnosti do zastupitelstva obce – srov. § 4 a 5 zákona o volbách do zastupitelstev obcí a např. nález ze dne 10. 10. 2000 sp. zn. IV. ÚS 420/2000 (N 145/20 SbNU 43) – viz dále sub 41]. Za tímto účelem si krajský soud vyžádal stanovisko vedlejšího účastníka a ověřil tuto skutečnost také z centrální evidence obyvatel (srov. č. l. 13–29 soudního spisu sp. zn. 54 A 118/2018). Ani tento postup krajského soudu nelze označit za neústavní, kterým by došlo k porušení práv stěžovatelů, jelikož krajský soud toliko zjistil uvedené skutečnosti z vyjádření vedlejšího účastníka a ověřil z evidence vedené orgány veřejné moci (centrální evidence obyvatel). Uvedeným postupem nemohlo dojít k porušení žádných ústavně zaručených práv stěžovatelů, jelikož šlo o údaje ze státem spravované databáze a o údaje z vyjádření vedlejšího účastníka, a navíc o údaje, jejichž správnost nerozporují ani samotní stěžovatelé (tedy fakticitu toho, zda kandidáti 2. stěžovatelky měli či neměli ke dni voleb trvalý pobyt na území města Hostivice).

V.c) Tvrzená neústavnost právních závěrů krajského soudu při posouzení podmínek volitelnosti některých osob uvedených na kandidátní listině 2. stěžovatelky

40. Ústavní soud úvodem rekapituluje (a to je mezi účastníky a vedlejším účastníkem nesporné), že kandidáti 2. stěžovatelky s pořadovými čísly 8 Barbora Drlíková, 10 Jiří Hriagyel, 11 Filip Hynek, 12 Pavel Burian, 13 Tomáš Borovka, 15 Bohumil Hynek, 16 Dominik Votoček a 17 Lukáš Martínek v den konání voleb nebyli hlášeni k trvalému pobytu na území města Hostivice.

41. Ústavní soud považuje za ústavně konformní výklad příslušných ustanovení zákona o volbách do zastupitelstev obcí, podle kterého nemůže být členem zastupitelstva obce zvolena osoba, která nemá trvalý pobyt na území obce [srov. § 4 a 5 zákona o volbách do zastupitelstev obcí a např. nález ze dne 10. 10. 2000 sp. zn. IV. ÚS 420/2000 (N 145/20 SbNU 43)]. Jak dovodil ve svém nálezu ze dne 4. 5. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 6/11 (N 85/61 SbNU 315), tak smyslem existence obce je, aby si její obyvatelé mohli sami spravovat své vlastní záležitosti. Činí tak prostřednictvím orgánů obce. Proto také oprávnění tyto orgány vytvářet je podmíněno faktickým poutem obyvatele-voliče k obci. O existenci tohoto pouta nesvědčí sama subjektivní vůle osoby být veden v evidenci občanů obce, ale musí být odpovídajícím způsobem objektivně vyjádřena. Tento závěr podporuje i ústavní vymezení územních samosprávných celků jako územních společenství občanů, která mají právo na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy). Ve věci rozhodující senát přitom považuje za nutné podotknout, že v posuzované věci jde o otázku volitelnosti, která je se spjatostí se společenstvím občanů přirozeně propojena, nicméně zákon o volbách do zastupitelstev obcí obsahuje v § 22 odst. 3 určitý dispens pro registraci a potestativní podmínku (tato možnost v případě zápisu do seznamu voličů stanovena není). Nevzniká zde proto nutnost posoudit, zda přísným

hodnocením podmínek pro zápis do seznamu voličů v některých případech nedochází k faktickému zbavení možnosti zúčastnit se jakýchkoli voleb do jakéhokoli obecního zastupitelstva.

42. Splnění podmínky trvalého pobytu se ověřuje při registraci kandidátní listiny volební strany. Nesplňuje-li kandidát tuto podmínku v době provádění registrace, musí předložit písemné prohlášení, že tuto podmínku censu trvalého pobytu splní (překážka tak pomine) ke dni voleb (§ 22 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí). Není-li takové prohlášení předloženo, je to důvod pro škrtnutí kandidáta na kandidátní listině [§ 23 odst. 2 písm. a) zákona o volbách do zastupitelstev obcí]. V nyní posuzované věci však prohlášení předloženo bylo, ovšem 2. stěžovatelka neodvolala kandidaturu shora uvedených kandidátů, kteří v době mezi registrací kandidátní listiny a dnem voleb v rozporu se svým prohlášením neodstranili překážku bránící jim ve výkonu volebního práva, tj. neprovedli ohlášení změny trvalého bydliště na území města Hostivice a žádný z uvedených kandidátů se rovněž vlastní kandidatury nevzdal. Uvedení kandidáti tak ke dni konání voleb nesplňovali podmínky volitelnosti do zastupitelstva obce Hostivice. K námitce ověřování „úzkého vztahu“ krajským soudem (sub 9) je třeba zdůraznit, že tento vztah či faktické pouto lze ověřovat pouze o těch, kteří jsou přihlášeni k trvalému pobytu v obci, takže toto ověřování může mít jen negativní výsledek, tedy že evidovaná osoba takový požadavek nesplňuje, nikoli pozitivní výsledek, tedy že neevidovaná osoba přesto může volit, či je dokonce volitelná. To by bylo v rozporu se zárukami rovnosti volebního práva.

43. Relevantní (pro právní posouzení předmětné věci klíčovou) otázkou pak zůstává, jak má být při zjišťování výsledků voleb naloženo s hlasy získanými kandidáty, kteří ke dni voleb nesplňovali podmínky volitelnosti, což není dosud jednoznačně ve volební judikatuře vyřešená otázka, a proto byl v této části ústavní stížnosti shledán potřebný postup pro posouzení důvodnosti (nikoli pouhé opodstatněnosti) ústavní stížnosti.

44. K posouzení této klíčové právní otázky se v judikatuře správních soudů vyvinuly dvě judikaturní linie. Podle první z nich, která vychází z analogické aplikace § 24 odst. 5 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, nelze k hlasům odevzdaným pro kandidáta, který nesplňuje podmínky volitelnosti, přihlédnout a současně je třeba o tohoto kandidáta snížit počet kandidátů příslušné volební strany (usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 11. 2006 č. j. 22 Ca 411/2006-19, Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 11. 2010 č. j. 57 A 95/2010-87 či Krajského soudu v Brně ze dne 7. 11. 2014 č. j. 66 A 13/2014-40). Druhá linie vychází z toho, že k hlasům odevzdaným pro kandidáta, jenž nesplňuje podmínky volitelnosti, je třeba přihlédnout, jako by se jednalo o kandidáta splňujícího podmínky volitelnosti. Takový kandidát pouze nemůže nabýt mandát, a v případě, že by jej měl nabýt, se postupuje podle § 55 a 56 zákona o volbách do zastupitelstev obcí (usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 11. 2006 č. j. 15 Ca 238/2006-19 a ze dne 10. 11. 2014 č. j. 40 A 18/2014--39). Krajský soud se v nyní projednávané věci přiklonil k uvedené první judikaturní linii, což je předmětem zásadní námitky stěžovatelů.

45. Jak již Ústavní soud zdůraznil výše, ústavní stížnost je podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy nástrojem ochrany před zásahem orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod fyzických nebo právnických osob. Posláním Ústavního soudu v řízení o ní tudíž není ochrana podústavního volebního práva v objektivním smyslu; odpovídající volební chyby, vady a delikty jsou předmětem řízení ve správním soudnictví vedeném podle § 90 s. ř. s. [srov. např. nález ze dne 18. 1. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 57/10 (N 2/60 SbNU 11) nebo usnesení ze dne 10. 5. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 4/11], v případě závažných volebních deliktů pak v řízení trestním (§ 351 trestního zákoníku). Toto jednoinstanční řízení (kasační stížnost je podle § 104 odst. 1 s. ř. s. vyloučena) je sevřeno do krátkého časového období 20 dnů a platí, že netřeba nařizovat jednání (§ 90 odst. 3 s. ř. s.), čímž je předznačena i povaha a rozsah pramenů skutkových zjištění. Je-li tak účel této úpravy zřejmý

a odůvodněný (potřeba včasné stabilizace právně-politických důsledků voleb), bylo by mu protisměrné, kdyby Ústavní soud měl zaujmout bez dalšího postavení (chybějící) druhé instance vybavené instrumenty úplného soudního přezkumu (srov. např. usnesení ze dne 14. 12. 2006 sp. zn. III. ÚS 874/06). Nicméně nelze odhlédnout od skutečnosti, že takovou roli (do doby zahájení činnosti Nejvyššího správního soudu) v nevyhnutelných případech plnil [srov. k tomu např. nálezy ze dne 17. 5. 2001 sp. zn. IV. ÚS 393/2000 (N 76/22 SbNU 151) a zejména ze dne 27. 6. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (N 96/22 SbNU 329; 276/2001 Sb.)].

46. S ohledem na předmět řízení ústavních stížností ve volebních věcech (viz k tomu sub 22 až 24) není úkolem Ústavního soudu podávat obecný (podústavní) výklad příslušných ustanovení zákona o volbách do zastupitelstev v obcích. Na druhou stranu nemůže pominout fakt, že je zde objektivní rozpor ve volební judikatuře v předestřené otázce (srov. sub 44) a že řízení v těchto věcech je jednoinstančním. Rozhodnutí obecného soudu nezavazuje jiný soud v jiné, byť právně a skutkově totožné věci, proto stěžovateli nyní uplatněná námitka jiného právního názoru v takové věci má charakter jakékoliv jiné námitky, s níž jsou obecné soudy povinny se v přezkoumatelné míře vypořádat, přičemž Ústavní soud není povolán posuzovat jiné rozhodnutí než to, které bylo ústavní stížností napadeno (srov. usnesení ze dne 23. 1. 2014 sp. zn. III. ÚS 1900/13 (U 1/72 SbNU 557). Nepřísluší mu proto přímo hodnotit, které z diformních rozhodnutí je po právu. Taková situace ovšem může vést ke stavu právní nejistoty v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy (princip právního státu) a narušovat rovněž pravidla svobodné soutěže politických stran a sil (čl. 5 a čl. 102 odst. 1 Ústavy, čl. 21 odst. 1, 3 a 4 a čl. 22 Listiny). Vzhledem k tomu, že nelze v soustavě jednoinstančního rozhodování volebních věcí krajskými soudy vyloučit rozdílné právní názory a stěžovatelé v posuzované věci obsáhle namítají zásah do svých ústavně zaručených práv (viz sub 1), bylo třeba v této věci rozhodnout meritorně, byť obecně nelze přisvědčit názoru, že existuje univerzální (subjektivní) právo na jednotnost judikatury [viz např. nález ze dne 29. 5. 1997 sp. zn. III. ÚS 31/97 (N 66/8 SbNU 149)], nicméně stát, jsa vázán preskriptivním charakterem čl. 1 odst. 1 Ústavy, je povinen činit kroky k tomu, aby se tak nedělo ke škodě základních práv a svobod. To vyplývá i z rozhodování Evropského soudu pro lidská práva, pro který požadavek právní jistoty obvykle nezahrnuje právo na ustálenou judikaturu (viz např. rozhodnutí ve věci *Blücher proti České republice* ze dne 11. 1. 2005 č. 58580/00 nebo *Unédic proti Francii* ze dne 18. 12. 2008 č. 20153/04), což našlo svůj odraz i v usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2013 sp. zn. II. ÚS 4809/12. Ústavní soud v této věci dospěl k závěru, že uvedené rozdíly v judikatuře volebních soudů jsou tak závažné, že i když v posuzované věci namítané porušení Ústavní soud neshledává, může (i s využitím tzv. objektivní funkce ústavní stížnosti) zjednat žádoucí a ústavně konformní výklad příslušných ustanovení zákona o volbách do zastupitelstev obcí, neboť – jak bylo právě výše ukázáno – tento výklad má i ústavněprávní přesah.

47. Ústavní soud také nemohl odhlédnout od faktu, že usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 11. 2014 č. j. 40 A 18/2014-39, řazené do tzv. druhé linie v rozhodování volebních soudů v těchto věcech (srov. sub 44), bylo předmětem rozhodování Ústavního soudu, konkrétně jeho usnesení ze dne 19. 5. 2015 sp. zn. III. ÚS 99/15. Závěry v něm uvedené jsou však pro nyní přezkoumávanou věc použitelné jen částečně. S tím pak souvisí to, že Ústavní soud v odkazované věci neměl (ještě) za nutné sjednocovat rozhodovací praxi volebních soudů, protože tehdy (na rozdíl od nynější věci) šlo o odlišnost i v zásadních skutkových okolnostech, neboť byly posuzovány hlasy odevzdané pro zemřelého kandidáta, nikoli pro kandidáta, který (stejně jako jeho kandidující volební strana) nesplnil shora uvedené podmínky volitelnosti ve dnech voleb. Posuzovala se tam skutečnost, která objektivně nemohla být jak zemřelým kandidátem, tak ani volební stranou, za kterou kandidoval, ovlivněna (*vis maior*). Proto v nyní posuzované věci je třeba pouze na tuto okolnost odkázat, stejně jako na to, že „volba“ zemřelého kandidáta je v zákonodárství

a judikatuře různých států (např. Spojené státy americké, Indie, komunální volby v SRN, Polsko, Chorvatsko) posuzována s různými následky, dokonce i tehdy, nejde-li o naplnění zásad poměrného zastoupení, nýbrž i o většinový systém (v podmínkách České republiky lze odkázat jen na § 76 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Proto je tato otázka stále otevřena pro výslovné řešení zákonodárcem, a to zejména pro celou řadu odlišností, kterou má uplatnění zásad poměrného zastoupení při volbách do obecních zastupitelstev (institucionální rámce voleb), neboť právě tam se může díky způsobu počítání hlasů pro volební stranu smrt jejího kandidáta projevit. Stojí-li dosud z těchto důvodů judikatura obecných soudů na stanovisku, které by se dalo vyjádřit tak, že zemřelého kandidáta lze volit, nikoli však zvolit (viz ale § 56 – minimální počet členů zastupitelstva, a tím i volitelných kandidátů), nelze proti tomu mít v obecné rovině námitek, byť by bylo namístě výslovně tyto situace upravit zákonem.

48. V nyní posuzované věci jsou skutkové okolnosti zcela odlišné. Ústavní soud zdůrazňuje, že 2. stěžovatelka i přesto, že věděla, či minimálně měla vědět, že někteří její kandidáti nesplňují podmínky volitelnosti pro volby do zastupitelstva města Hostivice, tyto kandidáty neodvolala, přestože tito v rozporu se svým prohlášením neodstranili překážku bránící jim ve výkonu volebního práva, tj. neprovedli ohlášení změny trvalého bydliště na území města Hostivice. Žádný z uvedených kandidátů (srov. sub 42) se rovněž vlastní kandidatury nevzdal. Je sice pravda, že tím 2. stěžovatelka (jakožto volební strana) ani předmětní kandidáti neporušili žádnou povinnost výslovně stanovenou zákonem o volbách do zastupitelstev obcí, navíc se mohla (byť ne zcela případně) odvolávat na jinou linii judikatury (viz sub 44 a 47), takže do sjednocení judikatury nebude odvolání se na maximu o těžení z nepoctivosti – *nemo turpitudinem suam allegare potest* vždy namístě, nicméně Ústavní soud shledává, že se 2. stěžovatelka, resp. sub 40 uvedení kandidáti dopustili tzv. volební chyby, či spíše pochybení, nikoli volebního deliktu. V případě, že by měly být zohledněny též hlasy pro kandidáty, kteří z důvodu nesplnění podmínek volitelnosti nemohli mandát vůbec získat (bez ohledu na výsledek voleb), těžila by 2. stěžovatelka, která na kandidátní listině takové kandidáty uvedla, a následně zákonem stanoveným postupem neodvolala (přestože jí zákon o volbách do zastupitelstev obcí takovou možnost skýtá), z toho, že se pokusila získávat na své konto i hlasy voličů prostřednictvím nevolitelných kandidátů. Jak případně uvedl krajský soud, toto pochybení pak musí být přičteno k tíži nejen takovému kandidátovi, ale i volební straně, na jejíž kandidátní listině kandiduje osoba, která nemá pasivní volební právo (sc. nesplňuje podmínky volitelnosti), neboť to je právě tato volební strana, která vznik této situace dopustila, resp. tolerovala, a zároveň může po registraci kandidátní listiny takovou osobu odvolat. Lze pak uvést jako *argumentum reductionis ad absurdum*, že by pak např. jednomu kandidátovi stačilo „naplnit“ svou kandidátku záměrně kandidáty nesplňujícími podmínky volitelnosti, a to pouze za tím účelem, aby získal hlasy pro „svou“ volební stranu, čímž by tyto hlasy fiktivně získal jen pro sebe.

49. Z toho plyne, že zjištění výsledku voleb podle § 45 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, které by vycházelo též z hlasů získaných kandidáty, kteří v rozhodné době nesplňovali podmínky volitelnosti, pak nelze v nastíněné optice považovat za souladné s ústavněprávními kautelami zakotvenými v čl. 5 a čl. 102 odst. 1 Ústavy a v čl. 21 odst. 1, 3 a 4 a čl. 22 Listiny, zejména s požadavkem na rovnost podmínek k přístupu k voleným funkcím, jelikož uvedený postup by mohl způsobit zkreslení výsledků voleb, získá-li kandidát nesplňující podmínky volitelnosti pro svou volební stranu (srov. § 49 zákona o volbách do zastupitelstev obcí) alespoň jeden hlas, a tato skutečnost má dopad na přidělení mandátů v zastupitelstvu obce. Třeba dodat, že se to týká i čl. 21 odst. 3 Listiny, neboť volič hlasující podle § 34 odst. 4 zákona o volbách do zastupitelstev v obcích pro takovou kandidátku, popř. v rámci tzv. panašování podle § 34 odst. 3 téhož volebního zákona pro takového „kandidáta“,

by měl fakticky daleko větší počet hlasů (a tím i váhu hlasu), než mu ve skutečnosti přísluší. Jak správně dovodil krajský soud, uvedený postup by totiž vedl ke znevýhodnění volebních stran, které si při nominaci kandidátů počínaly obezřetně a poctivě a na svých kandidátních listinách uvedly jen osoby, které splnily podmínky volitelnosti ve dnech voleb, byť třeba nesehnaly dostatek kandidátů k zaplnění celé kandidátní listiny.

50. Uvedené plně koresponduje s faktem, že podle Ústavního soudu (srov. též usnesení ze dne 19. 5. 2015 sp. zn. III. ÚS 99/15) je systém voleb do zastupitelstev obcí založen na principu poměrného zastoupení, kdy pro jeho výsledek je jednoznačně určující celkový počet hlasů odevzdaných pro jednotlivé volební strany. V těchto volbách má totiž volič (až) tolik hlasů, kolik je voleno členů zastupitelstva (§ 34 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí), nicméně i tehdy, odevzdá-li je nikoliv volební straně způsobem předpokládaným § 34 odst. 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, nýbrž přímo osobám jednotlivých kandidátů (§ 34 odst. 3 a 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí), sčítá se vždy nejprve celkový počet hlasů – tedy jak hlasy odevzdané pro jednotlivé volební strany, tak také pro jednotlivé kandidáty (§ 40 odst. 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí). Z takto zjištěného počtu hlasů se poté určí počet mandátů pro jednotlivé volební strany (§ 45 odst. 1 a 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí) a teprve následně se zjišťuje, zda byly splněny zákonné podmínky pro to, aby se přihlédlo k počtu hlasů udělených jednotlivým kandidátům tak, aby se změnilo pořadí na kandidátní listině (§ 45 odst. 4 zákon o volbách do zastupitelstev obcí). Pro rozdělení mandátů mezi volební strany, které postoupily do skrutinia, je pak rozhodný celkový počet hlasů (*nota bene* pouze platných) získaných kandidáty uvedenými na kandidátní listině dané volební strany (§ 45 odst. 1 poslední věta zákona o volbách do zastupitelstev obcí).

51. Na základě výše uvedeného Ústavní soud shledává, že z hlediska dodržení principu poměrného zastoupení je určující, aby volební straně byl zhodnocen pouze takový počet hlasů, který získali její kandidáti, kteří splňují podmínky volitelnosti podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Proto při zodpovězení otázky, jak má být při zjišťování výsledků voleb naloženo s hlasy získanými kandidáty, kteří ke dni voleb nesplňovali podmínky volitelnosti, Ústavní soud uzavírá, že ústavně konformní (čl. 102 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 4 Listiny) je takový postup volebních orgánů, že s hlasy získanými kandidáty nesplňujícími podmínky volitelnosti je třeba naložit shodně jako s hlasy získanými kandidáty, kteří byli volební stranou odvoláni nebo kteří se své kandidatury vzdali. V obou případech jde totiž o hlasy získané kandidáty, kteří se nemohou stát členem zastupitelstva obce (srov. § 5 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí). Ustanovení § 24 odst. 5 věty první zákona o volbách do zastupitelstev obcí pak stanoví: „Bylo-li prohlášení o vzdání se kandidatury nebo odvolání kandidáta učiněno po registraci kandidátní listiny, zůstávají údaje o kandidátu na kandidátní listině, avšak při zjišťování výsledku voleb do zastupitelstva obce se k hlasům pro něj odevzdaným nepřihlíží; zároveň se snižuje počet kandidátů příslušné volební strany (§ 45 odst. 1 a 4).“ Ustanovení § 40 odst. 5 písm. d) zákona o volbách do zastupitelstev obcí stanoví: „Okrsková volební komise po posouzení hlasovacího lístku (§ 41) započte platný hlas pro kandidáta takto: […] ke kandidátům, kteří se kandidatury vzdali nebo byli odvoláni podle § 24, a k hlasům pro ně odevzdaným se nepřihlíží.“ Proto Ústavní soud činí závěr, že při zjišťování výsledků voleb ve volbách do zastupitelstev obcí se k hlasům získaným kandidáty, kteří ke dni voleb nesplňovali podmínky volitelnosti, nepřihlíží. Důsledkem tohoto závěru z hlediska volebnětechnického je to, že současně je třeba o takovéto kandidáty snížit počet kandidátů příslušné volební strany a přizpůsobit této skutečnosti první kroky okrskové volební komise při sčítání hlasů. Ústavní soud si je vědom možných komplikací s tímto závěrem a zjišťováním pouze „platných“ hlasů pro „volitelné“ kandidáty spojených. Současně však předpokládá, že po zaujetí ústavně konformního výkladu uvedených ustanovení volebního

zákona již počet pokusů takto získat (nyní již nepoctivě) hlasy či mandáty navíc nebude významný, zejména bude-li na to náležitě reagovat i volební zákonodárce.

52. Dospěl-li tedy krajský soud v nyní přezkoumávané věci k závěru, že při zjišťování výsledků voleb nelze přihlížet k shora uvedeným kandidátům (srov. sub 40) 2. stěžovatelky, kteří ke dni konání voleb neměli na území města Hostivice hlášený trvalý pobyt, ani k hlasům, které byly pro tyto kandidáty odevzdány, tak jeho právní názor je souladný s požadavky na řádně prováděné volby [viz sub 49, k tomu též čl. 25 písm. b) Paktu], a Ústavní soud nespatřuje důvod ke zrušení napadeného usnesení z tohoto stěžovateli namítaného důvodu.

53. Ústavní soud rekapituluje, že krajský soud následně po právním posouzení věci přikročil k přepočítání odevzdaných hlasů ve všech pěti volebních okrscích volebního obvodu Hostivice, odevzdaných pro jednotlivé volební strany a jejich kandidáty. Následně v napadeném usnesení přehledně formou textu a souvisejících tabulek (srov. body 42 až 46 napadeného usnesení) odůvodnil závěr, že 2. stěžovatelce nepřipadl žádný mandát, přičemž naopak o jeden mandát navíc oproti vyhlášeným výsledkům voleb připadl volební straně č. 3 Středočeši2012.cz, přičemž dovodil, že došlo k hrubému ovlivnění výsledků volby kandidáta, a rozhodl tak, jak je uvedeno sub 4. Krajský soud pak rozhodl zcela také v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v jeho usnesení č. j. Vol 58/2017-187, že rozhodne-li soud o neplatnosti volby kandidáta a vyhlásí za zvoleného toho, kdo byl řádně zvolen (§ 90 odst. 1 a 4 s. ř. s.), rozhodne zároveň o změně v pořadí náhradníků, pokud k ní došlo. Na výše nastíněném procesním postupu krajského soudu a na z něj vyplývajících právních závěrech neshledal Ústavní soud žádné ústavně relevantní vybočení z výkladových pravidel, které by odůvodňovalo jeho případný kasační zásah. Krajský soud své závěry v odůvodnění napadeného usnesení řádně, jasně, rozumně a logicky odůvodnil [viz nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2012 sp. zn. IV. ÚS 3441/11 (N 61/64 SbNU 723)].

V.d) Návrh na zrušení části § 90 odst. 2 a § 90 odst. 3 s. ř. s.

54. Stěžovatelé svou ústavní stížnost spojili podle § 74 zákona o Ústavním soudu s návrhem na zrušení částí ustanovení § 90 odst. 2 s. ř. s., a to ve slovech „o návrhu na neplatnost voleb nebo na neplatnost hlasování“ a „V řízení o návrhu na neplatnost volby kandidáta jsou účastníky navrhovatel, příslušný volební orgán a ten, jehož volba byla napadena.“, a navrhují také zrušení § 90 odst. 3 s. ř. s., a to dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

55. Ústavní soud podrobil napadená ustanovení (jejich části) ústavněprávnímu přezkumu, přičemž shledal, že návrh na jejich zrušení je zjevně neopodstatněný, a neshledal tak důvod pro postup podle § 78 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

56. K návrhu na zrušení výše uvedených částí § 90 odst. 2 s. ř. s. Ústavní soud předně konstatuje, že výklad tohoto ustanovení již provedl částečně v části IV tohoto nálezu a dále pak sub 31 až 33, na což pro úplnost odkazuje. Nadto Ústavní soud doplňuje, že předmětné ustanovení je třeba ústavně konformně vykládat (obdobně, jak to učinil Nejvyšší správní soud v jeho usnesení č. j. Vol 58/2017-187) tak, že i v případě návrhu na neplatnost volby kandidáta nelze opomenout objektivní kontrolu řádného průběhu a správnosti výsledků voleb. Již v usnesení ze dne 19. 10. 2004 sp. zn. II. ÚS 540/02 (U 51/35 SbNU 603) k tomu Ústavní soud poznamenal, že smyslem soudního přezkumu voleb není bez dalšího toliko ochrana subjektivního volebního práva (viz k tomu též sub 20 až 22), nýbrž především zajištění objektivnosti výsledku volby, na jehož zachování může mít případné porušení individuálního subjektivního volebního práva voliče vliv, nicméně takový závěr je vždy třeba korigovat celkovým dopadem porušení subjektivního práva na objektivní výsledek volby. Předmětem přezkumu soudu v řízeních o tzv. volební stížnosti je otázka protizákonnosti a intenzity této nezákonnosti (způsob porušení volebního zákona a jeho dopad na volební výsledek), tedy ochrana objektivního volebního práva, nikoliv *prima facie* ochrana subjektivního volebního

práva jednotlivce. Rigoróznost této podmínky byla ještě podtržena dalším zpřísněním podmínek pro konstatování neplatnosti voleb, hlasování či zvolení v důsledku novelizace volebních zákonů provedené zákonem č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony, ve kterých se v příslušných ustanoveních nahradila slova „mohl ovlivnit“ slovy „hrubě ovlivnil“.

57. Ustanovení soudního řádu správního vymezující účastníky řízení o návrhu na neplatnost volby kandidáta proto nelze vykládat mechanicky. V počáteční fázi řízení je bezesporu úkolem navrhovatele, aby vymezil konkrétní kandidáty, jejichž zvolení, s ohledem na tvrzenou protizákonnost, zpochybňuje, přičemž není vyloučeno napadení volby všech zvolených kandidátů, případně i jejich náhradníků (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2008 č. j. Vol 66/2006-105, publ. pod č. 948/2006 Sb. NSS). V průběhu řízení však soud může zjistit určité okolnosti nasvědčující tomu, že tvrzeným porušením zákona mohla být ovlivněna volba i jiných kandidátů než těch, které navrhovatel výslovně označil. Zde se nabízejí dvě alternativy dalšího postupu. Za prvé, soud by mohl konstatovat, že je striktně vázán petitem volební stížnosti, a v případě, kdy navrhovatelem tvrzené a v řízení prokázané skutečnosti ovlivnily volbu jiných kandidátů než těch, které navrhovatel výslovně označil, návrh zamítnout. Takový postup však v žádném případě neodpovídá požadavku na efektivní soudní přezkum voleb, který vyplývá jak z ústavního pořádku (čl. 4 Ústavy, čl. 36 Listiny), tak z judikatury Evropského soudu pro lidská práva k čl. 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě (srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 4. 2010 ve věci *Namat Aliyev proti Ázerbájdžánu* č. 18705/06). Takový postup by současně kladl na navrhovatele, který namítá vady při zjišťování výsledků voleb příslušnými volebními orgány, nesplnitelné břemeno, neboť v době podání návrhu nemá a nemůže mít povědomí o tom, jak se tvrzená vada celkově promítla do volby kandidátů a jejich pořadí. Zbývá tak druhá možnost, tedy pravomoc soudu na základě potvrzených vad volebního procesu vyslovit neplatnost volby i těch kandidátů, které navrhovatel ve volební stížnosti výslovně neoznačil. V takovém případě by však bylo nemyslitelné, aby tito kandidáti neměli možnost účastnit se řízení a vyjádřit se ke všem skutečnostem a provedeným důkazům (čl. 38 odst. 2 Listiny). Taková situace však v nyní přezkoumávané věci nenastala. Přesto je nutné ústavně konformně vyložit § 90 odst. 2 s. ř. s. v části týkající se návrhu na neplatnost volby kandidáta, tak, že v řízení o návrhu na neplatnost volby kandidáta jsou účastníky navrhovatel, příslušný volební orgán, ten, jehož volba byla napadena, a dále též další kandidáti, ohledně kterých soud zjistí, že by výsledkem řízení mohlo být vyslovení neplatnosti jejich zvolení. Vzhledem k uvedenému ústavně konformnímu výkladu předmětných částí § 90 odst. 2 s. ř. s. tak Ústavní soud tvrzenou neústavnost částí § 90 odst. 2 s. ř. s. neshledal.

58. K návrhu na zrušení § 90 odst. 3 s. ř. s. Ústavní soud konstatuje, že toto ustanovení je v aplikační praxi jak volebních soudů, tak samotného Ústavního soudu [srov. např. nejnověji nález ze dne 27. 3. 2019 sp. zn. III. ÚS 35/19 (N 42/93 SbNU 87)] bez problémů aplikováno, a jak volební soudy, tak Ústavní soud nemají o jeho ústavnosti pochyb. Pro úplnost však Ústavní soud shledává (obdobně jako v nálezu ze dne 27. 3. 2019 sp. zn. III. ÚS 35/19), že předmětné ustanovení je třeba ústavně konformně vykládat tak, že v soudním řádu správním není pro řízení o návrhu na neplatnost voleb či hlasování či volby kandidáta výslovně stanovena koncentrace řízení ve vztahu k důkazním návrhům. Stanovení lhůty k rozhodnutí o návrzích na neplatnost voleb či hlasování či volby kandidáta a její smysl však mají jistý význam i pro tyto návrhy. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu. Zákonodárce může a musí při vymezení „stanoveného postupu“ určit bližší podmínky poskytování soudní ochrany (čl. 36 odst. 4 Listiny). Účelem právní úpravy týkající se soudního řízení je zajistit řádný chod spravedlnosti a zejména respektování právní jistoty, která je jedním ze základních prvků výsadního postavení práva. Uplatněná omezení a výklad však nesmějí omezit přístup

jednotlivce k soudům takovým způsobem nebo v takové míře, že by uvedené právo bylo zasaženo v samé své podstatě [viz nález ze dne 25. 8. 2005 sp. zn. IV. ÚS 281/04 (N 165/38 SbNU 319)]. Součástí práva na soudní ochranu je rovněž možnost navrhovat důkazy a povinnost soudu se s důkazními návrhy vypořádat, a to buď tak, že důkaznímu návrhu vyhoví, nebo vysvětlí, proč mu nevyhověl. Zákonem, který zakotvuje stanovený postup pro domáhání se svého práva před soudem, je možno upravit též podávání důkazních návrhů. Ústavní soud akceptuje, že úpravu týkající se důkazních návrhů je výkladem možno dovodit i z § 90 odst. 3 s. ř. s., upravujícího lhůtu pro vydání rozhodnutí.

59. Ústavní soud dospěl k závěru, že zakotvení lhůty pro rozhodnutí o předmětném návrhu, spojené se specifiky volebního soudnictví, umožňuje soudu zamítnout provedení důkazního návrhu, který byl uplatněn po lhůtě pro podání návrhu na neplatnost voleb či hlasování či volby kandidáta, a u něhož nic nebránilo jeho uplatnění v této lhůtě, s odůvodněním, že z důvodu provedení takového důkazu by soud překročil lhůtu, již má k rozhodnutí. Právo na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny) v takovém případě nemůže být porušeno, jelikož důkazní návrh mohl být uplatněn ve lhůtě pro podání návrhu. Není přitom třeba poskytovat ochranu procesnímu postupu navrhovatele, který s uplatněním důkazních návrhů z rozličných důvodů vyčkává, mohl-li takový návrh uplatnit ve lhůtě pro podání návrhu na neplatnost voleb či hlasování či volby kandidáta. Naopak převáží zájem na tom, aby řízení o návrhu na neplatnost voleb či hlasování či volby kandidáta proběhlo rychle, s ohledem na dopad takového řízení na fungování zastupitelstva a potažmo s ohledem na ústavně zaručené právo na samosprávu územních samosprávných celků (čl. 8 Ústavy).

60. Zároveň Ústavní soud trvá na tom (srov. již zmíněný nález sp. zn. III. ÚS 35/19, od jehož závěrů nebyl důvod se odchýlit, a které je pouze třeba připomenout), že nevyhovění důkaznímu návrhu pro jeho uplatnění po lhůtě k podání návrhu na neplatnost voleb či hlasování či volby kandidáta je možné jen u takového důkazního návrhu směřujícího k důkazu, jehož provedení by vedlo k překročení pořádkové lhůty stanovené pro rozhodnutí. Není tak možno odůvodnit zamítnutí důkazního návrhu jen tím, že byl uplatněn po uplynutí lhůty pro podání návrhu na neplatnost voleb či hlasování či volby kandidáta, byť v ní uplatněn být mohl, ale musí být současně splněno, že jeho provedením by soud nedodržel lhůtu k rozhodnutí. Jinými slovy, ty důkazní návrhy, které navrhovatel mohl uplatnit ve lhůtě pro podání svého návrhu na neplatnost voleb či hlasování či volby kandidáta, ale neučinil tak, nebude možno zamítnout jen z důvodu jejich uplatnění po lhůtě pro podání návrhu na neplatnost voleb či hlasování či volby kandidáta, když by provedení navržených důkazů nevedlo k překročení lhůty k rozhodnutí podle § 90 odst. 3 s. ř. s. Jelikož je naznačené omezení důkazních návrhů odůvodněno zájmem na zachování lhůty pro rozhodnutí (a zájmem na rychlosti řízení o návrzích o neplatnosti voleb či hlasování či volby kandidáta), a právě jen jím, není možno akceptovat širší omezení důkazních návrhů, než zájem na zachování lhůty k rozhodnutí nutně vyžaduje.

61. Ústavní soud má dále za vhodné vyslovit, že je ve vlastním zájmu navrhovatele, aby již v samotném návrhu na neplatnost voleb či hlasování či volby kandidáta uvedl všechny důkazní návrhy ke skutkovým tvrzením v návrhu, které může nabídnout. Je třeba si uvědomit, že jednání o návrhu na neplatnost voleb či hlasování či volby kandidáta není třeba nařizovat (§ 90 odst. 3 s. ř. s.) a soud rozhoduje, které z navržených důkazů provede (§ 52 odst. 1 s. ř. s.). Jednání se nebude konat např. též tehdy, vyhodnotí-li soud, že nevyhoví žádnému z důkazních návrhů uplatněných v návrhu na neplatnost hlasování či voleb či volby kandidáta (např. proto, že skutková tvrzení, k nimž se důkazní návrhy vztahují, jsou pro věc irelevantní), jak tomu bylo ostatně i v nyní posuzované věci. O případech, kdy v návrhu na neplatnost voleb či hlasování či volby kandidáta nebude ve lhůtě pro jeho podání uplatněn žádný důkazní návrh, ani nemluvě. Uplatní-li navrhovatel až posléze dříve nezmíněný důkazní návrh, který nebyl, ale mohl být učiněn ve lhůtě pro podání návrhu na neplatnost voleb či hlasování či

volby kandidáta, ke skutkové okolnosti relevantní, např. svědecké výpovědi, kterou nelze provést jinak než při jednání, bude namístě zkoumat též to, zda je možno navržený důkaz provést tak, aby byla dodržena lhůta pro rozhodnutí. Lze přitom vyjít z toho, že dodatečně uplatněný důkazní návrh musí soud nejprve posoudit z toho hlediska, zda by provedení navrženého důkazu mělo pro věc význam, poté případně nařizovat jednání a nechat účastníkům přiměřený čas na přípravu k němu (nemusí jít ale o lhůtu celých deseti dní, srov. § 49 odst. 1 s. ř. s., jelikož jde o řízení, v němž je třeba rozhodnout ve lhůtě počítané na dny), určitý čas si vyžádá samotné doručování, neboť účastníků řízení je zpravidla větší okruh a ne u všech se dá předpokládat zřízení datové schránky, tj. některým z nich bude třeba doručovat poštou se všemi časovými nároky s tím spojenými. I samotná lhůta dvaceti dnů pro rozhodnutí po soudech vyžaduje značné úsilí, a to při vědomí, že v souvislosti s volbami správní soudy v jeden okamžik mohou obdržet i několik desítek návrhů. Nebylo-li jednání nařízeno již dříve s ohledem na důkazní návrhy uplatněné ve lhůtě pro podání návrhu na neplatnost voleb či hlasování či volby kandidáta, považuje Ústavní soud za prakticky vyloučené, aby soud stihl nařídit a uskutečnit jednání ve lhůtě podle § 90 odst. 3 s. ř. s. pro dodatečný důkazní návrh uplatněný 10 dnů či méně před koncem lhůty pro rozhodnutí. Shrnout a ústavně konformně vyložit předmětné ustanovení tedy lze tak, že nařídí-li soud jednání o návrhu na neplatnost voleb či hlasování či volby kandidáta, nelze zamítnout pro jejich podání po lhůtě pro podání návrhu na neplatnost voleb či hlasování či volby kandidáta ty důkazní návrhy, které bylo na tomto jednání možno provést (např. listinné důkazy, u nichž nejpozději u jednání navrhovatel listiny předložil, či výslech svědků, které sám navrhovatel k jednání přivedl). Tvrzenou neústavnost § 90 odst. 3 s. ř. s. tak Ústavní soud neshledal.

VI. Závěr

62. Na základě toho, co bylo výše uvedeno, tak Ústavní soud ústavní stížnost podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl v části, ve které směřuje proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2018 č. j. 54 A 118/2018-50. Tím byl vypořádán i dodatečně učiněný návrh na rozšíření petitu ústavní stížnosti ze dne 25. 6. 2019 (viz sub 12 a 13), aniž bylo třeba posuzovat jeho opodstatněnost, popř. včasnost jeho podání, když samotná ústavní stížnost směřovala nikoli proti tzv. jinému zásahu veřejné moci, nýbrž proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, navíc v řízení podle zvláštních pravidel volebního soudnictví. Námitka směřující proti vyžádání stanoviska Českého statistického úřadu pak byla vypořádána v bodech 37 a násl.

63. Ve zbývající části (akcesorický návrh) byla ústavní stížnost odmítnuta podle § 43 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu jako návrh zjevně neopodstatněný. Ve vztahu k 3. stěžovatelce (blíže sub 22) pak podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu byla ústavní stížnost odmítnuta jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným.

64. Ústavní soud o ústavní stížnosti rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu). O žádosti stěžovatelů o přednostní projednání ústavní stížnosti (podle § 39 zákona o Ústavním soudu) samostatně nerozhodoval, jelikož ve věci rozhodl hned, jak to bylo s ohledem na obsáhlost argumentace stěžovatelů a vyžádaných podkladů možné.

Č. 141
Oprávnění vyšších soudních úředníků rozhodovat o zastavení exekuce
(sp. zn. Pl. ÚS 32/18 ze dne 30. července 2019; 232/2019 Sb.)

I. Ustanovení čl. 94 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) předpokládá, že rozhodování soudů bude vykonáváno soudci buď v senátu, nebo jako samosoudci. Tím je ve spojení s čl. 82 Ústavy vyloučeno, aby rozhodovací činnost soudů byla vykonávána jinak než soudci jako nositeli soudní moci. Tento požadavek není prolomen ani čl. 94 odst. 2 Ústavy, který připouští, aby se na rozhodování soudů, stanoví-li tak zákon, podíleli vedle soudců i další občané. Účelem tohoto ustanovení je vytvoření prostoru pro demokratický prvek v jinak odborně chápaném soudnictví. Tento prvek může mít například podobu spolurozhodování „dalších“ občanů v senátu jako „přísedících“ nebo v podobě porotních soudů. Zákon může vymezit oblasti soudní pravomoci (typicky trestní, pracovní a rodinné věci), kde by takováto účast občanů byla žádoucí. Podílet se „vedle soudců“ na rozhodování soudu znamená jen možnost rozhodovat společně se soudcem. Zákon nemůže obcházet ústavní pravidla výkonu soudní moci tím, že jej přenese na jiné osoby, které k němu nebyly předepsaným způsobem demokraticky legitimovány a ve vztahu k nimž se neuplatní záruky soudcovské nestrannosti a nezávislosti.

II. Ustanovení § 11 písm. g) zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o vyšších soudních úřednících“), jež ve spojení s úvodní větou § 11 tohoto zákona zakládá oprávnění vyššího soudního úředníka rozhodovat o pověřování soudního exekutora, nařízení výkonu rozhodnutí a exekuce k vymožení peněžitého plnění a jejich zastavení v případech, kdy exekučním titulem není exekutorský zápis nebo notářský zápis, není v rozporu s čl. 81, 82, 90 a 94 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Z ústavního pořádku nevyplývá, že by rozhodování o zastavení výkonu rozhodnutí nebo exekuce bylo výkonem pravomoci, jež by musela být svěřena vždy výlučně soudcům. Zákon o vyšších soudních úřednících zároveň vylučuje, aby soudní řízení skončilo rozhodnutím vydaným vyšším soudním úředníkem bez možnosti podat proti tomuto rozhodnutí opravný prostředek, o němž by rozhodoval soudce. Samotným oprávněním vyššího soudního úředníka se tak nevyčerpává funkce soudu při poskytování ochrany právům podle čl. 90 Ústavy ani právo účastníků řízení na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Účastník řízení má vždy možnost podat buď řádný opravný prostředek (odvolání, odpor, námitky), nebo nepřipouští-li takovýto opravný prostředek zákon, námitky podle § 9 odst. 2 zákona o vyšších soudních úřednících, na jejichž základě předseda senátu napadené rozhodnutí potvrdí nebo změní. V případě rozhodování o zastavení výkonu rozhodnutí nebo exekuce je tak vždy zachována soudní ochrana prostřednictvím rozhodnutí vydaného soudcem některým ze způsobů podle čl. 94 Ústavy.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 32/18 dne 30. července 2019 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) a soudkyň a soudců Ludvíka Davida,

Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové a Jiřího Zemánka o návrhu Okresního soudu v Liberci, za který jedná samosoudce JUDr. Pavel Preisler, Ph.D., na zrušení § 11 zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, za účasti Parlamentu České republiky jako účastníka řízení a vlády České republiky, zastoupené ministryní spravedlnosti, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Návrh na zrušení § 11 písm. g) zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 293/2013 Sb., ve slovech „je-li exekučním titulem exekutorský zápis nebo notářský zápis“ se zamítá.

II. Ve zbytku se návrh odmítá.

Odůvodnění

I. Předmět řízení

1. Platebním rozkazem Okresního soudu v Liberci (dále jen „navrhovatel“ nebo „okresní soud“) ze dne 24. 8. 2017 č. j. 27 C 182/2017-22 byla na základě žaloby Ing. Martina Homera (dále jen „oprávněný“) uložena povinnost společnosti Rainbow SIX, s. r. o., se sídlem Nákladní 883/35, Liberec, (dále jen „povinná“) zaplatit mu částku 216 623,74 Kč s příslušenstvím a náhradu nákladů řízení. Na základě exekučního návrhu oprávněného k vymožení uvedené pohledávky bylo zahájeno exekuční řízení, v jehož rámci okresní soud usnesením ze dne 12. 12. 2017 č. j. 73 EXE 61941/2017-8, jež bylo vydáno vyšší soudní úřednicí Lenkou Holatovou, pověřil vedením exekuce soudního exekutora JUDr. Ing. Petra Kučeru, Exekutorský úřad Kladno. Následným usnesením ze dne 26. 1. 2018 č. j. 73 EXE 61941/2017-16, rovněž vydaným uvedenou vyšší soudní úřednicí, okresní soud zamítl návrh povinné na zastavení exekuce jako nedůvodný. Neshledal totiž žádný důvod, který by podle § 268 občanského soudního řádu ve spojení s § 52 odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, opodstatňoval zastavení exekuce.

2. Proti uvedenému usnesení podala povinná odvolání podle § 9 odst. 1 zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 293/2013 Sb., (dále jen „zákon o vyšších soudních úřednících“). Okresní soud se při rozhodování o něm nejprve zabýval otázkou, zda vyšší soudní úřednice vůbec byla oprávněna rozhodnout o návrhu na zastavení exekuce. Pokud by tomu tak nebylo, již tato skutečnost by umožňovala vyhovět odvolání a zrušit jím napadené usnesení.

3. Úkony soudu prvního stupně, k nimž je oprávněn vyšší soudní úředník, jsou stanoveny generální klauzulí doplněnou o negativní výčet obsažený v § 11 zákona o vyšších soudních úřednících (dále též „napadené ustanovení“), jenž v písmenu g) vylučuje z těchto úkonů „rozhodování o nařízení výkonu rozhodnutí nebo pověřování soudního exekutora a nařizování exekuce k vymožení peněžitého plnění, je-li exekučním titulem exekutorský zápis nebo notářský zápis včetně rozhodování o zastavení výkonu rozhodnutí, nebyl-li návrh podán oprávněným nebo soudním exekutorem, popřípadě bylo-li proti návrhu podáno odvolání“. Okresní soud dospěl k závěru, že podle § 11 zákona o vyšších soudních úřednících *a contrario* mohl vyšší soudní úředník rozhodnout o návrhu na zastavení exekuce, neboť v posuzované exekuční věci bylo exekučním titulem rozhodnutí soudu. Současně však

takovéto oprávnění shledal v rozporu s čl. 94 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), podle jehož odstavce 2 zákon může stanovit, ve kterých věcech a jakým způsobem se na rozhodování soudů podílejí vedle soudců i další občané. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) proto okresní soud podal návrh na zrušení tohoto zákonného ustanovení. Návrh byl Ústavnímu soudu doručen dne 20. června 2018.

II. Znění napadeného ustanovení

4. Ustanovení § 11 zákona o vyšších soudních úřednících, jehož zrušení se domáhá navrhovatel, zní:

„§ 11

Vyšší soudní úředník v občanském soudním řízení a v soudním řízení správním může, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, provádět veškeré úkony soudu prvního stupně, s výjimkou

a) vedení jednání ve věci samé,

b) rozhodování ve věci samé formou rozsudku,

c) rozhodování ve věci samé formou usnesení v řízeních podle občanského soudního řádu, soudního řádu správního a zákona upravujícího zvláštní řízení soudní mimo rozhodování v

1. řízení o úschovách,
2. řízení o umoření listin,
3. věcech určení otcovství souhlasným prohlášením,
4. řízení ve věcech péče soudu o nezletilé a v opatrovnických věcech osob omezených ve svéprávnosti nebo osob, o jejichž svéprávnosti je vedeno řízení, osob, o kterých není známo, kde pobývají, neznámých osob a dále osob, jejichž zdravotní stav jim působí obtíže při správě jmění nebo hájení práv, v nichž nebylo nařízeno jednání,
5. řízení ve věcech veřejných rejstříků právnických a fyzických osob a insolvenčního rejstříku, v nichž nebylo nařízeno jednání,

d) rozhodování o předběžném opatření,

e) rozhodování o nařízení výkonu rozhodnutí správou nemovitosti, prodejem nemovité věci, postižením obchodního závodu nebo zřízením soudcovského zástavního práva,

f) rozhodování o nařízení výkonu rozhodnutí srážkami ze mzdy, přikázáním pohledávky nebo prodejem movitých věcí v řízeních, v nichž bylo nařízeno jednání,

g) rozhodování o nařízení výkonu rozhodnutí nebo pověřování soudního exekutora a nařizování exekuce k vymožení peněžitého plnění, je-li exekučním titulem exekutorský zápis nebo notářský zápis včetně rozhodování o zastavení výkonu rozhodnutí, nebyl-li návrh podán oprávněným nebo soudním exekutorem, popřípadě bylo-li proti návrhu podáno odvolání,

h) rozhodování o uspokojení práv na nepeněžité plnění,

i) rozhodování o nařízení výkonu rozhodnutí o péči o nezletilé děti s výjimkou výživného,

j) vydání potvrzení evropského exekučního titulu,

k) rozhodování o odkladném účinku žaloby v soudním řízení správním,

l) věcí, kde je úkon zvláštním zákonem výslovně svěřen soudci,

m) jednání a rozhodnutí v insolvenčním řízení o

1. ustanovení insolvenčního správce,
2. odvolání insolvenčního správce z funkce,
3. zproštění výkonu funkce insolvenčního správce,
4. zrušení usnesení schůze věřitelů,
5. ustanovení prozatímního věřitelského výboru,

6. rozhodnutích a opatřeních přijatých při provádění výkonu rozhodnutí nebo exekuce v rozporu s omezeními podle insolvenčního zákona,

7. návrhu na nařízení předběžného opatření, jímž má být omezeno právo dlužníka nakládat s majetkovou podstatou,

8. návrhu na moratorium,

9. tom, že dlužník je v úpadku,

10. zamítnutí insolvenčního návrhu,

11. zrušení úpadku,

12. prohlášení konkursu a o jeho zrušení,

13. schválení konečné zprávy a rozvrhového usnesení,

14. povolení reorganizace, o schválení reorganizačního plánu a jeho změn a o přeměně reorganizace v konkurs,

15. schválení oddlužení a jeho změn, o přiznání osvobození od placení pohledávek zahrnutých do oddlužení a o odejmutí tohoto osvobození a o zrušení oddlužení,

16. ukončení provozu dlužníkova obchodního závodu,

17. věci samé v incidenčních sporech,

n) vyřizování dožádání s cizinou, mimo Slovenské republiky.“

III. Argumentace navrhovatele

5. Navrhovatel zastává názor, že § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících opravňuje vyšší soudní úředníky k rozhodování o zastavení výkonu rozhodnutí v případech, kdy exekučním titulem není exekutorský zápis nebo notářský zápis. Tento výklad, který vychází z textu napadeného ustanovení, byl ovšem v rozhodovací praxi okresního soudu i Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci (dále jen „krajský soud“) postupně překonán a v posledních letech jsou takováto rozhodnutí rušena pro nedostatek oprávnění vyšších soudních úředníků. Důvodem této změny je rozpor původní rozhodovací praxe s právními závěry obsaženými v nálezu ze dne 22. 5. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 31/10 (N 90/69 SbNU 405; 224/2013 Sb.), kterým byl zrušen § 11 zákona o vyšších soudních úřednících, ve znění účinném do 31. 12. 2013. Podle tohoto nálezu neodpovídá postavení vyššího soudního úředníka, aby rozhodoval nezávisle na soudci, navíc o věci samé, jak je tomu právě v případě zastavení řízení. Vyšší soudní úředníci mohou činit samostatně pouze takové úkony, které nepřekračují jejich pomocnou roli při výkonu soudnictví. Navrhovatel podotýká, že krajský soud v řadě svých rozhodnutí považoval § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících za neústavní. Návrh na jeho zrušení však nikdy nepodal, ačkoli toto ustanovení oprávnění vyšších soudních úředníků rozhodovat o zastavení výkonu rozhodnutí jednoznačně stanoví. Za této situace tak učinil navrhovatel sám, a to z důvodu rozporu napadeného ustanovení s čl. 94 Ústavy. Návrh na zrušení napadeného ustanovení jako celku odůvodnil tím, že vzhledem k formulační konstrukci není možné zrušit jen jeho část.

IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

6. V souladu s § 69 zákona o Ústavním soudu zaslal Ústavní soud návrh komorám Parlamentu a dále vládě a Veřejné ochránkyni práv jako orgánům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení.

IV./a Vyjádření komor Parlamentu

7. Poslanecká sněmovna i Senát ve svých vyjádřeních ze dne 31. 7. 2018 a 19. 7. 2018, podepsaných předsedy jednotlivých komor Mgr. Radkem Vondráčkem a Milanem Štěchem, shrnuly průběh legislativního procesu, v jehož rámci byl projednán a schválen zákon č. 293/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Tímto zákonem byla provedena novelizace

zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, jejíž součástí bylo nové znění napadeného ustanovení.

IV./b Vyjádření vlády

8. Usnesením č. 461 ze dne 18. 7. 2018 rozhodla vláda o vstupu do tohoto řízení, o čemž Ústavní soud vyrozuměla v zákonem předepsané lhůtě. Vláda pověřila ministra spravedlnosti vypracováním podrobného vyjádření k předmětnému návrhu, jakož i k jejímu zastupování v tomto řízení.

9. Vláda ve svém vyjádření ze dne 22. 8. 2018, podepsaném tehdejším ministrem spravedlnosti JUDr. Janem Kněžínkem, Ph.D., zpochybnila oprávnění navrhovatele podat návrh na zrušení napadeného ustanovení. Zdůraznila, že ve věci návrhu na zastavení exekuce, z níž vzešel návrh na zrušení napadeného ustanovení, již toto ustanovení bylo vyčerpáno rozhodnutím vyššího soudního úředníka, přičemž okresní soud bude o odvolání proti němu rozhodovat podle § 9 odst. 1 zákona o vyšších soudních úřednících. I jinak by však návrhové oprávnění navrhovatele mohlo být dáno jen ve vztahu k § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících, které se týká rozhodování o zastavení výkonu rozhodnutí. Ostatní pododstavce napadeného ustanovení ve věci nemohly být použity a jejich zrušení by představovalo nepřiměřeně extenzivní zásah do zákonného předpisu. Zrušení napadeného ustanovení jako celku by nebylo nezbytné ani v případě důvodnosti návrhu. Požadovaného výsledku, aby o zastavení exekuce nemohli rozhodovat vyšší soudní úředníci, by totiž bylo možné dosáhnout již zrušením části § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících, která podmiňuje vyloučení takovéhoto jejich rozhodování povahou exekučního titulu.

10. Pro případ, že by návrh nebyl odmítnut jako podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou, se vláda vyjádřila k otázce, zda napadené ustanovení obstojí z hlediska právních závěrů obsažených v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/10. Podle jejího názoru již byly odstraněny nedostatky, které byly zákonu o vyšších soudních úřednících vytýkány v souvislosti s postavením vyšších soudních úředníků. Nelze přehlédnout, že po přijetí uvedeného nálezu došlo ke změně jak napadeného ustanovení, tak normativního okolí relevantního pro jeho systematický výklad. Dnes již napadené ustanovení dává záruku, že těžiště výkonu soudnictví neleží v činnosti vyšších soudních úředníků. Jakékoli jejich rozhodnutí je přezkoumatelné, neboť je proti němu vždy přípustný opravný prostředek, o němž rozhoduje soudce soudu prvního stupně. Při právně či skutkově složitých úkonech je navíc vyšší soudní úředník povinen věc předložit soudci, případně mu ji soudce může odejmout. Provedení některých úkonů, k nimž je oprávněn vyšší soudní úředník, si může soudce také vyhradit.

