Sbírka nálezů a usnesení
Ústavního soudu České republiky

ÚSTAVNÍ SOUD ČESKÉ REPUBLIKY

SBÍRKA
NÁLEZŮ A USNESENÍ

Svazek 98 / ročník 2020 – I. díl

ÚSTAVNÍ
SOUD

Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu
Svazek 98, ročník 2020 – I. díl

Vydal:
Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

Brno 2022
Vydání první

© Ústavní soud České republiky

ISBN 978-80-87687-30-7

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. 1
Poučovací povinnost soudu při nesprávné volbě žalobního typu
(sp. zn. III. ÚS 389/19 ze dne 7. ledna 2020) 9

Č. 2
Poučení o možnosti podat dovolání a zajištění efektivního právního zastoupení v řízení o uložení ochranného opatření
(sp. zn. II. ÚS 1244/19 ze dne 8. ledna 2020) 15

Č. 3
Odměna advokáta za výkon funkce opatrovníka ustanoveného osobě, která se ze zdravotních důvodů dlouhodobě nemůže účastnit řízení
(sp. zn. Pl. ÚS 22/19 ze dne 14. ledna 2020; 28/2020 Sb.) 22

Č. 4
Rozhodování o nákladech řízení soudního exekutora při zastavení řízení
(sp. zn. I. ÚS 905/19 ze dne 14. ledna 2020) 28

Č. 5
Protiústavnost stanovení odměny advokáta vykonávajícího opatrovnictví osoby neznámého pobytu podle § 9 odst. 5 advokátního tarifu
(sp. zn. III. ÚS 1825/19 ze dne 14. ledna 2020) 34

Č. 6
Nepřípustnost zásahové žaloby proti platebním výměrům vydaným v daňovém řízení
(sp. zn. III. ÚS 2383/19 ze dne 14. ledna 2020) 39

Č. 7
Řádné zastoupení nezletilého před soudem (jízda nezletilého načerno)
(sp. zn. I. ÚS 3131/19 ze dne 14. ledna 2020) 51

Č. 8
Respektování nejlepšího zájmu dítěte při úpravě styku nezletilých s rodiči
(sp. zn. I. ÚS 3241/19 ze dne 14. ledna 2020) 56

Č. 9
Prokazování majetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem (prodlení ve vkladovém řízení)
(sp. zn. II. ÚS 141/19 ze dne 17. ledna 2020) 62

Č. 10
Povinnost Nejvyššího soudu vypořádat se se stěžejními argumenty účastníka řízení při rozhodování o přípustnosti dovolání
(sp. zn. II. ÚS 4152/18 ze dne 20. ledna 2020) 73

Č. 11
Posouzení přípustnosti dovolání Nejvyšším soudem; interpretace a aplikace § 457 občanského zákoníku
(sp. zn. IV. ÚS 4206/18 ze dne 21. ledna 2020) 79

Č. 12
Volba zmocněnce k vykonávání úkonů za právnickou osobu v trestním řízení a právo na obhajobu
(sp. zn. IV. ÚS 3139/19 ze dne 21. ledna 2020) 92

Č. 13
Odměna advokáta za výkon funkce opatrovníka ustanoveného osobě, která se ze zdravotních důvodů dlouhodobě nemůže účastnit řízení
(sp. zn. II. ÚS 2687/19 ze dne 23. ledna 2020) 103
Č. 14
Ochrana spotřebitele u smluv uzavíraných na dálku
(sp. zn. II. ÚS 78/19 ze dne 24. ledna 2020) 108
Č. 15
Odměna advokáta za výkon funkce opatrovníka ustanoveného soudem podle zákona o trestní odpovědnosti právnických osob
(sp. zn. Pl. ÚS 23/19 ze dne 28. ledna 2020; 43/2020 Sb.) 116
Č. 16
Řádné zastoupení nezletilého před soudem (jízda nezletilého načerno)
(sp. zn. I. ÚS 1663/19 ze dne 28. ledna 2020) 122
Č. 17
Nesprávné zastavení dovolacího řízení způsobené administrativní chybou soudu
(sp. zn. III. ÚS 3213/19 ze dne 28. ledna 2020) 125
Č. 18
Promlčení a zánik odpovědnosti za přestupek
(sp. zn. Pl. ÚS 15/19 ze dne 4. února 2020; 54/2020 Sb.) 128
Č. 19
Odstoupení obviněného od dohody o vině a trestu
(sp. zn. I. ÚS 1860/19 ze dne 4. února 2020) 150
Č. 20
Následky zadržení platební karty bankomatem
(sp. zn. I. ÚS 1833/18 ze dne 6. února 2020) 156
Č. 21
Zákon o střetu zájmů (lex Babiš)
(sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. února 2020; 148/2020 Sb.) 163
Č. 22
Zákon o střetu zájmů (centrální registr oznámení)
(sp. zn. Pl. ÚS 38/17 ze dne 11. února 2020; 149/2020 Sb.) 257
Č. 23
Splnění předpokladů přípustnosti dovolání
(sp. zn. III. ÚS 2478/18 ze dne 11. února 2020) 299
Č. 24
Právo na přístup k soudu v souvislosti s rozhodnutím ve věci samé bez nařízení jednání dle § 115a občanského soudního řádu
(sp. zn. III. ÚS 2440/19 ze dne 11. února 2020) 306
Č. 25
Porušení práva právnické osoby zvolit si svého obhájce v trestním řízení
(sp. zn. IV. ÚS 3740/19 ze dne 11. února 2020) 310
Č. 26
Povinnost obecných soudů slyšet obviněného v rámci rozhodování o pokračující vazbě
(sp. zn. IV. ÚS 1466/19 ze dne 12. února 2020) 317

Č. 27
Vybírání soudního poplatku za odvolání ve věci náhrady škody způsobené státem
(sp. zn. II. ÚS 510/19 ze dne 14. února 2020) 325
Č. 28
Možnost uplatnit námitky v odvolacím řízení při rozhodování soudu o nákladech řízení
(sp. zn. I. ÚS 4212/18 ze dne 18. února 2020) 329
Č. 29
Řádné odůvodnění rozhodnutí o odměně správce dědictví
(sp. zn. I. ÚS 2002/19 ze dne 18. února 2020) 334
Č. 30
Povinnost sepsání dovolání advokátem
(sp. zn. I. ÚS 3767/19 ze dne 18. února 2020) 338
Č. 31
Přípustnost dovolání podle § 238 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu v případě nároku cestujících na náhradu škody za zmeškaný let; nesprávné poučení soudu o přípustnosti opravného prostředku
(sp. zn. IV. ÚS 2672/19 ze dne 19. února 2020) 343
Č. 32
Vybírání soudního poplatku za odvolání ve věci náhrady škody způsobené státem
(sp. zn. III. ÚS 2316/18 ze dne 20. února 2020) 351
Č. 33
Porušení práva na soudní ochranu při interpretaci právního předpisu soudem
(sp. zn. III. ÚS 926/18 ze dne 25. února 2020) 356
Č. 34
Právo být slyšen a požadavek předvídatelnosti rozhodnutí
(sp. zn. III. ÚS 2748/18 ze dne 25. února 2020) 363
Č. 35
Určení místní příslušnosti obecného soudu
(sp. zn. I. ÚS 2140/19 ze dne 25. února 2020) 368
Č. 36
Řádné zastoupení dítěte v soudním sporu (jízda nezletilého načerno)
(sp. zn. III. ÚS 3132/19 ze dne 25. února 2020) 372
Usn. č. 1
Subsidiarita ústavní stížnosti ve vztahu k rozhodnutí o námitce podjatosti
(sp. zn. IV. ÚS 4037/19 ze dne 16. ledna 2020) 381
Usn. č. 2
Náhrada škody způsobené policií vlastníkovi nemovitosti v souvislosti se zákrokem vyvolaným nájemcem
(sp. zn. IV. ÚS 3819/18 ze dne 22. ledna 2020) 383
Usn. č. 3
Posouzení účelnosti úkonu právní služby poskytnutého v průběhu nutné obhajoby
(sp. zn. II. ÚS 204/20 ze dne 11. února 2020) 389

I. Nálezy

Č. 1
Poučovací povinnost soudu při nesprávné volbě žalobního typu
(sp. zn. III. ÚS 389/19 ze dne 7. ledna 2020)

Jakkoliv nesprávné (sc. nezákonné nebo neústavní) odůvodnění rozhodnutí Nejvyššího správního soudu může představovat porušení základních práv či svobod, není tomu tak vždy „automaticky“ bez dalšího, nýbrž je zpravidla nutné, aby z nesprávného odůvodnění vyplýval současně též nesprávný výrok, který reálně svými dopady porušuje či potenciálně může porušovat základní práva nebo svobody stěžovatele.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatelky Zdenky Šillerové, zastoupené Mgr. et Mgr. Simonou Pavlicovou, advokátkou, sídlem 8. pěšího pluku 2380, Frýdek-Místek, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. listopadu 2018 č. j. 8 As 215/2018-47 a usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. srpna 2018 č. j. 25 A 76/2018-8, za účasti Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Ostravě jako účastníků řízení a Městského úřadu Frýdlant nad Ostravicí, sídlem Náměstí 3, Frýdlant nad Ostravicí, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatelka domáhala zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, neboť se domnívá, že jimi byla porušena její základní práva a svobody zaručené ústavním pořádkem, a to konkrétně čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 4 Ústavy.

2. Vedlejší účastník vydal dne 12. 3. 2018 v souvislosti s podnětem stěžovatelky k nařízení odstranění stavby sdělení č. j. MUFO 14365/2018, ve kterém stěžovatelce oznámil, že nejsou důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby. Stěžovatelka poté podala Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje (dále jen „krajský úřad“) žádost, aby učinil opatření proti nečinnosti. Krajský úřad sdělením ze dne 4. 6. 2018 č. j. MSK 71154/2018 stěžovatelce oznámil, že neshledal důvody k opatření proti nečinnosti, neboť městský úřad postupoval správně.

3. Stěžovatelka proto podala Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) žalobu proti nečinnosti správního orgánu, kterou se domáhala uložení povinnosti vedlejšímu účastníkovi vydat rozhodnutí, kterým nenařídí odstranění stavby povolené společným územním rozhodnutím a stavebním povolením. Krajský soud v záhlaví uvedeným usnesením žalobu odmítl a stěžovatelce nepřiznal náhradu nákladů řízení. Dle názoru krajského soudu je žaloba nepřípustná. Stěžovatelka totiž podala vedlejšímu účastníkovi podnět k zahájení řízení z moci

úřední podle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, na jehož zahájení však neexistuje právní nárok. Jelikož k zahájení řízení o odstranění stavby vedlejším účastníkem v dané věci nedošlo, nebyly splněny podmínky řízení, neboť k vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení může soud správní orgán zavázat pouze v případě, bylo-li již správní řízení zahájeno.

4. Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelky zamítl a současně jí nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení; vedlejšímu účastníkovi náhradu nákladů řízení rovněž nepřiznal. K námitce stěžovatelky, že krajský soud o její žalobě rozhodl, aniž se zabýval povahou žalobního typu, který zvolila, Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozsudku s odkazem na vlastní judikaturu uvedl, že správní soudy nemají povinnost poučit žalobce o tom, jaký žalobní typ na danou věc dopadá. Jelikož se ve věci stěžovatelky označení žalobního typu shodovalo s žalobním petitem a z textu žaloby neplynuly očividné nejasnosti ohledně toho, jaký žalobní typ stěžovatelka zvolila, nebyl krajský soud povinen stěžovatelku poučit, jaký žalobní typ bylo namístě zvolit. Pouze v případě, že by mezi obsahem žaloby a jejím petitem byl rozpor, anebo by žaloba petit neobsahovala, bylo by třeba takovou vadu odstranit postupem dle § 37 odst. 5 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Jelikož kasační stížnost směřovala proti usnesení krajského soudu, jímž byla žaloba odmítnuta pro nepřípustnost, přičemž se jí krajský soud meritorně nezabýval, zkoumal Nejvyšší správní soud pouze to, zda je rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby v souladu se zákonem. V této souvislosti Nejvyšší správní soud považoval za zásadní, že v žalobě stěžovatelky chyběla jedna z podmínek řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu, konkrétně existence probíhajícího správního řízení, jelikož pouze v něm může správní orgán vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Nejvyšší správní soud proto potvrdil, že nebyly-li dány specifické podmínky řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu, krajský soud správně žalobu odmítl, aniž by se jí meritorně zabýval.

II. Argumentace stěžovatelky

5. Stěžovatelka uvedla, že se ani krajský soud, ani Nejvyšší správní soud nezabývaly přípustností žaloby, jde-li o podnět k zahájení řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, kdy je řízení o odstranění stavby řízením zahajovaným z úřední povinnosti; podle stěžovatelky je povinností stavebního úřadu takové řízení zahájit, zjistí-li, že jsou k tomu splněny podmínky.

6. Dále stěžovatelka upozornila, že se správní soudy nezabývaly skutečností, že u vedlejšího účastníka nešlo o nečinnost ve smyslu § 79 s. ř. s., neboť ten nečinný nebyl, jelikož jí zaslal sdělení. Soudy tuto skutečnost neposoudily, a to ani poté, co stěžovatelka v kasační stížnosti odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Aps 2/2005-6 ze dne 19. 10. 2006.

7. Dle stěžovatelky došlo – s ohledem na její potenciální účast v řízení o odstranění stavby, která závisí na výsledku jiného řízení vedeného krajským soudem pod sp. zn. 25 A 12/2018 – postupem soudů k porušení jejího práva na soudní ochranu zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny a k zásahu do její právní sféry. Soudy rovněž nedostály své povinnosti podle čl. 4 Ústavy chránit základní práva.

III. Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení

8. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům (a vyžádal si jimi vedené spisy) a vedlejšímu účastníkovi řízení.

9. Z vyjádření Nejvyššího správního soudu vyplynulo, že setrvává na svém závěru, že v době vydání napadeného rozhodnutí nebylo povinností krajského soudu poučit stěžovatelku o tom, že žalobní typ, který zvolila, na její věc nedopadá. Současně odkázal na aktuální usnesení

Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2019 sp. zn. IV. ÚS 1714/19, kterým svůj závěr podpořil. Upozornil i na nejnovější vlastní judikaturu (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 436/2017-43 ze dne 17. 9. 2019), dle které není nutné vyzývat žalobce k úpravě nesprávného žalobního typu v případech, kdy tak žalobce učinil úmyslně, popř. pokud odmítnutí „nesprávné“ žaloby nemůže způsobit žalobci újmu (např. pro projednání „správného“ žalobního typu nejsou splněny procesní podmínky). S odkazem na ni Nejvyšší správní soud uzavřel, že stěžovatelka by se nemohla domoci věcného projednání žaloby, ani kdyby použila „správný“ žalobní typ, a to jednak proto, že by zásahová žaloba byla odmítnuta pro opožděnost, anebo z toho důvodu, že pro zahájení správního řízení z úřední povinnosti nesvědčí veřejné subjektivní právo. Závěrem Nejvyšší správní soud uvedl, že by Ústavní soud s ohledem na rozpory v judikatuře Ústavního soudu [nález ze dne 7. 11. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 12/17 (N 202/87 SbNU 311) oproti nálezům ze dne 15. 1. 2019 sp. zn. III. ÚS 2634/18 (N 7/92 SbNU 52) a ze dne 14. 8. 2019 sp. zn. II. ÚS 2398/18 (N 147/95 SbNU 272), které se „odchylují od závěrů dřívějšího plenárního nálezu, aniž by provedly dostatečné odlišení, a navíc si i vzájemně odporují“] měl zvážit možnost předložit otázku posuzování zásahu do ústavních práv v souvislosti s problematikou nesprávné volby žalobního typu ve správním soudnictví plénu, a to postupem podle § 23 zákona o Ústavním soudu.

10. Krajský soud plně odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí ve věci.

11. Vedlejší účastník ve svém vyjádření nesouhlasí s tvrzeními stěžovatelky v ústavní stížnosti a ztotožňuje se s důvody uvedenými v napadeném rozsudku Nejvyššího správního soudu.

12. S ohledem na to, že by případná reakce na vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka nemohla přispět k dalšímu objasnění věci, a mít tak ve věci význam, nebylo zapotřebí je stěžovatelce zasílat na vědomí a k případné replice.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

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

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

14. Po prostudování vyžádaných spisů Nejvyššího správního soudu a krajského soudu a po posouzení vznesených námitek a argumentace stěžovatelky i obsahu ústavní stížností napadených rozhodnutí dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost není důvodná.

15. Ústavní soud ve své dosavadní judikatuře již mnohokrát konstatoval, že není součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nepřísluší mu výkon dozoru nad rozhodovací činností 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. Současně však Ústavní soud konstantně přihlíží také k tomu, jak intenzivně tato tvrzená pochybení mohou zasahovat do sféry stěžovatele.

16. Stěžovatelka ve své ústavní stížnosti namítala, že se měly soudy zabývat povahou její žaloby, tedy zda nešlo o nezákonný zásah spočívající v nečinnosti správního orgánu, a nebyla tedy namístě úvaha o změně žalobního typu. Míra vázanosti soudu žalobcem zvoleným typem žaloby a povinnost soudu poučit žalobce o tom, jaký žalobní typ na danou věc dopadá, je problematikou, jíž byla jak v judikatuře Nejvyššího správního soudu, tak v judikatuře Ústavního soudu věnována poměrně velká pozornost. Ústavní soud zjistil, že hodnocení této

námitky stěžovatelky Nejvyšším správním soudem nereflektovalo judikaturní vývoj, když se ve svém rozhodnutí odvolává na právní názor, od kterého se soudy již dříve odklonily. Podrobně byl judikaturní vývoj komentován v nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2634/18 v části V. B. 3. 1 a v na něj navazujícím nálezu sp. zn. II. ÚS 2398/18 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz), které byly sice vydány až po vyhlášení napadeného rozsudku, avšak ve kterých Ústavní soud rekapituloval a jednoznačně – s odkazem na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017 č. j. 7 As 155/2015-160 ve věci EUROVIA CS, bod 62 odůvodnění – podpořil převažující názor, že 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)“ (citováno dle nálezu sp. zn. II. ÚS 2398/18, bod 56, viz též body 62, 63). Stejně jako v případě rozhodnutí napadeného v řízení sp. zn. II. ÚS 2398/18 i nyní napadený rozsudek byl vyhlášen v době, kdy již Nejvyšší správní soud od správních soudů standardně vyžadoval, aby v případě nesprávné volby žalobního typu žalobce na nutnost úpravy žaloby upozornily.

17. Jestliže tedy Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku konstatoval, že „… správní soud nemá povinnost poučit žalobce o tom, jaký žalobní typ na danou věc dopadá (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013 č. j. 1 Ans 21/2012-42 nebo ze dne 19. 5. 2016 č. j. 6 As 69/2016-39, č. 3412/2016 Sb. NSS) …“ a že „zásada dispoziční vkládá možnost disponovat s předmětem řízení do rukou účastníků řízení. Bylo tedy výlučně na stěžovatelce, aby předmět řízení před správními soudy sama vymezila; v důsledku uplatnění zásady dispoziční pak případné riziko nesprávně formulované žaloby, a potažmo i neúspěchu ve sporu, nese právě stěžovatelka (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2012 č. j. 2 As 86/2010-90). Jak již bylo výše uvedeno s odkazem na konstantní judikaturu, správní soud nemá povinnost poučit žalobce o tom, jaký žalobní typ na danou věc dopadá. Pokud se tedy v dané věci označení žalobního typu shodovalo se žalobním petitem a z textu žaloby neplynuly očividné nejasnosti ohledně toho, jaký žalobní typ stěžovatelka zvolila, nebyl za těchto okolností krajský soud povinen stěžovatelku poučit, jaký žalobní typ bylo namístě zvolit“, odůvodnil své rozhodnutí v rozporu s předchozí judikaturou, aniž by věc předložil rozšířenému senátu nebo ji od prejudikatury skutkově odlišil.

18. Pouze pro úplnost Ústavní soud dodává, že vzal na vědomí skutečnost, na kterou upozornil Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti, že tuto názorovou linii nenásledoval Ústavní soud ve věci totožných účastníků, a sice v usnesení ze dne 25. 9. 2019 sp. zn. IV. ÚS 1714/19. Jak již ovšem zaznělo i v nálezu sp. zn. II. ÚS 2398/18 ze dne 14. 8. 2019 (N 147/95 SbNU 272), není možné opomenutí závazného právního názoru bez dalšího považovat za nový judikaturní rozpor, nadto když je tento odklon vyjádřen pouze v usnesení, které však není ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy závazné tak, jako tomu je v případě nálezu, resp. že závaznost kteréhokoliv nálezu převažuje nad závazností usnesení – k tomu viz např. nález ze dne 13. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465). Pro postup podle § 23 zákona o Ústavním soudu je přitom dle uvedeného ustanovení určující, zda senát Ústavního soudu dospěje k právnímu názoru odchylnému od právního názoru vysloveného v nálezu, nikoli tedy vysloveného v usnesení. K takovému postupu neshledal Ústavní soud důvod ani vzhledem k Nejvyšším správním soudem namítanému údajnému rozporu ve své nálezové judikatuře (k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/17 viz body 61, 66 a 93 nálezu sp. zn. III. ÚS 2634/18 a body 41 a 56 nálezu sp. zn. II. ÚS 2398/18).

19. Ústavní soud nicméně považuje za rozhodující, že ačkoliv Nejvyšší správní soud nepřímo stěžovatelce naznačuje, že měla zvolit žalobní typ jiný, respektive že k odmítnutí její žaloby krajským soudem došlo právě z důvodu chybně zvoleného žalobního typu, ani v případě, že by se stěžovatelka obrátila na soudy se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (dále jen „zásahová žaloba“), nemohla by být úspěšná. V dané věci se stěžovatelka domáhala zahájení řízení o odstranění stavby, které lze při splnění zákonem stanovených podmínek zahájit pouze z moci úřední. Rozhodování správních soudů, jde-li o nárok na zahájení řízení z moci úřední, je poměrně konzistentní, ať už je uplatňován cestou žaloby proti nečinnosti správního orgánu, nebo prostřednictvím zásahové žaloby. Výstižně je závěr Nejvyššího správního soudu zachycen v rozsudku ze dne 11. 4. 2018 č. j. 6 As 363/2017-21, ve kterém zaznělo, že „judikatura se již ustálila na závěru, že v obdobných případech se žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu nelze účinně domoci zahájení řízení o odstranění stavby či učinění jiných úkonů stavebního úřadu, které jsou prováděny v rámci správního dozoru nad dodržováním podmínek pro umísťování a realizaci staveb. Správní soudy pak nemohou meritorně přezkoumávat správnost závěrů o nesplnění zákonných podmínek pro zahájení řízení o odstranění stavby (či učinění jiných opatření), neboť zde není žádné veřejné subjektivní právo, které by těmito závěry bylo dotčeno …“. Tyto závěry potvrdil již dříve i Ústavní soud v usneseních ze dne 21. 11. 2017 sp. zn. III. ÚS 3466/17 nebo ze dne 30. 7. 2019 sp. zn. III. ÚS 2041/19: „Správní soudy objasnily, že řízení o odstranění stavby dle § 129 stavebního zákona je řízením zahajovaným výhradně z moci úřední a že nikomu nesvědčí subjektivní veřejné právo na to, aby takové řízení bylo zahájeno. Již v minulosti v tomto závěru Ústavní soud neshledal neústavnost (viz usnesení ze dne 21. 11. 2017 sp. zn. III. ÚS 3466/17, bod 15 odůvodnění). Lze tedy uvést, že správní soudy pojímají proces zahajování řízení o odstranění stavby jako postup, který slouží k ochraně objektivního práva. Zahájení řízení o odstranění stavby pak vnímají ve spojitosti s veřejným zájmem na dodržování podmínek veřejnoprávních povolovacích procesů ve stavebním právu. Dle tohoto pojetí nezahájením a nevedením takového řízení může být porušen toliko veřejný zájem … Tím, že se správní soudy věcně nezabývaly otázkou, zda byly, nebo nebyly dány podmínky, za nichž je třeba zahájit řízení o odstranění stavby, nedošlo k odepření spravedlnosti.“ Je tedy zjevné, že stěžovatelka by nemohla uspět ani v případě, že by zvolila zásahovou žalobu, neboť nedisponovala žádným veřejným subjektivním právem k zahájení řízení z moci úřední, a to ani za situace, kdy by mohla být hypoteticky zahrnuta do okruhu účastníků tohoto řízení, bylo-li by zahájeno.

20. Ústavní soud si je vědom usnesení ze dne 18. 6. 2019 sp. zn. III. ÚS 1683/19 (ve věci téže stěžovatelky), ve kterém uvedl, že „sdělení správního orgánu o tom, že nezahájí správní řízení, jež se zahajuje výlučně z moci úřední, představuje svou povahou jednorázový zásah …“. Podobně krátce předtím Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 5. 2019 č. j. 2 As 199/2018-37 konstatoval, že „pokud je zákonem stanoveno, že v určité věci správní orgán zahájí správní řízení z úřední povinnosti (případně jiný postup podobné povahy), jsou-li splněny zákonné podmínky, může být za určitých okolností nezahájení takového řízení nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.). Bude tomu tak tehdy, má-li být v řízení, jež má být takto zahájeno, rozhodováno o subjektivních právech nebo povinnostech jednotlivce. Jednotlivec má subjektivní veřejné právo, aby řízení, v němž má být rozhodnuto o jeho subjektivních právech nebo povinnostech (veřejných, ale i soukromých), byla zahájena tehdy, jsou-li pro to splněny zákonem stanovené podmínky. Pokud má správní orgán prostor pro správní uvážení, zda i za splnění ‚vstupních‘ (nutných) zákonných podmínek správní řízení zahájit, anebo nikoli, může být správním soudem kontrolováno pouze to, zda správní orgán při úvaze o zahájení, anebo nezahájení řízení dodržel limity správního uvážení“. Ústavní soud však připomíná, že v nyní posuzované věci zdaleka nejde o totožnou situaci. Stěžovatelka totiž po celou dobu řízení před správními soudy, ale ani v ústavní stížnosti, existenci svých subjektivních práv (ať již

veřejných, nebo soukromých), která by tak mohla být postupem správního orgánu zasažena, nenamítala, nadto, když se domáhala vydání správního rozhodnutí, kterým by jí správní orgán nevyhověl a odstranění stavby nenařídil.

21. Ústavní soud shledal, že Nejvyšší správní soud nerespektoval svoji vlastní judikaturu, zejména závěr (citováno dle nálezu sp. zn. II. ÚS 2398/18), že „správní soudy již nejsou oprávněny odmítnout žalobní návrh bez dalšího, nýbrž jsou povinny nejprve žalobci poskytnout lhůtu k úpravě žaloby …“ a že jiný postup je přípustný pouze „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)“. Tím, že se Nejvyšší správní soud zabýval výkladem povinnosti poučit stěžovatelku o vhodnosti zvolené žaloby za situace, kdy v dané věci nebyla tato otázka relevantní, mohla se v důsledku toho stěžovatelka domnívat, že je jeho rozhodnutí založeno na nesprávném právním posouzení věci, což ji vedlo k podání ústavní stížnosti. Přitom naopak nevěnoval dostatečnou pozornost hodnocení, zda by volba jiného žalobního typu byla za daných okolností efektivní. Nejvyšší správní soud tak rezignoval na povinnost náležitě odůvodnit, proč ani pro řízení o jiném typu žaloby nebyly splněny podmínky, a v jistém smyslu jí de facto dostál až ve svém vyjádření k ústavní stížnosti, ve kterém se – oproti napadenému rozhodnutí – s nemožností stěžovatelky bránit se jiným typem žaloby seriózně vypořádal a odůvodnil ji.

VI. Závěr

22. Ústavní soud uzavřel, že v napadeném usnesení krajského soudu neshledal žádné vybočení z výkladových pravidel s ústavní relevancí. Postup krajského soudu byl řádně odůvodněn a jeho rozhodnutí odpovídá zjištěnému skutkovému stavu. Argumentaci krajského soudu považuje Ústavní soud za ústavně souladnou a srozumitelnou a jeho úvahy neshledal nikterak nepřiměřenými či extrémními.

23. Jde-li o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, Ústavní soud dospěl k závěru, že jakkoliv nesprávné (sc. nezákonné nebo neústavní) odůvodnění může představovat porušení základních práv či svobod, není tomu tak vždy „automaticky“ bez dalšího, nýbrž je zpravidla nutné, aby z nesprávného odůvodnění vyplýval současně též nesprávný výrok, který reálně svými dopady porušuje či potenciálně může porušovat základní práva či svobody stěžovatele (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2017 sp. zn. IV. ÚS 2631/16). K tomu však v dané věci nedošlo, neboť samotný zamítavý výrok Nejvyššího správního soudu nelze za nesprávný považovat.

24. Ačkoliv se tedy Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci dopustil pochybení (viz výše), jejich intenzita nedosáhla ústavněprávního významu. Ústavní soud neshledal takový zásah do základních práv či svobod stěžovatelky, pro který by uplatnil svoji kasační pravomoc a napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zrušil, neboť takový krok by byl ryze formální a nemohl by v konečném důsledku nikterak zlepšit stěžovatelčino postavení.

25. Jelikož Ústavním soudem nebylo shledáno porušení ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovatelky, byla její ústavní stížnost podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítnuta. Takto Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci, přičemž neprováděl dokazování (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Č. 2
Poučení o možnosti podat dovolání a zajištění efektivního právního zastoupení v řízení o uložení ochranného opatření (sp. zn. II. ÚS 1244/19 ze dne 8. ledna 2020)

Ústavní soud opakovaně dospěl v případech absence poučení o možnosti dovolání k závěru, že za takových okolností je namístě zrušit rozhodnutí odvolacího soudu, protože vadným poučením soud znemožnil stěžovatelům realizaci jejich procesního práva podat mimořádný opravný prostředek, čímž bylo porušeno jejich právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

Jedním z klíčových opatření zajišťujících rovnocenný přístup ke spravedlnosti pro osoby se zdravotním (zejména psychosociálním) postižením podle čl. 13 odst. 1 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením je jejich právní zastoupení, přičemž nepostačuje jen formální ustanovení zástupce, ale je nezbytné zajistit efektivní právní zastoupení, a to tím spíše, jedná-li se o případ nutné obhajoby.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a soudců Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka o ústavní stížnosti stěžovatele J. N., zastoupeného JUDr. Marošem Matiaškem, LL.M., advokátem, se sídlem Ovenecká 33, Praha 7, proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 6 To 586/2018-83 ze dne 2. 1. 2019 a proti usnesení Okresního soudu v Ústí nad Labem č. j. 3 Nt 201/2018-27 ze dne 19. 11. 2018, za účasti Krajského soudu v Ústí nad Labem a Okresního soudu v Ústí nad Labem jako účastníků řízení a Krajského státního zastupitelství v Ústí nad Labem jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 6 To 586/2018-83 ze dne 2. 1. 2019 bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se proto ruší.

III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Policejní orgán zahájil proti stěžovateli úkony trestního řízení pro přečin porušování domovní svobody dle § 178 odst. 1 a 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, a přečin nebezpečného vyhrožování dle § 353 odst. 1 a odst. 2 písm. c) téhož zákona, jehož se měl stěžovatel dopustit tím, že bez užití násilí nebo pohrůžky vstoupil do bytu poškozených, a přesto že mu poškozená řekla, ať z bytu odejde, tak tam měl setrvat, vyhrožovat jí a mířit na ni plynovou pistolí. Posléze pak rozhodl o odložení věci z důvodu nepříčetnosti stěžovatele.

Následně, 25. 9. 2018, státní zástupce Okresního státního zastupitelství v Ústí nad Labem podal k Okresnímu soudu v Ústí nad Labem návrh na uložení ústavního ochranného léčení.

2. Ještě v průběhu řízení před policejním orgánem byl soudním znalcem zpracován znalecký posudek z oblasti psychiatrie ze dne 31. 8. 2018, dle kterého stěžoval v době, kdy se uvedeného jednání dopustil, trpěl psychózou s bludy. Podle citovaného posudku stěžovatel nebyl schopen vlivem této poruchy rozpoznat protiprávnost svého jednání a ani nemohl své jednání ovládat; onemocnění je plně rozvinuto, blud je trvale přítomný a má vliv na stěžovatelovo jednání. Dle znalce je pobyt stěžovatele na svobodě pro společnost potenciálně nebezpečný, neboť stěžovatel nemá náhled na chorobnost svého duševního stavu a mohl by i v budoucnu pod vlivem psychotických prožitků páchat trestnou činnost. Důvodem pro učiněný závěr bylo to, že se stěžovatel dopustil nejméně verbální agrese, a hrozí riziko další verbální a fyzické agrese. V tomto směru znalec odkázal na dopis z roku 2016, v němž se stěžovatel např. zmiňuje o teroru vůči jednotlivci, který může vyústit v podobnou událost, jako byla střelba v Uherském Brodě, přičemž on sám se cítí být v podobné situaci. Z toho důvodu znalec navrhl uložit ochrannou ústavní léčbu. Ambulantní psychiatrická léčba je dle znalce nemožná, neboť stěžovatel by s lékaři nespolupracoval, medikaci neužíval, nucení do léčby by bral úkorně a paranoidně by ho zpracovával.

3. Okresní soud v Ústí nad Labem dne 6. 11. 2018 ustanovil dle § 36 odst. 4 písm. b) trestního řádu stěžovateli obhájce. Obhájce činil následně v průběhu řízení úkony, například se účastnil veřejného zasedání dne 19. 11. 2018. U toho byl přítomen i stěžovatel, jemuž bylo umožněno mimo jiné klást dotazy a přednést závěrečnou řeč. Ve svém vyjádření stěžovatel mimo jiné zpochybnil věrohodnost poškozené. Okresní soud nicméně nepřistoupil k výslechu stěžovatele v souladu s doporučením soudního znalce, že by výslechem s vysokou pravděpodobností došlo ke zhoršení projevů stěžovatelovy duševní choroby. Okresní soud napadeným usnesením uložil stěžovateli ústavní ochranné léčení. Důvod pro uložení ústavní ochranné léčby spočívající v nebezpečnosti stěžovatele pro společnost byl soudem shledán s ohledem na výše zmíněný znalecký posudek. Stěžovatel na místě podal proti napadenému usnesení okresního soudu stížnost.

4. Ústavní soud ze soudního spisu, který si vyžádal, zjistil, že stěžovatel soudu adresoval přípisem ze dne 20. 11. 2018 „žádost o odvolání ustanoveného obhájce“ s tím, že se hodlá bránit sám, neboť obhajobu prostřednictvím obhájce považuje za neefektivní.

5. Stěžovatel poté doručil Krajskému soudu v Ústí nad Labem odůvodnění své stížnosti (přípisy ze dne 20. a 23. 11. 2018). Z textu obou podání vyplývá, že se na jejich přípravě pravděpodobně nijak nepodílel soudem ustanovený obhájce, na přípisech je uvedeno výlučně jméno stěžovatele.

6. Ústavní soud ze soudního spisu dále zjistil, že od vydání napadeného usnesení okresního soudu neučinil obhájce stěžovatele v řízení až do rozhodnutí krajského soudu žádný úkon.

7. Krajský soud v Ústí nad Labem napadeným usnesením zamítl stížnost stěžovatele v neveřejném zasedání. Ztotožnil se se závěry okresního soudu a označil je za správné a souladné se zákonem. Poučení o opravném prostředku v usnesení krajského soudu zní tak, že proti tomuto usnesení není stížnost přípustná, aniž by jakkoli byla zmíněna možnost podat dovolání.

II. Argumentace účastníků

8. Stěžovatel v ústavní stížnosti namítá, že se obecné soudy nevypořádaly s otázkou, zda nebezpečí, které ze strany stěžovatele v případě jeho pobytu na svobodě hrozí, je natolik závažné, aby bylo nezbytné uložit ochranné léčení v ústavní formě.

9. Stěžovatel s odkazem na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 502/02 ze dne 3. 11. 2004 (N 166/35 SbNU 257; všechna v tomto nálezu citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou

dostupná na https://nalus.usoud.cz) uvádí, že ochranné léčení může být uloženo pouze nepříčetné osobě, která spáchá jinak trestný čin, za který bylo nutné uložit nepodmíněný trest odnětí svobody. Pouze ve výjimečných případech odůvodněných konkrétními skutkovými okolnostmi lze namísto alternativního trestu uložit ochranné léčení také za trestný čin, jehož nebezpečnost pro společnost je nižší. Stěžovatel namítá, že čin, pro který byl stíhán, není násilným činem a že znalecký posudek se otázce potenciální nebezpečnosti stěžovatele věnuje jen minimálně. Dále poukazuje na to, že v minulosti vedl řádný život, stará se o své rodiče, nastoupil ke studiu, vede obchodní společnost a nemá sklony k násilí. Za jeho prohřešek s nízkou společenskou nebezpečností mu tak hrozí trest s neúměrně vyššími následky. Takový trest dle něj popírá nejen princip přiměřenosti, ale především nepovede k jeho nápravě a zlepšení situace, jelikož rozbourá veškeré jeho rodinné, sociální i pracovní vazby.

10. Podle stěžovatele tak soudy pochybily, pokud v rozporu s výše uvedeným nálezem nezkoumaly splnění všech zákonných podmínek uložení ústavního ochranného léčení a rozhodly pouze na základě doporučení znalce.

11. Vedle toho stěžovatel namítá rozpor s nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3976/17 ze dne 24. 4. 2018 (N 81/89 SbNU 231), který konstatuje, že opomenutí povinnosti poskytnout řádné poučení účastníkům o procesních právech je porušením práva na spravedlivý proces. Stěžovatel uvádí, že v napadeném usnesení krajského soudu nebyl poučen o možnosti podat dovolání a v důsledku toho mu byla odepřena možnost se bránit tímto opravným prostředkem. Stěžovatel je proto přesvědčen, že mu tak nelze odepřít možnost podání ústavní stížnosti jen pro nevyčerpání opravných prostředků.

12. Krajský soud ve svém vyjádření navrhuje ústavní stížnost odmítnout jako zjevně neopodstatněnou. Krajský soud má za to, že stížnost stěžovatele řádně posoudil a není důvod se odklonit od právního názoru v odůvodnění usnesení, přičemž poučení o opravném prostředku respektovalo ustanovení § 141 odst. 2 věty druhé trestního řádu.

13. Okresní soud ve svém vyjádření také navrhuje stížnost odmítnout pro neopodstatněnost, přičemž odkazuje na odůvodnění svého rozhodnutí a konstatuje, že usnesení krajského soudu reaguje na všechny námitky stěžovatele. Okresní soud nicméně přisvědčil stěžovatelově námitce ohledně absence poučení o možnosti podat dovolání.

14. Krajské státní zastupitelství ve svém vyjádření uvádí, že se skutková situace ve stěžovatelově věci liší od případu, o němž bylo rozhodnuto výše citovaným nálezem sp. zn. IV. ÚS 502/02, a argumentuje ve prospěch důvodnosti stěžovatelovy ochranné léčby. I krajské státní zastupitelství připouští pochybení krajského soudu spočívající v nesprávném poučení, nicméně navrhuje, aby byla ústavní stížnost odmítnuta pro předčasnost či zamítnuta. Okresní státní zastupitelství se přes výzvu Ústavního soudu k věci nevyjádřilo, a tak se konkludentně vzdalo postavení vedlejšího účastníka.

III. Hodnocení Ústavního soudu

15. Jedním ze základních pojmových znaků ústavní stížnosti jakožto prostředku ochrany ústavně zaručených základních práv je její subsidiarita. Ústavní stížnost lze zpravidla podat pouze tehdy, vyčerpal-li navrhovatel ještě před jejím podáním všechny prostředky, které mu zákon k ochraně práva poskytuje [§ 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“)]. To se v projednávané věci striktně vzato nestalo, neboť bylo ve věci přípustné dovolání k Nejvyššímu soudu [§ 265a odst. 2 písm. e) a h) trestního řádu]. Ústavní soud však nemůže přehlédnout, že stěžovatel nebyl o možnosti dovolání ze strany krajského soudu poučen. Ústavní soud opakovaně zdůraznil, že není možné k tíži stěžovatele klást pochybení soudu při poučení o opravném prostředku [nález sp. zn. I. ÚS 2912/10 ze dne 1. 3. 2011 (N 29/60 SbNU 371); nález sp. zn. I. ÚS 2265/16 ze dne 31. 10. 2017 (N 196/87 SbNU 219); nález sp. zn. I. ÚS 1820/18 ze dne 26. 9. 2018 ve znění opravného usnesení ze dne 23. 10. 2018 (N 161/90 SbNU 607); nález sp. zn. II. ÚS 1467/18 ze

dne 11. 6. 2019 (N 109/94 SbNU 317)]. Stejný názor zastává také Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“), např. v rozsudku ve věci *Gajtani proti Švýcarsku* ze dne 9. 9. 2014 č. 43730/07, § 61–77 (z literatury srov. Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 663 a 664). Vzhledem k tomu, že se stěžovatel řídil nesprávným poučením o nepřípustnosti dovolání, nemůže Ústavní soud přistoupit k odmítnutí ústavní stížnosti jako celku podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu pro nepřípustnost, neboť takové odmítnutí by znamenalo porušení jeho práva na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Úmluva“).

16. Ústavní soud se tedy nejprve zabýval námitkou stěžovatele týkající se nepoučení o možnosti podat dovolání. Ústavní soud již v minulosti vyložil, že nárok na podání dovolání či jiného mimořádného opravného prostředku z ústavního pořádku dovozovat nelze [nález sp. zn. II. ÚS 1226/17 ze dne 20. 2. 2018 (N 28/88 SbNU 411), bod 20]. Záleží tak především na uvážení zákonodárce, jak vymezí podmínky přípustnosti jednotlivých mimořádných opravných prostředků, včetně otázky, jaká rozhodnutí mají být, s ohledem na účel toho kterého opravného prostředku, z přezkumu vyloučena. Pakliže však právní řád možnost opravného prostředku připouští, nemůže se rozhodování o něm ocitnout mimo ústavní rámec ochrany základních práv jednotlivce [nález sp. zn. Pl. ÚS 1/03 ze dne 11. 2. 2004 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.)].

17. Ústavní soud opakovaně dospěl v případech absence poučení o možnosti dovolání k závěru, že za takových okolností je namístě zrušit rozhodnutí odvolacího soudu, protože vadným poučením soud znemožnil stěžovatelům realizaci jejich procesního práva podat mimořádný opravný prostředek, čímž bylo porušeno jejich právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny [nález sp. zn. I. ÚS 2265/16 ze dne 31. 10. 2017 (N 196/87 SbNU 219); nález sp. zn. II. ÚS 3976/17 ze dne 24. 4. 2018; nález sp. zn. I. ÚS 1820/18 ze dne 26. 9. 2018; nález sp. zn. II. ÚS 1467/18 ze dne 11. 6. 2019].

18. Ze stejných principů vychází také judikatura ESLP. Právo na opravný prostředek v Úmluvě není zaručeno. V čl. 2 Protokolu č. 7 je zakotveno pouze právo na odvolání v některých trestních věcech. Na druhou stranu však ESLP vychází z toho, že stát, který se rozhodne vytvořit soudy rozhodující o opravných prostředcích, je povinen zabezpečit, aby účastníci řízení požívali před těmito soudy základní záruky obsažené v čl. 6 Úmluvy (rozsudek ve věci *Delcourt proti Belgii* ze dne 17. 1. 1970 č. 2689/65, § 25; z literatury Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 601). Judikatura ESLP mezi tyto základní záruky řadí také poučení o opravných prostředích, přičemž jeho absence byla shledána jako porušení práva na přístup k soudu, obsaženého v čl. 6 odst. 1 Úmluvy (např. rozsudek ve věci *Faniel proti Belgii* ze dne 1. 3. 2011 č. 11892/08, § 30; rozsudek ve věci *Assunçao Chaves proti Portugalsku* ze dne 31. 1. 2012 č. 61226/08, § 85–88).

19. ESLP v již citovaném rozsudku *Faniel proti Belgii*, § 30, navíc konstatoval, že je důležité, aby byla pravidla týkající se možnosti podat opravné prostředky dána na vědomí účastníkům řízení co možná nejexplicitnějším způsobem, aby jich mohli využít v souladu se zákonem. Je tomu tak zvláště tehdy, jestliže osoba odsouzená ve své nepřítomnosti se nachází ve vězení nebo v době doručení odsuzujícího rozsudku není zastoupena advokátem. Taková osoba musí být okamžitě hodnověrně a oficiálně informována o možnostech podání opravných prostředků a lhůtách k jejich podání.

20. Ústavní soud konstatuje, že požadavek ESLP na co nejexplicitnější způsob poučení o možnosti opravného prostředku je třeba aplikovat také na usnesení soudu o ochranné léčbě. Ústavní soud opakuje, že ochranné léčení v ústavní formě je mimořádně závažným omezením osobní svobody léčeného, které někdy může znamenat větší újmu než trest odnětí svobody [nález sp. zn. IV. ÚS 502/02 ze dne 3. 11. 2004 (N 166/35 SbNU 257); nález sp. zn. III. ÚS

3675/16 ze dne 11. 4. 2017 (N 58/85 SbNU 81), bod 21]. Jelikož je právo na osobní svobodu jedno z nejvýznamnějších základních práv, je nutné k němu přistupovat pouze za přísného dodržení všech zákonných podmínek.

21. Povinnost poučit o možnosti dovolání vyplývá nad rámec ústavního pořádku a judikatury ESLP také ze zákona. Povinnost poskytnout řádné poučení účastníkům řízení o procesních právech a povinnostech vyplývá z ustanovení § 134 odst. 1 písm. e) a § 265a odst. 2 písm. e) a h), ve spojení s § 138 a § 125 odst. 3 trestního řádu. Dle § 134 odst. 1 písm. e) trestního řádu je povinnou součástí usnesení také poučení o možnosti podání opravného prostředku. Přípustným opravným prostředkem proti usnesení, jímž bylo uloženo ochranné opatření, a proti rozhodnutí, jímž byl zamítnut nebo odmítnut řádný opravný prostředek proti unesení, které uložilo ochranné opatření, je dle § 265a odst. 2 písm. e) a h) trestního řádu dovolání. Dále lze poučovací povinnost odvolacího soudu v případech dovolání proti usnesení vyvodit z § 138 trestního řádu, který stanovuje, že jestliže oddíl o usnesení (§ 134 až 137) neobsahuje ustanovení zvláštní, užije se na usnesení přiměřeně ustanovení oddílu prvého této hlavy o rozsudku. Jelikož dle § 125 odst. 3 trestního řádu je povinnou součástí každého rozsudku soudu ve věci samé učiněného v druhém stupni poučení o možnosti dovolání, pak „poučovací povinnost soudu dopadá ve výše uvedeném rozsahu nejen na rozsudek, ale za použití § 138 se pochopitelně přiměřeně použije i na obsah poučení v usnesení soudu, který rozhodoval ve věci ve druhém stupni“ (Gřivna, T. § 125. In: Šámal, Pavel a kol. Trestní řád. Komentář. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 1690). Z výše uvedeného tedy vyplývá, že v případech, kdy soud rozhoduje usnesením ve věci samé v druhém stupni, a je tedy přípustné napadnout jej dovoláním, musí usnesení obsahovat i přesné poučení o právu podat proti němu dovolání (srov. např. Gřivna, T. § 134. In: Šámal, P. a kol. Trestní řád. Komentář. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 1722).

22. Námitce krajského soudu, že poučení o opravném prostředku je ústavně konformní, neboť respektovalo ustanovení § 141 odst. 2 věty druhé trestního řádu, nelze přisvědčit. Povinnost poučit účastníky řízení o možnosti podat dovolání totiž plyne jak z výše uvedené judikatury Ústavního soudu a ESLP, tak také podústavního práva, konkrétně z ustanovení § 134 odst. 1 písm. e) a § 265a odst. 2 písm. e) a h), ve spojení s § 138 a § 125 odst. 3 trestního řádu.

23. Ústavní soud dále upozorňuje na to, že na stěžovatele je v průběhu soudního řízení třeba hledět jako na osobu se zdravotním postižením ve smyslu Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, vyhlášené pod č. 10/2010 Sb. m. s., která mimo jiné ukládá povinnost zajistit osobám se zdravotním postižením účinný přístup ke spravedlnosti na rovnoprávném základě s ostatními, mimo jiné i prostřednictvím procedurálních a věku odpovídacích úprav, s cílem usnadnit jim účinné plnění jejich role jako přímých nebo nepřímých účastníků a svědků při všech soudních řízeních, a to i ve fázi vyšetřování a předběžného řízení (čl. 13 odst. 1). Ony procedurální úpravy ve smyslu citovaného ustanovení pak zahrnují opatření různého druhu, která mají osobám se zdravotním postižením reálně umožnit účast v soudním řízení rovnocenně s jinými účastníky řízení, a tak odvisí od charakteru postižení dotčených osob [Della Fina, V., Cera, R., Palmisano, G. (eds.) The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary. Cham: Springer International Publishing, 2017, s. 290]. Ustanovení čl. 14 odst. 1 písm. b) Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením poté stanoví, že stát musí zajistit, aby osoby se zdravotním postižením nebyly zbavovány svobody nezákonným nebo svévolným způsobem, aby každé zbavení svobody bylo v souladu se zákonem a aby existence zdravotního postižení sama o sobě nebyla za žádných okolností důvodem ke zbavení svobody.

24. Ústavní soud se ve své rozhodovací praxi otázce práv osob s duševním postižením, včetně jejich procesních práv, věnoval opakovaně s tím, že osoba s duševním (psychosociálním) postižením „není objekt, o kterém mohou jiní rozhodovat bez její jakékoliv účasti“, naopak je subjektem a nositelem všech lidských práv a ta jí garantují ochranu a respekt k její přirozené

lidské důstojnosti [nález sp. zn. I. ÚS 1974/14 ze dne 23. 3. 2015 (N 61/76 SbNU 825), bod 66; nález sp. zn. II. ÚS 2020/18 ze dne 28. 3. 2019 (N 43/93 SbNU 105), bod 25]. Mezi tato práva patří také ústavně zaručená procesní práva, včetně přijetí odpovídající úpravy s cílem usnadnit osobám se zdravotním postižením účinné plnění role účastníka soudního řízení. Ústavní soud konstatoval, že je nutné mít na paměti, že třeba i účastník neomezený ve svéprávnosti, ale s duševním postižením nemusí být schopen se samostatně účastnit řízení, tedy vykonávat v řízení svá práva a povinnosti a vůbec plně chápat soudní řízení a jeho průběh (nález sp. zn. II. ÚS 2020/18 ze dne 28. 3. 2019, bod 29; srov. též Svoboda, K., Smolík, P., Levý, J., Šínová, R. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 87–88). Ústavní soud s odkazem na výše citovaný čl. 13 odst. 1 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením obecně shrnul, že „účastní-li se soudního řízení osoba se zdravotním postižením […], a to zejména pokud se v řízení jedná o její práva či povinnosti, jsou obecné soudy povinny zpozornět a zvlášť dbát na to, aby tato osoba mohla v řízení plně uplatnit svá práva stejně jako jiní účastníci řízení“ [nález sp. zn. I. ÚS 2933/15 (N 31/80 SbNU 401) ze dne 9. 2. 2016, bod 12].

25. Jedním z klíčových opatření ve smyslu čl. 13 odst. 1 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením směřujících k zajištění rovnocenného přístupu ke spravedlnosti těchto osob je jejich právní zastoupení. Již v nálezu sp. zn. I. ÚS 2933/15 ze dne 9. 2. 2016 v bodě 12 Ústavní soud konstatoval, že „v případě osob s duševním postižením tak kupříkladu minimálním přiměřeným opatřením zpravidla bude ustanovení zástupce pro řízení z řad advokátů, tak aby byla náležitě zajištěna ochrana jejich práv“.

26. Ústavní soud dále opakovaně zdůraznil, že v případě osob s duševním postižením je povinností státu nikoliv pouze formální ustanovení zástupce, ale zajištění efektivního právního zastoupení. Jinými slovy, stát je povinen zajistit reálné hájení práv a oprávněných zájmů účastníka řízení ze strany právního zástupce [nález sp. zn. I. ÚS 1974/14 ze dne 23. 3. 2015 (N 61/76 SbNU 825), bod 79; nález sp. zn. II. ÚS 2020/18 ze dne 28. 3. 2019, bod 25]. Ústavní soud konstatoval, že pokud opatrovníka coby zástupce účastníka řízení ustanoví soud, odpovídá za to, že opatrovník bude hájit práva a oprávněné zájmy účastníka řízení [nález sp. zn. II. ÚS 194/11 ze dne 22. 11. 2012 (N 193/67 SbNU 319); nález sp. zn. I. ÚS 1974/14 ze dne 23. 3. 2015 (N 61/76 SbNU 825)]. Formálnost zastupování ustanoveným opatrovníkem byla kritizovávána například v nálezu sp. zn. IV. ÚS 273/05 ze dne 11. 1. 2007 (N 7/44 SbNU 73).

27. I přesto, že byly výše popsané principy dosud aplikovány v civilněprávním kontextu, není důvod se od nich odchylovat v projednávaném případě, v němž jde o řízení o uložení ochranného opatření – ústavního ochranného léčení. Ústavní soud opakovaně zdůraznil, že ústavní ochranné léčení někdy může znamenat větší újmu než trest odnětí svobody [nález sp. zn. IV. ÚS 502/02 ze dne 3. 11. 2004 (N 166/35 SbNU 257); nález sp. zn. III. ÚS 3675/16 ze dne 11. 4. 2017 (N 58/85 SbNU 81), bod 21], a proto je třeba ještě důsledněji trvat na efektivním právním zastoupení v tomto typu řízení. Důraz na řádné zastoupení osob v řízení, v němž se rozhoduje o uložení nebo změně zabezpečovací detence nebo o uložení nebo změně ochranného léčení ostatně klade i zákonodárce, neboť jde dle § 36 odst. 4 písm. b) trestního řádu o jeden z případů nutné obhajoby. V řízení o ochranném léčení je tak třeba, aby obecné soudy v případě ustanovení obhájce dbaly na to, aby právní zastoupení účastníka bylo efektivní, aby nedošlo k porušení práva na spravedlivý proces dle čl. 36 a čl. 37 odst. 2 Listiny ve spojení s čl. 13 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

28. Povinnost zajištění efektivního právního zastoupení lze odvodit také analogicky v kontextu obhajoby v řízení o trestním obvinění. Na rozdíl od případů civilněprávních ukládá povinnost zajistit právní zastoupení v některých věcech trestněprávních také Listina v článku 40 odst. 3 Listiny a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. ESLP konstatuje, že „řádné právní zastoupení včetně kontaktu mezi právním zástupcem a stěžovatelem je nezbytné, ba dokonce zásadní pro zajištění skutečné kontradiktornosti řízení

a ochrany legitimních zájmů stěžovatele“ (rozsudek ESLP ve věci *M. S. proti Chorvatsku č. 2* ze dne 19. 2. 2015 č. 75450/12, § 155, a další rozhodnutí tam odkazované). Pokud jsou na nedostatečnou účinnost pomoci ustanoveného zástupce příslušné orgány upozorněny, musejí takového obhájce nahradit jiným nebo jej přimět k plnění jeho povinností (rozsudek ESLP ve věci *Artico proti Itálii* ze dne 13. 5. 1980 č. 6694/74, § 33; z literatury Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 808–809). To neznamená, že by byl stát odpovědný za každé pochybení obhájce, který byl obviněnému ustanoven. Příslušné státní orgány jsou nuceny zasáhnout pouze tehdy, jestliže nedostatky na straně ustanoveného obhájce vyjdou najevo anebo jestliže jsou o nich jiným způsobem informovány (rozsudek ESLP ve věci *Kamasinski proti Rakousku* ze dne 19. 12. 1989 č. 9783/82, § 65).

29. Rovněž krajský soud by měl v průběhu odvolacího řízení v souladu s výše uvedenou judikaturou Ústavního soudu ve spojení s čl. 13 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením dbát na to, aby mohl stěžovatel v řízení plně uplatnit svá práva stejně jako jiní účastníci řízení. K tomu je třeba, aby mu bylo jako osobě se státem tvrzenou vážnou duševní poruchou, tedy zranitelné osobě s postižením, zajištěno ze strany státu efektivní právní zastoupení. Krajský soud na jedné straně vychází z toho, že stěžovatel trpí závažným psychickým onemocněním, psychózou, a to poruchou s bludy, a dokonce ani není dle znaleckého posudku schopen pochopit smysl trestního stíhání, neboť jakoukoliv akci orgánů činných v trestním řízení vůči své osobě posuzuje prizmatem svého paranoidně perzekučního bludu. V takovém případě by měl krajský soud na druhé straně dbát i na to, aby stěžovateli zajistil efektivní obhajobu. Jedním z klíčových opatření zajišťujících rovnocenný přístup ke spravedlnosti pro osoby se zdravotním (zejména psychosociálním) postižením podle čl. 13 odst. 1 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením je jejich právní zastoupení, přičemž nepostačuje jen formální ustanovení zástupce, ale je nezbytné zajistit efektivní právní zastoupení, a to tím spíše, jedná-li se o případ nutné obhajoby. V nyní projednávaném případě si byl krajský soud vědom, že si stěžovatel stížnost podal sám bez pomoci obhájce a dne 20. 11. 2018 soudu zaslal „žádost o odvolání ustanoveného obhájce“. Na toto podání však krajský soud nikterak nereagoval, a to ani v odůvodnění napadeného rozhodnutí, a nezabýval se tak opakovaně zmiňovanou efektivitou právního zastoupení.

30. Tím, že krajský soud stěžovatele nepoučil o možnosti podat dovolání a nikterak nereagoval na jeho přípis označený jako „žádost o odvolání ustanoveného obhájce“, porušil jeho právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny, a proto Ústavní soud v souladu se svou předchozí judikaturou a s § 82 odst. 1 a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti v části směřující proti usnesení krajského soudu vyhověl a toto usnesení zrušil. Krajský soud je v novém rozhodování povinen stěžovatele náležitě poučit o jeho právu podat si dovolání. Současně se musí za dané situace zabývat též otázkou řádného zastoupení stěžovatele advokátem.

31. Námitkami směřujícími k samotné důvodnosti uložení ústavní ochranné léčby se Ústavní soud nezabýval, neboť je třeba, aby bylo stěžovateli nejdříve umožněno řádné odvolací, případně dovolací řízení, a proto v části, kterou stěžovatel brojil proti usnesení okresního soudu, byla ústavní stížnost podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu odmítnuta pro nepřípustnost (výrok III), neboť stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně práva poskytuje.

Č. 3
Odměna advokáta za výkon funkce opatrovníka ustanoveného osobě, která se ze zdravotních důvodů dlouhodobě nemůže účastnit řízení (sp. zn. Pl. ÚS 22/19 ze dne 14. ledna 2020; 28/2020 Sb.)

Kritéria, na základě nichž se stanoví odlišné zacházení s obdobnými subjekty v obdobných (nebo dokonce stejných) situacích, musí být alespoň obecně rozumná a objektivizovaná. Neexistuje však rozumný důvod, aby opatrovníkovi-advokátovi, jenž chrání zájmy těžce nemocného člověka, byla poskytnuta násobně nižší odměna, než je tomu například u zástupce podle § 30 o. s. ř. Tímto odlišným zacházením je proto porušena zásada rovnosti v návaznosti na právo podnikat a právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 22/19 dne 14. ledna 2020 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu II. senátu Ústavního soudu na zrušení § 9 odst. 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „nebo z jiných zdravotních důvodů se nemůže nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit řízení“, za účasti Ministerstva spravedlnosti jako účastníka řízení, takto:

Ustanovení § 9 odst. 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, se ve slovech „nebo z jiných zdravotních důvodů se nemůže nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit řízení“ ruší dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I. Rekapitulace dosavadního průběhu řízení a ústavní stížnosti

1. Ústavnímu soudu byla doručena ústavní stížnost Mgr. Adamce podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále též jen „Ústava“) a ustanovení § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Stěžovatel se ústavní stížností domáhá zrušení usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 20. 6. 2019 č. j. 38 Co 91/2019-92 a usnesení Okresního soudu v Hodoníně ze dne 16. 4. 2019 č. j. 10 C 37/2017-86, neboť má za to, že jimi bylo porušeno jeho právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a násl. Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo na

ochranu vlastnictví podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Z ústavní stížnosti, jakož i z vyžádaného soudního spisu Okresního soudu v Hodoníně se podává, že shora citovaným usnesením Okresního soudu v Hodoníně byla stěžovateli jako opatrovníkovi žalovaného P. K. přiznána odměna a náhrada hotových výdajů v celkové výši 3 805 Kč [stěžovatel byl P. K. jako žalovanému ustanoven opatrovníkem podle § 29 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“), neboť tento není schopen zúčastnit se ze zdravotních důvodů – Parkinsonova choroba, demence, Alzheimerova choroba – nikoliv jen po přechodnou dobu soudního řízení, a to usnesením Okresního soudu v Hodoníně ze dne 6. 6. 2018 č. j. 10 C 37/2017-42]. To i přesto, že žalobce K. H. byl v této věci jiným rozhodnutím soudu zavázán zaplatit České republice na náhradě nákladů řízení částku ve výši 25 920 Kč. Z toho vyplývá, že právě tato vyšší částka odpovídá odměně a náhradě nákladů advokáta zastupujícího účastníka řízení podle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „advokátní tarif“). Přesto stěžovatel od České republiky obdržel částku 3 805 Kč, a nikoliv částku 25 920 Kč. Přitom práva a povinnosti opatrovníka ustanoveného podle § 29 odst. 3 o. s. ř. jsou zásadně shodné s právy a povinnostmi zástupce účastníka ustanoveného soudem podle § 30 odst. 2 o. s. ř., a není proto zřejmé, z jakého důvodu je činěn v tomto ohledu rozdíl.

3. Krajský soud v Brně následně ústavní stížností rovněž napadeným usnesením prvostupňové rozhodnutí k odvolání stěžovatele potvrdil a konstatoval, že výpočet okresního soudu odpovídá obsahu spisu a učiněným úkonům. Námitku, že žalobci bylo uloženo zaplatit České republice na náhradu nákladů řízení částku ve výši 25 920 Kč, zohlednit údajně nemohl, neboť tato námitka směřuje proti výroku jiného rozhodnutí, které není předmětem tohoto řízení.

4. Stěžovatel v ústavní stížnosti opětovně upozorňuje na nerovnost v odměňování advokátů jako ustanovených opatrovníků a ustanovených zástupců. Ve věci, z níž vzešla obě napadená rozhodnutí, se přitom jednalo o případ účastníka, který se ze zdravotních důvodů nikoliv jen na přechodnou dobu nemohl účastnit řízení. Stěžovatel kontaktoval dceru zastoupeného, se kterou se sešel, a zjišťoval další informace nad rámec informací obsažených v soudním spise. Na základě těchto informací zpracoval vyjádření k žalobě. Má za to, že i jeho přičiněním byl zastoupený ve věci plně úspěšný. Přesto byla stěžovateli odměna krácena způsobem s odkazem na § 9 odst. 5, § 7 bod 2 a § 12a advokátního tarifu. Stěžovatel postup soudu považuje za nesprávný, a to už jen proto, že jednání se zastoupenou osobou a jednání prostřednictvím dalších osob a zjišťování skutečností nad rámec obsahu spisu nepředstavuje žádný rozdíl od práce advokáta ustanoveného podle § 30 odst. 2 o. s. ř. Navíc okresní soud uložil žalobci zaplatit státu takovou výši odměny, kterou sám stěžovateli nevyplatil, a tedy ji ani nevynaložil.

5. Okresní soud se k ústavní stížnosti vyjádřil tak, že zcela odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí; rovněž krajský soud odkázal na napadená rozhodnutí a navrhl ústavní stížnost odmítnout jako zjevně neopodstatněnou.

II. Postup II. senátu Ústavního soudu

6. Z výše uvedeného plyne, že ve stěžovatelově věci bylo použito ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu, podle něhož platilo: „Při výkonu funkce opatrovníka ustanoveného správním orgánem účastníku řízení, ustanoveného soudem podle zákona upravujícího trestní odpovědnost právnických osob, jmenovaného soudem podle zákona upravujícího zvláštní řízení soudní nebo ustanoveného soudem účastníku řízení, jehož pobyt není znám, jemuž se nepodařilo doručit na známou adresu v cizině, který byl stižen duševní poruchou nebo z jiných zdravotních důvodů se nemůže nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit řízení nebo který není schopen srozumitelně se vyjadřovat, se považuje za tarifní hodnotu částka 1 000 Kč.“

7. Ústavní soud nálezem ze dne 24. 9. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 4/19 (N 163/96 SbNU 88; 302/2019 Sb.) zrušil ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve slovech „jehož pobyt není znám,“, neboť dovodil, že tato jeho část je rozporná se zásadou rovnosti ve vztahu k čl. 26 odst. 3 Listiny a s právem na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny, a to z důvodů, které v nálezu podrobně rozvedl. Zároveň dodal, že tyto důvody neústavnosti mohou dopadat i na ostatní části hypotézy § 9 odst. 5 advokátního tarifu. Shledají-li proto obecné soudy v jiných řízeních, že důvody neústavnosti dopadají i na jinou část ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu, nebudou ji v konkrétním případě aplikovat, neboť jsou vázány jen zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu.

8. II. senát Ústavního soudu dospěl při předběžném projednání ústavní stížnosti k názoru, že výše uvedenou protiústavnost vykazuje i část hypotézy § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve slovech „nebo z jiných zdravotních důvodů se nemůže nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit řízení“, která byla aplikována ve shora popsaném řízení před Okresním soudem v Hodoníně a jež vyústila v řízení o ústavní stížnosti Mgr. Adamce (ustanoveného opatrovníka). Proto usnesením ze dne 22. 10. 2019 sp. zn. II. ÚS 2687/19 řízení podle § 78 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., přerušil a plénu Ústavního soudu navrhl tuto část zrušit.

III. Postoj Ministerstva spravedlnosti a Veřejné ochránkyně práv

9. Ústavní soud podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., zaslal předmětný návrh na zrušení napadeného ustanovení účastníkovi řízení Ministerstvu spravedlnosti (dále též jen „ministerstvo“), které však možnosti vyjádřit se k návrhu nevyužilo.

10. Ústavní soud podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu návrh zaslal Veřejné ochránkyni práv s žádostí o sdělení, zda vstupuje do řízení jako vedlejší účastník. Veřejná ochránkyně práv na uvedenou výzvu reagovala podáním ze dne 18. 11. 2019, v němž Ústavnímu soudu sdělila, že svého práva vstoupit do řízení nevyužije.

IV. Ústní jednání

11. Ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci.

V. Ústavní a zákonné podmínky přijetí napadeného ustanovení

12. Při řízení o kontrole norem podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky musí Ústavní soud podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., nejprve zkoumat, zda byl předmětný „jiný právní předpis“ přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem.

13. Vyhlášku č. 177/1996 Sb., jakož i vyhlášku č. 276/2006 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, na základě níž byla nyní přezkoumávaná část § 9 odst. 5 do advokátního tarifu včleněna, vydalo Ministerstvo spravedlnosti. Pravomoc ministerstev vydávat právní předpisy k provedení zákona je přitom založena v čl. 79 odst. 3 Ústavy. Tímto ustanovením Ústavy je však současně podmíněna existence zákonného zmocnění a jeho mezí, přičemž dle judikatury Ústavního soudu je dané ustanovení třeba vykládat restriktivně v tom smyslu, že toto výslovné zmocnění musí být konkrétní, jednoznačné a jasné [srov. nález ze dne 21. 6. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 (N 93/18 SbNU 287; 231/2000 Sb.)]. Pakliže tomu tak je, Ústavní soud zkoumá, zda byl podzákonný právní předpis vydán státním orgánem k tomu oprávněným a v mezích jeho kompetence, tedy zda se při výkonu této pravomoci pohyboval v mezích a na základě zákona (*secundum et intra legem*), a nikoliv mimo zákon (*praeter legem*) – srov. k tomu např. nález ze dne 18. 8. 2004

sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.) nebo nález ze dne 22. 10. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 19/13 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.).

14. V daném případě je tímto zákonným zmocněním § 22 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů. Odstavec 2 tohoto zákonného ustanovení do 3. 6. 2002 zněl: „Způsob určení odměny a náhrad advokáta, popřípadě i její výši stanoví Ministerstvo spravedlnosti právním předpisem.“ Do 31. 3. 2006 pak zněl: „Způsob určení odměny a náhrad advokáta, popřípadě i jejich výši stanoví Ministerstvo spravedlnosti po předchozím vyjádření Komory vyhláškou.“ Platné znění jeho odstavce 3 je toto: „Způsob určení odměny a náhrad advokáta, který vykonává advokacii samostatně nebo společně s jinými advokáty (§ 11 odst. 1), případně i jejich výši, stanoví Ministerstvo spravedlnosti po předchozím vyjádření Komory vyhláškou.“ Ústavní soud toto zmocnění považuje za dostatečně konkrétní, jednoznačné a jasné. Přijalo-li tedy ministerstvo vydáním této vyhlášky podepsané příslušným ministrem spravedlnosti a řádně vyhlášené ve Sbírce zákonů právní úpravu obsaženou v napadeném ustanovení, učinilo tak v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

VI. Dikce napadeného ustanovení (jeho relevantní části)

15. Ustanovení § 9 odst. 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, [včetně nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19 (N 163/96 SbNU 88; 302/2019 Sb.)], jehož součástí je i část hypotézy, která je navrhována ke zrušení, zní: „Při výkonu funkce opatrovníka ustanoveného správním orgánem účastníku řízení, ustanoveného soudem podle zákona upravujícího trestní odpovědnost právnických osob, jmenovaného soudem podle zákona upravujícího zvláštní řízení soudní nebo ustanoveného soudem účastníku řízení, jemuž se nepodařilo doručit na známou adresu v cizině, který byl stižen duševní poruchou nebo z jiných zdravotních důvodů se nemůže nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit řízení nebo který není schopen srozumitelně se vyjadřovat, se považuje za tarifní hodnotu částka 1 000 Kč.“

VII. Hodnocení Ústavního soudu

16. Jak již bylo naznačeno shora, Ústavní soud se v rámci řízení o kontrole norem obdobnou problematikou již zabýval, a to ve vztahu k rozdílně stanovené odměně pro advokáty jako opatrovníky účastníkům řízení, jejichž pobyt není znám, dle téhož ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu jako nyní (jen v jiné části hypotézy). Dovodil, že normotvůrcem rozdílně stanovená odměna pro advokáty jako opatrovníky těchto účastníků řízení je v rozporu se zásadou rovnosti – vztaženo zejména k ustanoveným zástupcům podle § 30 o. s. ř. Z judikatury Ústavního soudu, ale i Evropského soudu pro lidská práva, kterou Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19 ze dne 24. 9. 2019 podrobně rozebíral [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 14/17 ze dne 14. 8. 2018 (N 134/90 SbNU 205; 200/2018 Sb.) a nález sp. zn. Pl. ÚS 13/14 ze dne 15. 9. 2015 (N 164/78 SbNU 451; 297/2015 Sb.) a rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 11. 1983 ve věci *Van der Mussele proti Belgii* (stížnost č. 8919/80) a ze dne 18. 10. 2011 ve věci *Graziani-Weiss proti Rakousku* (stížnost č. 31950/06)], vyplývá, že stát ani advokátům negarantuje právo na zisk a právní úprava, která advokátům ukládá vykonávat určité druhy činností ve veřejném zájmu a za sníženou odměnu hrazenou státem, nebo dokonce bez nároku na odměnu, neodporuje ústavnímu pořádku. Na druhou stranu však ani rozdílně stanovená odměna nemůže být založena na libovolných kritériích. Naopak kritéria, na základě nichž se stanoví odlišné zacházení s obdobnými subjekty v obdobných (nebo dokonce stejných) situacích, musí být alespoň obecně rozumná a objektivizovaná. Taková kritéria však v případě stanovení odměny pro advokáty jako opatrovníky zvolena nebyla. Ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu ovšem podle Ústavního soudu vycházelo z paušalizujícího a ničím nepodloženého předpokladu jednoduchosti a menší finanční náročnosti zastupování účastníků řízení neznámého pobytu opatrovníkem (výslovně bod 38 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19).

17. Byť se nález sp. zn. Pl. ÚS 4/19 výslovně týkal jen situace, kdy advokát zastupoval účastníka řízení neznámého pobytu (a to pro omezenou aktivní legitimaci tehdy předkládajícího III. senátu Ústavního soudu), Ústavní soud zde dal najevo, že porušení principu rovnosti v kontextu odměňování může být naplněno i při aplikaci jiné části hypotézy ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu. Jak bylo výše zmíněno, v řízení předcházejícím nynější ústavní stížnosti byl Mgr. Adamec opatrovníkem ustanoven žalovanému trpícímu trvalým degenerativním poškozením mozku, omezujícím zásadně jeho rozumové schopnosti i možnosti pohybu. Ústavní soud má za to, že i tato část hypotézy právní normy vychází z nepřípadného zjednodušení, kdy neexistuje rozumný důvod, aby opatrovníkovi, jenž chrání zájmy těžce nemocného člověka (neboť právě jen v takových případech přichází ustanovení opatrovníka ze zdravotních důvodů v úvahu), byla poskytnuta násobně nižší odměna, než je tomu například u zástupce podle § 30 o. s. ř.