11. Zákon o vyšších soudních úřednících tak umožňuje rozlišit, kdy lze určitý úkon, rozhodnutí o zastavení exekuce nevyjímaje, považovat za rutinní úkon (například má-li se tak stát na návrh toho, kdo navrhl nařízení exekuce), a kdy jde naopak o úkon složitý (například zaniklo-li po vydání rozhodnutí právo jím přiznané nebo je-li exekuce nepřípustná). To odpovídá účelu zákona, jímž je ulehčit soudcům od úkonů prováděných soudem ve věcech, které nejsou právně ani skutkově složité, a současně umožnit značnou variabilitu organizace práce na soudech, což by mělo přispět k urychlení řízení. Vláda je přesvědčena, že činnost soudce se dnes již nemůže obejít bez součinnosti dalších osob. Podstatné je, aby provádění úkonů triviální povahy vyššími soudními úředníky nenarušovalo relevantní ústavní principy, což je zajištěno zejména tím, že činnost vyšších soudních úředníků je pod kontrolou soudce a proti jimi vydaným rozhodnutím je vždy přípustný opravný prostředek. Právě tato skutečnost je zárukou, že ve věci lze vždy dosáhnout přezkumu ze strany orgánu splňujícího požadavky vztahující se na soud podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Současný rozsah pravomocí vyšších soudních

úředníků nikterak neomezuje právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), respektive na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

12. Rozhodování nesoudcovského personálu není podle vlády ničím neobvyklým ani v zahraničí, což ukazují příklady z Německa a Rakouska, jejichž právní úpravy se staly vzorem naší právní úpravy postavení vyšších soudních úředníků. V Rakousku vyšší soudní úředníci (Diplomrechtspfleger) vydávají v občanskoprávních řízeních téměř 80 % všech soudních rozhodnutí. Mezi jejich agendu spadá občanskoprávní řízení, exekuce a insolvenční řízení, mimosoudní záležitosti či záležitosti týkající se katastru nemovitostí, rejstříku plavidel a obchodního rejstříku. V Německu zase vystupují vyšší soudní úředníci (Rechtspfleger) jako „druhý pilíř soudní moci“. Kromě jiného jsou pověřeni řadou úkonů v oblasti exekucí, nucené dražby, nucené správy či výkonu sankcí. Podobně jako naše právní úpravy jsou v obou uvedených zemích řešeny požadavky na vzdělání, praxi a osobní předpoklady vyšších soudních úředníků, které se liší od požadavků pro výkon funkce soudce. Tamní zákony vymezují typy řízení, na nichž se vyšší soudní úředníci podílí, kombinací pozitivního a negativního výčtu.

13. Dosavadní rozhodovací praxe Ústavního soudu pracuje v případě napadeného ustanovení s restriktivním výkladem, nikoli s tezí o trvající neústavnosti právní úpravy. Řada usnesení Ústavního soudu použití napadeného ustanovení v podstatě aprobovala. Vláda dodává, že zrušení možnosti vyšších soudních úředníků podílet se na soudním rozhodování v současné podobě by nutně muselo vést k personálnímu posílení soudů na pozicích soudců, což by s sebou neslo nemalé ekonomické následky. Podle interní statistiky Ministerstva spravedlnosti totiž k 1. 7. 2018 vykonávalo funkci vyššího soudního úředníka celkem 1 398 osob. Možnost, aby se na výkonu soudnictví podíleli i vyšší soudní úředníci, předpokládají také § 38a občanského soudního řádu a § 3 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). Zrušení napadeného ustanovení by mělo vliv i na rozsah oprávnění asistenta soudce, jež jsou vymezena obdobně v § 36a odst. 5 zákona o soudech a soudcích, ve znění zákona č. 79/2006 Sb. Vláda navrhuje, aby Ústavní soud návrh na zrušení napadeného ustanovení odmítl, případně zamítl.

IV./c Sdělení Veřejné ochránkyně práv

14. Veřejná ochránkyně práv Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., dopisem ze dne 9. 7. 2018 sdělila Ústavnímu soudu, že nevyužívá svého práva vstoupit do tohoto řízení.

IV./d Replika navrhovatele

15. Na uvedená vyjádření reagoval navrhovatel replikou ze dne 17. 9. 2018, ve které odmítl takový ústavně konformní výklad oprávnění vyššího soudního úředníka k rozhodování o zastavení exekuce, který by vydání takovéhoto rozhodnutí umožňoval jen v některých případech, navíc neurčitě dovozených podle kritéria složitosti věci, byť je toto kritérium obsaženo v § 7 písm. a) zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů. V případě napadeného ustanovení jde o kompetenční věc, přesněji řečeno, o otázku obsazenosti soudu. Podle navrhovatele vyšší soudní úředník oprávnění rozhodovat o zastavení exekuce buď má, nebo nemá. Pakliže je dána pochybnost, je namístě přiklonit se k závěru, že toto oprávnění nemá. To ale současně znamená, že zákonné ustanovení, které mu je výslovně přiznává, je neústavní a musí být zrušeno, a nikoli pod rouškou „ústavně konformního výkladu“ ignorováno.

16. Navrhovatel se ztotožňuje s významem a přínosem nesoudcovského aparátu při výkonu soudnictví, jak jej vylíčila vláda ve svém vyjádření. Je přesvědčen, že lze připustit rozhodování vyšších soudních úředníků i v jiných než pouze procesních věcech. Faktem však

zůstává, že přijatá úprava minimálně v určitém rozsahu nevyhovuje závěrům vyjádřeným v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/10, a to pokud jde o vymezení, jaká rozhodnutí a v jakých řízeních mohou vyšší soudní úředníci vydávat. Otázku, ve kterých případech mohou vyšší soudní úředníci rozhodovat, může vyřešit jen Ústavní soud v řízení o návrhu na zrušení napadeného ustanovení. Nelze ji naopak řešit lokálně na různých úrovních soustavy soudů.

17. Za situace, kdy krajský soud odmítá použít § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících z důvodu jeho neústavnosti, by napadené ustanovení nemělo žádný smysl, jestliže by se Ústavní soud nemohl vyjádřit k otázce jeho ústavnosti. Navrhovatel odmítá, že by v tomto řízení neměl návrhové oprávnění. S ohledem na legislativní techniku vymezení oprávnění vyšších soudních úředníků (kombinace pozitivní generální klauzule doplněné negativním výčtem) musel navrhnout zrušení napadeného ustanovení jako celku. Zrušení pouze písmene g) by vedlo k rozšíření oprávnění vyšších soudních úředníků. Zrušení toliko jeho části, která podmiňuje vyloučení rozhodování vyšších soudních úředníků povahou exekučního titulu, by zase vylučovalo i jejich oprávnění pověřovat exekutora. K poukazu vlády na recentní rozhodovací praxi Ústavního soudu ve věcech rozhodnutých nesoudcovským aparátem soudů navrhovatel uvádí, že tato se netýkala a ani se v ní Ústavní soud nevyjadřoval k rozhodování vyšších soudních úředníků ve věci samé.

IV./e Ústní jednání

18. Ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, protože od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci.

V. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

19. Ústavní soud předně posoudil, zda jsou splněny všechny zákonem stanovené procesní předpoklady k projednání návrhu podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Návrh zjevně splňuje veškeré formální náležitosti stanovené zákonem o Ústavním soudu.

20. Stěžejní otázka v souvislosti s posouzením procesních předpokladů návrhu se týká samotného návrhového oprávnění navrhovatele. Ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu stanoví, že 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 nebo jeho ustanovení, jehož použití má být v dané věci bezprostřední či nevyhnutelné [usnesení ze dne 23. 10. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 (U 39/20 SbNU 353)] a jehož existence současně překáží tomu, aby bylo dosaženo žádoucího (ústavně konformního) výsledku [například nález ze dne 6. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 3/06 (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.), bod 26; nález ze dne 28. 1. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.), bod 18].

21. Navrhovatel podal návrh na zrušení napadeného ustanovení v souvislosti s přezkumem rozhodnutí soudu vydaného vyšší soudní úřednicí, jímž byl zamítnut návrh povinné na zastavení exekuce, k jejímuž nařízení došlo na základě rozhodnutí soudu. Napadené ustanovení vymezuje oprávnění vyššího soudního úředníka provádět v občanském soudním řízení nebo v soudním řízení správním úkony soudu prvního stupně. Zároveň stanoví výčet úkonů, v jejichž případě se toto oprávnění neuplatní. Žádná z těchto výjimek ovšem nedopadá na úkon soudu prvního stupně spočívající v navrhovatelem přezkoumávaném rozhodnutí. Přestože tedy navrhovatel nebrojí proti oprávnění vyššího soudního úředníka provádět úkony soudu prvního stupně obecně, neústavnost napadeného ustanovení jako celku shledává v tom, že ačkoli jde o komplexní zákonnou úpravu uvedeného oprávnění, její

součástí není výjimka z tohoto oprávnění vztahující se právě na rozhodování o návrhu na zastavení exekuce, k jejímuž nařízení došlo na základě rozhodnutí soudu.

22. Ústavní soud podotýká, že neústavnost zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení může vyplynout i z nedostatečné úpravy určitého právního institutu nebo jeho součásti (opomenutí zákonodárce), jestliže tato skutečnost znemožňuje, byť jen v některých případech, jejich ústavně konformní použití. Nemůže-li k odstranění takovéto neústavnosti dojít zrušením pouze částí právní úpravy předmětného právního institutu, pak závěr o neústavnosti dopadá na tuto úpravu jako celek. V tomto ohledu lze poukázat na řadu případů z rozhodovací praxe Ústavního soudu. Například důvod zrušení celé zákonné úpravy správního soudnictví podle někdejší části páté občanského soudního řádu spočíval, zjednodušeně řečeno, v tom, že tato úprava neobsahovala dostatečné záruky soudní ochrany jednotlivců proti rozhodnutím či jiným zásahům orgánů veřejné moci [nález ze dne 27. 6. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (N 96/22 SbNU 329; 276/2001 Sb.)]. V jiných případech Ústavní soud zrušil vymezení účastníků kolaudačního řízení podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, neboť toto postavení nebylo přiznáno některým osobám, jejichž práva a povinnosti mohla být kolaudačním rozhodnutím dotčena [nález ze dne 22. 3. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 2/99 (N 42/17 SbNU 295; 95/2000 Sb.)], nebo ustanovení o úhradě hotových výdajů a odměně insolvenčního správce, která neřešila tuto úhradu v případech, kdy majetek podstaty nepostačoval k úhradě nákladů konkursu [nález ze dne 25. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)], nebo úpravu oprávnění rozhodovat o stížnostech proti usnesením v trestním řízení, která neumožňovala, aby bylo o takovéto stížnosti proti rozhodnutí o pořádkové pokutě rozhodováno soudem [nález ze dne 30. 11. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 15/04 (N 180/35 SbNU 391; 45/2005 Sb.)]. Pro všechny tyto případy platí, že i když jednotlivé části zrušené zákonné úpravy samy o sobě (mimo kontext dané právní úpravy) nemusely být neústavní, odstranění zjištěné neústavnosti nebylo možné provést bez pozitivního zásahu ze strany zákonodárce. Ústavní soud naopak neměl jinou možnost než uvedené zákonné úpravy zrušit. Ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy mu umožňuje rozhodnout jen o zrušení zákona, nikoli o jeho změně či doplnění [usnesení ze dne 29. 6. 1998 sp. zn. II. ÚS 272/98 (U 42/11 SbNU 323)].

23. Spočívá-li neústavnost zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení, která brání v konkrétní věci dosáhnout ústavně konformního výsledku soudního řízení, v nedostatečné úpravě určitého právního institutu nebo jeho součásti, pak je obecný soud oprávněn podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení této úpravy jako celku. Na úrovni zákona je totiž tato úprava jako celek vyjádřením právní normy, jež působí vytýkaný neústavní následek. V této logice Ústavní soud přistoupil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/10 k přezkumu a zrušení celého § 11 zákona o vyšších soudních úřednících, ve znění účinném do 31. 12. 2013. I tehdy byla konstrukce tohoto ustanovení obdobná, přičemž neústavnost spočívající v chybějící výjimce z vymezení oprávnění vyšších soudních úředníků – tenkrát pro rozhodování o námitkách žalované proti směnečnému platebnímu rozkazu – nemohla být odstraněna zrušením toliko části tohoto ustanovení.

24. V nyní posuzované věci navrhovatel napadá § 11 zákona o vyšších soudních úřednících z důvodu, že toto ustanovení nevylučuje z úkonů soudu prvního stupně, k nimž je oprávněn vyšší soudní úředník, rozhodnutí soudu, jímž bylo rozhodnuto o návrhu povinné na zastavení exekuce k vymožení peněžitého plnění nařízené na základě rozhodnutí soudu. Zatímco vyhovující nález ve věci sp. zn. Pl. ÚS 31/10 byl odůvodněn absencí výjimky z oprávnění vyššího soudního úředníka, pod kterou by bylo možné podřadit určité rozhodnutí, napadené ustanovení v písmenu g) rozhodování o zastavení výkonu rozhodnutí k vymožení peněžitého plnění mezi výjimky řadí. Platí přitom, že tato výjimka se podle § 52 odst. 1 exekučního řádu a § 38a občanského soudního řádu použije i na rozhodování o zastavení exekuce. Pro použití uvedené výjimky ovšem musí být splněny další zákonem stanovené

podmínky, a to, že exekučním titulem je exekutorský zápis nebo notářský zápis a zároveň návrh na zastavení nepodal oprávněný ani soudní exekutor, popřípadě bylo-li proti návrhu podáno odvolání. Tyto podmínky jsou v napadeném ustanovení výslovně vyjádřeny.

25. Posouzení ústavnosti napadeného ustanovení jako celku by mělo ve věci rozhodované navrhovatelem význam jen v případě, že by zákon nestanovil ve vztahu k oprávnění vyššího soudního úředníka činit úkony soudu prvního stupně výjimku, pod kterou by bylo možné podřadit rozhodování o zastavení exekuce. Takováto výjimka ale v napadeném ustanovení obsažena je. Důvod, pro který se v posuzované věci neuplatní vyloučení oprávnění vyššího soudního úředníka rozhodovat o zastavení exekuce, spočívá až v nesplnění jedné z podmínek této výjimky, která je vyjádřena slovy „je-li exekučním titulem exekutorský zápis nebo notářský zápis“. Má-li důvod neústavnosti napadeného ustanovení spočívat v tom, že tato podmínka nepřípustně zužuje předmětnou výjimku, pak lze jeho odstranění dosáhnout již zrušením uvedené části napadeného ustanovení.

26. Ústavní soud tak dospěl k závěru, že zákonným vyjádřením právní normy, která má být navrhovatelem použita a jejíž neústavnost je jím tvrzena, je pouze část § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících vyjádřená slovy „je-li exekučním titulem exekutorský zápis nebo notářský zápis“. Právě tato část napadeného ustanovení brání navrhovateli, aby ve věci rozhodl tak, že vyšší soudní úředník nebyl oprávněn rozhodnout o zastavení exekuce. Zrušení celého napadeného ustanovení proto není nezbytné. Ve zbylé části návrhu nebyla splněna podmínka použití zákona při řešení věci podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, v důsledku čehož navrhovatel nebyl oprávněn jej podat. Zbývá dodat, že v rozsahu, ve kterém byl návrh na zrušení napadeného ustanovení podán oprávněným navrhovatelem, nešlo o návrh nepřípustný ani nebyl dán důvod pro zastavení řízení o něm.

VI. Posouzení kompetence a ústavní konformity procedury přijetí napadených zákonných ustanovení

27. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu sestává posouzení souladu 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.

28. Poté, co byl § 11 zákona o vyšších soudních úřednících, ve znění účinném do 31. 12. 2013, zrušen nálezem sp. zn. Pl. ÚS 31/10, přijal Parlament na základě svého oprávnění podle čl. 15 odst. 1 Ústavy zákon č. 293/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Jeho součástí byla i novelizace zákona o vyšších soudních úřednících, včetně nového znění uvedeného ustanovení. Jak vyplývá z vyjádření komor Parlamentu a veřejně dostupných dokumentů vztahujících se k legislativnímu procesu, návrh tohoto zákona (Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2010–2013, sněmovní tisk 932/0) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 5. 3. 2013. Ta jej schválila v třetím čtení dne 8. 8. 2013 na své 57. schůzi (usnesení č. 1748), kdy pro něj hlasovalo 68 ze 119 přítomných poslanců, 21 bylo proti a 30 se hlasování zdrželo. Senát projednal a schválil návrh zákona (Senát, 9. funkční období, 2012–2014, senátní tisk 175/0) dne 12. 9. 2013 na své 13. schůzi (usnesení č. 332). Pro schválení hlasovalo 42 z 56 přítomných senátorů, 2 byli proti a 12 se hlasování zdrželo. Přijatý zákon nebyl podepsán předsedkyní Poslanecké sněmovny, neboť v době jeho přijetí byla Poslanecká sněmovna již rozpuštěna. Dne 17. 9. 2013 byl zákon doručen prezidentu republiky, který jej tentýž den podepsal, a podepsán byl i předsedou vlády. K vyhlášení zákona došlo ve Sbírce zákonů dne 27. 9. 2013 v částce 112 pod číslem 293/2013 Sb. Zákon byl tudíž přijat ústavně předepsaným způsobem a Ústavní soud mohl přistoupit k posouzení souladu obsahu napadeného ustanovení s ústavním pořádkem.

VII. Shrnutí obsahu napadeného ustanovení v kontextu zákonného vymezení postavení a oprávnění vyššího soudního úředníka

29. Úvodem dalšího přezkumu je nutno shrnout relevantní zákonnou úpravu, která ve svém celku vymezuje obsah napadeného ustanovení. Jak již bylo uvedeno výše, Ústavní soud v tomto řízení posuzuje ústavnost § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících ve slovech „je-li exekučním titulem exekutorský zápis nebo notářský zápis“. Obsahem takto vymezené části napadeného ustanovení je zákonem stanovené oprávnění vyššího soudního úředníka rozhodovat o pověřování soudního exekutora a nařízení výkonu rozhodnutí nebo exekuce k vymožení peněžitého plnění, včetně zastavení výkonu rozhodnutí, v případech, kdy exekučním titulem není exekutorský zápis nebo notářský zápis. Uvedená část § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících vyjímá tyto úkony z výčtu úkonů soudu, k nimž vyšší soudní úředník – navzdory obecnému oprávnění obsaženému v úvodní části napadeného ustanovení – není oprávněn.

30. Vyšší soudní úředník je osobou, které zákon stanoví oprávnění vykonávat některé úkony soudu, ať už jde o úkony při výkonu soudnictví, nebo při správě soudu. Zákon o vyšších soudních úřednících stanoví kvalifikační předpoklady pro výkon této funkce, jež je vykonávána v pracovním poměru k České republice, za kterou jedná konkrétní soud jako její organizační složka. Těmito předpoklady jsou státní občanství České republiky, bezúhonnost, úspěšné ukončení studia vyšších soudních úředníků nebo vyšších úředníků státního zastupitelství nebo ukončené vysokoškolské vzdělání absolvováním bakalářského nebo magisterského studijního programu v oblasti práva na vysoké škole (§ 2 odst. 1).

31. Pokud jde o výkon soudnictví, vyšší soudní úředník je oprávněn vykonávat stanovené úkony soudu v občanském soudním řízení a soudním řízení správním (§ 11), jakož i v trestním řízení (§ 12), nevyhradí-li si provedení uvedených úkonů předseda senátu (§ 13). Úkony vykonává vždy v rámci soudního oddělení, do kterého byl zařazen, na základě rozvrhu práce (§ 4 odst. 1). Rozvrh práce určuje, ve kterých věcech, typech řízení a při jaké činnosti soudu vyšší soudní úředník provádí jednotlivé úkony na základě pověření nebo bez pověření předsedou senátu a který předseda senátu je oprávněn pověření udělit (§ 4 odst. 2). Předseda senátu je oprávněn dát vyššímu soudnímu úředníkovi písemně pokyn, jak má být úkon proveden. Pověření k provedení jednotlivého úkonu a pokyn předsedy senátu jsou pro vyššího soudního úředníka závazné a předseda senátu dohlíží na to, aby byl úkon prováděn řádně (§ 5). Vyšší soudní úředník má současně povinnost předložit věc předsedovi senátu, jestliže jde o věc právně nebo skutkově složitou nebo je třeba provést úkon, k jehož provedení není oprávněn (§ 7). V případě věci právně nebo skutkově složité předseda senátu odejme věc vyššímu soudnímu úředníkovi a vyřídí ji ve vlastní působnosti (§ 8). Vyšší soudní úředník je vyloučen z provedení úkonů soudu také z obdobných důvodů, které zvláštní zákon stanoví pro vyloučení soudce (§ 6 odst. 1).

32. Proti rozhodnutí vydanému vyšším soudním úředníkem v občanském soudním řízení lze podat odvolání za stejných podmínek jako proti rozhodnutí předsedy senátu. Podaný opravný prostředek se však nejprve předloží předsedovi senátu, který o něm rozhodne, má-li za to, že se mu má zcela vyhovět. Rozhodnutí předsedy senátu se považuje za rozhodnutí soudu prvního stupně a lze je napadnout odvoláním (§ 9 odst. 1). Proti rozhodnutí vydanému vyšším soudním úředníkem v občanském soudním řízení nebo soudním řízení správním, proti němuž nelze podat odvolání, odpor nebo námitky podle občanského soudního řádu, může účastník řízení podat námitky do 15 dnů ode dne doručení jeho písemného vyhotovení. V námitkách nelze uplatnit nové skutečnosti nebo důkazy. O těchto námitkách rozhodne předseda senátu, který rozhodnutí vydané vyšším soudním úředníkem bez jednání potvrdí nebo změní. Proti rozhodnutí předsedy senátu o námitkách, o odmítnutí námitek nebo o zastavení námitkového řízení není odvolání přípustné. Doručené rozhodnutí vyššího

soudního úředníka, proti kterému již není možné podat námitky, je v právní moci. Není-li v zákoně o vyšších soudních úřednících stanoveno jinak, použijí se na námitkové řízení ustanovení upravující odvolání podle občanského soudního řádu obdobně (§ 9 odst. 2).

VIII. Obecně k možnosti výkonu úkonů soudu jinými osobami než soudci

33. Ústavněprávní posouzení § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících ve slovech „je-li exekučním titulem exekutorský zápis nebo notářský zápis“ závisí na zodpovězení otázky, zda Ústava umožňuje, aby rozhodování soudů o zastavení výkonu rozhodnutí, případně o nařízení výkonu rozhodnutí či exekuce, jakož i pověřování soudního exekutora bylo vykonáváno jinými osobami než soudci, v tomto případě vyššími soudními úředníky. Nalezení odpovědi vyžaduje provedení výkladu, co se rozumí ústavně vymezenou soudní mocí, prostřednictvím jakých osob může být tato moc vykonávána a zda se ústavní požadavky vztahující se k výkonu soudní moci uplatní v případě jakéhokoli zákonem stanoveného oprávnění soudu.

34. Soudní moc představuje jednu ze složek státní moci. Její základní úlohou podle čl. 4 a 90 Ústavy je poskytování ochrany právům, čímž je současně realizováno právo jednotlivce na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. V demokratickém právním státě platí, že ochrana právům musí být zaručena nejen vůči jednání jiných osob, ale také vůči zásahům ze strany samotného státu. Nezbytným předpokladem poskytování ochrany právům jsou záruky nezávislosti a nestrannosti výkonu soudní moci, neboť pouze nezávislý a nestranný soud je způsobilý poskytovat spravedlnost vždy a všem [nález ze dne 18. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 7/02 (N 78/26 SbNU 273; 349/2002 Sb.)]. Tyto záruky se musí účinně uplatnit i vůči případným zásahům ze strany státní moci, aniž by tím bylo dotčeno, že soudní moc nepřestává být její součástí a vztahují se na ni veškeré z ústavního pořádku vyplývající požadavky pro její výkon.

35. Ústava ve svém čl. 81 svěřuje výkon soudní moci nezávislým soudům, které ji vykonávají prostřednictvím soudců. V této souvislosti stanoví kvalifikační předpoklady pro výkon funkce soudce, způsob jejich jmenování a záruky nezávislosti a nestrannosti, jež je nutno vztáhnout na rozhodování každého jednotlivého soudce. Uvedenými kvalifikačními předpoklady jsou podle čl. 93 odst. 2 Ústavy státní občanství České republiky, bezúhonnost a vysokoškolské právnické vzdělání. Zákon pak může stanovit – a v § 60 zákona o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů, také stanoví – další předpoklady. Vedle obecného předpokladu plné svéprávnosti jde o minimální věk 30 let, požadavek, aby zkušenosti a morální vlastnosti osoby, která má být jmenována, dávaly záruku, že bude tuto funkci řádně zastávat, souhlas se svým ustanovením za soudce a s přidělením k určitému soudu a složení odborné justiční zkoušky, což vždy znamená také absolvování praxe justičního čekatele nebo jí naroveň postavené jiné praxe.

36. Demokratická legitimita výkonu soudní moci, kterou předpokládá čl. 2 odst. 1 Ústavy, je zaručena tím, že soudci jsou jmenováni rozhodnutím prezidenta republiky podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy, které ke své platnosti vyžaduje spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Tím za toto rozhodnutí přebírá odpovědnost vláda, která je odpovědná Poslanecké sněmovně (čl. 63 odst. 3 a 4 Ústavy). Výkon soudní moci je tak legitimizován sdíleným rozhodnutím ústavních orgánů, jež jsou buď přímo voleny občany, nebo jejichž složení je samo legitimizováno rozhodnutím volených zástupců občanů [blíže k požadavku demokratické legitimity viz nález ze dne 4. 9. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 21/15 (N 146/90 SbNU 369; 233/2018 Sb.), bod 76].

37. Okamžikem, kdy se soudce ujme své funkce, se na něj vztahují veškeré záruky nezávislosti a nestrannosti soudní moci. Podle čl. 82 odst. 1 Ústavy jsou soudci při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat. Nezávislost soudní moci, respektive soudů, je vzájemně podmíněna nezávislostí soudců. Její záruky lze rozdělit do

dvou rovin. Vyjádřením věcné nezávislosti je princip vázanosti soudce pouze zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Po osobní stránce je nezávislost soudce zaručena především trvalostí funkce (čl. 93 odst. 1 Ústavy), jeho zásadní neodvolatelností a nepřeložitelností (čl. 82 odst. 2 Ústavy), neslučitelností výkonu funkce soudce s jinými funkcemi (čl. 82 odst. 3 Ústavy) a jeho hmotným zabezpečením [např. nález ze dne 15. 9. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 13/99 (N 125/15 SbNU 191; 233/1999 Sb.), nález ze dne 11. 7. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 18/06 (N 130/42 SbNU 13; 397/2006 Sb.) nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 31/10, bod 24].

38. Ustanovení čl. 94 odst. 1 Ústavy předpokládá, že rozhodování soudů bude vykonáváno soudci buď v senátu, nebo jako samosoudci. Tím je ve spojení s čl. 82 Ústavy vyloučeno, aby rozhodovací činnost soudů byla vykonávána jinak než soudci jako nositeli soudní moci. Tento požadavek není prolomen ani čl. 94 odst. 2 Ústavy, který připouští, aby se na rozhodování soudů, stanoví-li tak zákon, podíleli vedle soudců i další občané. Účelem tohoto ustanovení je vytvoření prostoru pro laický prvek v jinak odborně chápaném soudnictví. Tento prvek může mít například podobu spolurozhodování „dalších“ občanů v senátu jako „přísedících“ nebo v podobě porotních soudů. Zákon může vymezit oblasti soudní pravomoci (typicky trestní, pracovní a rodinné věci), kde by takováto účast občanů byla žádoucí (odlišné stanovisko soudce Jana Filipa k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/10). Ústavní soud nicméně zdůrazňuje, že podílet se „vedle soudců“ na rozhodování soudu znamená jen možnost rozhodovat společně se soudcem. Zákon nemůže obcházet ústavní pravidla výkonu soudní moci tím, že jej přenese na jiné osoby, které k němu nebyly předepsaným způsobem demokraticky legitimovány a ve vztahu k nimž se neuplatní záruky soudcovské nestrannosti a nezávislosti.

39. Uvedené závěry se uplatní bezvýjimečně ve všech případech, kdy obecné soudy plní svou ústavně vymezenou funkci. Soudní ochrana, jak ji předpokládají čl. 4 a 90 Ústavy, jakož i jednotlivé články Listiny, ať už zaručují obecně právo na soudní ochranu, nebo podmiňují některé zásahy do základních práv a svobod rozhodnutím soudu, nemůže být poskytována jinak než rozhodováním soudců některým ze způsobů uvedených v čl. 94 Ústavy.

40. Konkrétní způsob poskytování soudní ochrany závisí podle čl. 90 Ústavy na zákonném vymezení jednotlivých pravomocí soudů. Zákonodárce má v tomto ohledu širokou míru uvážení, jím zvolené procesní řešení ovšem musí umožňovat, aby se jednotlivec mohl v souladu s čl. 36 odst. 1 Listiny v řízení před soudem vždy domoci ochrany svých subjektivních práv. Výjimku, kterou připouští čl. 36 odst. 2 Listiny, může zákon stanovit jen pro soudní přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy, a to za předpokladu, že tím nebude vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

41. Zákonodárce dostál těmto požadavkům zejména tím, že v jednotlivých soudních řádech stanovil procesní prostředky, jejichž prostřednictvím se může každý bránit proti zásahům do svých subjektivních práv. To platí jak pro zásahy ze strany jiných fyzických či právnických osob, tak pro zásahy ze strany veřejné moci. V tomto ohledu upravují základní žalobní typy občanský soudní řád a soudní řád správní, ve vztahu k výkonu pravomoci orgánů činných v trestním řízení pak trestní řád. Vedle toho je soudní ochrana poskytována i při výkonu dalších pravomocí soudů. Jde v podstatě o neoddělitelnou součást jejich rozhodování. Některé tyto pravomoci mají svůj základ přímo v ústavním pořádku. Soudům tak náleží třeba výlučná pravomoc rozhodovat o vině a trestu. Jiným příkladem jsou případy, kdy je soudním rozhodnutím podmiňováno zbavení osobní svobody (vazba, detence) či podstatné zásahy do soukromí (domovní prohlídka, odposlechy). Řada pravomocí je ale soudům svěřena zákonem, ačkoli by obstálo i jiné řešení, typicky svěření těchto pravomocí správním orgánům za současného zachování možnosti soudní ochrany.

42. Ústavně předpokládaná soudní ochrana není jediným způsobem, jímž se jednotlivec může domoci ochrany svých subjektivních práv. Právní řád upravuje i nejrůznější formy jiné právní ochrany, s nimiž sice nejsou spojeny stejné záruky nezávislosti a nestrannosti jako u soudů, v praxi však obvykle představují efektivní a postačující řešení. Spadají sem veškerá správní řízení či jiná řízení vedená před jiným orgánem veřejné moci než soudem. Jiná právní ochrana může být poskytována nejen orgány veřejné moci, ale také prostřednictvím k tomu oprávněných fyzických a právnických osob. Za předpokladu, že v konečném důsledku není vyloučen přístup jednotlivce k soudu, má zákonodárce široký prostor pro nalezení takových řešení, jež s ohledem na specifika toho kterého právního vztahu umožní dosáhnout účinnou ochranu práv v požadované kvalitě, v reálném čase a bez zbytečných nákladů. Při správném nastavení by v těchto případech měla být potřeba využít soudní ochrany spíše výjimkou.

43. Jednotlivé zákonem stanovené formy právní ochrany se mohou významně lišit. Zákonná úprava nejenže vždy zohledňuje specifika právních vztahů, jichž se má právní ochrana týkat, ale promítají se do ní i okolnosti, za nichž byla přijata. V některých oblastech je tak právní ochrana ve významné míře účinně zajištěna ve správním řízení, přičemž předmětem soudního přezkumu se zpravidla stane jen malá část rozhodnutí příslušného správního orgánu. Jsou ale i oblasti právních vztahů, v nichž zákonodárce upřednostnil odlišné řešení a určitou pravomoc svěřil přímo soudům, byť tak učinit nemusel. Tím na její výkon sice přímo vztáhl záruky spojené s výkonem soudní moci, současně však soudní moc pověřil další nikoli nezbytnou agendou, které by se soudy jinak věnovaly v mnohem menším rozsahu jen v rámci soudního přezkumu.

44. Kombinace nárůstu počtu zahájených soudních řízení a rozšiřování soudních agend vedla od 90. let k přetíženosti soudů a s ní souvisejícím průtahům v řízení. Zcela přirozeně se tak úvahy o vhodných formách právní ochrany nevyhnuly ani možnostem zjednodušení či zrychlení samotného soudního řízení způsoby, jež by současně nepůsobily účastníkům řízení újmu na jejich ústavně zaručených procesních právech. Řešení, k nimž zákonodárce postupně dospěl, se netýkala jen vlastního průběhu soudního řízení (např. oprávnění rozhodnout ve věci platebním rozkazem). Zahrnovala rovněž svěření některých úkonů soudu, včetně oprávnění rozhodovat, jiným osobám než soudcům. Takto byl například v mnoha ohledech přenesen výkon rozhodnutí na soudní exekutory (exekuční řád) či rozhodování ve věcech dědictví na notáře jako soudní komisaře (§ 100 a násl. zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních). Spadá sem ale i oprávnění vyšších soudních úředníků či jiných zaměstnanců soudů činit některé úkony soudu.

45. Zákonodárce se tak v některých případech rozhodl zajistit účinnou právní ochranu nikoli cestou právních prostředků předcházejících případnému soudnímu řízení, nýbrž stanovením zvláštních forem rozhodování přímo v rámci soudního řízení. Takto vydaná rozhodnutí, ať už jsou formálně rozhodnutími soudu, nebo jen soudem pověřené fyzické nebo právnické osoby, sama o sobě zjevně nesplňují požadavky, které ve vztahu k soudním rozhodnutím vyplývají z ústavního pořádku. Jak naznačují výše uvedené příklady, nejsou ani vydávána prostřednictvím soudců některým ze způsobů podle čl. 94 Ústavy. Vyvstává tudíž otázka, zda součástí výkonu soudní moci mohou být i takováto rozhodnutí, a pokud ano, za jakých podmínek.

46. Ústavní soud v této souvislosti konstatuje, že Ústava vytváří zákonodárci široký prostor ke stanovení právních prostředků k ochraně práv, jím zvolená varianta nicméně nesmí zakládat nepřípustné omezení ústavně vymezených pravomocí orgánů veřejné moci ani působit nepřípustný zásah do základních práv a svobod nebo jinak odporovat ústavnímu pořádku. Jakákoli řešení tak nesmí zakládat překážku ústavně předpokládaného způsobu výkonu soudní moci podle čl. 81, 82, 90 a 94 Ústavy ani porušení základního práva účastníků řízení na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Uvedené znamená, že není apriorně vyloučeno, aby součástí soudního řízení byly také některé jeho dílčí fáze, v jejichž rámci bude

upřednostněna například rychlost řízení (tedy zájem na projednání a rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů) na úkor jiných ústavních požadavků vztahujících se k výkonu soudní moci. Takovýto odklon však obstojí pouze za předpokladu, že tyto požadavky budou nadále zajištěny v rámci soudního řízení jako celku. Obdobně jako v případě právních prostředků předcházejících soudnímu řízení nesmí ani tyto zvláštní formy rozhodování nikomu bránit v tom, aby se v rámci soudního přezkumu domohl projednání a rozhodnutí své věci soudcem.

47. Požadavek výkonu soudní moci prostřednictvím soudců některým ze způsobů podle čl. 94 Ústavy se týká pouze soudního rozhodování. Nic proto nebrání tomu, aby zákon umožnil výkon ostatních úkonů soudu také jiným k tomu pověřeným osobám. Typicky může jít o kvalifikované zaměstnance soudu, jejichž úlohou je vytvářet soudcům podmínky pro řádný výkon jejich činnosti. Z povahy věci musí výkon těchto úkonů odpovídat pokynům příslušného soudce, neboť jejich smyslem je vytvoření podmínek pro jeho rozhodnutí ve věci samé nebo pro jiné procesní rozhodnutí, kterým skončí buď řízení jako celek, nebo alespoň jeho určitá samostatná fáze.

48. Pokud by ale zákon přece jen svěřil jiným osobám než soudcům také oprávnění k výkonu rozhodovací pravomoci soudu, a to jinak než „vedle soudců“ podle čl. 94 odst. 2 Ústavy, jejich rozhodnutí by nebylo bez dalšího neústavní. Je zřejmé, že by nešlo o soudní rozhodnutí ve smyslu všech na ně kladených ústavních požadavků. Z tohoto důvodu by se jím samotným nemohla vyčerpat soudní ochrana podle čl. 90 Ústavy, respektive nemohlo být jím být naplněno základní právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Je rovněž vyloučeno, aby takto vydané rozhodnutí představovalo podklad pro zásah do základních práv a svobod tam, kde je takovýto zásah podmíněn rozhodnutím soudu. Rozhodnutí soudu vydané jinou osobou než soudcem by mohlo představovat pouze určitou jinou zvláštní formu právní ochrany, byť poskytované v rámci soudního řízení. Nesmělo by jít o výkon pravomoci, která je ústavním pořádkem vyhrazena výlučně soudcům. Současně by muselo být zajištěno, že vydání rozhodnutí bez účasti soudce bude moci být kompenzováno v dalších fázích soudního řízení, jejichž součástí bude i přezkum tohoto rozhodnutí soudcem. V opačném případě by předmětné zákonné oprávnění fakticky nahrazovalo, a nikoli jen doplňovalo, ústavně předpokládaný způsob rozhodování soudů a dotčeným účastníkům by neústavně znemožňovalo výkon jejich základního práva na soudní ochranu.

IX. Ústavnost oprávnění vyššího soudního úředníka rozhodovat o zastavení exekuce

49. Ustanovení § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících ve slovech „je-li exekučním titulem exekutorský zápis nebo notářský zápis“ ve spojení s úvodní větou napadeného ustanovení zakládá oprávnění vyššího soudního úředníka rozhodovat o pověřování soudního exekutora, nařízení výkonu rozhodnutí a exekuce k vymožení peněžitého plnění a jejich zastavení v případech, kdy exekučním titulem není exekutorský zápis nebo notářský zápis. Svěření těchto i jiných úkonů soudu zákonem vyšším soudním úředníkům je opodstatněno tím, že tito tvoří odborný personál soudů, který i jinak zajišťuje soudcům kvalifikovaným způsobem podmínky pro výkon jejich funkce. Jednotlivá soudní řízení vyžadují provedení řady úkonů, jejichž povaha je často jednoduchá nebo formální, a tudíž není věcný důvod, aby je nezbytně vykonávali přímo soudci. Vyšší soudní úředníci by navzdory tomu, že se u nich vyžadují nižší kvalifikační předpoklady než u soudců, měli být odborně způsobilí tyto úkony činit sami pod dohledem soudce. Ostatně, i kdyby takovéto zákonné oprávnění neměli, z podstaty jejich funkce by stejně připravovali uvedené úkony a v tomto ohledu zajišťovali potřebnou podporu soudcům. Z hlediska organizace soudů vytváří tato podpora prostor k tomu, aby se soudci mohli soustředit zejména na rozhodování ve věci samé.

50. Rozsah úkonů soudu, které jsou vykonávány prostřednictvím vyšších soudních úředníků, ale také asistentů soudců, justičních čekatelů, soudních tajemníků či soudních

vykonavatelů, není marginální. V některých soudních agendách, konkrétně při vydávání platebních rozkazů či v exekučních věcech, jde v posledních letech o statisíce rozhodnutí ročně (podrobné statistické přehledy jsou veřejně dostupné prostřednictvím internetové aplikace infoData: http://cslav.justice.cz/InfoData/prehledy-agend.html). Otázka ústavnosti předmětného oprávnění se tak v širších souvislostech významným způsobem dotýká celého současného systému fungování soudnictví, který se s ohledem na rozsah činnosti soudů bez účasti uvedených kvalifikovaných zaměstnanců neobejde. Právě oni ve velké míře přispívají k tomu, že je soudní ochrana v souladu s čl. 38 odst. 2 Listiny poskytována účastníkům řízení bez zbytečných průtahů. Jak naznačilo již vyjádření vlády, srovnatelné řešení lze nalézt i v jiných evropských zemích.

51. Tyto skutečnosti ale samy o sobě nemohou být důvodem prolomení ústavním pořádkem stanovených pravidel výkonu soudní moci. I když jsou vyšší soudní úředníci její součástí, jde o jiné osoby než soudce. S jejich postavením není spojena záruka osobní nezávislosti jako v případě soudců (blíže srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 31/10, body 29 až 35) a k samostatnému výkonu soudní moci nemají ani odpovídající demokratickou legitimitu. Jakákoli rozhodovací pravomoc, která jim je svěřena v rámci soudního řízení, tak musí obstát z hlediska výše uvedených východisek vztahujících se k možnému výkonu rozhodovací činnosti soudu jinou osobou než soudcem. Jen tato hlediska jsou určující pro posouzení ústavnosti jednotlivých oprávnění vyšších soudních úředníků.

52. Ústavní soud se dále zabýval oprávněním vyššího soudního úředníka rozhodovat v některých případech o zastavení výkonu rozhodnutí. Jak bylo uvedeno v části týkající se návrhového oprávnění navrhovatele, napadené ustanovení se podle § 52 odst. 1 exekučního řádu a § 38a občanského soudního řádu vztahuje i na rozhodování o zastavení exekuce. Právě v tomto smyslu má být použito i ve věci, z níž vzešel návrh na zrušení napadeného ustanovení. Vzhledem k tomu, že toto oprávnění vyššího soudního úředníka je na základě napadeného ustanovení vykonáváno jako úkon soudu v rámci soudního řízení, závisí jeho ústavní posouzení z hledisek čl. 81, 82, 90 a 94 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny na zodpovězení dvou otázek: a) zda předmětné oprávnění není vyhrazeno výlučně soudcům, což by znamenalo, že musí být vždy vykonáváno prostřednictvím soudce některým ze způsobů podle čl. 94 Ústavy, a b) zda toto oprávnění nemá za následek, že by soudní řízení jako celek neodpovídalo požadavkům na soudní ochranu plynoucím z ústavního pořádku, zejména čl. 90 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny.

53. K první otázce Ústavní soud uvádí, že rozhodnutí o zastavení výkonu rozhodnutí či exekuce je procesním rozhodnutím, kterým se končí řízení. Z ústavního pořádku nevyplývá, že by rozhodování o zastavení výkonu rozhodnutí nebo exekuce bylo výkonem pravomoci, jež by musela být svěřena vždy výlučně soudcům. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že v závislosti na důvodu zastavení (§ 268 odst. 1 občanského soudního řádu) může mít toto rozhodnutí povahu meritorního rozhodnutí ohledně dalšího trvání práva, k němuž byl nařízen výkon rozhodnutí nebo exekuce (například bude-li sporné, zda vymáhaná pohledávka zanikla splněním dluhu, což si může vyžádat provedení dokazování). K rozhodování ve věci samé totiž dochází zcela přirozeně i při jiných formách právní ochrany, přičemž samotná tato skutečnost není s to vyloučit oprávnění vyšších soudních úředníků.

54. V případě druhé otázky je nutno zdůraznit změny, které doznala zákonná úprava od vydání nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/10. Zákon o vyšších soudních úřednících dnes již vylučuje, aby soudní řízení skončilo rozhodnutím vydaným vyšším soudním úředníkem bez možnosti podat proti tomuto rozhodnutí opravný prostředek, o němž by rozhodoval soudce. Samotným oprávněním vyššího soudního úředníka se tak nevyčerpává funkce soudu při poskytování ochrany právům podle čl. 90 Ústavy ani právo účastníků řízení na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Účastník řízení má vždy možnost podat buď řádný opravný prostředek

(odvolání, odpor, námitky), nebo nepřipouští-li takovýto opravný prostředek zákon, námitky podle § 9 odst. 2 zákona o vyšších soudních úřednících, na jejichž základě předseda senátu napadené rozhodnutí potvrdí nebo změní. V případě rozhodování o zastavení výkonu rozhodnutí nebo exekuce je tak vždy zachována soudní ochrana prostřednictvím rozhodnutí vydaného soudcem některým ze způsobů podle čl. 94 Ústavy.

55. Lze jen dodat, že zákon o vyšších soudních úřednících, jehož relevantní části byly shrnuty výše, sice umožňuje, aby vyšší soudní úředník rozhodl o zastavení výkonu rozhodnutí či exekuce, ten však může tyto či jakékoli jiné úkony soudu vykonávat jen za předpokladu, že předseda senátu nestanoví jinak. Při výkonu svých oprávnění je rovněž vázán pokyny předsedy senátu, který na jeho činnost dohlíží. Právně a skutkově složité věci navíc vyřizuje vždy předseda senátu. Tato omezení vztahující se k provádění úkonů soudu vyšším soudním úředníkem v podstatě posilují prvky soudní ochrany při jeho rozhodování.

56. Uvedené závěry se přiměřeně uplatní i v případě rozhodování vyššího soudního úředníka o pověřování soudního exekutora a nařízení výkonu rozhodnutí nebo exekuce k vymožení peněžitého plnění. Ústavní pořádek nevyhrazuje žádné z těchto procesních rozhodnutí do výlučné pravomoci soudců. Možnost soudní ochrany je plně zajištěna prostřednictvím opravných prostředků, včetně námitek podle § 9 odst. 2 zákona o vyšších soudních úřednících. Lze jen dodat, že toto hodnocení lze vztáhnout i na řadu dalších úkonů vyšších soudních úředníků a v obecné rovině je – v závislosti na konkrétním prováděném úkonu – uplatnitelné i ve vztahu k oprávněním vykonávaným asistenty soudců, justičními čekateli, soudními tajemníky či soudními vykonavateli.

57. Ústavní soud se provedeným výkladem v souladu s § 13 zákona o Ústavním soudu odchyluje od právního názoru vysloveného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/10, že úkony soudu mající povahu rozhodnutí musí provádět vždy soudce svým vlastním jménem a na svou vlastní odpovědnost. Podle tohoto nálezu mohou vyšší soudní úředníci konat samostatně pouze úkony, které nepřekračují jejich pomocnou roli, tedy především úkony jednoduché a rutinní povahy (nález sp. zn. Pl. ÚS 31/10, zejména body 35, 42 a 43). Takto kategorický výklad podle Ústavního soudu nadále není udržitelný. Vychází totiž z nesprávného předpokladu, že rozhodnutí vyššího soudního úředníka ve své podstatě nahrazuje rozhodování soudce, ačkoli podle platného zákona o vyšších soudních úřednících jde o pouhé doplnění soudního řízení umožňující rychlejší projednání věci, které se – na rozdíl od dřívější zákonné úpravy – nikterak nedotýká ústavních požadavků vztahujících se k rozhodování soudů. Jak již bylo opakovaně uvedeno, účastník řízení se může bez ohledu na toto oprávnění vždy domoci soudní ochrany podle čl. 90 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny tím, že jeho věc bude projednána a rozhodnuta nezávislým a nestranným soudcem některým ze způsobů podle čl. 94 Ústavy.

58. Závěrem považuje Ústavní soud za žádoucí poukázat – nad rámec ústavněprávního posouzení – na složitost a obtížnou srozumitelnost § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících. Jde jak o celkovou strukturu tohoto ustanovení, tak o některé nepřesnosti zejména legislativně-technické povahy. V uvedeném ustanovení se bezdůvodně vyskytuje rozdílné pojmosloví, které ovšem označuje srovnatelný procesní postup. Konkrétně jde o slova „rozhodování o nařízení“ a „nařizování“, jež mají stejný význam. Upozornit je třeba i na to, že toto ustanovení zahrnuje do výčtu úkonů soudu, u nichž se použije, nařízení výkonu rozhodnutí i výkonu exekuce, v případě zastavení tak ale činí jen u výkonu rozhodnutí, a to přestože podle § 52 odst. 1 exekučního řádu a § 38a občanského soudního řádu bude použitelné i pro případy zastavení exekuce. Ustanovení § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících je zároveň částečně obsoletní, neboť jím předpokládaná možnost podání odvolání proti návrhu na zastavení exekuce nemůže nastat. Odvolání lze podat nikoli proti návrhu, nýbrž proti rozhodnutí o tomto návrhu. Uvedené nedostatky sice nezpůsobují neurčitost § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících, která by znemožňovala jeho

výklad a použití, bylo by však namístě, aby zákonodárce zvážil jinou formulaci tohoto ustanovení, která by do budoucna jakýkoli prostor pro výkladové pochybnosti odstranila.

X. Závěr

59. Protože Ústavní soud neshledal rozpor § 11 písm. g) zákona o vyšších soudních úřednících ve slovech „je-li exekučním titulem exekutorský zápis nebo notářský zápis“ s čl. 81, 82, 90 a 94 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny, rozhodl podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu o zamítnutí návrhu na zrušení napadeného ustanovení v této části (výrok I). Ve zbytku tento návrh odmítl podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu jako podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou (výrok II).

Č. 142
Kumulace výkonu trestů odnětí svobody
(sp. zn. II. ÚS 4022/18 ze dne 30. července 2019)

Výjimečnost okolností případu (§ 86 odst. 1 trestního zákoníku) může spočívat i v kumulaci výkonů trestů odnětí svobody, která je v celkové výměře nepřiměřená závažnosti spáchané trestné činnosti nebo osobě pachatele.

Namítal-li stěžovatel, že se na něj má vztahovat výjimečný postup předvídaný § 86 odst. 1 trestního zákoníku, a pro tyto své návrhy uváděl konkrétní důvody, pak je z hlediska práva na spravedlivý proces zaručeného v čl. 36 Listiny nepřijatelné, aby obecné soudy pouze obecně odkázaly na nenaplnění podmínek pro výjimečný postup podle § 86 odst. 1 trestního zákoníku a nezabývaly se konkrétní argumentací stěžovatele.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka, soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové a soudce Ludvíka Davida o ústavní stížnosti stěžovatele M. P., t. č. ve Věznici Příbram, P. O. BOX 1, Příbram I, zastoupeného JUDr. Lubošem Průšou, advokátem, se sídlem třída Národní svobody 32/11, Písek, proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích – pobočky v Táboře č. j. 14 To 274/2018-143 ze dne 10. 10. 2018 a proti usnesení Okresního soudu v Písku č. j. 5 T 78/2016-137 ze dne 4. 9. 2018, za účasti Krajského soudu v Českých Budějovicích – pobočky v Táboře a Okresního soudu v Písku jako účastníků řízení a Krajského státního zastupitelství v Českých Budějovicích – pobočky v Táboře a Okresního státního zastupitelství v Písku jako vedlejších účastníků řízení, takto:

I. Usnesením Krajského soudu v Českých Budějovicích – pobočky v Táboře č. j. 14 To 274/2018-143 ze dne 10. 10. 2018 a usnesením Okresního soudu v Písku č. j. 5 T 78/2016-137 ze dne 4. 9. 2018 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I. Předchozí průběh řízení a argumentace stran

1. Stěžovatel ve včasně podané ústavní stížnosti namítá, že v důsledku napadených rozhodnutí bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces zaručené čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobody (dále jen „Listina“).

2. Stěžovatel byl opakovaně odsuzován za trestnou činnost související s jeho závislostí na drogách. Nejdříve byl odsouzen trestním příkazem Okresního soudu v Písku č. j. 2 T 56/2015-31 ze dne 30. 4. 2015 k trestu odnětí svobody v délce 1 roku podmíněně odloženému na zkušební dobu 2 let. Podruhé byl odsouzen rozsudkem Okresního soudu v Písku č. j. 5 T 78/2016-78 ze dne 19. 8. 2016 k trestu odnětí svobody v délce 2,5 roku podmíněně

odloženému na zkušební dobu 2 let. V lednu 2017 byl následně vzat do vazby pro další trestnou činnost, za kterou byl odsouzen rozsudkem Okresního soudu v Písku sp. zn. 2 T 39/2017 ze dne 10. 10. 2017 ve spojení s rozhodnutím o odvolání proti tomuto rozsudku, rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích – pobočky v Táboře č. j. 14 To 61/2018-601 ze dne 21. 3. 2018, k trestu odnětí svobody v délce 3 let, který nebyl podmíněně odložen. Dne 31. 7. 2018 Okresní soud v Písku nařídil výkon prvního trestu odnětí svobody ve věci sp. zn. 2 T 56/2015; proti tomuto usnesení stěžovatel nepodal stížnost, jelikož dle svých slov celkový trest odnětí svobody v délce 4 let považoval za přiměřený vzhledem k tomu „jaké věci vyváděl … aby se poučil, polepšil a mohl se následně pokusit žít život normálního občana“.

3. Stěžovatel však již nesouhlasil s nařízením výkonu v pořadí druhého trestu odnětí svobody v délce 2,5 let, jelikož by měl vykonat kumulovaný trest v délce 6,5 roku, což vzhledem k páchané trestné činnosti, která souvisela zejména s jeho drogovou závislostí, považuje za příliš přísný trest. Navrhoval proto obecným soudům využít výjimečnou možnost ponechání podmíněného odsouzení s dohledem v platnosti za zpřísněných podmínek (§ 86 odst. 1 trestního zákoníku). Ústavní stížností proto napadl usnesení Okresního soudu v Písku, kterým bylo rozhodnuto o vykonání podmíněně odloženého trestu odnětí svobody, a usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích – pobočky v Táboře, které toto usnesení potvrdilo. Okresní soud v napadeném usnesení uvedl, že stěžovatel byl v průběhu zkušební doby odsouzen za zcela totožnou závažnou trestnou činnost, a zdůraznil, že si nevážil trestu, který ještě nebyl přímo spojen s omezením jeho osobní svobody. Krajský soud napadeným usnesením potvrdil usnesení okresního soudu, když rekapituloval trestní minulost stěžovatele, a byť shledal správnou snahu odsouzeného o nápravu, domnívá se, že aby si stěžovatel skutečně uvědomil nevhodnost a nepřijatelnost svého chování, tak je nutné působit trestem represivním. Oba soudy se pak ve svých napadených usneseních jen obecně vyjádřily k tomu, že nebyly shledány výjimečné okolnosti, za kterých by soud mohl ponechat podmíněné odsouzení v platnosti za současného učinění opatření uvedených v § 86 odst. 1 trestního zákoníku; k důvodům, které stěžovatel uváděl, se soudy konkrétně nevyjádřily.

4. Stěžovatel ve své ústavní stížnosti namítá, že soudy měly výjimečně ponechat podmíněné odsouzení stěžovatele v platnosti, zpřísnit podmínky s ním spojené a prodloužit zkušební dobu. Pro toto uvádí šest důvodů, které soudům předkládal od počátku řízení a se kterými se dle jeho názoru v napadených rozhodnutích soudy dostatečně nevypořádaly:

- Trestnou činnost přechovávání a distribuce drog páchal z mladické nerozvážnosti ve věku blízkém věku mladistvých a jednalo se primárně o vzájemnou výpomoc drogově závislých osob, nikoli o organizovanou činnost s účelem dosažení zisku. Částečně měla být tato trestná činnost páchána s cílem splatit dluh osobě, která mu dodávala drogy. Ze své drogové závislosti se v současné době ve výkonu trestu léčí na specializovaném oddělení.
- Trestnou činnost páchal z frustrace ze svých neúspěchů, chlubil se jí, přiznával se k ní a neuvědomoval si následky pokračování v trestné činnosti, nebyl si ani vědom hrozících trestů.
- Pro jeho nápravu by podle něj dostačoval výkon kratšího trestu odnětí svobody než 6,5 roku; naopak takto dlouhý trest je pro něj výrazně demotivující. Dále poukazuje na odlišné tresty uložené jemu a dalším osobám, které byly vyšetřované za obdobné činy, ale v důsledku pomalejšího procesního postupu bylo jejich jednání posouzeno jako pokračování, a byly jim proto uloženy tresty odnětí svobody ve výměře do 2 let.
- Poukazuje na to, že jak jeho rodina, tak i jeho přítelkyně jsou připraveny pomoci při jeho nápravě, což dosvědčily i svojí účastí při projednávání napadených rozhodnutí.
- Nápravný i preventivní účel trestu by podle stěžovatele nejlépe naplnilo, pokud by byla prodloužena zkušební doba na 5 let (v maximální výměře) a současně by mu byla uložena

přiměřená povinnost spočívající v léčení jeho závislosti na drogách a povinnost podrobit se výcviku pro získání potřebné pracovní kvalifikace ve výkonu trestu i po jeho skončení.
- Takto prodloužená pětiletá zkušební doba by měla trvat necelý rok po nejpozdějším vykonání již nařízených trestů odnětí svobody (déle v případě podmíněného propuštění), a plnila by tedy svůj účel.