18. I v tomto případě tak byla porušena zásada rovnosti v návaznosti na právo podnikat a právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny, a to formou závislé činnosti jako zaměstnaný advokát nebo jako advokát vykonávající advokacii v obchodní společnosti, anebo formou podnikání, přičemž Ústavní soud chápe právo podnikat jako jednu z možností získávat prostředky pro životní potřeby prací.

19. Zásah do těchto základních práv je nutno nazírat rovněž v kontextu práva na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny. Stanovil-li totiž normotvůrce výrazně nižší výši odměny pro advokáty jako opatrovníky účastníků řízení, jimž jiné zdravotní důvody zabraňují nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit se řízení, degradoval tím práci ustanovených advokátů v těchto případech oproti zastupování v případech jiných, a to bez jakéhokoliv rozumného opodstatnění. Jakkoliv proto Ústavní soud nepochybuje o tom, že kvalita odvedené právní služby advokáta se neodvíjí primárně od výše poskytnuté odměny, je třeba současně respektovat zásadu, podle níž za odvedenou práci má každý právo na spravedlivou odměnu (čl. 28 Listiny), přičemž tato odměna má být v těchto případech za srovnatelnou práci ve srovnatelné výši.

20. K tomu je nutné dodat, že není podstatné, že právní pomoc není poskytována na základě smlouvy, nýbrž rozhodnutí soudu, a že takovým rozhodnutím stát plní svoji povinnost chránit v právních řízeních práva těch, již nemohou svá práva dostatečně hájit sami. Rozhodující je totiž okolnost, že plnění (respektive splnění) takové povinnosti je obsahově ekvivalentní poskytnutí právní pomoci na základě smlouvy a mělo by být přiměřené i co do poskytnutí odměny za takovou činnost.

21. K provázanosti odměny a úrovně poskytnuté právní pomoci Ústavní soud pro stručnost odkazuje zejména na nález sp. zn. I. ÚS 848/16 ze dne 13. 9. 2016 (N 174/82 SbNU 693) a na nález sp. zn. Pl. ÚS 4/19. Nad rámec tam uvedených důvodů Ústavní soud ještě poznamenává, že tyto nálezy jistě nelze číst tak, že by advokáti výkon advokacie (kam v dané souvislosti patří i výkon opatrovnictví) vykonávali odtrženě od jakýchkoliv etických hledisek a odtrženě od principu jejich sounáležitosti na fungování demokratické společnosti (k čemuž by měli přispívat). Příhodné jsou naopak v tomto směru například závěry rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 21. 1. 2015 sp. zn. 33 Cdo 4495/2014, podle něhož je výkon advokacie speciální podnikatelskou činností, která je nejen upravena zákonem, ale je výrazně modifikována i stavovskými předpisy. Podle nich advokát nesmí zejména snižovat důstojnost advokátního stavu, je povinen dodržovat pravidla etiky i soutěže s tím, že dokonce sama samosprávná organizace advokátů může rozhodnout, že advokát je povinen jemu určenému klientovi poskytnout právní službu ve vymezené věci bezplatně nebo za sníženou odměnu. Výkon advokacie je tedy skutečně speciální činností silně ovlivněnou též obecně přijímanými pravidly slušnosti a představami o tom, co je mravné, a co již nikoliv. Na druhou stranu je advokacie stále koncipována jako služba poskytovaná za (adekvátní) odměnu dokonce s tím, že stát sice negarantuje dosažení zisku, nicméně má povinnost [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 19/13 ze dne 22. 10. 2013 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.)] vytvářet takové podmínky, aby ho mohlo

být dosaženo. Skutečného naplnění mravního korektivu (a to i ke snaze o dosažení zisku) však může být podle přesvědčení Ústavního soudu – vztaženo k posuzované problematice odměňování opatrovníků – dosaženo mimo jiné tehdy, budou-li adresáti práv a povinností daných právních předpisů (advokáti) tyto vnímat jako spravedlivé a právní pomoc za sníženou odměnu nebo bez nároku na ni budou poskytovat zejména na základě vlastního rozhodnutí. Úkolem státu pak je k přirozené akceptovatelnosti pravidel co nejvíce přispívat, a to třeba právě i derogací ustanovení Ústavním soudem, jež ústavnímu pořádku nevyhovuje.

VIII. Závěr

22. Ze všech uvedených důvodů Ústavní soud konstatuje, že stanovil-li normotvůrce nižší odměnu, kterou obdrží advokát jako opatrovník osoby, která se z jiných zdravotních důvodů nemůže nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit řízení, porušil zásadu rovnosti (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny) v návaznosti na právo podnikat a právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny. Proto Ústavní soud podle § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., rozhodl o zrušení napadených slov v ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu, a to ke dni vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Č. 4
Rozhodování o nákladech řízení soudního exekutora při zastavení řízení (sp. zn. I. ÚS 905/19 ze dne 14. ledna 2020)

Při rozhodování o nákladech řízení soudního exekutora při zastavení řízení vedeného již jen pro náklady exekuce z důvodu zániku zástavního práva je třeba zvažovat, a to i s ohledem na konkrétní okolnosti věci a na procesní úkony povinného a oprávněného, přiměřenost výše nákladů přiznaných exekutorovi ve vztahu ke skutečné činnosti exekutora v průběhu exekuce. Rozhodnutím soudu postrádajícím jakékoliv úvahy v tomto směru došlo k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj), soudců Tomáše Lichovníka a Davida Uhlíře o ústavní stížnosti Mgr. Jana Krejsty, soudního exekutora Exekutorského úřadu Brno-město, Horní 729/32, Brno, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Nekudou, advokátem, se sídlem Čechyňská 419/14a, Brno, proti výroku II usnesení Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně ze dne 18. 12. 2018 č. j. 60 Co 340/2018--227 a o návrhu na zrušení ustanovení § 238 odst. 1 písm. h) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, takto:

I. Výrokem II usnesení Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně ze dne 18. 12. 2018 č. j. 60 Co 340/2018-227 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý (řádný) proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Výrok II usnesení Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně ze dne 18. 12. 2018 č. j. 60 Co 340/2018-227 se ruší.

III. Ve zbývající části se návrh odmítá.

Odůvodnění

I

1. Stěžovatel se s odvoláním na porušení čl. 2 odst. 2, čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 2 odst. 3 a čl. 89 odst. 2 Ústavy domáhá zrušení výroku II v záhlaví uvedeného rozhodnutí a zrušení ustanovení § 238 odst. 1 písm. h) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

2. Z obsahu napadených rozhodnutí a ústavní stížnosti se podává, že pohledávka mezi věřitelem Volksbank CZ, a. s., (později zapsaným jako obchodní firma Sberbank CZ, a. s.) a dlužníkem Ing. Jozefem Rosinou – ROTRADE byla zajištěna zástavním právem na nemovitých věcech společnosti VOP 014, s. r. o., tj. v řízení povinného v postavení zástavního dlužníka. Původní oprávněná podala dne 4. 12. 2013 návrh k provedení exekuce prodejem zástavy pro vymožení pohledávky ve výši 20 000 000 Kč s příslušenstvím a nákladů exekuce. V průběhu exekuce došlo ke změně účastníka na straně oprávněné a k návrhu nové oprávněné WF Group, s. r. o., byla usnesením Okresního soudu v Uherském Hradišti ze dne 4. 3. 2015

č. j. 11 EXE 755/2013-44, ve spojení s usnesením Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně ze dne 5. 11. 2015 č. j. 58 Co 184/2015-74, kterým bylo prvostupňové rozhodnutí částečně změněno, exekuce zastavena pro vymáhání pohledávky oprávněné s příslušenstvím a nákladů oprávněné v exekučním řízení a ponechána v běhu pro vymáhání nákladů exekuce soudního exekutora. Důvodem podání návrhu oprávněné na zastavení exekuce bylo uzavření dohody mezi účastníky ze dne 9. 12. 2014 o jiném způsobu plnění vymáhané pohledávky.

3. Po částečném zastavení exekuce vydal exekutor příkaz k úhradě nákladů exekuce, které stanovil ve výši 666 092,69 Kč. Výši nákladů odůvodnil zohledněním složitosti a namáhavosti způsobu provedení exekuce ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/06 ze dne 1. 3. 2007 (N 39/44 SbNU 479; 94/2007 Sb.). Při výpočtu odměny přihlédl k výši úplaty za postoupení vymáhané pohledávky ve výši 14 250 000 Kč, která je srovnatelná s výší nejnižšího podání podle dražební vyhlášky v částce 14 463 333 Kč, když v době podání návrhu oprávněné na zastavení exekuce se prodej zástavy nacházel ve své třetí pětině (usnesení o ceně nemovitostí). Odměnu exekutor snížil podle uvedené fáze provádění exekuce na tři pětiny a s ohledem na skutečnost, že dosud neproběhla fáze nejsložitější, tj. samotný prodej a rozvrhové řízení, pak ještě o další třetinu. Rozhodnutí soudního exekutora bylo usnesením Okresního soudu v Uherském Hradišti ze dne 5. 4. 2016 č. j. 11 EXE 755/2013-91 potvrzeno jako věcně správné. Soud dospěl k závěru, že i když v exekuci nedošlo k vymožení žádného reálného plnění, nelze bez dalšího uzavřít, že exekutor nemá nárok na odměnu za svou činnost, resp. že má právo pouze na odměnu sníženou jako v případě úplného zastavení exekuce. Takový postup by byl obcházením práva exekutora na odměnu, na niž má zákonný nárok. Exekuce byla zahájena k návrhu oprávněné po právu, jelikož povinná nesplnila řádně a včas svou povinnost vyplývající z exekučního titulu. Až v rámci exekuce došlo mezi novou oprávněnou a povinnou k uzavření dohody o jiném způsobu plnění pohledávky. Podle soudu je třeba takovou dohodu považovat za ekvivalentní situaci, kdy byla pohledávka uhrazena, přičemž k uzavření dohody mezi účastníky došlo i pod tlakem probíhající exekuce. Ústavní stížnost povinné byla usnesením Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2016 sp. zn. IV. ÚS 1776/16 odmítnuta jako zjevně neopodstatněná s tím, že otázka částečného či úplného zastavení exekuce a ponechání exekuce v běhu pro náklady exekuce podle § 55a zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „exekuční řád“) i otázka subjektu povinného k úhradě nákladů soudnímu exekutorovi byly již projednány v předchozím řízení, z nějž vzešlo usnesení Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně ze dne 5. 11. 2015. Pokud jde o vyčíslení konkrétních nákladů soudního exekutora, Ústavní soud shledal závěry okresního soudu, podle nichž v tomto konkrétním případě má exekutor nárok na odměnu za svou dosavadní činnost jako v případě vymožení plnění, a nikoliv pouze na sníženou odměnu ve výši 3 000 Kč jako v případě úplného zastavení exekuce, za ústavně konformní.

4. O návrhu povinného na zastavení exekuce, odůvodněného nepřípustností vedení exekuce pro nesouhlas oprávněné jako zástavního věřitele s prodejem zástavy, bylo rozhodnuto usnesením soudu prvního stupně ze dne 13. 4. 2017 č. j. 11 EXE 755/2013-128 ve spojení s usnesením Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně ze dne 11. 10. 2017 č. j. 58 Co 194/2017-148 tak, že návrh na zastavení exekuce byl zamítnut, neboť úplné zastavení exekuce není možné, protože náklady exekuce nebyly vymoženy a jejich vymožení není možné jiným způsobem než prodejem zástavy. Oprávněná je proto povinna prodej zástavy pro náklady exekuce strpět.

5. V dalším návrhu na zastavení exekuce ze dne 2. 11. 2017 povinný uplatnil jiný důvod pro zastavení exekuce, než který byl posuzován v předchozích rozhodnutích soudu. Povinný nyní spolu s návrhem předložil smlouvu ze dne 3. 11. 2015 o postoupení pohledávek, z níž plyne, že byla uzavřena mezi oprávněnou jako postupitelem a povinným jako postupníkem, kdy

předmětem postoupení byla pohledávka ve výši 20 000 000 Kč včetně jejího příslušenství za dlužníkem Ing. Jozefem Rosinou – ROTRADE.

6. Okresní soud v Uherském Hradišti rozhodl usnesením č. j. 11 EXE 755/2013-212 ze dne 2. 8. 2018 tak, že se exekuce zastavuje, žádný z účastníků řízení nemá nárok na náhradu nákladů řízení a soudní exekutor nemá nárok na náhradu nákladů exekuce. Tyto náklady lze totiž vymoci pouze prostřednictvím zpeněžení zástavy, avšak exekuce prodejem zástavy není proveditelná z důvodu zániku zástavního práva. Vzhledem k tomu neexistuje způsob, jakým by soudní exekutor mohl náklady exekuce vymoci.

7. Krajský soud při rozhodování o odvolání proti rozhodnutí okresního soudu poukázal na to, že otázku, zda náklady exekuce lze při exekuci prodejem zástavy vymáhat i jiným způsobem než z výtěžku prodeje zástavy, řešil Nejvyšší soud v rozhodnutí ze dne 30. 11. 2012 sp. zn. 21 Cdo 4022/2010. Nejvyšší soud uvedl, že nařízená exekuce prodejem zástavy smí být provedena – jak vyplývá z ustanovení § 59 odst. 3 exekučního řádu – jen prodejem nemovitostí, které dali povinní do zástavy; uspokojení zajištěné pohledávky jiným způsobem exekuce (z jiného majetku povinných nebo třetích osob) je vyloučeno. Náklady exekuce vzniklé v tomto řízení může soudní exekutor ve smyslu § 59 odst. 3 exekučního řádu uspokojit jen z výtěžku prodeje zástavy. Existence zástavy je tudíž nezbytným předpokladem pro další vedení exekuce.

8. Vzhledem ke smlouvě o postoupení pohledávky zajištěné zástavním právem povinný jako postupník nabyl ve smyslu § 1880 odst. 1 občanského zákoníku spolu s postupovanou pohledávkou i její příslušenství a rovněž i zástavní právo pohledávku zajišťující. Povinný se tudíž stal zástavním věřitelem zajištěné pohledávky. Tím došlo ke splynutí osoby zástavního věřitele s osobou zástavního dlužníka ve smyslu § 584 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2013 (které se použije s ohledem na přechodné ustanovení § 3073 občanského zákoníku a s ohledem na vznik zástavního práva do 31. 12. 2013). Postoupení zajištěné pohledávky oprávněnou povinnému nemělo za následek zánik zajištěné pohledávky, ale zánik zástavního práva podle § 584 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. (viz rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Odo 1324/2006).

9. Protože zástavní právo zaniklo, byla exekuce podle § 52 odst. 1 exekučního řádu a § 268 odst. 3 o. s. ř. zastavena, neboť není dán předmět exekuce prodejem zástavy, a není tedy v řízení co realizovat. Za situace, kdy nelze v exekuci prodejem zástavy pokračovat pro její zánik a kdy je dovozena povinnost povinného hradit náklady exekuce, by se řízení dostalo do patové situace, neboť zástava již neexistuje a zároveň by nebylo možné exekuci zastavit do doby, než budou uhrazeny náklady exekuce.

10. Krajský soud dále dospěl k závěru, že exekutor má nepochybně právo, aby za provedenou práci v exekučním řízení dostal zaplaceno, a podle odvolacího soudu mu nelze odepřít odměnu jen z toho důvodu, že již nelze v exekučním řízení pokračovat, neboť zástava zanikla. V tomto konkrétním případě lze založit nový exekuční titul, a proto odvolací soud uložil povinnému zaplatit náklady exekuce. Odměnu exekutora určil podle vyhlášky č. 330/2001 Sb., o odměně a náhradách soudního exekutora, o odměně a náhradě hotových výdajů správce podniku a o podmínkách pojištění odpovědnosti za škody způsobené exekutorem, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „vyhláška č. 330/2001 Sb.“ nebo „exekuční tarif“). Podle článku II novelizující vyhlášky č. 441/2016 Sb. se totiž na předmětné řízení, které bylo zahájeno před 1. 4. 2017, použijí ustanovení vyhlášky č. 330/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti novely této vyhlášky. V exekučním řízení nebylo vymoženo nic, exekuce byla zcela zastavena a podle § 6 odst. 3 vyhlášky č. 330/2001 Sb., ve znění účinném před 31. 3. 2017, byla exekutorovi přiznána odměna ve výši 3 000 Kč. Vedle toho exekutorovi náleží i náhrada výdajů. Tyto spočívají v nákladech na znalecký posudek ve výši 11 520 Kč. Po navýšení o 21% daň z přidané hodnoty činí náklady exekuce 17 569 Kč. Odvolací soud proto uložil povinnému povinnost zaplatit soudnímu exekutorovi náklady exekuce ve výši 17 569 Kč.

II

11. Stěžovatel namítá, že při posuzování výše náhrady nákladů exekuce odvolací soud mechanicky aplikoval ustanovení exekučního tarifu, kdy v případě, že nebylo vymoženo v exekuci ničeho, činí výše odměny 3 000 Kč a náhrada výdajů spočívajících v nákladech na znalecký posudek ve výši 11 520 Kč, a to za situace, kdy bylo zřejmé, že exekuce bude zastavena a účinky příkazu k úhradě nákladů exekuce č. j. 159 EX 03629/13-116 včetně ústavně konformně stanovených nákladů exekuce zanikají.

12. Stěžovatel poukazuje na základní principy způsobu stanovení nákladů exekuce obsažené v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/06, podle nichž konformní úprava odměn exekutora by neměla vycházet z přímé závislosti odměny na výši vymoženého plnění, ale odrážet složitost, odpovědnost a namáhavost exekuční činnosti podle jednotlivých druhů a způsobů výkonu exekuce.

13. Soud prvního stupně i odvolací soud měly tento princip vzít při rozhodování a stanovení nákladů exekuce v potaz, řídit se jím a alespoň nějakým způsobem se jej snažit aplikovat na danou situaci, stejně jako to provedl stěžovatel v příkazu k úhradě nákladů exekuce a ve svém důsledku i Ústavní soud v usnesení sp. zn. IV. ÚS 1776/16. Ústavní soud v tomto usnesení aproboval postup stěžovatele a akceptoval jeho závěry, neboť z ústavního hlediska neshledal důvod, aby zpochybňoval řádně odůvodněné závěry soudu o adekvátnosti výše vyčíslených nákladů řízení s ohledem na složitost, odpovědnost a namáhavost konkrétního exekučního řízení. Exekutor tak má nárok na odměnu za svou dosavadní činnost jako v případě vymožení plnění, a nikoliv pouze na sníženou odměnu. Ačkoliv závěry Ústavního soudu musely být soudům známy, ve svých rozhodnutích nepředložily dostatečně odůvodněnou (konkurenční) argumentaci způsobilou vyložit odchýlení se od existující nálezové judikatury. Stěžovatel dodává, že dané exekuční řízení vedl již od konce roku 2013, jde tedy o přes pět let trvající intenzivní činnost a náklady exekuce v žádném případě nepředstavují jeho zisk. Odvolacím soudem přiznané náklady ve výši 17 569 Kč včetně DPH, z nichž převážnou část tvoří náklad na zpracovaný znalecký posudek, pak nemohou testem nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 08/06 projít bez nabídnutí alespoň nějakého bližšího odůvodnění.

14. Stěžovatel dále Ústavnímu soudu předkládá návrh na zrušení § 238 odst. 1 písm. h) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Zejména je přesvědčen o nevhodnosti právní úpravy eliminující – podle důvodové zprávy – přípustnost dovolání s odůvodněním, že se nejedná o agendu právně složitou a vyžadující sjednocení judikatury dovolacím soudem.

15. Krajský soud ve vyjádření k ústavní stížnosti pouze odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí. Vyjádření nezasílal Ústavní soud k replice, neboť neobsahovalo žádné nové, pro posouzení věci významné skutečnosti.

16. Vedlejší účastník se k ústavní stížnosti nevyjádřil, čímž se současně svého postavení v tomto řízení vzdal, což vyplývá z § 63 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve spojení s § 101 odst. 4 občanského soudního řádu.

III

17. 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], a ověřil, že tvrzení obsažená v ústavní stížnosti mají oporu v listinných podkladech, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

18. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 44 zákona o Ústavním soudu uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání, neboť by nijak nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil z vyžádaného spisu a z písemných úkonů stěžovatelky

a účastníků řízení. Nenařízení ústního jednání odůvodňuje i skutečnost, že Ústavní soud nepovažoval ani za potřebné provádět dokazování.

IV

19. Ústavní soud předesílá, jak ustáleně judikuje, že je oprávněn přezkoumat správnost aplikace podústavního práva a zasáhnout do rozhodovací činnosti civilních soudů za předpokladu, že nepostupují v souladu s principy obsaženými v hlavě páté Listiny.

20. V projednávané věci směřuje ústavní stížnost proti rozhodnutí krajského soudu o nákladech řízení. Ústavní soud zpravidla přistupuje k této problematice rezervovaně. Do rozhodovací činnosti ostatních soudů zasáhne zpravidla až tehdy, je-li interpretace nebo aplikace ustanovení týkajících se náhrady nákladů řízení obecnými soudy projevem svévole, libovůle nebo je-li v extrémním rozporu s principy spravedlnosti, v důsledku čehož dochází k porušení práva stěžovatele na spravedlivý (řádný) proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny [viz např. nálezy sp. zn. II. ÚS 1696/18 ze dne 21. 1. 2019 (N 8/92 SbNU 78), sp. zn. III. ÚS 411/15 ze dne 13. 10. 2015 (N 186/79 SbNU 111), sp. zn. II. ÚS 2417/13 ze dne 30. 10. 2014 (N 199/75 SbNU 239)].

21. S ohledem na zjištěné skutečnosti Ústavní soud dospěl k závěru, že právě k výše uvedenému porušení principů obsažených v Listině, opravňujícímu zásah Ústavního soudu, došlo.

22. Součástí ústavních záruk spravedlivého (řádného) procesu, vyplývajících zejména z čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, je požadavek náležitého odůvodnění soudních rozhodnutí [např. nálezy sp. zn. III. ÚS 84/94 ze dne 20. 6. 1995 (N 34/3 SbNU 257) a sp. zn. Pl. ÚS 1/03 ze dne 11. 2. 2004 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.)]. Smyslem odůvodnění je především seznámení účastníků řízení s úvahami, na nichž soud založil své rozhodnutí, jakož i vyloučení pochybností o přítomnosti svévole nebo libovůle v rozhodování soudu. Jeho nezbytný rozsah se přitom odvíjí od předmětu řízení a povahy rozhodnutí, jakož i od návrhů a argumentů uplatněných účastníky řízení, se kterými se soudy musí adekvátně vypořádat [srov. např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 360/99 ze dne 25. 10. 1999 (U 68/16 SbNU 363), nález sp. zn. III. ÚS 961/09 ze dne 22. 9. 2009 (N 207/54 SbNU 565), též např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věci stížnosti č. 16034/90 *Van de Hurk proti Nizozemí* a stížnosti č. 18390/91 *Ruiz Torija proti Španělsku*]. Odůvodnění rozhodnutí musí účastníkům řízení umožňovat seznatelnost těch úvah soudu, jež byly relevantní pro výsledek řízení, a tím přezkoumatelnost soudního rozhodnutí z hlediska zákonnosti i věcné správnosti (viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci stížnosti č. 24221/13 *Carmel Saliba proti Maltě*).

23. Ústavní soud ve své judikatuře přitom dovodil, že požadavek řádného odůvodnění soudních rozhodnutí ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny se uplatní ve vztahu k soudním rozhodnutím obecně, tj. ve vztahu k meritorním i nemeritorním rozhodnutím, jimiž by mohlo být zasaženo do subjektivních práv účastníků řízení, rozhodnutí o nákladech řízení nevyjímaje [viz nálezy sp. zn. I. ÚS 3050/17 ze dne 10. 1. 2018 (N 6/88 SbNU 85) a sp. zn. II. ÚS 2632/18 ze dne 17. 4. 2019 (N 65/93 SbNU 301)].

24. Ústavní soud má za to, že těmto kritériím rozhodnutí krajského soudu nevyhovuje, neboť nesplňuje požadavky kladené na řádné odůvodnění, které má zaručit transparentnost a kontrolovatelnost činnosti soudních orgánů a zamezit potenciální libovůli rozhodování.

25. Z odůvodnění rozhodnutí je patrné, že krajský soud se zabýval jen možností přiznat soudnímu exekutorovi náklady řízení za situace, kdy dojde k zastavení řízení z důvodu zániku zástavního práva v případě splynutí osoby zástavního věřitele a zástavního dlužníka. V tomto směru závěru odvolacího soudu, podle něhož exekutorovi nelze odepřít odměnu jen z toho důvodu, že již nelze v exekučním řízení pokračovat, protože zástava zanikla, není co vytknout.

26. Odvolací soud však při rozhodování o výši nákladů soudního exekutora neposoudil věc v jejím celém kontextu s přihlédnutím k předchozímu procesnímu vývoji. Zcela pominul, že věc již byla jednou předmětem přezkumu u Ústavního soudu, a nevzal tak v úvahu závěry Ústavního soudu vyslovené v jeho usnesení sp. zn. IV. ÚS 1776/16. V uvedeném rozhodnutí Ústavní soud jednoznačně shledal závěry soudu, podle nichž v tomto konkrétním případě má exekutor nárok na odměnu za svou dosavadní činnost jako v případě vymožení plnění, a nikoliv pouze na sníženou odměnu ve výši 3 000 Kč jako v případě úplného zastavení exekuce, za ústavně konformní. Ztotožnil se s tím, že je třeba zohlednit, že exekuce byla zahájena k návrhu oprávněné po právu, jelikož povinná nesplnila řádně a včas svou povinnost vyplývající z exekučního titulu; až v rámci exekuce došlo mezi novou oprávněnou a povinnou k uzavření dohody o jiném způsobu plnění pohledávky a takovou dohodu je třeba považovat za ekvivalentní situaci, kdy byla pohledávka uhrazena, neboť k tomu došlo i pod tlakem probíhající exekuce. Uvedené závěry je třeba zvažovat i při rozhodování o nákladech řízení soudního exekutora při zastavení řízení vedeného již jen pro náklady exekuce z důvodu zániku zástavního práva, byť se nyní jedná o rozhodování o nákladech řízení v jiné procesní situaci. Rozhodnutí krajského soudu nejenže nepřihlíží ke specifiku projednávané věci, ale postrádá i jakékoliv úvahy o přiměřenosti výše přiznaných nákladů ve vztahu ke skutečné činnosti exekutora v průběhu exekuce. Nadto Ústavní soud dodává, že shora nastíněné procesní kroky oprávněného i povinného po zastavení exekučního řízení z důvodů dohody o jiném způsobu plnění pohledávky naznačují právě úsilí vyhnout se povinnosti platit exekutorovi náklady exekuce.

27. Ústavní soud konstatuje, že závěry krajského soudu nekorespondují ani se závěry obsaženými v rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/06, podle nichž odměna exekutora by neměla vycházet pouze z přímé závislosti odměny na výši vymoženého plnění, ale odrážet i složitost, odpovědnost a namáhavost exekuční činnosti podle jednotlivých druhů a způsobů výkonu exekuce. Napadené rozhodnutí krajského soudu s ohledem na nereflektování předchozí judikatury Ústavního soudu a rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1776/16 vykazuje i znaky překvapivého rozhodnutí. V této souvislosti Ústavní soud dodává, že při rozhodování soudu o nákladech řízení je soudní exekutor v postavení účastníka řízení [např. nález sp. zn. III. ÚS 363/06 ze dne 27. 11. 2008 (N 204/51 SbNU 557), stanovisko Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 23/06 ze dne 12. 9. 2006 (ST 23/42 SbNU 545)]. Ústavní soud je přesvědčen, že jakkoliv se v projednávané věci jedná o procesně atypickou situaci, nelze ani v takovém případě rezignovat na požadavek dodržení všech kautel spravedlivého (řádného) procesu.

28. Ústavní soud uzavírá, že napadeným rozhodnutím krajského soudu bylo rozhodnuto bez komplexního zhodnocení věci a v rozporu s průběhem řízení, tedy postupem, který porušuje principy práva na spravedlivý (řádný) proces z hlediska čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní soud přitom nijak nepředjímá rozhodnutí soudu o konkrétní výši nákladů řízení exekutora, avšak považuje za nezbytné, aby při dalším rozhodování byly vzaty v úvahu všechny shora nastíněné, pro věc rozhodné skutečnosti. Povinností soudu bude, aby své závěry řádně a ústavně akceptovatelným způsobem odůvodnil.

29. Návrh na zrušení ustanovení § 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř. byl odmítnut jako nepřípustný. Podle § 74 zákona o Ústavním soudu může stěžovatel ke zrušení navrhnout pouze takový právní předpis, resp. pouze takové jeho ustanovení, jehož uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, tj. na jehož základě bylo vydáno ústavní stížností napadené rozhodnutí orgánu veřejné moci. O takový případ se však v projednávané věci evidentně nejedná.

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

Č. 5
Protiústavnost stanovení odměny advokáta vykonávajícího opatrovnictví osoby neznámého pobytu podle § 9 odst. 5 advokátního tarifu (sp. zn. III. ÚS 1825/19 ze dne 14. ledna 2020)

Určením odměny advokáta vykonávajícího opatrovnictví osoby neznámého pobytu s odkazem na § 9 odst. 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, dochází k porušení zásady rovnosti k základnímu právu advokáta získávat prostředky pro své životní potřeby prací (čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod).

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jiřího Zemánka, soudce zpravodaje Pavla Rychetského a soudce Radovana Suchánka o ústavní stížnosti stěžovatele Mgr. Bc. Radima Hankeho, advokáta, sídlem Masarykova 1250/50, Lysá nad Labem, proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. dubna 2019 č. j. 30 Co 56/2019-88, za účasti Krajského soudu v Praze jako účastníka řízení a obchodní společnosti Bohemia Faktoring, a. s., sídlem Letenská 121/8, Praha 1 – Malá Strana, zastoupené JUDr. Ing. Karlem Goláněm, Ph.D., advokátem, sídlem Letenská 121/8, Praha 1 – Malá Strana, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 30. dubna 2019 č. j. 30 Co 56/2019-88 byl porušen princip rovnosti účastníků v řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod ve spojení s právem stěžovatele získávat prostředky pro své životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. dubna 2019 č. j. 30 Co 56/2019-88 se ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 4. 6. 2019, stěžovatel navrhl zrušení v záhlaví specifikovaného usnesení Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) z důvodu tvrzeného porušení jeho základních práv zaručených čl. 11, 28, čl. 37 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), dále čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

2. Stěžovatel byl v řízení vedeném Okresním soudem v Nymburce (dále jen „okresní soud“) pod sp. zn. 5 C 109/2018 podle § 29 odst. 3 občanského soudního řádu ustanoven opatrovníkem žalované Patricie Šitárové jako osoby neznámého pobytu. Vedlejší účastnice se v uvedeném řízení vedeném okresním soudem domáhala na žalované zaplacení částky 51 294 Kč s příslušenstvím. Řízení bylo pravomocně skončeno rozsudkem okresního soudu ze dne 7. 12. 2018 č. j. 5 C 109/2018-75, kterým byla žalované uložena povinnost zaplatit částku 23 704 Kč s příslušenstvím.

3. Stěžovateli byla usnesením okresního soudu ze dne 30. 1. 2019 č. j. 5 C 109/2018-79 podle § 12a odst. 1 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, přiznána za zastupování žalované odměna ve výši 4 382,52 Kč, přestože stěžovatel si účtoval částku 14 759,48 Kč. Okresní soud stěžovateli přiznal odměnu za čtyři úkony právní služby, přičemž výši mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby stanovil podle § 7 bodu 2 a § 9 odst. 5 advokátního tarifu a tu dále snížil o 20 % podle § 12a odst. 1 advokátního tarifu na 400 Kč.

4. K odvolání stěžovatele rozhodl napadeným usnesením krajský soud tak, že usnesení okresního soudu potvrdil. Krajský soud poukázal na ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu, podle kterého se při výkonu funkce opatrovníka ustanoveného soudem účastníku řízení, jehož pobyt není znám, považuje za tarifní hodnotu částka 1 000 Kč, tudíž dále za použití § 7 bodu 2 a § 12a odst. 1 advokátního tarifu je nutno výši mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby stanovit na 400 Kč. Pro určení odměny soudem ustanoveného opatrovníka je třeba vycházet z § 9 odst. 5 advokátního tarifu, který je ve vztahu speciality k jemu předcházejícím ustanovením advokátního tarifu. Tento postup byl opakovaně přezkoumán Ústavním soudem, který jej aproboval. Okresní soud tak určil odměnu advokáta jako opatrovníka osoby neznámého pobytu zcela správně, pročež krajský soud napadené usnesení jako věcně správné potvrdil.

II. Argumentace stěžovatele

5. V ústavní stížnosti stěžovatel namítl, že napadené usnesení krajského soudu je v rozporu se zásadou spravedlivé odměny za práci a představuje zásah do jeho práva vlastnit majetek. Stěžovatel fakticky vykonával zastoupení v řízení o žalobě na zaplacení 51 294 Kč a byl v zastupování převážně úspěšný. Měla mu být přiznána odměna za úkon právní služby z předmětu řízení, tj. odměna ve výši 2 544 Kč za jeden úkon, a nikoli odměna ve výši 400 Kč za jeden úkon určená podle § 9 odst. 5 advokátního tarifu, neboť stěžovatel nevykonával pouze funkci doručovací schránky pro účastníka řízení neznámého pobytu, ale vykonával právní zastoupení a úspěšnou obranu v daném řízení.

6. Výše popsané rozhodnutí je dále v rozporu s legitimním očekáváním zmnožení majetku stěžovatele plněním od státu, které je zaručeno čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Došlo také k porušení zásady rovnosti účastníků řízení, protože mezi činností advokáta, který byl ustanoven opatrovníkem účastníka neznámého pobytu podle § 29 odst. 3 občanského soudního řádu, a advokáta, který byl ustanoven zástupcem podle § 30 odst. 2 občanského soudního řádu, není zásadní rozdíl. Naopak advokát ustanovený jako opatrovník podle § 29 odst. 3 občanského soudního řádu má ztíženou pozici, neboť může vycházet pouze z obsahu spisu. Není potom důvodné, aby odměna opatrovníka byla oproti odměně zástupce snížena, a napadené rozhodnutí zakládá neodůvodněnou nerovnost v odměně za shodnou práci advokáta.

7. Stěžovatel v napadeném rozhodnutí spatřuje rozpor s právem na spravedlivý proces, když je jako advokát veden ekonomickými prostředky k tomu, aby právní zastoupení bylo vedeno pouze formálně, aby fakticky vykonával pouze službu poštovní schránky. Advokát jako osoba, která složila slib advokacie, však odmítá pouze formálně asistovat u výkonu exekučních titulů ve prospěch žalobců, tento ekonomický nátlak je neetický. Ze spisu je přitom doloženo, že právní zastoupení zde vykonávané stěžovatelem nebylo pouze formální. Situace, kdy advokátu je přiznána odměna neadekvátně nízká obsahu jeho práce, vede k neadekvátnímu procesu a motivuje k zastoupení pouze formálnímu. Pokud je účastníku řízení ustanoven právní zástupce pouze *pro forma*, a nikoli pro skutečnou argumentaci, pak soudní proces je spravedlivý pouze zdánlivě. Zdánlivá spravedlnost se spravedlností nestává, ani pokud je posvěcena soudním rozhodnutím.

III. Řízení před Ústavním soudem

8. Ústavní soud si vyžádal spis vedený u okresního soudu pod sp. zn. 5 C 109/2018 a současně vyzval krajský soud a vedlejší účastnici řízení, aby se vyjádřily k ústavní stížnosti.

9. Krajský soud ve svém vyjádření ze dne 9. 7. 2019 uvedl, že nepovažuje ústavní stížnost za důvodnou. Skutečnost, že účastník řízení zastoupený stěžovatelem v řízení uspěl, nemá vliv na určení výše jeho odměny a hotových výdajů. Odměna za úkony opatrovníka byla stanovena podle advokátního tarifu, který je v právní praxi běžně užíván pro určování odměn opatrovníků a odpovídá odměnám i jiných opatrovníků ustanovených účastníkům neznámého pobytu. Ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu odpovídá tomu, že v případě zastupování účastníka neznámého pobytu nepracuje ustanovený advokát s žádnými skutkovými tvrzeními, která by mu zastupovaný účastník řízení mohl na svou obranu sdělit, nebo s důkazy, které by mu mohl poskytnout. Tím se výkon funkce opatrovníka odlišuje od zastupování podle § 30 odst. 2 občanského soudního řádu, při kterém advokát se zastupovaným účastníkem řízení aktivně spolupracuje.