5. Okresní soud v Písku, Krajský soud v Českých Budějovicích – pobočka v Táboře, Okresní státní zastupitelství v Písku a Krajské státní zastupitelství v Českých Budějovicích – pobočka v Táboře ve svých replikách na ústavní stížnost stěžovatele odkázaly na odůvodnění napadených usnesení, která považují za řádně odůvodněná.

6. Na vyjádření Okresního státního zastupitelství v Písku zareagoval stěžovatel, který se pozastavil nad odkazem na napadená usnesení, jelikož ve veřejném zasedání o nařízení výkonu u Okresního soudu v Písku ze dne 4. 9. 2018 přítomný státní zástupce navrhl, aby nebyl podmíněně odložený trest nařízen, a vyjádřil se, že zcela výjimečně by dostačovalo prodloužení zkušební doby vzhledem k mimořádným okolnostem případu a osoby. Toto potvrzuje protokol o veřejném zasedání ze dne 4. 9. 2018 ve spise sp. zn. 5 T 78/2016, č. listu 135.

II. Hodnocení Ústavního soudu

7. Ústavní soud na základě ústavní stížnosti, spisového materiálu a vyjádření účastníků dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

8. Ústavní soud úvodem připomíná, že jeho úkolem je ochrana ústavnosti, nikoliv „běžné“ zákonnosti (čl. 83 Ústavy České republiky). 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 návrhy stěžovatele týkajícími se možnosti použití výjimečného postupu ponechání podmíněného odsouzení v platnosti, i když stěžovatel zavdal příčinu k nařízení výkonu trestu.

9. Tuto výjimečnost stěžovatel spatřuje mimo jiné v kumulaci (řetězení) výkonů trestů odnětí svobody, ke kterému došlo v důsledku opakovaných uložení podmíněně odložených trestů odnětí svobody, aniž by tyto dříve uložené tresty odnětí svobody byly zohledněny při ukládání dalších trestů. Celková doba výkonu trestu je dle stěžovatele nejen nepřiměřená k závažnosti trestné činnosti, které se dopustil, ale ztěžuje i jeho nápravu a znovuzařazení do společnosti. Taková praxe pak byla opakovaně kritizovaná praxí: předseda Městského soudu v Praze Libor Vávra prohlásil na konferenci „Efektivnost systému trestů“ konané 21. 6. 2019 v Praze o situaci, kdy jsou postupně ukládány podmíněné tresty odnětí svobody, jejichž výkon je posléze v krátkém časovém úseku nařízen, že takové „řetězení trestů je naprostá absurdita“. Soudce Krajského soudu v Českých Budějovicích – pobočky v Táboře Petr Černý poukazoval na „kolotoč ‚přeměn' dříve uložených trestů“ (ČERNÝ, Petr. Facka nebo domluva? Právní prostor [online]. 6. 11. 2018 [citováno 2019-07-22]. Dostupné z: https://www.pravniprostor.cz/nazory/ocima-petra-cerneho/facka-nebo-domluva) a i Institut pro kriminologii a sociální prevenci již před pěti lety zmiňoval kritiku takového řetězení praxí (SCHEINOST, M. a kol. Sankční politika pohledem praxe. Praha: IKSP, 2014, str. 93). Byť v projednávaném případě stěžovatele se jedná primárně o nařízení výkonu podmíněně odložených trestů odnětí svobody po uložení nepodmíněného trestu odnětí svobody, tento problém se neomezuje jen na podmíněně odložené tresty odnětí svobody, ale vztahuje se vůči všem trestům.

10. Podle dosavadní nálezové judikatury Ústavního soudu k rozhodování obecných soudů o podmíněném odsouzení má odsouzený právo, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům v souladu s čl. 38 odst. 2

Listiny [nález sp. zn. I. ÚS 574/05 ze dne 30. 5. 2006 (N 109/41 SbNU 357)]. Z ustanovení § 330 trestního řádu, který upravuje proces rozhodování o podmíněně odloženém trestu odnětí svobody, lze dovodit, že povinnost soudu postupovat tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci (§ 2 odst. 5 trestního řádu), se vztahuje na celé trestní řízení, tedy též na rozhodování o tom, zda se podmíněně odsouzený ve zkušební době osvědčil [nález sp. zn. II. ÚS 222/07 ze dne 26. 4. 2007 (N 72/45 SbNU 143)]. Ústavní soud také judikoval, že rozhodnutí o nařízení výkonu podmíněně odloženého trestu odnětí svobody nelze doručit náhradním způsobem [nález sp. zn. I. ÚS 1760/16 ze dne 20. června 2017 (N 102/85 SbNU 705), body 17–20, a nález sp. zn. III. ÚS 3026/16 ze dne 18. 11. 2016 (N 216/83 SbNU 409), část IV. b)] a že při rozhodování o nařízení výkonu podmíněně odloženého trestu odnětí svobody je nutné naplnit nejen požadavky kladené čl. 38 odst. 2 Listiny, ale i čl. 40 odst. 2 Listiny, který zakotvuje požadavek presumpce neviny [nález sp. zn. I. ÚS 1202/17 (N 151/86 SbNU 527) ze dne 15. 8. 2017, bod 12].

11. Nelze opominout, že v případě stěžovatele se jedná o rozhodování o jeho osobní svobodě. Ústavní soud opakovaně judikuje (byť primárně v kontextu rozhodování o vazbě, ale i při rozhodování o nařízení výkonu podmíněně odloženého trestu odnětí svobody), že při rozhodování o omezení osobní svobody se má postupovat maximálně šetrně k právům obviněných [nález sp. zn. I. ÚS 1115/09 ze dne 15. 4. 2010 (N 85/57 SbNU 137), nález sp. zn. I. ÚS 303/01 ze dne 23. 10. 2001 (N 156/24 SbNU 149), nález sp. zn. II. ÚS 198/04 ze dne 20. 5. 2004 (N 73/33 SbNU 225), nález sp. zn. I. ÚS 1202/17 ze dne 15. 8. 2017, bod 33]. Má-li být v důsledku rozhodnutí soudu osoba omezena na osobní svobodě, musí toto rozhodnutí splňovat všechny standardy kladené na takové rozhodnutí.

12. Pokud podmíněně odsouzený ve zkušební době nevedl řádný život, popřípadě nevyhověl uloženým podmínkám, soud rozhodne, že se trest vykoná. Výjimečně může nicméně i v takovém případě vzhledem k okolnostem případu a osobě odsouzeného ponechat podmíněné odsouzení v platnosti a stanovit nad odsouzeným dohled, prodloužit zkušební dobu nejvýše o dvě léta, přičemž celková délka zkušební doby nesmí být delší než pět let, nebo stanovit přiměřená omezení a přiměřené povinnosti (§ 86 odst. 1 trestního zákoníku, obdobně § 83 odst. 1 trestního zákoníku). Zákon tak dává soudu možnost reagovat na nepřiměřenou přísnost, pokud by nařízení výkonu trestu odnětí svobody nebylo v souladu s účely trestního práva; vzhledem k široké formulaci tohoto zákonného ustanovení lze případnou výjimečnost hledat jak v osobě pachatele, tak v jiných okolnostech případu.

13. Stěžovatel je názoru, že jeho případ je výjimečný, a zároveň namítá, že s jeho rozsáhlou argumentací o této výjimečnosti se soudy dostatečně nevypořádaly, neboť pouze odkázaly na jeho předchozí trestnou činnost. Ústavní soud proto nejdříve z obecného hlediska posoudil typovou výjimečnost situace, ve které se stěžovatel nachází, a její podřaditelnost pod ustanovení § 86 trestního zákoníku. Vzhledem k shledání takové typové situace potenciálně odůvodňující výjimečný postup předvídaný v § 86 odst. 1 trestního zákoníku se Ústavní soud následně zabýval odůvodněním napadených usnesení.

II.A. Výjimečnost způsobená kumulací výkonů trestů odnětí svobody

14. Situace, ve které se stěžovatel nachází, je způsobena kumulací výkonů trestů odnětí svobody, jelikož zákonodárce výslovně nezmiňuje možnost přihlédnout k dříve uloženým, dosud nevykonaným trestům při ukládání nového trestu za trestné činy spáchané poté, co byl soudem prvního stupně vyhlášen odsuzující rozsudek za jiné pachatelovy trestné činy (srov. část první hlavu V díl 2 oddíl 1 trestního zákoníku). Pokud bylo pachateli uloženo několik trestů, které nebyly vykonány, pak tyto tresty budou vykonávány postupně a bude docházet ke kumulaci výkonů trestů odnětí svobody. Tato kumulace vede k dlouhým výkonům trestů odnětí svobody, zejména pokud je pachateli nejdříve uloženo – jako v případě stěžovatele – několik podmíněně odložených trestů odnětí svobody, jejichž výkon je následně nařízen.

15. Trestní zákoník odlišuje ukládání trestů za souběh (páchání trestné činnosti do okamžiku vyhlášení prvostupňového odsuzujícího rozsudku) a za recidivu (páchání trestné činnosti po takovém vyhlášení). Česká trestněprávní doktrína pak odlišuje navíc pravou a nepravou (či zdánlivou) recidivu, pokud k ní došlo v době mezi vyhlášením a právní mocí odsuzujícího rozsudku. Z hlediska trestání recidivy se však nijak nerozlišuje mezi ukládáním trestů poté, co byly dříve uložené tresty vykonané, a pokud nebyly; ke směšování těchto dvou situací však trestní zákoník nepřistupuje s jasným teoretickým základem. V důvodové zprávě k trestnímu zákoníku není tato skutečnost nijak rozebrána či odůvodněna (srov. Důvodová zpráva k trestnímu zákoníku, 2009, dostupná z: http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=26247&pdf=1, s. 219) a podobně mlčí i významná část odborné literatury včetně komentářů a učebnic [AUGUSTINOVÁ, Pavla. § 43. In: Antonín DRAŠTÍK, Robert FREMR, Tomáš DURDÍK, Miroslav RŮŽIČKA a Alexander SOTOLÁŘ (eds.). Trestní zákoník (č. 40/2009 Sb.) – Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 350–366; JELÍNEK, Jiří (ed.). Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 7. vyd. Praha: Leges, 2017, s. 336; PÚRY, František. § 43. In: Pavel ŠÁMAL (ed.). Trestní zákoník. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 581–619; ŠÁMAL, Pavel, NOVOTNÝ, Oto a GŘIVNA, Tomáš (eds.). Trestní právo hmotné. 8. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 274].

16. Jediným důvodem, proč někteří autoři považují situace, kdy pachatel ještě nevykonal dříve uložené tresty, a případy, kdy již k jejich výkonu došlo, za typově shodné, je, že vyhlášením rozsudku byl takový pachatel již dříve varován [POLÁŠEK, Vladimír. Ukladanie trestu pri súbehu trestných činov podľa československého trestného práva. Bratislava: SAV, 1962, s. 196–197; TOLAR, Jan. Trest úhrnný a souhrnný. Praha: ČSAV, 1963, s. 123; KRATOCHVÍL, Vladimír (ed.). Trestní právo hmotné. Obecná část. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 406; SOLNAŘ, Vladimír a VANDUCHOVÁ, Marie. Tresty a ochranná opatření. In: Vladimír SOLNAŘ, Jaroslav FENYK, Dagmar CÍSAŘOVÁ a Marie VANDUCHOVÁ. Systém českého trestního práva. Praha: Novatrix, 2009, str. 205].

17. Vyhlášení rozsudku však nehraje samo o sobě natolik zásadní roli z hlediska varování pachatele. Naopak, v současnosti v zahraniční odborné literatuře panuje konsensus, že komunikace sdělení morálního odsouzení (tedy varování) spočívá zejména v tzv. „hard treatment“, tedy ve výkonu trestu: Ten totiž zprávu o morálním odsouzení znásobuje a rozlišuje různě závažná morální odsouzení. Obdobně i odborná zahraniční literatura zabývající se trestáním za souběh opakovaně uvádí jako znak rozlišování souběhu a recidivy nejen uložení, ale i vykonání trestu. Morální odsouzení je tak plně komunikováno až vykonáním trestu (tedy poté, co bylo na odsouzeného plně působeno trestem), přičemž následně záleží primárně na propuštěném, aby dále určoval směr svého života [VON HIRSCH, Andreas. Deserved Criminal Sentences. Oxford: Hart Publishing, 2017, s. 53; CANTON, Rob. Censure, Dialogue and Reconciliation. In: Antje DU BOIS-PEDAIN a Anthony E BOTTOMS (eds.). Penal Censure: Engagements Within and Beyond Desert Theory. Oxford: Hart Publishing, 2019, s. 253–275; DUFF, R. A. Penal Communications: Recent Work in the Philosophy of Punishment. Crime and Justice. 1996, 20, 1–97; HAMPTON, John. The Moral Education Theory of Punishment. Philosophy & Public Affairs. 1984, 13(3), 208–238; KLEINIG, John. The Architecture of Censure. In: Antje DU BOIS--PEDAIN a Anthony E. BOTTOMS (eds.) Penal Censure: Engagements Within and Beyond Desert Theory. Oxford: Hart Publishing, 2019, s. 3–17; NARAYAN, Uma. Appropriate responses and preventive benefits: Justifying censure and hard treatment in legal punishment. Oxford Journal of Legal Studies. 1993, 13(2), 166–182; VON HIRSCH, Andreas. Censure and Hard Treatment in the General Justification for Punishment: A Reconceptualisation of Desert-oriented Penal Theory. In: Antje DU BOIS-PEDAIN a Anthony E BOTTOMS (eds.). Penal Censure: Engagements Within and Beyond Desert Theory. Oxford: Hart Publishing,

2019, s. 87–92; BOTTOMS, Anthony E. Exploring an Institutionalist and Post-Desert Theoretical Approach to Multiple-Offense Sentencing. In: Jesper RYBERG, Julian V. ROBERTS a Jan W. DE KEIJSER (eds.). Sentencing Multiple Crimes. Oxford: Oxford University Press, 2018, s. 31–56; FRASE, Richard S. Principles and Procedures for Sentencing of Multiple Current Offenses. In: Jesper RYBERG, Julian V. ROBERTS a Jan W. DE KEIJSER (eds.). Sentencing Multiple Crimes. Oxford: Oxford University Press, 2018, s. 189–210; LIPPKE, Richard L. Retributive Sentencing, Multiple Offenders, and Bulk Discounts. In: Mark D. WHITE (ed.). Retributivism: Essays on Theory and Policy. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 212–228; ROBERTS, Julian V. a Jan W. DE KEIJSER. Sentencing the Multiple-Conviction Offender: Diminished Culpability for Related Criminal Conduct. In: Jesper RYBERG, Julian V. ROBERTS a Jan W. DE KEIJSER (eds.). Sentencing Multiple Crimes. Oxford: Oxford University Press, 2018, s. 137–162; RYBERG, Jesper. Retributivism and Multiple Offending. Res Publica. 2005, 11(3), 213–233; VON HIRSCH, Andreas. Multiple-Offense Sentencing: Some Additional Thoughts. In: Jesper RYBERG, Julian V. ROBERTS a Jan W. DE KEIJSER (eds.). Sentencing Multiple Crimes. Oxford: Oxford University Press, 2018, s. 183–188].

18. Příkladem nízké odrazující role vyhlášení rozsudku je i případ stěžovatele, který ve své ústavní stížnosti uvádí, že byl „duševně nevyspělý, myslel si, že je to vše jen hra a že se mu nemůže nic stát, neznal následky pokračování v trestné činnosti po pravomocném odsouzení, neznal výši zpřísněných trestů za přechovávání drog při recidivě, nedokázal si představit, že za tuto činnost by mohl dostat mnohaletý trest vězení“. Dle své výpovědi na něj začal pozitivně působit právě až výkon trestu, resp. vazby. V takovém kontextu je nicméně namístě se i ptát, zda bylo vhodné již v počátku uložit podmíněně odložený trest odnětí svobody (navíc trestním příkazem) za drogovou trestnou činnost či zda by bývalo vhodnější uložit takové tresty a stanovit přiměřená omezení a přiměřené povinnosti, které by byly individualizované vzhledem k pachatelovým potřebám a rizikům a zároveň by reflektovaly závažnost jeho jednání.

19. Pokud zákon nevyžaduje, aby soudy při ukládání trestů zohledňovaly dříve uložené, dosud nevykonané tresty odnětí svobody, délka výkonu všech trestů odnětí svobody může být nepřiměřená buď spáchané trestné činnosti, nebo trestné činnosti spáchané ostatními, kteří však nebyli mezitím odsouzeni. Může tak dojít k výkonu trestu, který je výrazně citelnější, než je nutné, popř. dostačující (obdobně § 38 odst. 2 trestního zákoníku), popř. nepřiměřeně dlouhý trest může odsouzeného zdrtit nebo mu silně znemožnit možnost jeho nápravy a mravního prozření [ASHWORTH, Andrew. Sentencing and Criminal Justice. 5. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, s. 273; THOMAS, David. Principles of Sentencing: The Sentencing Policy of the Court of Appeal Criminal Division. London: Heinemann, 1979, s. 9–10; TONRY, Michael. Solving the Multiple-Offense Paradox. In: Jesper RYBERG, Julian V. ROBERTS a Jan W. DE KEIJSER (eds.). Sentencing Multiple Crimes. Oxford: Oxford University Press, 2018, s. 241–265; LIPPKE, Richard L. Parsimony and the Sentencing of Multiple Offenders. In: Jesper RYBERG, Julian V. ROBERTS a Jan W. DE KEIJSER (eds.). Sentencing Multiple Crimes. Oxford: Oxford University Press, 2018, s. 95–112].

20. Popsané závěry jsou přiléhavé i na případ stěžovatele, který zmiňuje, že dle jeho názoru byly ostatním, kteří páchali obdobnou trestnou činnost jako on, uloženy tresty odnětí svobody ve výměře do dvou let, byť on by měl v důsledku jiného procesního přístupu (a z něho pramenícího opakovaného odsouzení) vykonat trest v celkové výměře šest a půl roku. Tuto kumulaci přičítá i rychlosti řízení, ke které dle jeho vyjádření v ústavní stížnosti přispěli i jeho rodiče, „kteří už nevěděli, co s ním a s jeho závislostí, chtěli mu pomoci, a tak aktivně spolupracovali s policií, aby dostal co nejdříve tresty, které by jej od této činnosti odradily“. Celková nařízená doba výkonu trestu odnětí svobody se pohybuje v horní polovině

zákonné sazby za nejzávažnější trestnou činnost, které se dopustil, což dle jeho názoru neodpovídá společenské nebezpečnosti jeho jednání.

21. Stěžejním důvodem, proč je problematické, že soudy nezohledňují dříve uložené a dosud nevykonané tresty při ukládání nového trestu, je, že v takovém případě soudy mohou jen velmi těžko individualizovat trest do takové míry, aby mohl mít vliv na pachatele. Případ stěžovatele je toho příkladem, po uložení dvou podmíněně odložených trestů odnětí svobody mu byl uložen nepodmíněný trest odnětí svobody ve výměře tří let. Soud při jeho ukládání vzal výslovně v potaz doznání obžalovaného a to, že je osobou blízkou věku mladistvému a že má vhodné rodinné zázemí, se kterým zůstává v kontaktu (rozsudek Okresního soudu v Písku č. j. 5 T 78/2016-115 ze dne 10. 10. 2017, str. 6). Ve svém odůvodnění se okresní soud nijak nezabýval otázkou nařízení dříve uložených podmíněně odložených trestů odnětí svobody, a nelze tedy předpokládat, že by je zohlednil. Přesto Krajský soud v Českých Budějovicích – pobočka v Táboře v usnesení, kterým zamítl odvolání stěžovatele vůči tomuto rozsudku, bez jakéhokoli podkladu uvádí, že okresní soud „nepochybně přihlédl k vysoce pravděpodobné přeměně dvou dříve uložených podmíněných trestů na tresty nepodmíněné“ (usnesení sp. zn. 14 To 61/2018 ze dne 21. 3. 2018). I pokud by okresní soud skutečně rozhodl v souladu s domněnkou krajského soudu, tak okresní soud měl jen velmi omezenou možnost, jak přizpůsobit celkovou dobu výkonu trestu stěžovateli. Celková výměra dříve uložených podmíněně odložených trestů odnětí svobody již totiž činila tři a půl roku a dolní hranice trestní sazby za stěžovatelem spáchaný trestný čin (§ 283 odst. 2 trestního zákoníku) činila 2 roky. Možnosti individualizace (odhlédne-li Ústavní soud od možnosti mimořádného snížení trestu odnětí svobody podle § 58 trestního zákoníku, u které není zjevné, zda může být v takovém případě použita) tak byly velmi výrazně omezené [k individualizaci trestů v judikatuře Ústavního soudu viz nález sp. zn. I. ÚS 1202/17 ze dne 15. 8. 2017, zejména body 19–25, či nález sp. zn. I. ÚS 356/16 ze dne 17. 3. 2016 (N 46/80 SbNU 561), body 19–21]. Pro naplnění účelů nápravy, ale i jakýchkoli jiných relativních účelů trestů (k nim více usnesení sp. zn. I. ÚS 1010/15 ze dne 11. 2. 2016, zejména bod 30) je klíčové, v jaké celkové výměře bude nařízen výkon trestu odnětí svobody, nikoli jaký trest byl uložen jednotlivými rozhodnutími. Za současného právního stavu je proto velmi obtížné snažit se o nápravu, odrazení či inkapacitaci pachatele, kterému je ukládán trest, a který přitom dosud nevykonal dříve uložené tresty. Takový odsouzený totiž nevykonává trest individualizovaný vzhledem k jeho potřebám a rizikům. Toto dokládá i argumentace stěžovatele, že takto dlouhý trest odnětí svobody je pro něj demotivující a není nutný pro jeho nápravu.

22. Situace, ve které se stěžovatel nachází, je v mnohém problematická. Popsaná právní úprava nezabraňuje nepřiměřeně dlouhým výkonům trestů odnětí svobody a neumožňuje individualizaci trestů vzhledem k osobě pachatele. Byť je vyhlášení rozsudku skutečností, která může opodstatňovat určité (ve vybraných případech i výrazné) zpřísnění trestu v důsledku toho, že pachatel byl do určité míry skutečně varován, vyhlášení rozsudku samo o sobě, jak již bylo výše uvedeno, není tou dostatečně silnou skutečností opodstatňující ukládání trestů nezávisle na dříve uložených, dosud nevykonaných trestech. Toto potvrzuje i zahraniční zkušenost, dříve uložené, dosud nevykonané tresty mohou soudy zohlednit např. ve Švédsku, Litvě, Finsku, Slovinsku, Chorvatsku, Rusku či Srbsku. Ústavní soud respektuje možnost zákonodárce definovat trestní politiku a nastavit pravidla pro ukládání trestů, která v sobě obnáší i definici souběhu, recidivy a ustanovení týkajících se ukládání trestů v takových případech. V tomto případě však zjevně nešlo o úmysl zákonodárce, ale o problematickou praxi spočívající v kumulaci výkonů trestů odnětí svobody, jejichž celková délka může být nepřiměřená k závažnosti jednání a silně ztěžuje individualizaci při ukládání trestů. Na základě všech těchto důvodů Ústavní soud došel k závěru, že výjimečnost okolností případu (§ 86 odst. 1 trestního zákoníku) může spočívat i v kumulaci výkonů trestů odnětí

svobody, která je v celkové výměře nepřiměřená závažnosti spáchané trestné činnosti nebo případně osobě pachatele.

23. Nakonec, byť je výkon nepodmíněného trestu odnětí svobody po výraznou většinu (i prodloužené) zkušební doby významným faktorem svědčícím pro nařízení výkonu podmíněně odloženého trestu odnětí svobody, není nezbytně nutné, aby k nařízení výkonu v takovém případě skutečně došlo. Naopak efektivněji může v takovém případě zapůsobit stanovení přiměřených omezení a povinností směřujících k vedení řádného života, které by bylo možné realizovat i ve výkonu trestu odnětí svobody; takové řešení naplňuje vybrané účely trestů a reaguje na trestnou činnost pachatele bez toho, aby mu byly ukládány tresty nepřiměřené k závažnosti jím spáchané trestné činnosti. V případě stěžovatele, osoby zápasící se závislostí, lze teoreticky uvažovat, jak sám navrhoval, např. o stanovení povinnosti týkající se léčení závislosti a neužívání omamných a návykových látek, což by bylo průběžně testováno, získání pracovní kvalifikace, případně stanovení podmínek pro vedení života po (podmíněném) propuštění. Průběžné kontrolování dodržování soudem případně uložené povinnosti neužívat omamné a návykové látky ve výkonu trestu odnětí svobody může být efektivní, a to zejména s přihlédnutím k poznatkům o možné dostupnosti a užívání omamných a návykových látek v českých věznicích (GROHMANNOVÁ, K. Užívání návykových látek a hraní hazardních her ve vězeňské populaci ČR. Zaostřeno na drogy, 2017, č. 6, 1–15).

II.B. Odůvodnění napadených usnesení

24. Vzhledem k tomu, že výjimečnost okolností případu (§ 86 odst. 1 trestního zákoníku) může spočívat i v kumulaci výkonů trestů odnětí svobody, která je v celkové výměře nepřiměřená závažnosti spáchané trestné činnosti nebo osobě pachatele, se Ústavní soud následně zabýval odůvodněním napadených usnesení ohledně této otázky. Stěžovatel ve svém písemném vyjádření ze dne 3. 9. 2018 (návrhu na ponechání podmíněného odsouzení v platnosti) uvedl, že žádá o užití výjimečného postupu ponechání podmíněného odsouzení v platnosti podle § 86 odst. 1 trestního zákoníku, přičemž detailně rozvedl, v čem spatřuje důvody pro tuto výjimečnost; Ústavní soud je rekapituloval v bodu 4 tohoto nálezu. Tyto důvody přednesl i v rámci veřejného zasedání, přičemž s jeho návrhem souhlasil i státní zástupce, který dle protokolu navrhl, aby „soud zcela výjimečně prodloužil zkušební dobu podmíněného odsouzení“ (str. 3).

25. Okresní soud však v napadeném usnesení jen uvedl, že si stěžovatel v minulosti „nevážil trestu … který ještě nebyl přímo spojen s omezením jeho osobní svobody“ (bod 6) a bez bližšího odůvodnění zmínil, že „neshledal výjimečné okolnosti k tomu, aby bylo odsouzenému ponecháno podmíněné odsouzení v platnosti“ (bod 7). Ke konkrétním argumentům vznášeným stěžovatelem se však nevyjádřil.

26. Stěžovatel podal proti napadenému usnesení okresního soudu stížnost, kterou zamítl krajský soud napadeným usnesením, ve kterém zejména rozsáhle rekapituloval trestní minulost stěžovatele (bod 7). Dále zmínil, že „jakkoli krajský soud kvituje přístup odsouzeného … na odsouzeného je nutno působit trestem represivním … když možnost nápravy na svobodě mu byla již dvakrát ponechána a této nevyužil“ (bod 8), což krajský soud zdůraznil, byť stěžovatel ve svém podání neargumentoval, že na něj nemá být působeno represivním trestem odnětí svobody – naopak takový trest ve čtyřleté výměře dle svých slov přijal a z tohoto důvodu i proti němu nepodal stížnost. Dále krajský soud uvedl, že nebyly shledány takové okolnosti případu, aby bylo možné ponechat v platnosti podmíněné odsouzení, „když uvědomění si nevhodnosti svého jednání je základním účelem výkonu trestu. Řádný výkon trestu a viditelná snaha odsouzeného po nápravě mu tak může být nápomocna co do rozhodování soudu o jeho případném podmíněném propuštění z výkonu trestu odnětí svobody“ (bod 8). Výjimečností případu, kterou stěžovatel opakovaně zmiňoval, ani jeho konkrétními argumenty se tedy ani krajský soud konkrétně nezabýval.

27. Ústavní soud opakovaně judikuje, že pokud soudy nereagují na podstatné námitky účastníků a předmětná rozhodnutí nejsou dostatečně odůvodněna, pak dochází k porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Požadavek náležitého odůvodnění soudního rozhodnutí je totiž úzce spojen s principy právní jistoty a předvídatelnosti práva; pouze kvalitně odůvodňovaná rozhodnutí omezují prostor pro případnou svévoli [nález sp. zn. III. ÚS 84/94 ze dne 20. 6. 1995 (N 34/3 SbNU 257)] a zajišťují i podobné posuzování podobných případů [nález sp. zn. II. ÚS 1189/15 ze dne 13. 12. 2016 (N 240/83 SbNU 739) či nález sp. zn. II. ÚS 482/18 ze dne 28. 11. 2018 (N 195/91 SbNU 411), bod 21]. Tento požadavek je o to naléhavější za situace, kdy právní úprava, na jejímž základě se rozhoduje, je tvořena obecnými principy, což platí i v případě rozhodnutí o nařízení či ponechání v platnosti podmíněně odloženého trestu odnětí svobody. Požadavek řádného odůvodnění soudního rozhodnutí má v právním státě i několik dalších účelů: slouží k omezení či vyloučení libovůle a seznámení účastníků řízení s důvody, na kterých soud založil své rozhodnutí, a tedy zvýšení přesvědčivosti rozhodnutí [nález sp. zn. I. ÚS 3755/17 ze dne 15. 8. 2018 (N 135/90 SbNU 227), bod 21; nález sp. zn. III. ÚS 176/96 ze dne 26. 9. 1996 (N 89/6 SbNU 151)], zvyšuje kontrolovatelnost soudního rozhodování veřejností a koreluje s právem účastníků řízení přednášet návrhy, argumenty a námitky, v důsledku čehož vytváří předpoklad pro účinné uplatňování opravných prostředků, které má účastník řízení k dispozici (viz KMEC, J. Právo na spravedlivý proces (čl. 6 EÚLP). In KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 757–758). Jednoduše řečeno, v právním státě „je nepřípustné, aby se stát dopouštěl zásahů do práv jednotlivce bez toho, [aby] tento zásah odůvodnil, resp. bez toho, [aby] jednotlivce seznámil s jeho logickým a spravedlnosti odpovídajícím právním základem“ [POSPÍŠIL, I. Právo na spravedlivý proces (čl. 36). In WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, str. 743].

28. Namítal-li stěžovatel, že se na něj má vztahovat výjimečný postup předvídaný § 86 odst. 1 trestního zákoníku, a pro tyto své návrhy uváděl konkrétní důvody, pak je z hlediska práva na spravedlivý proces zaručeného v čl. 36 Listiny nepřijatelné, aby obecné soudy pouze obecně odkázaly na nenaplnění podmínek pro výjimečný postup podle § 86 odst. 1 trestního zákoníku a nezabývaly se konkrétní argumentací stěžovatele. Porušení práva na spravedlivý proces pak spočívá v tom, že napadená usnesení nebyla řádně, přesvědčivě a logicky odůvodněna.

III. Závěr

29. V novém řízení se obecné soudy budou muset vypořádat s argumentací stěžovatele vzhledem k jím tvrzené existenci okolností podmiňujících výjimečné ponechání podmíněného odsouzení v platnosti podle § 86 odst. 1 trestního zákoníku. Budou si přitom povinny odpovědět na otázku, zda kumulace výkonů dříve nařízených či uložených trestů odnětí svobody ve spojení s osobou stěžovatele opodstatňuje použití takového institutu, a přitom respektovat nosné důvody tohoto nálezu, zejména to, že nepřiměřená kumulace výkonů trestů odnětí svobody může být obecně důvodem pro využití výjimečného postupu podle § 86 odst. 1 věty druhé trestního zákoníku.

30. Protože napadenými usneseními 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 č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a podle § 82 odst. 3 písm. a) tohoto zákona zrušil napadená rozhodnutí Okresního soudu v Písku a Krajského soudu v Českých Budějovicích – pobočky v Táboře.

Č. 143
Zpoplatnění podání odvolání v řízení o náhradě škody nebo jiné újmy podle zákona č. 82/1998 Sb.
(sp. zn. III. ÚS 177/19 ze dne 30. července 2019)

Ze zákona České národní rady č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v části, která byla novelizována zákonem č. 296/2017 Sb., nelze dovodit oprávnění státu závažně a nadměrně ztížit 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 zákonnosti 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.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Josefa Fialy a soudců Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatele Mgr. Zdeňka Pokorného, advokáta, sídlem Anenská 8/8, Brno, proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. prosince 2018 č. j. 44 Co 403/2018-54 a s ní spojeném návrhu na zrušení 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, za účasti Krajského soudu v Brně jako účastníka řízení a České republiky – Ministerstva spravedlnosti, sídlem Vyšehradská 427/16, Praha 2 – Nové Město, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 5. prosince 2018 č. j. 44 Co 403/2018--54 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu a vlastnické právo podle čl. 36 odst. 1 a čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. prosince 2018 č. j. 44 Co 403/2018--54 se ruší.

III. Návrh na zrušení 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, se 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 stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, a to pro porušení

čl. 95 odst. 1 Ústavy, čl. 4 odst. 1, čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jakož i čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

2. S ústavní stížností stěžovatel spojil podle § 74 zákona o Ústavním soudu návrh, aby Ústavní soud zrušil body 6 a 13 v čl. V 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, (dále jen „zákon č. 296/2017 Sb.“).

3. Z ústavní stížnosti a z napadeného rozhodnutí se podává, že usnesením Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 5. 12. 2018 č. j. 44 Co 403/2018-54 byl v řízení o zaplacení 78 164 Kč s příslušenstvím [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)] zamítnut návrh stěžovatele jako žalobce na vrácení soudního poplatku z odvolání. Krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že při jednání dne 5. 12. 2018 stěžovatel podal návrh na vrácení zaplaceného soudního poplatku z odvolání ve výši 2 000 Kč s tím, že tento poplatek zaplatil neoprávněně. Krajský soud jako soud poplatkový a příslušný k rozhodnutí o vrácení poplatku podle § 3 odst. 2 a § 9 odst. 2 zákona České národní rady č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o soudních poplatcích“) [neboť poplatek z odvolání sám vyměřil] dospěl k závěru, že nejsou dány důvody pro vrácení poplatku, neboť odvolání v dané věci bylo podáno po účinnosti novely zákona o soudních poplatcích – zákona č. 296/2017 Sb., kterým byla do sazebníku soudních poplatků vložena nová položka 8a, dle které se 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 vybere soudní poplatek ve výši 2 000 Kč. Krajský soud dále uvedl, že pojem „návrh na zahájení řízení“ je třeba z pohledu zákona o soudních poplatcích vykládat tak, že za řízení je považováno jak řízení o žalobě, tak řízení o odvolání či dovolání (viz § 4 odst. 1 zákona o soudních poplatcích). Odvolací řízení bylo zahájeno po účinnosti zákona č. 296/2017 Sb., tj. po 30. 9. 2017, a proto byl poplatek již podle novelizovaného znění zákona o soudních poplatcích vyměřen správně.

II. Argumentace stěžovatele

4. V ústavní stížnosti stěžovatel namítá, že krajský soud se dopustil nepřípustné svévole, protože použil zákonnou úpravu způsobem extrémně rozporným s jejím obsahem. Stěžovatel uvádí, že krajský soud mu určil povinnost zaplatit soudní poplatek, přestože tato povinnost není v zákoně stanovena.

5. Stěžovatel uvádí, že napadenými ustanoveními zákona č. 296/2017 Sb. došlo ke zrušení osvobození řízení ve věcech náhrady škody vůči státu od placení soudních poplatků. Poukazuje na to, že v jeho věci došlo k zahájení řízení přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, a krajský soud měl proto použít zákon o soudních poplatcích ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 296/2017 Sb. a proto měl být stěžovatel osvobozen od povinnosti platit soudní poplatek. Stěžovatel se domnívá, že výklad zákona a jeho přechodných ustanovení byl krajským soudem proveden nesprávně a byl nedostatečně odůvodněn.

6. Stěžovatel dále uvádí, že použitím čl. V bodů 6 a 13 zákona č. 296/2017 Sb. nastala skutečnost, která je předmětem této ústavní stížnosti, přičemž stěžovatel má za to, že uvedené body jsou v rozporu s ústavním pořádkem. Proto podává dle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) spolu s ústavní stížností návrh na zrušení uvedených ustanovení zákona č. 296/2017 Sb. Stěžovatel

poukazuje na to, že „namísto toho, aby byla přijímána opatření vedoucí k aktivnímu zlepšení fungování soudnictví, v daném případě zejména k jeho efektivnímu zrychlení, ustanovení navrhované ke zrušení je jednostranným, nepatřičným omezením (či minimálně výrazným ztížením) již tak nelehkých možností poškozených stěžovatelů domáhat se odškodnění, které jim zaručuje čl. 36 odst. 3 Listiny“.

III. Vyjádření vedlejší účastnice řízení

7. Pro posouzení důvodnosti ústavní stížnosti si Ústavní soud vyžádal spis vedený u krajského soudu pod sp. zn. 44 Co 403/2018, jakož i vyjádření tohoto soudu k posuzované věci. Dále si Ústavní soud vyžádal vyjádření vedlejší účastnice řízení.

8. Krajský soud se k ústavní stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřil.

9. Vedlejší účastnice se ve svém vyjádření, Ústavnímu soudu doručeném dne 9. 7. 2019, nejprve obecně vyjádřila k návrhu a k vývoji napadených ustanovení, poté se zabývala posouzením jejich souladu s ústavním pořádkem a judikaturou Ústavního soudu ve světle argumentů stěžovatele, dále posuzovala předmětnou problematiku pohledem Úmluvy a závěrem shrnula, že zákonem zavedené změny, které zrušují věcné osvobození od soudního poplatku v řízeních ve věcech náhrady škody nebo jiné újmy způsobené při výkonu veřejné moci a současně za tento druh řízení zavádějí poplatek ve výši 2 000 Kč, jsou v souladu s ústavním pořádkem. Vedlejší účastnice poukázala na to, že smyslem této legislativní změny bylo zamezit podávání zneužívajících žalob, které neúměrně zatěžovaly soudy a ve svém důsledku se negativně projevovaly při ochraně skutečně dotčených osob. Soulad poplatku s ústavním pořádkem dokládá judikatura Ústavního soudu, která omezení práva na přístup k soudu soudním poplatkem připouští, přičemž podmínky a výše soudního poplatku odpovídají sledovaným kritériím. Vedlejší účastnice uvedla, že poplatek je toliko symbolický, tudíž nemůže zasáhnout do podstaty práva na přístup k soudu. Cíl, kterým je zamezení zneužívání odškodňovacích řízení, byl posouzen jako legitimní a přijaté opatření je možné považovat za proporcionální. Poplatek a jeho symbolická výše jsou současně v souladu s dlouhodobou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, která potvrzuje, že soudní poplatky mohou být za vymezených podmínek stanoveny i v kompenzačních řízeních proti státu. Zároveň z rozhodovací praxe uvedeného soudu vyplývá, že zákonodárcem zvolené opatření sledující omezení šikanózních žalob není neobvyklé ani ze srovnávacího hlediska. S ohledem na výše uvedené vedlejší účastnice navrhla, aby Ústavní soud rozhodl, že návrh stěžovatele na zrušení v záhlaví uvedených zákonných ustanovení se odmítá, popř. zamítá.

10. Vyjádření vedlejší účastnice Ústavní soud nezasílal ostatním účastníkům k replice, protože neobsahuje žádné nové, pro posouzení ústavní stížnosti významné skutečnosti.

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 oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť stěžovatel neměl k dispozici žádný zákonný procesní prostředek k ochraně svého práva.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

12. Ústavní soud není součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nepřísluší mu oprávnění vykonávat dozor nad rozhodovací činností obecných soudů. Do rozhodovací činnosti soudů je Ústavní soud v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy oprávněn zasáhnout pouze tehdy, byla-li pravomocným rozhodnutím těchto orgánů porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody stěžovatele.

13. Ústavní soud přezkoumal napadené rozhodnutí a shledal ústavní stížnost důvodnou.

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

15. Proces výkladu a použití běžného zákona 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 – „libovůle“, spočívající buď v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy, nebo ve zjevném a neodůvodněném vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi uznáván, resp. který odpovídá všeobecně přijímanému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů [nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471)].

16. V ústavní stížnosti stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu o existenci poplatkové povinnosti za odvolání podané v řízení o žalobě proti státu ve věci náhrady škody nebo jiné újmy způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím, rozhodnutím o vazbě, trestu či ochranném opatření nebo nesprávným úředním postupem.

17. Ústavní soud předně poukazuje na to, že k této problematice se vyjádřil již v nálezech ze dne 23. 4. 2019 sp. zn. I. ÚS 1415/18 (N 70/93 SbNU 345) a ze dne 21. 5. 2019 sp. zn. IV. ÚS 3283/18 (N 91/94 SbNU 166).

18. Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby, tedy je jimi vázán rovněž Ústavní soud [srov. např. již nález ze dne 12. 6. 1997 sp. zn. IV. ÚS 197/96 (N 77/8 SbNU 243)].

19. Ve skutkově a právně obdobné věci rozhodl Ústavní soud nejprve nálezem ze dne 23. 4. 2019 sp. zn. I. ÚS 1415/18, ve kterém 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. 36 odst. 1 a 3 a čl. 37 odst. 3 Listiny, jakož i s čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a v případech trestního odsouzení též s čl. 3 Protokolu č. 7 k Úmluvě.

20. V naznačené linii rozhodl Ústavní soud později nálezem ze dne 21. 5. 2019 sp. zn. IV. ÚS 3283/18, ve kterém vyslovil, že ze zákona o soudních poplatcích, v části, která byla novelizována zákonem č. 296/2017 Sb., nelze dovodit oprávnění státu závažně a nadměrně ztěžovat 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 (*lex scripta et stricta*), a dovozování takové povinnosti bez zákonného podkladu je proto v rozporu s principem zákonnosti výkonu státní moci (zákazem svévole) podle čl. 2 odst. 2 Listiny a porušením práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 4 Listiny. Nelze proto v podmínkách právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 36 odst. 3 Listiny) výkladem novelizovaných ustanovení zákona 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.

21. Třetí senát Ústavního soudu v nyní přezkoumávané věci neshledal důvody pro postup podle § 23 zákona o Ústavním soudu (předložení věci plénu Ústavního soudu) a s nosnými důvody uvedených nálezů se ztotožňuje.

22. Ústavní soud poukazuje na to, že žaloby podávané proti státu na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci byly před nabytím účinnosti zákona č. 296/2017 Sb. 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 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. Položka 22 sazebníku poplatků, upravující soudní poplatky za odvolání, nebyla uvedenou novelou nijak dotčena, naopak došlo ke změně položky 23, upravující poplatek za dovolání.

23. V posuzované věci vyšel krajský soud při použití zákona o soudních poplatcích pouze ze záměru zákonodárce zrušit ustanovení § 11 odst. 1 písm. n) o osvobození od poplatku, a aniž je pro to v textu tohoto zákona náležitá opora, rozšiřujícím výkladem položky 8a sazebníku poplatků dovodil povinnost platit poplatek i za odvolání. Ústavně souladným výkladem tohoto zákona lze ovšem i po jeho novelizaci zákonem č. 296/2017 Sb. dovodit jen potřebu ochrany ústavně zaručeného práva na přístup k soudu zaručujícího 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) [nález sp. zn. IV. ÚS 3283/18, bod 22].

24. Uvedeným postupem krajský soud porušil právo stěžovatele na soudní ochranu zaručené 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 stěžovatelem 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.

25. Krajský soud napadeným usnesením uložil stěžovateli povinnost zaplatit soudní poplatek za odvolání v řízení o náhradě škody nebo jiné újmy způsobené rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření nebo nesprávným úředním postupem, ačkoli v tomto zákoně pro to chybí výslovná úprava vyžadovaná v čl. 11 odst. 5 Listiny.

26. Spolu s ústavní stížností podal stěžovatel návrh na zrušení bodů 6 a 13 v čl. V zákona č. 296/2017 Sb. Protože krajský soud uložil stěžovateli povinnost zaplatit poplatek za odvolání v řízení o náhradě škody nebo jiné újmy způsobené rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření nebo nesprávným úředním postupem, ačkoli v tomto zákoně pro to chybí výslovná úprava (položka 8a sazebníku poplatků, zavedená čl. V bodem 13 zákona č. 296/2017 Sb., byla v posuzované věci použita nesprávně), posoudil Ústavní soud návrh na zrušení napadených zákonných ustanovení jako zjevně neopodstatněný.

27. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud dle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napadené usnesení krajského soudu ze dne 5. 12. 2018 č. j. 44 Co 403/2018-54 podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona zrušil, neboť dospěl k závěru, že postupem krajského soudu při výkladu předmětných ustanovení zákona o soudních poplatcích byl nadměrným zásahem v rozporu s čl. 2 odst. 2, čl. 36 odst. 1 a s čl. 11 odst. 5 Listiny ztížen přístup stěžovatele k soudu při podání opravného prostředku při domáhání se ústavně zaručeného práva na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny.

28. Návrh na zrušení čl. V bodů 6 a 13 zákona č. 296/2017 Sb. Ústavní soud podle § 43 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu odmítl.

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

Č. 144
Výklad obvyklého bydliště dítěte a čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy při rozhodování o navrácení dítěte ve věci mezinárodního únosu (sp. zn. III. ÚS 428/19 ze dne 30. července 2019)

1. Závěr krajského soudu o vyloučení možnosti, že nezletilá měla založeno obvyklé bydliště ve smyslu Haagské úmluvy na území České republiky již před jejím odjezdem z Ukrajiny, nebyl opřen o všechny skutkové okolnosti, které byly schopné výraznou mírou ovlivnit posouzení, zda vůle rodičů směřovala v tomto období k přemístění obvyklého bydliště z Ukrajiny do České republiky.

2. Míru a závažnost omezení práva otce pečovat o nezletilou dceru, dočasné přerušení jejich kontaktů musí soud poměřovat i důvody, které matku nezletilé přiměly k odjezdu z Ukrajiny, a jí tvrzenými změnami v manželských a rodinných vztazích, a to s cílem nalézt rovnováhu při posouzení nejlepšího zájmu nezletilé.

3. Soud předtím, než vyloučil aplikaci čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy, měl přinejmenším zvažovat, zda skutkové okolnosti případu nenasvědčují, že návrat by nezletilou vystavil nebo mohl vystavit fyzické nebo duševní újmě nebo ji jinak dostat do nesnesitelné situace [srov. nález sp. zn. II. ÚS 378/17 ze dne 9. 5. 2017 (N 71/85 SbNU 257), body 35–36]. Nelze nevidět, že míra integrace rodičů nezletilé v jejich sociálním a rodinném prostředí se podstatně změnila v důsledku rozpadu manželství stěžovatelky a vedlejšího účastníka a z důvodů, pro které stěžovatelka odmítá návrat na Ukrajinu. Při úvahách o aplikovatelnosti čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy je nerozhodné, kdo nastalou situaci přivodil, rozhodné je posouzení, zda tento stav ve vztahu k nezletilé naplňuje předpoklady tímto článkem stanovené.

4. Rozhoduje-li soud o aplikaci čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy, je třeba, aby uplatnění této výjimky posoudil nejen ve světle rozhodujících skutkových okolností projednávaného případu, ale především ve světle požadavků vyplývajících z čl. 8 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Rozhodnutí krajského soudu musí být učiněno po důkladné úvaze o životní situaci nezletilé, ve které by se ocitla po nařízení jejího návratu na Ukrajinu.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jiřího Zemánka, soudce Radovana Suchánka a soudkyně zpravodajky Milady Tomkové o ústavní stížnosti stěžovatelky Jany P. (jedná se o pseudonym), zastoupené Mgr. Ing. Jiřím Horou, advokátem, sídlem Moravské nám. 15, Brno, proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. listopadu 2018 č. j. 20 Co 359/2018-424, za účasti Krajského soudu v Brně jako účastníka řízení a za účasti Pavla P. (jedná se o pseudonym), zastoupeného Mgr. Marií Farníkovou Fabišovou, advokátkou, sídlem Senovážné nám. 978/23, Praha 1, a nezl. Evy P. (jedná se o pseudonym), zastoupené opatrovníkem Úřadem pro mezinárodněprávní ochranu dětí, sídlem Šilingrovo nám. 3/4, Brno, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

I. Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 27. listopadu 2018 č. j. 20 Co 359/2018-424 bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. listopadu 2018 č. j. 20 Co 359/2018-424 se ruší.

III. Vedlejšímu účastníkovi řízení se náhrada nákladů řízení před Ústavním soudem nepřiznává.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky se stěžovatelka s tvrzením o porušení svých práv ústavně zaručených v čl. 10 odst. 2, čl. 32 odst. 1 a 4, čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) domáhala zrušení shora označeného rozsudku, kterým Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) změnil rozsudek Městského soudu v Brně (dále jen „městský soud“) ze dne 18. 9. 2018 č. j. 125 Nc 2503/2018-381 tak, že nařídil navrácení nezletilé vedlejší účastnice do místa jejího obvyklého pobytu ve městě Č. na Ukrajině ve lhůtě a za podmínek stanovených ve výroku rozsudku.

2. Ze spisu městského soudu sp. zn. 125 Nc 2503/2018 vyplynulo, že stěžovatelka (dále též „matka“) a vedlejší účastník (dále též „otec“) jsou rodiči vedlejší účastnice (dále též „dcera“) a všichni tři jsou státní příslušníci Ukrajiny s povolením k trvalému nebo dlouhodobému pobytu na území České republiky. Dne 17. 8. 2017 matka a dcera odjely z Ukrajiny do České republiky a setrvaly zde. Dne 3. 8. 2018 otec navrhl, aby nezletilá byla navrácena do místa jejího obvyklého pobytu ve městě Č. na Ukrajině. Po provedeném dokazování městský soud návrh otce zamítl, neboť dospěl k závěru, že nezletilá nebyla dne 17. 8. 2017 protiprávně přemístěna ve smyslu čl. 3 Úmluvy o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí ze dne 25. 10. 1980 (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 34/1998 Sb., dále jen „Haagská úmluva“), neboť odcestovala z Ukrajiny do České republiky v doprovodu své matky na základě písemného souhlasu otce s vycestováním. Městský soud vzal za prokázané, že rodiče nezletilé sepsali dne 4. 2. 2016 formou notářského zápisu prohlášení, jímž poskytli vzájemný souhlas s dočasným vycestováním jejich dcery z Ukrajiny do České republiky v období od 4. 2. 2016 do 4. 2. 2021 v doprovodu rodičů nebo jednoho z nich. Dle shodného tvrzení obou rodičů byl písemný souhlas stále platný a nebyl do doby rozhodnutí městského soudu odvolán. Městský soud nepřisvědčil tvrzení otce, že písemný souhlas byl vydán pouze pro účely jednání s úřady v České republice pro získání dlouhodobého, resp. trvalého pobytu pro matku a dceru, neboť nic takového v něm není uvedeno, uvedeno je pouze to, že se jedná o pobyt dočasný a že po jeho skončení se nezletilá vrátí zpět na Ukrajinu. Městský soud poukázal na výpovědi stěžovatelky a vedlejšího účastníka učiněné dne 22. 3. 2017 na Ministerstvu vnitra, odboru azylové a migrační politiky, v souvislosti s vyřizováním žádosti o udělení povolení k trvalému pobytu jejich dcery na území České republiky, podle kterých oba rodiče výslovně projevili společný úmysl usadit se s nezletilou v České republice a vyjádřili se k jejich společnému plánu žít zde, když za tím účelem koupili a zrekonstruovali dům v K. S těmito výpověďmi korespondovala i výpověď svědkyně Anny S. (jedná se o pseudonym), která společný úmysl rodičů nezletilé usadit se v České republice výslovně potvrdila. Městský soud proto uzavřel, že i přesto, že nezletilá měla v době tvrzeného protiprávního přemístění obvyklý pobyt na Ukrajině, k jejímu přemístění a k dalšímu pobytu v České republice došlo se souhlasem navrhovatele a v souladu s plány jejích rodičů. Městský soud rovněž zmínil, že usnesením Obvodního soudu pro

Prahu 3 ze dne 13. 12. 2017 č. j. 60 P 184/2017-66, které vedlejší účastník osobně převzal a které nabylo právní moci dne 11. 1. 2018, bylo nařízeno předběžné opatření, jímž byla nezletilá předána do péče matky. Otec nezletilé se proti předběžnému opatření nikterak nebránil, a podle městského soudu tak lze mít za to, že s mezinárodní příslušností českých soudů konkludentně souhlasil a s nastalou situací se dodatečně smířil. V odůvodnění rozsudku městský soud dále zmínil, že rozhodnutím Sosnivského okresního soudu města Č. ze dne 19. 4. 2018 byla nezletilá svěřena do péče otce; toto rozhodnutí však Obvodní soud pro Prahu 3 neuznal (usnesení ze dne 7. 8. 2018 č. j. 60 P 184/2017-287, 10 Pa NC 154/2018, výrok I), neboť podle čl. 54 písm. d) dvoustranné Smlouvy mezi Českou republikou a Ukrajinou o právní pomoci v občanských věcech (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 123/2002 Sb. m. s. a č. 77/2008 Sb. m. s.) rozhodnutí nelze uznat ani vykonat, jestliže o téže věci mezi týmiž účastníky rozhodl pravomocně již dříve justiční orgán smluvní strany, na jejímž území se má rozhodnutí uznat a vykonat, nebo pokud mezi týmiž účastníky v téže věci bylo dříve zahájeno řízení před justičním orgánem smluvní strany, na jejímž území má být rozhodnutí uznáno a vykonáno.

3. K odvolání otce krajský soud zopakoval a zčásti i doplnil dokazování a poté rozsudek městského soudu změnil tak, že nařídil navrácení nezletilé do místa jejího obvyklého pobytu v Č., uložil stěžovatelce, aby tak učinila do jednoho měsíce od právní moci rozsudku, v opačném případě by byl vedlejší účastník oprávněn za tímto účelem nezletilou od stěžovatelky v České republice převzít. Aby návrat stěžovatelky a navrácení nezletilé do místa jejich obvyklého pobytu bylo bezproblémové, krajský soud podmínil navrácení splněním záruk ze strany vedlejšího účastníka (zajistit stěžovatelce a nezletilé samostatné bydlení v místě obvyklého bydliště nezletilé za podmínek v rozsudku blíže stanovených, uhradit stěžovatelce výživné na nezletilou za dobu a ve výši stanovené v rozsudku, zdržet se odejmutí nezletilé z faktické péče stěžovatelky a uhradit stěžovatelce náklady spojené s návratem ve výši stanovené v rozsudku).

4. V odůvodnění rozsudku krajský soud vymezil hmotněprávní a procesněprávní rámec úpravy problematiky navrácení nezletilého dítěte do místa obvyklého pobytu, připomněl její základní cíle a zdůraznil, že právní úprava je poměrně jasná a striktní; dojde-li k protiprávnímu přemístění a je-li podán rodičem návrh na navrácení dítěte do jednoho roku od protiprávního zadržení nebo přemístění, soud musí nařídit navrácení dítěte do místa jeho obvyklého bydliště. Tuto povinnost nemá pouze tehdy, je-li dána některá z výjimek uvedených v čl. 13 nebo 20 Haagské úmluvy, i tyto výjimky je však nutno vykládat restriktivně. S poukazem na Haagskou úmluvu, nařízení Rady (ES) č. 2201/2003 ze dne 27. 11. 2003 o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti, Úmluvu o právech dítěte (sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb.) a judikaturu Soudního dvora Evropské unie, v odůvodnění rozsudku konkrétně označenou, a praxi v zemích anglosaského práva krajský soud v obecné rovině nastínil, jak je třeba přistupovat k výkladu pojmu „místo obvyklého bydliště dítěte“ a jak v únosové agendě reflektovat „nejlepší zájem dítěte“. Zmínil se i o obtížnosti posouzení, které řešení je pro budoucnost dítěte lepší, jakou váhu mají jednotlivá kritéria a jak se v některých zemích přistupuje k hodnocení případného konfliktu zájmu rodičů a nejlepšího zájmu dítěte. Krajský soud uvedl, že podle Haagské úmluvy je třeba považovat přemístění nebo zadržení dítěte za protiprávní, jestliže došlo k porušení práva péče o dítě, které svědčí výlučně nositeli rodičovské odpovědnosti. Cílem komplexu právních předpisů je zajistit, aby nikdo nemohl těžit ze svého protiprávního chování či jednání, a proto rodič, který dítě nezákonně přemístil či zadržel, je nucen prostřednictvím zásahu státní moci dítě bezodkladně navrátit do jeho původního bydliště. Krajský soud věnoval pozornost pojmům „právo společné péče“ a „neoprávněné odebrání nebo zadržení dítěte“ se zdůrazněním, že dítě se

zásadně nenavrací k druhému z rodičů, ale navrací se do místa obvyklého bydliště (srov. body 6 až 21 rozsudku).

5. Ve věci samé krajský soud předeslal, že rozsah dokazování a skutkové závěry městského soudu shledal adekvátními, pro stručnost na ně odkázal, nicméně nesouhlasil se závěrem, že s přemístěním nezletilé a jejím dalším pobytem v České republice měl vedlejší účastník vyslovit souhlas ve společném prohlášení rodičů. Podle krajského soudu představuje písemnost označená jako souhlas s vycestováním nezletilé z území Ukrajiny administrativněprávní úkon *sui generis*, zpracovaný pro účely cizinecké policie za situace, kdy rodina plánovala jezdit do České republiky častěji, mimo jiné také za účelem zamýšleného investování. Předmětné prohlášení v žádném případě nevypovídá nic o tom, že by snad vedlejší účastník byl srozuměn s tím, že jednoho dne stěžovatelka bez jeho souhlasu a vědomí převeze dceru natrvalo do České republiky a bude zde s ní trvale pobývat. Naopak stěžovatelka se dosti jasně vyjádřila v tom směru, že z Ukrajiny odešla „před navrhovatelem", neboť nebyla v manželství dlouhodobě spokojená, cítila se být trýzněná, sužovaná a manžel na ní měl páchat násilí. To však nebylo provedeným dokazováním prokázáno a není ani úkolem soudu v návratovém řízení v tomto směru vést dokazování. Řešit touto cestou manželské neshody a legitimizovat pobyt matky s dcerou v České republice je v rozporu s účelem Haagské úmluvy, jakkoliv pro to mohou být důvody charitativní, sociální či prostý soucit. Krajský soud uzavřel, že nezletilá nemůže mít na území České republiky založen obvyklý pobyt jen a právě na základě potvrzení vydaného pro účely krátkodobých či dlouhodobých návštěv v České republice, které by nyní mělo sloužit jako zákonný podklad pro separaci rodičů a zejména totální odloučení dcery od otce. Krajský soud proto rozhodl o návratu nezletilé do místa obvyklého pobytu, státu a města, kde má nezletilá kořeny, z něhož pochází, kde bydlí, resp. bydleli oba rodiče, kteří zde založili manželství a společně se podíleli na výchově nezletilé.

6. K namítané výluce podle čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy, tedy tvrzenému vážnému nebezpečí duševní újmy dítěte, které by mělo nastat po návratu nezletilé na Ukrajinu, krajský soud uvedl, že není v projednávané věci aplikovatelná. Jeho rozhodnutí je předběžným opatřením *sui generis*, přičemž důvody pro nenavrácení je třeba vykládat spíše restriktivně. Krajský soud nenavrací nezletilou druhému z rodičů, ale do místa jejího obvyklého pobytu. Rozhodnutí Sosnivského okresního soudu města Č., které fakticky stanovilo obvyklý pobyt nezletilé s otcem v Č., krajský soud označil za rozhodnutí vydané mimo zákonem svěřenou pravomoc soudu a v příkrém rozporu s cílem a charakterem Haagské úmluvy, neboť ukrajinský soud měl vyčkat na rozhodnutí zdejšího únosového soudu a teprve poté ve věci iniciovat řízení ve věci samé. Předběžné opatření Obvodního soudu pro Prahu 3 krajský soud naopak označil za legitimní, nicméně i to pozbude účinnosti okamžikem vykonatelnosti rozsudku únosového soudu.

7. Krajský soud při hodnocení zájmu dítěte vzal do úvahy i zájmy všech zúčastněných osob. Připomněl, že nezletilá se na Ukrajině narodila tamním rodičům, vyrůstala zde, má zde kořeny sociální, etnické, náboženské, do daného prostředí patří, a to jak právně, tak i fakticky, má zde prarodiče a další příbuzné. Z tohoto prostředí byla nečekaně a násilně přemístěna a nežádoucím způsobem oddělena od otce. Stěžovatelka brání styku vedlejšího účastníka s nezletilou, poukazujíc na jeho násilnickou povahu, despotismus a nebezpečnost; podle krajského soudu taková povahová charakteristika z obsahu spisu městského soudu nevyplynula. Krajský soud má naopak za to, že rodina žila v Č. na prestižní adrese, udržovala čilý a široký společenský život v nadstandardním a na tamější poměry nebývalém materiálním dostatku, bez signálů, že by vedlejší účastník stěžovatelku nějakým způsobem izoloval. Krajský soud zohlednil aktuální rozhodnutí Ukrajinského policejního vyšetřujícího orgánu Č. oblasti ze září 2018, podle kterého se podezření ze spáchání trestného činu mučení, násilí, bití a ponižování stěžovatelky ze strany vedlejšího účastníka neprokázalo a oznámení učiněné

policii bylo odloženo; tímto rozhodnutím se cítil být vázán, veden zásadou důvěry v mezinárodní justiční spolupráci. Krajský soud shrnul, že nezletilá má právo být vychovávána oběma rodiči, i když jejich partnerské soužití aktuálně selhalo, a její nejlepší zájem (ve smyslu Haagské úmluvy) bude naplněn navrácením na Ukrajinu, čímž bude zaručena kontinuita sociálního prostředí, v němž vyrůstala. Krajský soud v závěru svého rozsudku též rozvedl, jakými úvahami byl veden při stanovení záruk, které musí vedlejší účastník naplnit, aby se stěžovatelka po návratu s nezletilou na Ukrajinu neocitla v nouzi.

II. Argumentace stěžovatelky

8. V ústavní stížnosti stěžovatelka předeslala, že vedlejší účastník je jejím bývalým manželem (manželství bylo rozvedeno rozsudkem Sosnivského okresního soudu v Č. ze dne 27. 3. 2018), se kterým žila společně ve městě Č. na Ukrajině, nicméně od roku 2016 rodina bydlela převážně v K. a na Ukrajinu se vracela jen občasně. V posledních letech byla stěžovatelka vystavena domácímu násilí ze strany vedlejšího účastníka, jehož svědkem bývala i nezletilá. Po příjezdu do České republiky v srpnu 2017 stěžovatelka podala trestní oznámení a byla jí poskytnuta policejní ochrana včetně utajení adresy. Trestní řízení vedené proti vedlejšímu účastníkovi bylo z formálních důvodů odloženo, neboť se ho nepodařilo obeslat. V mezidobí vedlejší účastník po stěžovatelce pátral a dne 8. 11. 2018 ji před domem fyzicky napadl, dceru vytrhl z náručí a odjel s ní. Policie České republiky ho zadržela na česko-polských hranicích, nezletilá byla vrácena stěžovatelce a vedlejší účastník byl v době podání ústavní stížnosti vazebně stíhán.

9. Ve věci samé stěžovatelka označila závěry krajského soudu jako chybné. Podle jejího přesvědčení nelze při posouzení obvyklého bydliště nezletilé vycházet pouze ze skutečnosti, že se nezletilá na Ukrajině narodila a má ukrajinské státní občanství, a pominout, že podstatnou část svého života strávila v České republice, v době, kdy již vnímala svět, zde pobývala převážně, navázala mnohem silnější sociální vazby a adaptovala se, což však krajský soud nezkoumal. Námitku vedlejšího účastníka, že cesty do České republiky měly pouze rekreační nebo zdravotní charakter, označila za účelovou. Uvedla, že jako rodiče nezletilé měli zájem jezdit do České republiky častěji, pobývat zde a natrvalo se zde usadit. O záměru změnit obvyklé bydliště nezletilé svědčí nákup nemovitosti pro bydlení, podnikatelské záměry vedlejšího účastníka a v neposlední řadě i řízení o povolení trvalého pobytu nezletilé za účelem sloučení rodiny. V rámci tohoto řízení při zkoumání vazeb žadatelů na Českou republiku, dosavadní délky pobytu, budoucích plánů žadatelů, souhlasu rodičů s trvalým pobytem nezletilé na území České republiky vedlejší účastník výslovně uvedl, že má v plánu se v České republice usadit („nepředstavuji si budoucnost mne, manželky a dcery na Ukrajině“). Lze tedy mít za to, že v rámci pobytového řízení dal vedlejší účastník rovněž souhlas s pobytem dcery v České republice. V současné době mají všichni tři členové rodiny povolen trvalý či dlouhodobý pobyt v České republice; vedlejší účastník již sedmnáct let, podle jeho tvrzení před úřady České republiky zde žije trvale a hodlá zde žít i nadále. Stěžovatelka vytkla krajskému soudu, že nevzal v úvahu všechny skutečnosti nasvědčující tomu, že přítomnost nezletilé v České republice neměla pouze dočasnou nebo příležitostnou povahu a že její pobyt vykazoval i jistou integraci v rámci sociálního prostředí. Přitom ve svém jiném rozhodnutí tentýž soud označil za relevantní faktory při posouzení obvyklého bydliště dítěte délku pobytu, pravidelnost pobytu, záměry a důvody pro předchozí stěhování a následný pobyt dítěte v daném členském státě (…), jakož i úmysl rodičů usadit se v členském státě a v neposlední řadě i nákup, prodej či pronájem nemovitosti rodiči dítěte v daném členském stát nebo jejich další významnější majetkové dispozice (ve věci sp. zn. 20 Co 365/2012).

10. Stěžovatelka zopakovala, že s nezletilou odcestovala do České republiky legálně, neboť k tomu měla souhlas vedlejšího účastníka platný až do roku 2021, navíc nezletilá je

v České republice domicilována. Úvaha soudu, že stěžovatelka odešla od vedlejšího účastníka, nemůže platnost souhlasu otce s vycestováním nezletilé z Ukrajiny zpochybnit či vyloučit přihlédnutí k němu. Rovněž tvrzení vedlejšího účastníka, že Haagská úmluva má zabránit tomu, aby rezignoval na výkon rodičovské odpovědnosti z důvodu vzdálenosti, je chybná, neboť bylo-li jeho dlouholetou snahou žít trvale v České republice, může se s nezletilou vídat v České republice podle pravidel stanovených českými soudy. Z tohoto pohledu je jeho aktuální snaha vrátit nezletilou na Ukrajinu účelová. I stěžovatelka chce natrvalo zůstat v České republice a rozhodnutí o péči o nezletilou řešit prostřednictvím českých soudů. Obává se, že po případném odcestování na Ukrajinu by jí vedlejší účastník bránil v péči o nezletilou. Podmínku stanovenou krajským soudem (zdržet se odejmutí nezletilé z její faktické péče) označila za formální, neboť český soud nemůže nijak zajistit její dodržení; nemá k dispozici žádné rozhodnutí ukrajinského soudu, které by jí po návratu zaručovalo styk s nezletilou či svěření do její péče.

11. Stěžovatelka dále oponovala krajskému soudu v posouzení aplikace čl. 13 Haagské úmluvy, podle kterého soud nenařídí navrácení dítěte, jestliže je prokázáno, že a) osoba, která měla pečovat o dítě, ve skutečnosti nevykonávala právo péče o dítě v době přemístění nebo zadržení, nebo souhlasila či se později smířila s přemístěním nebo zadržením dítěte, nebo b) je vážné nebezpečí, že návrat by dítě vystavil fyzické nebo duševní újmě nebo je jinak dostal do nesnesitelné situace. Stěžovatelka má za to, že důvody k nenařízení navrácení nezletilé jsou dány jednak z důvodu existence souhlasu vedlejšího účastníka s vycestováním nezletilé do České republiky a jednak z důvodu fyzického napadání stěžovatelky, kterému byla nezletilá přítomna. Krajský soud pominul zásadní okolnost, že vedlejší účastník byl v době podání ústavní stížnosti ve vazbě právě z důvodu svého protizákonného jednání a tvrzení o svém agresivním chování bagatelizoval. Podle stěžovatelky se krajský soud postavil k celé věci formalisticky, když uvedl, že mu nepřísluší hodnotit otázku „manželských neshod“ mezi rodiči, a odmítl se zabývat situací v rodině. Nezletilá však trpí separační úzkostnou poruchou vzniklou jako následek toho, že byla dlouhodobě svědkem fyzického a sexuálního napadání matky otcem, a její stav se zhoršil po únosu vedlejším účastníkem v listopadu 2018.

12. Stěžovatelka dále namítla porušení zásady dvojinstančnosti řízení, neboť krajský soud posoudil věc jinak, provedl důkazy i přesto, že jeho rozhodnutí bylo konečné a nemůže podléhat dalšímu instančnímu přezkumu. Napadené rozhodnutí považuje za překvapivé, neboť ji krajský soud o svém jiném právním náhledu na věc nepoučil, neseznámil ji s ním a neumožnil jí vyjádřit se k němu.

13. K tvrzenému porušení práv vyplývajících z čl. 32 Listiny stěžovatelka uvedla, že výkonem napadeného rozhodnutí budou porušena její rodičovská práva, zatímco v případě ponechání nezletilé v České republice práva vedlejšího účastníka neutrpí. Zopakovala, že i když s nezletilou odcestovala do České republiky, fakticky se nachází ve státě, kde s pobytem nezletilé vedlejší účastník písemně souhlasil a trvale zde pobývá již řadu let nejen on, ale i stěžovatelka a nezletilá.

14. Otázku, zda fakticky došlo k přemístění nezletilé z místa obvyklého bydliště do jiného státu, stěžovatelka označila za primární. Podle jejího názoru se tak nestalo, neboť rodina v České republice již převážnou dobu žila a realizovala svoje plány se zde usadit, vedlejší účastník i nezletilá zde mají povolený trvalý pobyt. Další otázkou je posouzení protiprávnosti přemístění nezletilé. Stěžovatelka má za to, že šlo o legální vycestování, neboť vedlejší účastník vždy souhlasil s pobytem nezletilé v České republice. Jeho souhlas nebyl pouze formální, ale i faktický, když dal jako rodič písemný souhlas k zajištění jejího trvalého pobytu v České republice. Na závěr stěžovatelka uvedla, že v případě závěru, že došlo k protiprávnímu přemístění nezletilé, je třeba přísně hodnotit podmínky pro nenařízení navrácení nezletilé podle čl. 13 Haagské úmluvy, neboť hrozí vážné nebezpečí, že návrat na

Ukrajinu by nezletilou vystavil fyzické nebo duševní újmě nebo ji jinak dostal do nesnesitelné situace.

15. S ústavní stížností stěžovatelka spojila návrh na odklad vykonatelnosti napadeného rozhodnutí, který blíže odůvodnila zájmem dítěte.

III. Průběh řízení před Ústavním soudem

16. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastníkem řízení, v němž bylo vydáno soudní rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný; stěžovatelka je právně zastoupena 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“) a ústavní stížnost je přípustná, neboť vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*).

17. Usnesením ze dne 6. 2. 2019 č. j. III. ÚS 428/19-16 Ústavní soud ustanovil Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí opatrovníkem nezletilé, neboť ústavní stížností byl napaden rozsudek krajského soudu, jehož závěry se dotýkají konkrétních zájmů nezletilé, mající v řízení o ústavní stížnosti postavení vedlejší účastnice.

18. Usnesením ze dne 20. 2. 2019 č. j. III. ÚS 428/19-40 Ústavní soud podle § 79 odst. 2 zákona o Ústavním soudu odložil vykonatelnost napadeného rozsudku krajského soudu, neboť jde o rozhodnutí učiněné ve věci navrácení nezletilé do místa jejího obvyklého pobytu, přičemž právě „místo obvyklého pobytu“ bylo ústavní stížností zpochybněno a výkon práv vyplývající z rozhodnutí by pro stěžovatelku, resp. nezletilou vedlejší účastnici znamenal nepoměrně větší újmu, než jaká může vzniknout odložením vykonatelnosti otci nezletilé.

19. Ústavní soud si vyžádal vyjádření účastníka řízení a vedlejších účastníků řízení, spis městského soudu sp. zn. 125 Nc 2503/2018 (který mu byl zaslán i s připojeným spisem Obvodního soudu pro Prahu 3 sp. zn. 60 P 184/2017) a spisy Ministerstva vnitra České republiky (dále též „správní orgán“) vztahující se k žádostem stěžovatelky, vedlejšího účastníka a vedlejší účastnice o povolení k pobytu na území České republiky (k č. j. OAM-1068/TP-2017, OAM-3457/DV-2016, OAM-2280/ZR-2018, OAM-219160/MC-2017, PZC-1431/PCSO-C-2001, OAM-17251/PP-2018, OAM-03461/D/2016 a OAM-1252/DP-2017), s jejichž obsahem se seznámil.

IV. Vyjádření účastníka řízení

20. Krajský soud ve vyjádření k ústavní stížnosti ze dne 12. 2. 2019 v plném rozsahu odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí, ve kterém popsal vzniklý skutkový stav a ozřejmil důvody vedoucí k právnímu hodnocení věci. Zdůraznil, že jeho rozhodnutí je předběžným opatřením *sui generis*, a nikoliv řízením opatrovnickým. Stěžovatelčiny výtky uplatněné v ústavní stížnosti krajský soud odmítl, neboť se týkaly zčásti skutečností, které pro právní posouzení věci nemohly být určující (adaptace nezletilé na poměry v České republice), zčásti šlo o rozsáhlou skutkovou polemiku se závěry krajského soudu a nakonec i o úvahy ryze emocionální. Krajský soud souhlasil s názorem, že každá neshoda rodičů dítěte, navíc eskalující do soudního řízení, má na dítě negativní vliv. Nelze ovšem dovodit, a bylo by to proti smyslu Haagské úmluvy, že každé únosové řízení, v němž bylo najisto postaveno protiprávní přemístění dítěte a současně zjištěn trvalý a neústupný rodičovský konflikt, musí vést k odepření návratu dítěte z důvodu presumované fyzické nebo duševní újmy, případně „nesnesitelné situace“. Krajský soud vždy pečlivě zvažuje existenci okolností a vychází z lékařských zpráv a důkazů, které byly učiněny ke dni jeho rozhodnutí, nikoliv z písemností zajištěných po rozhodnutí odvolacího soudu. Ty přicházejí k důkazu až v řízení o výkonu rozhodnutí a mohou představovat důvody pro jeho odepření, resp. zastavení. Tyto etapy řízení (nalézací a vykonávací) nelze zaměňovat. Krajský soud není povolán sjednávat individuální spravedlnost pro neúspěšného rodiče v nalézacím řízení za situace, zjistil-li jednoznačné

naplnění podmínek Haagské úmluvy. V posuzované věci nadále považuje stěžovatelku za autorku nezákonného přemístění nezletilé a odpovědnou za její stav, který je popsán v ústavní stížnosti. Má za to, že stěžovatelka si byla v průběhu řízení pravděpodobně vědoma protiprávnosti svého jednání, lhostejno zda si důsledky svého jednání uvědomovala, neboť při odjezdu z místa obvyklého bydliště nezletilé postupovala nestandardním způsobem. Krajský soud uzavřel, že jeho rozhodnutí je podloženo solidním teoretickým základem a přiléhavým a zcela adekvátním výrazem naplnění cílů Haagské úmluvy a závazků České republiky v praktickém životě.

21. Krajský soud vyloučil, že by napadené rozhodnutí bylo překvapivé, neboť předseda senátu zcela standardním způsobem seznámil účastníky s účelem řízení, skutečnostmi rozhodnými pro právní posouzení věcí, zamýšleným dalším doplněním dokazování a s možností rozhodnutí v režimu úplné apelace.

22. Součástí vyjádření krajského soudu se stal i širší právní rozbor posuzované problematiky, který na tomto místě není třeba podrobněji rozvádět, neboť je v podstatě rekapitulací obecně teoretické části odůvodnění napadeného rozsudku, jak je popsán v bodu 4.

V. Vyjádření vedlejšího účastníka řízení

23. Vedlejší účastník ve vyjádření k ústavní stížnosti ze dne 11. 3. 2019 popřel skutkovou situaci, jak ji popsala stěžovatelka, a její tvrzení označil za nepravdivá. Uvedl, že nezletilá do svých tří let pobývala mimo území Ukrajiny celkem tři měsíce, o čemž svědčí potvrzení Státní pohraniční služby Ukrajiny o překročení státní hranice Ukrajiny za období od 11. 7. 2014 do 17. 8. 2017. Rodina trvale žila na Ukrajině, cestovala po Evropě na dovolené, ale do České republiky nikdy nepřesídlila a své plány v tomto směru nezrealizovala. Krajský soud měl proto zcela správně za to, že obvyklé bydliště nezletilé je na Ukrajině, a správný byl i jeho závěr, že obvyklé bydliště nezletilé nebylo změněno na základě vůle obou rodičů, ale jednostranným rozhodnutím stěžovatelky, která zneužila dočasný souhlas otce k vycestování nezletilé udělený za účelem vyřízení dokladů ve věci žádosti o trvalý pobyt, navíc šlo o souhlas dočasný, nikoliv trvalý.

24. Vedlejší účastník oponoval i tvrzení o násilném chování vůči stěžovatelce, poukázal na to, že si nikdy nestěžovala, nepodala žádný podnět ukrajinské policii a jediný incident, ke kterému došlo (trestní oznámení v České republice postoupené z důvodu místní příslušnosti na Ukrajinu), byl ukrajinskými orgány prošetřen a trestní stíhání bylo zastaveno. Vedlejší účastník potvrdil, že došlo k rozvodu manželství, a to rozsudkem pro zmeškání, neboť stěžovatelka se k jednání Sosnivského okresního soudu města Č. nedostavila. K incidentu dne 8. 11. 2018 stěžovatel uvedl, že byl dne 15. 2. 2019 propuštěn z vazby na svobodu, orgánům činným v trestním řízení se k trestné činnosti doznal, vyjádřil lítost a vysvětlil, že jednal zkratkovitě, neboť v té době dceru již více než rok neviděl a stěžovatelka mu žádný kontakt s nezletilou neumožnila.

25. Vedlejší účastník popřel, že by v České republice vlastnil nemovitosti, připustil, že má v České republice povolený trvalý pobyt, nicméně trvale pracuje na Ukrajině. Snaha stěžovatelky určovat mu, aby žil v České republice a aby zde probíhal styk s nezletilou, je pro něho nepochopitelná. Všichni tři členové rodiny mají obvyklé bydliště na Ukrajině, přesto stěžovatelka protiprávně přemístila nezletilou do České republiky, začala zde žít nový život se svým přítelem a vedlejšího účastníka účelově vytěsňuje ze života nezletilé.

26. Vedlejší účastník vyloučil, že by napadený rozsudek krajského soudu mohl být pro stěžovatelku překvapivým rozhodnutím, neboť se jí dostalo od předsedy senátu krajského soudu dostatečného poučení a na svoji obranu měla dostatečný časový prostor.

27. Vedlejší účastník navrhl, aby ústavní stížnost stěžovatelky byla zamítnuta a aby mu Ústavní soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení.

VI. Vyjádření vedlejší účastnice řízení

28. Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí (dále též „opatrovník“) se ve vyjádření k ústavní stížnosti ze dne 21. 3. 2019 nejprve věnoval posouzení otázky obvyklého bydliště nezletilé s poukazem na odlišné závěry městského soudu a krajského soudu při hodnocení souhlasu otce s jejím vycestováním z Ukrajiny. Zatímco městský soud dospěl k závěru, že souhlas nebyl vydán pouze pro jednání s úřady v České republice pro získání dlouhodobého pobytu, neboť vzal za prokázané, že rodiče nezletilé projevili společný úmysl usadit se s nezletilou v České republice, krajský soud dospěl k závěru, bez širšího odůvodnění, že souhlas byl jistým administrativním úkonem *sui generis*. Zcela však pominul skutkové okolnosti zjištěné městským soudem z provedeného dokazování (koupě nemovitostí, rekonstrukce domu k zajištění bydlení rodiny, povolení k trvalému pobytu nezletilé a stěžovatelky, vyjádření budoucího záměru žít v České republice) a veškerou svoji pozornost upřel jednostranně pouze k souhlasu s vycestováním. Takový postup nesvědčí o řádném hodnocení provedených důkazů. Tento nedostatek nemohl zhojit ani obsáhle pojednaný koncept obvyklého bydliště, neboť v jeho teoretických východiscích, která opatrovník nezpochybňuje, nelze bez dalšího najít spojitost s konkrétní procesní situací posuzovaného případu.

29. Opatrovník též upozornil na rozhodnutí ukrajinského soudu z 19. 4. 2018, jímž bylo určeno místo bydliště nezletilé v Č. na Ukrajině a byla svěřena do výlučné péče otce. Přestože krajský soud na toto rozhodnutí nahlížel negativně, nevyvodil z něj žádné závěry a jen opakovaně zdůrazňoval, že nezletilá se nenavrací do péče konkrétního rodiče, nýbrž do státu obvyklého bydliště. Nicméně právě ve světle tohoto rozhodnutí je třeba posuzovat následky navrácení nezletilé na Ukrajinu. Je pravda, že návratové řízení je svého druhu řízením předběžným, nemůže ale zcela ignorovat realitu případu a důsledky, které může mít. Podle opatrovníka nelze vzhledem k dosavadnímu chování vedlejšího účastníka vyloučit, že právě na základě zmíněného rozhodnutí ukrajinského soudu by nezletilá byla stěžovatelce odňata, přičemž matka nemá žádné reálné záruky kontaktu s nezletilou. Konkrétní otázky úpravy péče sice nejsou předmětem návratového řízení, soud by však od nich [přinejmenším při úvahách o aplikaci čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy] neměl zcela odhlédnout. Krajský soud mimo jiné argumentoval, že smyslem Haagské úmluvy je kromě dalšího zabránit tomu, aby jeden z rodičů byl odtržen od dítěte a neměl s ním žádný kontakt. Opatrovník nezletilé se na základě obsahu soudního spisu domnívá, že tento důsledek hrozí v případě navrácení nezletilé na Ukrajinu. Ke stykům otce s nezletilou opatrovník uvedl, že navrhoval asistovaný styk z důvodu podezření z domácího násilí či on-line facilitovaný rozhovor. Vedlejší účastník tuto formu kontaktu odmítal, k navrhovaným termínům se nevyjádřil a poté byl v České republice nedostupný. Opatrovníkovi je známo, že stěžovatelka je připravena umožnit kontakt otce s nezletilou v České republice, podobná ochota umožnit styk nezletilé s matkou ze strany vedlejšího účastníka ze soudního spisu nevyplynula, navíc stěžovatelka se podle svého sdělení na Ukrajinu vrátit nehodlá. Návrat nezletilé na Ukrajinu by tak mohl vést k úplnému zpřetrhání vazeb mezi matkou a dcerou, přičemž při setrvání nezletilé v České republice lze zajistit odpovídající kontakt dcery s otcem.

30. Opatrovník upozornil i na další specifické okolnosti, kterými se krajský soud z pohledu možné aplikace čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy dostatečným způsobem nezabýval. Především ignoroval možné dopady incidentu ze dne 8. 11. 2018 na psychickou újmu nezletilé, nezvažoval možné riziko vážné újmy nezletilé v souvislosti s tvrzeným domácím násilím, pro které byla stěžovatelce a nezletilé poskytnuta v České republice policejní ochrana, a opomenul vyjádřit se k poukazu stěžovatelky na vyhlášený válečný stav na Ukrajině a celkovou bezpečnostní situaci v době rozhodování krajského soudu, přestože v jiném svém rozhodnutí považoval za hrozbu vážného nebezpečí občanskou válku či teroristické útoky.

31. Na rozdíl od vyjádření krajského soudu se opatrovník domnívá, že napadený rozsudek mohl obsahovat prvky překvapivosti v tom smyslu, že účastníci řízení se o zcela opačném právním hodnocení souhlasu otce dozvěděli až při vyhlášení rozsudku. Tím mohla být omezena jejich možnost soustředit svoji argumentaci, případně důkazní návrhy, na jiné rozhodné skutečnosti, které by braly do úvahy rozdílný právní názor krajského soudu.

32. Opatrovník dále uvedl, že považuje za podstatné reflektovat situaci rovněž z pohledu nejlepšího zájmu dítěte s ohledem na pozitivní povinnost státu ve smyslu čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. Poukázal na principy vyplývající z rozhodnutí Ústavního soudu (usnesení sp. zn. II. ÚS 1116/13; dostupné na https://nalus.usoud.cz) či Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), (rozsudky ve věci *Neulinger a Shuruk proti Švýcarsku*, stížnost č. 41615/07, či ve věci *Sneersone a Kampanella proti Itálii*, stížnost č. 14737/09), podle kterých zájem dítěte může podle své povahy a závažnosti převážit nad zájmy rodiče, ačkoli zájmy rodičů, zejména právo na pravidelný kontakt s dítětem zůstávají relevantním hlediskem při vyvažování dotčených zájmů. Podle opatrovníka nastala v posuzované věci situace navozující nutnost preferovat zájmy nezletilé v duchu těchto principů. Přestože krajský soud ve svém jiném rozhodnutí deklaroval, že pojem nejlepší zájem dítěte nabyl na významu a stal se určitým teoretickým východiskem i v únosové agendě, jeho závěry v napadeném rozsudku jsou v rozporu s východisky, k nimž se sám v minulosti přihlásil.

33. K podpoře svého tvrzení o nedostatečné pozornosti krajského soudu stran aplikace čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy opatrovník nezletilé připomněl i rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *X proti Lotyšsku* (stížnost č. 27853/09), v němž se soud podrobně zabýval návratovým řízením v souvislosti s aplikací čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“). Podle ESLP je třeba Evropskou úmluvu a Haagskou úmluvu vykládat ve vzájemném souladu, přičemž rozhodující je nejlepší zájem dítěte. ESLP upřesnil, že harmonický výklad obou úmluv má dva základní předpoklady – vnitrostátní soudy se musí dostatečně zabývat a zvažovat faktory, které mohou ovlivnit uplatnění výjimek z pravidla bezodkladného návratu, a tyto faktory musí posoudit ve světle požadavků vyplývajících z čl. 8 Evropské úmluvy. Ten ukládá soudu rozhodujícímu o navrácení dítěte specifickou procesní povinnost posoudit tzv. hájitelné tvrzení, že v případě návratu hrozí vážná újma, a své rozhodnutí dostatečně podrobně konkrétně odůvodnit. V posuzované věci se krajský soud vyjádřil i k otázce záruk, které měly mimo jiné reagovat na tvrzené důvody pro nenavrácení dítěte na základě čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy. Vymahatelnost záruk na území cílového státu má být zajištěna prostřednictvím tzv. mirror orders, kdy dožadující stát obvyklého bydliště vydá stejný předběžný příkaz, jak byl vydán v dožádaném státě, a to do doby vydání meritorního rozhodnutí. Opatrovník nezletilé připomněl existenci pravomocného rozsudku ukrajinského soudu (který rozhodoval v rozporu s platnými pravidly mezinárodního práva soukromého dopadajícími na posuzovanou věc) a stanovené záruky označil do značné míry za neschopné plnit svou funkci.

34. V závěru svého vyjádření opatrovník vyjádřil přesvědčení, že napadeným rozsudkem došlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatelky a nezletilé, a navrhl, aby byl zrušen.

35. Podáním ze dne 23. 4. 2019 opatrovník doplnil své vyjádření o informaci o existenci rozhodnutí Sosnivského okresního soudu města Č. ze dne 18. 12. 2018, jímž bylo rozhodnuto o odebrání nezletilé dcery matce. Rozhodnutí navazuje na dřívější rozhodnutí téhož soudu ze dne 19. 4. 2018 o určení bydliště nezletilé s vedlejším účastníkem ve městě Č. a svěření do jeho péče, které však, jak bylo již uvedeno shora, nelze uznat (srov. bod 2). Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o odebrání dítěte matce bylo vydáno v nepřítomnosti stěžovatelky (pro zmeškání) na základě zcela jednostranně vylíčených skutečností, opatrovník nezletilé nevyloučil aplikaci čl. 54 písm. c) Smlouvy mezi Českou republikou a Ukrajinou,

podle kterého rozhodnutí nelze uznat ani vykonat, jestliže povinný byl v řízení zbaven možnosti hájit svá práva, a v případě, že tento účastník neměl způsobilost k právním úkonům, jestliže nebyl v řízení řádně zastoupen; podle § 25 odst. 2 zákona o zvláštních řízeních soudních nelze v jím upravených řízeních (tedy i ve věcech péče soudu o nezletilé) rozhodnout rozsudkem pro zmeškání. Opatrovník nezletilé si je vědom, že krajský soud nemohl na skutečnosti, jež obsahuje rozhodnutí ukrajinského soudu z dubna 2018, reagovat, nicméně předmětné rozhodnutí dokresluje situaci, ke které by vedlo navrácení nezletilé na Ukrajinu, a podporuje závěr, že by pravděpodobně vedlo ke zpřetrhání vazeb mezi matkou a dcerou a že záruky uložené krajským soudem se jeví jako iluzorní vzhledem k jednání ukrajinských orgánů vykazujícímu prvky svévole. Opatrovník dále doplnil, že vedlejší účastník v rámci vyšetřování podezření ze spáchání trestného činu únosu dítěte a osoby stižené duševní poruchou podle § 200 tr. zákoníku vypověděl, že se má v České republice kde zdržovat, jelikož zde má trvalý pobyt, a po celou dobu, co se zde zdržuje, neměl žádné problémy se zákonem. Jeho výpověď je v rozporu s argumentací prezentovanou ve vyjádření k ústavní stížnosti a svědčí též o tom, že vedlejší účastník účelově mění svoje výpovědi podle aktuální potřeby.

VII. Reakce vedlejšího účastníka na vyjádření účastníka řízení a opatrovníka vedlejší účastnice řízení

36. Podáním ze dne 4. 4. 2019 vedlejší účastník reagoval na vyjádření krajského soudu a opatrovníka nezletilé. Zcela se ztotožnil se všemi argumenty krajského soudu, podtrhl, že nespokojený účastník se vždy obrací na soud vrcholné soudní soustavy s úmyslem prodloužit řízení, což je v příkrém rozporu s duchem Haagské úmluvy a základním cílem únosového řízení, poukázal na nestandardní způsob odjezdu stěžovatelky z místa obvyklého bydliště a shodně s krajským soudem by zvažoval, jaké důsledky přičítat zprávě psychologa či psychiatra. Vedlejší účastník se neztotožnil s názorem opatrovníka, že krajský soud odůvodnil své rozhodnutí velmi stručně, zopakoval, že rodina jezdila do České republiky pouze na rekreační pobyty, ale trvale zde nežila, zdůraznil, že nemá v úmyslu odtrhovat dítě od matky, naopak tak učinila stěžovatelka, když bez jeho souhlasu, a tudíž protiprávně, odvezla nezletilou do cizí země, zablokovala jeho kontakt s nezletilou a dále se snaží zpřetrhat jejich veškeré vazby.

VIII. Replika stěžovatelky a reakce vedlejšího účastníka

37. V replice ze dne 16. 4. 2019 stěžovatelka označila vyjádření opatrovníka nezletilé za objektivní shrnutí jak právní, tak i skutkové stránky věci, se kterým plně souhlasila.

38. Tvrzení vedlejšího účastníka stěžovatelka považovala za účelové, kterým svoje jednání bagatelizuje a stěžovatelku očerňuje. Zopakovala, že fyzické napadání a psychické ponižování ze strany vedlejšího účastníka nebylo výjimečné a rozhodně nešlo o „jednu nahrávku vytrženou z kontextu“ či jednorázový vyhrocený spor, jak tvrdí vedlejší účastník, způsob jeho chování ke stěžovatelce dokládá videonahrávkou, ze které je patrná jeho fyzická a psychická převaha ústící do útoku pěstí do obličeje a kopání. Stěžovatelka doplnila, že na základě jejího podnětu z března 2019 Okresní státní zastupitelství v Karlových Varech vydalo usnesení o ukončení dočasného upuštění od některých úkonů trestního řízení vůči vedlejšímu účastníkovi a věc s dalšími pokyny předalo příslušnému policejnímu orgánu. Pokud jde o vysvětlení vedlejšího účastníka, že k incidentu dne 8. 11. 2018 přistoupil ze zoufalství, protože dceru více než rok neviděl, stěžovatelka upozornila na vyjádření opatrovníka nezletilé, který se snažil zprostředkovat kontakt otce s dcerou, což však vedlejší účastník odmítal. Účelovost argumentace vedlejšího účastníka v souvislosti s jeho pobytem v České republice vyplývá podle stěžovatelky i z toho, že vedlejší účastník zde získal trvalý pobyt daleko dříve, než se vůbec se stěžovatelkou seznámil, nakupoval zde nemovitosti, dlouhodobě zde s rodinou pobýval, aktivně podnikal a pro dceru zařizoval povolení k trvalému pobytu.

Jeho tvrzení, že nemá na Českou republiku žádné vazby, je účelové, nešlo také jen o plány, které se nezrealizovaly, jak uvedl, ale o faktickou situaci rodiny, která zde žila a podnikala. Ke způsobu, jakým vedlejší účastník manipuluje s informacemi, stěžovatelka uvedla, že před Okresním soudem v Č., který rozhodl v její nepřítomnosti, vedlejší účastník tvrdil, že nezletilá spadla ze schodů ve třetím poschodí a zlomila si obratle páteře. Ukrajinský soud, aniž by toto tvrzení jakkoliv přezkoumal, dospěl k závěru, že stěžovatelka není schopna zajistit nezletilé řádnou péči a podmínky, které zajišťuje nezletilé, jsou pro její zdraví a život nebezpečné. Lékařským vyšetřením nezletilé stěžovatelka dokládá, že nezletilá žádné takové zranění páteře nikdy neutrpěla.

39. Přístup krajského soudu k věci samé a jeho vyjádření stěžovatelka i nadále považuje za formalistické. Krajský soud se odmítl zabývat všemi relevantními okolnostmi případu, zeširoka se zabývá věcí pouze v teoretické rovině, ale k aplikaci teoretických závěrů na konkrétní situaci nepřistoupil. Svůj závěr, že zájem dítěte nemůže tvořit podklad pro rozhodnutí soudu bez dalšího tam, kde je dána jednoznačná právní úprava, neodůvodnil vůbec. V závěru repliky stěžovatelka setrvala na svém původním tvrzení, že nedošlo k přemístění dítěte do jiného státu (do České republiky), neboť zde rodina již žila, spíše šlo o setrvání s dítětem ve státě, kde již bylo domicilováno. V případě, že by bylo posouzeno, že došlo k přemístění dítěte, nemůže být na něho nahlíženo jako na protiprávní, neboť vedlejší účastník s pobytem nezletilé v České republice vždy souhlasil, a to nikoliv pouze formálně, ale i fakticky, zajištěním trvalého pobytu pro ni a faktickým žitím zde. Pokud by i přes vše výše uvedené byl přijat závěr, že došlo k protiprávnímu přemístění do cizího státu, je třeba přísně hodnotit podmínky podle čl. 13 Haagské úmluvy, které krajský soud ryze formalisticky odmítl, ale stěžovatelka má za to, že jsou dány důvody pro to, že je vážné nebezpečí, že návrat by dítě vystavil fyzické nebo duševní újmě nebo je jinak dostal do nesnesitelné situace.

40. Vedlejší účastník podáním ze dne 24. 6. 2019 reagoval na vyjádření stěžovatelky ze dne 16. 4. 2019 a vyjádření opatrovníka nezletilé ze dne 23. 4. 2019. Odmítl tvrzení stěžovatelky, že byla psychicky i fyzický týrána, a ke svému chování dokumentovanému videonahrávkou připustil, že jednal v nervovém rozpoložení a ve strachu, že se dceři po pádu ze schodů stalo něco vážného. Táže se však, proč se stěžovatelka po tomto incidentu neobrátila na policii a místo toho odjela s rodinou na dovolenou do Turecka. Uvedl také, že do doby únosu dcery stěžovatelka neměla v České republice žádné přátele, naopak na Ukrajině nejméně šestnáct svědků vypovědělo, že zde rodina trvale žila. Vedlejší účastník se též ohradil proti vyjádření stěžovatelky, že mu nebránila komunikovat s dcerou, když opak byl pravdou; po odjezdu z Ukrajiny do P. se skrývala a nedala vedlejšímu účastníkovi vědět, kde se s dcerou nachází. Asistovaný styk s dcerou zůstal jen ve stadiu slibů a videohovor vedlejší účastník odmítl, neboť měl zájem o osobní kontakt. Není též pravda, že nezletilá žila na území České republiky, neboť zde nebyla přihlášena do předškolního zařízení, neměla zde ošetřujícího lékaře a rodina cestovala do České republiky vždy výhradně za účelem rekreace. Vedlejší účastník odmítl existenci tvrzených konfliktů v rodině, uvedl, že mu stěžovatelka nepomáhala v podnikání v České republice, protože zde nebyl registrován jako podnikatel a neměl živnostenské oprávnění, naopak stěžovatelka na základě jím poskytnutého oprávnění mu odcizila finanční prostředky z bankovních účtů, na které podle manželské smlouvy neměla nárok. Ke kritice rozhodnutí ukrajinských soudů stěžovatel podotkl, že se stěžovatelka proti nim mohla bránit opravnými prostředky. Vedlejší účastník zmínil svůj nepříznivý zdravotní stav vyvolaný stresem z únosu nezletilé, bránil se tvrzení právního zástupce stěžovatelky, že uprchl na Ukrajinu a slíbil, že se v krátké době vrátí, a odmítl jako ničím nepodložené tvrzení, že má vliv na policejní orgány, státní zastupitelství, soudy a další státní orgány Ukrajiny, což navozuje snahu pošpinit nejen jeho, ale i celý systém Ukrajiny. K vyjádření opatrovníka nezletilé vedlejší účastník uvedl, že ukrajinský soud rozhodoval na základě předložených důkazů, konkrétně projevu infekční choroby v raném věku nezletilé a posunutí obratlů na

páteři, což je zaznamenáno a podloženo ve spisovém materiálu; rozhodnutí ukrajinského soudu stěžovatelka nerespektuje a v současné době je v seznamu hledaných osob. Na závěr svého vyjádření stěžovatel konstatoval, že žádná jeho trestní věc nemá vztah k únosovému řízení, zopakoval, že přemístění nezletilé bylo protiprávní, vedlejší účastník k němu nikdy nedal souhlas a tvrzení, že by návrat vystavil nezletilou fyzické nebo duševní újmě je zcela neprůkazné, ne-li nemožné, neboť nezletilá žila až do doby únosu na Ukrajině, kde byla integrována, nehledě k tomu, že je stejně jako její oba rodiče státní občankou Ukrajiny.

41. Podání vedlejšího účastníka ze dne 24. 6. 2019 Ústavní soud nezasílal účastníkům řízení k vyjádření, neboť obsahově představovalo rozvedení náhledu vedlejšího účastníka na celou situaci, ke které se však již dříve vyjádřil.

IX.

42. K objasnění věci nebylo třeba nařizovat ústní jednání, Ústavní soud proto podle § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl bez jeho konání.

X. Obecná východiska právní úpravy podmínek navrácení dítěte ve věcech mezinárodních únosů dětí

43. Základní pravidla pro navrácení dítěte přeshraničně neoprávněně odebraného nebo zadrženého, včetně možnosti odmítnout jeho navrácení ve zvláštních, řádně odůvodněných případech, jsou upravena v Haagské úmluvě, která je součástí právního řádu České republiky podle čl. 10 Ústavy. Jejím cílem je chránit děti před škodlivými účinky protiprávního přemístění nebo zadržování, stanovit postupy k zajištění bezodkladného návratu do státu jejich obvyklého bydliště, zajistit ochranu práva styku s nimi a odradit od šíření mezinárodních únosů dětí jakožto hlavních obětí traumat způsobených protiprávním přemístěním nebo zadržováním (srov. též rozsudky ESLP ve věci *Maumousseau a Washington proti Francii* č. 39388/05 ze dne 6. 12. 2007, § 69, a ve věci *Macready proti České republice* č. 4824/06, č. 15512/08 ze dne 22. 10. 2010, § 62).

44. Článek 3 Haagské úmluvy stanoví, kdy se přemístění nebo zadržení dítěte považuje za protiprávní, a spojuje je s porušením práva péče o dítě podle právního řádu státu, v němž dítě mělo obvyklé bydliště bezprostředně před přemístěním nebo zadržením. Právo péče o dítě může vyplývat zejména ze zákonů nebo ze soudního nebo správního rozhodnutí nebo z dohody platné podle právního řádu daného státu a podle čl. 5 písm. a) Haagské úmluvy zahrnuje zejména právo určit místo pobytu dítěte. Podle čl. 12 odst. 1 Haagské úmluvy (relevantní v posuzované věci), jestliže bylo dítě protiprávně přemístěno nebo zadrženo podle článku 3 a v den zahájení řízení před soudním nebo správním orgánem smluvního státu, v němž dítě je, uplynulo období kratší jednoho roku ode dne protiprávního přemístění nebo zadržení, nařídí příslušný orgán bezodkladné navrácení dítěte. Článek 13 Haagské úmluvy stanoví podmínky, za kterých nemá orgán dožádaného státu povinnost nařídit navrácení dítěte; podle písm. b) citovaného ustanovení tak lze učinit v případě, že „je vážné nebezpečí, že návrat by dítě vystavil fyzické nebo duševní újmě nebo je jinak dostal do nesnesitelné situace“.

45. Podle judikatury ESLP je Haagskou úmluvu třeba vykládat v souladu s požadavky čl. 8 Evropské úmluvy při respektování nejlepšího zájmu dítěte. Aspekty, které utváří nejlepší zájem dítěte, jsou dvojí povahy, jde jednak o udržení rodinných vazeb, pokud nejsou nežádoucí, a jednak o možnost vyvíjet se ve zdravém prostředí, kdy rodič není oprávněn k opatřením, která by poškodila zdraví a vývoj dítěte; zájem dítěte může podle své povahy a závažnosti převážit nad zájmy rodiče, ačkoli zájmy rodičů, zejména právo na pravidelný kontakt s dítětem, zůstávají relevantním hlediskem při vyvažování dotčených zájmů. Soud posuzující žádost o navrácení dítěte tedy musí důkladně přezkoumat rodinnou situaci a při zohlednění řady faktorů, zejména skutkové, emocionální, psychologické, materiální či zdravotní povahy, vyváženě a přiměřeně posoudit zájmy každé osoby za neustálé snahy

o určení nejlepšího řešení pro dítě (srov. rozsudky ESLP ve věci *Neulinger a Shuruk proti Švýcarsku* ze dne 6. 7. 2010, č. 41615/07, § 134 a 136, a ve věci *Sneersone a Kampanella proti Itálii* ze dne 12. 7. 201, č. 14737/09, § 85).

46. Nejlepší zájem dítěte je v kontextu řízení upraveného Haagskou úmluvou třeba posuzovat i ve světle výjimek uvedených v jejích čl. 12, 13 či 20, neboť jejich existence napovídá, že návrat dítěte nemůže být nařízen automaticky či mechanicky. Soud rozhodující o žádosti o navrácení dítěte proto musí důkladně vážit skutečnosti odůvodňující jejich uplatnění, zejména upozorní-li na ně některý z účastníků řízení, rozhodnout o nich a své rozhodnutí dostatečně odůvodnit (srov. rozsudek ESLP ve věci *X proti Lotyšsku* ze dne 26. 11. 2013, stížnost č. 27853/09).

47. Pojem „obvyklé bydliště dítěte“, který má význam jako hraniční určovatel pro stanovení neoprávněnosti, resp. protiprávnosti přemístění nebo zadržení dítěte, Haagská úmluva výslovně nedefinuje a je na vnitrostátním soudu, aby určil obvyklé bydliště dítěte s přihlédnutím ke všem konkrétním skutkovým okolnostem v každém jednotlivém případě. Z dosavadní rozhodovací praxe českých soudů, jakož i z mezinárodní judikatury (dostupné na www. INCADAT.com) vyplývá, že jde o místo, kde se zpravidla dítě zdržuje obvykle delší dobu a vytvoří si zde sociální vazby. Časové určení délky pobytu pro vznik obvyklého bydliště či stálost jeho pobytu na území jiného státu se však liší v závislosti na okolnostech toho kterého případu (srov. např. rozhodnutí ve věci *Cameron v. Cameron*, ref. č. INCADAT: HC/E/UKs 71), významné mohou být i důvody a podmínky pobytu dítěte v jiném státě sledující zájem jeho rodičů na přesídlení (srov. např. rozhodnutí ve věci *DeHaan v. Graci*a, 2004, ref. č. INCADAT: HC/E/CA 576). Jisté vodítko při výkladu tohoto pojmu může poskytnout i judikatura Soudního dvora Evropské unie, jíž se lze v posuzované věci inspirovat a podle které obvyklé bydliště odpovídá místu, které vykazuje určitou míru integrace dítěte v rámci sociálního a rodinného prostředí (např. rozsudky ve věci C-523/07 A. ze dne 2. 4. 2009 a ve věci C-497/10 PPU).

XI. Vlastní posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

48. V posuzované věci se stěžovatelčina ústavněprávní argumentace, jíž napadla právní závěry krajského soudu, koncentrovala do dvou základních námitek směřujících k
- posouzení obvyklého bydliště dítěte a posouzení, zda přemístění nezletilé do České republiky bylo protiprávní ve smyslu čl. 3 Haagské úmluvy,
- posouzení podmínek pro aplikaci výluky podle čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy.

K námitce první:

49. Krajský soud vyloučil, že by nezletilá mohla mít na území České republiky založeno obvyklé bydliště a na základě učiněných skutkových zjištění dospěl k závěru, že za místo jejího obvyklého pobytu je třeba považovat Č. na Ukrajině. Konstatoval, že nezletilá se narodila na Ukrajině, má zde svoje kořeny, bydleli tam oba rodiče, kteří zde založili manželství a společně se podíleli na její výchově. V nejlepším zájmu nezletilé byl podle krajského soudu její návrat do místa, kde vyrůstala. Společné prohlášení rodičů s vycestováním nezletilé z Ukrajiny krajský soud hodnotil jako administrativněprávní úkon *sui generis*, zpracovaný pro účely cizinecké policie, který nic nevypovídal o souhlasu otce s trvalým přemístěním dcery do České republiky.

50. Má-li být pojem „obvyklého bydliště dítěte“ vykládán vždy ve vztahu k reálné situaci dítěte a okolnostem jeho života, pak v případě, kdy jde o malé dítě, nabývá na zvláštním významu i jeho věk. Prostředím dítěte nízkého věku je zpravidla především rodina tvořená osobou či osobami, s nimiž dítě žije, které je opatrují a pečují o ně a dítě je na nich závislé. V tomto ohledu je třeba hodnotit míru integrace těchto osob (rodičů) v jejich

sociálním a rodinném prostředí, včetně jejich záměrů o své budoucnosti, resp. budoucnosti své rodiny.

51. V této souvislosti Ústavní soud zejména poukazuje na vyjádření vedlejšího účastníka, který v rámci žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu stěžovatelky na Ministerstvu vnitra, odboru azylové a migrační politiky, regionálním oddělení pobytu cizinců v K., dne 22. 3. 2017 (č. l. 337 a násl. správního spisu) uvedl, že je v České republice již 16 let (pozn.: na základě povolení k trvalému pobytu) a že se rozhodl zde usídlit, za tím účelem koupil dva domy, které se rekonstruují, jeden je určen pro podnikání, druhý pro bydlení rodiny. Na dotaz správního orgánu, jak si představuje budoucnost své dcery na území České republiky, odpověděl, že si nepředstavuje budoucnost manželky a dcery na Ukrajině, poté, co dcera dostane doklady, chce ji dát do školky a poté do školy, a dodal, že se tak rozhodl i proto, že na Ukrajině je plno zbraní a válka se vede i uvnitř země; ke svému podnikání na Ukrajině uvedl, že jeho přítomnosti tam není třeba, byznys tam bude omezovat a v České republice rozšiřovat. Rovněž stěžovatelka ve své výpovědi učiněné téhož dne uvedla, že jakmile obdrží dokumenty, budou bydlet v domě v K., jehož rekonstrukce se dokončuje. Stěžovatelka se vyjádřila o budoucnosti své dcery shodně jako vedlejší účastník a zmínila i plány na budoucí pracovní a podnikatelské aktivity v České republice – rodina hodlá v domě v K. otevřít fitness, kde ona i vedlejší účastník budou pracovat jako trenéři – z tohoto důvodu má zájem na urychleném vystavení potřebných dokladů, neboť „muž chce ukončit práci a přestěhovat se sem už úplně“.

52. Z vyžádaných spisů správního orgánu vyplynulo, že nezletilá pobývala v České republice na základě dlouhodobého víza a poté získala povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, (rozhodnutí ze dne 23. 5. 2017 č. j. OAM-1068-20/TP-2017 s platností od 20. 6. 2017), v současné době je držitelkou průkazu o povolení k pobytu platného od 12. 10. 2018 do 19. 6. 2022. Přestože správní rozhodnutí není odůvodněno, ze správního spisu vyplývá, že důvodem žádosti (a jejího následného vyhovění) bylo zajištění společného soužití nezletilé žadatelky s jejím otcem pobývajícím na území České republiky. Stěžovatelka získala povolení k dlouhodobému pobytu podle § 42 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. s účelem rodinným, s platností od 20. 3. 2017 do 19. 3. 2019, (rozhodnutí ze dne 17. 5. 2017 č. j. OAM-1252-24-DP-2017; v současné době bylo k žádosti stěžovatelky povolení zrušeno a stěžovatelka má v České republice povolen přechodný pobyt). Vedlejší účastník žádal o povolení k trvalému pobytu v roce 2001 a žádosti bylo vyhověno.

53. Záměru rodičů, nevyjímaje vedlejšího účastníka, usadit se i s nezletilou v České republice nasvědčovala i další hmatatelná opatření, např. koupě nemovitostí, jejich příprava pro život rodiny a pro podnikání, účty rodičů u českých bank či daňová přiznání vedlejšího účastníka svědčící o jeho příjmech plynoucích na území České republiky.

54. Pokud jde o souhlas rodičů nezletilé k jejímu vycestování z Ukrajiny do České republiky, krajský soud jej hodnotil jako administrativněprávní úkon *sui generis* zpracovaný pro účely cizinecké policie. Z listiny založené ve spisu krajského soudu na č. l. 125 vyplývá, že oba rodiče udělili dne 4. 2. 2016 souhlas k dočasnému výjezdu nezletilé za hranice Ukrajiny do České republiky pro dobu od 4. 2. 2016 do 4. 2. 2021 v doprovodu obou rodičů nebo v doprovodu jednoho z nich a zaručili v něm návrat nezletilé na Ukrajinu. Dočasnost výjezdu nezletilé, tj. doba po jakou nezletilá opouští Ukrajinu, nebyla v písemném souhlasu nikterak blíže specifikována. Ústavní soud má proto za to, že vůli obou rodičů v předmětném souhlasu je třeba interpretovat podle výslovného jazykového vyjádření tak, že nezletilá může v doprovodu jednoho z rodičů (od)cestovat do České republiky a pobývat zde, a to po dobu blíže neurčenou, nejdéle však do 4. 2. 2021. Prohlášení rodičů též nikterak nespecifikuje účel výjezdu nezletilé do České republiky a neobsahuje žádné jiné omezení než obecně

formulovanou záruku obou rodičů, že se nezletilá (po ukončení dočasného výjezdu) vrátí na Ukrajinu. Ústavní soud považuje hodnocení předmětného prohlášení krajským soudem za nesprávné (extrémně rozporné s jeho obsahem), neboť mu byl přisouzen význam, který z jeho obsahu nevyplývá. Výklad projevu vůle může směřovat jen k objasnění jeho obsahu, tedy ke zjištění toho, co bylo skutečně projeveno, a nelze jím nahrazovat nebo doplňovat vůli, kterou účastník v rozhodné době neměl nebo kterou sice měl, ale neprojevil ji. Souhlas s vycestováním nezletilé z Ukrajiny (na dobu pěti let) do České republiky je třeba také hodnotit v kontextu s dalšími úkony jejích rodičů a projevenými záměry, jak byly zmíněny shora.