10. Vedlejší účastnice ve vyjádření doručeném Ústavnímu soudu dne 3. 10. 2019 prostřednictvím advokáta uvedla, že vycházel-li obecný soud při výkladu ve věci aplikovaného jednoduchého práva z právního názoru, s nímž se stěžovatel neztotožňuje, nezakládá tato skutečnost sama o sobě dotčení v jeho základních právech. Ústavní soud ve své rozhodovací praxi konstatoval, že není příslušný rozhodovat o tom, podle jakých předpisů bude vypočítávána odměna advokátů, a dále konstatoval, že z kontextuálního hlediska účelu a smyslu institutů opatrovnictví a právního zastoupení aplikace napadeného ustanovení porušení ústavního principu neakcesorické rovnosti ani jiných ústavně garantovaných práv nezakládá. Ústavní soud v minulosti judikoval, že otázku náhrady nákladů řízení, jakkoli se může účastníků řízení citelně dotýkat, nelze z hlediska kritérií spravedlivého procesu klást na roveň postupu vedoucímu k rozhodnutí ve věci samé. Otázka náhrady nákladů řízení by mohla nabýt ústavněprávní dimenzi toliko v případě, kdy by úvahy soudu vybočily z pravidel upravujících toto řízení v důsledku naprosté libovůle. Krajský soud se k odvolání stěžovatele napadeným rozhodnutím okresního soudu podrobně zabýval a s námitkami stěžovatele se přesvědčivě vypořádal. Ústavní soud není oprávněn zasahovat do nezávislosti rozhodování obecných soudů tím, že je instruuje, jakým způsobem je třeba na řešení dané právní otázky nahlížet. Sjednocování judikatury obecných soudů je především úkolem soudů vyšších stupňů, nikoli úkolem Ústavního soudu.

11. Vyjádření účastníka řízení a vedlejší účastnice řízení Ústavní soud nezasílal stěžovateli k replice zejména z toho důvodu, že ústavní stížnosti bylo zcela vyhověno.

12. Dle § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

13. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas osobou k tomu oprávněnou, splňuje i ostatní zákonem stanovené náležitosti a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel – sám advokát – nemusí být zastoupen podle § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu advokátem. Ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*).

V. Vlastní posouzení

14. Po seznámení se s napadenými rozhodnutími a vyžádaným spisovým materiálem Ústavní soud shledal, že ústavní stížnost je důvodná. Posouzení této věci se odvíjí od nedávného nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 24. 9. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 4/19 (N 163/96 SbNU 88;

302/2019 Sb.) a na něj navazujícího nálezu ze dne 19. 11. 2019 sp. zn. III. ÚS 395/19 (N 192/97 SbNU 83). Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 4/19 plénum Ústavního soudu zrušilo § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve slovech „jehož pobyt není znám“ a v odůvodnění tohoto rozhodnutí Ústavní soud dovodil, že normotvůrcem rozdílně stanovená odměna pro advokáty jako opatrovníky účastníků řízení, jejichž pobyt není znám, je v rozporu se zásadou rovnosti ve spojení s právem získávat prostředky pro životní potřeby prací – vztaženo zejména k ustanoveným zástupcům podle § 30 občanského soudního řádu. Z judikatury Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva, kterou Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19 podrobně rozebíral [srov. například nález ze dne 14. 8. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 14/17 (N 134/90 SbNU 205; 200/2018 Sb.) a nález ze dne 15. 9. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 13/14 (N 164/78 SbNU 451; 297/2015 Sb.) a rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 11. 1983 ve věci *Van der Mussele proti Belgii* (stížnost č. 8919/80) a ze dne 18. 10. 2011 ve věci *Graziani-Weiss proti Rakousku* (stížnost č. 31950/06)], vyplývá, že stát ani advokátům negarantuje právo na zisk a právní úprava, která advokátům ukládá vykonávat určité druhy činností ve veřejném zájmu a za sníženou odměnu hrazenou státem, nebo dokonce bez nároku na odměnu, neodporuje ústavnímu pořádku. Na druhou stranu ani rozdílně stanovená odměna nemůže být založena na svévolných (libovolných) kritériích nebo úvahách. Naopak kritéria, na základě nichž se stanoví odlišné zacházení s obdobnými subjekty v obdobných (nebo dokonce stejných) situacích, musí být alespoň obecně rozumná a objektivizovaná. Taková kritéria však v případě stanovení odměny pro advokáty jako opatrovníky zvolena nebyla. Naopak § 9 odst. 5 advokátního tarifu vychází podle Ústavního soudu z paušalizujícího a ničím nepodloženého předpokladu jednoduchosti a menší finanční náročnosti zastupování účastníků řízení neznámého pobytu opatrovníkem [výslovně bod 38 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19]. To v kontextu východisek nálezu ze dne 13. 9. 2016 sp. zn. I. ÚS 848/16 (N 174/82 SbNU 693) vede k tomu, že advokát odměňovaný na základě zjednodušujícího kritéria je v horším postavení oproti advokátovi, který činnost spojenou s nevyhovujícím způsobem odměňování nevykonává nebo ji vykonával v menším rozsahu. Stanovil-li normotvůrce odlišnou výši odměny pro advokáty jako opatrovníky účastníků řízení, jejichž pobyt není znám, zasáhl tím kontextuálně také do práva na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny. Zde přitom není podstatné, že právní pomoc není poskytována na základě smlouvy, ale na základě rozhodnutí státu (soudu) a že takovým rozhodnutím stát plní svoji povinnost chránit v soudních řízeních práva těch, kteří nemohou svá práva dostatečně hájit sami. Rozhodující je naopak skutečnost, že plnění (respektive splnění) takové povinnosti je v zásadě obsahově ekvivalentní poskytnutí právní pomoci na základě smlouvy a je zásadně ekvivalentní, co se týká kritérií přiměřenosti poskytnutí odměny za takovou činnost.

15. S ohledem na výše uvedené bylo v řízení o ústavní stížnosti vedeném pod sp. zn. III. ÚS 395/19, z něhož řízení o návrhu na zrušení právního předpisu vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 4/19 vzešlo, zrušeno napadené usnesení krajského soudu, kterým byla stěžovatelce přiznána odměna za výkon funkce opatrovníka podle § 9 odst. 5 advokátního tarifu, pro rozpor s principem rovnosti účastníků v řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny ve spojení s právem získávat prostředky pro životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 3 Listiny, a to ať již formou závislé činnosti jako zaměstnaný advokát, nebo jako advokát vykonávající advokacii v obchodní společnosti anebo formou podnikání dle čl. 26 odst. 1 Listiny.

16. V nyní posuzované věci jde o téměř identickou situaci jako ve výše popsaném řízení vedeném pod sp. zn. III. ÚS 395/19. Stěžovateli (advokátovi) byla přiznána odměna za výkon funkce opatrovníka ustanoveného soudem podle § 29 odst. 3 občanského soudního řádu účastníku řízení, jehož pobyt nebyl znám, podle § 9 odst. 5 advokátního tarifu, přičemž uvedené ustanovení advokátního tarifu právě ve slovech „jehož pobyt není znám“ Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19 zrušil a následně nálezem sp. zn. III. ÚS 395/19 zrušil obdobné usnesení krajského soudu pro rozpor s čl. 37 odst. 3 a čl. 26 odst. 3 Listiny.

17. Ústavní soud v této věci neshledal důvod odchýlit se od závěrů vyslovených ve výše citovaném nálezu, pročež nezbývá než na tyto závěry opakovaně odkázat a konstatovat, že napadené usnesení, kterým byla stěžovateli přiznána odměna za výkon funkce opatrovníka osoby neznámého pobytu v občanskoprávním řízení neodůvodněně nižší, představuje nepřijatelný zásah do principu rovnosti účastníků v řízení podle čl. 37 odst. 3 ve spojení s čl. 26 odst. 3 Listiny.

18. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti a zrušil napadené usnesení krajského soudu podle § 82 odst. 1 a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

Č. 6
Nepřípustnost zásahové žaloby proti platebním výměrům vydaným v daňovém řízení
(sp. zn. III. ÚS 2383/19 ze dne 14. ledna 2020)

Právo na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod je zachováno i v případech, je-li proti procesním úkonům správního orgánu, které nemohou dotčenou osobu zasáhnout samostatně, poskytnuta soudní ochrana až v návaznosti na výsledné správní rozhodnutí prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů).

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Josefa Fialy (soudce zpravodaj) a Radovana Suchánka o ústavní stížnosti stěžovatelky obchodní korporace ZCZ, s. r. o., sídlem Počernická 272/96, Praha 10 – Malešice, zastoupené JUDr. Ing. Ondřejem Lichnovským, advokátem, sídlem Palackého 151/10, Prostějov, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. července 2019 č. j. 7 Afs 74/2019-22, za účasti Nejvyššího správního soudu jako účastníka řízení a Finančního úřadu pro Královéhradecký kraj, sídlem Horova 824/17, Hradec Králové, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatelka domáhala zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí s tvrzením, že jím byla porušena její základní práva zaručená ústavním zákonem, zejména pak čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z obsahu spisů vedlejšího účastníka, Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) a Nejvyššího správního soudu, které si Ústavní soud vyžádal, vyplývají následující skutečnosti. Vedlejší účastník zahájil dne 18. 10. 2016 u stěžovatelky daňovou kontrolu. O výsledku kontrolního zjištění ji informoval sdělením ze dne 2. 1. 2018, k němuž stěžovatelka podala dne 21. 2. 2018 své vyjádření. Vedlejší účastník dne 10. 4. 2018 zaslal stěžovatelce sdělení, že hodlá přistoupit k projednání zprávy o daňové kontrole, a navrhl termín jejího projednání na 25. 4. 2018. Stěžovatelka se podáním ze dne 12. 4. 2018 z projednání zprávy omluvila a vyzvala vedlejšího účastníka, aby jí zaslal doplněné kontrolní zjištění, případně jinou písemnost, z níž by vyplývalo, jak se vypořádal s jejím vyjádřením k výsledku kontrolního zjištění. Vedlejší účastník na tuto výzvu reagoval sdělením ze dne 19. 4. 2018, ve kterém navrhl nový termín projednání zprávy o daňové kontrole (10. 5. 2018), stěžovatelkou požadovanou písemnost však nezaslal, neboť vycházel z názoru, že není možné ji seznámit se svým hodnocením jejího vyjádření za situace, kdy na základě daného vyjádření nedošlo ke

změně výsledku kontrolního zjištění. Zástupce stěžovatelky se z jednání omluvil, zároveň znovu požádal o zaslání doplněného kontrolního zjištění. Ústní jednání se nakonec uskutečnilo dne 13. 6. 2018. Vedlejší účastník doplněné kontrolní zjištění stěžovatelce neposkytl, postup stěžovatelky na tomto jednání označil za bezdůvodné odepření podpisu zprávy o daňové kontrole a daňovou kontrolu ukončil. Dne 15. 6. 2018 vydal dodatečné platební výměry na daň z přidané hodnoty za zdaňovací období leden až srpen, listopad a prosinec 2015.

3. Stěžovatelka podala u krajského soudu žalobu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu (dále jen „zásahová žaloba“) podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „s. ř. s.“). Za nezákonný zásah označila postup vedlejšího účastníka při daňové kontrole spočívající v tom, že jí před projednáním zprávy o daňové kontrole odmítl poskytnout „doplněné kontrolní zjištění“. Nemohla se tak seznámit s tím, jak se vedlejší účastník vypořádal s jejím vyjádřením ke kontrolnímu zjištění.

4. Krajský soud rozsudkem ze dne 23. 1. 2019 č. j. 31 Af 29/2018-93 žalobu zamítl s odůvodněním, že se stěžovatelka domáhala předstižného posouzení úkonů vedlejšího účastníka, které samy o sobě nemají povahu nezákonného zásahu podle § 82 s. ř. s., neboť jimi stěžovatelka nebyla přímo zkrácena na svých právech. K tomu by mohlo případně dojít teprve vydáním dodatečných platebních výměrů na daň z přidané hodnoty za zdaňovací období leden až srpen, listopad a prosinec 2015, k němuž by vedlejší účastník přistoupil na základě zjištění učiněných v předmětné daňové kontrole. Proti postupu vedlejšího účastníka se stěžovatelka mohla bránit podáním odvolání proti platebním výměrům (což ostatně učinila, jak uvedla při ústním jednání konaném v této věci). Pokud by Odvolací finanční ředitelství tomuto jejímu odvolání nevyhovělo, bude mít možnost podat proti jeho rozhodnutí žalobu podle § 65 s. ř. s.

5. Proti rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost. Rozsudkem ze dne 9. 7. 2019 č. j. 7 Afs 74/2019-22 Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil (I. výrok), žalobu odmítl (II. výrok) a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení (III. výrok). V odůvodnění uvedl, že stěžovatelka měla zásahovou žalobu podat ve lhůtě dvou měsíců ode dne, kdy se o zásahu dozvěděla, tj. ode dne, kdy se dozvěděla, že jí vedlejší účastník odmítl poskytnout svoji reakci na její vyjádření k výsledku kontrolního zjištění. Ze správního spisu přitom Nejvyšší správní soud zjistil, že o uvedené skutečnosti se stěžovatelka dozvěděla již dne 19. 4. 2018, kdy bylo jejímu tehdejšímu zmocněnci do datové schránky doručeno podání ze dne 19. 4. 2018 č. j. 863046/18/2712-60562-603330, nazvané „sdělení daňovému subjektu v rámci daňové kontroly“. Zde vedlejší účastník stěžovatelku informoval, že jí neposkytne svoje vypořádání jejího vyjádření k výsledku kontrolního zjištění, a nevyhoví tak její žádosti ze dne 12. 4. 2018. Dvouměsíční lhůta stanovená v § 84 odst. 1 s. ř. s. pro podání zásahové žaloby tak počala běžet dne 19. 4. 2018 a uplynula dne 19. 6. 2018. Zásahovou žalobu podala stěžovatelka dne 27. 6. 2018, tedy po zákonem stanovené lhůtě, a bylo proto namístě, aby ji krajský soud odmítl pro opožděnost dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 věty první za středníkem s. ř. s. současně se zrušením napadeného rozsudku zásahovou žalobu sám odmítl. Přitom poznamenal, že ve věci byly již vydány platební výměry, které může stěžovatelka napadnout odvoláním, v němž může brojit i proti případným pochybením vedlejšího účastníka. Rozhodnutí o odvolání pak lze podrobit soudnímu přezkumu žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s., kde lze znovu uplatnit i námitky poukazující na procesní pochybení orgánů veřejné správy.

II. Argumentace stěžovatelky

6. Stěžovatelka v ústavní stížnosti uvedla, že k doručení stěžejní písemnosti určující počátek lhůty pro podání žaloby došlo dne 29. 4. 2018, nikoli dne 19. 4. 2018, jak uvedl Nejvyšší správní soud. Lhůta pro podání žaloby měla tedy skončit teprve dnem 29. 6. 2018,

nikoli 19. 6. 2018, jak nesprávně uvádí Nejvyšší správní soud. Závěr o opožděnosti podané žaloby tak nemůže obstát.

III. Vyjádření k ústavní stížnosti a replika stěžovatelky

7. Ústavní stížnost byla dle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zaslána k vyjádření Nejvyššímu správnímu soudu a vedlejšímu účastníkovi řízení. Společně s žádostí o vyjádření Ústavní soud Nejvyššímu správnímu soudu zaslal i kopii doručenky k písemnosti nazvané „sdělení daňovému subjektu v rámci daňové kontroly“ ze dne 19. 4. 2018, již si vyžádal od vedlejšího účastníka. Z údajů v doručence vyplývá, že písemnost byla doručena dne 29. 4. 2018, a nikoli dne 19. 4. 2018, jak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku napadeném ústavní stížností.

8. Vedlejší účastník se k ústavní stížnosti nevyjádřil.

9. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření uvedl, že si z opětovně vyžádaného správního spisu ověřil, že k písemnosti nazvané „sdělení daňovému subjektu v rámci daňové kontroly“ byl připojen jediný doklad týkající se jejího doručování, a sice dokument z portálu datových schránek označený jako „odeslaná zpráva – detail zprávy“, kde je jako jediný údaj týkající se doručování předmětné listiny uvedeno 19. 4. 2018. Z tohoto data při zpracování napadeného rozsudku vycházel, neboť v poskytnutém spisu nebyla obsažena žádná další listina týkající se doručování předmětné písemnosti. Nebyla zde založena doručenka se všemi údaji o doručení (tj. i údajem o doručení fikcí dne 29. 4. 2018), kterou vedlejší účastník poskytl až Ústavnímu soudu. Uvedené způsobilo, že za datum doručení písemnosti vedlejšího účastníka označil v napadeném rozsudku den 19. 4. 2018. Nejvyšší správní soud nicméně uvedl, že přesto nesdílí názor stěžovatelky, že by došlo k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny odepřením soudního přezkumu předmětné zásahové žaloby. Stěžovatelka v zásahové žalobě namítala, že ji vedlejší účastník neseznámil s tím, jak se vypořádal s jejím vyjádřením k výsledku kontrolního zjištění. O skutečnosti, že vedlejší účastník zpracoval vyjádření stěžovatelky k výsledku kontrolního zjištění rovnou do zprávy o daňové kontrole, kterou chce se stěžovatelkou projednat, se stěžovatelka dozvěděla též z jiné písemnosti vedlejšího účastníka, která jí byla (podle údajů uvedených ve správním spisu) doručena nejpozději dne 20. 4. 2018. Žalobu je tudíž podle názoru Nejvyššího správního soudu nadále nutno považovat za opožděně podanou.

10. Pro případ, že by měl Ústavní soud jiný názor na včasnost podané žaloby, Nejvyšší správní soud upozornil na skutečnost, že v napadeném rozsudku poukázal na další důvody, pro které odmítnutí věcného přezkumu zásahové žaloby nevede k *denegationi iustitiae*. Stěžovatelka totiž může vydané platební výměry napadnout odvoláním, ve kterém může brojit i proti případným procesním pochybením vedlejšího účastníka. Rozhodnutí o odvolání pak může účastník odvolacího řízení při splnění zákonných podmínek napadnout žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., ve které lze rovněž uplatnit i námitky poukazující na procesní pochybení orgánů finanční správy. Uvedené potvrzuje i konstantní judikatura, z níž vycházel Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku a ze které vyplývá, že pomocí zásahové žaloby nemá docházet k duplicitnímu přezkoumávání stejného postupu správních orgánů, nýbrž zásahová žaloba má cílit na poskytnutí ochrany v těch situacích, na které nedopadá ochrana v jiných řízeních (zejména v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu). Nejvyšší správní soud ve vyjádření zmínil řadu svých rozhodnutí, podle kterých ukončení daňové kontroly nemůže být nezákonným zásahem a podle kterých lze odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zásahovou žalobu brojící proti ukončení daňové kontroly, jejímž smyslem je docílit toliko předstižného posouzení zákonnosti jednotlivých procesních úkonů správce daně, jež samy o sobě nemají povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., ale jejichž zákonnost může mít význam při posuzování zákonnosti dodatečného platebního výměru. Závěrem Nejvyšší správní soud poukázal na rozhodnutí Ústavního soudu aprobující judikaturu

Nejvyššího správního soudu, podle které užití jiného důvodu k jinak správnému odmítnutí žaloby nemůže být důvodem pro zrušení rozhodnutí soudu prvního stupně v řízení o kasační stížnosti, neboť výsledek řízení po případném vrácení věci k řízení před soudem prvního stupně by byl co do praktického efektu pro účastníka týž.

11. Vyjádření Nejvyššího správního soudu zaslal Ústavní soud stěžovatelce na vědomí a k případné replice. Stěžovatelka trvá na tom, že postupem Nejvyššího správního soudu byla zbavena svého práva na soudní ochranu. Je jí kladena k tíži skutečnost, že vedlejší účastník založil do správního spisu nesprávnou listinu o doručení písemnosti („sdělení daňovému subjektu v rámci daňové kontroly"). Teprve tuto písemnost ze dne 19. 4. 2018 považuje za stěžejní listinu, z níž seznala, že se správce daně dopustil nezákonného zásahu. Právě od data jejího doručení odvodila lhůtu pro podání zásahové žaloby. Nelze dospět k jinému závěru, než že žaloba byla podána včas. Stěžovatelka se rovněž ohradila vůči závěru Nejvyššího správního soudu, dle kterého lze nezákonnost zásahu namítat až v rámci řízení o věci samé. Daňová kontrola totiž nemusí vždy nutně skončit meritorním rozhodnutím a v těchto případech by byl vyloučen jakýkoli přezkum nezákonných zásahů. I v dané věci Odvolací finanční ředitelství nakonec prvostupňové rozhodnutí zrušilo v odvolacím řízení, neboť naznalo, že se stěžovatelka podvodu na dani z přidané hodnoty neúčastnila. Závěr Nejvyššího správního soudu, že daňový subjekt musí případný nezákonný zásah v rámci daňové kontroly strpět a teprve po jeho ukončení se proti němu bránit v odvolacím řízení, dle stěžovatelky zbavuje daňové subjekty efektivní ochrany před všemi zásahy, které by neměly za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

12. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla včas podána oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je zastoupena v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva. Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*).

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

13. Svou zásahovou žalobou doručenou krajskému soudu dne 27. 6. 2018 se stěžovatelka domáhala, aby soud určil, že nezákonným zásahem byl postup vedlejšího účastníka, který ji odmítl před projednáním zprávy o daňové kontrole seznámit s tím, jak se vypořádal s jejím vyjádřením ze dne 21. 2. 2018 ke kontrolnímu zjištění. Dne 11. 1. 2019 stěžovatelka krajskému soudu doručila své podání, v němž hodlala zpřesnit petit své žaloby tak, že se domáhá, aby soud určil, že nezákonným zásahem byl postup vedlejšího účastníka, který ji odmítl před projednáním zprávy o daňové kontrole seznámit s tím, jak se vypořádal s jejím vyjádřením ze dne 21. 2. 2018 ke kontrolnímu zjištění, a přímo jí tím znemožnil projednat zprávu o daňové kontrole.

14. V napadeném rozsudku Nejvyššího správního soudu lze identifikovat dva argumentační okruhy:

1) hodnocení o opožděném podání zásahové žaloby ke krajskému soudu (tento argumentační okruh tvoří převažující část odůvodnění) a

2) hodnocení, že námitky proti tvrzenému procesnímu pochybení při daňové kontrole může stěžovatelka uplatnit v odvolání proti platebním výměrům, které byly v její věci vydány, a následně při splnění zákonných podmínek v žalobě proti rozhodnutí o odvolání podané dle § 65 a násl. s. ř. s. (tento argumentační okruh je stručný a je obsažen v jediném odstavci odůvodnění).

15. Každý z těchto argumentačních okruhů je vhodné v řízení o ústavní stížnosti posoudit pro jejich rozdílnou povahu odděleně. Prvnímu argumentačnímu okruhu je věnována část V. A. a druhému část V. B. nálezu.

V. A. K hodnocení Nejvyššího správního soudu o opožděnosti podané žaloby

16. Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že zásahová žaloba byla podána opožděně. Dle § 84 odst. 1 s. ř. s. musí být zásahová žaloba podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k zásahu došlo. Dle Nejvyššího správního soudu se stěžovatelka dne 19. 4. 2018 prostřednictvím písemnosti vydané téhož dne pod č. j. 863046/18/2712-60562-603330 (nazvané „sdělení daňovému subjektu v rámci daňové kontroly“) dozvěděla o tom, že jí vedlejší účastník nehodlá poskytnout svoji reakci na její vyjádření k výsledku kontrolního zjištění. Nejvyšší správní soud pak uvedl, že dvouměsíční lhůta počala běžet dne 19. 4. 2018 a uplynula dne 19. 6. 2018, přičemž zásahovou žalobu stěžovatelka podala až 27. 6. 2018.

17. Ústavní soud považuje údaj v napadeném rozsudku o tom, že lhůta počala běžet dne 19. 4. 2018, za zjevnou chybu v psaní ve smyslu § 54 odst. 4 s. ř. s. S ohledem na ostatní údaje je zjevné, že Nejvyšší správní soud mínil, že lhůta počala běžet dne 20. 4. 2018. Dne 19. 4. 2018 se dle jeho názoru stěžovatelka dozvěděla, že jí vedlejší účastník požadovanou informaci neposkytne, což představovalo skutečnost určující počátek lhůty. Dle § 40 odst. 1 s. ř. s. pak lhůta počíná běžet počátkem dne následujícího poté, kdy došlo ke skutečnosti určující její počátek. Měla-li se okolnost rozhodná pro určení počátku lhůty odehrát dne 19. 4. 2018, první den lhůty by byl následující den, tj. 20. 4. 2018. Ostatně Nejvyšší správní soud opakovaně zdůrazňuje, že při počítání lhůt je nutno rozlišovat den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek běhu lhůty, a následující den, od kdy počíná lhůta běžet (srov. např. usnesení ze dne 8. 8. 2005 č. j. 8 Azs 80/2005-77; usnesení ze dne 25. 10. 2005 č. j. 5 As 56/2005-112; rozsudek ze dne 29. 9. 2010 č. j. 3 Ads 67/2010-36; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou veřejně dostupná z http://www.nssoud.cz). Zmíněná zjevná chyba v psaní neměla v řízení o ústavní stížnosti význam.

18. Závažnější je naopak to, že nemůže obstát skutkový závěr Nejvyššího správního soudu o tom, že k doručení sdělení vedlejšího účastníka ze dne 19. 4. 2018 č. j. 863046/18/2712--60562-603330 (jako skutečnosti určující počátek lhůty), mělo dojít dne 19. 4. 2018.

19. Z kopie příslušné doručenky předložené Ústavnímu soudu vedlejším účastníkem je zřejmé, že zmíněná písemnost byla do datové schránky stěžovatelčina zmocněnce dodána dne 19. 4. 2018. K jejímu doručení však došlo až fikcí desátým dnem od dodání datové zprávy do datové schránky, aniž se přihlásila osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu. K doručení tedy došlo dne 29. 4. 2018. Odvíjelo-li by se určení počátku lhůty od doručení zmíněného sdělení, pak by první den běhu dvouměsíční lhůty pro podání zásahové žaloby připadl na den 30. 4. 2018, konec lhůty na den 29. 6. 2018. Závěr o opožděnosti žaloby podané dne 27. 6. 2018 je tedy v rozporu se zjištěným skutkovým stavem. Ústavní soud tak konstatuje, že hodnocení Nejvyššího správního soudu k opožděnosti žaloby uvedené v napadeném rozsudku neobstálo.

20. Ve vyjádření k ústavní stížnosti Nejvyšší správní soud poznamenal, že ve správním spise, který mu vedlejší účastník poskytl, byl k doručování předmětné písemnosti jediný údaj, a to 19. 4. 2018. Nebyla v něm založena doručenka se všemi údaji, kterou vedlejší účastník zaslal až Ústavnímu soudu. Jakkoli lze pochopit rozhořčení Nejvyššího správního soudu nad tím, že mu vedlejší účastník neposkytl úplný spisový materiál, nejde o skutečnost, která by ve správním soudnictví mohla jít k tíži stěžovatelky.

21. Ve svém vyjádření Nejvyšší správní soud dále nově poukázal na zcela jinou skutečnost, která měla určit běh lhůty k podání zásahové žaloby, a to doručení odlišné písemnosti ze dne 10. 4. 2018 č. j. 716712/18/2712-60562-603330, k jejímuž doručení došlo,

jak uvedla stěžovatelka, dne 10. 4. 2018. Touto písemností byla dle Nejvyššího správního soudu stěžovatelce předána informace, že vedlejší účastník zpracoval její vyjádření k výsledku kontrolního zjištění rovnou do zprávy o daňové kontrole, kterou s ní chce projednat. Jak Ústavní soud setrvale judikuje, odůvodnění napadeného rozhodnutí nelze doplňovat až ve vyjádření k ústavní stížnosti, neboť napadené rozhodnutí bude vždy v praxi vykládáno a používáno s tou argumentací, která je v odůvodnění rozhodnutí obsažena [např. nález ze dne 2. 10. 2018 sp. zn. I. ÚS 281/18 (N 162/91 SbNU 25), bod 52; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z http://nalus.usoud.cz]. Nelze proto ve vyjádření k ústavní stížnosti předkládat novou argumentaci, která není v napadeném rozhodnutí obsažena. Na nový směr argumentace uvedený až ve vyjádření Nejvyššího správního soudu k ústavní stížnosti proto Ústavní soud nebral zřetel.

V. B. Zásahová žaloba jako prostředek obrany proti jednotlivým procesním úkonům

22. Jak bylo výše uvedeno, vedle závěru o opožděnosti zásahové žaloby, který v řízení o ústavní stížnosti neobstál, Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku zmínil i další hodnocení. V bodě 19 napadeného rozsudku uvedl, že v dané věci byly již vydány platební výměry, které stěžovatelka mohla napadnout odvoláním, kde se může bránit i proti případným procesním pochybením. Dodal, že proti rozhodnutí o odvolání se může účastník bránit při splnění zákonných podmínek žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s., v níž lze opět uplatnit námitky poukazující na procesní pochybení správního orgánu.

V. B. 1. Dodržení požadavků na kvalitu odůvodnění

23. Ústavní soud konstatuje, že uvedené hodnocení Nejvyššího správního soudu navazuje na hodnocení krajského soudu, které bylo v řízení o kasační stížnosti přezkoumáváno. Krajský soud zde podrobně popsal, že zásahová žaloba plní vůči ostatním žalobním (návrhovým) typům ve správním soudnictví subsidiární úlohu a uplatní se jen tehdy, když žalobce (navrhovatel) nemůže užít jiného žalobního (návrhového) typu. Objasnil, že prostřednictvím zásahové žaloby nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a které samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení. Z rozhodnutí krajského soudu je patrné, že z pohledu poskytování soudní ochrany před správními soudy se liší mezi procesními úkony, které samy o sobě představují zásah do práv dotčené osoby, a procesními úkony, které se mohou účastníka řízení dotknout až prostřednictvím výsledného správního rozhodnutí (body 15 a 16 odůvodnění rozsudku krajského soudu). Žalovaný procesní úkon vedlejšího účastníka dle krajského soudu nemohl stěžovatelku na právech zkrátit přímo, ale jen prostřednictvím rozhodnutí o doměření daně (bod 18 odůvodnění rozsudku krajského soudu). Pro nezpůsobilost zkrátit ji na právech přímo, ale až prostřednictvím rozhodnutí vyhodnotil, že soudní ochrana se poskytuje žalobou proti správnímu rozhodnutí (§ 65 a násl. s. ř. s.) v případě, že ani v odvolacím řízení před správním orgánem stěžovatelka neuspěje. Dále krajský soud uvedl, že ani u daňové kontroly nelze zásahovou žalobou dosáhnout „předstižného“ posouzení procesních úkonů správce daně, které samy o sobě nemají povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., ale jejichž posouzení může mít význam v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) při přezkumu případného rozhodnutí, jímž by na základě zjištění z daňové kontroly byla stanovena daň.

24. Samotná argumentace Nejvyššího správního soudu v bodě 19 jeho rozsudku je natolik stručná a nerozvitá, že byla-li by posuzována zcela izolovaně, nedostála by požadavkům na řádné odůvodnění soudního rozhodnutí, které vyplývají z čl. 36 odst. 1 Listiny. Smyslem odůvodnění je především seznámení účastníků řízení s úvahami, na nichž soud založil své rozhodnutí [nález ze dne 15. 8. 2018 sp. zn. I. ÚS 3755/17 (N 135/90 SbNU 227), bod 21]. Zmíněnou argumentaci Nejvyššího správního soudu však není namístě hodnotit zcela

izolovaně, neboť navazuje na hodnocení krajského soudu, které je velmi podrobné. V bodě 19 napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, který odpovídá výslednému hodnocení krajského soudu, tj. závěr, že proti žalovanému procesnímu úkonu vedlejšího účastníka se lze bránit až společně s konečným správním rozhodnutím žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) při splnění zákonných podmínek. Na rozsudky krajského soudu a Nejvyššího správního soudu lze tak nahlížet jako na celek, který ústavním požadavkům na kvalitu odůvodnění dostál. Nejvyšší správní soud se přitom mohl v posuzované věci omezit na pouhé konstatování závěru, který odpovídá výsledku hodnocení krajského soudu, aniž by porušil čl. 36 odst. 1 Listiny. Umožnila to totiž povaha stěžovatelkou uplatněných námitek v kasační stížnosti.

25. V kasační stížnosti stěžovatelka jednak uvedla, proč se domnívá, že vedlejší účastník jí měl požadované vyjádření poskytnout, resp. proč je přesvědčena, že postupoval nezákonně, když tak neučinil. K tomu Ústavní soud poznamenává, že zákonnost či nezákonnost postupu vedlejšího účastníka krajský soud vůbec nehodnotil a vysvětlil, proč to nebylo v řízení o zásahové žalobě možné. Kasační námitky k nezákonnosti postupu vedlejšího účastníka tak nesměřovaly proti hodnocení krajského soudu.

26. V kasační stížnosti bylo jednak zmíněno, že žalovaný postup vedlejšího účastníka neměl přímý vliv na správnost doměřené daně a v odvolacím řízení před nadřízeným správcem daně stěžovatelka nevidí prostor pro nápravu tohoto postupu vedlejšího účastníka, proto se zásahovou žalobou domáhala prohlášení nezákonnosti zásahu. Ústavní soud opakuje, že krajský soud spojoval nutnost poskytnutí samostatné soudní ochrany zásahovou žalobou proti procesnímu postupu vedlejšího účastníka se způsobilostí daného postupu samostatně a nezprostředkovaně zasáhnout do práv stěžovatelky. Srozumitelným způsobem tak navázal požadavek na poskytnutí soudní ochrany (nápravy) až na schopnost způsobit zásah do práv. V právě rekapitulované části argumentace z kasační stížnosti stěžovatelka nijak nedovozovala schopnost žalovaného postupu vedlejšího účastníka takový samostatný a nezprostředkovaný zásah do práv způsobit. Nejvyšší správní soud tak nemusel blíže rozebírat, proč předmětný procesní postup nebyl schopen samostatně zasáhnout práva. V řízení o odvolání proti platebním výměrům či případně v řízení o žalobě proti rozhodnutí o odvolání krajský soud nespatřoval prostředek obrany proti samotnému žalovanému procesnímu postupu vedlejšího účastníka. Odvolací řízení a řízení o žalobě proti rozhodnutí pojímal jako prostředek ochrany před platebními výměry či rozhodnutím o odvolání pro případ, že by se v jejich výroku zprostředkovaně projevil žalovaný procesní postup, který dle jeho závěru však nebyl sám o sobě (nezprostředkovaně) schopný zasáhnout stěžovatelčina práva. Ústavní soud vyhodnotil, že při popsaném hodnocení krajského soudu nemusel Nejvyšší správní soud výslovně reagovat na zmínku v kasační stížnosti, dle níž stěžovatelka v odvolacím řízení nevidí prostor pro nápravu samotného procesního postupu vedlejšího účastníka, a proto podala zásahovou žalobu.

27. Lze připomenout, že nezbytný rozsah odůvodnění soudního rozhodnutí se 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 ve věci *Van de Hurk proti Nizozemí* ze dne 19. 4. 1994 č. 16034/90, § 61, a ve věci *Ruiz Torija proti Španělsku* č. 18390/91 ze dne 9. 12. 1994, § 29]. To neznamená, že součástí odůvodnění musí být výslovné vypořádání se s každým tvrzením či námitkou účastníků řízení [nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2018 sp. zn. I. ÚS 4093/17 (N 63/88 SbNU 865), bod 22]. Z výše naznačených důvodů těmto požadavkům dostály úvahy Nejvyššího správního soudu v bodě 19 odůvodnění jeho rozsudku.

28. Poznamenat lze, že ve vyjádření k ústavní stížnosti se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval objasněním, proč ve stěžovatelčině případě přicházela v úvahu soudní ochrana nikoli prostřednictvím zásahové žaloby (§ 82 a násl. s. ř. s.), nýbrž prostřednictvím

žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.), projevil-li by se stěžovatelkou žalovaný postup ve správním rozhodnutí. Vyjádření Nejvyššího správního soudu je podrobnější než jeho samotný rozsudek. Nejde však o situaci, kdy by šlo o nepřípustné doplnění napadeného rozsudku až ve vyjádření o argumenty, na kterých samotný rozsudek nestál. Jak bylo výše uvedeno, argumentaci o žalobních typech v rozsudku Nejvyššího správního soudu je nutno vnímat v souvislosti s odůvodněním krajského soudu, které Nejvyšší správní soud v bodě 19 svého rozsudku aproboval. Ve svém vyjádření k ústavní stížnosti pak Nejvyšší správní soud zopakoval myšlenky, které zazněly již v rozsudku krajského soudu, nešlo tedy o dodatečné uvádění zcela nové argumentace.

V. B. 2. Právo na soudní ochranu

29. Stěžovatelka namítla, že v důsledku závěru Nejvyššího správního soudu by byla zbavena soudní ochrany před nezákonnými zásahy orgánu veřejné správy, které by ve svém důsledku neměly za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Svou zásahovou žalobou se bránila proti procesnímu postupu vedlejšího účastníka při daňové kontrole. Stěžovatelka poukázala na to, že daňová kontrola nemusí vždy skončit meritorním rozhodnutím. Tím, že ji Nejvyšší správní soud odkázal na soudní ochranu prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí (§ 65 a násl. s. ř. s.) směřující proti rozhodnutí o odvolání proti platebním výměrům, jí tak dle jejího názoru zbavil soudní ochrany.