55. Po přezkoumání napadeného rozsudku krajského soudu dospěl Ústavní soud k závěru, že se krajský soud dostatečně nezabýval otázkou, zda chování rodičů, jejich reálné konání a výslovná vyjádření o budoucím uspořádání jejich rodinného života nasvědčovaly postupné realizaci legálního přesídlení rodiny do České republiky nebo přinejmenším úmyslu zřídit zde když ne trvalé, tak minimálně obvyklé centrum svých zájmů. Skutková zjištění krajského soudu a právní závěry z nich vyvozené tak dostatečně nereflektovaly všechny konkrétní skutkové okolnosti, které byly schopné výraznou mírou ovlivnit posouzení, zda vůle rodičů směřovala k přemístění obvyklého bydliště nezletilé do České republiky. Podle Haagské úmluvy rodiče dítěte, které toho není schopné, mají právo určit místo pobytu dítěte, a je tedy na krajském soudu, aby posoudil, zda po udělení povolení k trvalému pobytu nezletilé za účelem sloučení rodiny (tj. s vedlejším účastníkem pobývajícím zde na základě povolení k trvalému pobytu a projevujícím vůli zde i nadále s rodinou setrvat) došlo k založení obvyklého bydliště nezletilé v České republice již před jejím odjezdem z Ukrajiny v srpnu 2017; délka doby, po kterou zde předtím pobývala, je v jejím případě bez většího významu.

56. Teprve po řádném vyhodnocení všech skutkových okolností relevantních pro zodpovězení otázky, kde měla nezletilá v srpnu 2017 místo svého obvyklého bydliště, bude krajský soud moci posoudit, jaký dopad do práv vedlejšího účastníka měl odjezd nezletilé. Míru a závažnost omezení práva vedlejšího účastníka pečovat o nezletilou, dočasné přerušení jejich osobních a rodinných kontaktů (čl. 8 Evropské úmluvy) bude zcela nezbytné poměřovat i důvody, které stěžovatelku přiměly k odjezdu z Ukrajiny, a jí tvrzenými změnami v manželských a rodinných vztazích. Těmi se totiž krajský soud způsobem, jaký vyžaduje posouzení nejlepšího zájmu dítěte, nezabýval. V odůvodnění svého rozsudku uvedl, že není úkolem soudu v návratovém řízení vést dokazování o manželském soužití rodičů nezletilé, případně o podezření na domácí násilí, s čímž Ústavní soud souhlasí, nicméně od tvrzení stěžovatelky nelze zcela odhlédnout. Krajský soud na jedné straně tvrdí, že ho manželské neshody nemohou zajímat, na straně druhé straně však konstatuje, že k neshodám nedocházelo a že nic nesvědčí o opaku. K tomu závěru dospěl na základě vyjádření vedlejšího účastníka a svědectví jím označených osob, aniž by jakkoliv vzal v úvahu tvrzení stěžovatelky o tom, že byla obětí domácího násilí. Nelze přehlédnout, že stěžovatelce byla po příjezdu do České republiky přidělena policejní ochrana a společně s dcerou byla ubytována na chráněném místě v P. Její výpověď byla podnětem pro zahájení trestního stíhání vedlejšího účastníka Policií České republiky pro podezření ze spáchání zločinu týrání osoby žijící ve společném obydlí podle § 199 odst. 1, odst. 2 písm. d) tr. zákoníku a přečinu nebezpečného vyhrožování podle § 353 odst. 1, odst. 2 písm. c) tr. zákoníku a důvodem k přidělení dočasné ochrany. Krajský soud sice uvedl, že je vázán rozhodnutím ukrajinského policejního vyšetřujícího orgánu Č. oblasti ze září 2018 o ukončení trestního stíhání vedlejšího účastníka, což Ústavní soud respektuje, nicméně jeho závěr, že rodina žila v Č. málem idylickým způsobem, je opět třeba hodnotit jako jednostranný, opírající se pouze a jenom o výpověď vedlejšího účastníka a jím obstaraných svědeckých výpovědí. Nelze též pominout, že vázanost rozhodnutím ukrajinského policejního orgánu má pouze relativní význam, neboť

české vyšetřující orgány rozhodly o ukončení dočasného upuštění od některých úkonů trestního řízení s pokynem věcí se znovu zabývat [§ 108 odst. 4 písm. d) zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních]. Ústavní soud není oprávněn, stejně jako krajský soud, hodnotit zda či v jaké míře docházelo k manželským neshodám a jak se na nich ten který z manželů podílel, nicméně byla-li těmito neshodami dotčena i nezletilá, což podle stěžovatelčina (zatím nevyvráceného) tvrzení byla, nelze je při rozhodování, které má sledovat nejlepší zájem dítěte (srov. bod 45), pominout.

57. Aniž by Ústavní soud usuzoval o budoucím závěru krajského soudu stran obvyklého bydliště nezletilé a s tím souvisejícího posouzení jejích přemístění, považuje na tomto místě za žádoucí vyjádřit svůj náhled na rozhodnutí krajského soudu o vyloučení aplikace výjimky z bezodkladného návratu nezletilé a připojit svůj náhled na případný postup krajského soudu, bude-li ho třeba.

K námitce druhé:

58. Závěr krajského soudu, že v posuzované věci nejsou dány podmínky pro aplikaci čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy, považoval Ústavní soud za nepřesvědčivý a nedostatečně podložený. Článek 13 Haagské úmluvy stanoví, že bez ohledu na ustanovení předcházejícího článku není soudní nebo správní orgán dožádaného státu povinen nařídit navrácení dítěte, jestliže osoba, instituce nebo jiný orgán, který nesouhlasí s jeho navrácením, prokáže že „b) je vážné nebezpečí, že návrat by dítě vystavil fyzické nebo duševní újmě nebo je jinak dostal do nesnesitelné situace“. Krajský soud odmítl aplikaci čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy v podstatě s odůvodněním, že „nevrací nezletilou druhému z rodičů, ale vrací nezletilou do místa obvyklého pobytu“. Připustil, že „daná věc je poněkud specifická v té otázce, že v mezidobí (zcela proti cílům Úmluvy a její dikci) bylo vydáno Sosnivským soudem města Č., státu Ukrajina, rozhodnutí, které (podle obsahu posuzováno) stanovilo obvyklý pobyt nezletilé s otcem na adrese v Č., stát Ukrajina“. I když krajský soud toto rozhodnutí označil za rozhodnutí vydané mimo svěřenou pravomoc ukrajinského soudu, nezamýšlel se nad jeho dopady, které by pro nezletilou představovalo v případě jejího návratu na Ukrajinu, a to v kontextu všech okolností případu, zejména dalšího navazujícího rozhodnutí téhož soudu z prosince 2018, na jehož základě byla nezletilá matce odebrána a svěřena do péče otce.

59. Ústavní soud zde sdílí shodný názor jako opatrovník nezletilé, a to že vedlejší účastník předkládá ukrajinskému soudu informace jednostranně zaměřené, na základě kterých ukrajinský soud rozhoduje, ač pravomoc rozhodovat v tomto směru nemá. Obava stěžovatelky, že v případě návratu nezletilé na Ukrajinu lze mít důvodně za to, že vedlejší účastník by převzal nezletilou do své výlučné péče, se na základě skutkových okolností případu jeví jako reálná. Změna výchovného prostředí by pro nezletilou, která byla doposud v péči matky, na kterou má i s ohledem na svůj nízký věk velmi silnou citovou vazbu, byla nepochybně traumatizující. Z odůvodnění rozsudku je zřejmé, že krajský soud klade značný důraz na prvek vzájemnosti při dodržování Haagské úmluvy ze strany jejích signatářů, nelze však nevidět realitu věci, a to, že zde není (kromě nevymahatelného slibu otce) žádná relevantní záruka ve formě rozhodnutí, že by stěžovatelka měla možnost stýkat se s nezletilou, přičemž české justiční orgány nemají žádnou možnost dohlédnout na to, aby rozhodnutí Sosnivského okresního soudu města Č., vydaná mimo stanovenou pravomoc, nebyla vykonána.

60. Ústavní soud dal již dříve najevo, že aplikace článku 13 písm. b) Haagské úmluvy by měla přicházet v úvahu pouze ve výjimečných případech. Konstatoval však zároveň, že tato skutečnost nezbavuje soudy povinnosti důkladně zkoumat podmínky pro případné naplnění dikce tohoto ustanovení, zvláště tehdy, uvádí-li účastník řízení konkrétní okolnosti směřující k takovému závěru a navrhne důkazy k prokázání svých tvrzení. Krajský soud předtím, než vyloučil aplikaci čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy, měl přinejmenším zvažovat,

zda skutkové okolnosti případu nenasvědčují, že návrat by nezletilou vystavil nebo mohl vystavit fyzické nebo duševní újmě nebo ji jinak dostat do nesnesitelné situace [srov. nález sp. zn. II. ÚS 378/17 ze dne 9. 5. 2017 (N 71/85 SbNU 257), body 35–36]. Nelze nevidět, že míra integrace rodičů nezletilé v jejich sociálním a rodinném prostředí se podstatně změnila v důsledku rozpadu manželství stěžovatelky a vedlejšího účastníka a z důvodů, pro které stěžovatelka odmítá návrat na Ukrajinu. Při úvahách o aplikovatelnosti čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy je nerozhodné, kdo nastalou situaci přivodil, rozhodné je posouzení, zda tento stav ve vztahu k nezletilé naplňuje předpoklady tímto článkem stanovené. V rámci těchto úvah je rovněž nepominutelné, že vedlejší účastník je v České republice trestně stíhán pro únos nezletilé, která je v postavení oběti trestného činu, což ve svém souhrnu minimálně signalizuje potřebu posouzení míry její dosavadní traumatizace doložené lékařskými zprávami.

61. Krajský soud rovněž nevěnoval pozornost námitce stěžovatelky týkající se bezpečnostní situace na Ukrajině, o které se zmínil i vedlejší účastník v souvislosti se žádostí o udělení trvalého pobytu pro nezletilou.

62. Bude-li krajský soud rozhodovat o aplikaci čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy, je třeba, aby uplatnění této výjimky posoudil nejen ve světle rozhodujících skutkových okolností projednávaného případu, ale především ve světle požadavků vyplývajících z čl. 8 Evropské úmluvy. Rozhodnutí krajského soudu musí být učiněno po důkladné úvaze o životní situaci nezletilé, ve které by se ocitla po nařízení jejího návratu na Ukrajinu.

63. S ohledem na shora uvedené Ústavní soud shledal, že napadené rozhodnutí krajského soudu nesplňuje ústavní požadavky na řádné odůvodnění pro nařízení postupu podle čl. 12 Haagské úmluvy, a porušuje tak ústavně zaručené právo stěžovatelky na řádné soudní řízení podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní soud proto podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napadené rozhodnutí krajského soudu podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona ve všech jeho výrocích zrušil.

XII. Rozhodnutí o návrhu vedlejšího účastníka na náhradu nákladů řízení

64. Návrhu vedlejšího účastníka na náhradu nákladů řízení před Ústavním soudem Ústavní soud nevyhověl. Náklady řízení před Ústavním soudem si zásadně nese každý z účastníků i vedlejších účastníků sám (§ 62 odst. 3 zákona o Ústavním soudu); pouze v odůvodněných, výjimečných případech lze podle výsledku řízení uložit některému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi povinnost nahradit jinému náklady řízení (§ 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu). Vedlejší účastník nevysvětlil, v čem spatřuje důvody pro použití tohoto výjimečného institutu, přičemž ani Ústavní soud takové důvody neshledal.

Č. 145
Náležité odůvodnění rozhodnutí (uložení povinnosti k náhradě nákladů řízení) (sp. zn. II. ÚS 222/18 ze dne 14. srpna 2019)

Jedním z principů, představujícím součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu (čl. 1 Ústavy České republiky, čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) a vylučujícím libovůli při rozhodování, je i povinnost obecných soudů své rozsudky odůvodnit. To platí i pro povinnost obecných soudů řádně odůvodnit rozhodnutí, kterými zavazují účastníky soudního řízení k náhradě nákladů řízení. Pokud tak neučiní, porušují právo na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a v čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka, soudce zpravodaje Pavla Rychetského a soudkyně Kateřiny Šimáčkové o ústavní stížnosti stěžovatelů Viktora Lakatoše a Lenky Lakatošové, obou zastoupených Mgr. Tomášem Krejčím, advokátem, sídlem Špitálka 434/23b, Brno, proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. října 2017 č. j. 14 Co 378/2009-598 výroku I písm. d) a výroku III o nákladech řízení, za účasti Krajského soudu v Brně jako účastníka řízení, takto:

I. Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 19. října 2017 č. j. 14 Co 378/2009--598 výrokem I písm. d) a výrokem III bylo porušeno základní právo stěžovatelů na soudní a jinou právní ochranu, garantované čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek se v uvedeném rozsahu zrušuje.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) stěžovatelé napadli v záhlaví označené rozhodnutí v uvedeném rozsahu, jímž byla stěžovatelům uložena povinnost nahradit náklady řízení. Stěžovatelé namítají, že výše specifikovaným rozhodnutím krajského soudu, jakožto orgánu veřejné moci, byli zkráceni na svých základních právech a svobodách garantovaných Ústavou a Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Stěžovatelé mají za to, že tímto rozhodnutím bylo zasaženo do jejich základních práv a svobod garantovaných čl. 3 odst. 1 a 3, čl. 4 odst. 1, čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny.

2. Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) rozsudkem napadeným ústavní stížností rozhodl o odvolání původní žalobkyně Anny Kušlové proti rozsudku Okresního soudu v Břeclavi ze dne 26. 1. 2009 č. j. 9 C 1766/96-239 tak, že
I. rozsudek okresního soudu se
a) v části výroku I o zamítnutí žaloby o určení neplatnosti kupní smlouvy uzavřené 2. 7. 1996 mezi původní žalobkyní (Anna Kušlová) a 2. žalovaným (K.L.H. Credit, spol. s r. o. – v likvidaci), dále o určení neplatnosti kupní smlouvy uzavřené 2. 12. 1996 mezi 2. žalovaným (K.L.H. Credit, spol. s r. o. – v likvidaci) a 1. žalovanou (Anna Malachovová) a žaloby o určení vlastnictví, a to ve vztahu k 2. žalovanému (K.L.H. Credit, spol. s r. o. – v likvidaci), ruší a řízení se v tomto rozsahu zastavuje,
b) potvrzuje v části výroku I o zamítnutí žaloby o určení neplatnosti kupní smlouvy uzavřené dne 2. 12. 1996 mezi 2. žalovaným (K.L.H. Credit, spol. s r. o. – v likvidaci) a 1. žalovanou (Anna Malachovová) ve vztahu k 1. žalované (Anna Malachovová) na jedné straně a 3. žalovaným (MVDr. Michal Blovský) a 4. žalovanou (Mgr. Jana Blovská) na straně druhé,
c) mění ve zbývající části výroku I tak, že se zamítá žaloba o určení vlastnictví původní žalobkyně Anny Kušlové k pozemku parcelní číslo X1, jehož součástí je dům číslo popisné X2, v katastrálním území P. a obci P., ke dni 13. 5. 2010 vůči 1. žalované (Anna Malachovová), 3. žalovanému (MVDr. Michal Blovský) a 4. žalované (Mgr. Jana Blovská),
d) mění ve výrocích II a III o náhradě nákladů řízení tak, že žalobce Radim Havlásek a vedlejší účastníci na straně žalobce (stěžovatelé) jsou povinni zaplatit společně a nerozdílně na náhradě nákladů řízení 1. žalované (Anna Malachovová) částku 12 342 Kč k rukám advokátky JUDr. Ludmily Gregorové, 3. žalovanému (MVDr. Michal Blovský) částku 11 600 Kč a 4. žalované (Mgr. Jana Blovská) částku 11 600 Kč, oběma k rukám advokáta JUDr. Ing. Ivana Rotta, to vše do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.
II. Ve vztahu mezi žalobcem Radimem Havláskem a stěžovateli (vedlejšími účastníky na straně žalobce) na straně jedné a 2. žalovaným K.L.H. Credit, spol. s r. o. – v likvidaci, na straně druhé nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení před soudy všech stupňů,
III. Žalobce Radim Havlásek a stěžovatelé jako vedlejší účastníci na straně žalobce jsou povinni zaplatit společně a nerozdílně na náhradě nákladů odvolacího a dovolacího řízení 1. žalované (Anna Malachovová) částku 12 402,50 Kč k rukám advokátky JUDr. Ludmily Gregorové a 3. žalovanému (MVDr. Michal Blovský) a 4. žalované (Mgr. Jana Blovská) na náhradě nákladů odvolacího a dovolacího řízení každému částku 15 810 Kč, oběma k rukám advokáta JUDr. Ing. Ivana Rotta, to vše do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.

3. Nad rámec návrhu na zrušení části tohoto rozhodnutí stěžovatelé navrhli Ústavnímu soudu, aby v souladu s § 79 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) odložil vykonatelnost předmětného rozhodnutí v rozsahu výroku I písm. d) a výroku III o nákladech řízení, neboť výkon rozhodnutí by pro stěžovatele znamenal nepoměrně větší újmu (celková výše solidárně uložených náhrad nákladů převyšuje částku 63 000 Kč), než jaká při odložení vykonatelnosti může vzniknout jiným osobám, tj. Anně Malachovové, MVDr. Michalu Blovskému a Mgr. Janě Blovské.

II. Argumentace stěžovatelů

4. Stěžovatelé uvedli v ústavní stížnosti, že napadeným rozhodnutím krajského soudu došlo k porušení jejich základních práv zakotvených v Listině, konkrétně práva na spravedlivý soudní proces a na ochranu vlastnictví. Stěžovatelům soud uložil zaplacení náhrad nákladů řízení, aniž by vzal v potaz veškeré okolnosti případu, zejména to, že řízení o určení neplatnosti kupní smlouvy z 2. 12. 1996 probíhalo v době, kdy ještě nebyli účastníky řízení. S přihlédnutím k délce trvání soudního řízení v souvislosti s přistoupením stěžovatelů

až dne 23. 6. 2017 jako vedlejších účastníků, tedy v samotném závěru, nelze po stěžovatelích spravedlivě požadovat hrazení nákladů řízení společně a nerozdílně s Radimem Havláskem (žalobcem). Krajský soud porušil právo stěžovatelů na spravedlivý proces tím, že rozhodnutí řádně neodůvodnil a je nepřezkoumatelné. Uložení povinnosti hrazení nákladů řízení by se negativním způsobem promítlo do finanční situace stěžovatelů a v jeho důsledku by zasáhlo do práva na soukromý a rodinný život i práva vlastnit majetek.

5. V ústavní stížnosti stěžovatelé namítali, že pochybení krajského soudu v projednávané věci bylo natolik intenzivní, že zasáhlo do jejich ústavně zaručených práv a ve svém důsledku vedlo k odepření spravedlnosti; proto navrhli, aby Ústavní soud nálezem zrušil rozhodnutí krajského soudu v požadovaném rozsahu.

III. Průběh řízení před Ústavním soudem

6. Ústavní soud posoudil obsah ústavní stížnosti, napadených rozhodnutí a dospěl k závěru, že jsou splněny podmínky pro odklad vykonatelnosti předmětného rozhodnutí. Usnesením ze dne 6. 3. 2018 č. j. II. ÚS 222/18-27 Ústavní soud vyhověl návrhu stěžovatelů a odložil vykonatelnost rozsudku krajského soudu ze dne 19. 10. 2017 č. j. 14 Co 378/2009--598 ve výroku I písm. d) a výroku III o nákladech řízení do právní moci rozhodnutí Ústavního soudu o podané ústavní stížnosti a řízení přerušil.

7. Ve věci stěžovatelů probíhalo řízení před obecnými soudy. Z úředního styku bylo zjištěno, že žalovaní MVDr. Michal Blovský a Mgr. Jana Blovská napadli dne 12. 1. 2018 prostřednictvím Okresního soudu v Břeclavi totožný rozsudek krajského soudu ze dne 19. 10. 2017 č. j. 14 Co 378/2009-598 dovoláním. Nejvyšší soud usnesením ze dne 27. 2. 2019 č. j. 30 Cdo 1229/2018-704 odmítl dovolání pro nepřípustnost. Žalovaní brojili proti rozhodnutí Nejvyššího soudu ústavní stížností. Ústavní soud usnesením ze dne 2. 7. 2019 sp. zn. III. ÚS 1706/19 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na https://nalus.usoud.cz) odmítl ústavní stížnost MVDr. Michala Blovského a Mgr. Jany Blovské jako návrh zjevně neopodstatněný podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

8. V projednávané věci týkající se povinnosti stěžovatelů zaplatit společně a nerozdílně s žalobcem Radimem Havláskem žalovaným Anně Malachovové, MVDr. Michalu Blovskému a Mgr. Janě Blovské náhradu nákladů řízení před soudem prvního stupně, odvolacím soudem, dovolacím soudem, Ústavní soud může v řízení o ústavní stížnosti pokračovat, protože odpadla překážka pro přerušení řízení. Senát Ústavního soudu byl obsazen dle rozvrhu práce Ústavního soudu (dostupný na www.usoud.cz).

9. Dle § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci. Vyjádření účastníka řízení si Ústavní soud nevyžádal s ohledem na dostatečné a vyčerpávající podklady v podobě jak ústavní stížnosti, tak napadeného rozhodnutí.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

10. V posuzované věci jsou splněny podmínky věcného projednání návrhu pro řízení o ústavní stížnosti podle § 72 a následujících zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost byla podána v zákonné dvouměsíční lhůtě (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu) a k jejímu podání došlo poté, co stěžovatelé vyčerpali všechny procesní prostředky poskytnuté zákonem k ochraně jejich práv (§ 75 odst. 1 věta před středníkem zákona o Ústavním soudu). Text ústavní stížnosti vykazuje náležitosti podle § 34 odst. 1 citovaného zákona, navrhuje se zrušení části rozsudku krajského soudu a důvodem požadovaného petitu je zásah do základního práva na spravedlivý proces, jak plyne z obsahu ústavní stížnosti. Ústavní soud tedy přistoupil k jejímu věcnému posouzení, načež zjistil, že ústavní stížnost je důvodná.

V. Vlastní posouzení

11. 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 však není součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy), a tudíž není ani povolán k instančnímu přezkumu jejich rozhodnutí a v jeho rámci k jejich přehodnocování z hledisek tzv. podústavního práva či jiných nesprávností.

12. Dle čl. 4 Ústavy jsou k ochraně základních práv a svobod povolány především obecné soudy. Děje se tak především skrze ústavně konformní výklad podústavního práva. Obecné soudy tudíž mají povinnost interpretovat jednotlivá zákonná ustanovení v první řadě z pohledu účelu a smyslu ochrany ústavně garantovaných základních práv a svobod. Tuto povinnost lze dovozovat rovněž z práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

13. Součástí ústavních záruk spravedlivého procesu, vyplývajících zejména z čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, je požadavek náležitého odůvodnění soudních rozhodnutí [nález ze dne 20. 6. 1995 sp. zn. III. ÚS 84/94 (N 34/3 SbNU 257), nález ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.)]. Smyslem odůvodnění je především seznámení účastníků řízení s úvahami, na nichž soud založil své rozhodnutí. Jeho nezbytný rozsah se přitom odvíjí od předmětu řízení a povahy rozhodnutí, jakož i od návrhů a argumentů uplatněných účastníky řízení, s kterými se soudy musí adekvátně vypořádat [usnesení ze dne 25. 10. 1999 sp. zn. IV. ÚS 360/99 (U 68/16 SbNU 363), nález ze dne 22. 9. 2009 sp. zn. III. ÚS 961/09 (N 207/54 SbNU 565); též např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 4. 1994 ve věci stížnosti č. 16034/90 *Van de Hurk proti Nizozemí*, bod 61, a ze dne 9. 12. 1994 ve věci stížnosti č. 18390/91 *Ruiz Torija proti Španělsku*, bod 29]. To neznamená, že součástí odůvodnění musí být výslovné vypořádání se s každým tvrzením či námitkou účastníků řízení nebo jakákoli dílčí úvaha soudu, kterou učinil v rámci svého rozhodování, ať už se týkala jeho procesního postupu, skutkových zjištění, nebo právního posouzení. Jako celek však odůvodnění musí účastníkům řízení umožňovat seznatelnost těch úvah soudu, jež byly relevantní pro výsledek řízení, a tím přezkoumatelnost soudního rozhodnutí z hlediska zákonnosti i věcné správnosti. Pro přesvědčivost soudního rozhodnutí je třeba, aby soudy reagovaly na substantivní argumenty a námitky stěžovatelů a vysvětlily, proč je nepřijaly.

14. Podle čl. 11 odst. 1 Listiny má každý právo vlastnit majetek a vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Z tohoto ustanovení plyne povinnost veřejné moci jednat tak, aby do vlastnického práva jednotlivce sama nezasahovala, ale rovněž povinnost poskytnout vlastníkovi ochranu v případě, kdy je jeho vlastnické právo rušeno či omezováno ze strany třetích subjektů [srov. např. nález ze dne 15. 3. 2011 sp. zn. I. ÚS 3481/10 (N 45/60 SbNU 513)].

15. Ústavní soud konstatuje, že v případě napadeného rozhodnutí krajského soudu nebyly výše uvedené podmínky splněny. Krajský soud usnesením ze dne 23. 6. 2017 č. j. 14 Co 378/2009-582 připustil, že stěžovatelé vstupují do řízení na straně žalobce jako vedlejší účastníci z důvodu, že jsou jako vlastníci zapsáni v katastru nemovitostí. Vlastnictví ke sporným nemovitostem nabyli stěžovatelé až kupní smlouvou ze dne 2. 11. 2012 s právními účinky vkladu ke dni 30. 11. 2012. Z obsahu odůvodnění rozsudku krajského soudu nikterak nevyplývá, proč povinnost k náhradě nákladů řízení byla uložena neúspěšnému žalobci a společně a nerozdílně s ním také stěžovatelům, kteří vystupovali v řízení na jeho straně. V době, kdy okresní soud rozsudkem ze dne 26. 1. 2009 č. j. 9 C 1766/96-239 zamítl v celém rozsahu žalobu původní žalobkyně (Anny Kušlové) ze dne 18. 12. 1996 vedené pod sp. zn. 9 C 1766/96 o nárocích z kupní smlouvy ze dne 2. 6. 1996, nebyli stěžovatelé účastníky řízení

a stěžovatelům ani nesvědčilo vlastnické právo k předmětným nemovitostem. Odůvodnění krajského soudu není vyčerpávající a nevyplývají z něj úvahy soudu, jež byly relevantní pro výsledek řízení, a tím je odůvodnění soudního rozhodnutí nepřezkoumatelné z hlediska zákonnosti i věcné správnosti.

16. Ústavnímu soudu, vzhledem k jeho postavení, nepřísluší do rozhodovacího procesu obecných soudů zasahovat a přehodnocovat jejich závěry, aniž by rozhodnutí obecných soudů byla projevem svévole, tedy výrazem zjevného faktického omylu či excesu logického, nebo byla v extrémním rozporu s principy spravedlnosti [viz například nálezy ze dne 8. 7. 1999 sp. zn. III. ÚS 224/98 (N 98/15 SbNU 17) či ze dne 20. 1. 2000 sp. zn. III. ÚS 150/99 (N 9/17 SbNU 73)].

17. Z výše uvedeného je zřejmé, že došlo k zásahu do základního práva stěžovatelů na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, proto Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a zrušil napadené rozsudečné výroky podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu v požadovaném rozsahu.

Č. 146
Nepřípustný formalismus při rozhodování o náhradě nákladů řízení (sp. zn. I. ÚS 613/18 ze dne 14. srpna 2019)

Stěžovateli nemohou být přičítány k tíži náklady řízení, jejichž vznik nemohl v době své nezletilosti ovlivnit a jež jsou důsledkem neshod vlastních rodičů.

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 Jana Chaloupky, zastoupeného Mgr. Tomášem Výborčíkem, advokátem, se sídlem Huťská 1383, Kladno, proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2017 č. j. 24 Co 333/2017-169, usnesení téhož soudu ze dne 30. 8. 201 č. j. 24 Co 209/2016-81 a usnesení Okresního soudu v Kladně ze dne 24. 4. 2017 č. j. 56 EXE 438/2015-133, za účasti vedlejšího účastníka Jaroslava Chaloupky, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Benešem, advokátem, se sídlem Ludvíka Kuby 803, Kladno, takto:

I. Usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2017 č. j. 24 Co 333/2017-169 a výroky II a III usnesení Okresního soudu v Kladně ze dne 24. 4. 2017 č. j. 56 EXE 438/2015-133 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. Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2017 č. j. 24 Co 333/2017-169 se ruší.

III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I.

1. Ústavnímu soudu byl dne 15. 2. 2018 doručen návrh na zahájení řízení o ústavní stížnosti ve smyslu § 72 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), prostřednictvím něhož se stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví citovaných rozhodnutí obecných soudů.

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

II.

3. Stěžovatel se v exekučním řízení domáhal na svém otci úhrady výživného v celkové výši 42 000 Kč, a to za období od 1. 8. 2013 do 30. 9. 2014. Na základě návrhu stěžovatele pověřil Okresní soud v Kladně exekutora JUDr. Ing. Petra Kučeru vedením exekuce. Povinný,

otec stěžovatele, reagoval na zahájení exekuce návrhem na její zastavení s tím, že dlužné výživné oprávněnému zaplatil, neboť dne 10. 9. 2013 poukázal na bankovní účet matky stěžovatele částku ve výši 1 725 000 Kč, přičemž dílčí částka 100 000 Kč měla být dle tvrzení vedlejšího účastníka určena na výživu stěžovatele. Částka 625 000 Kč měla být darem bývalé manželce, matce stěžovatele. Matka stěžovatele oproti tomu tvrdila, že částka 1 725 000 Kč byla vypořádáním kupní ceny za prodej nemovitých věcí, které měli matka stěžovatele a vedlejší účastník ve společném jmění manželů, a vypořádáním finančních prostředků manželů uložených na účtu ve vlastnictví manžela.

4. Okresní soud v Kladně svým usnesením ze dne 24. 4. 2017 č. j. 56 EXE 438/2015--133 rozhodl o návrhu povinného na zastavení exekuce tak, že tuto zcela zastavil (výrok I). Stěžovateli uložil zaplatit náklady exekuce ve výši 7 865 (výrok II) a současně mu uložil zaplatit povinnému náklady řízení ve výši 8 450 Kč (výrok III). Soud po provedeném dokazování dospěl k závěru, že stěžovatel v řízení neprokázal, že by účelově neidentifikovaná částka 208 800 Kč, poukázaná na účet jeho matky, nebyla určena na jeho výživné.

5. K odvolání stěžovatele rozhodl dne 2. 11. 2017 Krajský soud v Praze svým usnesením č. j. 24 Co 333/2017-169 tak, že usnesení soudu prvního stupně potvrdil (výrok I) a stěžovateli uložil povinnost zaplatit povinnému náhradu nákladů odvolacího řízení ve výši 3 680 Kč (výrok II).

6. Stěžovatel ve své ústavní stížnosti uvedl, že v řízení o návrhu na zastavení exekuce nevystupoval jako navrhovatel, ale toliko hájil svá práva vůči vedlejšímu účastníkovi jako povinnému. Podle jeho mínění je tak nepřípustné, aby odvolací soud v rozporu se zákonem a aplikací ustálené judikatury přesouval břemeno tvrzení a břemeno důkazní na stěžovatele. Povinným poukázaná částka na účet matky stěžovatele byla zaslána v době, kdy probíhalo majetkové vypořádání mezi rodiči stěžovatele, a nebylo tak zřejmé, z jakého titulu byly shora uvedené částky na účet matky připsány. Povinný účel plateb neprokázal. Stran částky 208 800 Kč stěžovatel uvedl, že se jednalo o bezdůvodné obohacení na straně jeho matky, nikoliv však o řádné plnění vyživovací povinnosti vůči němu.

7. K výroku o nákladech řízení stěžovatel uvedl, že obecné soudy nezohlednily tu skutečnost, že v předmětném případě se jednalo o spor mezi otcem a synem, jenž byl v době rozhodování obecných soudů nezletilý. Přesto, že v době zahájení řízení bylo stěžovateli jen 15 let, byla mu uložena povinnost uhradit náklady soudního řízení. Stěžovatel je toho názoru, že v tomto případě měl krajský soud možnost aplikovat ustanovení § 150 o. s. ř.

III.

8. Krajský soud v Praze se k předmětné ústavní stížnosti vyjádřil v tom smyslu, že ve věci postupoval v souladu s procesními zásadami důkazního řízení. I když v dané věci šlo o exekuci ve věci nezletilého dítěte a soud může i z vlastní iniciativy zjišťovat a prokazovat rozhodné skutečnosti, musí vést účastníky k navržení důkazů, které by byly způsobilé prokázat jejich tvrzení. Odvolací soud shrnul svůj právní názor a dospěl k závěru, že ve věci nebyly dány takové důkazy, které by mohly objasnit právní důvod poskytnutí plnění, o němž tvrdil povinný, že bylo určeno (částečně) pro oprávněného. Podstatu námitek stěžovatele spatřuje krajský soud v nesouhlasu se skutkovými závěry soudu. K otázce náhrady nákladů řízení odvolací soud uvedl, že se s nimi snažil vypořádat způsobem odpovídajícím jak zavedené soudní praxi, tak i spravedlivému řešení podle výsledku řízení.

9. Vedlejší účastník ve svém vyjádření shrnul dosavadní průběh řízení a poukázal na skutečnost, že matka stěžovatele nebyla schopna prokázat, z jakého důvodu jí byla částka 208 800 Kč uhrazena. Povinný hradil výživné na účet matky, neboť neznal účet nezletilého a ze souvisejícího rozsudku Okresního soudu v Kladně vyplývá, že má výživné hradit k rukám matky, což také učinil. Částka 208 800 Kč, kterou matka stěžovatele od vedlejšího účastníka obdržela, může být chápána jako bezdůvodné obohacení. Vedlejší účastník vyjádřil

své nepochopení nad tím, jakým způsobem byl stěžovatel poškozen ve svých právech, když sám uvádí, že se matka na vedlejším účastníkovi bezdůvodně obohatila.

10. Okresní soud v Kladně se k věci nevyjádřil.

11. Stěžovatel svého práva repliky k zaslaným vyjádřením nevyužil.

IV.

12. Ústavní stížnost je částečně důvodná.

13. V souvislosti s projednávaným případem je třeba uvést, že Ústavní soud považuje závěry obecných soudů týkající se samotného hodnocení věci samé za ústavně konformní, neboť tyto své závěry řádně odůvodnily. Řešení otázky, koho tíží povinnost tvrzení a důkazní břemeno, náleží v prvé řadě obecným soudům. V zásadě je to jistě povinný, který v řízení o zastavení exekuce musí tvrdit a prokazovat, že svůj dluh již splnil. Pokud však okresní soud vzal za prokázané, že vedlejší účastník na výživné plnil, není věcí Ústavního soudu tento závěr přehodnocovat.

14. Jiná situace však nastává v případě nákladových výroků, jimiž bylo podle náhledu Ústavního soudu zasaženo do základních práv a svobod stěžovatele. Ústavní soud v řadě svých rozhodnutí zaujal stanovisko, že rozhodování o nákladech soudního řízení je integrální součástí soudního řízení jako celku, do něhož Ústavnímu soudu zásadně nepřísluší zasahovat, neboť samotný spor o náhradu nákladů řízení, i když se může citelně dotknout některého z účastníků řízení, v zásadě nedosahuje intenzity opodstatňující porušení základních práv a svobod.

15. Na druhou stranu však Ústavní soud ve své rozhodovací praxi formuloval i výjimky ze shora uvedeného 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.

16. Ústavní soud dospěl k závěru, že na základě okolností daného případu se jeví rozhodnutí obecných soudů o nákladech řízení jako nespravedlivé, a tudíž porušující právo stěžovatele na spravedlivý proces. V rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2007 sp. zn. I. ÚS 1236/07 (N 165/47 SbNU 179) je vyjádřeno, že hlavní zásadou, která ovládá rozhodování o nákladech řízení, je zásada úspěchu ve věci. Ústavní soud již k této otázce judikoval, že poměřovat úspěch a neúspěch ve věci nelze jen tím, jak bylo o konkrétním návrhu rozhodnuto, ale je třeba jej posuzovat v širších souvislostech. V rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 13. 1. 2005 sp. zn. IV. ÚS 1/04 (N 8/36 SbNU 75) Ústavní soud zdůraznil, že ani rozhodování o nákladech řízení nesmí být jen mechanickým posuzováním výsledků sporu bez komplexního zhodnocení rozhodnutí v meritu věci. Rozhodnutí o náhradě nákladů řízení má být zřejmým a logickým ukončením celého soudního řízení [viz též nález Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2005 sp. zn. I. ÚS 257/05 (N 231/39 SbNU 449)].

17. Krajský soud v Praze ve svém odůvodnění mimo jiné uvedl, že sama skutečnost, že oprávněným je nezletilé dítě, nezakládá podmínky pro odepření nákladů řízení povinnému podle § 150 o. s. ř., nepřistoupí-li k tomu další skutečnosti nebo zvláštní okolnosti případu. Ty odvolací soud v projednávané věci neshledal. Vyšel přitom z toho, že nezletilého v řízení o nařízení exekuce zastupovala jako zákonná zástupkyně jeho matka, a to až do doby, kdy byl nezletilému ustanoven kolizní opatrovník. Bylo tak na uvážení zástupkyně nezletilého oprávněného, zda v okamžiku, kdy povinný vznesl námitku ohledně zaplacení dluhu na výživném, bude pokračovat v řízení, či nikoliv.

18. Podle náhledu Ústavního soudu je takto pojatá argumentace příliš formalistická, neboť není přihlíženo ke konkrétním okolnostem případu. Ty jsou ze strany Ústavního soudu spatřovány především v tom, že to byl v prvé řadě povinný otec, který neoznačil řádně a nezaměnitelně účel platby. Navíc, jak uvádí okresní soud, „svá tvrzení neustále měnil podle toho, co vyšlo v řízení najevo“. Byl to tedy povinný, kdo zavinil nařízení exekuce i nutnost vedení řízení o její zastavení. Nelze dále přehlédnout, že řízení o nařízení exekuce bylo zahájeno v době, kdy byl stěžovatel nezletilý (15 let), přičemž dopady tohoto řízení jej dostihly až v době zletilosti. Ústavní soud je toho názoru, že stěžovateli nemohou být přičítány k tíži následky jednání, které nemohl v době své nezletilosti ovlivnit, neboť za něj v době zahájení řízení jednala jeho matka coby zákonná zástupkyně a posléze kolizní opatrovnice. Uvedené neznamená, že by nezletilý účastník nemohl nést náklady soudního řízení, nicméně v tomto konkrétním případě jsou soudem uložené náklady řízení zjevně důsledkem neshod mezi rodiči, které jsou nedůvodně přenášeny na jejich syna – stěžovatele. Obecným soudům je občanským soudním řádem dáno dostatečné instrumentárium na to, aby nyní již zletilého stěžovatele ochránily před důsledky neshod jeho vlastních rodičů.

19. Na základě výše uvedených skutečností Ústavní soud konstatuje, že usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2017 č. j. 24 Co 333/2017-169, ze dne 30. 8. 2016 č. j. 24 Co 209/2016-81 a výroky II a III usnesení Okresního soudu v Kladně ze dne 24. 4. 2017 č. j. 56 EXE 438/2015-133 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud však [podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu] zrušil jen napadené rozhodnutí krajského soudu, který v rámci odvolacího řízení může pochybení napravit.

20. Ve zbytku Ústavní soud stížnost odmítl pro zjevnou neopodstatněnost [§ 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

Č. 147
Právo na přístup k soudu – odmítnutí správní žaloby z důvodu zvolení nesprávného žalobního typu
(sp. zn. II. ÚS 2398/18 ze dne 14. srpna 2019)

Postup Nejvyššího správního soudu, který vedl k odmítnutí žaloby stěžovatele z důvodu nesprávné volby žalobního typu v situaci, která nebyla pro stěžovatele žádným způsobem předvídatelná, je porušením práva stěžovatele na přístup k soudu garantovaného v čl. 36 odst. 1 Listiny.

Před odmítnutím žaloby pro špatnou volbu žalobního typu bylo povinností soudu poučit stěžovatele, že hodlá vycházet z jiného právního posouzení věci, a nabídnout mu příležitost účinně argumentovat ve vztahu k otázkám, na jejichž řešení bude rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby spočívat. Opačný postup je tzv. překvapivým rozhodnutím, jehož zákaz plyne z práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka, soudce Ludvíka Davida a soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové ve věci ústavní stížnosti Pavla P. (jedná se o pseudonym), zastoupeného Pavlem Uhlem, advokátem, sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5 – Smíchov, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. dubna 2018 č. j. 2 As 116/2017-25, za účasti Nejvyššího správního soudu jako účastníka řízení a Rejstříku trestů jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. dubna 2018 č. j. 2 As 116/2017-25 byla porušena základní práva stěžovatele na přístup k soudu a na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tento rozsudek se proto ruší.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a předchozí průběh řízení

1. Stěžovatel byl rozsudkem Okresního soudu Praha-západ uznán vinným ze spáchání trestného činu krádeže dle § 205 odst. 1 písm. d) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. S ohledem na stěžovatelovo duševní postižení soud sice vyslovil jeho vinu, avšak upustil od potrestání a uložil mu ochranné léčení v ambulantní formě. K odvolání státního zástupce věc přezkoumával Krajský soud v Praze, usnesením však odvolání odmítl.

2. Stěžovatel si nechal dne 22. 6. 2016 vyhotovit výpis z evidence Rejstříku trestů, v němž byly údaje o tomto odsouzení uvedeny z důvodu trvajícího ochranného léčení. Stěžovatel je však přesvědčen, že ačkoli jsou údaje v jeho výpisu z evidence Rejstříku trestů v souladu se zákonem, tento stav je důsledkem protiústavního ustanovení obsaženého v trestním zákoně, a tedy protiprávní. Obrátil se proto na správní soudy s žalobou proti

nezákonnému zásahu, kterým je dle názoru stěžovatele uvedení informace o jeho odsouzení ve výpisu z evidence Rejstříku trestů.

3. Ve svém podání stěžovatel označil za protiústavní ustanovení § 105 odst. 7 trestního zákoníku, podle něhož „odsouzení nelze zahladit, nebylo-li dosud vykonáno nebo jinak ukončeno uložené ochranné opatření; toto ustanovení se přiměřeně použije i tam, kde trestní zákon stanoví, že se na pachatele hledí, jako by nebyl odsouzen“. Tato právní norma dle stěžovatele diskriminuje pachatele se zdravotním postižením ve srovnání se zdravými pachateli. Pokud by se totiž stěžovatel dopustil téhož trestného činu nikoli pod vlivem duševního postižení, a nebyl by tedy žádný důvod ukládat mu ochranné opatření, pak by se na něj při upuštění od potrestání hledělo, jako by nebyl trestán. Zároveň se v Rejstříku trestů neevidují ochranná opatření ukládaná samostatně při zastavení trestního stíhání u pachatelů úplně nepříčetných. Stěžovatel označil za absurdní, že je znevýhodněn jak ve srovnání se zdravými pachateli, tak i ve srovnání s pachateli zcela nepříčetnými. Zároveň ke své žalobě přiložil vyjádření expertů v oboru psychiatrie, kteří uvedli, že v důsledku snahy o brzké přerušení léčení podávají pacienti zdravotníkům neúplné informace a někdy i nepravdivé zprávy o svém duševním stavu. Tlak na odstranění záznamu v Rejstříku trestů tak může vést ke snaze pacienta ukončit skrze disimulaci toto léčení dříve, než je z lékařského hlediska žádoucí.

4. Stěžovatel zároveň považuje záznam v evidenci Rejstříku trestů za trest svého druhu, představuje pro něj totiž překážku v přístupu ke všem tradičním právnickým povoláním. Dle stěžovatele tím dochází k protiústavnímu zásahu jak do jeho práva na svobodnou volbu povolání podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), tak i do principu, že pouze soud rozhoduje o vině a trestu, zakotveného v čl. 40 odst. 1 Listiny. Z těchto důvodů stěžovatel ve své žalobě požádal prvoinstanční správní soud, aby podle čl. 95 odst. 2 Ústavy řízení přerušil a předložil Ústavním soudu návrh na zrušení ustanovení § 105 odst. 7 trestního zákoníku.

5. Krajský soud v Praze (dále též jen „krajský soud“) žalobě stěžovatele nevyhověl a rozsudkem č. j. 45 A 78/2016-39 ze dne 5. 4. 2017 ji zamítl. V odůvodnění nejprve uvedl dvě hlavní východiska svého rozhodnutí. Zaprvé, žalovaným zásahem nemůže být dle krajského soudu právní předpis, a to ani v případě, že jeho ustanovení mohou porušovat základní práva jednotlivce. Zadruhé, s ohledem na pravomoc soudů ve správním soudnictví může být předmětem přezkumu pouze činnost žalovaného správního orgánu. Dle názoru krajského soudu však Rejstřík trestů v předmětné věci neaplikoval § 105 odst. 7 trestního zákoníku, a proto se soud nemohl zabývat tímto ustanovením, a tedy ani návrhem stěžovatele na přerušení řízení a předložení návrhu Ústavnímu soudu. Následně krajský soud posoudil zásahovou žalobu stěžovatele, aniž by zpochybnil volbu žalobního typu, a provedl rozsáhlou věcnou argumentaci, proč žalobu zamítl.

6. Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. V té uvedl, že souhlasí s krajským soudem v tom, že žalovaným zásahem nemůže být právní předpis; nic takového však v podané žalobě netvrdil. Žalobou napadl zcela konkrétní a individualizovaný zásah, tedy uvedení konkrétního údaje ve výpisu, který Rejstřík trestů vydal, a tvrdil, že tento zásah byl učiněn na základě protiústavního ustanovení zákona. Stěžovatel dále upřesnil, že nespatřuje nezákonný zásah do svých práv v tom, že údaje o jeho odsouzení jsou zaneseny v evidenci Rejstříku trestů, ale v tom, že jsou uvedeny ve výpisu z této evidence. Těžiště žaloby tedy nesměřovalo do evidence jako takové, nýbrž do promítnutí údaje do výpisu. Závěrem svého podání stěžovatel zdůraznil, že svou žalobou hodlá dosáhnout toho, aby soulad ustanovení § 105 odst. 7 trestního zákoníku s ústavním pořádkem posoudil Ústavní soud.

7. Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 2 As 116/2017-25 ze dne 26. 4. 2018 zrušil rozsudek krajského soudu a žalobu stěžovatele sám odmítl. V odůvodnění uvedl, že ačkoli byla žaloba z hlediska náležitostí perfektní, stěžovatel zvolil nesprávný žalobní typ.

8. Dle Nejvyššího správního soudu byla správným žalobním typem žaloba proti nečinnosti správního orgánu. Výpis z evidence Rejstříku trestů má povahu ryze evidenční a nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva či povinnosti, pouze osvědčuje pravomocná nezahlazená odsouzení a za ně uložené sankce. Nejde tedy o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), a to ani deklaratorní, nýbrž o osvědčení ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., neboť potvrzuje obsah evidence Rejstříku trestů týkající se konkrétní osoby. Nejedná se ani o zásah dle § 82 s. ř. s. představující jakousi „zbytkovou“ kategorii aktů veřejné správy, u nichž se předpokládá soudní ochrana. Otázkou přezkumu obsahu osvědčení se již v minulosti Nejvyšší správní soud zabýval v souvislosti s nečinnostní žalobou. Z judikatury plyne, že má-li správní orgán povinnost vydat osvědčení, musí vydat osvědčení o určitém obsahu. Žalobou na ochranu proti nečinnosti se pak lze fakticky domáhat toho, aby bylo vydáno osvědčení o tomto určitém obsahu.

9. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že stěžovatel měl podat žalobu na ochranu proti nečinnosti. Neměl žádat konstatování, že evidence jeho odsouzení ve výpisu z evidence Rejstříku trestů je nezákonným zásahem, ale měl se domáhat vydání osvědčení s odlišným obsahem, v němž by odsouzení evidováno nebylo. Dle Nejvyššího správního soudu přitom s. ř. s. (ve výkladu dosud zastávaném judikaturou Nejvyššího správního soudu) znemožňuje prostupnost mezi jednotlivými žalobními typy. Jelikož je stěžovateli dosud k dispozici jiný prostředek nápravy jeho dotčených veřejných subjektivních práv, a to žaloba na ochranu proti nečinnosti, je zásahová žaloba dle § 85 s. ř. s. nepřípustná. Proto Nejvyšší správní soud postupem podle § 110 odst. 1 s. ř. s. přistoupil ke zrušení napadeného rozsudku a zároveň rozhodl o odmítnutí zásahové žaloby. Meritorně se tedy nezabýval obsahem výpisu z evidence Rejstříku trestů ani namítanou protiústavností ustanovení trestního zákoníku.

II. Obsah ústavní stížnosti

10. Stěžovatel se ústavní stížností domáhá zrušení napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, neboť má za to, že tímto rozhodnutím bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Porušení tohoto práva spočívá dle stěžovatele v tom, že mu byla v rozporu se zákonem odepřena spravedlnost a soud odmítl rozhodnout o otázce, o které podle zákona byl povinen rozhodnout.

11. Zásahovou žalobu zvolil stěžovatel jako jedinou možnou, protože měl za to, že výpis z evidence Rejstříku trestů není rozhodnutím. S údaji ve výpisu stěžovatel nepolemizoval, upozorňoval pouze na důsledky zásahu, které byly vyvolány konkrétním ustanovením zákona, jež promítalo tyto údaje do výpisu z evidence Rejstříku trestů. Žaloba stěžovatele se přitom od samého počátku domáhala pouze a výlučně určení, že zásah byl nezákonný; nedomáhala se zákazu.

12. Dle stěžovatele může žaloba proti zásahu obsahovat požadavek, aby soud zakázal správnímu orgánu pokračování zásahové činnosti, a současně musí povinně obsahovat požadavek, aby soud určil, že zásah byl nezákonný. Je plně na žalobci, zda zvolí užší variantu žaloby, kterou se domáhá pouze určení, že zásah byl nezákonný, nebo zda zvolí širší variantu, kterou se domáhá i zákazu.

13. Stěžovatel je přesvědčen, že zákon stanoví nepřípustnost zásahové žaloby v situaci, kdy je možné se domáhat ochrany jinými prostředky, pouze pro případ, že se žalobce domáhá i zákazu. Nepřípustnost ovšem nelze vztahovat na situaci, kdy se žalobce domáhá pouze určení, že zásah byl nezákonný. V tomto kontextu stěžovatel opakovaně upozorňuje na znění ustanovení § 85 s. ř. s.: „Žaloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat

jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.“ Z druhé poloviny citovaného ustanovení dle stěžovatele plyne, že pokud se žalobce domáhá pouze určení, že zásah byl nezákonný, je žaloba přípustná i pro případ, že se lze domáhat ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky. Dle stěžovatele tedy Nejvyšší správní soud odmítl žalobu zcela v rozporu se zněním zákona. Tím odepřel spravedlnost a porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces.

14. V reakci na judikaturu citovanou v napadeném rozsudku stěžovatel uvádí, že citovaná rozhodnutí byla vydána ve vztahu k jinému právnímu stavu, konkrétně ke znění § 85 s. ř. s. účinného do 31. prosince 2011. Tehdy bylo pojetí zásahových žalob zcela jiné a takové žaloby byly přípustné, pouze pokud byly současně spojeny s návrhem zákazu. Předmětné ustanovení s. ř. s. se ovšem od 1. 1. 2012 změnilo, pročež dle stěžovatele nelze odkazovat na judikaturu, která se vztahovala k již neúčinnému pojetí zásahové žaloby.

15. V závěru ústavní stížnosti stěžovatel nad rámec základního argumentu vyjadřuje nesouhlas s myšlenkou Nejvyššího správního soudu, že lze žádat o výpis z evidence Rejstříku trestů a s žádostí spojit konkrétní požadavek na jeho podobu. Představu, že by bylo možné požádat o „čistý“ výpis z evidence Rejstříku trestů, stěžovatel označuje za právně nesprávnou a technicky naivní. Jak podle práva, tak ve skutečnosti nelze žádost, která se činí automaticky prostřednictvím datové schránky nebo tzv. Czechpointu, spojit s představou žadatele o obsahu výpisu. Požadavek „čistoty“ výpisu z evidence Rejstříku trestů se tak ke správnímu orgánu nemůže jakkoliv dostat. Tato skutečnost dle stěžovatele dokládá strukturálně hlubší vůli Nejvyššího správního soudu odepřít stěžovateli spravedlnost.

III. Vyjádření účastníků řízení

16. Pro účely řízení o ústavní stížnosti si Ústavní soud vyžádal vyjádření Nejvyššího správního soudu jako účastníka řízení a Rejstříku trestů jako vedlejšího účastníka řízení. Ústavní soud si zároveň vyžádal soudní spis vedený u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 45 A 78/2016 a soudní spis vedený u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 As 116/2017.

17. Rejstřík trestů využil svého oprávnění a ve svém vyjádření vedlejšího účastníka ze dne 10. 8. 2018 vyjádřil svůj souhlas s argumentací Nejvyššího správního soudu v napadeném rozsudku. Dodal, že argumentace stěžovatele by byla přiléhavá za situace, kdyby evidence odsouzení stěžovatele ve výpisu z Rejstříku trestů představovala zásah ve smyslu legislativní zkratky dle ustanovení § 82 s. ř. s.; tento výpis je však osvědčením ve smyslu § 79 s. ř. s., proto Nejvyšší správní soud nemohl rozhodnout jinak než žalobu odmítnout. Rejstřík trestů se dále ohradil proti tvrzení stěžovatele, že by napadený rozsudek obsahoval myšlenku, „že lze žádat o výpis z Rejstříku trestů a s žádostí spojit konkrétní požadavek na jeho podobu“. Jedná se totiž zjevně o neporozumění napadenému rozsudku, ve kterém je jednoznačně uveden návod, jak si měl stěžovatel v dané věci počínat, a sice žalobou na nečinnost správního orgánu. Vedlejší účastník proto Ústavnímu soudu navrhl, aby ústavní stížnost odmítl pro zjevnou neopodstatněnost.

18. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření ze dne 5. 9. 2018 předem zdůraznil, že předmětem napadeného rozsudku nebylo posouzení ústavnosti § 105 odst. 7 trestního zákoníku. Vzhledem k tomu, že soud žalobu odmítl z důvodu volby nesprávného žalobního typu, nezabýval se meritem věci, tj. zda došlo k zásahu do práv stěžovatele nevydáním „čistého“ výpisu z evidence Rejstříku trestů. Dle názoru Nejvyššího správního soudu nebylo stěžovateli znemožněno domáhat se ochrany svých práv ve správním soudnictví, nýbrž pouze autoritativně stanoveno, jakou procesní cestou je třeba se ochrany práv domáhat. Žaloba na ochranu proti nečinnosti představuje v posuzované věci nejefektivnější prostředek ochrany práv, který stěžovateli umožní pokusit se dosáhnout výsledku, o který mu v řízení skutečně jde, tj. získání „čistého“ výpisu z evidence Rejstříku trestů, nikoli pouhého konstatování případné nezákonnosti činnosti veřejné správy. Dle Nejvyššího správního soudu bylo

faktickým účelem řízení vydání „čistého“ výpisu z evidence Rejstříku trestů; podle ustálené judikatury se lze vydání osvědčení o určitém obsahu domáhat pouze žalobou na ochranu proti nečinnosti dle § 79 a násl. s. ř. s.

19. Nejvyšší správní soud zopakoval argumenty uvedené již v napadeném rozsudku, že žalobce při zahájení řízení ve správním soudnictví musí jasně zvolit jeden žalobní typ, který soud nemůže následně překvalifikovat. Jednotlivé žalobní typy nelze navzájem zaměňovat ani směšovat, nepřipouští se ani alternativní či eventuální petit. Stěžovatel nesprávně kvalifikoval vytýkané jednání veřejné správy jako nezákonný zásah, a proto zvolil nesprávný žalobní typ. Nejvyšší správní soud si uvědomuje, že jeho ustálená judikatura o neprostupnosti mezi jednotlivými žalobními typy může být jednotlivci vnímána jako přísná, je však odůvodněna zejména faktem, že jednotlivým žalobním typům odpovídají relativně samostatné procesní úpravy. Dle Nejvyššího správního soudu se jedná o velice komplexní otázku výkladu podústavního procesního předpisu, sahající do samotného jádra správního soudnictví, přičemž daný výklad je přijímaný napříč všemi senáty Nejvyššího správního soudu a jeho případná změna by měla být iniciována prostřednictvím rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.