30. Ústavní soud konstatuje, že v podané zásahové žalobě stěžovatelka tvrdila, že měla právo na to, aby ji v rámci daňové kontroly vedlejší účastník před projednáním zprávy o daňové kontrole seznámil s tím, jak se vypořádal s jejím vyjádřením ke kontrolnímu zjištění. V podstatě tak stěžovatelka v žalobě tvrdila, že měla v průběhu daňové kontroly určité procesní právo, které bylo dle jejího názoru porušeno. Správní soudy se ve svých rozhodnutích nezabývaly tím, zda takové procesní právo stěžovatelka má anebo nemá, případně tím, zda bylo porušeno. Shledaly totiž, že k ochraně před žalovaným procesním úkonem nemůže sloužit zásahová žaloba (§ 82 a násl. s. ř. s.). V posuzované věci tak nemá pro Ústavní soud význam zabývat se tím, zda stěžovatelce jí tvrzené procesní právo svědčilo, či nikoli (dle Odvolacího finančního ředitelství jí takové procesní právo nesvědčilo, jak uvedlo v bodě 70 odůvodnění rozhodnutí o odvolání proti platebním výměrům). Rozhodné naopak je, zda nedošlo k porušení stěžovatelčiných ústavně zaručených práv či svobod tím, že Nejvyšší správní soud aproboval závěr krajského soudu, že stěžovatelčino tvrzení o existenci a porušení procesního práva nelze hodnotit v řízení o zásahové žalobě.

31. Nutno zdůraznit, že procesní práva nemají význam sama o sobě a neexistují samoúčelně (usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 2435/13, bod 12 odůvodnění). V nejobecnější rovině je účelem procesních pravidel úprava postupu, jehož cílem je dosažení vzniku, změny či zániku hmotných práv a povinností dotčených osob. Již v samotném účelu existence procesních pravidel je patrné jejich úzké sepětí s utvářením, změnou či zánikem hmotných práv či povinností. Pro většinu procesních práv platí, že jejich sepětí s výsledným rozhodnutím je takové, že porušení těchto procesních práv se může projevit právě v podobě výsledného rozhodnutí. Jako příklad lze uvést oprávnění účastníka správního řízení dle § 36 odst. 3 věty první zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“), dle něhož musí účastník dostat možnost před vydáním rozhodnutí ve věci vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, ledaže jde o účastníka, jehož žádosti se plně vyhovuje, nebo účastníka, který se vzdal práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Případné porušení tohoto práva dle § 36 odst. 3 správního řádu není schopné vně samotného řízení účastníka řízení zasáhnout jinak než prostřednictvím podoby výsledného správního rozhodnutí. Vedle toho lze však nalézt určitá procesní práva, jejichž případné porušení se neprojeví nutně v podobě výsledného rozhodnutí a účastníka se může dotknout jinak než

prostřednictvím takového rozhodnutí. Jako příklad lze uvést porušení základního práva dle čl. 38 odst. 2 Listiny na projednání věci soudem bez zbytečných průtahů.

32. Na naznačené rozlišení navazuje hodnocení, že z předpisů ústavního pořádku nelze dovodit právo na to, bránit se před soudem samostatně proti takovým procesním úkonům správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání správního rozhodnutí a které se mohou relevantně dotknout účastníka řízení až v souvislosti s vydaným rozhodnutím, nikoli samy o sobě. Právo na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny) nelze vykládat tak, že by pokrývalo veškerá porušení kogentních procesních ustanovení v objektivní poloze. V případě subjektivního práva na soudní ochranu je třeba vždy zkoumat, jak případné porušení procesních předpisů zkrátilo jednotlivce v tom, aby pro sebe přivodil příznivější rozhodnutí ve věci [nález ze dne 19. 4. 2016 sp. zn. III. ÚS 3317/15 (N 70/81 SbNU 243), bod 17; nález ze dne 28. 2. 2017 sp. zn. III. ÚS 1020/16 (N 37/84 SbNU 427), bod 19]. U těch procesních úkonů správního orgánu, jejichž účinek se může (mimo samotný průběh řízení) ve sféře účastníka projevit jen v souvislosti s výsledným rozhodnutím, není porušením žádných základních práv či svobod, přezkoumá-li správní soud zákonnost těchto procesních úkonů až při případném soudním přezkumu výsledného správního rozhodnutí. Jde-li v případě výsledného správního rozhodnutí o rozhodnutí týkající se základních práv a svobod podle Listiny, je na soudní přezkum takového rozhodnutí ústavně chráněné právo dle čl. 36 odst. 2 Listiny. Jen při znalosti výsledného rozhodnutí je totiž možno hodnotit, zda případné porušení procesních pravidel mělo způsobilost ovlivnit výsledné správní rozhodnutí. Z uvedeného rovněž vyplývá, že je-li vydáno správní rozhodnutí, které pro účastníka představuje nejpříznivější možný výsledek řízení, není nezbytné vůbec poskytovat soudní ochranu proti případným tvrzeným nezákonnostem u jednotlivých procesních úkonů, které vydání rozhodnutí předcházely a které se účastníka nemohly (mimo samotné řízení) dotknout jinak než prostřednictvím výsledného rozhodnutí. V daném ohledu se projevuje skutečnost, že procesní práva neexistují samoúčelně. Poskytnutí takové soudní ochrany by bylo zcela nadbytečné, neboť by pro ochranu hmotných práv účastníka nemělo žádný význam.

33. U těch procesních úkonů či opomenutí správního orgánu, jejichž důsledek se neprojeví nutně v podobě výsledného rozhodnutí, ale které jsou způsobilé účastníka zasáhnout samy i jinak než prostřednictvím takového rozhodnutí, je z ústavního hlediska nutné vyhodnotit, zda popsané procesní úkony či opomenutí správního orgánu zasahují do základních práv a svobod. Dle čl. 4 Ústavy jsou totiž základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. Zasahují-li základní práva či svobody, je povinností zákonodárce přijmout takovou zákonnou úpravu, která umožňuje efektivní soudní ochranu proti nim, jíž je možné domoci se i v případě, bylo-li nakonec vydáno správní rozhodnutí, které pro účastníka představuje nejpříznivější možný výsledek řízení.

34. S výše uvedenými ústavními východisky je slučitelná judikatura Nejvyššího správního soudu, která stanoví kritéria pro rozlišení mezi procesními úkony či opomenutími správního orgánu ve správním řízení, proti nimž se lze před správním soudem bránit samostatně, a procesními úkony či opomenutími, proti nimž se lze bránit až společně s konečným správním rozhodnutím. Samostatná soudní ochrana připadá v úvahu prostřednictvím zásahové žaloby (§ 82 a násl. s. ř. s.), nejde-li o nečinnost při vydání správního rozhodnutí ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., proti níž se poskytuje ochrana žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. U ochrany poskytované až společně s konečným správním rozhodnutím jde o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.). Dle judikatury Nejvyššího správního soudu nelze prostřednictvím zásahové žaloby podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení [rozsudek ze dne 31. 7. 2006 č. j. 8 Aps 2/2006-95 či usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016 č. j. 1 Afs 183/2014-55 (č. 3566/2017 Sb. NSS), bod 42 odůvodnění]. Takové procesní úkony je možno

podrobit soudnímu přezkumu jen společně se správním rozhodnutím, jemuž předcházely, a to na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Je tak zřejmé, že Nejvyšší správní soud ve své judikatuře reflektuje, že vedle procesních úkonů správního orgánu učiněných v řízení, které se mohou účastníka dotknout jen prostřednictvím výsledného správního rozhodnutí, přicházejí v úvahu i procesní úkony, které samy o sobě představují zásah do práv účastníka řízení. U posledně zmíněné skupiny procesních úkonů pak připouští obranu prostřednictvím zásahové žaloby.

35. V rovině podústavního práva dané hodnocení nachází odraz v judikatuře Nejvyššího správního soudu o subsidiaritě zásahové žaloby, dle níž je zásahová žaloba (§ 82 a násl. s. ř. s.) přípustná tehdy, nepřichází-li v úvahu ochrana prostřednictvím jiných žalobních či návrhových typů ve správním soudnictví (např. žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.). K tomu srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017 č. j. 6 Afs 270/2015-48 (č. 3579/2017 Sb. NSS), bod 52; či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2017 č. j. 9 As 238/2017-89, bod 40 odůvodnění; a ze dne 5. 4. 2018 č. j. 7 Azs 382/2017-34, bod 24. Již v minulosti Ústavní soud zdůraznil, že se necítí být povolán k vymezování hranic mezi jednotlivými žalobními (návrhovými) typy ve správním soudnictví. Daný úkol náleží především správním soudům, jde totiž o velice komplexní otázku výkladu podústavního procesního předpisu sahající do samotného jádra správního soudnictví [nález ze dne 14. 8. 2019 sp. zn. II. ÚS 2398/18 (N 147/95 SbNU 272), bod 39]. Ústavní soud je však povolán dbát nad zachováním ústavně zaručených práv, mezi něž patří i právo podle čl. 36 odst. 1 Listiny, dle něhož se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Podmínky a podrobnosti výkonu práva na soudní a jinou právní ochranu jsou svěřeny zákonu (čl. 36 odst. 4 Listiny). Takový zákon a rovněž jeho výklad nesmí popřít samotnou podstatu daného základního práva (čl. 4 odst. 4 Listiny). Ve vztahu k posuzované problematice Ústavní soud neshledal, že by se důsledky vymezení hranic žalobních typů a závěr, že ve stěžovatelčině případě nebylo možno úspěšně podat zásahovou žalobu, jakkoli vymknuly ústavním mezím. Naopak, i v posuzované věci vnímá [obdobně jako v nálezu ze dne 15. 1. 2019 sp. zn. III. ÚS 2634/18 (N 7/92 SbNU 52), bod 67 odůvodnění], že výklad o subsidiaritě zásahové žaloby vnáší do soudního řádu správního logické a systematické uspořádání jednotlivých žalobních (návrhových) typů.

36. Stěžovatelka se svou zásahovou žalobou bránila proti postupu vedlejšího účastníka, který ji odmítl před projednáním zprávy o daňové kontrole seznámit s tím, jak se vypořádal s jejím vyjádřením ke kontrolnímu zjištění. Ústavní soud konstatuje, že procesní postup, který stěžovatelka ve své žalobě označila za nezákonný zásah, se jí nemohl relevantně dotknout jinak než prostřednictvím případného rozhodnutí, které by vycházelo z obsahu závěrů ve zprávě o daňové kontrole. Postup vedlejšího účastníka, který stěžovatelka označila za nezákonný zásah, nerozlučně souvisí s utvářením obsahu zprávy o daňové kontrole. Žalovaný postup vedlejšího účastníka se přitom omezuje výhradně na utváření obsahu zprávy o daňové kontrole. Samotná neznalost požadovaného vyjádření stěžovatelky proto zůstala omezena jen na proces, který směřoval k vydání správního rozhodnutí, a stěžovatelky se mohla tato neznalost vyjádření dotknout až případně prostřednictvím výsledného správního rozhodnutí, bylo-li by vydáno. Nikde jinde ji totiž relevantně nelimitovala. Z těchto důvodů nespatřuje Ústavní soud žádné porušení stěžovatelčiných ústavně zaručených práv v tom, že Nejvyšší správní soud aproboval závěr krajského soudu, že se proti žalovanému postupu finančního úřadu stěžovatelka nemohla bránit samostatně zásahovou žalobou.

37. Ústavní soud sdílí názor Nejvyššího správního soudu, že u procesních úkonů správního orgánu, které nemohou dotčenou osobu zasáhnout samostatně, ale až v návaznosti na výsledné správní rozhodnutí, je z hlediska zachování práva na soudní ochranu (čl. 36 odst. 2 Listiny) dostatečné, je-li soudní ochrana proti takovým procesním úkonům poskytována až

v návaznosti na výsledné správní rozhodnutí prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.).

38. Stěžovatelka zmínila, že v její věci v návaznosti na zprávu o daňové kontrole vedlejší účastník vydal platební výměry, jimiž jí doměřil daň. Proti platebním výměrům podala odvolání, s nímž byla úspěšná, neboť Odvolací finanční ředitelství napadené platební výměry rozhodnutím ze dne 10. 9. 2019 č. j. 36918/19/5300-21441-711676 zrušilo a řízení zastavilo. Vedlejší účastník odmítl stěžovatelce uznat nárok na odpočet daně z přidané hodnoty z důvodu její účasti na daňovém podvodu, o němž dle jeho názoru stěžovatelka mohla a měla vědět, proto platebními výměry doměřil daň. Odvolací finanční ředitelství se však v rozhodnutí o odvolání s tímto závěrem neztotožnilo a shledalo, že nebylo prokázáno, že by stěžovatelka o daňovém podvodu měla a mohla vědět. Stěžovatelka namítla, že za takové situace pro ni nemá smysl podávat žalobu proti rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství, které jí vyhovělo, a nemůže tak dosáhnout soudního přezkumu postupu vedlejšího účastníka, který ji odmítl seznámit s jeho vypořádáním k vyjádření ke kontrolnímu zjištění. Ústavní soud poznamenává, že Odvolací finanční ředitelství o odvolání rozhodlo až po vydání rozsudků jak krajského soudu, tak Nejvyššího správního soudu, proto se správní soudy nezmiňovaly o výsledku odvolacího řízení, což však není na újmu jejich hodnocení. Ústavní soud nespatřuje žádnou neústavnost ve skutečnosti, že za daného stavu, kdy byla stěžovatelka úspěšná s odvoláním proti platebním výměrům, nemohla vůbec soudnímu přezkumu podrobit zmíněný procesní postup vedlejšího účastníka (neseznámení stěžovatelky s tím, jak se vedlejší účastník vypořádal s jejím vyjádřením ke kontrolnímu zjištění).

39. Jak bylo již v bodě 32 objasněno, u procesních úkonů, které mohou dotčenou osobu zasáhnout až v návaznosti na výsledné rozhodnutí, se případný negativní dopad procesního úkonu na dotčenou osobu může zhmotnit až prostřednictvím výsledného rozhodnutí. Pokud ovšem došlo k tomu, že bylo vydáno konečné rozhodnutí, které představuje pro dotčenou osobu nejpříznivější možný výsledek řízení, nelze vůbec uvažovat o tom, že by takový procesní úkon měl na dotčenou osobu v konečném důsledku relevantní vliv. Za takové situace jej není ani třeba podrobovat samostatné soudní kontrole, byť by případně mohl být nezákonný. Jak bylo již poznamenáno, právo na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny) nelze vykládat tak, že by pokrývalo veškerá porušení procesních ustanovení v objektivní poloze (viz zmíněný nález sp. zn. III. ÚS 3317/15, bod 19 odůvodnění).

VI. Závěr

40. Nejvyšší správní soud svým rozsudkem, který byl napaden ústavní stížností, zrušil rozsudek krajského soudu a žalobu odmítl dle § 110 odst. 1 s. ř. s. Žalobu tak odmítl přímo Nejvyšší správní soud, a to pro opožděnost [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Závěr Nejvyššího správního soudu o opožděnosti žaloby však v řízení o ústavní stížnosti neobstál (k tomu viz část V. A.).

41. Ústavní soud si je vědom toho, že odmítnutí žaloby pro opožděnost způsobem, jakým to učinil Nejvyšší správní soud v ústavní stížností napadeném rozsudku, je neudržitelné. Současně však vyhodnotil, že nejsou dány podmínky pro kasaci tohoto rozsudku. Již na základě důvodů, které jsou patrné z bodu 19 odůvodnění napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu v kombinaci s rozsudkem krajského soudu, je totiž zřejmé, že stěžovatelka se svou zásahovou žalobou nemohla být úspěšná. Důvodem byla skutečnost, že podanou zásahovou žalobou se nebylo možno bránit samostatně proti tomu procesnímu postupu vedlejšího účastníka, proti němuž ji stěžovatelka podala. Jde o hodnocení, které při přezkumu Ústavním soudem obstálo (viz část V. B.).

42. Veden požadavkem racionality a účelnosti rozhodovací činnosti Ústavní soud nehodlá stěžovatelku posunout do dalšího řízení před Nejvyšším správním soudem, u něhož je zřejmé, že by zde neměla žádnou naději na úspěch [srov. nález ze dne 6. 6. 2007 sp. zn. I. ÚS

750/06 (N 93/45 SbNU 335), bod 14 odůvodnění]. Takový postup by totiž v konečném důsledku neměl význam a jen by prodloužil celkovou délku řízení.

43. Z uvedeného důvodu 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. 7
Řádné zastoupení nezletilého před soudem (jízda nezletilého načerno)
(sp. zn. I. ÚS 3131/19 ze dne 14. ledna 2020)

V důsledku postupu okresního soudu, který, ač mu z jeho úřední činnosti muselo být známo, že matka nezletilé zanedbává výchovu dětí svěřených jí do péče, nezkoumal schopnost matky řádně hájit zájmy nezletilé a nezabýval se podmínkami pro ustanovení opatrovníka pro řízení, nebyly zájmy nezletilé v rozporu s čl. 11 odst. 1, čl. 32 odst. 1, čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 3 Úmluvy o právech dítěte řádně hájeny.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj), soudců Tomáše Lichovníka a Davida Uhlíře o ústavní stížnosti A. T., zastoupené JUDr. Kristýnou Dolejšovou Kabelovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Praha 8, Ke Stírce 490/57, proti platebním rozkazům Okresního soudu Plzeň-město č. j. 61 Ro 2822/2005-5 ze dne 15. 11. 2005 a č. j. 61 Ro 2528/2006-5 ze dne 12. 9. 2006, takto:

I. Platebními rozkazy Okresního soudu Plzeň-město č. j. 61 Ro 2822/2005-5 ze dne 15. 11. 2005 a č. j. 61 Ro 2528/2006-5 ze dne 12. 9. 2006 bylo porušeno právo stěžovatelky na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1, právo na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1, právo být přítomen projednání své věci podle čl. 38 odst. 2 a právo na zvláštní ochranu podle čl. 32 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 3 Úmluvy o právech dítěte.

II. Platební rozkazy Okresního soudu Plzeň-město č. j. 61 Ro 2822/2005-5 ze dne 15. 11. 2005 a č. j. 61 Ro 2528/2006-5 ze dne 12. 9. 2006 se zrušují.

Odůvodnění

I

1. Stěžovatelka se s odvoláním na porušení svých základních práv zaručených čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2 a čl. 32 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 1 odst. 2 Ústavy, ve spojení s čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, publikované pod č. 104/1991 Sb., (dále jen „Úmluva“) domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí Okresního soudu Plzeň-město. S ústavní stížností stěžovatelka spojila také návrh na odklad vykonatelnosti napadených rozhodnutí. Návrhu bylo vyhověno usnesením Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2019 a vykonatelnost napadených rozhodnutí byla odložena do doby rozhodnutí o ústavní stížnosti.

2. Z obsahu napadených rozhodnutí a ústavní stížnosti se podává, že dotčené pohledávky vznikly v roce 2005 a 2006, kdy stěžovatelka ve věku 7–8 let sama cestovala prostředkem městské hromadné dopravy v Plzni a na výzvu kontrolního orgánu se nevykázala platným jízdním dokladem. Podle přepravního řádu jí tak v obou případech vznikla povinnost zaplatit cenu jízdného a přirážku. V záhlaví uvedenými platebními rozkazy okresní soud uložil tehdy

nezletilé žalované stěžovatelce, aby zaplatila žalobci pohledávku vždy ve výši 1 006 Kč s příslušenstvím a na náhradě nákladů řízení částku 6 166,50 Kč, nebo aby podala proti platebnímu rozkazu do 15 dnů od jeho doručení odpor. Platební rozkazy byly doručeny matce nezletilé, odpor nebyl (v obou případech) podán, a platební rozkazy tak nabyly právní moci (č. j. 61 Ro 2822/2005-5 dne 20. 12. 2005 a č. j. 61 Ro 2528/2006 dne 8. 11. 2006).

3. Z obsahu spisu Okresního soudu Plzeň-město sp. zn. 99 P 409/2005 vyplynulo, že stěžovatelka a její čtyři sourozenci byli rozsudkem okresního soudu z května 2005 svěřeni do výchovy matky a otci byla stanovena povinnost přispívat na jejich výživu. V červnu 2005 okresní soud stanovil nad výchovou nezletilých dohled, v květnu 2008 vydal předběžné opatření, na jehož základě byla stěžovatelka a její tři nezletilí sourozenci předáni do péče dětského diagnostického ústavu, rozsudkem téhož soudu z července 2008 u nich byla nařízena ústavní výchova.

II

4. K otázce přijatelnosti a přípustnosti ústavní stížnosti stěžovatelka uvedla, že i rozhodnutí v bagatelní věci je způsobilé zasáhnout do ústavně zaručených práv, v jejím případě zejména proto, že souvisí s otázkou zastupování nezletilého v soudním řízení zákonným zástupcem v situaci, kdy mezi jejich zájmy může existovat rozpor. S odkazem na nálezy Ústavního soudu rozvedla, proč odpor či žaloba pro zmatečnost nepředstavují v jejím případě efektivní prostředky nápravy pro odstranění namítaných pochybení a zásahů do jejích ústavně zaručených práv. O existenci dluhu se dozvěděla dne 1. 8. 2019 nahlédnutím do spisů okresního soudu poté, co zjistila, že je proti ní vedena exekuce.

5. Ve věci samé stěžovatelka argumentovala tvrzením, že jí v předmětném soudním řízení nebyla poskytnuta řádná ochrana, neboť nebyla plně procesně způsobilá a matka jako její zákonný zástupce, které byly doručeny platební rozkazy, ji zastupovala jen formálně a zájmy své nezletilé dcery nikterak nehájila. Stěžovatelka je rovněž přesvědčena, že její zájmy a zájmy matky byly ve střetu, neboť rodiče jí nedávali peníze na jízdné a tím dopustili, aby jí vznikl dluh, kterému ani následně nedokázali zabránit. Vzhledem k velmi nízkému věku stěžovatelky se soud neměl spokojit s doručením zákonnému zástupci a s ohledem na ochranu dítěte měl přistoupit k ustanovení opatrovníka.

6. Tvrzené porušení Úmluvy a práva na zvláštní ochranu zaručenou dětem podle čl. 32 odst. 1 Listiny stěžovatelka odůvodnila poukazem na finanční odpovědnost rodičů za dítě s tím, že nelze zatížit nezletilého, který nemá vlastní majetek, dluhem a jeho nezaplacení v důsledku nedostatečné péče ze strany rodičů přikládat k jeho tíži.

7. Stěžovatelka dále poukázala i na neúměrně vysokou výši náhrady nákladů řízení. Žalobce vymáhal pohledávku tzv. formulářovou žalobou, přičemž se nechal zastoupit advokátem, čímž dluh stěžovatelky několikanásobně narostl. Vynaložené náklady na zastoupení advokátem však podle stěžovatelky nelze v dané situaci považovat za potřebné k účelnému uplatňování a bránění práva ve smyslu § 142 odst. 1 o. s. ř.

8. Vzhledem k tomu, že obsah ústavní stížnosti, napadeného rozhodnutí, jakož i průběh řízení před civilními soudy jsou účastníkům, vedlejším účastníkům i Ústavnímu soudu známy, není třeba je dále podrobněji rekapitulovat.

III

9. Okresní soud Plzeň-město ve vyjádření k ústavní stížnosti zejména uvedl, že postupoval zcela v souladu s praxí zavedenou v té době, přičemž nebyly pochybnosti, že dítě zastupuje jeho zákonný zástupce s tím, že doručením listiny zákonnému zástupci byl splněn řádný procesní postup a nastávají všechny účinky rozhodnutí s řádným doručením spojené. Je si vědom judikaturního vývoje v rozhodovací praxi Ústavního soudu a očekává, že ústavní stížnosti bude vyhověno.

10. Vedlejší účastník PJ TRADE, s. r. o., se k ústavní stížnosti nevyjádřil, čímž se současně svého postavení v tomto řízení vzdal (což vyplývá z § 63 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve spojení s § 101 odst. 4 občanského soudního řádu).

11. Uvedené vyjádření nezasílal Ústavní soud k replice, neboť neobsahovalo žádné nové, pro posouzení věci významné skutečnosti.

IV

12. Ústavní soud se nejdříve zabýval otázkou včasnosti a přípustnosti ústavní stížnosti.

13. K otázce zachování lhůty pro podání ústavní stížnosti ve vazbě na právní účinky doručení osobě, která měla nezletilého stěžovatele zastupovat v soudním řízení, se může jevit sporným, zda toto zastoupení je možné považovat z hlediska zájmu nezletilého za řádné. K tomu se Ústavní soud vyjádřil tak, že v takovém případě je za doručení ve smyslu § 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu třeba považovat až okamžik, kdy se stěžovatel poprvé dozvěděl nebo mohl dozvědět o dotčeném rozhodnutí, a od kterého tak měl reálnou možnost uvedený právní prostředek využít [srov. nález sp. zn. I. ÚS 3598/14 ze dne 21. 4. 2016 (N 74/81 SbNU 285)]. Ústavní soud nemá důvod zpochybňovat tvrzení stěžovatelky, že se s napadenými rozhodnutími seznámila až dne 1. 8. 2019, a ústavní stížnost doručenou Ústavnímu soudu dne 25. 9. 2019 považuje za podanou ve lhůtě stanovené zákonem.

14. Pokud jde o možnost podání žaloby pro zmatečnost podle § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. z důvodu nedostatku řádného zastoupení stěžovatelky v řízení před okresním soudem, Ústavní soud uvádí, že v posuzované věci tříletá objektivní lhůta k jejímu podání uplynula dříve, než se stěžovatelka o pravomocných platebních rozkazech vůbec dozvěděla. Poté již žádný efektivní procesní prostředek k ochraně svých práv, jehož vyčerpáním by bylo podmíněno podání ústavní stížnosti, již k dispozici neměla [srov. obdobně nález sp. zn. III. ÚS 3055/16 ze dne 20. 12. 2016 (N 250/83 SbNU 895)]. Takovým prostředkem nemohla být ani žaloba pro zmatečnost podle § 229 odst. 3 o. s. ř., neboť citované ustanovení v rozhodném znění, tj. ve znění účinném do 31. 12. 2012, umožňovalo napadnout pouze pravomocný rozsudek nebo usnesení odvolacího soudu, nikoli tedy i pravomocné rozhodnutí soudu prvního stupně, proti němuž je odvolání podle § 202 odst. 2 o. s. ř. nepřípustné; tato možnost byla do uvedeného ustanovení doplněna až novelou občanského soudního řádu provedenou zákonem č. 404/2012 Sb., a to s účinností od 1. 1. 2013 [srov. nález sp. zn. I. ÚS 3038/16 ze dne 5. 6. 2017 (N 94/85 SbNU 593)].

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 připojených spisů a přezkoumal, že tvrzení obsažená v ústavní stížnosti mají oporu v listinných podkladech, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

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

V

17. Ústavní soud předesílá, že podobnými ústavními stížnostmi téže stěžovatelky v podstatě se shodnou argumentací se již zabýval, přičemž od závěrů uvedených v přijatých nálezech sp. zn. II. ÚS 3134/19 ze dne 12. 11. 2019 (N 189/97 SbNU 59), sp. zn. II. ÚS 3133/19 ze dne 14. 11. 2019 (N 191/97 SbNU 73) a sp. zn. I. ÚS 3135/19 ze dne 20. 11. 2019 (N 196/97 SbNU 109) nemá důvod se odchylovat ani v projednávané věci.

18. Ústavní soud se otázkou řádného posouzení způsobilosti nezletilého k právnímu jednání při jízdě veřejnou dopravou bez platného jízdního dokladu, ochranou jeho zájmů před

závazky, jakož i náhradou nákladů řízení a odměnou advokáta u tzv. formulářových žalob ve své rozhodovací praxi již opakovaně zabýval [např. v nálezech sp. zn. I. ÚS 1775/14 ze dne 15. 2. 2017 (N 29/84 SbNU 349), sp. zn. II. ÚS 3814/17 ze dne 17. 4. 2019 (N 64/93 SbNU 295), sp. zn. III. ÚS 3055/16]. Tato nálezová judikatura, jíž je Ústavní soud podle čl. 89 odst. 2 Ústavy vázán, se týká zejména dluhu nezletilých cestujících bez platného jízdního dokladu hromadnou dopravou, kdy tyto děti nejsou v navazujícím řízení před soudem o zaplacení dluhu na jízdném (případně pokuty a dalšího příslušenství) řádně zastoupeny, resp. jejich zastoupení je ryze formální. V nálezu sp. zn. I. ÚS 1775/14 Ústavní soud vyložil, že soudy jsou povinny posoudit, zda je nezletilý způsobilý uzavřít smlouvu o přepravě osob, a pokud dospějí ke kladnému závěru, musí se zabývat tím, zda zavinil i porušení povinnosti zaplatit stanovené jízdné a zda si mohl být vědom důsledků spojených s jeho nezaplacením.

19. V posuzované věci okresní soud rozhodl ve zkráceném řízení platebními rozkazy a zárukami řádného a efektivního zastoupení nezletilé matkou jako její zákonnou zástupkyní se tak nezabýval. Okresnímu soudu však z jeho úřední činnosti mohlo, resp. mělo být známo, že matka nezletilé zanedbává výchovu dětí svěřených jí do péče, neboť soudní řízení se konalo v době, kdy u téhož soudu již probíhalo opatrovnické řízení, ve kterém krátce před vydáním platebních rozkazů bylo rozhodnuto o zahájení řízení o nařízení dohledu nad stěžovatelkou a jejími sourozenci. Všechny okolnosti ohledně výchovy nezletilé a jejích sourozenců tak nasvědčovaly tomu, že v probíhajícím civilním řízení nebude nezletilé poskytována dostatečná ochrana, neboť existovaly důvodné pochybnosti o schopnosti matky řádně hájit v soudním řízení její práva a jednat v souladu s jejími zájmy [srov. nález sp. zn. II. ÚS 2748/15 ze dne 31. 5. 2016 (N 98/81 SbNU 591)].

20. Podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy přitom platí, že zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoliv činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými, nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány. Obdobné vyplývá z čl. 32 odst. 1 Listiny, zaručujícího zvláštní ochranu dětí a mladistvých. Je-li tedy účastníkem soudního řízení dítě, je povinností státu poskytnout mu náležitou ochranu, neboť zpravidla není schopno plně porozumět významu předmětného řízení a projevovat v něm vážně svou vůli. V tomto smyslu měl okresní soud přistupovat k interpretaci a aplikaci relevantní právní úpravy rozkazního řízení vedeného vůči nezletilé, neboť podstatu a smysl institucionální záruky zájmu a zvláštní ochrany dětí je třeba zachovat, a nikoliv ji zákonnou právní úpravou zcela vyprázdnit.

21. Zastoupení nezletilého zákonným zástupcem v řízení před soudem totiž nemusí být za všech okolností (z hlediska zájmu nezletilého) zastoupením řádným. Pokud zákonný zástupce zastupuje nezletilého pouze formálně, nečiní žádné procesní úkony k ochraně jeho práv, pak jedná v rozporu s jeho zájmy i samotným účelem zastoupení. S ohledem na omezenou schopnost porozumět významu řízení nemusí mít nezletilý vůbec příležitost či možnost na nečinnost svého zákonného zástupce sám soud upozornit nebo se proti ní bránit, ačkoli případný nepříznivý výsledek řízení půjde k jeho tíži. Jde v podstatě o srovnatelnou situaci, jako kdyby nebyl vůbec zastoupen. Povinností soudu v takové situaci proto je vždy přinejmenším zvážit, zda jsou v konkrétní věci dány podmínky pro ustanovení opatrovníka podle § 29 odst. 1 o. s. ř. Jsou-li dány a není-li dítěti opatrovník ustanoven, dochází k porušení jeho práv plynoucích z čl. 38 odst. 2 Listiny [srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 3655/16 ze dne 6. 3. 2017 (N 39/84 SbNU 451), II. ÚS 3814/17 a III. ÚS 3055/16].

22. Postupem okresního soudu, který nezkoumal schopnost matky řádně hájit zájmy nezletilé a nezabýval se podmínkami pro ustanovení opatrovníka pro řízení, tak došlo k tomu, že zájmy nezletilé v soudním řízení nikdo nehájil, v důsledku čehož byla zatížena dluhem, jehož bagatelní výše se v průběhu let natolik navýšila, že celkově vymáhanou finanční sumu již takto označit nelze.

23. K námitce stěžovatelky týkající se výše nákladů řízení Ústavní soud uvádí, že k přiměřenosti výše nákladů řízení v případě tzv. formulářových žalob ve své předchozí

judikatuře jednak uvedl, že soudy by měly určit výši odměny za zastupování advokátem s ohledem na princip proporcionality mezi výší vymáhané částky a náhradou nákladů [srov. nález sp. zn. I. ÚS 3923/11 ze dne 29. 3. 2012 (N 68/64 SbNU 767)] a jednak vyložil, jak zejména v bagatelních věcech rozhodovat v souladu s kautelami ústavnosti o účelnosti vynaložených nákladů řízení [nález sp. zn. I. ÚS 988/12 ze dne 25. 7. 2012 (N 132/66 SbNU 61)].

24. Závěry přijaté v citovaných nálezech jsou plně uplatnitelné i v posuzované věci, kdy okresní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení, která několikanásobně převyšuje výši žalované částky, pouze s ohledem na úspěch žalující strany ve věci, bez zřetele k účelně a proporcionálně vynaloženým nákladům řízení. Okresnímu soudu nelze vytknout, že z citovaných nálezů nevycházel, neboť platební rozkazy vydal v letech 2005 a 2006, lze však připomenout, že právní názory v nálezech vyslovené jsou založeny na obecných principech plynoucích z ústavního pořádku, a to především z práva na spravedlivý (řádný) proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Nemají tak povahu pravidel, která by vyžadovala zohlednit časovou působnost jako v případě nálezů zrušujících normativní právní akty, a proto se vztahují i na řízení vedená před vydáním těchto nálezů [srov. nález sp. zn. I. ÚS 1705/15 a další ze dne 14. 3. 2016 (N 40/80 SbNU 495)].

25. Ústavní soud uzavírá, že vydáním napadených platebních rozkazů byla porušena práva stěžovatelky zaručená čl. 11 odst. 1, čl. 32 odst. 1 větou druhou, čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny a byl porušen čl. 3 Úmluvy.

26. Ústavní soud dodává, že zrušením napadených platebních rozkazů nepředjímá výsledek dalšího řízení před okresním soudem, ale umožňuje nové projednání věci v řízení, v němž budou respektována základní práva stěžovatelky a zohledněna její argumentace opírající se o judikatorní závěry Ústavního soudu vztahující se nejen k věci samé, ale také k přiměřenosti výše nákladů řízení.

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

Č. 8
Respektování nejlepšího zájmu dítěte při úpravě styku nezletilých s rodiči (sp. zn. I. ÚS 3241/19 ze dne 14. ledna 2020)

Postupem krajského soudu, který nezohlednil všechny okolnosti daného případu a své rozhodnutí řádně neodůvodnil, došlo k porušení práva na spravedlivý (řádný) proces a k porušení čl. 12 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, zajišťujícího dítěti právo na formulování a přiměřené zohlednění názoru odpovídající věku a úrovni dítěte.

Rozhodnutím soudu provedená úprava styku nesmí vzbuzovat pochybnosti o tom, zda je respektován zájem dítěte ve smyslu čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, který musí být vždy prioritním hlediskem, tedy zda rozhodnutím byla nastavena vhodná úprava styku nezletilých dětí s otcem.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj), soudců Tomáše Lichovníka a Davida Uhlíře o ústavní stížnosti M. Ř., zastoupené JUDr. Veronikou Blaškovanovou, advokátkou, se sídlem Vinohradská 1216/87, Praha 2, proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 16. 7. 2019 č. j. 101 Co 137/2019-774 a o návrhu na odklad vykonatelnosti napadeného rozhodnutí, takto:

I. Výrokem I rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 16. 7. 2019 č. j. 101 Co 137/2019-774 bylo porušeno právo na spravedlivý (řádný) proces chráněné čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 12 Úmluvy o právech dítěte.

II. Výrok I rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 16. 7. 2019 č. j. 101 Co 137/2019-774 se zrušuje.

III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I

1. Stěžovatelka se s odvoláním na porušení čl. 3 a 12 Úmluvy o právech dítěte (publikované pod č. 104/1991 Sb., dále jen „Úmluva“) a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí vydaného v řízení o úpravě poměrů pro dobu do rozvodu a po rozvodu manželství. S ústavní stížností stěžovatelka spojila také návrh na odklad vykonatelnosti napadeného rozhodnutí. Návrhu bylo vyhověno usnesením Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2019 a vykonatelnost napadeného rozhodnutí byla odložena do doby rozhodnutí o ústavní stížnosti.