20. K námitce týkající se faktické nemožnosti podání žádosti s požadavkem na konkrétní obsah výpisu Nejvyšší správní soud konstatoval, že výpis z evidence Rejstříku trestů se vydá na písemnou žádost fyzické osoby, jejíž totožnost byla ověřena. Písemná žádost stěžovatele bez využití formuláře by tak neměla být něčím, s čím by si příslušný správní úřad nedokázal poradit. Pokud by soud v dalším řízení shledal nečinnostní žalobu důvodnou, zavázal by vedlejšího účastníka vydat stěžovateli „čistý“ výpis z Rejstříku trestů, přičemž otázku faktického provedení pokynu soudu by musela vyřešit veřejná správa.

21. Tvrdí-li stěžovatel, že zásada subsidiarity zásahové žaloby zakotvená v § 85 s. ř. s. se neuplatní v případě tzv. deklaratorní zásahové žaloby, Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti a jeho úkolem není přezkoumávat věcnou nesprávnost postupu obecných soudů, neboť není vrcholem soustavy obecných soudů. Námitka stěžovatele je však dle Nejvyššího správního soudu nedůvodná i v rovině podústavní. Je sice pravda, že podle judikatury se zásada subsidiarity zásahové žaloby neuplatní tehdy, pokud se žalobce domáhá pouze a jen vyslovení nezákonnosti již skončeného zásahu veřejné správy. V posuzovaném případě však důvodem pro odmítnutí žaloby nebylo nevyčerpání jiných prostředků nápravy dle § 85 s. ř. s., nýbrž zvolení nesprávného žalobního typu. Nejvyšší správní soud trvá na neprostupnosti jednotlivých žalobních typů. Odmítnout žalobu je proto třeba i v opačné situaci, např. tehdy, zvolí-li žalobce žalobu proti rozhodnutí či nečinnostní žalobu v případech, kdy je třeba užít žaloby zásahové. V takových případech nehraje roli, že se jedná pouze o deklaratorní zásahovou žalobu.

22. K tvrzení stěžovatele o změně právní úpravy k 1. 1. 2012 považuje Nejvyšší správní soud za důležité doplnit, že podle důvodové zprávy má nová právní úprava zajistit vyšší standard ochrany tím, že umožní fyzickým a právnickým osobám domáhat se deklarování nezákonného zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu tehdy, pokud již zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí jeho opakování. Zavedením deklaratorní žaloby zákonodárce nezamýšlel poskytovat ochranu proti ukončeným jednáním správních orgánů, ale prostřednictvím soudního rozhodování posílit důvěru v právní stát, kultivovat činnost orgánů veřejné správy a umožnit rychlejší řízení o případném nároku na náhradu škody v civilním řízení. V posuzované věci stav, proti kterému stěžovatel brojí, tedy nevydání „čistého“ výpisu z evidence Rejstříku trestů, zřejmě stále trvá, přičemž stěžovateli zřejmě vadí důsledky vyvolané aplikací ustanovení zákona, jež považuje za protiústavní. Nyní je třeba, aby o věci samé uvážily v dalším řízení správní soudy – poté, co stěžovatel podá řádnou žalobu. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že stěžovateli nebyl odepřen přístup k soudu, a tím ani porušeno jeho právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny, resp. právo na spravedlivý

proces dle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Závěrem proto Ústavnímu soudu navrhuje, aby odmítl ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou, případně ji zamítl jako nedůvodnou.

23. Jelikož obdržená vyjádření neobsahovala žádné nové závažné skutečnosti nebo argumentaci, která by byla způsobilá osvětlit věc jinak, než je uvedeno v odůvodnění napadeného rozhodnutí, nepovažoval Ústavní soud za nutné zasílat je stěžovateli k případné replice.

IV. Právní posouzení ústavní stížnosti

24. Ústavní stížnost splňuje všechny požadované náležitosti a podmínky pro její projednání, které stanoví zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Po zvážení argumentace obsažené v ústavní stížnosti a obsahu napadeného rozhodnutí i vyžádaných spisů dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

25. 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 spočívá v ochraně ústavnosti. Nezabývá se eventuálním porušením běžných práv fyzických osob, pokud takové porušení současně neznamená porušení základního práva nebo svobody zaručené ústavním zákonem.

26. Ústavní stížnost stěžovatele se (na rozdíl od jeho žaloby) netýká postupu Rejstříku trestů ani ústavnosti § 105 odst. 7 trestního zákoníku. Stěžovatel napadá pouze v záhlaví označený rozsudek Nejvyššího správního soudu, neboť je přesvědčen, že postupem Nejvyššího správního soudu bylo porušeno jeho právo na soudní ochranu garantované Listinou. Ústavní soud se proto nebude zabývat meritem věci a pro úplnost zdůrazňuje, že tento nález žádným způsobem nepředjímá, zda je § 105 odst. 7 trestního zákoníku souladný s ústavním pořádkem či nikoli; posouzení této otázky zůstává ve výlučné pravomoci pléna Ústavního soudu v řízení o kontrole norem, a to bez ohledu na to, zda se věc k plénu dostane postupem obecných soudů dle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu či v rámci řízení o ústavní stížnosti, s níž stěžovatel spojí návrh na zrušení zákona dle § 74 zákona o Ústavním soudu.

1. Právo na přístup k soudu a žalobní typy

27. Ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny poskytuje v rámci základního práva na soudní a jinou právní ochranu každému právo na přístup k soudu, tedy oprávnění domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Z tohoto ustanovení plyne závazek státu, aby v jeho právním systému existoval účinný právní prostředek nápravy umožňující jednotlivci, aby se domáhal ochrany svých práv.

28. Právo na přístup k soudu neplatí absolutně. Ačkoli náleží k hlavním atributům demokratického právního státu, může podléhat zákonným omezením. Ústavní soud musí zkoumat, zda omezení práva na přístup k soudu nezasahují do samotné podstaty tohoto práva [viz např. nález sp. zn. II. ÚS 3112/17 ze dne 20. 2. 2018 (N 30/88 SbNU 431), bod 14; nález sp. zn. II. ÚS 635/18 ze dne 15. 5. 2018 (N 94/89 SbNU 387), bod 25; či nález sp. zn. I. ÚS 1060/18 ze dne 23. 10. 2018 (N 175/91 SbNU 197), bod 12]. Jakékoli omezení práva na přístup k soudu bude odpovídat zárukám spravedlivého procesu pouze tehdy, pokud vede k legitimnímu cíli a pokud existuje přiměřený vztah mezi použitými prostředky a sledovaným cílem [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 41/17 ze dne 27. 11. 2018 (N 189/91 SbNU 329; 16/2019 Sb.), bod 47; obdobně viz též rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. 5. 1985 ve věci *Ashingdane proti Spojenému království*, stížnost č. 8225/78, § 57; ze dne 20. 4. 2004 ve věci *Bulena proti České republice*, stížnost č. 57567/00, § 29; nebo ze dne 5. 4. 2018 ve věci *Zubac proti Chorvatské republice*, stížnost č. 40160/12, § 78].

29. Právo na přístup k soudu jednotlivcům náleží i v oblasti soudní kontroly aktů veřejné moci. Primárním účelem správního soudnictví je ochrana veřejných subjektivních práv jednotlivců před zásahy veřejné (vrchnostenské) moci v oblasti veřejné správy. V demokratickém právním státě je třeba dbát na to, aby pokud možno žádné úkony veřejné moci, jimiž je zasahováno do práv jednotlivců, a tím spíše do jejich základních práv, nebyly imunní vůči soudnímu přezkumu a možnosti soudní obrany proti nim. To plyne především z čl. 36 odst. 2 Listiny, podle něhož, 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 [viz nález sp. zn. I. ÚS 2637/17 ze dne 23. 1. 2018 (N 10/88 SbNU 133), bod 63; či výše citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 41/17, bod 49].

30. Konkrétní náležitosti práva na přístup k soudu již nejsou upraveny na úrovni ústavního pořádku, nýbrž v procesních předpisech podústavního práva, které kogentně stanoví, jakými konkrétními způsoby a procesními instituty lze právo na soudní a jinou právní ochranu realizovat a případně i omezit. Pokud jednotlivec stanovené postupy dodrží a soud přesto odmítne o jeho právu rozhodnout, dochází k porušení práva na přístup k soudu a k ústavně nepřípustnému odepření spravedlnosti – *denegatio iustitiae* [srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 3106/13 ze dne 23. 10. 2014 (N 196/75 SbNU 211); sp. zn. I. ÚS 2723/13 ze dne 1. 10. 2014 (N 185/75 SbNU 59); či sp. zn. I. ÚS 2804/15 ze dne 19. 7. 2016 (N 132/82 SbNU 163)].

31. Soudní řád správní rozeznává několik žalobních typů, které jsou přizpůsobeny nejčastějším formám působení veřejné správy na jednotlivce. Jde především o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.), žalobu na ochranu před nečinností správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s., dále též jen „nečinnostní žaloba“) a žalobu na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s., dále též jen „zásahová žaloba“), která je ve vztahu k ostatním žalobním typům subsidiární [srov. též nález sp. zn. III. ÚS 2634/18 ze dne 15. 1. 2019 (N 7/92 SbNU 52), který v bodě 66 shrnuje i další žalobní/návrhové typy, které jsou jednotlivcům ve správním soudnictví k dispozici].

32. Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je žalobce ve správním soudnictví povinen „vždy zvolit jeden žalobní typ vymezený v soudním řádu správním a nemůže jednotlivé žalobní typy navzájem zaměňovat nebo je v žalobě směšovat“. Dle Nejvyššího správního soudu by totiž bylo „mimořádně obtížné vést řízení o jedné a téže žalobě tak, aby bylo možno na jeho konci rozhodnout v souladu s požadavky kterékoliv z procesních úprav připadajících hypoteticky v úvahu“. Pokud si žalobce není jist, jaký žalobní typ má využít, tak mu „nezbývá než podat několik samostatných žalob proti témuž konání či opomenutí ze strany státní správy“, přičemž za každou žalobu musí zaplatit samostatně soudní poplatek (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 84/2004--84 ze dne 20. 4. 2005; č. j. 7 Aps 2/2009-197 ze dne 9. 7. 2009; nebo č. j. 9 As 329/2016-42 ze dne 4. 5. 2017; viz též bod 18 napadeného rozsudku; veškerá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z http://www.nssoud.cz/).

33. V nyní projednávané věci se stěžovatel bránil proti postupu Rejstříku trestů zásahovou žalobou. Od počátku přitom nezpochybňoval, že Rejstřík trestů postupoval v souladu se zákonem, snažil se však poukázat na dopady tohoto postupu do sféry svých subjektivních práv, především do svého práva na svobodnou volbu povolání. Zatímco krajský soud žalobu stěžovatele meritorně posoudil a zamítl, Nejvyšší správní soud se žalobou odmítl meritorně zabývat, neboť nesouhlasil s volbou žalobního typu. Přestože tedy krajský soud nezpochybnil stěžovatelovu volbu žalobního typu a podání meritorně posoudil, dle názoru Nejvyššího správního soudu se stěžovatel neměl proti postupu Rejstříku trestů bránit

zásahovou žalobou, nýbrž žalobou nečinnostní. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud stěžovatelovo podání meritorně vůbec neposoudil.

34. Stěžovatel ve své ústavní stížnosti upozorňuje na odlišné procesní podmínky zásahové žaloby v případě, že se žalobce domáhá pouze určení, že zásah byl nezákonný (viz argumentaci stěžovatele rekapitulovanou v bodu 13 výše). Z tohoto důvodu namítá, že mu Nejvyšší správní soud odepřel spravedlnost a porušil jeho právo na spravedlivý proces. Jak však plyne z napadeného rozsudku a jak uvádí Nejvyšší správní soud i ve svém vyjádření k ústavní stížnosti, důvodem pro odmítnutí žaloby stěžovatele nebylo nevyčerpání jiných prostředků nápravy dle § 85 s. ř. s., nýbrž zvolení nesprávného žalobního typu (viz argumentaci účastníka řízení rekapitulovanou v bodu 21 výše).

35. Ústavní soud v reakci na výše uvedené podotýká, že není vázán právní kvalifikací, kterou věci přisuzuje navrhovatel v odůvodnění svého návrhu. Podle zásady *iura novit curia* se návrhem může zabývat i z pohledu ustanovení, jichž se navrhovatel či strany nedovolávají. Ústavní stížnost je charakterizována skutky, které kritizuje, resp. svým předmětem, jehož neústavnost tvrdí, a ne pouhým právním odůvodněním [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 302/99 ze dne 9. 2. 2000 (N 24/17 SbNU 177); nález sp. zn. Pl. ÚS 37/04 ze dne 26. 4. 2006 (N 92/41 SbNU 173; 419/2006 Sb.), bod 54; či nález sp. zn. II. ÚS 443/16 ze dne 25. 10. 2016 (N 200/83 SbNU 209), bod 24]. Ačkoli tedy Nejvyšší správní soud správně upozorňuje, že důvodem pro odmítnutí žaloby bylo zvolení nesprávného žalobního typu, úkolem Ústavního soudu zůstává posoudit, zda došlo v důsledku postupu Nejvyššího správního soudu k zásahu do samotné podstaty práva na přístup k soudu, případně k jeho omezení.

36. Ze spisového materiálu Ústavní soud zjistil, že v průběhu řízení před Nejvyšším správním soudem se ke kasační stížnosti vyjádřil Rejstřík trestů jako žalovaný správní orgán. Vedle nesouhlasu s meritorními kasačními námitkami stěžovatele žalovaný především vyjádřil nesouhlas se závěrem krajského soudu, že je správním orgánem, jenž je svým jednáním způsobilý zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobce. Žalovaný se otázce volby žalobního typu vůbec nevěnoval. Soustředil se pouze na otázku, zda byl jeho zásah způsobilý zasáhnout do práv stěžovatele. Vyjádření žalovaného bylo zasláno na vědomí právnímu zástupci stěžovatele a žádná další komunikace mezi soudem a účastníky řízení až do vydání napadeného rozsudku neproběhla.

37. Nejvyšší správní soud se následně v napadeném rozsudku detailně věnoval otázce zákonné definice správního orgánu a uzavřel, že Rejstřík trestů je správním orgánem, jehož jednání může být přezkoumáváno správními soudy (viz bod 13 napadeného rozsudku). Následně soud konstatoval, že v úvahu přicházelo, že výpis z Rejstříku trestů by mohl být kvalifikován jako správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., osvědčení ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. nebo i zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Po detailním vysvětlení, proč výpis z evidence Rejstříku trestů nemůže být rozhodnutím, soud velice stroze konstatoval, že nemůže být ani zásahem dle § 82 s. ř. s. „představující jakousi ‚zbytkovou' kategorii aktů veřejné správy, u nichž se předpokládá soudní ochrana" (viz body 15 a 16 napadeného rozhodnutí). Výpis z evidence Rejstříku trestů je dle napadeného rozsudku osvědčením, a jelikož se v předchozí judikatuře řešil přezkum obsahu osvědčení formou nečinnostní žaloby, soud uzavřel, že pokud stěžovatel „brojí proti obsahu výpisu z Rejstříku trestů, neboť ho považuje za chybný", měl podat nečinnostní žalobu (bod 17 napadeného rozhodnutí).

38. Stěžovatel však neoznačuje obsah výpisu z evidence Rejstříku trestů za chybný. To jasně plyne ze všech jeho podání učiněných v předchozím řízení. Stěžovatel naopak konzistentně uvádí, že postup Rejstříku trestů je v souladu se zákonem, zpochybňuje však ústavnost aplikovaných zákonných ustanovení. Jinými slovy, stěžovatel netvrdí, že Rejstřík trestů měl postupovat jinak a nedomáhá se jiného postupu správního orgánu, nýbrž zdůrazňuje, že Rejstřík trestů v mezích platných zákonů nijak jinak postupovat nemohl, a požaduje, aby tento zákonný postup byl označen za protiústavní zásah. Cílem litigace proto

není navrátit věc do správního řízení a vyčkat nového rozhodnutí Rejstříku trestů, nýbrž dosáhnout předložení věci Ústavnímu soudu k posouzení ústavnosti zákonných ustanovení. Tuto rozdílnost však Nejvyšší správní soud nereflektoval.

39. Ústavní soud především zdůrazňuje, že mu nepřísluší, aby v řízení o ústavní stížnosti vstupoval do jurisdikce Nejvyššího správního soudu a vyjadřoval se k výkladu podústavního práva [srov. nález sp. zn. I. ÚS 1783/10 ze dne 16. 11. 2010 (N 227/59 SbNU 309), bod 24], konkrétně k vymezení hranic mezi zásahovou žalobou a nečinnostní žalobou a k zařazení nyní projednávané situace pod jeden či druhý žalobní typ. Ústavní soud totiž plně respektuje, že stanovení koncepce jednotlivých žalobních typů je věcí správního soudnictví a že může jít, jak uvedl ve svém vyjádření Nejvyšší správní soud, „o velice komplexní otázku výkladu podústavního procesního předpisu, sahající do samotného jádra správního soudnictví“ (viz bod 19 výše). Zároveň však Ústavní soud nemůže nechat bez povšimnutí ústavní rozměr projednávané věci dotýkající se práva na přístup k soudu a považuje za nutné vytyčit několik ústavních limitů, které musí být při novém posouzení věci zohledněny.

40. Ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny zaručuje každému možnost domáhat se „stanoveným postupem“ svého práva u soudu či jiného orgánu, čemuž koresponduje povinnost soudu tuto ochranu (rovněž „stanoveným postupem“) poskytnout. Je pak zcela na zákonodárci, aby stanovil podmínky a podrobnosti (tj. „postupy“), jde-li o realizaci daného základního práva (čl. 36 odst. 4 Listiny). Ve své kompetenci je omezen mj. v tom ohledu, že jím přijatou „prováděcí“ úpravou nesmí být popřena sama podstata a smysl daného základního práva (čl. 4 odst. 4 Listiny); to znamená, že soudní či jiná právní ochrana musí být reálně „dosažitelná“ a co do svého výsledku dostatečně efektivní, což v konečném důsledku znamená i to, že by i míra takové ochrany měla být adekvátní ve vztahu k pozici, kterou dotčená osoba v příslušném právním vztahu má [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/19 ze dne 2. 7. 2019 (N 125/95 SbNU 27; 223/2019 Sb.)].

41. Z odůvodnění napadeného rozsudku a z judikatury v něm citované je zřejmé, že důvodem omezení stěžovatelova práva na přístup k soudu je procesní úprava spočívající ve striktním oddělení jednotlivých žalobních typů ve správním soudnictví. Ústavní soud ve své judikatuře uznal, že soudní řád správní od sebe důsledně odlišuje jednotlivé žalobní typy, které mezi sebou nelze zaměňovat [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 12/17 ze dne 7. 11. 2017 (N 202/87 SbNU 311), bod 19]. Zájem na zachování jednotlivých žalobních typů ve správním soudnictví směřuje k zachování předvídatelnosti postupu správních soudů, tedy k Ústavou chráněné hodnotě právní jistoty; lze ho tedy bezpochyby vnímat jako zájem legitimní. Zároveň je však nutno zdůraznit, že ani ten nejlegitimnější zájem nemůže nad ústavně garantovanými právy převážit bez dalšího, zcela automaticky.

42. Nejvyšší správní soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvádí, že otázkou přezkumu obsahu osvědčení se v předchozí judikatuře zabýval v souvislosti s nečinnostní žalobou, přičemž odkazuje na rozsudky č. j. 5 Ans 4/2009-63 ze dne 22. 1. 2010 a č. j. 7 Aps 3/2008-98 ze dne 16. 11. 2010. Citovaná judikatura však pojednává o jiných situacích, a sice o případech osvědčení, která byla vydána v rozporu se zákonnou povinností správního orgánu jednat určitým způsobem. Slovy odůvodnění napadeného rozsudku: „Má-li správní orgán povinnost vydat osvědčení, musí vydat osvědčení o určitém obsahu. Žalobou na ochranu proti nečinnosti se pak lze fakticky domáhat toho, aby bylo vydáno osvědčení o tomto určitém obsahu“ (viz bod 16 napadeného rozsudku *in fine* a judikaturu tam citovanou). To však nebylo stěžovatelovým cílem. Pokud by totiž stěžovatel požádal Rejstřík trestů o vydání osvědčení o určitém obsahu, tedy o vydání „čistého“ výpisu z evidence, nemohl by mu správní orgán vyhovět, aniž by postupoval *contra verba legis*, tedy v přímém rozporu s textem zákona.

43. Z odlišného charakteru stěžovatelova případu plyne i nutnost jeho odlišení od dřívějších případů týkajících se osvědčení vydávaných správními orgány. Zatímco se totiž judikatura citovaná v napadeném rozsudku týkala postupu správních orgánů v rozporu se

zákonem, stěžovatel naopak poukazuje na postup správního orgánu v souladu se zákonem a snaží se dosáhnout přezkumu daného zákona v řízení před Ústavním soudem. Situace, v níž se stěžovatel nachází, tedy doposud nebyla judikatorně řešena, neboť se v důležitém aspektu liší od existující prejudikatury. Nemůže proto být posouzena pouhým odkazem na případy pouze zdánlivě podobné. Tento závěr nakonec potvrzuje i Nejvyšší správní soud v závěru napadeného rozsudku, neboť konstatuje, že v nyní posuzované věci „žádná předchozí judikatura neexistovala, a stěžovatel se tak nemohl spoléhat při podání své žaloby na předchozí rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu (která mu ostatně jako právnímu profesionálovi se zkušeností soudce na úseku správního soudnictví byla či měla být známá).“ (viz bod 19 napadeného rozsudku).

44. Ústavní soud již v minulosti poukazoval na to, že od účastníků řízení nelze očekávat, že vždy správně odhadnou legislativní a judikatorní vývoj a podřídí tomu veškerou procesní taktiku. Případné legislativní nedůslednosti různého druhu, jakož i nepředvídatelnost v postupu různých státních orgánů nelze vykládat v neprospěch účastníků řízení.

45. Z hlediska účinné soudní ochrany tak není přijatelné, aby tíha nepřehlednosti žalobních typů působila v neprospěch jednotlivců. Ochrana hmotných práv, jež je hlavním účelem soudnictví, nemůže být oslabována hledáním vhodného procesního řešení. Právnímu státu jsou vlastní principy předvídatelnosti práva a zákazu libovůle při výkonu veřejné moci, které umožňují jednotlivci plánovat jeho budoucnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 173/2015-31 ze dne 27. 11. 2015, bod 49). Jak již v minulosti Ústavní soud několikrát konstatoval, neopomenutelnou komponentou principu právní jistoty je předvídatelnost práva a legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky [viz nález sp. zn. I. ÚS 420/09 ze dne 3. 6. 2009 (N 131/53 SbNU 647), bod 21 a judikaturu tam citovanou].

46. Nejvyšší správní soud však v nyní projednávané věci postupoval způsobem, který stěžovateli znemožnil přístup k soudu, přičemž tento postup navíc nebyl pro stěžovatele předvídatelný a zároveň nijak nepřispěl ke zvýšení předvídatelnosti práva či k principu právní jistoty. V době podání žaloby nebylo z právního řádu ani z judikatury zřejmé, jakým procesním postupem se ve správním soudnictví bránit proti osvědčení, které žalobce považuje za zákonné, avšak protiústavní. V nepředvídatelné a judikaturou dosud neřešené situaci soud postupoval v neprospěch stěžovatele a odmítl jeho žalobu z důvodu nesprávné volby žalobního typu. Postup Nejvyššího správního soudu, který vedl k odmítnutí žaloby stěžovatele z důvodu nesprávné volby žalobního typu v situaci, která nebyla pro stěžovatele žádným způsobem předvídatelná, je porušením práva stěžovatele na přístup k soudu garantovaného v čl. 36 odst. 1 Listiny.

47. Ústavní soud výše uvedenými argumenty žádným způsobem nepředjímá, zda měl stěžovatel zahájit řízení před správními soudy nečinnostní či zásahovou žalobou; toto posouzení totiž náleží Nejvyššímu správnímu soudu. Pokud však Nejvyšší správní soud považoval volbu zásahové žaloby za nesprávnou, měl s tímto svým právním názorem nejprve obeznámit účastníky řízení a vyzvat je, aby se k této právní otázce v řízení o kasační stížnosti vyjádřili. Pokud tak neučinil, zatížil své rozhodnutí protiústavní překvapivostí (viz níže, část 2). V případě, že by soud i po zvážení argumentů účastníků řízení trval na právním názoru, že stěžovatel zvolil nesprávný žalobní typ, měl v zájmu ochrany práv stěžovatele upřednostnit zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení před odmítnutím žaloby podle § 110 odst. 1 s. ř. s., neboť krajský soud by měl ve světle recentní judikatury Nejvyššího správního soudu povinnost vyzvat stěžovatele k úpravě žaloby (viz níže, část 3).

2. Zákaz tzv. překvapivých rozhodnutí

48. Z práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny plyne mimo jiné i zákaz tzv. překvapivých rozhodnutí. Podle judikatury Ústavního soudu jde o překvapivé rozhodnutí mimo jiné tehdy, pokud účastníci řízení nedostanou příležitost vyjádřit se k odlišnému hodnocení důkazů nebo k odlišnému právnímu hodnocení.

49. Zákaz překvapivých rozhodnutí neznamená, že by účastníci řízení měli vždy znát závěry soudu ještě předtím, než soud vynese rozhodnutí. Znamená však, že účastníci řízení musí mít možnost účinně argumentovat ve vztahu ke všem otázkám, na jejichž řešení bude rozhodnutí soudu spočívat. Účastníkům řízení by mělo být zřejmé, které otázky jsou pro řešení věci relevantní, ať už jde o otázky skutkové, nebo právní; je třeba jim umožnit, aby se ke všem těmto otázkám mohli vyjádřit a aby mohli účinně uplatnit své argumenty. Je proto nezbytné, aby soud účastníky řízení poučil, pokud hodlá vycházet z jiné právní úpravy, jiného právního posouzení či z jiných skutkových zjištění, než mohou účastníci řízení předvídat vzhledem k dosavadnímu průběhu řízení. Opačný postup je v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny, který zaručuje spravedlivý proces [srov. nález sp. zn. I. ÚS 2315/15 ze dne 12. 4. 2016 (N 64/81 SbNU 99), body 42–44; nález sp. zn. I. ÚS 615/17 ze dne 10. 8. 2017 (N 148/86 SbNU 485), body 30–31; či nález sp. zn. IV. ÚS 233/17 ze dne 27. 2. 2018 (N 34/88 SbNU 479), body 37–38].

50. Ačkoli se prvostupňový rozsudek i kasační stížnost stěžovatele týkaly merita věci, Nejvyšší správní soud žalobu stěžovatele odmítl postupem podle § 110 odst. 1 s. ř. s. z důvodu nesprávné volby žalobního typu, aniž by účastníky řízení vyzval k vyjádření k této právní otázce. Napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu však bylo pro stěžovatele nepředvídatelné, a tedy překvapivé, neboť je založeno na zcela nové právní argumentaci, která nebyla předmětem dosavadního řízení a ke které účastníci řízení neměli možnost se v průběhu řízení vyjádřit. Kasační stížnost stěžovatele, vyjádření vedlejšího účastníka ani replika stěžovatele se žádným způsobem netýkaly procesních otázek, jelikož tyto nebyly předmětem dosavadního soudního řízení. Stěžovatel tak neměl příležitost účinně uplatnit své argumenty ve vztahu ke klíčové právní otázce, na jejímž řešení napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu spočívá, tedy k volbě správného žalobního typu. Před odmítnutím žaloby pro špatnou volbu žalobního typu bylo povinností soudu poučit stěžovatele, že hodlá vycházet z jiného právního posouzení věci, a nabídnout mu příležitost účinně argumentovat ve vztahu k otázkám, na jejichž řešení bude rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby spočívat. Opačný postup je tzv. překvapivým rozhodnutím, jehož zákaz plyne z práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

51. V tomto kontextu se navíc jeví jako nevhodné odmítnutí stěžovatelovy žaloby přímo Nejvyšším správním soudem. Smyslem pravomoci Nejvyššího správního soudu odmítnout žalobu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. je urychlení řízení před správními soudy ve specifických situacích. Pokud Nejvyšší správní soud ruší rozhodnutí krajského soudu a zároveň jej zavazuje k určitému (jednoznačnému) procesnímu rozhodnutí, může být z pohledu procesní efektivity vhodnější, aby dané procesní rozhodnutí (např. odmítnutí žaloby) učinil přímo Nejvyšší správní soud. Ústavním omezením tohoto postupu je však právě zákaz překvapivých rozhodnutí, a to především v situaci, kdy může být předmětná právní otázka mezi účastníky řízení sporná (srov. také Kühn, Z. § 110. In: Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní: Komentář. Wolters Kluwer, 2019, s. 1017). Pokud tedy Nejvyšší správní soud shledá, že existují důvody pro odmítnutí žaloby z důvodu špatné volby žalobního typu, ke kterým se však strany neměly možnost v řízení vyjádřit, je z ústavněprávního pohledu žádoucí postupovat v řízení tak, aby měli účastníci možnost účinně argumentovat ve vztahu k relevantním právním otázkám.

52. Pokud by tedy Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci i po zvážení argumentů účastníků řízení o kasační stížnosti setrval na právním názoru, že stěžovatel zvolil

nesprávný žalobní typ, měl v zájmu ochrany práv stěžovatele upřednostnit zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení před odmítnutím žaloby podle § 110 odst. 1 s. ř. s., neboť krajský soud by měl ve světle recentní judikatury Nejvyššího správního soudu povinnost vyzvat stěžovatele k úpravě žaloby.

3. Judikatorní vývoj v případech nesprávné volby žalobního typu

53. V odůvodnění napadeného rozsudku Nejvyšší soud mimo jiné uvádí, že stěžovatel zvolil nesprávní žalobní typ, a krajský soud „proto nemohl stěžovatele vyzvat ke konverzi žalobního typu na ten, který může vést k cíli sledovanému žalobou, neboť by tím překročil to, co soud jako nestranný rozhodce sporu dvou stran může v řízení učinit“ (viz bod 20 napadeného rozsudku). To však již v době vydání napadeného rozsudku neodpovídalo judikatuře Nejvyššího správního soudu.

54. Zahájení řízení před správními soudy je dle současné právní úpravy z pohledu žalobce složitější než v jiných druzích soudních řízení [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 2338/18 ze dne 28. 5. 2019 (N 98/94 SbNU 209), podle něhož v občanském soudním řízení je třeba dát přednost takovému výkladu vůle žalobce, který umožní věcné projednání žaloby]. Zvolí-li žalobce nesprávný žalobní typ, správní soudy nemohou bez dalšího podání překvalifikovat. V řízení před správními soudy totiž podle judikatury Nejvyššího správního soudu „není prostor k překvalifikování žaloby na jiný žalobní typ, neboť by tím došlo k rozporu s výslovně projevenou vůlí stěžovatele, a tedy i s dispoziční zásadou, která řízení ve správním soudnictví ovládá“ (srov. např. rozsudek č. j. 1 Afs 24/2005-70 ze dne 1. 2. 2006; či rozsudek č. j. 2 As 86/2010-90 ze dne 8. 11. 2012). Správní soudy rovněž původně neměly povinnost poučit stěžovatele o tom, jaký žalobní typ na danou věc dopadá a jak by měl svůj petit správně formulovat (srov. např. rozsudek č. j. 1 Ans 21/2012-42 ze dne 22. 5. 2013, bod 22). Mezi jednotlivými žalobními typy totiž judikatura Nejvyššího správního soudu postavila „zeď, skrze niž je obtížné, ba téměř nemožné, se v průběhu řízení prolomit na druhou stranu“ (srov. rozsudek č. j. 9 As 329/2016-42 ze dne 4. 5. 2017, bod 50).

55. Tuto pomyslnou zeď částečně zbořil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, když v rozsudku č. j. 7 As 155/2015-160 ze dne 21. 11. 2017 uvedl: „Soud může zjistit …, že tvrzení žalobce popisují jednání nebo jiný objektivně existující jev, který z povahy věci nezákonným zásahem být nemůže. [Například] žalobce označí za zásah mylně něco, co má všechny parametry správního rozhodnutí, osvědčení nebo opatření obecné povahy. V takovém případě soud stanoveným procesním postupem žalobce upozorní na nutnost úpravy žaloby a po odstranění zjištěného nedostatku žalobu projedná (jsou-li splněny další podmínky řízení, zejména včasnost jejího podání) …“ (viz rozsudek rozšířeného senátu č. j. 7 As 155/2015-160 ze dne 21. 11. 2017 ve věci EUROVIA, bod 62). Citovaný rozsudek rozšířeného senátu byl napaden ústavní stížností, ale zatímco probíhalo řízení před Ústavním soudem, Nejvyšší správní soud si osvojil nově vytvořené pravidlo a ve své další judikatuře opustil koncept striktní neprostupnosti jednotlivých žalobních typů, resp. nemožnost vyzvat žalobce ke konverzi žalobního typu (viz rozsudky č. j. 6 As 357/2017-26 ze dne 28. 2. 2018, bod 16; č. j. 6 As 402/2017-41 ze dne 21. 3. 2018, bod 15; a č. j. 4 As 57/2018-78 ze dne 6. 4. 2018, bod 9; všechna tato rozhodnutí byla vydána dříve než napadený rozsudek v nyní projednávané věci).

56. Metaforické zboření zdi v citovaném rozsudku bylo pouze částečné. Citovaný rozsudek rozšířeného senátu totiž nezměnil nic na tom, že soudní řád správní od sebe důsledně odlišuje jednotlivé žalobní typy, které mezi sebou nelze zaměňovat (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 12/17 ze dne 7. 11. 2017, bod 19). Změnil však procesní postup v případě nesprávné volby žalobního typu: správní soudy již nejsou oprávněny odmítnout žalobní návrh bez dalšího, nýbrž jsou povinny nejprve žalobci poskytnout lhůtu k úpravě žaloby, ledaže by v posuzované věci nebyly splněny podmínky řízení dle správného žalobního typu, což by

však soud musel v rozhodnutí náležitě odůvodnit (viz rozsudek č. j. 4 As 57/2018-78 ze dne 6. 4. 2018, bod 9). Pokud by totiž správní soud odmítl žalobu pro nesprávnou volbu žalobního typu, aniž by předtím žalobce vyzval k úpravě žaloby na jiný žalobní typ, dopustil by se tím dle Nejvyššího správního soudu odepření spravedlnosti (viz rozsudek č. j. 6 As 357/2017-26 ze dne 28. 2. 2018, bod 16).

57. Ústavní soud připouští, že Nejvyšší správní soud v době, kdy vydával napadené rozhodnutí, čelil situaci nejednotné judikatury. Existují-li však dvě možnosti procesního postupu, je třeba vždy zvolit řešení ve prospěch ochrany práv účastníka řízení (viz k tomu dále body 65 a 66).

58. Pokud by tedy krajský soud v nyní projednávané věci zastával právní názor, že stěžovatel chybně zvolil zásahovou žalobu a že se měl správně proti postupu Rejstříku trestů bránit nečinnostní žalobou, musel by krajský soud dle výše citované judikatury nejdříve vyzvat stěžovatele k úpravě žaloby na správný žalobní typ, případně náležitě odůvodnit, že takový postup není účelný z důvodu nesplnění podmínek řízení podle daného žalobního typu. Krajský soud však stěžovatele k úpravě žaloby nevyzval, neboť souhlasil s volbou zásahové žaloby a věc meritorně posoudil. Až Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti poprvé zpochybnil správnost zvoleného žalobního typu. Následně postupem podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítavý rozsudek krajského soudu zrušil a sám žalobu bez dalšího odmítl.

59. Na pozadí výše citované judikatury Ústavní soud konstatuje, že v době vydání napadeného rozsudku již Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vyžadoval od správních soudů, aby v případě nesprávné volby žalobního typu nejprve upozornily žalobce na nutnost úpravy žaloby. Z tohoto důvodu nemůže Ústavní soud přijmout odůvodnění napadeného rozsudku ani vyjádření Nejvyššího správního soudu v nyní projednávané věci ze dne 5. 9. 2018, které v rozporu s výše popsaným judikatorním vývojem cituje pouze starší judikaturu a opakuje, že ač může být ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu o neprostupnosti mezi jednotlivými žalobními typy vnímána jako přísná, jedná se „o velice komplexní otázku výkladu podústavního procesního předpisu, sahající do samotného jádra správního soudnictví, přičemž daný výklad je přijímaný napříč všemi senáty Nejvyššího správního soudu a jeho případná změna by měla být iniciována prostřednictvím rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu“ (viz vyjádření citované v bodě 19 tohoto nálezu). Jak ukazuje výše rekapitulovaný vývoj judikatury Nejvyššího správního soudu, původní striktní výklad o neprostupnosti mezi žalobními typy, resp. o nemožnosti vyzvat žalobce k úpravě žaloby, již v době vydání napadeného rozsudku prokazatelně nebyl přijímán napříč všemi senáty tohoto soudu.

60. Jelikož byla tato právní otázka řešena v předcházející rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, a to ve věcech v relevantních skutkových okolnostech obdobných, mohl tento soud postupovat jen dvěma způsoby: buď dříve vyslovené právní závěry respektovat i v projednávaném případě, anebo předložit odlišný právní názor rozšířenému senátu postupem podle ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s. [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 613/06 ze dne 18. 4. 2007 (N 68/45 SbNU 107); nález sp. zn. I. ÚS 1783/10 ze dne 16. 11. 2010 (N 227/59 SbNU 309), bod 20 a judikaturu tam citovanou; nález sp. zn. II. ÚS 2732/15 ze dne 12. 1. 2016 (N 6/80 SbNU 65), bod 33; nález sp. zn. I. ÚS 2637/17 ze dne 23. 1. 2018, bod 72; či nález sp. zn. I. ÚS 3755/17 ze dne 15. 8. 2018 (N 135/90 SbNU 227), bod 33]. Podle ustanovení § 17 s. ř. s., dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

61. Pakliže Nejvyšší správní soud rozhodl v rozporu s předcházející judikaturou, aniž by věc předložil rozšířenému senátu nebo ji od prejudikatury skutkově odlišil, uplatnil státní moc v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny a zatížil řízení vadou nesprávně obsazeného soudu. Není přitom rozhodné, zda k takovému postupu Nejvyššího správního

soudu došlo vědomým nerespektováním § 17 odst. 1 s. ř. s. či přehlédnutím dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu vztahující se k projednávané věci.

62. Nad rámec výše uvedeného Ústavní soud dodává, že výše citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 155/2015-160 ze dne 21. 11. 2017, který poprvé zavedl povinnost správních soudů vyzývat žalobce k úpravě žaloby v případě nesprávné volby žalobního typu, byl zrušen nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 635/18 ze dne 15. 5. 2018. Ke zrušení však došlo z důvodů zcela nesouvisejících s problematikou žalobních typů. Naopak, právní názor Nejvyššího správního soudu o povinnosti správních soudů upozornit žalobce na nutnost úpravy žaloby byl potvrzen v další judikatuře ještě před vydáním zrušovacího nálezu (viz rozsudky citované výše, tedy rozsudek č. j. 6 As 357/2017--26 ze dne 28. 2. 2018, bod 16; rozsudek č. j. 6 As 402/2017-41 ze dne 21. 3. 2018, bod 15; a rozsudek č. j. 4 As 57/2018-78 ze dne 6. 4. 2018, bod 9), jakož i bezprostředně po něm (viz rozsudky ze dne 16. 5. 2018 č. j. 5 As 48/2018-25, bod 13; a č. j. 6 Azs 82/2018-19, bod 15). Následně se Nejvyšší správní soud opětovně vyjádřil k této nové procesní povinnosti správních soudů, a to explicitně v kontextu výše citovaného zrušujícího nálezu Ústavního soudu. Poukázal na to, že „rozsudek rozšířeného senátu byl sice zrušen nálezem Ústavního soudu …, nicméně důvodem zrušení byla chybná interpretace žalobních lhůt u nezákonných zásahů, nikoli samotná metodologie postupu při posuzování přípustnosti a důvodnosti zásahové žaloby – proti ní Ústavní soud ničeho nenamítal …“ (viz rozsudek č. j. 2 As 93/2016-138 ze dne 12. 7. 2018, bod 22). Tento právní názor potvrdil Nejvyšší správní soud i v dalším rozhodnutí, v němž opět poznamenal, že uvedený rozsudek rozšířeného senátu „byl sice zrušen nálezem Ústavního soudu …, avšak z důvodu náhledu na jinou právní otázku než výše uvedenou, jejíž citované řešení si NSS osvojil ve své další judikatuře… Tyto závěry je tak nutno přiměřeně vztáhnout rovněž na nyní posuzovanou věc“ (viz rozsudek č. j. 10 Afs 190/2017-36 ze dne 21. 3. 2019, bod 19). I přes zrušení výše citovaného rozsudku rozšířeného senátu ve věci EUROVIA tedy zůstala nová povinnost správních soudů v judikatuře Nejvyššího správního soudu zachována.

63. Rovněž Ústavní soud ve své judikatuře konstatoval, že ačkoli byl rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci EUROVIA zrušen, důvody pro jeho zrušení se žádným způsobem nevztahovaly k bodu 62 rozsudku, tedy k nově zavedené povinnosti správních soudů upozornit za určitých okolností žalobce na nutnost úpravy žaloby. Právní názor rozšířeného senátu týkající se poučovací povinnosti byl totiž převzat do navazujících rozhodnutí tříčlenných senátů, takže došlo k jistému judikaturnímu vývoji spočívajícímu v tom, že za určitých okolností Nejvyšší správní soud nově vyžaduje, aby i u jednoznačné žaloby, u níž byl nevhodně zvolen žalobní typ, správní soud upozornil žalobce na nutnost úpravy žaloby a umožnil mu žalobu upravit (viz nález sp. zn. III. ÚS 2634/18 ze dne 15. 1. 2019, bod 78).

64. Zrušující nález Ústavního soudu i navazující judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu jsou pozdějšího data než napadený rozsudek. Ústavní soud samozřejmě nepřezkoumává postup Nejvyššího správního soudu ve světle soudních rozhodnutí vydaných až následně; tento další judikatorní vývoj je zde uveden pouze pro úplnost. Pozdější judikatura totiž opětovně potvrzuje právní názor, který existoval již v době vydání napadeného rozsudku, jak bylo vysvětleno výše v bodech 55 až 61.

65. Nelze přitom přehlédnout, že některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ještě výjimečně vycházejí ze starší judikatury a nadále trvají na nemožnosti upozornit žalobce na nesprávně zvolený žalobní typ (kromě napadeného rozsudku srov. též rozsudky č. j. 9 As 296/2017-23 ze dne 14. 12. 2017; č. j. 8 As 279/2017-78 ze dne 3. 5. 2018; č. j. 2 As 254/2017-34 ze dne 19. 12. 2018; nebo č. j. 9 As 434/2018-35 ze dne 18. 4. 2019). Tyto rozsudky však nelze vnímat jako kvalifikovaný nesouhlas s výše popsaným judikatorním vývojem, jelikož nenabízí žádné konkurenční argumenty a neobjevuje se v nich žádná reflexe

či argumentační polemika s právním názorem o povinnosti správních soudů vyzvat žalobce k úpravě žaloby (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 140/2014-76 ze dne 2. 2. 2017, bod 25).

66. V judikatuře Nejvyššího správního soudu tedy současně existují dvě linie rozhodnutí: ta první vychází ze zrušeného rozsudku rozšířeného senátu ve věci EUROVIA a navazující judikatury (viz rozhodnutí citovaná v bodě 62), ta druhá z judikatury, která rozsudku ve věci EUROVIA předcházela (viz rozhodnutí citovaná v bodě 65). Ústavní soud připomíná, že prosté opomenutí či zjevné nepochopení závazného právního názoru by nemělo být bez dalšího považováno za nový judikatorní rozpor [viz nález sp. zn. I. ÚS 2866/15 ze dne 14. 3. 2016 (N 41/80 SbNU 501), body 19–20; srov. též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 88/2011-131 ze dne 23. 4. 2013, body 22 a 25; a č. j. 10 As 2/2018-33 ze dne 29. 5. 2019, bod 23 a násl.], a zároveň zdůrazňuje, že ochrana ústavnosti není a z povahy věci ani nemůže být pouze úkolem Ústavního soudu, jelikož ochrana základních práv a svobod je úlohou všech orgánů veřejné moci. I obecné soudy tudíž mají ve světle čl. 4 Ústavy povinnost interpretovat jednotlivá zákonná ustanovení v první řadě z pohledu účelu a smyslu ochrany ústavně garantovaných základních práv a svobod a ve světle čl. 4 odst. 4 Listiny přitom šetřit jejich podstaty a smyslu. V konkrétní věci jsou pak soudy povinny upřednostnit ten výklad zákonného ustanovení, který vůbec, resp. co nejméně zasahuje do ústavně garantovaných základních práv a svobod jednotlivce [srov. nález sp. zn. II. ÚS 2843/18 ze dne 30. 4. 2019 (N 74/93 SbNU 371), bod 17 a judikaturu tam citovanou].

V. Závěr

67. Ze všech výše uvedených argumentů plyne, že pokud Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku připustil, že žaloba stěžovatele „byla bezvadná a je z ní jednoznačně patrný záměr stěžovatele brojit právě proti zásahu Rejstříku trestů, který měl v důsledku aplikace (podle stěžovatele neústavního) § 105 odst. 7 trestního zákoníku za nezákonný“ (viz bod 19 napadeného rozsudku), není z ústavněprávního hlediska přijatelné, aby výsledkem podání takové bezvadné žaloby bylo její – pro stěžovatele překvapivé – odmítnutí, zejména pokud v průběhu řízení o této žalobě nebyla stěžovateli dána jakákoli možnost účinně přednést své argumenty ke klíčovým otázkám, které vedly soud k rozhodnutí ve věci, a pokud argumentace soudu nezohledňuje specifický charakter projednávaného sporu a nereflektuje judikatorní vývoj, který mohl ovlivnit výsledek sporu v prospěch stěžovatele.

68. I rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve své judikatuře usiluje o odstranění konstruktů, které znemožňují nebo třeba jen nesmyslně oddalují přístup jednotlivců k soudům. Sice v jiném kontextu, ale v podobném procesním schématu vyslovil rozšířený senát názor, že není účelné vyžadovat po jednotlivcích procesní kroky, které nemohou poskytnout účinnou ochranu. Vyžadovat od stěžovatele vyčerpání „prostředku, který však z povahy věci nemůže na tvrzeném nezákonném jednání nic změnit, je požadavkem bezobsažným, protože jeho podání by ve skutečnosti pouze oddalovalo okamžik soudního přezkumu“ (viz rozsudek rozšířeného senátu č. j. 1 Afs 58/2017-42 ze dne 2. 2. 2017, body 34–35; viz též rozsudek č. j. 5 Afs 58/2017-30 ze dne 29. 4. 2019, bod 20). Cesta, kterou Nejvyšší správní soud navrhuje stěžovateli v nyní projednávané věci (tedy zahájení zcela nového řízení cestou nečinnostní žaloby), je však přesně takovým bezobsažným požadavkem, jehož následování by ve skutečnosti pouze oddálilo okamžik soudního přezkumu.

69. Současná právní úprava žalobních typů, nebo spíše její přísná interpretace v judikatuře správních soudů, je navíc i v odborných kruzích považována za „mimořádně problematickou“ (Šimka, K. Soudní řád správní – co funguje a co by bylo vhodné změnit? Bulletin Komory daňových poradců 2/2018, s. 27) a z pohledu jednotlivců nadbytečně složitou. Když si žalobce neví rady, zda má uplatnit třeba nečinnostní či zásahovou žalobu, „tak raději volí cestu dvou žalob a dvou soudních poplatků, což lze vnímat jako překážku

přístupu k soudu“ (Halml, F. Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě – rozdílné kategorie, či nikoliv? Časopis pro právní vědu a praxi 1/2019, s. 95 a násl.). Akademické texty též upozorňují, že judikaturu v této oblasti lze nazvat judikováním „procesu pro proces, místo aby soud poskytoval řešení sporu v oblasti hmotného práva“, pročež navrhují *de lege ferenda* oddělení žalobních typů zjemnit a žalobu učinit prostupnější (Šimka, K. Soudní řád správní – co funguje a co by bylo vhodné změnit? Bulletin Komory daňových poradců 2/2018, s. 28) nebo vzhledem k nejasnosti řady hraničních případů označují za žádoucí formulování „obecné povinnosti soudů vždy předběžně vyhodnotit, zda skutková tvrzení žalobce nasvědčují existenci rozhodnutí, nečinnosti či zásahu, a následně případně poučit žalobce o správné formulaci žalobního petitu (a tudíž o správném žalobním typu)“ (Štencel, V. a Vomáčka, V. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. Soudní rozhledy 5/2017, s. 146). Z ústavněprávní perspektivy je nesporné, že změna, která by stěžovatelům umožnila přehlednější a předvídatelnější přístup ke správním soudům, by byla změnou žádoucí.

70. Ústavní soud ve světle všech výše uvedených argumentů uzavírá, že postup Nejvyššího správního soudu, který vedl k odmítnutí žaloby stěžovatele z důvodu nesprávné volby žalobního typu v situaci, která nebyla pro stěžovatele žádným způsobem předvídatelná, je porušením práva stěžovatele na přístup k soudu garantovaného v čl. 36 odst. 1 Listiny. Ve světle práva na spravedlivý proces bylo povinností Nejvyššího správního soudu poučit stěžovatele, že hodlá vycházet z jiného právního posouzení věci, a nabídnout mu tak příležitost účinně argumentovat ve vztahu k otázkám, na jejichž řešení bude rozhodnutí soudu spočívat. V případě setrvání na právním názoru, že volba žalobního typu byla volbou nesprávnou, měl Nejvyšší správní soud vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení, a tím umožnit stěžovateli úpravu žaloby tak, aby věc byla meritorně projednatelná.

71. S ohledem na výše uvedené důvody Ústavnímu soudu nezbylo než uzavřít, že postup, kterým Nejvyšší správní soud žalobu stěžovatele odmítl jako nepřípustnou, nemůže obstát a že napadeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu došlo k porušení ústavně zaručených základních práv stěžovatele na přístup k soudu a na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Proto Ústavní soud podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil napadený rozsudek a věc vrátil Nejvyššímu správnímu soudu k dalšímu řízení. V novém řízení musí Nejvyšší správní soud znovu posoudit kasační stížnost stěžovatele v souladu se závěry tohoto nálezu.

72. Takto Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (srov. § 44 zákona o Ústavním soudu).

Odlišné stanovisko

Odlišné stanovisko soudce Vojtěcha Šimíčka proti odůvodnění nálezu

1. Uplatňuji vůči významné části odůvodnění nálezu odlišné stanovisko podle ustanovení § 22 zákona o Ústavním soudu. Mám totiž za to, že vyhovující výrok nálezu, který jsem podpořil, měl být založen na podstatně jiných nosných důvodech.

2. Příběh, který předcházel podání této ústavní stížnosti, byl poměrně jednoduchý: stěžovatel požádal o vyhotovení výpisu z evidence Rejstříku trestů, a protože s jeho obsahem nebyl spokojen, podal žalobu proti nezákonnému zásahu, přičemž jejím zjevným účelem bylo vytvořit „procesní předpolí“ pro zrušení § 105 odst. 7 trestního zákoníku. Krajský soud této žalobě sice nevyhověl, nicméně neměl pochybnosti o správnosti zvoleného žalobního typu. Nejvyšší správní soud však poté dospěl k závěru, že stěžovatel zvolil chybný žalobní typ, a proto rozsudek krajského soudu zrušil a sám žalobu z tohoto důvodu odmítl.

3. Domnívám se, že za této situace bylo úkolem Ústavního soudu tuto spornou otázku vyřešit a jasně říci, který typ žaloby měl být použit a z jakých důvodů. Ostatně, právě toto požadoval stěžovatel v ústavní stížnosti. Namísto toho se však Ústavní soud v odůvodnění kasačního nálezu pouští do zbytečných úvah, které ovšem ve svém důsledku podstatu problému neřeší, a odůvodnění tak nedává Nejvyššímu správnímu soudu v konečném důsledku jasné vodítko, jak má dále postupovat tak, aby věc byla co nejrychleji vyřešena.

4. Důvodem, pro který jsem hlasoval pro kasační výrok, je proto okolnost, že závěr Nejvyššího správního soudu ohledně toho, že nevydání konkrétního vyznění osvědčení (tzn. v souladu s přáním žadatele) je třeba vykládat jako nečinnost správního orgánu, považuji za chybný a v kontextu projednávané věci za odporující právu stěžovatele na přístup k soudu ve smyslu odmítnutí meritorního přezkumu podané kasační stížnosti.

5. S napadeným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu se proto rozcházím až od jeho bodu 16, kde je s odkazem na dřívější prejudikaturu konstatováno, že žalobou na ochranu proti nečinnosti se lze domáhat toho, aby bylo vydáno osvědčení o tomto určitém obsahu. Tento právní názor zjevně představuje jeho *ratio decidendi*. Jsem si vědom, že Nejvyšší správní soud navázal na vlastní judikaturu, která ho samozřejmě zavazuje. Dvě předchozí rozhodnutí, z nichž zjevně vycházel, však byla vydána ve vztahu k výkladu ustanovení § 85 s. ř. s. ještě před jeho novelizací (účinnost od 1. 1. 2012), kdy koncepce tzv. zásahové žaloby byla podstatně odlišná. Nepřípustnou byla totiž žaloba i tehdy, domáhal-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. Současné znění citovaného ustanovení a také celková koncepce tohoto žalobního typu jsou však výrazně odlišné, jelikož byl rozšířen výrokový potenciál soudu o možnost vyslovení nezákonnosti zásahu. To přesně také stěžovatel v nyní rozhodované věci požadoval a bylo úkolem správních soudů na tuto jeho žádost věcně odpovědět.

6. Jakkoliv totiž rozumím důvodům, pro které se starší judikatura přiklonila k závěru, že nečinnostní žaloba je použitelná i na případy, kdy je vydáno jiné než požadované osvědčení, nemyslím si, že takto komplikovaná konstrukce je s ohledem na zmíněnou legislativní změnu i nadále potřeba. Zjevným smyslem žaloby proti nečinnosti je totiž „rozpohybovat“ správní orgán, aby vydal vůbec nějaké osvědčení, nikoliv aby byl přinucen vydat osvědčení s konkrétním vyzněním (zde: „čistého“ výpisu z trestního rejstříku). Osvědčení, které nemá povahu rozhodnutí a s nímž žalobce není z nějakého důvodu spokojen, proto považuji za zásah správního orgánu, přezkoumatelný správním soudem, který je oprávněn určit, že je nezákonný.

7. Uzavírám, že toto měla být podstata kasace napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, přičemž otázku překvapivosti jeho postupu bylo namístě určitě zmínit také, avšak toliko kontextuálně.

8. Je mi proto líto, že tímto nálezem Ústavní soud tuto klíčovou otázku nezodpověděl, konečné řešení věci jen oddálil a Nejvyššímu správnímu soudu přidělal „těžkou hlavu“. Odůvodnění nálezu totiž ve své podstatě jen říká, že žaloba neměla být odmítnuta bez toho, aniž by předtím stěžovatel dostal možnost vyjádřit se k otázce možné překvalifikace na jiný žalobní typ. Přitom z ústavní stížnosti je jednoznačné, že stěžovatel na správnosti použitého žalobního typu trvá a nelze očekávat, že se v tomto ohledu situace změní. Postoj Ústavního soudu, který proklamací zásady minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti soudů „nesmí ani naznačit“, který žalobní typ je v této věci správný (zejména body 39 a 47), proto stěžovateli nijak nepomůže a zřejmě jen oddálí řešení této věci. Nepovažuji proto ani za korektní, pokud ve stejném nálezu Ústavní soud označuje cestu Nejvyššího správního soudu (bod 68) za „bezobsažný požadavek, jehož následování by ve skutečnosti pouze oddálilo okamžik soudního přezkumu“. Přesně toto totiž Ústavní soud právě učinil, když výrazně oddálil meritorní vyřešení rozporované otázky.