2. Z obsahu napadeného rozsudku a ústavní stížnosti se podává, že rozhodnutím Okresního soudu Praha-západ ze dne 21. 1. 2019 č. j. 25 Nc 1206/2017-425 byli nezletilá dcera a nezletilý syn svěřeni pro dobu před rozvodem manželství i pro dobu po rozvodu manželství do výchovy matky; byla upravena pravidla a rozsah styku s otcem tak, že otec je oprávněn

stýkat se s nezletilými každý sudý týden v roce, a to v sobotu od 10 hodin do 19 hodin a v neděli od 10 hodin do 18 hodin; bylo rozhodnuto o povinnosti platit výživné ve výši 17 000 Kč měsíčně na syna a 15 500 Kč měsíčně na dceru; o povinnosti splácet dlužné výživné v měsíčních splátkách a o nákladech řízení, kdy žádnému z účastníků nebyly přiznány.

3. Napadeným rozsudkem odvolacího soudu bylo změněno prvostupňové rozhodnutí o úpravě styku otce s nezletilými dětmi tak, že otec je oprávněn se s nimi stýkat v sudém týdnu v kalendářním roce vždy od soboty od 9:00 hodin do neděle do 17:00 hodin; v každém sudém kalendářním roce o školních jarních prázdninách od soboty předcházející těmto prázdninám od 9:00 hodin do soboty po uplynutí 1 týdne do 17:00 hodin; v období letních (hlavních) školních prázdnin v každém sudém roce od 1. 7. od 9:00 hodin do 7. 7. do 17:00 hodin a od 1. 8. od 9:00 hodin do 7. 8. do 17:00 hodin a v každém lichém roce od 15. 7. od 9:00 hodin do 22. 7. do 17:00 hodin a od 15. 8. od 9:00 hodin do 22. 8. do 17:00 hodin; v každém kalendářním roce v období vánočních školních prázdnin dne 25. 12. od 9:00 hodin do 18:00 hodin.

4. Dále bylo nově rozhodnuto, že nedoplatky na výživném za dobu od 1. 6. 2017 do 31. 7. 2019 ve výši 327 000 Kč pro syna a ve výši 288 000 Kč pro dceru je otec povinen zaplatit na účty dětí u Stavební spořitelny České spořitelny, a. s., přičemž rodiče jsou oprávněni s těmito finančními prostředky a výnosy z nich uloženými na účtu nezletilých disponovat pouze po předchozím schválení opatrovnickým soudem.

5. Ve zbytku, tj. pokud jde o svěření dětí do výchovy matky a rozhodnutí o výši výživného, byl rozsudek soudu prvního stupně potvrzen. Žádnému z účastníků nebyly přiznány náklady odvolacího řízení.

II

6. Stěžovatelka namítá, že v řízení byl upřednostněn zájem otce před zájmy nezletilých dětí, závěry odvolacího soudu jsou v hrubém rozporu se zájmy nezletilých, jakož i se zjištěními učiněnými v průběhu odvolacího řízení. Odvolací soud sice v rámci řízení zjišťoval názor nezletilých, avšak rozsudkem následně rozhodl v rozporu s tím, jak svůj názor a svá přání nezletilí v rámci řízení vyjádřili. Nadto odvolací soud opomenul hodnotit názor nezletilých dětí s přihlédnutím k jejich věku a rozumové vyspělosti. Stěžovatelka zejména soudu vytýká, že žádným způsobem nezkoumal psychické zdraví otce a vhodnost výchovného vlivu psychicky nemocného člověka na nezletilé děti. Odvolací soud se spokojil s tvrzením otce, že se léčí 2,5 roku na psychiatrii, aniž by uměl popsat diagnózu a léky, které užívá. Soud nenechal vypracovat znalecké posudky z oboru psychiatrie, ačkoliv jejich provedení navrhovala stěžovatelka a také orgán sociální péče a ochrany dětí (kolizní opatrovník). Soud dokonce ani nezjišťoval u ošetřujícího lékaře, které léky otec užívá, případně zda jejich užívání nemůže mít negativní dopad na fungování otce ve vztahu k nezletilým. Ze strany soudu tak nebylo provedeno řádné dokazování. Stěžovatelka rovněž namítá, že soud nevzal v potaz opravdový zájem rodičů o nezletilé, když v závěru odvolacího řízení bylo zjištěno, že otec si s nezletilými nebudoval vztah, neboť nejdříve byl pracovně vytížen, od 28. 7. 2015 do 7. 3. 2017 byl omezen na osobní svobodě a v květnu 2017 se odstěhoval ze společné domácnosti.

7. Stěžovatelka rovněž uplatňuje námitky proti rozhodnutí o povinnosti otce zaplatit nedoplatek výživného na účty nezletilých u stavební spořitelny. Odvolací soud přenesl vyživovací povinnost nezletilých předcházející rozhodnutí odvolacího soudu pouze na stěžovatelku, která sama zajišťovala vyživovací povinnost vůči nezletilým dětem v plném rozsahu, a otec od srpna 2017 přispívá pouze částkou ve výši 5 000 Kč na každé nezletilé dítě. Poukazuje na to, že každý z nezletilých je přitom zajištěn, neboť každý z nich vlastní jednu nemovitost.

III

8. Krajský soud ve vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že ke dni rozhodnutí odvolacího soudu již bezmála dva roky probíhal na základě předběžného opatření ze dne 13. 10. 2017 styk otce s nezletilými každý sudý víkend v sobotu a v neděli bez přespání nezletilých u otce, aniž by se matkou tvrzené negativní okolnosti na straně otce jakkoliv neblaze projevily. Stanovení co možná nejširšího styku otce s nezletilými je v jejich zájmu. Nezletilí ve věku 10 a 8 let při prezentování svého názoru byli zjevně pod vlivem matky jako primárně pečující osoby, která si rozšíření styku s otcem nepřála. Vyslovené přání nezletilých neznamená povinnost soudu zcela ho do rozhodnutí převzít. Otec byl obvinění, v důsledku kterého byl držen ve vazbě, v plném rozsahu zproštěn. Projev úzkostné depresivní poruchy v jednání otce, v důsledku jeho pobytu ve věznici, jeho ambulantní psychiatrické léčení a medikace nejsou důvodem pro omezení styku otce s nezletilými v takovém rozsahu, jak navrhovala matka.

9. Důvodem úpravy, pokud jde o dlužné výživné, bylo jednání matky, která nakládala s finančními prostředky v řádu milionů Kč na účtech nezletilých, aniž by si k takové zásadní majetkové dispozici předem opatřila nezbytné schválení opatrovnického soudu či vyjádření otce jako druhého rodiče.

10. Otec nezletilých ve vyjádření k ústavní stížnosti, resp. k odkladu vykonatelnosti napadeného rozhodnutí uvedl, že návrh považuje za účelový. Matka chce, aby byl vztah dětí a otce do budoucna minimalizován, což povede ke zničení možného vztahu dětí a otce. Matka dodnes umožňuje styk otce a dětí každý sudý víkend sobotu a neděli bez přespání, pokud by otec byl pro děti nebezpečný, styk dětí a otce by nějak ohrožoval zájem dětí, matka by styk zřejmě neumožňovala. Otec v řízení navrhoval provedení znaleckého posudku jak na sebe, tak na matku a děti. Poukazuje i na to, že z důvodu nezákonné vazby byl po dobu 19 měsíců omezen v kontaktu s dětmi státem.

11. Kolizní opatrovník ve vyjádření k ústavní stížnosti zrekapituloval průběh dosavadního řízení a svá předchozí doporučení.

12. Uvedená vyjádření nezasílal Ústavní soud k replice, neboť neobsahovala žádné nové, pro posouzení věci významné skutečnosti.

IV

13. Poté, co Ústavní soud konstatoval, že ústavní stížnost je přípustná, je podána včas a splňuje ostatní náležitosti vyžadované zákonem [§ 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“)], seznámil se s obsahem připojeného spisu a přezkoumal, že tvrzení obsažená v ústavní stížnosti mají oporu v listinných podkladech, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je zčásti důvodná.

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

V

15. Ústavní soud nejdříve uvádí, že stěžovatelka podle petitu ústavní stížnosti napadá celý rozsudek krajského soudu, avšak argumentace ústavní stížnosti směřuje výhradně do výroků, kterými byl upraven styk otce s dětmi a bylo rozhodnuto o dlužném výživném. V tomto rozsahu se Ústavní soud také zabýval námitkami stěžovatelky. Ve vztahu k výrokům, proti nimž stěžovatelka žádné námitky nevznáší, považuje Ústavní soud ústavní stížnost za zjevně neopodstatněnou.

16. Ústavní soud ustáleně judikuje, že jako soudní orgán ochrany ústavnosti je oprávněn přezkoumat správnost aplikace podústavního práva a zasáhnout do rozhodovací činnosti civilních soudů jen za předpokladu, že nepostupují v souladu s principy obsaženými v hlavě páté Listiny, pokud chybná interpretace či aplikace podústavního práva nepřípustně postihuje některé z ústavně zaručených základních práv či svobod nebo je v rozporu s požadavky spravedlivého (řádného) procesu či s obecně sdílenými zásadami spravedlnosti. Rezervovaně pak Ústavní soud přistupuje k soudním rozhodnutím ve věcech rodinných, kdy se jeho přezkumná pravomoc zejména koncentruje na posouzení, zda nejde o zcela extrémní rozhodnutí, které by bylo založeno na naprosté libovůli, resp. které by jinak negovalo právo účastníka řízení na spravedlivý proces (srov. např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 2468/14 ze dne 25. 9. 2014).

17. V řízení týkajícím se problematiky úpravy výchovných poměrů k nezletilým dětem se tedy přezkum Ústavního soudu soustředí zejména na posouzení otázek, zda byly za účelem zjištění nejlepšího zájmu dítěte shromážděny veškeré potřebné důkazy s tím, že důkazní aktivita nedopadá na samotné účastníky, nýbrž na soud, zda hodnocení důkazů odpovídalo principům zakotveným v hlavě páté Listiny a ustanovením občanského soudního řádu a zda byla veškerá rozhodnutí vydaná v průběhu řízení řádně a dostatečně odůvodněna [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 2943/14 ze dne 16. 6. 2015 (N 110/77 SbNU 607)].

18. Ústavní soud se proto zaměřuje na zjištění, zda civilní soudy zohlednily všechny okolnosti daného případu a z nich vyplývající zájem dítěte ve smyslu čl. 3 odst. 1 Úmluvy, který musí být vždy prioritním hlediskem, a zda v tomto smyslu rozhodly o konkrétní podobě nejvhodnějšího uspořádání vztahu mezi rodiči a dětmi.

19. Prizmatem výše uvedených ústavněprávních kritérií Ústavní soud přezkoumal ústavní stížností napadené rozhodnutí krajského soudu, přičemž dospěl k závěru, že soud je při svém rozhodování dostatečně nezohlednil, a proto jeho rozhodnutí nelze v některých jeho částech považovat za ústavně konformní.

20. Řízení o úpravu poměrů pro dobu do rozvodu a po rozvodu manželství bylo zahájeno dne 22. 5. 2017. Podkladem pro rozhodování soudů byl výslech účastníků, nezletilých dětí a stanovisko kolizního opatrovníka, který doporučil respektovat přání nezletilých dětí. Znalecký posudek v řízení nebyl vypracován.

21. Z připojeného spisu Ústavní soud ověřil, že matka již v podání ze dne 4. 8. 2017 poukazovala na to, že otec od roku 2013 trpí neléčenou úzkostně depresivní poruchou. V podání ze dne 24. 10. 2018 výslovně navrhla, aby otec dětí předložil lékařskou zprávu o svém psychickém stavu. Sám otec v odvolání navrhoval psychiatrické vyšetření rodičů. Navrhl i psychologické vyšetření dětí s tím, že bude respektovat jejich přání, avšak výslechy prováděné orgánem sociální péče a ochrany dětí považuje za neobjektivní. Stěžovatelka ve vyjádření k odvolání otce opět navrhovala psychologické vyšetření s tím, že je rovněž ochotna se mu podrobit, avšak nechtěla by jím zatěžovat děti. Dále žádala soud, aby si vyžádal psychologickou zprávu z doby, kdy otec pracoval u Československé armády a důvodem jeho odchodu měly být psychické potíže. Na č. l. 670 spisu je založeno stanovisko Ministerstva spravedlnosti k žádosti otce o náhradu nemajetkové újmy, která mu měla být způsobena v souvislosti s trestním řízením vedeným u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 5 T 38/2016, ze které se podává, že žadatel již byl v minulosti opakovaně hospitalizován na psychiatrii.

22. Uvedenými námitkami a důkazními návrhy se odvolací soud nijak nezabýval. Omezil se na konstatování, že otec trpí úzkostnou poruchou v důsledku pobytu ve vazbě, ačkoliv takový úsudek není nijak důkazně podložen, a naopak obsah spisu naznačuje, že psychické problémy otce trvají již od roku 2013. Soud přitom nevyvinul ani jinou aktivitu, která by v tomto směru vedla alespoň k minimálně možnému objektivnímu náhledu na věc, neboť si nevyžádal ani zprávu odborného lékaře o zdravotním stavu otce a o jím užívaných lécích a jejich účincích.

Soud své závěry, proč nevyhověl návrhu matky (v podstatě i návrhu otce) na provedení znaleckého posudku, přitom nijak nezdůvodnil.

23. Procesním právům účastníka přitom odpovídá povinnost soudu o jím navržených důkazech rozhodnout, jakož i – pokud jim nevyhoví – ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl, resp. pro základ svých skutkových zjištění je nepřevzal. Jestliže tak soud neučiní nebo učiní nedostatečně, zatíží řízení vadami ve smyslu porušení obecných procesních předpisů, současně tak postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v hlavě páté Listiny (především čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2) a v důsledku toho též i v rozporu s čl. 95 odst. 1 Ústavy. Tzv. opomenuté důkazy, tj. důkazy, o nichž v řízení nebylo soudem rozhodnuto, případně důkazy, jimiž se soud bez adekvátního odůvodnění nezabýval, proto typicky zakládají nejen nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí, nýbrž i jeho protiústavnost [srov. např. nálezy sp. zn. III. ÚS 61/94 ze dne 16. 2. 1995 (N 10/3 SbNU 51), sp. zn. III. ÚS 95/97 ze dne 12. 6. 1997 (N 76/8 SbNU 231), sp. zn. II. ÚS 663/2000 ze dne 10. 4. 2001 (N 57/22 SbNU 19), sp. zn. III. ÚS 1414/16 ze dne 26. 7. 2016 (N 138/82 SbNU 215), sp. zn. II. ÚS 2545/17 ze dne 27. 2. 2018 (N 36/88 SbNU 499) a další].

24. Ústavní soud dále považuje rozhodnutí soudu za nedostatečně odůvodněné, i pokud jde o hodnocení názoru a přání dětí na úpravu styku s otcem. Z výslechu dětí se podává, že u otce nechtějí přespávat ani u něj trávit více času. Obě děti potvrdily, že otec se jim dostatečně nevěnuje, děti rozeštvává, syna ponižuje, dceru upřednostňuje, s jejich matkou nekomunikuje, což činí problémy při předávání dětí a přípravě do školy. Krajský soud změnu úpravy styku odůvodnil tím, že prostředí u otce je dětem známé a děti jsou způsobilé u otce přespávat. Stanovisko dětí, pokud jde o úpravu styku, nijak nereflektoval. Pouze uvedl, že v zájmu dětí momentálně není přistoupit ještě k širší úpravě styku s otcem. V odůvodnění rozhodnutí přitom jednání otce hodnotil tak, že ani v průběhu odvolacího řízení nerespektoval doporučení soudu a své chování k dětem nezměnil.

25. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že i když je názor nezletilých dětí důležitým vodítkem při rozhodování soudu, nelze vycházet výhradně z něj, ale je třeba věc posuzovat v celkovém kontextu okolností a rodinné situace tak, aby prioritním hlediskem byl zájem dítěte [srov. např. nálezy sp. zn. II. ÚS 4160/12 ze dne 23. 4. 2013 (N 66/69 SbNU 213) a sp. zn. II. ÚS 2943/14, usnesení sp. zn. I. ÚS 2496/17 ze dne 7. 3. 2018 a další]. Pokud však soud nehodlá k jednoznačně formulovanému názoru dětí přihlédnout, je třeba i v tomto směru závěry patřičně odůvodnit. Nelze tak učinit až ve vyjádření k ústavní stížnosti poukazem na to, že děti byly negativně ovlivněny matkou, navíc bez jakéhokoliv podkladu nasvědčujícího tomuto tvrzení. Ze spisu se přitom podává, že matka styku dětí s otcem stanovenému předběžným opatřením nebránila. Krajský soud, který názoru nezletilých nevěnoval patřičnou pozornost odpovídající jejich věku a úrovni a k jejich přání nepřihlédl, resp. je vůbec nehodnotil, rozhodl i v rozporu s čl. 12 odst. 1 Úmluvy [srov. nález sp. zn. II. ÚS 1191/17 ze dne 15. 5. 2018 (N 90/89 SbNU 353)].

26. Ústavní soud uzavírá, že ve shora popsaném rozsahu krajský soud nezohlednil všechny okolnosti daného případu a rozhodnutí nesplňuje požadavky kladené na řádné odůvodnění, které má zaručit transparentnost a kontrolovatelnost činnosti soudních orgánů a zamezit potenciální libovůli při rozhodování. Součástí ústavních záruk spravedlivého (řádného) procesu, vyplývajících zejména z čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, je požadavek náležitého odůvodnění soudních rozhodnutí [např. sp. zn. III. ÚS 84/94 ze dne 20. 6. 1995 (N 34/3 SbNU 257), sp. zn. Pl. ÚS 1/03 ze dne 11. 2. 2004 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.)]. Smyslem odůvodnění je především seznámení účastníků řízení s úvahami, na nichž soud založil své rozhodnutí, jakož i vyloučení pochybností o přítomnosti svévole nebo libovůle v rozhodování soudu. Jeho nezbytný rozsah se přitom odvíjí od předmětu řízení a povahy rozhodnutí, jakož i od návrhů a argumentů uplatněných účastníky řízení, se kterými se soudy musí adekvátně vypořádat [srov.

např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 360/99 ze dne 25. 10. 1999 (U 68/16 SbNU 363), nález sp. zn. III. ÚS 961/09 ze dne 22. 9. 2009 (N 207/54 SbNU 565), též např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věci stížnosti č. 16034/90 *Van de Hurk proti Nizozemí* a stížnosti č. 18390/91 *Ruiz Torija proti Španělsku*]. Odůvodnění rozhodnutí musí účastníkům řízení umožňovat seznatelnost těch úvah soudu, jež byly relevantní pro výsledek řízení, a tím přezkoumatelnost soudního rozhodnutí z hlediska zákonnosti i věcné správnosti (viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci stížnosti č. 24221/13 *Carmel Saliba proti Maltě*).

27. Námitky stěžovatelky, pokud jde o povinnosti otce zaplatit nedoplatek výživného na účty nezletilých u stavební spořitelny, Ústavní soud neshledal opodstatněnými.

28. K otázce výživného Ústavní soud ustáleně judikuje, že oba rodiče přispívají na výživu svých dětí podle svých schopností, možností a majetkových poměrů, přičemž dítě má právo se podílet na životní úrovni svých rodičů. Ústavní soud zároveň opakovaně vyzdvihl, že otázka posouzení návrhu na určení výživného pro nezletilé děti spadá do pravomoci civilních soudů. Je věcí úvahy soudu, jenž je povinen jasným a přezkoumatelným způsobem vymezit rámec, v němž se jeho uvážení pohybuje [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 299/06 ze dne 12. 9. 2006 (N 158/42 SbNU 297)].

29. V tomto směru bylo ohledně majetkových a finančních poměrů rodičů i předchozích aktivit matky, pokud jde o finanční prostředky otce a dětí, provedeno podrobné dokazování. Soud své závěry i ve vazbě na celý kontext věci dostatečně odůvodnil, přičemž jeho rozhodnutí bylo vedeno právě nejlepším zájmem dětí. Ústavní soud proto neshledal důvod tyto jeho závěry z ústavního hlediska zpochybňovat.

30. Ústavní soud uzavírá konstatováním, že vytýkaným postupem krajského soudu, který doposud nezohlednil všechny okolnosti daného případu a své rozhodnutí řádně neodůvodnil, došlo k porušení práva na spravedlivý (řádný) proces a porušení čl. 12 odst. 1 Úmluvy, zajišťujícího dítěti právo na formulování a přiměřené zohlednění názoru odpovídající věku a úrovni dítěte. Nadto není postaveno najisto, že rozhodnutím provedená úprava styku respektuje zájem dítěte ve smyslu čl. 3 odst. 1 Úmluvy, který musí být vždy prioritním hlediskem, tedy zda rozhodnutím byla nastavena vhodná úprava styku nezletilých dětí s otcem.

31. Ústavní soud nezpochybňuje roli otce v životě dětí, stejně jako závěr, že jak otec, tak i dítě mají právo se stýkat a zájem nezletilých spočívá i v zachování vazeb s oběma rodiči. Pro určení rozsahu styku však bude nezbytné provést potřebné důkazy, případně znalecký posudek a zvážit a vyvážit dotčené oprávněné zájmy tak, aby následným rozhodnutím soudu došlo k úpravě styku otce s dětmi způsobem reflektujícím jejich nejlepší zájem.

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

Č. 9
Prokazování majetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem (prodlení ve vkladovém řízení) (sp. zn. II. ÚS 141/19 ze dne 17. ledna 2020)

V případech škody vzniklé v důsledku nadměrné délky řízení je prokazování příčinné souvislosti mezi nadměrnou délkou řízení a vznikem majetkové újmy, jakož i přesné výše vzniklé škody obtížné. To však nesmí bránit vzniku odpovědnostního vztahu. Soudy přitom v rámci ústavně konformního postupu musejí vycházet z obvyklého běhu událostí a nesmějí se dopouštět formalistického výkladu a kladení nesplnitelného důkazního břemene; v opačném případě by totiž došlo k faktickému vyprázdnění, a tím porušení základního práva na náhradu škody za nesprávný úřední postup podle čl. 36 odst. 3 Listiny.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a soudců Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka ve věci ústavní stížnosti stěžovatele Ing. Karla Mušky, zastoupeného Mgr. Ondřejem Lakomým, advokátem, se sídlem Lidická 26, Brno, proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 5957/2017-327 ze dne 23. 10. 2018, rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 22 Co 313/2015-293 ze dne 19. 11. 2015 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 8 č. j. 9 C 394/2008-259 ze dne 11. 5. 2015, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 8 jako účastníků řízení a České republiky – Českého úřadu zeměměřického a katastrálního, sídlem Pod Sídlištěm 1800/9, Praha 8, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 5957/2017-327 ze dne 23. 10. 2018, rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 22 Co 313/2015-293 ze dne 19. 11. 2015 a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 8 č. j. 9 C 394/2008-259 ze dne 11. 5. 2015 bylo porušeno základní právo stěžovatele na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem podle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a předchozí průběh řízení

1. Stěžovatel se u obecných soudů domáhal náhrady škody, která mu měla vzniknout v důsledku nesprávného úředního postupu katastrálního úřadu. Řízení o povolení vkladu stěžovatelova vlastnického práva do katastru nemovitostí totiž trvalo téměř osm let a stěžovatel po tuto dobu nemohl pronajímat prostory v 1. NP zakoupeného domu. Obecné soudy však jeho žalobě nevyhověly. Podle stěžovatele tím porušily mimo jiné jeho základní právo na náhradu škody za nesprávný úřední postup garantované čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“). Ústavní soud ze spisu, který si vyžádal, z napadených rozhodnutí a z ústavní stížnosti zjistil následující skutečnosti.

A. Vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí

2. K. T. (dále jen „původní vlastnice“) se v roce 1999 rozhodla prodat stěžovateli svůj dům a pozemek, na němž dům stojí. V kupní smlouvě si spolu sjednali, že stěžovatel za tyto nemovitosti zaplatí kupní cenu 1 700 000 Kč, kterou bude hradit v pravidelných měsíčních splátkách ve výši 10 000 Kč, a že ve prospěch původní vlastnice bude zřízeno věcné břemeno bezplatného doživotního bydlení ve dvoupokojovém bytě v 2. NP a právo spoluužívat společné prostory. Podle kupní smlouvy dále stěžovatel přebírá práva a povinnosti vyplývající z nájemní smlouvy k jedné místnosti bytu v 1. NP, kterou v roce 1992 uzavřela původní vlastnice se Z. L. (dále jen „původní nájemní smlouva“). Návrh na vklad práv plynoucí z kupní smlouvy do katastru nemovitostí byl podán u Katastrálního úřadu pro Brno-město v den uzavření kupní smlouvy, tedy dne 25. 1. 1999. Krátce poté původní vlastnice oznámila katastrálnímu úřadu, že od kupní smlouvy odstoupila, neboť ji uzavřela v tísni za nápadně nevýhodných podmínek.

3. Katastrální úřad rozhodnutím ze dne 3. 5. 1999 zamítl návrh na vklad kvůli neurčitosti právních úkonů. Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 30. 5. 2000 toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil katastrálnímu úřadu k dalšímu řízení. V odůvodnění svého rozhodnutí ovšem mimo jiné uvedl i to, že pro rozhodnutí katastrálního úřadu má rozhodující význam zjištění, zda došlo k odstoupení od kupní smlouvy; otázku platnosti odstoupení, je-li mezi účastníky sporná, však katastrální úřad sám posoudit nemůže.

4. Původní vlastnice podala dne 18. 10. 2000 k Městskému soudu v Brně žalobu, kterou se domáhala určení, že platně odstoupila od kupní smlouvy. Argumentovala přitom tím, že kupní smlouvu uzavřela v tísni – ve špatném zdravotním, a zejména psychickém stavu způsobeném neshodami v rodině – a za nápadně nevýhodných podmínek – aniž by byla obeznámena s tržní cenou převáděných nemovitostí. V reakci na to katastrální úřad rozhodnutím ze dne 30. 10. 2000 přerušil vkladové řízení do doby skončení řízení o určení platnosti odstoupení od kupní smlouvy. Katastrální úřad uvedl, že jde o otázku předběžnou pro rozhodnutí o vkladu, kterou mu nepřísluší posuzovat.

5. Stěžovatel během řízení o určení platnosti odstoupení od smlouvy – podle zjištění obecných soudů v napadených rozhodnutích – uváděl, že nabývá prakticky tzv. holé vlastnictví, neboť jím zakoupený dům je obsazen a stěžovatel ho nemůže fakticky užívat. Argumentoval tedy, že vzhledem k těmto okolnostem nenabyl nemovitosti za nápadně nevýhodných podmínek.

6. Městský soud v Brně rozsudkem ze dne 7. 4. 2004 žalobu původní vlastnice na určení platnosti odstoupení zamítl. Dospěl k závěru, že původní vlastnice kupní smlouvu neuzavírala ve stavu tísně, a podrobněji se proto nezabýval tvrzením původní vlastnice, že k prodeji došlo za nápadně nevýhodných podmínek. Přisvědčil ovšem stěžovateli, že převáděné nemovitosti nebyly volné právně ani fakticky a nebylo možné ve vztahu k nim plně vykonávat všechna vlastnická práva. Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 4. 5. 2006 napadený rozsudek potvrdil. Ztotožnil se se závěrem, že kupní smlouva nebyla uzavřena v tísni, a proto se není třeba zabývat tím, zda došlo k jejímu uzavření za nápadně nevýhodných podmínek. Katastrální úřad poté svým rozhodnutím ze dne 4. 9. 2006 povolil vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí s tím, že právní účinky vkladu nastaly ke dni 25. 1. 1999.

B. Řízení o náhradě škody podle zákona o odpovědnosti státu

7. Stěžovatel se následně žalobou u Obvodního soudu pro Prahu 8 (dále jen „obvodní soud“) domáhal po vedlejším účastníkovi zaplacení částky ve výši 1 092 000 Kč spolu se zákonným úrokem z prodlení, z titulu náhrady škody v režimu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o odpovědnosti státu“).

Podle stěžovatele nebylo řádně rozhodnuto o návrhu na vklad jeho vlastnického práva do katastru nemovitostí. Vkladové řízení trvalo od ledna 1999 do září 2006, tedy téměř osm let. Po celou tuto dobu stěžovatel nemohl vykonávat své vlastnické právo, které bylo konstituováno až rozhodnutím katastrálního úřadu o povolení vkladu ze dne 4. 9. 2006 s právními účinky k 25. 1. 1999. Nemohl tedy ani pronajímat byt v 1. NP, a proto se domáhal náhrady škody odpovídající ušlému nájemnému 12 000 Kč měsíčně, tedy v celkové výši 1 092 000 Kč s příslušenstvím. Ohledně částky 20 912 Kč s příslušenstvím vzal stěžovatel později žalobu zpět a řízení bylo v této části zastaveno. O žalobě stěžovatele bylo rozhodováno opakovaně.

8. Před vydáním napadených rozhodnutí Ústavní soud zrušil nálezem sp. zn. I. ÚS 1744/12 ze dne 24. 7. 2014 (N 142/74 SbNU 205) rozhodnutí obecných soudů týkající se částky 205 488 Kč s příslušenstvím a Nejvyšší soud rozsudkem č. j. 30 Cdo 1964/2013-185 ze dne 29. 5. 2014 zrušil rozhodnutí městského a obvodního soudu týkající se částky 713 032 Kč s příslušenstvím. V obou případech k tomu došlo z důvodu neústavního, respektive nezákonného závěru o promlčení příslušných částí stěžovatelem uplatňovaného nároku. Městský soud v Praze vedle toho zrušil rozhodnutí obvodního soudu co do zbývající částky 152 568 Kč s příslušenstvím – tedy ohledně jediné části nároku, která nebyla považována za promlčenou. Uvedl, že jednou z podmínek pro nastoupení odpovědnosti státu je, aby stěžovatel prokázal, například smlouvou o smlouvě budoucí, že při obvyklém běhu událostí by mohl pronajmout prostory v 1. NP za jím tvrzenou cenu sjednáním smlouvy o nájmu, a to s konkrétním solventním nájemcem připraveným dané nájemné hradit. Obecné soudy poté rozhodovaly o celém předmětu řízení znovu napadenými rozhodnutími.

9. Obvodní soud napadeným rozsudkem žalobu na zaplacení částky ve výši 1 071 088 Kč s příslušenstvím zamítl. Obvodní soud – vázán předchozími zrušujícími rozhodnutími – konstatoval, že ve vkladovém řízení došlo k nesprávnému úřednímu postupu, neboť vlastnické právo stěžovatele nebylo v zákonné lhůtě vloženo do katastru nemovitostí. Probíhající soudní spor o platnost odstoupení od kupní smlouvy totiž nebyl zákonným důvodem pro přerušení vkladového řízení – katastrální úřad měl rozhodnout o vkladu na základě kupní smlouvy a zapsat poznámku o probíhajícím soudním sporu. Podle obvodního soudu ovšem stěžovatel neprokázal, že mu tímto nesprávným úředním postupem byla způsobena škoda.

10. Obvodní soud zjistil, že byt v 1. NP byl až do konce roku 1999 užíván příbuznými původní vlastnice. Poté až do vkladu vlastnického práva stěžovatele nebyl fakticky užíván. Po celou dobu však dle obvodního soudu trval nájemní vztah týkající se jedné místnosti v 1. NP založený původní nájemní smlouvou, který nebyl nikdy ukončen. Skutečnost, že práva a povinnosti dle této smlouvy nebyly realizovány, na tom dle obvodního soudu nic nemění. Podle obvodního soudu tak měl stěžovatel uplatnit své nároky proti příbuzným původní vlastnice, kteří byt v 1. NP užívali v roce 1999, a dále proti původní nájemkyni, neboť její nájem místnosti v 1. NP na základě původní nájemní smlouvy trval po celou dobu vkladového řízení. Hradily-li tyto osoby něco původní vlastnici, měl se stěžovatel obrátit na ni (či její právní nástupce) a domáhat se vydání bezdůvodného obohacení. Těchto nároků se podle obvodního soudu mohl stěžovatel domáhat již před vkladem svého vlastnického práva do katastru – po podání příslušných žalob měl iniciovat přerušení řízení do vyřešení sporné otázky vlastnictví nemovitostí. Vzhledem k tomu, že stěžovatel mohl vymáhat tyto pohledávky, nedošlo ke zmenšení jeho majetku, a v důsledku nesprávného úředního postupu mu tak nevznikla škoda.

11. Zadruhé obvodní soud poukázal na to, že stěžovatel začal byt v 1. NP pronajímat až téměř 15 měsíců poté, co došlo k vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí. Chybí zde tedy souvislost mezi nesprávným úředním postupem a možností pronajímat byt. Zatřetí stěžovatel neprokázal, že měl v úmyslu byt v 1. NP skutečně pronajímat v době uzavírání kupní smlouvy. V řízení o platnosti odstoupení původní vlastnice od kupní smlouvy (dále též jen „dřívější řízení“) stěžovatel vyjádřil, že nabývá „prakticky tzv. holé vlastnictví“, zůstává mu „jen oprávnění s věcí disponovat. A to s věcí zatíženou věcným břemenem a nájemní

smlouvou“. Začtvrté stěžovatel neprokázal, že při obvyklém běhu událostí bylo reálné pronajmout prostory v 1. NP za jím tvrzenou cenu sjednáním smlouvy o nájmu, a to s konkrétním solventním nájemcem připraveným dané nájemné hradit. Stěžovatelem předložený znalecký posudek ohledně výše nájmu obvodní soud neshledal způsobilým takovou skutečnost prokázat, protože „nezohledňuje omezení užívání v rozsahu jedné místnosti“ zatížené původní nájemní smlouvou ani s tím související dispoziční řešení 1. NP.

12. Městský soud v Praze napadeným rozsudkem potvrdil rozsudek obvodního soudu. Městský soud se podrobně věnoval pouze tvrzením stěžovatele z řízení o určení platnosti odstoupení od kupní smlouvy. Městský soud doplnil dokazování spisem z tohoto řízení, v němž stěžovatel podle městského soudu argumentoval, že dům „nenabyl za nápadně nevýhodných podmínek pro prodávající z toho důvodu, že nabyl jen holé vlastnictví, že dům byl zcela obsazen, že s domem mohl jen disponovat, ale nemohl jej nijak užívat, což akceptoval, a i přesto hodlal investovat do oprav“. Městský soud se ztotožnil s názorem obvodního soudu, že tehdejší tvrzení stěžovatele odporují jeho tvrzením v projednávaném případě. Stěžovatel podle městského soudu „neměl a nemohl mít v úmyslu v rozhodném období (po jehož celý průběh [původní vlastnice] v předmětném domě bydlela) pronajmout třetí osobě ani část předmětného domu nezatíženou věcným břemenem, neboť to sám opakovaně v řízení [o platnosti odstoupení] fakticky vyjevil, když vysvětloval, že dům v žádném jeho rozsahu užívat nemohl, resp. neměl, že dům byl zcela obsazen a že to takto akceptoval vzhledem ke kupní ceně, za niž dům získal, a vzhledem ke způsobu jejího splacení“. Podle městského soudu tak stěžovatel nehodlal či nechtěl jakoukoliv část domu pronajímat, a tak nemůže úspěšně tvrdit, že mu ušel zisk z nájemného. Na závěr městský soud uvedl, že pokud by stěžovatel ve skutečnosti měl úmysl a i možnost část předmětného domu pronajmout ihned poté, co by se stal jeho vlastníkem, nemohl by být v projednávané věci úspěšný. Šlo by totiž o jednání hrubě nepoctivé, z něhož není možné těžit a jemuž by nebylo možné poskytnout soudní ochranu.

13. Nejvyšší soud napadeným usnesením dovolání stěžovatele odmítl jako nepřípustné. Postup městského soudu, který sám bez návrhu kterékoliv ze stran doplnil dokazování o čtení listin ze spisu z řízení o určení platnosti odstoupení od kupní smlouvy, avšak dospěl ke stejnému skutkovému závěru jako obvodní soud – tedy že stěžovatel uváděl, že nabyl pouze holé vlastnictví a neměl reálnou možnost užívat nemovitosti –, je v souladu s rozhodovací praxí Nejvyššího soudu. Skutečnosti předestřené stěžovatelem při řešení otázky, zda by při pravidelném (normálním) běhu událostí byt v 1. NP stěžovatel pronajal a inkasoval za něj nájemné v období od 1. 1. 2000 do 4. 9. 2006, podle Nejvyššího soudu neplynou ze skutkových zjištění městského soudu. Stěžovatel tak konstruuje odlišné právní posouzení věci na jiném skutkovém zjištění, než k jakému dospěl městský soud. Uplatňuje tedy námitky proti skutkovým zjištěním odvolacího soudu, jež nejsou způsobilým dovolacím důvodem dle § 241a odst. 1 občanského soudního řádu. Podle Nejvyššího soudu se tak stěžovateli nepodařilo zpochybnit primární důvod, pro který nebylo jeho žalobě vyhověno – tedy, že nemůže tvrdit, že mu ušel zisk z nájemného, když podle jeho slov nabyl jen „holé vlastnictví“ a dům nemohl nijak užívat. Jeho další námitky se týkají otázek, na jejichž řešení rozhodnutí městského soudu nestojí. Nebylo tak třeba se jimi zabývat, neboť by se to nijak nepromítlo v postavení stěžovatele. Proto byla i zbylá část jeho dovolání shledána nepřípustnou.