9. Neodpustím si ani drobnou jízlivost: Ústavní soud tímto nálezem, jehož odůvodnění se míjí s argumentací a stížnostními námitkami stěžovatele, postupuje rovněž poněkud překvapivě (byť pro stěžovatele možná příjemně). Ve svém důsledku tak činí přesně to, co současně vytýká Nejvyššímu správnímu soudu.

10. Není mi dále zřejmé, zda je podle názoru většiny senátu Nejvyšší správní soud povinen stěžovatele v řízení o kasační stížnosti poučit jen o tom, jaký jiný žalobní typ připadá do úvahy (bod 47), anebo také o možnosti zastavit řízení (resp. odmítnout žalobu) z důvodu nesplnění jiné podmínky řízení (např. řádné nezaplacení poplatku, opožděnost atp.). Ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. první věta za středníkem totiž v tomto ohledu nijak nerozlišuje. Je proto škoda, že Ústavní soud v bodu 51 dostatečně nevyložil, jak daleko má být toto ustanovení vykládáno. Překvapivým totiž může být v konkrétním případě nepochybně i odmítnutí žaloby Nejvyšším správním soudem pro nezaplacení soudního poplatku či pro opožděnost.

11. Další nezodpovězenou otázkou je, co se má dít dále v situaci, kdy by Nejvyšší správní soud stěžovatele poučil o možnosti jiné kvalifikace podané žaloby (viz bod 50). Varianty jsou v zásadě dvě: stěžovatel připustí změnu žaloby, což by mělo zřejmě znamenat, že Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského soudu a ten bude následně vést řízení se stejnými účastníky, avšak o jiném žalobním typu. Druhá varianta je, že stěžovatel na původním žalobním typu bude trvat i nadále. Znamená to, že i v tomto případě musí Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu zrušit, anebo teprve v tomto případě může postupovat podle § 110 odst. 1 s. ř. s. první věty za středníkem a žalobu odmítnout? Z nálezu se to bohužel nedozvídám, a to je nepochybně škoda.

12. Pokud má být totiž odpověď obsažena v bodu 52 (příp. 70) a má z ní plynout, že i když stěžovatel v řízení o kasační stížnosti k výzvě a poučení Nejvyššího správního soudu uvede, že nadále trvá na zvoleném žalobním typu, měl by „v zájmu ochrany práv stěžovatele upřednostnit zrušení rozsudku a vrácení věci k dalšímu řízení před odmítnutím žaloby“, jedná se o závěr, který je pro mne obtížně přijatelný. Opomíjí totiž koncepci řízení o kasační stížnosti coby mimořádného opravného prostředku, vázaného na uplatnění některého ze zákonných důvodů (§ 103 odst. 1 s. ř. s.), kdy stěžovatel musí být obligatorně zastoupen advokátem. Jinak řečeno, informovaný a zastoupený stěžovatel bude i přes poskytnuté poučení trvat na tom, že podal správnou žalobu a bude rozporovat pouze to, že jí měl krajský soud vyhovět (např. pro nezákonnost meritorního posouzení věci či pro vady řízení), a přesto mu Nejvyšší správní soud vyhoví – ovšem navzdory jeho vyslovenému přání. Důsledky tohoto závěru jsou značně paternalistické a popírají Ústavním soudem tak s oblibou traktovanou zásadu, podle níž „právo náleží bdělému“.

13. Nemluvě o tom, že za značně problematickou považuji již samotnou okolnost, že Nejvyšší správní soud je zavazován povinností stěžovatele v této procesní situaci poučit, což ovšem neznamená nic jiného, než že mu tímto poučením sdělí předem svůj právní názor ohledně daného žalobního typu. Přitom volba příslušného žalobního typu má svoje *ratio* a žalobní typy se od sebe odlišují nejen svojí funkcí a podstatou, nýbrž také třeba lhůtou a možným petitem. Měl by být proto respektován názor žalobce, který má primárně sám zvážit, čeho se vlastně domáhá, a správní soudy by měly být v tomto ohledu zdrženlivé.

Č. 148
Uplatnění námitky nepřiměřenosti exekuce v odvolání proti usnesení o příklepu
(sp. zn. II. ÚS 4072/18 ze dne 15. srpna 2019)

S ohledem na právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny je třeba ustanovení § 337h odst. 3 věty první občanského soudního řádu ve znění účinném od 1. 1. 2013 vykládat ústavně konformně tak, že ačkoliv po vydání usnesení o příklepu není možné zastavit výkon rozhodnutí, obecné soudy jsou povinny se v řízení o odvolání proti usnesení o příklepu meritorně zabývat námitkou, že v době dražby existoval důvod pro zastavení exekuce, o kterém exekutor či soud věděl či měl vědět, bez ohledu na to, zda byl podán i návrh na zastavení exekuce. Je-li tato námitka důvodná, je třeba změnit usnesení o příklepu tak, že se příklep neuděluje.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka, soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové a soudce Ludvíka Davida o ústavní stížnosti stěžovatele R. S., t. č. ve Věznici Valdice, zastoupeného Mgr. Kristýnou Urbanovou, advokátkou, se sídlem Karla Engliše 3221/2, Praha, adresa pro doručování Šítkova 233/1, Praha 1, proti usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 5801/2017 ze dne 10. 9. 2018 a usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci č. j. 30 Co 94/2017-104 ze dne 14. 7. 2017, za účasti Nejvyššího soudu a Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci jako účastníků řízení a M&M investiční, s. r. o., se sídlem Nádražní 535/15, Ostrava, zastoupené Mgr. Petrem Harmečkem, advokátem, se sídlem Macharova 302/13, Ostrava, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 5801/2017 ze dne 10. 9. 2018 a usnesením Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci č. j. 30 Co 94/2017--104 ze dne 14. 7. 2017 bylo porušeno základní právo stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. V roce 2015 bylo zahájeno exekuční řízení proti stěžovateli jako povinnému k vymožení pohledávky 218 321 Kč s příslušenstvím, která vznikla České republice v souvislosti s trestním řízením vedeným proti stěžovateli a kterou tvoří zálohované náklady trestního řízení a náklady nutné obhajoby.

2. Soudní exekutor v rámci tohoto exekučního řízení vydal mimo jiné exekuční příkaz k prodeji nemovitostí, a to bytové jednotky č. X1 v domě č. p. X2 na pozemku parc. č. X3 s podílem o velikosti 695/3156 na společných částech domu č. p. X2 a pozemku parc. č. X3,

vše v k. ú. Česká Lípa (dále jen „předmětná nemovitost“ nebo „předmětný byt“). Po provedení dražby soudní exekutor vydal dne 18. 1. 2017 usnesení o příklepu předmětného bytu vydražitelce – vedlejší účastnici v tomto řízení, která učinila v dražbě nejvyšší podání ve výši 466 667 Kč. Stěžovatel se proti usnesení o příklepu odvolal.

3. Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci napadeným usnesením potvrdil usnesení soudního exekutora o udělení příklepu. Krajský soud uvedl, že odvolací soud usnesení o příklepu „změní tak, že se příklep neuděluje, jestliže v řízení došlo k takovým vadám, že se odvolatel nemohl zúčastnit dražby, nebo jestliže byl příklep udělen proto, že při nařízení dražebního jednání nebo při provedení dražby došlo k porušení zákona“, a to s odkazem na § 336k odst. 4 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. K pochybení, které by odůvodňovalo tento postup, však dle krajského soudu nedošlo a stěžovatel je ani nenamítal. Stěžovatel totiž v odvolání argumentoval, že exekutor svým rozhodnutím o prodeji předmětné nemovitosti zvolil nevhodný způsob exekuce, protože podle něj měl možnost uspokojit vymáhanou pohledávku prodejem jiné věci. Krajský soud dospěl k závěru, že námitka nevhodného způsobu exekuce „není způsobilým odvolacím důvodem proti usnesení o udělení příklepu“.

4. Dle krajského soudu zákonná úprava rozděluje průběh exekuce prodejem nemovité věci na několik relativně samostatných fází, a to 1. nařízení exekuce, 2. určení ceny nemovitosti a jejího příslušenství, ceny závad a práv s nemovitostí spojených, určení závad, které prodejem v dražbě nezaniknou, a určení výsledné ceny, 3. vydání usnesení o dražební vyhlášce, 4. prodej nemovitosti v dražbě a 5. rozvrh rozdělované podstaty. V každé fázi se řeší vymezený okruh otázek a úkony soudu, účastníků řízení a osob na řízení zúčastněných jsou „zpravidla završeny usnesením, jehož účinky vylučují možnost v další fázi znovu řešit otázky, o kterých již bylo (pravomocně) rozhodnuto“. Podle krajského soudu je exekutor v exekučním příkazu povinen zvolit takový způsob exekuce, který není zřejmě nevhodný. Jelikož proti exekučnímu příkazu není přípustný opravný prostředek, je „obranou proti nepřiměřenému rozsahu exekuce návrh na částečné zastavení exekuce“ dle § 55 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 268 odst. 4 občanského soudního řádu; námitku nevhodného způsobu exekuce tak není možné řešit v řízení o odvolání proti usnesení o příklepu. Nadto krajský soud uvedl, že i kdyby bylo podání stěžovatele posouzeno jako návrh na částečné zastavení exekuce, v této fázi řízení již exekuci není možné částečně zastavit. Vzhledem ke specifikům exekuce prodejem nemovité věci je totiž dle krajského soudu po udělení příklepu „nutné učinit veškeré úkony k dokončení příslušného procesu“.

5. Nejvyšší soud napadeným usnesením odmítl dovolání stěžovatele jako nepřípustné. Nejvyšší soud uvedl ve shodě s hodnocením krajského soudu, že způsobilou obranou proti nepřiměřenému rozsahu exekuce je návrh na částečné zastavení exekuce, případně návrh na její odklad, a nikoliv odvolání do usnesení o příklepu, a to s odkazem na usnesení Městského soudu v Praze sp. zn. 14 Co 98/2003 ze dne 18. 3. 2003, publikované ve Sbírce rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu pod číslem 77/2003, a usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 26 Cdo 53/2015 ze dne 11. 2. 2015. Podání návrhu na částečné zastavení exekuce před uskutečněním dražebního jednání je důvodem pro odročení dražebního jednání, jestliže je pravděpodobné, že soud návrhu na částečné zastavení exekuce vyhoví. Neodročení dražebního jednání by za takových okolností bylo porušením zákona při provedení dražby a vedlo by ke změně usnesení o příklepu tak, že se příklep neuděluje; v této souvislosti Nejvyšší soud odkázal na svá usnesení sp. zn. 20 Cdo 108/2010 ze dne 15. 8. 2011 a sp. zn. 20 Cdo 409/2012 ze dne 31. 10. 2013. Stěžovatel však návrh na částečné zastavení exekuce nepodal a až v odvolání proti usnesení o příklepu namítl, že exekuce je vedena nepřiměřeně; takovou situaci nelze dle Nejvyššího soudu pokládat za porušení zákona při nařízení dražebního jednání a provedení dražby.

II. Argumentace stran

6. Stěžovatel namítá, že napadenými rozhodnutími bylo porušeno jeho právo vlastnit majetek dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny.

7. Podle stěžovatele exekutor zvolil v exekučním příkazu v rozporu s § 47 odst. 1 exekučního řádu způsob exekuce, který byl ve smyslu tohoto ustanovení zřejmě nevhodný. V exekučním řízení byla vymáhána částka 279 000 Kč a stěžovatel opakovaně navrhoval alternativní způsoby uspokojení této pohledávky, než byl prodej předmětného bytu, a to konkrétně pronájem svých nemovitostí či prodej jiného svého bytu, jehož hodnota by podle stěžovatele byla k uspokojení vymáhané pohledávky zcela dostačující. Podle stěžovatele mohl exekutor uspokojit vymáhanou pohledávku z vykonatelných pohledávek přiznaných stěžovateli v celkové výši 319 000 Kč s příslušenstvím. I když exekutor vydal exekuční příkazy k přikázání těchto pohledávek, stěžovateli není známo, že „by se exekutor pokusil dluh stěžovatele z těchto vykonatelných pohledávek uspokojit“. Obecné soudy se však touto argumentací odmítly věcně zabývat.

8. Stěžovatel brojí proti názoru obecných soudů, že námitka nevhodného způsobu exekuce není odvolacím důvodem proti usnesení o příklepu. Povinnost exekutora zvolit způsob exekuce, který není zřejmě nevhodný, se dle § 47 odst. 1 exekučního řádu vztahuje k exekučnímu příkazu, proti němuž není podle odstavce 5 přípustný opravný prostředek. Exekuční řád výslovně nespecifikuje – a dle stěžovatele tedy ani neomezuje – fázi řízení o exekuci prodejem nemovitosti, v níž je možné námitku zjevné nevhodnosti zvoleného způsobu exekuce uplatnit. Teprve poté, kdy by v jakékoliv fázi exekučního řízení bylo o této námitce pravomocně rozhodnuto, by platilo, že účinky pravomocného rozhodnutí vylučují možnost řešit tuto otázku znovu. Názor obecných soudů, že tuto námitku bylo možné uplatnit pouze v návrhu na částečné zastavení exekuce, podle stěžovatele nemá oporu v právní úpravě. Obecné soudy proto byly povinny se v napadených rozhodnutích s touto námitkou věcně vypořádat. Jelikož to neučinily, odepřely stěžovateli soudní ochranu a porušily jeho právo na spravedlivý proces.

9. Stěžovatel dále uvádí, že rozhodnutí citovaná v napadených usneseních podle jeho názoru na projednávanou věc nedopadají, že usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 26 Cdo 53/2015 ze dne 11. 2. 2015, citované krajským soudem, se týká výkonu rozhodnutí dle občanského soudního řádu, nikoliv exekuce dle exekučního řádu a nelze je na projednávanou věc mechanicky aplikovat. Dále stěžovatel poukazuje na to, že k neuhrazení jeho dluhů došlo bez jeho zavinění, protože mu byl ze strany obecných soudů „dlouhodobě zajištěn majetek, čímž mu bylo zabráněno ve správě jeho majetku, jakož i v dobrovolné úhradě jeho dluhu“. V důsledku zacházení veřejné moci se zajištěným majetkem stěžovateli dále vznikly dluhy z titulu neuhrazených služeb. Navíc exekutor nepřihlédl k tomu, že se stěžovatel nachází ve výkonu trestu.

10. Nejvyšší soud ve svém vyjádření odkázal na napadené rozhodnutí a zopakoval, že námitky stěžovatele ohledně nevhodného způsobu exekuce by mohly být věcně řešeny pouze v rámci řízení o návrhu na zastavení či částečné zastavení exekuce, nikoliv v rámci řízení o odvolání proti usnesení o příklepu.

11. Krajský soud ve svém vyjádření uvedl, že ústavní stížnost považuje za nedůvodnou, odkázal na obsah napadených rozhodnutí a zopakoval, že prostředkem obrany stěžovatele měl být návrh na částečné zastavení exekuce, nikoliv odvolání proti usnesení o příklepu. Dále krajský soud uvádí, že i kdyby měla být námitka nevhodnosti způsobu exekuce obsažená v odvolání proti usnesení o příklepu posouzena jako návrh na zastavení exekuce, v době jejího uplatnění stěžovatelem již nebylo možné řízení o exekuci částečně zastavit.

12. Vedlejší účastnice uvedla, že ústavní stížnost by měla být odmítnuta. Podle vedlejší účastnice nelze v odvolání proti usnesení o příklepu namítat, že exekuce byla vedena nepřiměřeně, za situace, kdy nebyl uplatněn prostředek obrany v rámci příslušné fáze exekučního řízení. I když proti exekučnímu příkazu není opravný prostředek přípustný, stěžovatel mohl podat návrh na odklad exekuce a na její zastavení či částečné zastavení. Vedlejší účastnice dále s odkazem na usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 26 Cdo 53/2015 ze dne 11. 2. 2015 argumentuje, že v exekučním řízení je primárně na povinném, aby tvrdil a prokázal, že zvolený způsob provedení exekuce je zřejmě nevhodný. Pokud provedení exekuce prodejem nemovité věci povede k účinnějšímu a rychlejšímu vydobytí všech vymáhaných pohledávek, nelze je považovat za zjevně nevhodné. Vedlejší účastnice se neztotožňuje s námitkou stěžovatele, že usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 2769/2006 ze dne 10. 1. 2008 nelze na věc mechanicky aplikovat, neboť se týká výkonu rozhodnutí podle občanského soudního řádu, a nikoliv exekuce podle exekučního řádu; vedlejší účastnice připomíná, že dle § 52 odst. 1 exekučního řádu se na exekuční řízení použijí přiměřeně ustanovení občanského soudního řádu.

13. K výzvě Ústavního soudu se k věci vyjádřil i soudní exekutor, který byl v projednávané věci pověřený vedením exekuce. Podle exekutora by měla být ústavní stížnost odmítnuta. Exekutor uvádí, že na základě sdělení stěžovatele o existenci jeho pohledávek vůči třetím osobám vydal čtyři exekuční příkazy k přikázání jiných peněžitých pohledávek, tento postup bohužel nevedl k uspokojení vymáhané pohledávky. Dle exekutora nelze očekávat, že by dlužníci stěžovatele v přiměřené době uhradili přikázané pohledávky, neboť dva z nich prohlásili, že nemají žádný postižitelný majetek, a další dva se nepodařilo předvolat ani se součinností Policie České republiky. Námitku, že exekutor měl dražit jinou nemovitou věc ve vlastnictví stěžovatele, začal stěžovatel podle exekutora uplatňovat až v době, kdy již byl oceněn předmětný byt; navíc nešlo o navržení jiného způsobu exekuce, ale pouze o změnu dražené nemovitosti. Exekutor argumentuje, že otázku vhodnosti zvoleného způsobu exekuce je možné řešit pouze v řízení o částečném zastavení exekuce. Navíc po vydání usnesení o příklepu stěžovatel již nemohl zastavení exekuce navrhovat. Závěrem soudní exekutor uvádí, že vlastnické právo k nemovité věci již nabyl vydražitel, došlo k rozvrhu výtěžku dražby a stěžovateli byla vyplacena hyperocha. Zrušením usnesení o příklepu by došlo k zásahu do vlastnického práva vydražitele a právní jistoty věřitelů povinného. K takto významnému zásahu do jejich práv by dle exekutora nebylo vhodné přikročit jen proto, že by si stěžovatel „přál zpeněžit jiný svůj byt“, nelze přitom očekávat, že by po případném zrušení usnesení o příklepu stěžovatel uhradil vymáhanou pohledávku jiným způsobem.

14. Stěžovatel v replice poukázal na průběh exekučního řízení a zopakoval argumentaci obsaženou již v ústavní stížnosti. Jelikož tato replika neobsahovala žádné nové argumenty podstatné pro posouzení ústavní stížnosti, Ústavní soud nepokládal za nutné ji zasílat dalším účastníkům a vedlejší účastnici k duplice.

15. Ústavní soud dále obdržel ve věci podání sepsané stěžovatelem, které však pouze opakovalo některé argumenty uplatněné v ústavní stížnosti a poukazovalo na skutečnosti, které nejsou pro posuzovanou věc relevantní. Ústavní soud tak k jeho obsahu dále nepřihlížel.

III. Hodnocení Ústavního soudu

16. Ústavně zaručené právo na soudní ochranu a spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny garantuje jednotlivci možnost se „domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“. Konkrétní postup k ochraně práv jednotlivce již není upraven na úrovni ústavního pořádku, nýbrž v procesních předpisech podústavního práva, které kogentně stanoví, jakými způsoby a procesními instituty lze právo na soudní a jinou právní ochranu realizovat. Pokud pak jednotlivec takto stanovený postup dodrží a soud (jiný orgán) přesto odmítne o jeho právu

rozhodnout, dochází k porušení práva na soudní ochranu, resp. k ústavně nepřípustnému odepření spravedlnosti – *denegationi iustitiae* [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 425/17 ze dne 19. 4. 2017 (N 63/85 SbNU 145), bod 13; nález sp. zn. IV. ÚS 997/16 ze dne 28. 11. 2017 (N 219/87 SbNU 511), bod 15; nález sp. zn. III. ÚS 3127/17 ze dne 19. 12. 2017 (N 236/87 SbNU 827), bod 30; nález sp. zn. I. ÚS 281/18 ze dne 2. 10. 2018 (N 162/91 SbNU 25), bod 43].

17. Meze práva na spravedlivý proces mohou být upraveny pouze zákonem (čl. 4 odst. 2 Listiny) a musí být v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny používány a vykládány při šetření své podstaty a smyslu a nesmí být zneužívány k jiným účelům, než pro které byly stanoveny [viz např. nález sp. zn. II. ÚS 3042/12 ze dne 27. 8. 2013 (N 155/70 SbNU 431), z poslední doby viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/19 ze dne 2. 7. 2019 (N 125/95 SbNU 27; 223/2019 Sb.), bod 50]. Nabízejí-li se přitom dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch výkonu práva na spravedlivý proces a druhá proti němu, musí soud vždy zvolit výklad první [srov. citovaný nález sp. zn. II. ÚS 3042/12 ze dne 27. 8. 2013; nález sp. zn. I. ÚS 1811/14 ze dne 27. 5. 2015 (N 100/77 SbNU 491), bod 24; nález sp. zn. II. ÚS 752/18 ze dne 22. 1. 2019 (N 10/92 SbNU 119), bod 22].

18. V projednávané věci stěžovatel vystupoval jako povinný v exekučním řízení. Soudní exekutor rozhodl, že exekuce bude provedena prodejem nemovité věci stěžovatele, konkrétně bytu specifikovaného v bodě 2 výše. Po provedení dražby předmětné nemovitosti a vydání usnesení o udělení příklepu vedlejší účastnici se stěžovatel proti tomuto usnesení odvolal a namítal nepřiměřenost exekuce. Podle krajského soudu se však stěžovatel proti nepřiměřenosti exekuce měl bránit návrhem na zastavení či částečné zastavení exekuce. Námitka nepřiměřenosti exekuce podle krajského soudu není způsobilým odvolacím důvodem proti usnesení o příklepu, v této fázi exekučního řízení by již navíc ani nebylo možné rozhodnout o zastavení exekuce. Nejvyšší soud považoval tento závěr za souladný se svojí ustálenou judikaturou. Ústavní soud ovšem zjistil, že Nejvyšší soud ve své judikatuře zastává i opačné stanovisko a vyžaduje, aby námitka nepřiměřenosti exekuce byla řešena i v řízení o odvolání proti usnesení o příklepu.

19. V rámci novelizace provedené zákonem č. 396/2012 Sb. došlo ke změně § 337h odst. 3 občanského soudního řádu tak, že „[p]o vydání usnesení o příklepu nebo usnesení o předražku nelze zastavit výkon rozhodnutí. Účastníci rozvrhu však mohou pro důvody uvedené v § 268 popřít pohledávku oprávněného nebo dalšího oprávněného“; tato úprava nabyla účinnosti dne 1. 1. 2013 a aplikuje se i na projednávanou věc, v níž bylo exekuční řízení zahájeno v roce 2015. Dílčí závěr obecných soudů, že exekuční řízení již nebylo možné zastavit v okamžiku, kdy stěžovatel v odvolání proti usnesení o příklepu namítal nepřiměřenost exekuce, je v souladu s citovaným § 337h odst. 3 občanského soudního řádu, byť na něj obecné soudy výslovně neodkázaly.

20. Nejvyšší soud ovšem ve vztahu k novelizované úpravě obsažené v § 337h odst. 3 občanského soudního řádu v usnesení sp. zn. 20 Cdo 3688/2016 ze dne 9. 5. 2017 dovodil, že toto ustanovení „netvoří překážku posouzení existence případných okolností, pro které by výkon rozhodnutí měl být zastaven, ale brání pouze tomu, aby se tak dělo v dílčím řízení o zastavení výkonu rozhodnutí a ponechává prostor na jejich posouzení výlučně řízení o odvolání proti usnesení o příklepu. Návrh povinného na zastavení výkonu rozhodnutí (exekuce) je institutem, který jistě slouží povinným k ochraně jejich práv. Současně bývá ale povinnými často zneužíván ve snaze o alespoň oddálení provedení výkonu rozhodnutí. To platí mnohdy i pro návrhy podávané bezprostředně před dnem nařízeného dražebního jednání. I proto je soudní praxe jednotná v závěru, že samotné podání návrhu na zastavení exekuce není vždy důvodem k odročení dražebního jednání; k jeho odročení je však třeba přistoupit vždy, jestliže je pravděpodobné, že návrhu soud vyhoví […]. Jestliže tedy před dražebním jednáním je podán návrh na zastavení exekuce, který soud vyhodnotí jako zjevně nedůvodný

a přistoupí k dražbě, pak obrana povinného spočívá v podání odvolání proti usnesení o příklepu s námitkou, že za situace, kdy soud dražil přes důvodně podaný návrh na zastavení výkonu rozhodnutí, byl příklep udělen proto, že při dražebním jednání došlo k porušení zákona. Odvolací soud by pak za této situace neměl požadovat, aby bylo nejprve rozhodnuto o dříve podaném návrhu na zastavení výkonu rozhodnutí, nýbrž v rámci přezkumu usnesení o příklepu posoudit dříve podaný návrh na zastavení a v případě závěru o jeho důvodnosti změnit napadené usnesení tak, že se příklep neuděluje, a to z toho důvodu, že při dražbě byl porušen zákon (neboť bylo draženo za situace, kdy výkon rozhodnutí měl být zastaven)“.

21. Nejvyšší soud v citovaném usnesení sp. zn. 20 Cdo 3688/2016 dále dovodil, že „[o]bdobně může být postupováno i v případě, kdy sice návrh na zastavení výkonu rozhodnutí byl podán i po vydání rozhodnutí o příklepu, důvody pro zastavení však zde byly již v době dražebního jednání (a soud o nich věděl či alespoň vědět měl). Po právní moci usnesení o tom, že se příklep neuděluje, může být již rozhodnuto o zastavení výkonu rozhodnutí, aniž by se tak již dělo v rozporu s ustanovením § 337h odst. 3 věty první o. s. ř. (což stejně tak platí i pro exekuční řízení)“.

22. Z uvedených závěrů citovaného usnesení sp. zn. 20 Cdo 3688/2016 Nejvyšší soud vycházel např. i v usnesení sp. zn. 20 Cdo 2250/2017 ze dne 17. 10. 2017, usnesení sp. zn. 20 Cdo 4015/2017 ze dne 28. 11. 2017, usnesení sp. zn. 20 Cdo 3165/2017 ze dne 5. 3. 2018, usnesení sp. zn. 20 Cdo 601/2018 ze dne 15. 8. 2018, usnesení sp. zn. 20 Cdo 1698/2018 ze dne 18. 9. 2018. V usnesení sp. zn. 20 Cdo 4138/2017 ze dne 9. 10. 2018 tyto závěry již Nejvyšší soud výslovně označuje za svou ustálenou rozhodovací praxi a shrnuje, že „shledá-li k námitce povinného odvolací soud v řízení o odvolání proti usnesení o příklepu, že v době dražebního jednání zde byly důvody pro zastavení exekuce, o kterých soud měl vědět, pak změní usnesení o příklepu tak, že se příklep neuděluje z důvodu, že při dražbě byl porušen zákon, neboť bylo draženo za situace, kdy měla být exekuce zastavena“.

23. Nejvyšší soud v opakovaně citovaném usnesení sp. zn. 20 Cdo 3688/2016 spojuje možnost, aby v odvolacím řízení proti usnesení o příklepu byla zkoumána námitka, že exekuce měla být zastavena, s případy, kdy byl kromě odvolání proti usnesení o příklepu podán i návrh na zastavení exekuce. Návrh na zastavení exekuce může být dle Nejvyššího soudu podán i po vydání usnesení o příklepu, důležité je, zda důvody pro zastavení exekuce „zde byly již v době dražebního jednání (a soud o nich věděl či alespoň vědět měl)“. Ústavní soud však konstatuje, že podání návrhu na zastavení exekuce nelze považovat za nutnou podmínkou toho, aby se obecné soudy zabývaly v řízení o odvolání proti příklepu námitkou, že byl dán důvod pro zastavení exekuce. Zaprvé, ustanovení § 337h odst. 3 občanského soudního řádu ve znění účinném od 1. 1. 2013 výslovně stanoví, že po vydání usnesení o příklepu „nelze zastavit výkon rozhodnutí“. Účastníci řízení nemohou být nuceni podávat návrh na zastavení exekuce, který za daného procesního stavu nemůže být úspěšný, jen proto, aby dosáhli meritorního projednání námitek obsažených v odvolání proti usnesení o příklepu. Zadruhé, pokud bude odvolání proti usnesení o příklepu obsahující námitku, že existoval důvod pro zastavení exekuce, úspěšné, dojde ke změně usnesení o příklepu tak, že se příklep neuděluje. Poté – jak ostatně uvádí i Nejvyšší soud – nebude nic bránit tomu, aby bylo rozhodnuto o zastavení exekuce. Podstatné ovšem je, že návrh na zastavení může být podán i v této fázi řízení, není žádný rozumný důvod požadovat, aby byl návrh na zastavení exekuce podán dříve, než bude rozhodnuto o odvolání proti usnesení o příklepu. Platí tedy, že podání návrhu na zastavení exekuce není podmínkou k tomu, aby byla v rámci odvolacího řízení proti usnesení o příklepu posouzena námitka, že byl dán důvod pro zastavení exekuce. Naopak závěr Nejvyššího soudu, že důvody pro zastavení exekuce musely existovat „již v době dražebního jednání (a soud o nich věděl či alespoň vědět měl)“, Ústavní soud nepovažuje za nepřijatelný.

24. Ústavní soud považuje za vhodné uvést, že v již citovaném usnesení sp. zn. 20 Cdo 4138/2017 (bod 22 výše) Nejvyšší soud shrnul, že dle jeho ustálené rozhodovací praxe odvolací soud změní usnesení o příklepu tak, že se příklep neuděluje, shledá-li k námitce povinného, že „v době dražebního jednání zde byly důvody pro zastavení exekuce, o kterých soud měl vědět“. Ani Nejvyšší soud tedy výslovně nezmiňuje podání návrhu na zastavení exekuce jako podmínku pro uplatnění uvedeného postupu. Dále se Nejvyšší soud v usnesení sp. zn. 20 Cdo 4357/2018 ze dne 3. 4. 2019 ztotožnil se závěry odvolacího soudu, který změnil usnesení soudního exekutora o příklepu tak, že se příklep na vydražené nemovitosti neuděluje kvůli nepřiměřenosti a zřejmé nevhodnosti exekuce prodejem nemovité věci. Nejvyšší soud přitom nezkoumal, zda povinný podal návrh na (částečné) zastavení exekuce – této otázce se Nejvyšší soud ve svém usnesení vůbec nevěnuje. Nejvyššímu soudu postačilo, že rozhodné skutečnosti byly exekutorovi známy ke dni dražby. Z toho lze dovodit, že ve shodě s názorem Ústavního soudu ani Nejvyšší soud v současnosti nevyžaduje podání návrhu na zastavení exekuce jako podmínku pro to, aby bylo v řízení o odvolání proti usnesení o příklepu zkoumáno, zda nebyl naplněn některý z důvodů pro zastavení exekuce.

25. Ústavní soud tak shrnuje, že s ohledem na právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny je třeba ustanovení § 337h odst. 3 věty první občanského soudního řádu ve znění účinném od 1. 1. 2013 vykládat ústavně konformně tak, že ačkoliv po vydání usnesení o příklepu není možné zastavit výkon rozhodnutí, obecné soudy jsou povinny se v řízení o odvolání proti usnesení o příklepu meritorně zabývat námitkou, že v době dražby existoval důvod pro zastavení exekuce, o kterém exekutor či soud věděl či měl vědět, bez ohledu na to, zda byl podán i návrh na zastavení exekuce. Je-li tato námitka důvodná, je třeba změnit usnesení o příklepu tak, že se příklep neuděluje.

26. Nad rámec toho Ústavní soud podotýká, že obecné soudy v napadených rozhodnutích stěžovatele opakovaně odkazovaly na návrh na zastavení exekuce, případně na odklad exekuce. O možnosti podat návrh na odklad exekuce dle § 54 exekučního řádu či návrh na zastavení exekuce dle § 55 exekučního řádu jsou povinní poučováni v rámci vyrozumění o zahájení exekuce [§ 44 odst. 3 písm. h) exekučního řádu]. Exekuční příkaz však již podle zákonné úpravy musí obsahovat pouze poučení o tom, že proti němu „není přípustný opravný prostředek“ [§ 47 odst. 5 ve spojení s § 48 písm. h) exekučního řádu]. Povinným tedy nemusí být zřejmé, že i v dané situaci je procesním prostředkem ochrany jejich práv právě návrh na zastavení, případně i na odklad exekuce; bylo by vhodnější, aby rovněž exekuční příkazy obsahovaly toto poučení.

27. V projednávaném případě stěžovatel v řízení o odvolání proti usnesení o příklepu namítal, že exekuce prodejem nemovitosti byla vedena nepřiměřeně. Krajský soud se v napadeném usnesení v rozporu s výše uvedeným závěrem (bod 25) odmítl touto námitkou zabývat a uvedl, že stěžovatel měl tuto námitku vznést v návrhu na zastavení exekuce. Tím porušil stěžovatelovo právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

28. Nejvyšší soud v napadeném usnesení uvedl, že závěr krajského soudu je v souladu s jeho ustálenou judikaturou, a stěžovatelovo dovolání odmítl jako nepřípustné. Nejvyšší soud tedy v rozporu s čl. 4 Ústavy neposkytl ochranu stěžovatelovu právu na spravedlivý proces, a tím sám toto stěžovatelovo základní právo porušil. Ústavní soud je dále nucen konstatovat, že Nejvyšší soud se žádným způsobem nevypořádal s vlastní judikaturou týkající se důsledků § 337h odst. 3 občanského soudního řádu ve znění účinném od 1. 1. 2013, rozebíranou v bodech 20–24 výše. Chtěl-li se Nejvyšší soud od této své judikatury odchýlit, bylo jeho povinností – v souladu s principy právní jistoty, předvídatelnosti práva a rovnosti, z nichž plyne i požadavek shodného výkladu zákona ve srovnatelných případech [viz např. nález sp. zn. III. ÚS 1441/17 ze dne 19. 12. 2017 (N 234/87 SbNU 801), bod 32] – řádně takový krok zdůvodnit; ani tomuto požadavku však Nejvyšší soud nedostál.

29. V dalším řízení bude povinností krajského soudu se meritorně zabývat tím, zda zde v době dražby byl důvod pro zastavení exekuce spočívající v nepřiměřenosti exekuce, jak namítal stěžovatel. Není namístě, aby se Ústavní soud k této otázce, které dosud nebyla předmětem úvah obecných soudů, nyní jakkoliv vyjadřoval a zabýval se související argumentací stěžovatele a soudního exekutora.

30. Z výše uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že napadenými rozhodnutími bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Proto Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, a podle § 82 odst. 3 písm. a) tohoto zákona napadená rozhodnutí zrušil.

Č. 149
Otázka posouzení ekonomické závislosti rozhodce; opomenuté důkazy (sp. zn. II. ÚS 1851/19 ze dne 16. srpna 2019)

1. Rozhodující soud není povinen provést všechny navržené důkazy, avšak musí o vznesených návrzích rozhodnout, a pokud účastníky řízení vzneseným důkazním návrhům nevyhoví, pak musí ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů je neprovedl, resp. proč je nepřevzal pro základ svých skutkových zjištění (považuje je např. za liché, mylné či vyvrácené).

2. Nedostatek přesvědčivého odůvodnění odklonu od právních závěrů obsažených v předchozích rozhodnutích (v tomto případě téhož) odvolacího soudu vede k porušení základního práva na spravedlivý proces zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny.

Nález

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a soudce Ludvíka Davida a soudkyně Kateřiny Šimáčkové ve věci ústavní stížnosti stěžovatele Aleše Zvolánka, zastoupeného Mgr. Petrem Němcem, advokátem, se sídlem Mendíků 1396/9, Praha 4, směřující proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 3. 2019 č. j. 21 Co 55/2019-179, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a PROFI CREDIT Czech, a. s., se sídlem Klimentská 1216/46, Praha 1, zastoupené JUDr. Kateřinou Perthenovou, advokátkou, se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 26. 3. 2019 č. j. 21 Co 55/2019-179 bylo porušeno stěžovatelovo základní právo na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto usnesení se proto ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a průběh předchozího řízení

1. Včas podanou ústavní stížností (§ 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a splňující i ostatní zákonem stanovené podmínky řízení [§ 75 odst. 1 *a contrario*; § 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu] brojí stěžovatel proti v záhlaví citovanému usnesení Městského soudu v Praze, neboť má za to, že jím byla porušena jeho 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.

2. Jak vyplynulo z ústavní stížnosti, připojených listin a vyžádaného spisu, stěžovatel se návrhem ze dne 13. 6. 2018 domáhal s odkazem na ustanovení § 268 odst. 1 písm. h) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“)

zastavení exekuce vedené proti němu u Obvodního soudu pro Prahu 2 (dále jen „obvodní soud“) pod sp. zn. 33 EXE 57/2018, směřující k vymožení pohledávky společnosti PROFI CREDIT Czech, a. s., (dále jen „vedlejší účastnice“) podle vykonatelného rozhodčího nálezu ze dne 7. 12. 2016, neboť měl za to, že smlouva o úvěru uzavřená s vedlejší účastnicí dne 13. 10. 2014 a na ni navázaná rozhodčí smlouva jsou – zjednodušeně řečeno – absolutně neplatné pro rozpor s dobrými mravy. Stěžovatel v návrhu dále uváděl, že věc projednávající rozhodce Mgr. J. F. neměl pravomoc vydat exekuční titul, neboť byl ekonomicky závislý na vedlejší účastnici.

3. Obvodní soud usnesením č. j. 33 EXE 57/2018-43 ze dne 18. 12. 2018 návrh na zastavení exekuce zamítl, neboť neshledal s ohledem na tvrzenou ekonomickou závislost „základ pro ovlivnění rozhodování rozhodce a jeho příp. pochybení“. Obvodní soud neuznal ani stěžejní námitku o neplatnosti úvěrové smlouvy pro její rozpor s dobrými mravy, jenž měl být dle stěžovatele dán nepřiměřenou výší úroku a RPSN (pozn. Ústavního soudu: RPSN činila 116,08 %). Zdůraznil, že základním principem exekučního řízení je zásada, že věcná správnost vykonávaného rozhodnutí nemůže být v řízení o jeho výkon zpochybněna.

4. K odvolání stěžovatele Městský soud v Praze (dále též jen „městský soud“) ústavní stížností napadeným usnesením rozhodnutí obvodního soudu potvrdil. Městský soud zopakoval, že námitka ekonomické závislosti rozhodce, který měl tvrzeně sehrát roli „bílého koně“ jednajícího ve prospěch Rozhodčí společnosti Pardubice, s. r. o., není důvodná. Uvedl, že pokud byl stěžovatel toho názoru, že je rozhodce ve vztahu ekonomické závislosti vůči vedlejší účastnici, nic mu nebránilo, aby rozhodčí smlouvu nepodepsal, případně aby k osobě rozhodce vznesl výhradu, což však neučinil. Městský soud měl dále za to, že vedlejší účastnice rovněž dostála své povinnosti prověřit stěžovatelovu (spotřebitelovu) schopnost splatit plánovaný úvěr. Uvedl, že si stěžovatel musel být vědom úvěrových podmínek, přičemž měl možnost vyjádřit případné námitky v řízení před rozhodcem, což však také neučinil. Městský soud uzavřel, že „postup [stěžovatele] se jeví jako obcházení rozhodčího řízení ve snaze nalézt ochranu v následném řízení exekučním“.

II. Argumentace stěžovatele

5. V záhlaví citované usnesení městského soudu stěžovatel nyní napadá ústavní stížností, neboť je toho názoru, že jím bylo zasaženo do jeho základních práv. Stěžovatel předkládá obdobné námitky jako v předchozím řízení, když v prvé řadě setrvává na názoru, že rozhodce Mgr. J. F. byl ekonomicky závislý na vedlejší účastnici, resp. uvádí, že tento rozhodce, označený v rozhodčí smlouvě, v dané věci vůbec nerozhodoval, neboť věc byla fakticky posuzována soukromým rozhodčím soudem (Rozhodčí společností Pardubice, s. r. o.), což stěžovatel v průběhu exekučního řízení navrhoval prokázat důkazem v podobě svědecké výpovědi rozhodce Mgr. J. F. Ačkoliv zde – dle názoru stěžovatele – byly zjevné pochybnosti o průběhu rozhodčího řízení, městský soud tento důkaz neprovedl. Stěžovatel dále uvádí, že vzhledem k podmínkám poskytnutého úvěru je úvěrová smlouva absolutně neplatná pro rozpor s dobrými mravy. Namítá, že vedlejší účastnice dostatečně neprověřila jeho úvěryschopnost, což má stejný následek, tj. absolutní neplatnost úvěrové smlouvy. Stěžovatel se rovněž dovolává principu předvídatelnosti soudních rozhodování a legitimního očekávání, přičemž odkazuje na předchozí obdobná rozhodnutí Městského soudu v Praze (např. usnesení č. j. 20 Co 27/2018-91 ze dne 1. 6. 2018 nebo usnesení č. j. 19 Co 25/2019--164 ze dne 6. 3. 2019) týkající se sporů plynoucích z úvěrových smluv uzavíraných vedlejší účastnicí, v nichž byl formulován závěr, že smlouvy tohoto typu, vyznačující se vysokou mírou úroků, RPSN a smluvní pokuty, jsou absolutně neplatné pro rozpor s dobrými mravy dle ustanovení § 580 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

III. Vyjádření účastníka a vedlejší účastnice řízení

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

7. Městský soud ve vyjádření navrhl, aby byla podaná ústavní stížnost odmítnuta jako zjevně neopodstatněná, přičemž odkázal na odůvodnění obsažené v napadeném rozhodnutí. Dále uvedl, že „k poslední judikatuře Ústavního soudu ohledně možného přezkumu exekučního titulu v exekučním řízení se odvolací soud nevyjadřoval, protože tyto nálezy byly vyhlášeny až posléze, odvolací soud proto respektoval dosavadní judikaturu, na kterou odkázal v odůvodnění svého rozhodnutí“.

8. Vedlejší účastnice v obsáhlém vyjádření předně zdůraznila, že stěžovatel nevyužil žádný z prostředků umožňujících zrušení rozhodčího nálezu (tj. přezkum dle rozhodčí smlouvy a zrušení dle ustanovení § 31 zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů). Uvedla, že rozhodci nebyli jakýmkoliv způsobem motivováni k rozhodnutí ve prospěch či neprospěch jedné ze stran, zejména pak vedlejší účastnice. Vyjádřila názor, že „není zřejmé, jaký podstatný vliv mělo mít placení poplatku na určený účet u servisní společnosti [Rozhodčí společnosti Pardubice, s. r. o.] na rozhodčí řízení. Nelze dospět než k závěru, že to je irelevantní a zcela zbytečně na tom [stěžovatel] konstruuje nějaké spiknutí“. Daná společnost dle vyjádření vedlejší účastnice zajišťovala pouze administrativní činnosti spojené s rozhodčím řízením. Vedlejší účastnice se s odkazem na relevantní judikaturu Nejvyššího soudu a Ústavního soudu dále vyjádřila k možnosti věcného přezkumu exekučního titulu v exekučním řízení, přičemž vyjádřila názor, „že v rámci exekučního řízení by měla být zachována zásada, že exekuční titul se v exekučním řízení věcně nepřezkoumává“. Nad rámec předchozího uvedla, že úrok a smluvní pokuta sjednané v předmětné úvěrové smlouvě dostály zákonným požadavkům, resp. byly přiměřené a v souladu s dobrými mravy, což dokládá rovněž související judikaturou Nejvyššího soudu (srov. rozsudek č. j. 20 Cdo 1037/2019-296 ze dne 6. 6. 2019; veškerá judikatura Nejvyššího soudu je dostupná na http://nsoud.cz). Dle vedlejší účastnice navíc „stále platí judikatorní závěr o tom, že ani teoretická neplatnost smlouvy hlavní nezpůsobuje neplatnost rozhodčí smlouvy, pokud by nešlo o důvod, který by se vztahoval i na rozhodčí smlouvu, což tvrzený rozpor smlouvy o úvěru s dobrými mravy není“. Závěrem se vedlejší účastnice vyjádřila k otázce zjištění úvěryschopnosti stěžovatele, která byla dle jejího názoru v nyní projednávaném případě posouzena zcela adekvátním způsobem.

9. Stěžovatel v replice (doplněné řadou příloh) předestřel obecné úvahy týkající se neplacení dluhů (např. uvedl, že efektivní právní obrana je většinou smysluplná jen tehdy, pokud je dlužník odborně právně zastoupen, profesionální právní zastoupení je však výdaj, na který osoby v dluhové pasti nemají prostředky). Dále odkázal na nález zdejšího soudu sp. zn. IV. ÚS 2728/17 ze dne 12. 11. 2018 (N 184/91 SbNU 279), z něhož vyplývá, že je třeba přihlížet k tomu, že povinný (zde stěžovatel) je spotřebitel a oprávněný (zde vedlejší účastnice) je profesionálem a podnikatelem v dané oblasti poskytování úvěrů a vymáhání pohledávek. Zopakoval námitku ekonomické závislosti rozhodce, jenž „vykonával rozhodčí činnost ve věcech vedlejší účastnice řízení v zásadě na objednávku pro Rozhodčí společnost Pardubice, s. r. o. Ta přitom byla na vedlejší účastnici řízení zjevně ekonomicky závislá, neboť 80 % její činnosti byla činnost v rozhodčích věcech vedlejší účastnice řízení“. V závěru repliky stěžovatel opětovně vyjádřil přesvědčení, že v nyní projednávaném případě nedošlo k řádnému posouzení jeho úvěryschopnosti.

IV. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

10. Po prostudování ústavní stížnosti, vyžádaného spisu, vyjádření účastníka a vedlejší účastnice řízení dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná. Argumentace Ústavního soudu je strukturována s ohledem na předestřené stížnostní námitky.

IV. A) Otázka ekonomické závislosti rozhodce

11. Stěžovatel v průběhu řízení před obecnými soudy opakovaně předkládal argument zpochybňující nezávislost a nestrannost rozhodce. Uváděl, že rozhodce byl ekonomicky závislý na vedlejší účastnici řízení, resp. ve věci nerozhodoval, neboť řízení fakticky probíhalo u Rozhodčí společnosti Pardubice, s. r. o., z čehož dovozuje následek v podobě „nicotnosti rozhodčího nálezu“ (srov. bod 50 ústavní stížnosti).

12. Ústavní soud v prvé řadě uvádí, že ústavně garantovaný princip nezávislého a nestranného rozhodování, jenž je určující pro rozhodování soudců, se uplatní i pro rozhodování rozhodců, přičemž důvodem pro vyloučení rozhodce může být právě i vztah ekonomické závislosti (srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 3150/2012 ze dne 30. 9. 2014 a zde citovanou judikaturu Ústavního soudu).

13. Zdejšímu soudu nicméně nepřísluší, aby sám posuzoval, zda v nyní projednávaném případě skutečně rozhodoval podjatý, tj. ekonomicky závislý rozhodce. Ústavní soud je totiž podle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti, není součástí soustavy obecných soudů, a nepředstavuje proto ani další instanci přezkumu jejich rozhodnutí. Vedení vlastního řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu věci, jakož i výklad a aplikace podústavního práva náleží primárně obecným soudům. Pro přezkum Ústavním soudem je rozhodné výhradně dodržení ústavního rámce jejich činnosti.

14. Klíčovou námitkou, mající ústavněprávní relevanci, je v projednávané věci nicméně námitka tzv. opomenutého důkazu. Stěžovatel totiž uvádí, že k porušení jeho práva na spravedlivý proces došlo tím, že se městský soud nijak nevypořádal s jeho důkazními návrhy, jež mohly přispět k objasnění tvrzené ekonomické závislosti rozhodce.

15. K této námitce uvádí Ústavní soud následující. Z ustálené judikatury Ústavního soudu se podává, že Listina, zaručující právo na spravedlivý proces, přímo neupravuje proces dokazování jako takový, přestože je podstatnou, ne-li nejdůležitější částí řízení. To ovšem zdaleka neznamená, že dokazování se nachází jaksi „mimo“ ústavněprávní rovinu, a jeho úprava je tak pouze zcela výlučnou záležitostí zákona [srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 37/04 ze dne 26. 4. 2006 (N 92/41 SbNU 173; 419/2006 Sb.) či sp. zn. II. ÚS 2154/14 ze dne 18. 11. 2014 (N 211/75 SbNU 365); veškerá judikatura Ústavního soudu je dostupná též na http://nalus.usoud.cz]. Proto Ústavní soud setrvale ve své judikatuře zdůrazňuje, že součástí práva na spravedlivý proces je mimo jiné i vytvoření prostoru pro to, aby účastník řízení mohl účinně uplatňovat námitky a argumenty, které jsou způsobilé ovlivnit rozhodování soudu a s nimiž se soud musí v rozhodnutí náležitě vypořádat. 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. Institucionálně garantovaná možnost dotčených osob návrhy a námitkami účinně participovat na soudním procesu patří mezi elementární pravidla soudního řešení sporů [srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 269/05 ze dne 27. 6. 2005 (N 129/37 SbNU 629), nález sp. zn. I. ÚS 273/06 ze dne 14. 9. 2007 (N 144/46 SbNU 409) či nález sp. zn. II. ÚS 2067/14 ze dne 23. 6. 2015 (N 119/77 SbNU 739)].

16. Za situace, kdy tak obecné soudy neučiní a odmítnou provést důkazy navržené účastníkem řízení, které by svědčily jeho právním závěrům, příp. se s jeho důkazními návrhy žádným způsobem nevypořádají, tak lze hovořit o tzv. opomenutých důkazech, kterými jsou takové důkazy, o nichž v řízení nebylo soudem rozhodnuto, případně důkazy, jimiž se soud podle zásady volného hodnocení důkazů nezabýval [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 182/02 ze dne 11. 11. 2003 (N 130/31 SbNU 165)]. Ustálená judikatura Ústavního soudu týkající se tzv. opomenutého důkazu [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 61/94 ze dne 16. 2. 1995 (N 10/3 SbNU 51); nález sp. zn. II. ÚS 663/2000 ze dne 10. 4. 2001 (N 57/22 SbNU 19); nález sp. zn. I. ÚS 413/02 ze dne 8. 1. 2003 (N 4/29 SbNU 25); nebo citovaný nález sp. zn. I. ÚS 273/06] vychází z principu, že „zásadám spravedlivého procesu, vyplývajícím z Listiny (čl. 36 odst. 1), je nutno rozumět tak, že ve spojení s obecným procesním předpisem v řízení před

obecným soudem musí být dána jeho účastníkovi možnost vyjádřit se nejen k provedeným důkazům (čl. 38 odst. 2 Listiny) a k věci samé, ale také označit (navrhnout) důkazy, jejichž provedení pro zjištění (prokázání) svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost soudu nejen o vznesených návrzích (včetně návrhů důkazních) rozhodnout, ale také – pokud jim nevyhoví – ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů (zpravidla ve vztahu k hmotněprávním předpisům, které aplikoval, a k právním závěrům, k nimž na skutkovém základě věci dospěl) navržené důkazy neprovedl (§ 157 odst. 2 o. s. ř.). Jestliže tak obecný soud neučiní, zatíží svoje rozhodnutí nejen vadami spočívajícími v porušení obecných procesních principů, ale současně postupuje i v rozporu se zásadami vyjádřenými v hlavě páté Listiny (především čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2) a v čl. 6 odst. 1 Úmluvy“. Jinými slovy, rozhodující soud není povinen provést všechny navržené důkazy, avšak musí o vznesených návrzích rozhodnout, a pokud účastníky řízení vzneseným důkazním návrhům nevyhoví, pak musí ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl, resp. proč je nepřevzal pro základ svých skutkových zjištění (považuje je např. za liché, mylné či vyvrácené).

17. Na druhou stranu, judikatura Ústavního soudu vychází z přesvědčení, 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“ či jiné obstrukční procesní taktiky [k tomu srov. nález sp. zn. II. ÚS 2172/14 ze dne 10. 3. 2015 (N 54/76 SbNU 747), bod 21].

18. V projednávané věci ovšem – jak plyne ze shora provedené rekapitulace spisu – městský soud zcela opomenul důkazní návrhy stěžovatele (návrh na provedení výslechu rozhodce, svědka Mgr. J. F.), které k projednávané věci vztah měly, resp. přinejmenším mít mohly. Pokud soud tyto důkazy neprovedl a nevyvodil z nich skutková zjištění, bylo jeho ústavní povinností (jak již shora vysvětleno) alespoň stručně vyložit, z jakého důvodu tak neučinil.

19. Městský soud nicméně toliko povrchním způsobem zopakoval obecné judikatorní závěry týkající se principu nezávislého a nestranného rozhodování rozhodce, aby následně uzavřel, že „pokud přesto [stěžovatel] v projednávané věci měl za to, že je rozhodce Mgr. J. F. ve vztahu ekonomické závislosti, nic mu nebránilo, aby rozhodčí smlouvu nepodepsal, případně aby k osobě rozhodce vznesl výhradu, což však neučinil“ (srov. usnesení městského soudu, bod 16). Takové odůvodnění je však z pohledu Ústavního soudu zcela nedostačující.

20. Zdejší soud je rovněž toho názoru, že stěžovateli nelze vyčítat neuplatnění námitky podjatosti rozhodce. V nyní projednávaném případě je totiž podstatné, že argument ekonomické závislosti, související s případným vyloučením rozhodce pro podjatost, byl stěžovatelem předložen v zásadě okamžitě, co se dozvěděl o okolnostech, jež tuto závislost přinejmenším naznačují (srov. návrh na zastavení a odklad exekučního řízení, č. l. 34 a násl.).

21. Nad rámec právě uvedeného považuje Ústavní soud za potřebné doplnit ještě následující. V usnesení sp. zn. I. ÚS 2703/18 ze dne 19. 2. 2019 byl vysloven názor, že „k vyloučení konkrétní osoby rozhodce z projednávání a rozhodnutí o věci pro podjatost nemůže postačovat pouhé tvrzení, že je jednou ze stran rozhodčí smlouvy opakovaně, eventuálně i dlouhodobě, jako možný rozhodce navrhován. Jmenovitě stěžovatelem zmiňovaná ekonomická závislost rozhodce je v soudní praxi Nejvyššího soudu ztotožňována spíše s ekonomickým vztahem bezprostředním a přímým, tj. pakliže rozhodce např. současně působí jako zaměstnanec jedné ze stran rozhodčí smlouvy, jako obchodní partner, potažmo jako kolega v zaměstnaneckém či obdobném poměru, a nelze jej tedy spatřovat jen v tom, že rozhodci vzhledem ke každé jím vyřízené věci vzniká nárok na odměnu. V opačném případě

by totiž mohla být totožná námitka vznášena i vůči stálým rozhodčím soudům, jež ostatně taktéž mohou strany sporu do rozhodčích doložek navrhovat opakovaně, což její relevanci zjevně vylučuje (srov. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 4022/2017 ze dne 23. 1. 2018)".

22. Ústavní soud má nicméně za to, že s přihlédnutím k okolnostem nyní projednávaného případu (jak se podává z ústavní stížnosti, ze sdělení Okresního soudu v Pardubicích vyplývá, že Mgr. J. F. rozhodoval v posledních letech jako rozhodce více než 13 000 spisů, v nichž jako oprávněná vystupovala vedlejší účastnice) lze uvažovat rovněž o podjatosti právě z důvodu opakovaného, a nikoliv zanedbatelného využívání jednoho a téhož rozhodce (takový rozhodce je v odborné literatuře označován jako tzv. repeat player – srov. RYŠAVÝ, Lukáš. Nezávislost a nestrannost rozhodce. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 135). Ústavní soud si je vědom, že opakované využívání jednoho rozhodce není v praxi ničím neobvyklým, neboť taková osoba zpravidla (a právě proto) disponuje potřebnými znalostmi a zkušenostmi, současně však skutečně nelze vyloučit, že v těchto situacích může vztah mezi rozhodcem a oprávněným subjektem přerůst až v ekonomickou závislost. V každém případě je však nutné vzájemné vztahy rozhodce a účastníků řízení posuzovat detailněji, což však – vzhledem k výše uvedenému – městský soud v nyní projednávaném případě neučinil.