II. Argumentace účastníků řízení

14. Stěžovatel ve své ústavní stížnosti namítá, že napadenými rozhodnutími obecných soudů došlo k porušení základního práva na náhradu škody za nesprávný úřední postup garantovaného čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, k porušení čl. 4 a 90 Ústavy České Republiky (dále jen „Ústava“), k porušení principu právního státu a požadavku na právní jistotu a důvěru jednotlivce v právo podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, k porušení základního práva na

soudní ochranu zakotveného v čl. 36 Listiny a v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

15. Ve vztahu ke škodě vzniklé za období, kdy byl byt v l. NP užíván příbuznými původní vlastnice, stěžovatel uvedl, že se nemohl práv vůči třetím osobám domáhat před vkladem svého vlastnického práva do katastru nemovitostí, jak ostatně potvrdil ve svém nálezu v této věci i Ústavní soud, jakož i Nejvyšší soud. V době, kdy se stěžovatel mohl vydání bezdůvodného obohacení domáhat (od září 2006), byl nárok vůči třetím osobám již promlčen. K nemožnosti úspěšného uspokojení své pohledávky (a tedy vzniku škody odpovídající její výši) pak došlo v přímé příčinné souvislosti s nesprávným úředním postupem ze strany katastrálního úřadu. Stěžovatel dále odmítl argument soudů o obsazenosti bytu v l. NP, jelikož od 1. 1. 2000 – jak vzaly obecné soudy za prokázané – byl byt v l. NP fakticky prázdný. Nebylo by rozumné předpokládat, že by stěžovatel volný byt v l. NP, nechal „jen tak ležet ladem po dobu bezmála sedmi let“, naopak je nutné vycházet z toho, že by se stěžovatel zachoval stejně jako v roce 2006, kdy po odpadnutí překážky způsobené nesprávným úředním postupem katastrálního úřadu byt pronajal. I pokud by se tehdy, stejně jako v roce 2006, rozhodl realizovat nejdříve rekonstrukci přípojek, která však nebyla nezbytně nutná, pronajal by byt nejpozději od 1. 4. 2001.

16. Stěžovatel taktéž odmítl závěr, že nemohl byt v l. NP pronajmout za života původní vlastnice, který je podle něj v extrémním rozporu s provedenými důkazy a faktem, že byt za jejího života pronajal. Zpochybňování jeho záměru byt pronajmout je „naprosto nepodloženou a v konečném důsledku i krajně nelogickou spekulací odvolacího soudu, jakož i soudu prvního stupně“, tímto extrémním nesouladem mezi provedenými důkazy a učiněnými skutkovými zjištěními se obecné soudy dopustily nepřípustné svévole, zakládající porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Dle stěžovatele je dále zcela evidentní, že mu v důsledku více než 7 let trvajícího vkladového řízení, zvláště byl-li byt fakticky volný, vznikla škoda v příčinné souvislosti s tímto postupem. I když nelze vyčíslit přesnou výši škody, nesmí toto bránit vzniku odpovědnostního vztahu, což podle stěžovatele vyplývá například z nálezu sp. zn. II. ÚS 1430/13 ze dne 24. 7. 2014 (N 143/74 SbNU 215). Pokud soudy kvůli nemožnosti určit přesnou výši škody nepřiznaly – v rozporu s judikaturou Ústavního soudu – právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem, porušily toto právo zakotvené v čl. 36 odst. 3 Listiny.

17. Stěžovatel dále k původní nájemní smlouvě uvedl, že musela být absolutně neplatná, neboť jejím předmětem nebyl nebytový prostor ve smyslu ustanovení § 1 písm. a) zákona č. 116/1990 Sb., o nájmu a podnájmu nebytových prostor, v tehdy účinném znění, nýbrž rodinný dům, a účel pronájmu tedy byl v rozporu se stavebním určením, a navíc by v daném případě bylo třeba předchozího souhlasu příslušného správního orgánu ve smyslu ustanovení § 3 odst. 2 věty druhé zákona č. 116/1990 Sb. Nedodržení těchto podmínek bylo podle § 3 odst. 4 zákona č. 116/1990 Sb. stiženo sankcí absolutní neplatnosti smlouvy, proto nemá být k existenci smlouvy přihlíženo. I kdyby však absolutní neplatnost nebyla dána, ukončil by stěžovatel v situaci, kdy původní nájemnice místnost prokazatelně neužívala, nájemní vztah výpovědí v souladu s ustanovením § 12 zákona č. 116/1990 Sb., přičemž nájem by skončil uplynutím tříměsíční výpovědní lhůty. To však v důsledku nesprávného úředního postupu nemohl učinit. Se stěžovatelovou argumentací ohledně neplatnosti původní nájemní smlouvy se obecné soudy nijak nevypořádaly, čímž nedostály své povinnosti rozhodnutí řádně odůvodnit a porušily právo stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

18. Nejvyšší soud ve svém vyjádření navrhl, aby byla ústavní stížnost odmítnuta, případně zamítnuta. K námitce stěžovatele, že při pravidelném běhu událostí by mohl pronajímat byt v 1. NP ode dne 1. 1. 2000, kdy došlo k jeho faktickému uvolnění, Nejvyšší soud uvádí, že taková skutková zjištění neplynou z rozhodnutí městského a obvodního soudu. Stěžovatel tak konstruuje své odlišné právní posouzení na základě jiných skutkových zjištění,

než k jakým dospěl odvolací soud. Podle Nejvyššího soudu tak stěžovatel i v dovolání brojil proti skutkovým zjištěním odvolacího soudu, což ovšem není způsobilý dovolací důvod ve smyslu § 241a občanského soudního řádu. V této souvislosti Nejvyšší soud odkazuje na své usnesení sp. zn. 30 Cdo 1517/2016 ze dne 21. 3. 2018 a uvádí, že ústavní stížnost proti tomuto usnesení Ústavní soud odmítl usnesením sp. zn. I. ÚS 1968/18 ze dne 19. 2. 2019. Nejvyšší soud dále připomíná, že podle zjištění městského soudu stěžovatel v původním řízení opakovaně uváděl, že na něj původní vlastnice nepřevedla dům za nápadně nevýhodných podmínek, neboť dům byl zcela obsazen a stěžovatel jej nemohl nijak užívat, podle svých slov tedy nabyl pouze tzv. holé vlastnictví. Neměl-li stěžovatel v úmyslu dům jakkoliv užívat, nemůže nyní úspěšně tvrdit, že mu ušel zisk z nájemného. Byla-li jeho tvrzení v původním řízení nepravdivá, jednal by stěžovatel způsobem hrubě se příčícím dobrým mravům, a ze svého jednání tak nemůže těžit. Podle Nejvyššího soudu v dovolacím řízení obstál tento primární důvod, pro který nebylo vyhověno nároku stěžovatele, a dalšími námitkami se tak nebylo třeba v dovolání zabývat. Ani Ústavní soud by se jimi tak neměl meritorně zabývat, jelikož stěžovateli se „nepodařilo tyto otázky otevřít v řízení před Nejvyšším soudem“, a stěžovatel tudíž dle Nejvyššího soudu nevyčerpal ohledně těchto otázek všechny procesní prostředky k ochraně svého práva dle § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

19. Městský soud ve svém vyjádření zopakoval, že je jeho rozhodnutí založeno na jednom zásadním argumentu – jestliže stěžovatel v dřívějším řízení tvrdil, že nabývá toliko holé vlastnictví a stal se vlastníkem bez reálné možnosti předmět vlastnictví jakkoliv užívat, nemůže se nyní domáhat náhrady škody spočívající v tom, že mu ušel zisk v podobě nájemného za tutéž nemovitost. Odkázal přitom na dobré mravy. Na závěr zdůraznil, že provedením důkazu spisem z dřívějšího řízení nedošlo k vnesení ničeho nového, jelikož byl spis (byť s méně podrobnou argumentací) proveden jako důkaz již u soudu prvního stupně.

20. Obvodní soud odkázal na vydaná rozhodnutí a obsah spisu. Vyjádřil se, že jsou vydaná rozhodnutí správná a spravedlivá a v řízení před obecnými soudy nebyla porušena žádná ústavně zaručená práva stěžovatele. Dodal, že dle jeho názoru probíhající vkladové řízení nebrání provádění správy majetku, včetně podání žaloby na zaplacení dlužného nájemného, přičemž soud řízení přeruší do skončení vkladového řízení. Obvodní soud uzavřel, že mu není známo, že by žalobce tvrdil či prokazoval vznik skutečné škody, tedy že by měl „skutečné nabídky na realizaci pronájmu“.

21. Vedlejší účastník se vyjádřil, že stěžovatel v ústavní stížnosti „neuvádí žádnou argumentaci, která by prokazovala porušení jeho ústavním pořádkem zaručených práv. Celá ústavní stížnost je v podstatě postavena na pokračující polemice o (ne)prokázání právního nároku na náhradu škody, je tedy zřejmé, že důvodem ústavní stížnosti je jen neakceptování právního názoru obecných soudů“. Podle vedlejšího účastníka navíc stěžovatel přehlíží ustanovení čl. 36 odst. 4 Listiny, podle nějž „podmínky a podrobnosti upravuje zákon“, kterým je zákon o odpovědnosti státu. Ve věci stěžovatele podmínky tam stanovené podle závěrů soudů naplněny nebyly. Rozhodnutími tak nedošlo k porušení základních práv stěžovatele.

III. Hodnocení Ústavního soudu

22. Projednávaný případ se týká náhrady majetkové újmy (škody) způsobené nesprávným úředním postupem. Ten spočíval v tom, že katastrální úřad nesprávně přerušil řízení o vkladu vlastnického práva k nemovitostem, které stěžovatel zakoupil, do katastru nemovitostí, a to kvůli probíhajícímu sporu mezi stěžovatelem a původní vlastnicí o platnost jejího odstoupení od kupní smlouvy. Ačkoliv byl návrh na vklad podán již dne 25. 1. 1999, o povolení vkladu bylo rozhodnuto až dne 4. 9. 2006. Stěžovatel uvádí, že po tuto dobu nemohl nakládat s nemovitostmi, zejména pak pronajmout byt v 1. NP zakoupeného domu. Domáhal se proto náhrady škody, konkrétně pak ušlého zisku, který podle něj odpovídá nájemnému, jež

by při včasném vkladu do katastru mohl získat. Obecné soudy v napadených rozhodnutích nezpochybnily, že došlo k nesprávnému úřednímu postupu, nicméně podle nich stěžovateli nevznikla tvrzená škoda.

A. Obecné principy

23. Podle čl. 36 odst. 3 Listiny má každý právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Tento nárok na náhradu škody je ústavně zaručeným základním právem [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 18/01 ze dne 30. 4. 2002 (N 53/26 SbNU 73; 234/2002 Sb.) či nález sp. zn. IV. ÚS 3377/12 ze dne 16. 5. 2013 (N 86/69 SbNU 373), bod 26].

24. Ústavní soud ve své judikaturní praxi vychází z toho, že je úkolem 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, bod 25; nález sp. zn. I. ÚS 215/12 ze dne 26. 9. 2013 (N 169/70 SbNU 581), bod 22; nález sp. zn. I. ÚS 216/09 ze dne 27. 3. 2012 (N 58/64 SbNU 705)]. Zároveň však Ústavní soud ve své judikatuře zdůrazňuje, že při posuzování nároků uplatňovaných podle zákona o odpovědnosti státu 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 o odpovědnosti státu 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, k jeho zúžení. Podle zákona o odpovědnosti státu je tedy nutno kompenzovat veškerou újmu, kterou by bylo možno namítat pod čl. 36 odst. 3 Listiny, nikoliv naopak [nález sp. zn. I. ÚS 4227/12 ze dne 12. 5. 2014 (N 86/73 SbNU 459), bod 15].

25. Pro vznik odpovědnosti státu za škodu je, jak Ústavní soud opakovaně uvedl, nutné kumulativní naplnění tří předpokladů, a sice: 1. nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup, 2. vznik škody a 3. příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem a vznikem škody [např. nález sp. zn. II. ÚS 3625/17 ze dne 8. 10. 2018 (N 164/91 SbNU 49), bod 18; nález sp. zn. II. ÚS 3005/14 ze dne 5. 5. 2015 (N 87/77 SbNU 273), bod 16; nález sp. zn. II. ÚS 1430/13 ze dne 24. 7. 2014 (N 143/74 SbNU 215), bod 23; nález sp. zn. I. ÚS 216/09 ze dne 27. 3. 2012 (N 58/64 SbNU 705)].

26. Jde-li o škodu ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny, již v nálezu sp. zn. IV. ÚS 696/06 ze dne 14. 8. 2007 (N 129/46 SbNU 211) Ústavní soud dospěl k závěru, že se jí rozumí rovněž ušlý zisk. Dále platí, že nemožnost prokázat přesnou výši vzniklé škody nesmí bránit vzniku odpovědnostního vztahu. K situacím, kdy je prakticky nemožné prokázat přesnou výši vzniklé škody, přitom často dochází právě u škod vzniklých nadměrnou délkou řízení. Prokáže a odůvodní-li jednotlivec, že mu vznikla škoda, avšak není schopen přesně určit a prokázat její výši, nemohou obecné soudy rozhodnout, že mu proto škoda nebude vůbec nahrazena nebo že mezi protiprávním jednáním a vzniklou škodou není příčinná souvislost. V těchto případech je třeba určit výši vzniklé škody podle spravedlivého uvážení jednotlivých okolností případu [viz podrobněji nález sp. zn. II. ÚS 1430/13 ze dne 24. 7. 2014 (N 143/74 SbNU 215), bod 33 a násl.; nález sp. zn. II. ÚS 321/98 ze dne 5. 5. 1999 (N 67/14 SbNU 83)].

27. Co se týče příčinné souvislosti, Ústavní soud opakovaně zasahoval do činnosti obecných soudů v případech, v nichž vybočily při hodnocení příčinné souvislosti z ústavních mezí [viz např. nález sp. zn. II. ÚS 3750/11 ze dne 20. 9. 2012 (N 162/66 SbNU 415), bod 18, kritizující „nepřípustně formalistický přístup“ k posuzování příčinné souvislosti; nebo nález sp. zn. II. ÚS 2085/08 ze dne 16. 9. 2009 (N 203/54 SbNU 519), bod 15 a násl.]. To platí se zvýšenou intenzitou v případech majetkové újmy způsobené nadměrnou délkou řízení (průtahy). Ústavní soud si je totiž vědom zvýšené obtížnosti prokazování příčinné souvislosti mezi nadměrnou délkou řízení a vznikem majetkové újmy [srov. obdobně nález sp. zn. II. ÚS

1430/13 ze dne 24. 7. 2014 (N 143/74 SbNU 215), bod 21]. V tomto ohledu tak na jednotlivce nemohou být kladeny nepřiměřené požadavky.

28. Ústavní soud shrnuje, že v případech škody vzniklé v důsledku nadměrné délky řízení je prokazování příčinné souvislosti mezi nadměrnou délkou řízení a vznikem majetkové újmy, jakož i přesné výše vzniklé škody obtížné. To však nesmí bránit vzniku odpovědnostního vztahu. Soudy přitom v rámci ústavně konformního postupu musejí vycházet z obvyklého běhu událostí a nesmějí se dopouštět formalistického výkladu a kladení nesplnitelného důkazního břemene; v opačném případě by totiž došlo k faktickému vyprázdnění, a tím porušení základního práva na náhradu škody za nesprávný úřední postup podle čl. 36 odst. 3 Listiny.

29. I s ohledem na obtíže spojené s prokazováním majetkové újmy vzniklé nadměrnou délkou řízení Ústavní soud dosud v zásadě akceptuje, že malé majetkové újmy mohou být v těchto případech subsumovány do náhrad nemajetkové újmy [např. nález sp. zn. I. ÚS 4227/12 ze dne 12. 5. 2014 (N 86/73 SbNU 459), bod 20; nález sp. zn. II. ÚS 1430/13 ze dne 24. 7. 2014 (N 143/74 SbNU 215), bod 22]. V projednávaném případě se však o malou majetkovou újmu, ohledně které by přicházelo v úvahu uplatnění tohoto principu, nejedná – stěžovatelem požadovaná náhrada škody za ušlé nájemné přesahuje jeden milion korun. Tato škoda by tak nemohla být promítnuta do výše případné náhrady za nemajetkovou újmu.

B. Aplikace na projednávaný případ

30. Obecné soudy v projednávaném případě zjistily, že ačkoliv stěžovatel podal návrh na vklad svého vlastnického práva k nemovitostem dne 25. 1. 1999, k povolení vkladu došlo až rozhodnutím ze dne 4. 9. 2006. Délka vkladového řízení byla způsobena především tím, že katastrální úřad přerušil toto řízení do doby, než civilní soudy pravomocně rozhodnou spor mezi původní vlastnicí a stěžovatelem o platnosti odstoupení původní vlastnice od kupní smlouvy. V tomto sporu nebyla původní vlastnice úspěšná, civilní soudy totiž dospěly k závěru, že smlouvu neuzavřela v tísni a nemohla od ní odstoupit.

31. Po celou dobu (od 25. 1. 1999 až do 4. 9. 2006) užívala byt v 2. NP původní vlastnice nemovitostí, a to ve shodě s kupní smlouvou, podle níž mělo být v její prospěch zřízeno věcné břemeno doživotního bezplatného bydlení v tomto bytě. Byt v 1. NP byl až do konce roku 1999 užíván příbuznými původní vlastnice. Poté dle zjištění obecných soudů fakticky užíván nebyl. Podle obecných soudů však na základě původní nájemní smlouvy, kterou uzavřela původní vlastnice (bod 2 výše), byla po celé rozhodné období pronajímána jedna z místností v 1. NP; nájem totiž nebyl nikdy formálně ukončen. Poté, co bylo vloženo vlastnické právo stěžovatele do katastru, stěžovatel byt v 1. NP pronajal. Dle obecných soudů k tomu však došlo až téměř 15 měsíců po rozhodnutí o povolení vkladu.

32. Stěžovatel uvádí, že až do povolení vkladu – tedy po dobu téměř osmi let – nemohl pronajímat byt v 1. NP. Kvůli postupu katastrálního úřadu mu tak vznikla škoda odpovídající ušlému zisku z nájemného. Obecné soudy shledaly, že ze strany katastrálního úřadu skutečně došlo k nesprávnému úřednímu postupu. O povolení vkladu mělo být rozhodnuto ihned a katastrální úřad neměl vyčkávat rozhodnutí ve sporu o platnost odstoupení od kupní smlouvy. Dospěly však k závěru, že stěžovateli nevznikla škoda v podobě ušlého zisku. Je třeba se zabývat tím, zda odůvodnění tohoto jejich závěru obstojí z hlediska čl. 36 odst. 3 Listiny.

a) Ušlý zisk do konce roku 1999

33. Do konce roku 1999 byl byt v 1. NP fakticky obsazen. Ústavní soud se ztotožňuje se závěrem obecných soudů, že v tomto období stěžovatel nemohl mít v úmyslu byt v 1. NP pronajímat. V řízení o určení platnosti odstoupení od smlouvy totiž opakovaně uváděl, že nabyl prakticky tzv. holé vlastnictví, že dům byl obsazen a nebylo možné jej fakticky užívat. Tato vyjádření učinil s cílem prokázat, že na něho původní vlastnice nepřevedla dům s pozemkem za nápadně nevýhodných podmínek. Z těchto vyjádření lze dovodit, jako to učinily obecné

soudy, že v tomto období stěžovatel nemohl zamýšlet předmětný byt pronajmout, a tak mu nemohl ani ujít zisk z nájemného. Z ústavních mezí nevybočuje ani závěr obecných soudů, že pokud by nyní stěžovatel pozměnil svá tvrzení oproti původnímu řízení o určení platnosti odstoupení od smlouvy a argumentoval, že ve skutečnosti chtěl byt v 1. NP ihned pronajmout, jednal by v rozporu s dobrými mravy a nebylo by mu možno poskytnout soudní ochranu.

34. Ústavní soud podotýká, že je dán i další důvod, pro který nelze uzavřít, že stěžovateli v důsledku nesprávného úředního postupu v období do konce roku 1999 vznikla škoda v podobě ušlého zisku. Tato škoda by totiž stěžovateli vznikla pouze v případě, že by se nemohl domoci svých finančních nároků vůči příbuzným původní vlastnice, kteří byt v této době užívali, nebo případně vůči původní vlastnici. V řízení před obecnými soudy nebylo postaveno najisto, že by příbuzní původní vlastnice – například na základě výprosy – mohli užívat prostory v 1. NP bezplatně. Připadalo proto v úvahu, aby se stěžovatel vůči nim domáhal vydání bezdůvodného obohacení vzniklého užíváním bytu; případně aby se domáhal po původní vlastnici toho, co jí její příbuzní za užívání bytu platili, opět jako bezdůvodného obohacení [viz nález sp. zn. IV. ÚS 332/96 ze dne 22. 5. 1997 (N 63/8 SbNU 127), v němž Ústavní soud zmínil, že může vlastník po vkladu svého vlastnického práva do katastru nemovitostí „požadovat, aby mu původní vlastník přijaté nájemné jako bezdůvodné obohacení vydal“; obecně pak k problematice bezdůvodného obohacení v kontextu změny vlastníka pronajímané věci srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 270/2019 ze dne 2. 4. 2019]. Námitka stěžovatele, že tyto nároky byly s ohledem na délku vkladového řízení v okamžiku vkladu již promlčeny, není důvodná. Není totiž zřejmé, zda by případná námitka promlčení byla úspěšná, a to i z hlediska potenciálního rozporu s dobrými mravy. Nárok na náhradu škody vůči státu za období do konce roku 1999 tedy neobstojí rovněž z toho důvodu, že stěžovatel nevyčerpal možnost domáhat se plnění od příbuzných původní vlastnice nebo přímo od ní (srov. obdobně usnesení sp. zn. III. ÚS 2720/16 ze dne 19. 3. 2019, bod 17).

35. Ústavní soud nicméně odmítá závěr obvodního soudu, že si měl stěžovatel ještě před vkladem svého vlastnického práva podat žalobu na vydání bezdůvodného obohacení a zároveň požádat o přerušení žalobou iniciovaného řízení do doby skončení vkladového řízení. O vzniku svých případných nároků se totiž stěžovatel dozvěděl teprve v září 2006, kdy bylo rozhodnuto o vkladu jeho vlastnického práva; nic na tom nemění skutečnost, že vklad má zpětné účinky ke dni podání návrhu (obdobný závěr již v tomto řízení Ústavní soud i Nejvyšší soud učinily v souvislosti s otázkou promlčení nároku na náhradu škody vůči státu – zdůraznily, že stěžovatel se dozvěděl o vzniku škody až okamžikem rozhodnutí o povolení vkladu vlastnického práva, viz nález sp. zn. I. ÚS 1744/12 ze dne 24. 7. 2014, body 19–21; rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 1964/2013 ze dne 29. 5. 2014).

b) Ušlý zisk od 1. 1. 2000 do rozhodnutí o povolení vkladu

36. Od 1. 1. 2000 až do okamžiku vkladu stěžovatelova vlastnického práva do katastru nemovitostí byl dle zjištění obecných soudů byt v 1. NP fakticky prázdný. Ústavní soud se neztotožňuje se závěrem, že se stěžovateli nepodařilo prokázat vznik škody a její příčinnou souvislost s nesprávným úředním postupem ani v tomto období.

37. Při hodnocení, zda nesprávným úředním postupem vznikla škoda, je třeba vycházet z pravidelného běhu událostí, k nimž by došlo, nebýt nesprávného úředního postupu. Při takovém běhu událostí – nebýt prodlení ve vkladovém řízení – by stěžovatel byl dne 1. 1. 2000 již veden v katastru jako vlastník předmětných nemovitostí. Mohl by tedy naložit s bytem v 1. NP poté, co jej ke konci roku 1999 opustili příbuzní vedlejší účastnice, podle svého uvážení, a to včetně jeho pronájmu. Obecné soudy dovozují, že stěžovatel neměl ani v této době úmysl byt pronajmout, z jeho prohlášení učiněných v řízení o určení platnosti odstoupení od kupní smlouvy. Tehdejší tvrzení stěžovatele, že nabyl tzv. holé vlastnictví a že dům byl fakticky obsazen a nebylo možné jej užívat, se ovšem týkají okamžiku koupě nemovitosti

a bezprostředně následujícího období roku 1999. Stěžovatel neměl žádný přímý podíl na tom, že příbuzní vedlejší účastnice opustili na konci roku 1999 byt v 1. NP, nicméně je zřejmé, že jakmile to učinili, mohl by stěžovatel s tímto bytem disponovat, pokud by nedošlo k nesprávnému úřednímu postupu a stěžovatel by již byl v katastru nemovitostí veden jako vlastník.

38. Je pravda, že nedošlo k formálnímu ukončení pronájmu jedné z místností v 1. NP, a ta tedy z formálního hlediska byla pronajímána i v tomto období. Zjištění obecných soudů ale nasvědčují tomu, že práva a povinnosti z nájemního vztahu nebyly fakticky realizovány. Lze tedy vyjít z toho, že při běžném chodu událostí by stěžovatel – pokud by byl již řádně zapsán jako vlastník – takový nájemní vztah co nejdříve ukončil. Nelze rozumně předpokládat, že by stěžovatel, coby zapsaný vlastník, dal přednost pokračování nájmu fakticky nevyužívané místnosti před pronájmem celého bytu v 1. NP. K tomuto ukončení mohlo dojít již v roce 1999, v té době ostatně užívali byt v 1. NP jiné osoby než nájemkyně podle původní nájemní smlouvy. Námitkou absolutní neplatnosti této nájemní smlouvy pro absenci souhlasu obecního úřadu (národního výboru) s jejím uzavřením se proto není třeba zabývat podrobněji, neboť stěžovatel by v každém případě mohl nájemní vztah ukončit již v roce 1999 [k problematice souhlasu obecního úřadu (národního výboru) dle § 3 odst. 2 zákona č. 116/1990 Sb., o nájmu a podnájmu nebytových prostor, ve znění účinném do 2. 12. 1999, ve vztahu k platnosti nájemních smluv srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 3012/13 ze dne 25. 9. 2014 (N 175/74 SbNU 519), bod 15 a násl.; nález sp. zn. I. ÚS 2541/09 ze dne 7. 4. 2011 (N 66/61 SbNU 53)]. Za těchto specifických skutkových okolností by nebylo namístě po stěžovateli vyžadovat, aby se domáhal nájemného za pronájem jedné z místností v 1. NP po nájemkyni za období od 1. 1. 2000. Skutečnost, že stěžovatel nemohl nájemní vztah ukončit již v roce 1999, je důsledkem nesprávného úředního postupu ve vkladovém řízení.

39. Z výše uvedeného vyplývá, že od 1. 1. 2000 by při pravidelném běhu událostí byl byt v 1. NP volný právně i fakticky a stěžovatel by již byl veden v katastru jako vlastník nemovitosti, v níž se byt nachází, a mohl by s ním naložit podle svého uvážení. Mohl by tedy byt pronajmout – k tomu ostatně nakonec po vkladu svého vlastnického práva do katastru přistoupil, a to dle jeho tvrzení ještě za života původní vlastnice, která v souladu s kupní smlouvou obývala byt v 2. NP.

40. Úmysl stěžovatele byt pronajmout není zpochybněn ani tím, že začal byt pronajímat až téměř 15 měsíců poté, co byl zapsán jako vlastník. Námitka stěžovatele, že toto prodlení bylo způsobeno tím, že se nejprve rozhodl provést rekonstrukci přípojek, nebyla v řízení nijak vyvrácena; mají-li obecné soudy pochybnosti ohledně této skutečnosti, je na nich, aby vyzvaly stěžovatele k doplnění důkazů v tomto ohledu. Současně ovšem platí, že se stěžovatel mohl rozhodnout pro opravu přípojek již v období od 1. 1. 2000 do dne 4. 9. 2006. Lze vyjít z toho, že tato oprava by trvala shodnou dobu, tedy téměř 15 měsíců, a že stěžovatel by v této době byt nepronajímal a neměl příjem z nájmu. V tomto ohledu tak obecné soudy mohou snížit jeho požadovaný nárok za ušlý zisk vůči státu; stěžovatel ostatně sám v ústavní stížnosti výslovně připouští tuto alternativu a uvádí, že by byt mohl být pronajímán nejpozději od dubna 2001.

41. Nelze přijmout ani argument obvodního soudu, že stěžovatelem předložený znalecký posudek týkající se výše nájmu, který by mohl získat, neprokazuje výši ušlého zisku, jelikož „nezohledňuje omezení užívání v rozsahu jedné místnosti a skutečnost dispozičního řešení nemovitosti“. Jak již bylo řečeno, při normálním běhu událostí by stěžovatel nájem dotčené místnosti ukončil a byt v 1. NP by byl jako celek nejpozději od začátku roku 2000 právně volný.

42. Znalecký posudek týkající se výše nájmu, za který by mohl být v rozhodném období byt pronajat, navíc v obecné rovině představuje vhodný prostředek k prokázání výše ušlého zisku. Přesné určení výše škody není možné, jelikož v důsledku nesprávného úředního postupu k uzavření nájemní smlouvy, kde by byla výše nájemného vyjádřena přesně, nemohlo během rozhodného období dojít (stěžovatel nebyl vlastníkem). Ústavní soud na tomto místě připomíná,

že obecně lze využít jakýkoli důkazní prostředek, pomocí nějž lze stav věci zjistit (§ 125 občanského soudního řádu). Možnost prokázat určitou skutečnost nesmí být vázána výhradně na nějaký konkrétní důkazní prostředek (například podepsanou a datovanou smlouvu o smlouvě budoucí) [srov. shodně nález sp. zn. III. ÚS 3456/18 ze dne 5. 3. 2019 (N 36/93 SbNU 21), bod 35; nález sp. zn. I. ÚS 687/10 ze dne 8. 9. 2011 (N 153/62 SbNU 341), bod 11]. Po stěžovateli tak nelze žádat například předložení smlouvy o smlouvě budoucí, dokládající jeho záměr v rozhodném období byt pronajmout. Stěžovatel si totiž musel být vědom, že ve vkladovém řízení dochází k průtahům, a je pochopitelné a logické, že se nepouštěl ohledně nejistého budoucího vlastnictví do uzavírání žádných závazků, včetně smlouvy o smlouvě budoucí.

43. Podle Nejvyššího soudu stěžovatel konstruoval odlišné právní posouzení věci na základě jiných skutkových zjištění, než k jakým dospěl odvolací soud. Již ve svém dovolání tak dle Nejvyššího soudu brojil proti skutkovým zjištěním odvolacího soudu, což ovšem není způsobilý dovolací důvod ve smyslu § 241a občanského soudního řádu. Ústavní soud ovšem konstatuje, že stěžovatel ve skutečnosti nebrojil proti skutkovým zjištěním, nýbrž proti hodnocení příčinné souvislosti (tedy otázky, od kdy stěžovatel měl úmysl byt v 1. NP pronajmout, a od kdy mu tedy v důsledku nesprávného úředního postupu ucházel zisk na nájemném). Jak Ústavní soud uvedl v nálezu sp. zn. III. ÚS 3181/17 ze dne 31. 8. 2018 (N 143/90 SbNU 321), bodě 20 „řešení sporu o to, zda otázka příčinné souvislosti je otázkou právní, či skutkovou, v obecné rovině nemá význam. V praxi často budou příčinná souvislost a její právní konsekvence (více či méně) splývat, a jejich rozlišování tak může činit značné těžkosti“. V projednávaném případě se přitom jednalo o hodnocení právní, žádné pochybnosti ohledně skutkového stavu věci nevyvstaly. Bylo proto úkolem Nejvyššího soudu se s námitkami stěžovatele věcně vypořádat.

C. Závěr

44. Ústavní soud uzavírá, že nebýt nesprávného úředního postupu, mohl by stěžovatel jako řádně zapsaný vlastník zakoupeného domu pronajmout již od 1. 1. 2000 byt v 1. NP, který byl v té době fakticky volný a byl by rovněž právně volný. K povolení vkladu však došlo až rozhodnutím ze dne 4. 9. 2006 a teprve poté mohl stěžovatel byt v 1. NP pronajmout. V uvedeném období mu tak ušel zisk z nájemného v důsledku nesprávného úředního postupu, čímž mu byla způsobena škoda dle čl. 36 odst. 3 Listiny. Obecné soudy však žalobě stěžovatele na náhradu škody nevyhověly ani částečně, a tím toto jeho základní právo porušily. V dalším řízení bude na obecných soudech, aby určily přesnou výši ušlého nájemného za období od 1. 1. 2000 do okamžiku vkladu vlastnického práva a aby dle skutkových okolností rozhodly, zda stěžovateli přiznají náhradu škody i za časové období téměř 15 měsíců, po kterou by probíhala rekonstrukce přípojek, přičemž po tuto dobu by nebyl byt pronajímán.

45. Jelikož napadenými rozhodnutími bylo porušeno základní právo stěžovatele na náhradu škody za nesprávný úřední postup podle čl. 36 odst. 3 Listiny, Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napadená rozhodnutí podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona zrušil.

Č. 10
Povinnost Nejvyššího soudu vypořádat se se stěžejními argumenty účastníka řízení při rozhodování o přípustnosti dovolání (sp. zn. II. ÚS 4152/18 ze dne 20. ledna 2020)

V posuzované věci stěžovatel od počátku řízení argumentoval mimo jiné tím, že vedlejší účastnicí učiněná nabídka jiného pracovního zařazení ve smyslu § 73a odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákoník práce“) nebyla učiněna dostatečně určitým způsobem, neboť v ní nebylo uvedeno místo výkonu práce, což stěžovatel považoval za stěžejní faktor pro své rozhodnutí ohledně uzavření dohody o změně pracovního poměru; upozorňoval, že vedlejší účastnice řízení vykonává působnost po celém území České republiky. Přípustnost svého dovolání stěžovatel spatřoval ve vyřešení otázky podstatných náležitostí nabídky změny pracovního zařazení, která nebyla dle jeho názoru dosud v rozhodování Nejvyššího soudu vyřešena. Argumentoval tím, že na nabídku jiného pracovního zařazení ve smyslu § 73a odst. 2 zákoníku práce je třeba subsidiárně použít § 1732 odst. 1 občanského zákoníku, a proto musí obsahovat minimálně podstatné náležitosti pracovní smlouvy, tj. druh práce, místo výkonu práce a den nástupu do práce.

Nejvyšší soud však nereagoval na argumentaci stěžovatele předestřenou v dovolání, neboť dovolání odmítl s odkazem na rozhodnutí řešící otázku délky lhůty k přijetí návrhu dohody o dalším pracovním zařazení, která však ve sporu mezi stěžovatelem a vedlejší účastnicí řízení nebyla předmětem sporu. Uplatnění § 243f odst. 3 o. s. ř. předpokládá (krom případů, kdy je dovolání nepřípustné ze zákona či je zjevně bezdůvodné), že se posuzovanou právní otázkou Nejvyšší soud v minulosti již plně meritorně zabýval. Proto již není potřeba nové rozhodnutí podrobně odůvodňovat a v zásadě postačí odkaz na předchozí judikaturu. V nynější věci ale dřívější rozhodnutí, které by přesvědčivě a v odpovídajícím rozsahu vypořádalo stěžovatelovu argumentaci, neexistuje.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) a Vojtěcha Šimíčka ve věci ústavní stížnosti Mgr. Petra Tarandy, zastoupeného JUDr. Markem Křížem, Ph.D., advokátem, se sídlem Masarykovo náměstí 91/28, Karviná, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 10. 2018 č. j. 21 Cdo 2157/2018-132, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení a České republiky – Generálního finančního ředitelství jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 9. 10. 2018 č. j. 21 Cdo 2157/2018-132 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 10. 2018 č. j. 21 Cdo 2157/2018-132 se ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Ústavní stížností se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví označeného soudního rozhodnutí z důvodu tvrzeného porušení ústavně zaručeného práva na soudní ochranu [čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)]. Dále namítá porušení čl. 4 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 2 odst. 3 Listiny.

2. Z ústavní stížnosti, přiloženého soudního rozhodnutí a vyžádaného soudního spisu Ústavní soud zjistil následující skutečnosti.