23. Ústavní soud proto uzavírá, že opomenutím důkazu v podobě svědecké výpovědi Mgr. J. F. porušil městský soud stěžovatelovo právo na spravedlivý proces zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny. V dalším řízení proto bude jeho úkolem zajistit provedení tohoto důkazu a v souvislosti s tím opětovně posoudit stěžovatelem nikoliv neopodstatněně předkládaný argument ekonomické závislosti věc projednávajícího rozhodce. Pro úplnost Ústavní soud uvádí, že tím samozřejmě žádným způsobem nepředjímá výsledek posouzení městského soudu.

IV. B) Otázka předvídatelnosti soudního rozhodování

24. Ústavní soud přisvědčil rovněž námitce stěžovatele poukazující na rozpor v judikatuře Městského soudu v Praze. Zatímco v nyní projednávaném případě dospěl tento soud (senát 21 Co) k závěru, že „posouzení námitky o rozporu s dobrými mravy z důvodu nepřiměřeně vysokého úroku a RPSN, týkající se neplatnosti celé rozhodčí smlouvy (případně takového ujednání), je správné [tj. smlouva je platná]", v usnesení č. j. 20 Co 27/2018-91 ze dne 1. 6. 2018 konstatoval (bod 7), že „sjednaná výše úrokové sazby 126,60 % a RPSN 126,59 % za poskytnutí úvěru v částce 45 000 Kč je zřejmě nepřiměřená […] takto sjednaná úvěrová smlouva je proto podle § 580 odst. 1 o. z. neplatná". V citovaném usnesení navíc městský soud uvedl, že „neplatnost úvěrové smlouvy pro rozpor s dobrými mravy i v daném případě způsobuje neplatnost rozhodčí smlouvy ve smyslu závěrů nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 4084/12" (N 226/75 SbNU 527). Obdobně se k této otázce vyslovil rovněž senát 19 Co městského soudu (srov. usnesení č. j. 19 Co 25/2019-164 ze dne 6. 3. 2019, bod 18), a to v případě, jenž se týkal úvěrové smlouvy s úrokovou sazbou a RPSN ve výši 112,69 %. Je vhodné podotknout, že obě citovaná usnesení městského soudu byla vydána dříve než nyní projednávanou ústavní stížností napadené odvolací rozhodnutí.

25. Ústavní soud již v minulosti podotkl, že rozdílná rozhodovací praxe soudů o totožných věcech je zásadně nežádoucí [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 2571/16 (N 214/83 SbNU 391) ze dne 8. 11. 2016], neboť materiální právní stát je vystavěn mimo jiné na důvěře občanů v právo a právní řád [srov. nález sp. zn. II. ÚS 3236/18 ze dne 9. 4. 2019 (N 56/93 SbNU 251), bod 21]. 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)]. Ústavní soud v minulosti též opakovaně zdůraznil, že rovnost v právech, vyplývající z čl. 1 věty prvé Listiny, zakládá právo na předvídatelné rozhodování v obdobných případech, čímž vylučuje libovůli při aplikaci práva [srov. nález sp. zn. II. ÚS 550/18 ze dne 22. 5. 2018 (N 101/89 SbNU 503)].

26. Zdejší soud si je vědom skutečnosti, že odvolací soudy nedisponují obdobně účinným nástrojem sjednocování judikatury jako dovolací soud [srov. ustanovení § 14 odst. 3 zákona 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů]. Požadavek právní jistoty a předvídatelnosti soudního rozhodování je však nutné vztáhnout (přinejmenším) rovněž na soudy odvolací. Obdobný názor ostatně zastává Nejvyšší soud (srov. usnesení sp. zn. 20 Cdo 4038/2017 ze dne 3. 10. 2017), jenž vyslovil závěr, že k porušení principu legitimního očekávání dojde, rozhodoval-li krajský (tj. odvolací) soud na základě prakticky shodných skutkových okolností různě, aniž by toto své odlišné rozhodování dostatečně odůvodnil. Nejde tedy o to, že by se předmětný senát odvolacího soudu nemohl od existující judikatury nikdy odklonit, ale měl by tento odklon právě ve vztahu k již existující judikatuře – natož pak k judikatuře vlastního soudu – přesvědčivě vysvětlit, k čemuž však v nyní projednávaném případě nedošlo [obdobně srov. nález sp. zn. III. ÚS 4129/18 (N 32/92 SbNU 334), bod 22].

27. Ústavní soud se proto ztotožnil s názorem stěžovatele, že nedostatek přesvědčivého odůvodnění odklonu od právních závěrů obsažených v předchozích rozhodnutích (v tomto případě téhož) odvolacího soudu vede k porušení základního práva na spravedlivý proces zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny.

IV. C) Ostatní odmítnuté námitky

28. Nad rámec shora uvedeného Ústavní soud toliko stručně uvádí, že nevyslyšel námitku stěžovatele dovolávající se absolutní neplatnosti úvěrové smlouvy uzavřené s vedlejší účastnicí pro její rozpor s dobrými mravy. Ústavní soud již dříve uvedl [srov. nález sp. zn. II. ÚS 3194/18 ze dne 1. 4. 2019 (N 44/93 SbNU 119), bod 52], že „otázka, zda má smlouva lichevní charakter a je absolutně neplatná, však pro účely posuzování ústavní konformity exekučního titulu zpravidla nedosahuje ústavního rozměru, [resp.] námitka, že exekuční titul je v rozporu s dobrými mravy, rovněž nemá ústavněprávní rozměr“: Ústavní soud nemá důvod, proč by se od citovaných závěrů v nyní projednávaném případě odchýlil.

29. Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že by vedlejší účastnice při uzavírání předmětné úvěrové smlouvy dostatečně neposuzovala jeho úvěryschopnost (srov. citovaný nález sp. zn. III. ÚS 4129/18, bod 18). Lze se totiž ztotožnit s hodnocením městského soudu (srov. bod 19 usnesení městského soudu), že „úvěryschopnost dlužníka (povinného) v projednávané věci, při poskytnutí spotřebitelského úvěru pouze ve výši 10 000 Kč (vyplaceno bez revolvingu) zřejmě dostatečně odpovídá provedenému záznamu v kartě klienta o jeho zaměstnavateli (mzdové účtárně), tj. že byl v době uzavření úvěrové smlouvy zaměstnán, a je proto schopen měsíční splátku ve výši á 695 Kč dle splátkového kalendáře splácet“. Z uvedeného dle názoru Ústavního soudu dostatečně vyplývá, že vedlejší účastnice své povinnosti posoudit úvěryschopnost stěžovatele (coby spotřebitele) dostála.

V. Závěr

30. Ústavní soud tedy uzavírá, že Městský soud v Praze napadeným rozhodnutím neoprávněně zasáhl do základního práva stěžovatele zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny. 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.

31. Tímto zrušovacím nálezem Ústavní soud otevírá procesní prostor pro to, aby městský soud znovu posoudil odvolání podané stěžovatelem, a to zejména s ohledem na naplnění shora předestřeného základního práva.

Č. 150
Povinnost věřitele tvrdit, kdy byly finanční prostředky připsány na účet dlužníka
(sp. zn. III. ÚS 996/17 ze dne 28. srpna 2019)

Zamítl-li soud stěžovatelčinu žalobu proto, že nedostála procesní povinnosti tvrdit, kdy byly finanční prostředky připsány na bankovní účty označené vedlejší účastnicí, přestože tato skutečnost vyplývá (byť nepřímo) z jejího tvrzení, kdy dala příkaz k jejich převodu, ve spojení s právní úpravou uvedenou v zákoně o platebním styku, postupoval v rozporu s obecným zákazem svévole, a tím porušil stěžovatelčino základní právo na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, přičemž současně v rozporu s čl. 90 Ústavy České republiky ve svém důsledku odmítl poskytnout ochranu tvrzenému stěžovatelčinu právu.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Josefa Fialy a soudců Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti obchodní společnosti Green credit, s. r. o., sídlem Palackého třída 200/77, Brno, zastoupené Mgr. Milanem Šikolou, advokátem, sídlem Jaselská 940/23, Brno, proti rozsudku Městského soudu v Brně ze dne 10. ledna 2017 č. j. 250 C 46/2015-44, za účasti Městského soudu v Brně jako účastníka řízení a Kateřiny Klimešové jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Rozsudkem Městského soudu v Brně ze dne 10. ledna 2017 č. j. 250 C 46/2015--44 bylo porušeno stěžovatelčino právo na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 90 Ústavy České republiky.

II. Rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 10. ledna 2017 č. j. 250 C 46/2015-44 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“) stěžovatelka navrhla zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, neboť se domnívá, že jím byl porušen čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jakož i čl. 1 odst. 1 a čl. 90 Ústavy.

2. Městský soud v Brně (dále jen „městský soud“) ústavní stížností napadeným rozsudkem zamítl stěžovatelčinu žalobu, jíž se na vedlejší účastnici domáhala zaplacení částky 7 670,39 Kč s příslušenstvím, a současně rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

3. Dlužná částka vyplývá z úvěrové smlouvy uzavřené mezi stěžovatelkou a vedlejší účastnicí dne 16. 10. 2012, jejímž předmětem byl úvěr ve výši 30 000 Kč; jelikož se vedlejší

účastnice dostala do prodlení se splácením úvěru, stěžovatelka smlouvu o úvěru vypověděla a na vedlejší účastnici podala žalobu (resp. návrh na vydání platebního rozkazu). Dne 10. 7. 2015 vydal městský soud platební rozkaz č. j. 250 C 46/2015-13, kterým vedlejší účastnici uložil povinnost zaplatit stěžovatelce částku 7 670,39 Kč s příslušenstvím, platební rozkaz však byl usnesením ze dne 11. 8. 2015 č. j. 250 C 46/2015-18 zrušen podle § 173 odst. 2 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“), neboť nebyl vedlejší účastnici doručen.

4. Ústavní stížností napadený rozsudek odůvodnil městský soud tím, že stěžovatelka ani přes výzvu nedoplnila skutková tvrzení tak, aby bylo zřejmé, kdy byly finanční prostředky poskytnuté na základě předmětné úvěrové smlouvy připsány na bankovní účet vedlejší účastnice. Podle městského soudu tak stěžovatelka neunesla břemeno tvrzení, a soud proto dospěl k závěru, že stěžovatelka vedlejší účastnici finanční prostředky z úvěru neposkytla.

II. Argumentace stěžovatelky a vyjádření účastníka řízení

5. Stěžovatelka v ústavní stížnosti v prvé řadě namítá, že městský soud neposkytl ochranu jejím právům a nejednal nestranně.

6. Podle názoru stěžovatelky je totiž požadavek městského soudu, aby právě stěžovatelka prokázala připsání finančních prostředků na bankovní účet vedlejší účastnice zcela nesplnitelný, a proto jeho nesplnění nemělo mít za následek zamítnutí žaloby. Stěžovatelka soudu předložila transakční historii, ze které je zřejmé, že v souladu s předmětnou smlouvou a podle požadavku vedlejší účastnice byly peněžní prostředky zaslány na dva bankovní účty. Předložený výpis z účtu zcela nesporně dokládá, že částka ve výši 30 000 Kč byla odeslána z jejího bankovního účtu ve dvou částech na dva bankovní účty označené vedlejší účastnicí ve smlouvě. Peněžní prostředky přitom nebyly stěžovatelce nikdy bankou vráceny jako nedoručené; o poskytnutí úvěru svědčí podle stěžovatelky i to, že vedlejší účastnice hradila v následujících měsících po podpisu smlouvy splátky, o které jí byla poskytnutá částka úvěru snížena až na žalovanou částku. Stěžovatelka se proto domnívá, že nebylo v jejích možnostech předložit soudu výpisy z bankovních účtů vedlejší účastnice, neboť takovéto informace a podklady může mít v držení pouze vedlejší účastnice a stěžovatelce je žádná z bank nevydá. Daný požadavek soudu je tak podle mínění stěžovatelky zcela nepřiměřený, zvláště v situaci, kdy se vedlejší účastnice v celém soudním sporu nikterak nebránila a netvrdila, že jí úvěr vůbec nebyl poskytnut.

7. Stěžovatelka má tedy za to, že městský soud zamítl její žalobu, aniž by k tomu měl jakýkoliv objektivní důvod. Stěžovatelka v soudním řízení doložila veškeré nezbytné podklady dokládající poskytnutí úvěru, jeho splácení, vypovězení smlouvy i předžalobní výzvu k dobrovolné úhradě dlužné částky. Veškeré tyto podklady byly dostatečné k tomu, aby soud vydal v první fázi řízení platební rozkaz, kterým uložil vedlejší účastnici dlužnou částku uhradit. Ačkoliv byla stěžovatelce nejprve pohledávka přiznána, následně v návaznosti na nedoručitelnost platebního rozkazu soud změnil svůj přístup k věci, když rozhodl opačně a žalobu zamítl.

8. Přestože stěžovatelka nerozporuje, že by dlužníci, zvláště spotřebitelé, měli požívat zvýšené ochrany, vyjadřuje současně přesvědčení, že by tato ochrana neměla neadekvátně zasahovat do práva věřitelů na vrácení poskytnutých finančních prostředků. Práva jednotlivých stran sporu by měla být podle stěžovatelky vyvážená tak, aby nebyla některá ze stran nedůvodně zvýhodněna; právě v případě předmětné věci však podle jejího názoru došlo k nedůvodnému upřednostnění práv vedlejších účastnice na úkor základních práv stěžovatelky.

9. Městský soud ve vyjádření účastníka řízení k ústavní stížnosti, podepsaném předsedou senátu JUDr. Jiřím Horákem, zdůraznil, že předmětná žaloba byla zamítnuta z důvodu, že stěžovatelka neunesla – přes poučení – břemeno tvrzení, konkrétně přes poučení soudu nesdělila, kdy měly být peněžní prostředky (ve výši 10 000 Kč a 20 000 Kč) připsány

na účty uvedené ve smlouvě o úvěru. Podle § 567 odst. 2 občanského zákoníku, platného do 31. 12. 2013, totiž byla stěžovatelka podle městského soudu povinna tvrdit a následně i prokázat, zda a kdy byly uvedené finanční částky připsány na účet uvedený ve smlouvě. Městský soud současně ve vyjádření zdůraznil, že z provedených důkazů nebylo vůbec zřejmé, že předmětný úvěr skutečně splácela právě vedlejší účastnice, nebo někdo jiný. Nadto se městský soud neztotožňuje s tvrzením stěžovatelky, že neexistuje reálně důkaz, kterým by mohla prokázat připsání finančních částek na účty uvedené v úvěrové smlouvě; podle městského soudu je takovým důkazem dotaz u příslušné banky, stěžovatelka však takový důkaz neoznačila ani netvrdila, že k připsání na tyto bankovní účty vůbec došlo. Z rekapitulovaných důvodů je podle městského soudu zřejmé, že ústavní stížnost není důvodná, a proto navrhl, aby ji Ústavní soud odmítl.

10. Vedlejší účastnice v poskytnuté lhůtě (ani později) právo vyjádřit se k ústavní stížnosti nevyužila.

III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

11. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., 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

12. Ústavnímu soudu byla Ústavou svěřena působnost orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). V případě ústavních stížností fyzických a právnických osob 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 obecných soudů, nýbrž pouze kontrolovat (a kasačním rozhodnutím případně vynucovat) ústavně konformní průběh a výsledek předcházejícího soudního řízení.

13. V posuzované věci Ústavní soud v prvé řadě nepřehlédl, že ústavní stížnost směřuje proti rozhodnutí vydanému v řízení, jehož předmětem byla tzv. bagatelní částka (§ 202 odst. 2 o. s. ř.). Ústavní soud přitom již dal opakovaně ve své rozhodovací praxi najevo [srov. např. usnesení ze dne 29. 4. 2002 sp. zn. IV. ÚS 695/01 a ze dne 25. 8. 2004 sp. zn. III. ÚS 405/04 (U 43/34 SbNU 421); rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná v databázi NALUS na http://nalus.usoud.cz], že v takových případech, s výjimkou extrémních situací, je úspěšnost ústavní stížnosti pro její zjevnou neopodstatněnost vyloučena. Řízení o ústavní stížnosti v případech, kdy jde o bagatelní částky, by totiž bezúčelně vytěžovalo kapacity Ústavního soudu na úkor řízení, v nichž skutečně hrozí zásadní porušení základních práv a svobod (srov. usnesení sp. zn. IV. ÚS 1294/11 ze dne 27. 5. 2011). Ústavní soud rovněž opakovaně poukázal na fakt, že není-li možno v bagatelních věcech podat řádný opravný prostředek, nelze se s úspěchem dovolávat rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny a v odůvodnění pouze polemizovat s obecným soudem zvoleným výkladem podústavního práva (srov. usnesení ze dne 30. 8. 2011 sp. zn. IV. ÚS 1573/11 či usnesení ze dne 20. 1. 2011 sp. zn. II. ÚS 3732/10).

14. Současně však Ústavní soud ve své judikatuře, s přihlédnutím k intenzitě zásahu veřejné moci do sféry stěžovatelů, připustil, že v ojedinělých případech (tedy v oněch „extrémních situacích“) mohou i námitky směřující proti rozhodnutím vydaným v bagatelní věci nabýt ústavněprávního významu, a to např. v situaci, kdy by se jejich závěry a odůvodnění příčily pravidlům logiky, byly výrazem přepjatého formalismu nebo by byly

jiným extrémním vybočením z obecných principů spravedlnosti [srov. např. nálezy sp. zn. III. ÚS 269/99 ze dne 2. 3. 2000 (N 33/17 SbNU 235), ze dne 29. 9. 2010 sp. zn. I. ÚS 1052/10 (N 206/58 SbNU 857) nebo ze dne 14. 11. 2012 sp. zn. IV. ÚS 3042/11 (N 188/67 SbNU 265)], anebo v důsledku výkladu a použití příslušných ustanovení zákona, v nichž by byl obsažen prvek svévole [srov. např. nálezy ze dne 19. 3. 2009 sp. zn. III. ÚS 137/08 (N 64/52 SbNU 629), ze dne 3. 4. 2012 sp. zn. IV. ÚS 2119/11 (N 70/65 SbNU 3) nebo ze dne 19. 3. 2018 sp. zn. II. ÚS 2460/17 (N 53/88 SbNU 699)].

15. Pojem svévole Ústavní soud setrvale vykládá ve smyslu extrémního nesouladu právních závěrů s provedenými skutkovými a právními zjištěními, dále ve smyslu nerespektování kogentní normy, příp. interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. tzv. přepjatý formalismus), jakož i výkladu a použití zákonných pojmů v jiném než zákonem stanoveném a právním myšlením konsensuálně přijímaném významu, a konečně ve smyslu rozhodování bez bližších kritérií či alespoň zásad odvozených z právní normy [srov. např. nález ze dne 24. 11. 2004 sp. zn. III. ÚS 351/04 (N 178/35 SbNU 375) či nález ze dne 30. 9. 2014 sp. zn. II. ÚS 2121/14 (N 182/74 SbNU 591)].

16. Z níže rozvedených důvodů má Ústavní soud za to, že městský soud v posuzované věci postupoval svévolně, a že proto z pohledu kvalitativního tato věc dosahuje ústavněprávní roviny [srov. např. nález ze dne 16. 9. 2015 sp. zn. II. ÚS 728/15 (N 170/78 SbNU 543); nález ze dne 17. 10. 2017 sp. zn. IV. ÚS 3929/16 (N 190/87 SbNU 147) či nález ze dne 18. 4. 2017 sp. zn. II. ÚS 2357/16 (N 62/85 SbNU 137)], neboť postup a právní závěry městského soudu, obsažené v napadeném rozsudku, zjevně kolidují s výše uvedenými ústavněprávními východisky a principy a v konečném důsledku porušují základní stěžovatelčino procesní právo zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny.

17. Městský soud zamítl stěžovatelčinu žalobu, neboť dospěl k závěru, že přes řádné poučení neunesla břemeno tvrzení, když netvrdila, kdy byly ve smyslu § 567 odst. 2 občanského zákoníku předmětné finanční částky připsány na účty, které v úvěrové smlouvě vedlejší účastnice uvedla; městský soud z toho současně dovodil, že stěžovatelka „svůj závazek vyplývající ze smlouvy o úvěru“ nesplnila a vedlejší účastnici peněžní prostředky neposkytla.

18. Z vyžádaného procesního spisu Ústavní soud zjistil, že podle protokolu o jednání ze dne 10. 1. 2017 (č. l. 41 *verte*) městský soud opakovaně vyzýval právní zástupkyni stěžovatelky, aby mimo jiné uvedla, kdy byly finanční prostředky vedlejší účastnici „doručeny na účet“. Tento svůj požadavek posléze v odůvodnění napadeného rozsudku opřel o dispozici § 567 odst. 2 občanského zákoníku, podle kterého „plní-li dlužník peněžitý dluh prostřednictvím poskytovatele platebních služeb, je dluh splněn připsáním částky na účet poskytovatele platebních služeb věřitele, není-li dohodnuto jinak“.

19. Z odůvodnění napadeného rozsudku se tak podává, že stěžovatelka, jež tvrdila (a při jednání i doložila výpisem ze svého účtu), že podle smlouvy bezhotovostně dne 18. 10. 2012 nechala převést předmětné finanční prostředky na vedlejší účastnicí určené bankovní účty, nedostála své procesní povinnosti tvrdit rozhodné skutečnosti, jelikož neuvedla, kdy byly tyto finanční prostředky připsány na vedlejší účastnicí zvolené bankovní účty.

20. Takový výklad je podle názoru Ústavního soudu nutno označit za nepřípustný formalismus a postup městského soudu, jenž se o takový výklad opírá, za čirou svévoli.

21. Ústavní soud se totiž domnívá, že v daném kontextu je plně dostačujícím skutkovým tvrzením, pakliže stěžovatelka tvrdí, že v konkrétní den ujednanou částku nechala převést na vedlejší účastnicí uvedené bankovní účty. Požadavek městského soudu, aby stěžovatelka – patrně – uvedla přesné datum (a snad i čas), kdy byly finanční prostředky na vedlejší účastnicí uvedené bankovní účty připsány, se totiž jeví jako smysluplný pouze při zcela izolovaném použití a výkladu městským soudem dovolávaného § 567 odst. 2 občanského zákoníku, respektive jen v situaci, kdy by mezi procesními stranami bylo sporné

pouze to, zda a případně kdy byly finanční prostředky na dané bankovní účty připsány. Účelem tohoto zákonného ustanovení (a jeho obdoby v § 1957 odst. 1 nyní platného občanského zákoníku) je totiž „toliko“ určení časového okamžiku, od kterého dlužník splnil bezhotovostně svůj peněžitý dluh řádně a včas, nikoliv povinnost věřitele zjišťovat, kdy přesně svému dlužníkovi poskytl finanční plnění. Jinými slovy řečeno, v posuzované věci (tedy prizmatem jejích rozhodných okolností) není vůbec zřejmé, proč by pro potřebná skutková zjištění – přinejmenším jde-li o nárokovanou jistinu – mělo být jakkoli podstatné, kdy přesně byly (měly být) finanční prostředky, k jejichž převodu dala stěžovatelka příkaz dne 18. 10. 2012, připsány na dva vedlejší účastnicí uvedené bankovní účty.

22. Podle mínění Ústavního soudu totiž není možno ztrácet ze zřetele, že v rozhodné době platný zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku, bankovním domům určoval nejzazší termín, ve kterém musí být převedená finanční částka připsána na cílový bankovní účet. Jestliže tedy stěžovatelka při jednání tvrdila (a výpisem ze svého bankovního účtu doložila), že příkaz k převodu dala dne 18. 10. 2012, je podle názoru Ústavního soudu v tomto tvrzení implicitně obsaženo i – o zákon se opírající (ve spojení se zásadou *iura novit curia*) – tvrzení, že předmětné finanční prostředky byly na účty označené vedlejší účastnicí připsány nejpozději ke konci druhého pracovního dne po dání příkazu k převodu.

23. Ústavní soud samozřejmě nepřehlíží skutečnost, že peněžní prostředky – čistě hypoteticky – na předmětné bankovní účty nemusely být nikdy připsány, domnívá se však, že na takovou eventualitu obecně pamatují základní procesní principy, podle kterých – *cum grano salis* – v občanském soudním řízení tvrdí a prokazuje (z hlediska břemene tvrzení a důkazu) ta procesní strana, jíž mají být tato tvrzení ku prospěchu (srov. Lavický, Petr. Důkazní břemeno v civilním řízení soudním, Praha: Leges, 2017, s. 76 až 88). Tvrdit (a prokazovat), že finanční prostředky nikdy na předmětné bankovní účty připsány nebyly, tak má ve sporném řízení výhradně žalovaná strana a tuto její procesní roli za ni nemá plnit soud; opačný výklad by porušoval rovnost účastníků řízení zakotvenou v čl. 37 odst. 3 Listiny a čl. 96 odst. 1 Ústavy.

24. Řečeno jinými slovy, městský soud má sice pravdu potud, že skutkové zjištění o tom, kdy byly finanční prostředky připsány na předmětné účty, lze učinit prostřednictvím zodpovězeného dotazu soudu u příslušných bank, takový postup se však z výše uvedených důvodů jeví jako zcela nadbytečný, a to nejen z hlediska zásad procesní ekonomie.

25. Zamítl-li tedy městský soud (primárně) stěžovatelčinu žalobu proto, že nedostála procesní povinnosti tvrdit, kdy byly finanční prostředky připsány na bankovní účty označené vedlejší účastnicí, přestože tato skutečnost vyplývá (byť nepřímo) z jejího tvrzení, kdy dala příkaz k jejich převodu, ve spojení s právní úpravou uvedenou v zákoně o platebním styku, postupoval v rozporu s obecným zákazem svévole, a tím porušil stěžovatelčino základní právo na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny, přičemž současně v rozporu s čl. 90 Ústavy ve svém důsledku odmítl poskytnout ochranu stěžovatelkou tvrzenému právu.

26. Pouze nad rozhodný rámec Ústavní soud dodává, že městskému soudu je třeba plně přisvědčit potud, že na základě stěžovatelkou předloženého „přehledu splátek“ vedlejší účastnice vskutku v žádném případě nelze postavit najisto, že vedlejší účastnice skutečně splácela předmětný úvěr. To by přitom stěžovatelka měla být s to bez větších obtíží prokázat právě výpisem z účtu, na nějž podle smlouvy měla vedlejší účastnice pravidelné měsíční splátky nechat převádět.

27. Současně Ústavní soud zdůrazňuje, že tímto svým nálezem nikterak nepředjímá výsledek řízení po vrácení věci městskému soudu, nad rámec výše uvedeného však připomíná, že by se městský soud měl rovněž zabývat tím, zda vedlejší účastnice neporušila své smluvní povinnosti, pakliže – patrně – řádně neinformovala stěžovatelku o změně svého bydliště, resp. místa trvalého pobytu.

V. Závěr

28. Ústavní soud z uvedených důvodů konstatuje, že městský soud svým rozhodnutím porušil stěžovatelčino právo na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 90 Ústavy, neboť na základě ústavně nesouladného výkladu § 567 odst. 2 občanského zákoníku svévolně trval na skutkovém tvrzení, jejž nelze v daném kontextu bez dalšího považovat za rozhodnou skutečnost podle § 118a odst. 1 ve spojení s § 101 odst. 1 písm. a) o. s. ř.

29. Ústavní soud proto 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.

30. V řízení po vrácení věci městskému soudu bude městský soud vázán závěrem, že stěžovatelka nebyla povinna tvrdit (ani prokazovat), kdy byly finanční prostředky připsány na předmětné bankovní účty, neboť takové tvrzení nelze považovat za tvrzení, jehož absence sama o sobě vylučuje skutkový závěr, že stěžovatelka v souladu s úvěrovou smlouvou poskytla vedlejší účastnici částku 30 000 Kč.

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

Č. 151
Právo obhajoby vyjádřit se ke stížnosti proti rozhodnutí soudu o propuštění obviněného z vazby
(sp. zn. III. ÚS 1056/19 ze dne 28. srpna 2019)

Podá-li státní zástupce stížnost proti rozhodnutí soudu o propuštění obviněného z vazby, jež má být věcně projednána a je odůvodněna konkrétní argumentací, je třeba obhajobě poskytnout možnost se k ní vyjádřit. V opačném případě není učiněno zadost požadavkům na kontradiktornost trestního procesu, což porušuje právo obviněného na soudní ochranu, právo na rovnost účastníků (stran) v řízení a právo na to, aby byl obviněnému poskytnut čas a možnost k přípravě obhajoby a aby se mohl hájit sám nebo prostřednictvím obhájce, zaručené v čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 3 a čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Josefa Fialy a soudců Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatele S. A. Z., t. č. ve výkonu vazby – Vazební věznice a ústav pro výkon zabezpečovací detence Brno, zastoupeného Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, sídlem Krkoškova 748/28, Brno, proti zásahu Městského soudu v Brně spočívajícímu v jeho držení ve vazbě v době po vyhlášení rozsudku Městského soudu v Brně ze dne 5. března 2019 sp. zn. 3 T 151/2017, proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 29. března 2019 č. j. 8 To 113/2019-7679 a proti usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 31. července 2019 č. j. 3 To 132/2019-8698, za účasti Vrchního soudu v Olomouci, Krajského soudu v Brně a Městského soudu v Brně jako účastníků řízení a Vrchního státního zastupitelství v Olomouci jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 29. března 2019 č. j. 8 To 113/2019--7679 bylo porušeno stěžovatelovo právo na soudní ochranu, právo na rovnost účastníků v řízení a právo na to, aby mu byl poskytnut čas a možnost k přípravě obhajoby a aby se mohl hájit sám nebo prostřednictvím obhájce, zaručené v čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 3 a čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 29. března 2019 č. j. 8 To 113/2019--7679 se ruší.

III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) stěžovatel napadl zásah orgánu veřejné moci spočívající v jeho

držení ve vazbě v době po vyhlášení rozsudku Městského soudu v Brně (dále jen „městský soud“) ze dne 5. 3. 2019 sp. zn. 3 T 151/2017. Dodatečně dvěma doplněními ústavní stížnosti napadl i v záhlaví uvedené usnesení Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) a usnesení Vrchního soudu v Olomouci (dále jen „vrchní soud“). Je přesvědčen, že tímto zásahem a rozhodnutími byla porušena jeho ústavně zaručená práva zakotvená v čl. 8 odst. 2 a 5, čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 2 a 3, čl. 38 odst. 2 a čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 5 odst. 1, 3 a 4 a čl. 6 odst. 1 a odst. 3 písm. c) a čl. 18 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Navrhuje, aby Ústavní soud městskému soudu zakázal v tomto porušování jeho práv pokračovat a přikázal mu propustit ho z vazby na svobodu. Rovněž navrhuje, aby Ústavní soud ústavní stížností napadená rozhodnutí zrušil. Zároveň požádal, aby věc byla ve smyslu § 39 zákona o Ústavním soudu projednána jako naléhavá.

2. Z obsahu ústavní stížnosti a jejích příloh, jakož i ze stěžovatelových ústavních stížností dřívějších, se podává, že stěžovatel je obžalobou vedlejšího účastníka ze dne 4. 10. 2017 sp. zn. 2 VZV 11/2017 podanou u městského soudu obžalován společně s dalšími spoluobžalovanými pro zvlášť závažný zločin účasti na organizované zločinecké skupině podle § 361 odst. 1 alinea první a druhá zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní zákoník“), zločin křivého obvinění podle § 345 odst. 2 a odst. 3 písm. c) a e) trestního zákoníku spáchaný ve spolupachatelství podle § 23 trestního zákoníku a ve prospěch organizované zločinecké skupiny podle § 107 odst. 1 trestního zákoníku, přečin nadržování podle § 366 odst. 1 trestního zákoníku spáchaný ve spolupachatelství podle § 23 trestního zákoníku a ve prospěch organizované zločinecké skupiny podle § 107 odst. 1 trestního zákoníku a přečin podplácení podle § 332 odst. 1 trestního zákoníku.

3. Rozsudkem městského soudu ze dne 5. 3. 2019 č. j. 3 T 151/2017-7523 byl stěžovatel shledán vinným přečinem křivého obvinění dle § 345 odst. 2 a odst. 3 písm. c) a e) trestního zákoníku, ve znění zákona č. 287/2018 Sb. účinného od 1. 2. 2019, jako organizátor podle § 24 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku, a přečiny nadržování dle § 366 odst. 1 trestního zákoníku (v bodě I obžaloby) a podplácení dle § 332 odst. 1 trestního zákoníku (v bodě II obžaloby) a odsouzen podle § 345 odst. 3 trestního zákoníku, ve znění účinném od 1. 2. 2019, a § 43 odst. 1 trestního zákoníku k úhrnnému trestu odnětí svobody v trvání tři a půl roku.

4. Usnesením městského soudu ze dne 5. 3. 2019 č. j. 3 T 151/2017-7575 bylo rozhodnuto podle § 71 odst. 2 písm. a) trestního řádu tak, že se stěžovatel propouští z vazby.

5. Ústavní stížností napadeným usnesením krajského soudu ze dne 29. 3. 2019 č. j. 8 To 113/2019-7679 bylo ke stížnosti vedlejšího účastníka posledně uvedené rozhodnutí podle § 149 odst. 1 písm. a) trestního řádu zrušeno a bylo rozhodnuto, že stěžovatel se podle § 72 odst. 1 a 4 trestního řádu ponechává ve vazbě, neboť jsou dány důvody vazby uvedené v § 67 písm. a) a c) trestního řádu. Stěžovatel byl v tomto rozhodnutí poučen, že proti němu není další řádný opravný prostředek přípustný.

6. Dodatečně napadeným usnesením vrchního soudu ze dne 31. 7. 2019 č. j. 3 To 132/2019-8698 byla odmítnuta stěžovatelova stížnost proti usnesení krajského soudu, a to jako nepřípustná podle § 148 odst. 1 písm. a) trestního řádu. Vrchní soud konstatoval, že usnesení soudu a státního zástupce lze stížností napadnout jen v těch případech, kde to zákon výslovně připouští a jestliže rozhodují ve věci v prvním stupni, zatímco krajský soud rozhodoval jako soud druhého stupně.

II. Argumentace stěžovatele

7. Stěžovatel uvádí, že se nachází ve vazbě již více než 2 roky a 3 měsíce. Rozsudkem městského soudu byl sice shledán vinným několika trestnými činy, nikoliv však zvlášť závažným zločinem účasti na organizované zločinecké skupině podle § 361 odst. 1 trestního

zákoníku, jak požadovala obžaloba. Městský soud zároveň rozhodl o jeho propuštění z vazby, nicméně státní zástupce proti tomu podal stížnost, a stěžovatel tak ve vazbě nadále setrval. Takovýto postup má stěžovatel za rozporný s nálezem Ústavního soudu ze dne 20. 4. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 6/10 (pozn. Ústavního soudu: N 89/57 SbNU 167; 163/2010 Sb.), podle jehož výroku II platí, že obviněný bude vždy po vydání zprošťujícího rozsudku neprodleně propuštěn na svobodu. V dané věci sice nebyl vydán zprošťující rozsudek, nicméně městským soudem byl odsouzen za pouhé přečiny, přičemž obvinění pro přečiny by neumožňovalo vazbu takové délky. Jeho další držení ve vazbě po vyhlášení zmíněného rozsudku představuje dle jeho přesvědčení zásah orgánu veřejné moci, proti kterému nemá jak brojit než ústavní stížností.

8. Pokud jde o usnesení krajského soudu, to je dle stěžovatele též v rozporu s výše uvedeným. Kromě toho také mělo správně dojít k jeho slyšení, když naposledy byl k držení ve vazbě slyšen městským soudem v rámci vazebního řízení dne 9. 10. 2018 a do doby jeho rozhodování dne 5. 3. 2019 uplynula doba téměř pěti měsíců. Krajský soud rovněž rozhodoval bez toho, aby měl stěžovatel možnost vyjádřit se k odůvodnění stížnosti státního zástupce. Bylo tedy omezeno jeho právo na kontradiktornost řízení.

III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

9. Ústavní soud předtím, než přistoupí k meritornímu posouzení ústavní stížnosti, zkoumá, zda ústavní stížnost splňuje zákonem požadované náležitosti a zda jsou dány podmínky jejího projednání stanovené zákonem o Ústavním soudu.

10. Ústavní soud konstatuje, že jedním ze základních pojmových znaků ústavní stížnosti jako prostředku k ochraně ústavně zaručených základních práv a svobod je její subsidiarita. Zásada subsidiarity se po formální stránce projevuje v požadavku předchozího vyčerpání všech procesních prostředků, které zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje (§ 75 odst. 1 ve spojení s § 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu), a po stránce materiální v požadavku, aby Ústavní soud přistoupil k zásahu na ochranu ústavně zaručených základních práv a svobod až tehdy, kdy příslušné orgány veřejné moci nejsou schopny protiústavní stav napravit. Stanoví-li právní předpis, že v určité procesní situaci je k rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob příslušný určitý orgán veřejné moci, nemůže Ústavní soud rozhodnutí tohoto orgánu předbíhat. Zásadu subsidiarity je přitom nutno důsledně uplatňovat i ve vztahu k trestnímu řízení.

11. V části, v níž je ústavní stížnost formulována jako směřující proti jinému zásahu orgánu veřejné moci, než je rozhodnutí, je nutno ji ve světle výše uvedeného odmítnout jako nepřípustnou. Stěžovatel jí totiž napadá své setrvání ve vazbě v situaci, kdy o této vazbě mělo být teprve rozhodováno ke stížnosti státního zástupce krajským soudem. Krajský soud přitom mohl o stěžovatelově vazbě rozhodnout (byť se tak nakonec nestalo) tak, že ho z ní propustí. Existoval zde tedy orgán veřejné moci, jenž měl v dané procesní situaci rozhodnout a jehož postup nebylo namístě ústavní stížností předbíhat. Stěžovatelovy námitky o porušení jeho ústavně zaručených základních práv a svobod lze plně posoudit v rámci ústavní stížnosti podané proti rozhodnutí krajského soudu.

12. Ohledně části ústavní stížnosti směřující proti usnesením krajského soudu a vrchního soudu Ústavní soud dospěl k závěru, že byla podána včas k tomu oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž byla vydána napadená rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný, přičemž stěžovatel je právně zastoupen podle § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svých práv.

IV. Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka k ústavní stížnosti

13. Ústavní soud vyzval účastníky, tj. městský soud a krajský soud, jakož i vedlejšího účastníka řízení k vyjádření k ústavní stížnosti. Vrchní soud jako účastníka řízení Ústavní soud k vyjádření k ústavní stížnosti již nevyzýval, neboť by to s ohledem na výsledek řízení o ústavní stížnosti nebylo účelné (procesně jakkoli významné) a hospodárné, když ústavní stížnost byla v části, v níž – dodatečným podáním stěžovatele ze dne 19. 8. 2019 – napadla i jeho rozhodnutí, odmítnuta jako zjevně neopodstatněná (viz výrok III a níže body 28 a 29).

14. Městský soud vyjádřil názor, že odkaz stěžovatele na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/10 není případný, když nešlo o zprošťující rozsudek, ale toliko o změnu právní kvalifikace. Celková přípustná doba vazby přitom nebyla překročena, když do ní byl vzat dne 2. 12. 2016, aby na něj dne 5. 10. 2017 byla podána obžaloba. K problematice osobního slyšení soud upozorňuje, že stěžovatel byl slyšen v podstatě u každého hlavního líčení, přičemž ve svých obsáhlých přednesech se vyjadřoval právě i k vazbě.

15. Krajský soud toliko odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí.

16. Vrchní státní zastupitelství v Olomouci považuje odkaz stěžovatele na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/10 za nepřiléhavý. V uvedeném nálezu došlo ke zproštění obžaloby pro trestný čin účasti na organizované zločinecké skupině dle § 361 odst. 1 trestního zákoníku s tím, že pokračující „omezení osobní svobody po vydání zprošťujícího rozsudku přestává být ospravedlnitelné z hlediska veřejného zájmu na účinném stíhání trestné činnosti, protože není naplněn požadavek přítomnosti zesílených důvodů pro další trvání vazby“. Co je zprošťující rozsudek je zřejmé z § 225 trestního řádu, dle kterého soud rozhodne rozsudkem, zda se obžalovaný uznává vinným nebo zda se obžaloby zprošťuje. V případě jednoho a téhož skutku potom lze učinit rozhodnutí jen jednou z výše uvedených variant, tedy uznáním viny nebo zproštěním (viz blíže P. Šámal a kolektiv: Trestní řád. Komentář. Díl II., 6. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008, str. 1809). Je zřejmé, že stěžovatel byl dle rozsudku uznán vinným, a naopak ve vztahu k němu nebyl učiněn jakýkoliv zprošťující výrok. Nalézací soud se totiž v otázce žalovaného skutku pod bodem I ztotožnil s obžalobou, že žalované jednání je trestným činem, avšak jednání obžalovaných osob právně kvalifikoval odlišně od názoru státního zástupce. Samotné posouzení trestnosti jednání obžalované osoby jako jiný trestný čin či jako méně trestných činů, než je navrhováno obžalobou, nelze ovšem dát na roveň zproštění obžaloby. Z tohoto důvodu tak nelze souhlasit se stěžovatelem, že v jeho případě je použitelný citovaný nález Ústavního soudu. Ve vztahu k opravnému prostředku proti usnesení, kterým bylo rozhodnuto o propuštění stěžovatele z vazby, je třeba použít § 74 odst. 2 trestního řádu, ze kterého vyplývá, že stížnost státního zástupce proti rozhodnutí soudu o propuštění obviněného z vazby má odkladný účinek při splnění dvou podmínek, a to byla-li podána ihned poté, co bylo vyhlášeno rozhodnutí o propuštění z vazby, u kterého byl státní zástupce přítomen, a současně nevydává-li se toto rozhodnutí po vyhlášení zprošťujícího rozsudku. Jak již bylo shora uvedeno, v dané věci byl stěžovatel uznán vinným a současně stížnost proti příslušnému rozhodnutí nalézacího soudu byla podána ihned poté, co bylo toto rozhodnutí vyhlášeno. Lze tedy učinit závěr, že postup orgánů činných v trestním řízení zde byl zcela v souladu s platnou právní úpravou. Ústavní stížnost tak navrhuje odmítnout.

17. Ústavní soud zaslal obdržená vyjádření stěžovateli k případné replice. Ten této možnosti využil, přičemž vyjádřil názor, že městský soud co do problematiky osobního slyšení nepřípustným způsobem směšuje vyjádření obžalovaného k důkazům v hlavním líčení a výslech či slyšení k trvání vazby. Vyjadřuje-li se obžalovaný v hlavním líčení k listinným důkazům či odposlechům, nelze takové vyjádření, které nemá nic společného s konkrétními otázkami vazby, považovat za zákonné splnění povinnosti soudu k jeho osobnímu slyšení k trvání vazby. Od osobního slyšení či výslechu k trvání vazby je možno upustit pouze tehdy, pokud by obžalovaný sám takový výslech *expressis verbis* odmítl.

18. Stěžovatel v replice rovněž upozornil, že dle § 259 odst. 3 trestního řádu může odvolací soud rozhodnout sám rozsudkem ve věci jen, je-li možno nové rozhodnutí učinit na podkladě skutkového stavu, který byl v napadeném rozsudku správně zjištěn a popřípadě na základě důkazů provedených před odvolacím soudem doplněn nebo změněn. Odchýlit se může od skutkového zjištění soudu prvního stupně jen tehdy, jestliže v odvolacím řízení a) provedl znovu některé pro skutkové zjištění podstatné důkazy provedené již v hlavním líčení a poté dospěl k jejich odlišnému vyhodnocení nebo b) provedl důkazy, které nebyly provedeny v hlavním líčení. Stěžovatel se domnívá, že je-li takovýmto způsobem skutkovými závěry o existenci či neexistenci organizované zločinecké skupiny vázán soud odvolací, tím spíše je jimi vázán jakýkoliv soud rozhodující o vazbě.

19. Ústavní soud zaslal obdrženou repliku účastníkům a vedlejšímu účastníkovi řízení k případné duplice, ti však této možnosti ve stanovené lhůtě nevyužili.

20. Stěžovatel svoji ústavní stížnost opakovaně dodatečně doplnil (podáními ze dne 4. 4. 2019, 23. 5. 2019 a 19. 8. 2019), avšak Ústavní soud pro nadbytečnost a v zájmu rychlosti řízení další v těchto doplněních vznesenou argumentaci neposuzoval a nezaslal tato doplnění účastníkům a vedlejšímu účastníkovi k vyjádření, když již dříve uplatněné námitky a dosavadní zjištění ke zrušení napadeného rozhodnutí krajského soudu postačovaly (viz dále) a zasílání těchto dalších doplnění k vyjádření, potažmo replice a duplice, by řízení před Ústavním soudem nezanedbatelně prodlužovalo, ačkoliv je v zájmu stěžovatele, aby Ústavní soud rozhodl bez zbytečných prodlení.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

21. Ústavní soud si pro posouzení, zda v daném případě došlo k tvrzenému porušení stěžovatelových ústavně zaručených práv, které by bylo důvodem pro vyhovění ústavní stížnosti, vyžádal část spisu městského soudu sp. zn. 3 T 151/2017. Po jeho prostudování a po uvážení vznesených námitek dospěl k závěru, že je nutno, byť se jeví případnou toliko jediná z nich, ústavní stížnost posoudit v části napadající usnesení krajského soudu jako důvodnou.

22. Shledá-li soud prvního stupně svým rozsudkem obžalovaného vinným pouze některými trestnými činy z podané obžaloby, přičemž obžaloba pouze pro takové činy by pro jejich menší závažnost neumožňovala vazbu dané délky, nejde o situaci, na kterou by dopadaly závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/10, dle kterého musí být obviněný v případě vydání zprošťujícího rozsudku neprodleně propuštěn z vazby na svobodu. Samotné posouzení stíhaného jednání jako jiný trestný čin či jako méně trestných činů, než je navrhováno obžalobou, není totéž co zproštění obžaloby. To přitom platí nejen co do formální odlišnosti obou situací (kterou již korektně popsal vedlejší účastník ve svém výše citovaném vyjádření k ústavní stížnosti), ale i materiálně. U osoby, která byla soudem prvního stupně zproštěna obžaloby, lze jednoznačně konstatovat, že takové rozhodnutí vypovídá v její prospěch. Naproti tomu přisvědčil-li soud prvního stupně obžalobě částečně, nelze mít za to, že by takové rozhodnutí obžalovanému jednoznačně prospívalo, když přinejmenším některá tvrzení obžaloby se ukázala být pravdivými a obviněný, respektive obžalovaný, má „nakročeno“" k tomu stát se, byť třebas jen pro část sděleného obvinění, resp. podané obžaloby, odsouzeným, povinným zpravidla vykonat nějaký trest.

23. Ústavní soud také nemůže přisvědčit tvrzení stěžovatele, že nebyl k trvání vazby slyšen po dobu cca pěti měsíců. Ve své judikatuře týkající se problematiky osobního slyšení při rozhodování o vazbě se Ústavní soud zabýval otázkou, zda z práva na osobní slyšení lze dovodit povinnost soudu konat je jako samostatný úkon trestního řízení. Dospěl přitom k závěru, že nikoliv. Jak konstatoval ve svém nálezu ze dne 14. 7. 2011 sp. zn. I. ÚS 969/11 (N 133/62 SbNU 87), účelem slyšení je především zajištění toho, aby byl soud při svém rozhodování bezprostředně seznámen s argumenty a námitkami obviněného: „Slyšení má zejména význam materiální, samotná formální podoba úkonu, v jehož rámci soud obviněného

vyslechne, je podružná. Nelze proto považovat za porušení práva na osobní slyšení, pokud obviněný, respektive obžalovaný, měl možnost předložit svoji argumentaci k důvodům vazby například v rámci nedlouho předtím konaného hlavního líčení, veřejného zasedání o odvolání či v rámci jiného rozhodování o vazbě [obdobně viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 728/06 ze dne 11. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 3097/07 ze dne 13. 2. 2008 a sp. zn. I. ÚS 1184/08 ze dne 20. 1. 2009 (ve SbNU nepublikována, dostupná na http://nalus.usoud.cz)].“ Dle stěžovatele nelze směšovat vyjádření obžalovaného činěná při slyšení konaném k trvání vazby s vyjádřeními vyslovovanými při jiných zasedáních soudu. Tento jeho právní názor je však nesprávný a odporuje již uvedené judikatuře Ústavního soudu. V posuzované věci stěžovatel měl, jak si Ústavní soud ze spisu městského soudu ověřil, možnost vyjadřovat svá stanoviska v průběhu hlavních líčení (např. 3. 1. 2019, 15. 1. 2019, 13. 2. 2019). O porušení práva stěžovatele na možnost předložení své argumentace k důvodům vazby formou osobního slyšení tak přinejmenším, jde-li o přijatelnost délky časového úseku mezi jednotlivými slyšeními, nemůže být řeči.

24. Stěžovatel se mýlí i ve svém poukazu na to, že podle § 259 odst. 3 trestního řádu může odvolací soud rozhodnout sám rozsudkem ve věci jen tehdy, je-li možno nové rozhodnutí učinit na podkladě skutkového stavu, který byl v napadeném rozsudku správně zjištěn a popřípadě na základě důkazů provedených před odvolacím soudem doplněn nebo změněn. Restrikce právní úpravy dopadající na rozhodování o věci samé obecně není namístě extenzivně rozšiřovat na proces rozhodování o vazbě. Stěžovatel se snaží tvrdit, že by na něj měly být vztaženy přinejmenším stejné nároky, opak je však pravdou. Jak Ústavní soud ve své judikatuře konstatoval, na procesní postup obecných soudů a dostatečnost odůvodnění jejich rozhodnutí nelze klást v řízení o vazbě stejné požadavky jako při rozhodování o vině. V rozhodovací praxi Ústavního soudu tak například bylo akceptováno, že v řízení o vazbě může být podkladem i obsah úředních záznamů, byť tyto by při rozhodování o věci samé procesně použitelné nebyly (usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2009 sp. zn. I. ÚS 1196/09, dostupné na http://nalus.usoud.cz). Nelze pominout, že rozhodování o vazbě není rozhodováním ve věci samé, a naopak je činěno v situaci, kdy veškeré skutečnosti ještě nejsou postaveny najisto; tomu nutně musejí odpovídat požadavky na něj kladené, včetně požadavků na důkazní prameny, ze kterých vycházejí, a způsob jejich provádění. Stěžovatel zde klade na zjišťování skutkového stavu takové nároky, které od vazebního rozhodování nelze požadovat.

25. Odlišnou situaci však Ústavní soud shledává, jde-li o námitku stěžovatele, že krajský soud rozhodoval bez toho, aby měl stěžovatel možnost vyjádřit se k odůvodnění stížnosti státního zástupce. Je třeba připomenout, že v trestním řízení úprava stížností proti rozhodnutí soudu v § 146 odst. 2 písm. c) trestního řádu stanoví povinnost soudu prvního stupně doručit opis stížnosti státnímu zástupci a osobě, která by mohla být rozhodnutím o stížnosti přímo dotčena, to za zákonného předpokladu „je-li to potřebné“. Situace, v nichž opis straně řízení není potřebné doručovat, se týkají zejména stížností, u nichž je zřejmé, že budou zamítnuty z formálních důvodů bez věcného přezkumu [viz § 148 odst. 1 písm. a) a b) trestního řádu] a také blanketních stížností, kdy soud vychází plně z revizního principu přezkoumání prvostupňového rozhodnutí [viz např. nález ze dne 15. 11. 2011 sp. zn. I. ÚS 395/11 (N 196/63 SbNU 283)]. U stížnosti podané při jednání soudu, u které má být její odůvodnění doplněno dodatečně, se opisem rozumí text tohoto odůvodnění tak, aby byl příslušné straně poskytnut procesní prostor k uplatnění námitek proti konkrétním argumentům podatele stížnosti, které jejím prostřednictvím vznáší.

26. Z popsaného plyne, že v posuzované věci bylo doručení odůvodnění stížnosti státního zástupce obhajobě nezbytné, když bezpochyby nešlo o stížnost věcně neprojednatelnou a ani o stížnost blanketní, nýbrž naopak o stížnost řádně podanou a podrobně odůvodněnou. Nejeví se však, že by k tomuto doručení došlo. V tomto směru Ústavní soud vyšel za prvé z tvrzení samotného stěžovatele a za druhé z toho, že žádný

z účastníků řízení ani vedlejší účastník toto jeho tvrzení ve svém vyjádření k ústavní stížnosti nerozporoval. Za třetí pak v tomto směru vznesl dotaz a požadavek na zaslání příslušné doručenky na městský soud a krajský soud, přičemž městský soud sdělil, že stížnost byla obhájci stěžovatele „zaslána 20. 6. 2019“ (dle sdělení stěžovatele mu takto byla ve skutečnosti doručována stížnost státního zástupce proti jinému pozdějšímu vazebnímu rozhodnutí; i kdyby však byla takto doručena stížnost proti usnesení městského soudu ze dne 5. 3. 2019, šlo by o doručení nastalé až po rozhodování krajského soudu, postrádající již relevanci), a krajský soud zaslal Ústavnímu soudu doručenku dokládající doručení stížnosti městskému soudu (tedy nikoliv stěžovatelově straně). Rovněž ve vyžádané části spisu obsahující předmětné odůvodnění stížnosti státního zastupitelství Ústavní soud žádný doklad o jeho doručení stěžovateli nenalezl. Ústavní soud zároveň konstatuje, že nic nesvědčí o tom, že by stěžovatel byl s obsahem odůvodnění stížnosti seznámen alespoň nějakým jiným způsobem; krajský soud zde rozhodoval v neveřejném zasedání. V odůvodnění rozhodnutí krajského soudu ani není zmiňována žádná reakce stěžovatele na text podané stížnosti. Za této situace již Ústavnímu soudu nezbývá než uzavřít, že stěžovateli nebyl dán ve vztahu k předmětné stížnosti dostatečný prostor k obhajobě, a konstatovat porušení jeho ve výroku uvedených ústavně zaručených základních práv.

27. Ústavní soud uzavírá, že podá-li státní zástupce stížnost proti rozhodnutí soudu o propuštění obviněného z vazby, jež má být věcně projednána a je odůvodněna konkrétní argumentací, je třeba obhajobě poskytnout možnost se k ní vyjádřit. V opačném případě není učiněno zadost požadavkům na kontradiktornost trestního procesu, což porušuje právo obviněného na soudní ochranu, právo na rovnost účastníků (stran) v řízení a právo na to, aby byl obviněnému poskytnut čas a možnost k přípravě obhajoby a aby se mohl hájit sám nebo prostřednictvím obhájce, zaručené v čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 3 a čl. 40 odst. 3 Listiny.

28. Závěrem lze pro úplnost uvést, že i po zrušení napadeného usnesení krajského soudu zůstává další posouzení důvodnosti vazebního stíhání v působnosti orgánů činných v trestním řízení, k nimž Ústavní soud nepatří, přičemž někdejší stížnost státního zástupce proti propuštění stěžovatele z vazby (viz shora bod 5) si zachovává odkladný účinek (§ 74 odst. 2 trestního řádu). Věc musí být nyní opětovně projednána krajským soudem, který bude znovu rozhodovat o podané stížnosti státního zástupce, s níž nejprve musí – v souladu se závazným právním názorem vysloveným v tomto nálezu – stěžovatele seznámit tak, aby se k ní mohl vyjádřit. Ústavní soud tímto nálezem nepředjímá, jaký má být výsledek vazebního řízení.

29. Co se týče stěžovatelem dodatečně napadeného usnesení vrchního soudu, Ústavní soud neshledal žádného důvodu k jeho zrušení, když stěžovatel zde zjevně podal opravný prostředek proti usnesení krajského soudu, který právní úprava vůbec nepřipouští.

30. Vzhledem k výše uvedenému Ústavní soud ústavní stížnosti zčásti podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu vyhověl, a ve zbytku ji odmítl, a to částečně podle § 43 odst. 1 písm. e) téhož zákona jako nepřípustnou a částečně – ohledně napadeného usnesení vrchního soudu – podle § 43 odst. 2 písm. a) stejného právního předpisu jako zjevně neopodstatněnou.

31. V ústavní stížnosti stěžovatel požádal o její přednostní projednání podle § 39 zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud, aniž by v tomto směru přijal příslušné usnesení, od samého počátku postupoval v řízení před ním tak, aby věc stěžovatele byla vyřízena co nejrychleji.