3. Stěžovatel byl zaměstnán u vedlejší účastnice řízení na vedoucím místě ředitele odboru vymáhání. Rozsudkem ze dne 28. 2. 2017 č. j. 17 C 95/2016-60 Obvodní soud pro Prahu 1 (dále jen „nalézací soud“) zamítl žalobu stěžovatele (též „žalobce“) na určení neplatnosti výpovědi z pracovního poměru, kterou mu dne 5. 4. 2016 dala vedlejší účastnice řízení (též „žalovaná“) podle § 52 písm. c) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v rozhodném znění, za využití fikce nadbytečnosti po odvolání z pracovního místa vedoucího zaměstnance ve smyslu § 73a odst. 2 zákoníku práce po odmítnutí nabídky volného pracovního místa. V odůvodnění nalézací soud uvedl, že žalovaná splnila svou nabídkovou povinnost, neboť učiněný návrh odpovídal zdravotnímu stavu a kvalifikaci žalobce. Žalobce v reakci na návrh žalované odpověděl, že nabídku považuje za neadekvátní, neboť nekoresponduje s jeho předchozím zařazením; dále uvedl, že nabídka neobsahuje místo výkonu práce a neřeší problematiku přechodu do služebního poměru. Přijetí nabídky s výhradami je podle § 1740 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, odmítnutím nabídky. Podle nalézacího soudu tak byly dány podmínky pro uplatnění fikce nadbytečnosti dle § 73a odst. 2 zákoníku práce. Lhůta deseti dnů pro přijetí nabídky nového pracovního místa byla dostatečná; žalobce si rovněž během této lhůty mohl zjistit místo výkonu práce pro nabízenou pozici. Nalézací soud měl navíc za to, že hlavním důvodem pro odmítnutí nabídky nebylo místo výkonu práce, nýbrž žalobcem pociťovaná neadekvátnost nabízené pozice ve vztahu k předchozí vedoucí pozici.

4. Městský soud v Praze (dále jen „odvolací soud“) rozsudkem ze dne 11. 10. 2017 č. j. 62 Co 239/2017-94 rozsudek nalézacího soudu potvrdil. K námitce žalobce, že nabídka jiné pracovní pozice musí obsahovat podstatné náležitosti tak, aby mohla být smlouva uzavřena jednoduchým a nepodmíněným přijetím, a že svým dopisem ze dne 18. 3. 2016 nabídku neodmítl, nýbrž pouze požadoval, aby byla doplněna o podstatné náležitosti návrhu, odvolací soud uzavřel, že žalovaná splnila svou nabídkovou povinnost, neboť zaměstnavatel může zaměstnanci nabídnout práci i v jiném místě, než kde zaměstnanec doposud práci vykonával nebo kde má své bydliště. Odkaz žalobce na § 1732 občanského zákoníku byl podle odvolacího soudu nepřípadný, neboť místo výkonu práce není podle něj podstatnou náležitostí nabídky dalšího pracovního zařazení podle § 73a odst. 2 zákoníku práce. Ztotožnil se rovněž s názorem nalézacího soudu, že důvodem pro odmítnutí nabídky jiného pracovního zařazení byla žalobcem pociťována neadekvátnost nabízené pracovní pozice.

5. Stěžovatel podal proti rozsudku odvolacího soudu dovolání. Namítal, že v době obdržení nabídky jiné pracovní pozice již téměř dva roky nevykonával žádnou práci pro vedlejší účastnici řízení, neměl přístup k informačnímu systému ani k interním dokumentům, informace o místě výkonu práce a její konkrétní náplni proto byla pro stěžovatele zcela zásadní. Ustanovení § 73a odst. 2 zákoníku práce je třeba vykládat s ohledem na § 1732 občanského zákoníku tak, že nabídka jiné pracovní pozice musí odpovídat kvalifikaci a zdravotnímu stavu zaměstnance a musí obsahovat podstatné náležitosti dohody o změně pracovního poměru. Vzhledem k tomu, že vedlejší účastnice řízení vykonává svou činnost prostřednictvím poboček po celé České republice, místo výkonu práce bylo pro stěžovatele stěžejním faktorem pro

rozhodnutí o přijetí či odmítnutí nabídky jiné pracovní pozice. Dále stěžovatel namítal, že obecné soudy nevypořádaly otázku přechodu stěžovatele do služebního poměru.

6. Nejvyšší soud v záhlaví uvedeným usnesením dovolání stěžovatele odmítl a podle § 243f odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“) připojil pouze stručné odůvodnění. Konstatoval, že dovolání není přípustné, neboť rozhodnutí odvolacího soudu je v souladu s ustálenou rozhodovací praxí Nejvyššího soudu, podle které je lhůta k přijetí návrhu dohody o dalším pracovním zařazení zaměstnance z hlediska smyslu a účelu § 73a odst. 2 zákoníku práce nepřiměřeně krátká tehdy, jestliže zaměstnanci objektivně neumožňuje opatřit si takové poznatky o podmínkách výkonu nabízené práce, jež jsou objektivně postačující k jeho rozhodnutí o návrhu zaměstnavatele, tyto poznatky zhodnotit a na základě toho na návrh zaměstnavatele reagovat.

II. Argumentace stěžovatele

7. Stěžovatel ve své ústavní stížnosti namítá, že Nejvyšší soud posoudil dovoláním napadený rozsudek velmi formalistickým způsobem a nevypořádal stěžejní argumenty uplatněné v dovolání. Stěžovatel ve všech fázích řízení argumentoval, že nabídka volného místa nebyla ze strany vedlejší účastnice řízení jakožto zaměstnavatele učiněna řádně a dostatečně určitě, neboť neobsahovala místo výkonu práce; nebyla tak učiněna v souladu s § 73a odst. 2 zákoníku práce za použití § 1732 odst. 1 občanského zákoníku. V době, kdy mu byla nabídka volného místa učiněna, byl téměř dva roky mimo organizační strukturu vedlejší účastnice řízení, neboť s ní vedl pracovněprávní spor. Vedlejší účastnice řízení má navíc celorepublikovou působnost a má pobočky a detašovaná pracoviště ve všech krajských městech, což pro stěžovatele znamenalo obrovskou nejistotu ohledně místa budoucího výkonu práce. Místo výkonu práce tvoří podstatnou náležitost pracovní smlouvy podle § 34 zákoníku práce. Obecné soudy nicméně na námitky týkající se nedostatečné určitosti nabídky podle § 34 odst. 1 písm. b) zákoníku práce vůbec nereagovaly a pouze odkázaly na judikaturu Nejvyššího soudu týkající se však odlišné problematiky.

III. Vyjádření účastníka řízení a vedlejší účastnice řízení a replika stěžovatele

8. Ústavní soud vyzval podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) účastníka řízení a vedlejší účastnici řízení, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti.

9. Nejvyšší soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvádí, že stěžovatel v dovolání zpochybňoval závěr obecných soudů o tom, že mu byla nabídnuta změna jeho dalšího pracovního zařazení na jinou práci odpovídající jeho zdravotnímu stavu a kvalifikaci ve smyslu § 73a odst. 2 věty první zákoníku práce. Obecné soudy tuto otázku posoudily v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu, proto soud pouze stručně odkázal na dvě rozhodnutí týkající se tzv. nabídkové povinnosti zaměstnavatele. Stěžovatel přehlíží, že splnění tzv. nabídkové povinnosti spočívá především v nabídce změny druhu práce, aniž by zároveň muselo docházet i ke změně ujednání o místu výkonu práce.

10. Vedlejší účastnice řízení ve svém vyjádření k ústavní stížnosti konstatuje, že při formulaci návrhu na změnu pracovního zařazení ze dne 3. 3. 2016 zcela dostála požadavkům § 73a odst. 2 zákoníku práce, neboť v návrhu uvedla jak druh práce, tak i konkrétní platové zařazení; nabízená pracovní pozice rovněž odpovídala stěžovatelovu zdravotnímu stavu i kvalifikaci a stěžovateli byla poskytnuta dostatečně dlouhá lhůta pro zvážení předloženého návrhu. Namítá, že zákoník práce neklade na obsahové náležitosti návrhu na změnu pracovního zařazení stejné požadavky jako v případě pracovní smlouvy. Stěžovatel navíc dne 18. 3. 2016 nabídku výslovně odmítl z důvodu platového zařazení, místo výkonu práce bylo proto pro stěžovatelovo rozhodování irelevantní. Nadto, podle ustálené judikatury může zaměstnavatel nabídnout zaměstnanci práci i v jiném místě, než kde ji doposud vykonával či kde má své

bydliště. Závěrem vedlejší účastnice uvádí, že obecné soudy všechny stěžovatelovy námitky již vypořádaly.

11. Stěžovatel ve své replice namítá, že Nejvyšší soud se v napadeném rozhodnutí zabýval přiměřeností lhůty k přijetí nabídky jiné pracovní pozice, otázku délky lhůty k přijetí návrhu však stěžovatel vůbec nezpochybňoval. Ve svém dovolání stěžovatel výslovně brojil proti závěru o obsahových náležitostech návrhu na změnu pracovního zařazení; namítal, že učiněná nabídka neobsahovala místo výkonu práce, nebyla tak dostatečně určitá. Podle stěžovatele zde žádné právní jednání ve smyslu § 555 občanského zákoníku nebylo. Obecné soudy pochybily, pokud otázku posuzovaly pouze podle § 73a odst. 2 zákoníku práce. Otázkou dostatečné určitosti návrhu na změnu pracovního zařazení ve vztahu k místu výkonu zaměstnání se Nejvyšší soud ve své judikatuře dosud nezabýval. Závěrem uvádí, že se obecné soudy vůbec nezabývaly organizační strukturou vedlejší účastnice řízení, která má dislokovaná pracoviště po celé České republice.

IV. Procesní podmínky řízení

12. Ústavní soud nejprve posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

13. Ústavní soud dospěl vzhledem k obsahu ústavní stížnosti k závěru, že není nutné nařizovat ústní jednání, neboť od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

V. Posouzení věci Ústavním soudem

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

15. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu zahrnuje právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny i právo na řádné odůvodnění soudního rozhodnutí [viz nález sp. zn. III. ÚS 84/94 ze dne 20. 6. 1995 (N 34/3 SbNU 257); obdobně např. nález sp. zn. III. ÚS 176/96 ze dne 26. 9. 1996 (N 89/6 SbNU 151)]. Jak Ústavní soud mnohokrát zopakoval, soudy proto mají povinnost se v odůvodnění svých rozhodnutí vypořádat s argumenty účastníků řízení způsobem, který odpovídá míře závažnosti těchto argumentů [viz např. 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); nález sp. zn. III. ÚS 961/09 ze dne 22. 9. 2009 (N 207/54 SbNU 565) a nález sp. zn. III. ÚS 1167/17 ze dne 31. 7. 2017 (N 134/86 SbNU 273)]. Tato povinnost samozřejmě neznamená, že soudy musí dát podrobnou odpověď na každý argument účastníků řízení; v úvahu je totiž třeba brát relevanci daného argumentu a jeho možnost ovlivnit výsledek řízení. V žádném případě ovšem nelze ignorovat argument, který je pro výsledek řízení klíčový [viz nález sp. zn. I. ÚS 1041/14 ze dne 4. 12. 2014 (N 217/75 SbNU 431); shodně nález sp. zn. I. ÚS 1895/14 ze dne 10. 3. 2015 (N 52/76 SbNU 717)].

16. Z totožných principů vychází i Evropský soud pro lidská práva ve své judikatuře k právu na spravedlivý proces dle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (viz rozsudek ve věci *Van de Hurk proti Nizozemsku* ze dne 19. 4. 1994 č. 16034/90, § 59 a 61; z poslední doby viz např. rozsudek ve věci *Ramda proti Francii* ze dne 19. 12. 2017

č. 78477/11, § 59, nebo rozsudek ve věci *Jokšas proti Litvě* ze dne 12. 12. 2013 č. 25330/07, § 58).

17. Právě uvedené platí i pro řízení o dovolání před Nejvyšším soudem. Přestože dovolání představuje mimořádný opravný prostředek, jehož existence sama nepožívá ústavněprávní ochrany, rozhodování o něm – je-li už takový opravný prostředek v právním řádu zaveden – není vyjmuto z rámce ústavněprávních principů a ústavně zaručených práv a svobod [srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 2117/09 ze dne 15. 3. 2010 (N 51/56 SbNU 553)]. Posouzení přípustnosti dovolání sice náleží do výlučné pravomoci Nejvyššího soudu, Ústavní soud nicméně musí dbát o to, aby byly dodrženy ústavním pořádkem vyžadované náležitosti odůvodnění soudního rozhodnutí a ostatní záruky spravedlivého procesu dle čl. 36 odst. 1 Listiny [nález sp. zn. II. ÚS 1852/19 ze dne 30. 10. 2019 (N 182/96 SbNU 300)]. Vyhne-li se Nejvyšší soud v odůvodnění svého rozhodnutí stěžejním argumentům uplatněným účastníkem řízení a nijak na ně nereaguje, poruší tím jeho právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny [nález sp. zn. II. ÚS 644/18 ze dne 17. 8. 2018 (N 139/90 SbNU 267)].

18. Již soudy prvního a druhého stupně by měly srozumitelně vyložit své závěry a patřičně reagovat na argumenty účastníků řízení. V rámci řízení o dovolání následně Nejvyšší soud řeší dovolatelem vznesené právní otázky s tím, že míra odůvodnění jeho rozhodnutí se – s výjimkou dovolání zjevně bezdůvodných – liší v závislosti na tom, zda již předmětná otázka byla Nejvyšším soudem v minulosti vyřešena, či nikoli (srov. § 243f odst. 3 ve spojení s § 243c, 243d, 243e a 237 o. s. ř.). V zásadě tak platí, že každá Nejvyššímu soudu nikoli zjevně bezdůvodně předložená otázka by měla být Nejvyšším soudem minimálně jednou důkladně vypořádána s tím, že poté by již Nejvyšší soud mohl zásadně volit postup dle § 243f odst. 3 o. s. ř. a rozhodnutí odůvodňovat jen stručně. Tím Nejvyšší soud zajišťuje plnění své funkce sjednocovatele judikatury a zároveň umožňuje účastníkům řízení seznámit se s důvody, pro které byla jejich věc rozhodnuta tak, jak byla rozhodnuta (již citovaný nález sp. zn. II. ÚS 1852/19).

19. V posuzované věci stěžovatel od počátku řízení argumentoval mimo jiné tím, že vedlejší účastnicí učiněná nabídka jiného pracovního zařazení ve smyslu § 73a odst. 2 zákoníku práce nebyla učiněna dostatečně určitým způsobem, neboť v ní nebylo uvedeno místo výkonu práce, což stěžovatel považoval za stěžejní faktor pro své rozhodnutí ohledně uzavření dohody o změně pracovního poměru; upozorňoval, že vedlejší účastnice řízení vykonává působnost po celém území České republiky. Přípustnost svého dovolání stěžovatel spatřoval ve vyřešení otázky podstatných náležitostí nabídky změny pracovního zařazení, která nebyla dle jeho názoru dosud v rozhodování Nejvyššího soudu vyřešena. Argumentoval tím, že na nabídku jiného pracovního zařazení ve smyslu § 73a odst. 2 zákoníku práce je třeba subsidiárně použít § 1732 odst. 1 občanského zákoníku, a proto musí obsahovat minimálně podstatné náležitosti pracovní smlouvy, tj. druh práce, místo výkonu práce a den nástupu do práce.

20. Nejvyšší soud stěžovatelovu argumentaci vypořádal ve svém stručném odůvodnění podle § 243f odst. 3 o. s. ř. tak, že dovolání není přípustné, neboť napadená rozhodnutí nižších soudů jsou v souladu s rozhodovací praxí Nejvyššího soudu. Odkázal na rozsudky ze dne 24. 3. 1999 sp. zn. 21 Cdo 2088/98 a ze dne 23. 1. 2018 sp. zn. 21 Cdo 4964/2016 a uvedl, že „lhůta k přijetí návrhu dohody o dalším pracovním zařazení zaměstnance určená zaměstnavatelem je z hlediska smyslu a účelu § 73a odst. 2 zákoníku práce (dříve § 65 odst. 3 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů) nepřiměřeně krátká tehdy, jestliže zaměstnanci objektivně neumožňuje opatřit si takové poznatky o podmínkách výkonu nabízené práce, jež jsou objektivně postačující k jeho rozhodnutí o návrhu zaměstnavatele na uzavření dohody, tyto poznatky zhodnotit a na základě toho na návrh zaměstnavatele reagovat, a není důvod, aby rozhodná právní otázka byla posouzena jinak“.

21. Z uvedeného je patrné, že Nejvyšší soud nereagoval na argumentaci stěžovatele předestřenou v dovolání, neboť dovolání odmítl s odkazem na rozhodnutí řešící otázku délky

lhůty k přijetí návrhu dohody o dalším pracovním zařazení, která však ve sporu mezi stěžovatelem a vedlejší účastnicí řízení nikdy nebyla předmětem sporu. Uplatnění § 243f odst. 3 o. s. ř. předpokládá (krom případů, kdy je dovolání nepřípustné ze zákona či je zjevně bezdůvodné), že se posuzovanou právní otázkou Nejvyšší soud v minulosti již plně meritorně zabýval. Proto již není potřeba nové rozhodnutí podrobně odůvodňovat a v zásadě postačí odkaz na předchozí judikaturu. V nynější věci ale dřívější rozhodnutí, které by přesvědčivě a v odpovídajícím rozsahu vypořádalo stěžovatelovu argumentaci, neexistuje. Požadavek stěžovatele, aby návrh jiného pracovního zařazení, jehož přijetím dochází ke změně pracovního poměru, obsahoval minimálně podstatné náležitosti pracovní smlouvy, se Ústavnímu soudu ostatně nejeví jako zjevně nedůvodný.

22. Ústavní soud s ohledem na uvedené shrnuje, že Nejvyšší soud zcela rezignoval na svou úlohu přesvědčivě vyložit podústavní právo a naplnit svou funkci sjednocovatele judikatury. Jeho postup vedl k porušení stěžovatelova práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť stěžovatel vznesl *prima facie* nikoli nevýznamné argumenty, které zůstaly bez odpovědi, jelikož vypořádány zcela nebyly ani soudy nižších stupňů. Z napadeného usnesení Nejvyššího soudu (včetně rozhodnutí, na která Nejvyšší soud odkázal) se stěžovatel nemohl dozvědět, proč tyto argumenty neobstojí (ačkoli – což je podstatné – zákon předpokládá, že se důvody neopodstatněnosti svých argumentů dozví).

VI. Závěr

23. Ze všech shora uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil [§ 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. V dalším řízení bude Nejvyšší soud vázán ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy právními názory vyslovenými v tomto nálezu.

Č. 11
Posouzení přípustnosti dovolání Nejvyšším soudem; interpretace a aplikace § 457 občanského zákoníku
(sp. zn. IV. ÚS 4206/18 ze dne 21. ledna 2020)

Mechanická interpretace a aplikace § 457 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, pro vypořádání synallagmatického vztahu, bez zohlednění konkrétních okolností souzené věci a principů vyjádřených v části první hlavě I zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, odporuje čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Ústavně konformní je takový výklad, podle kterého nikdo nesmí těžit z protiprávního stavu, který vyvolal nebo nad kterým má kontrolu (§ 6 odst. 2 věta druhá zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník); žádnému účastníku řetězce neplatných právních jednání nemá po jejich vypořádání zůstat po právu dvojí plnění. V případě řízení zahájeného pro vypořádání účastníků řetězce na sebe navazujících neplatných právních jednání je žádoucí (v mezích žalobního petitu) napravit protiprávní stav jako celek, soud proto také při posuzování povinnosti vrácení plnění musí zvážit efektivnost a smysl jednotlivých kroků, jež od účastníka k naplnění daného účelu vyžaduje.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jana Filipa, soudce zpravodaje Jaromíra Jirsy a soudce Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatele Miloslava Krpelana, zastoupeného Mgr. Ondřejem Tejnorou, advokátem, se sídlem v Praze 5, Janáčkovo nábřeží 57, proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 2885/2018-91 ze dne 28. 8. 2018, rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 19 Co 445/2017-62 ze dne 18. 1. 2018 a rozsudku Okresního soudu Praha-východ č. j. 7 C 408/2016-40 ze dne 6. 6. 2017, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Praze a Okresního soudu Praha-východ jako účastníků řízení a obce Sibřina, se sídlem v Sibřině, č. p. 15, zastoupené JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem, se sídlem v Praze 2, Slavíkova 1568/23, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 2885/2018-91 ze dne 28. 8. 2018 a rozsudkem Krajského soudu v Praze č. j. 19 Co 445/2017-62 ze dne 18. 1. 2018 bylo porušeno právo stěžovatele na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 2885/2018-91 ze dne 28. 8. 2018 a rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 19 Co 445/2017-62 ze dne 18. 1. 2018 se ruší.

III. Ve zbývající části se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Stěžovatel se domáhá zrušení napadených rozhodnutí pro porušení ústavního práva na soudní ochranu spočívajícího v odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Skutkové okolnosti věci a předcházející soudní řízení

2. Stěžovatel uplatnil v roce 1998 u Pozemkového fondu (nyní Státní pozemkový úřad) nárok na vydání náhradního pozemku podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o půdě“). Pozemkový fond nárok (dále též jen „restituční nárok“) stěžovatele v roce 2001 uznal, později svůj závěr přehodnotil a náhradní pozemek p. č. X1 v katastrálním území S., o tehdejší výměře 1 867 m^2, převedl v roce 2002 kupní smlouvou na vedlejší účastnici (dále též „obec“) s odkazem na § 5 zákona č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších zákonů. Po neúspěšných jednáních s Pozemkovým fondem koupil stěžovatel v roce 2006 od vedlejší účastnice za cenu 533 600 Kč pozemek p. č. X3 o výměře 667 m^2, který vznikl oddělením od původního pozemku p. č. X1. Z původního pozemku p. č. X1 o výměře 1 867 m^2 tedy vznikly za účelem uskutečnění dohodnuté koupě tři nové pozemky – p. č. X1 o výměře 1 155 m^2, p. č. X2 o výměře 45 m^2 (z hlediska soudního řízení nepodstatný) a p. č. X3 o výměře 667 m^2.

3. V roce 2012 se žalobou u Okresního soudu Praha-východ (dále jen „okresní soud“ nebo „nalézací soud“) stěžovatel domáhal určení, že vlastníkem nového pozemku p. č. X1 o výměře 1 155 m^2 není vedlejší účastnice, nýbrž stát. Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“ nebo „odvolací soud“) rozsudkem č. j. 23 Co 485/2013-129 ze dne 17. 12. 2013 změnil rozsudek okresního soudu, žalobě vyhověl a pravomocně určil, že vlastníkem uvedeného pozemku je stát. Krajský soud zároveň dospěl k závěru o neplatnosti převodu původního pozemku p. č. X1 o výměře 1 867 m^2 kupní smlouvou ze státu na obec, a v důsledku toho i převodu pozemku p. č. X3 z obce na stěžovatele.

4. V roce 2014 stěžovatel zažaloval Českou republiku o nahrazení projevu vůle Státního pozemkového úřadu, aby s ním uzavřel dohodu o převodu pozemku p. č. X1 o výměře 1 155 m^2 podle zákona o půdě. Okresní soud žalobě rozsudkem č. j. 6 C 614/2014-156 ze dne 16. 9. 2015 vyhověl, krajský soud výrok rozsudkem č. j. 28 Co 10/2016-180 ze dne 24. 1. 2016 pravomocně potvrdil [dovolání státu bylo Nejvyšším soudem (dále též „dovolací soud“) odmítnuto – viz usnesení sp. zn. 28 Cdo 2492/2016 ze dne 28. 3. 2017]. Podle krajského soudu je zřejmé, že stěžovatel nesleduje spekulativní záměry a jeho cílem je v lokalitě zemědělsky hospodařit, oživit původní usedlost, vytvořit funkční celek a přispět k rozvoji obce i regionu.

5. V květnu 2016 převedl stěžovatel darovací smlouvou pozemek p. č. X3 spolu s dalšími na svou dceru Pavlu Matouškovou.

III. Napadené řízení před obecnými soudy

6. V říjnu 2016 podal stěžovatel žalobu proti vedlejší účastnici o zaplacení 533 600 Kč jako vrácení kupní ceny z neplatné kupní smlouvy, na jejímž základě obec na stěžovatele převedla pozemek p. č. X3. Okresní soud žalobu napadeným rozsudkem zamítl s odůvodněním, že kupní smlouva je typicky synallagmatický vztah, pro zachování rovnováhy ve smyslu § 457 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „obč. zák.“)

tedy nebylo možno žalobě vyhovět za situace, kdy se stěžovatel převodem pozemku p. č. X3 na dceru zbavil možnosti vrátit obci plnění z neplatné smlouvy – nemůže se proto úspěšně domáhat vrácení protiplnění. Podle okresního soudu na pozemek p. č. X3 nelze vztáhnout závěry rozsudku krajského soudu č. j. 28 Co 10/2016-180 o novém pozemku p. č. X1, protože o pozemku p. č. X3 řízení vedeno nebylo a neexistuje žádný titul, který by pro vlastnictví stěžovatele dával oporu. Nelze dovozovat, že by při jiném běhu věcí byla státu uložena povinnost převést stěžovateli i pozemek p. č. X3 a že by se stěžovatel stal jeho vlastníkem, a obejít řízení, v němž by se tak mohlo stát. V takovém řízení by mohlo být řešeno více otázek a není zcela jisté, že by pozemek nakonec připadl stěžovateli.

7. Krajský soud uvedený rozsudek jako věcně správný potvrdil; přisvědčil mimo jiné závěru okresního soudu, podle kterého je ve věci irelevantní, zda stát vrátil obci kupní cenu na základě neplatnosti předmětné smlouvy. Stanovisko Nejvyššího soudu sp. zn. Cpj 34/1974 ze dne 28. 3. 1975, na něž se stěžovatel odkazoval, je podle krajského soudu nepoužitelné, protože stěžovatel nemá pravomocný rozsudek o tom, že je vlastníkem pozemku p. č. X3, ani o tom, že by Česká republika byla povinna uzavřít s ním dohodu o převodu tohoto pozemku – jeho budoucí osud nelze podle krajského soudu předjímat. Je bez právního významu, že stěžovatel uplatnil restituční nárok k celému původnímu pozemku p. č. X1, z něhož byl následně pozemek p. č. X3 oddělen.

8. Nejvyšší soud dovolání stěžovatele odmítl pro vady spočívající v nevymezení jeho přípustnosti. Přestože stěžovatel podle dovolacího soudu v dovolání uvedl, že „jde zřejmě o otázky dovolacím soudem přímo neřešené“, ve skutečnosti žádnou otázku hmotného ani procesního práva, na jejímž řešení rozhodnutí odvolacího soudu závisí a která v rozhodování dovolacího soudu podle jeho názoru dosud nebyla vyřešena, neoznačil.

IV. Argumentace stěžovatele

9. Stěžovatel uvádí, že je porušením tzv. práva na spravedlivý proces (práva na soudní ochranu) podle čl. 36 odst. 1 Listiny, dospěje-li dovolací soud nesprávně k závěru, že stěžovatel řádně nevymezil žádnou otázku hmotného či procesního práva, a neumožní tak projednání nesprávného právního posouzení věci odvolacím soudem. Stěžovatel v dovolání předestřel zpochybnění synallagmatické povahy právního vztahu mezi ním a vedlejší účastnicí; absolutně neplatnou kupní smlouvu podle něj nelze hodnotit odděleně, bez přihlédnutí k dalším faktickým a právním souvislostem. V případě stěžovatele šlo ve skutečnosti o trojstranný vztah, do něhož vstupoval i stát, který byl povinen stěžovateli pozemek v rámci restitučního řízení vydat. Dovolací soud podle stěžovatele nedostál ani své povinnosti poskytnout ochranu základním právům jednotlivce. Odvolacímu a nalézacímu soudu stěžovatel vytýká nepřiměřené zvýhodnění vedlejší účastnice oproti stěžovateli tím, že se odmítly zabývat věcí jinak než z pohledu vztahu stěžovatele a vedlejší účastnice (nevzaly v potaz vztahy mezi vedlejší účastnicí a státem související s převáděným pozemkem).

10. Podle názoru stěžovatele byla obec proti němu nepřiměřeně zvýhodněna přijetím dvojí kupní ceny za týž pozemek, proto věc nemůže být posuzována synallagmaticky. Závěr obecných soudů, že nelze předjímat výsledek případného řízení o vydání pozemku p. č. X3, je podle stěžovatele chybný a formalistický s ohledem na kontext jeho vzniku – pozemek p. č. X3 totiž neexistoval historicky nezávisle vedle pozemku p. č. X1, naopak z něj byl vydělen až z důvodu realizace kupní smlouvy mezi stěžovatelem a obcí, kterou stěžovatel reagoval na dlouhodobou nečinnost Pozemkového fondu. Stěžovatel je přesvědčen, že neexistuje rozumný důvod domnívat se, že by závěry platné pro dnešní pozemek p. č. X1, vyslovené soudy v řízení zahájeném u okresního soudu pod sp. zn. 6 C 614/2014, neplatily i pro pozemek p. č. X3, který byl původně jeho součástí.

V. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

11. Ústavní stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a řádně zastoupenou advokátem v souladu s § 30 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Dále se Ústavní soud zabýval její přípustností ve smyslu § 75 odst. 1 téhož zákona.

12. Nejvyšší soud odmítl dovolání stěžovatelky pro vady spočívající v nevymezení předpokladů jeho přípustnosti. Otázkou přípustnosti dovolání se Ústavní soud podrobně zabýval ve stanovisku pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 ze dne 28. 11. 2017 (ST 45/87 SbNU 905; 460/2017 Sb.), v němž přijal závěr, že neobsahuje-li dovolání vymezení předpokladů přípustnosti (§ 241a odst. 2 o. s. ř.), není odmítnutí dovolání pro vady porušením čl. 36 odst. 1 Listiny. Výkladem § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu (viz bod 59 stanoviska) zároveň Ústavní soud dovodil, že je-li dovolání odmítnuto pro vady, jde o případ, kdy stěžovatel nevyčerpal dostupné opravné prostředky řádným způsobem, a je tedy nutno považovat ústavní stížnost v části mířící proti rozhodnutím soudů prvního a druhého stupně za nepřípustnou podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu.

13. Podle uvedeného stanoviska „platí tento závěr i pro případy, kdy Ústavní soud rozhodnutí Nejvyššího soudu zruší z důvodu, že se se závěrem Nejvyššího soudu stran nesplnění obsahových náležitostí dovolání neztotožní. Nesprávné odmítnutí dovolání v těchto případech značí, že se Nejvyšší soud podáním věcně vůbec nezabýval. V případě, že toto odmítnutí bylo chybné, může za určitých okolností tímto odmítnutím dojít k porušení základních práv stěžovatele spočívajícímu právě v tom, že mu Nejvyšší soud nesprávně zamezil v přístupu k soudu, který mu zákon poskytuje. Nápravou tohoto porušení pak logicky je vrácení věci tomuto soudu s tím, aby se jí řádně zabýval“ (viz bod 62 stanoviska sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16).

14. Ústavní soud v daném stanovisku uzavřel, že zrušením rozhodnutí Nejvyššího soudu je stěžovateli vytvořen procesní prostor pro ochranu jeho práv uvnitř soustavy soudů a pro posouzení uplatněných námitek k tomu povolaným soudem. Není tedy v zásadě důvod, aby Ústavní soud v rozporu se zásadou subsidiarity činnost Nejvyššího soudu v takovém případě nahrazoval a bez řádného dovolacího řízení provedl ústavněprávní přezkum rozhodnutí soudů nižšího stupně. Zároveň právě uvedené nevylučuje, aby Ústavní soud ve výjimečných případech, v nichž to vyžaduje zájem na efektivní ochraně základních práv, zrušil nejen vadné rozhodnutí Nejvyššího soudu, nýbrž přezkoumal z hlediska ústavněprávního i rozhodnutí soudů nižších stupňů (bod 64 citovaného stanoviska).

15. Právě o takový případ jde v posuzované věci. Podle Ústavního soudu dovolání stěžovatele vadami netrpí, jak bude vyloženo níže v rámci vlastního posouzení. Zároveň Ústavní soud neshledává efektivním postupem k ochraně základních práv stěžovatele vrácení věci dovolacímu soudu. Ústavní stížnost je s ohledem na restituční kontext případu a charakter sporu, jehož příčinou je vadný postup státu, jakož i dosavadní neúměrnou délku všech řízení a jednání, jež stěžovatel v téže věci vedl, a konečně též s ohledem na předběžný náhled Nejvyššího soudu na meritum věci (viz dále jeho vyjádření k ústavní stížnosti), výjimečně přípustná i proti rozhodnutím odvolacího a nalézacího soudu. Ústavní soud proto podrobil ústavněprávnímu přezkumu také je.

VI. Vyjádření účastníků řízení a vedlejší účastnice řízení

16. Ústavní soud připojil spis vedený u okresního soudu pod sp. zn. 7 C 408/2016 a zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům řízení a vedlejší účastnici.

17. Krajský soud ve svém vyjádření uvedl, že argumentaci stěžovatele neshledává opodstatněnou. Ve svém rozhodnutí krajský soud respektoval rozhodovací praxi dovolacího soudu a nezná přesvědčivé důvody pro odklon od ustálené judikatury, odkazované v bodě 18 napadeného rozhodnutí. Podobně vyznívá též vyjádření okresního soudu.

18. Vyjádření Nejvyššího soudu obsahuje rekapitulaci průběhu řízení, právní úpravu přípustnosti dovolání a výčet judikatury Ústavního soudu dokládající legitimitu požadavků, jež na dovolatele zákon a dovolací soud klade. Podle dovolacího soudu stěžovatel zákonným požadavkům nedostál, neboť z jeho podání nebylo patrno, kterou konkrétní právní otázku má za dosud nevyřešenou dovolacím soudem. Stěžovatelem tvrzené vymezení právních otázek zakládajících přípustnost dovolání v kategorii otázek „dosud dovolacím soudem neřešených" považuje Nejvyšší soud ve skutečnosti pouze za „jeho vývody a právní konstrukce o jakémsi neexistujícím trojstranném právním vztahu". Kromě toho dovolací soud uvedl, že právní náhled stěžovatele na opodstatněnost uplatněného nároku je chybný, neboť pozemek p. č. X3 stěžovateli státem jako náhradní pozemek převeden nebyl a nebylo vydáno ani pravomocné rozhodnutí soudu, jímž by České republice byla tato povinnost uložena.

19. Vedlejší účastnice ve vyjádření toliko opakuje závěry obecných soudů z napadených rozhodnutí a za sebe doplňuje, že stěžovatel odmítá akceptovat dvě základní skutečnosti: Zaprvé vlastnické právo k pozemku p. č. X3 nebylo dosud soudně určeno, nebylo tedy postaveno najisto a stěžovatel nemůže důvodně tvrdit své vlastnické právo k němu. Úvahami stěžovatele, že jde o pozemky sousedící, dále že jde původně o jeden pozemek a že jej stěžovatel potřebuje pro své hospodaření, nelze podle vedlejší účastnice nahrazovat soudní rozhodnutí o určení vlastnictví k pozemku p. č. X3 nebo o jeho vydání stěžovateli. I kdyby závěry vyslovené soudy v rozsudcích týkajících se pozemku p. č. X1 bylo možno vztáhnout i na nyní projednávaný pozemek p. č. X3, nelze z toho usuzovat, že stěžovatel má být vlastníkem také tohoto pozemku; uvedenou otázku nelze v daném soudním řízení hodnotit ani jako předběžnou. Zadruhé ve vztahu k úhradě či vrácení kupní ceny za daný pozemek mezi státem a obcí jde o vztah mezi těmito subjekty, k jehož řešení (zda se případně vedlejší účastník na úkor státu obohatil, či nikoli) nemá aktivní legitimaci stěžovatel, nýbrž stát, a vztah mezi ním a obcí uvedenou skutečností není nijak ovlivněn. Nakládá-li stěžovatel s pozemkem p. č. X3 jako s vlastním, nemůže se domáhat vrácení kupní ceny za něj; „dvojí plnění" a tvrzená nerovnováha by vrácením kupní ceny naopak vznikla na jeho straně.

20. Stěžovatel ve své replice reagoval na vyjádření Nejvyššího soudu a vedlejší účastnice. Trvá na svém, že dovolací otázky zformuloval jasně a v souladu s testem způsobilosti zobecnění dovolací námitky. Odkazuje přitom na nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3067/13 ze dne 20. 12. 2016 (N 247/83 SbNU 855) a sp. zn. III. ÚS 3181/17 ze dne 31. 8. 2018 (N 143/90 SbNU 321) – všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou veřejně přístupná na https://nalus.usoud.cz – podle kterých je označení dovolacích námitek za skutkovou otázku bez pominutí odpovědi na právní konsekvence z toho plynoucí porušením práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Stěžovatel musel pozemek p. č. X3 oddělený od původního pozemku p. č. X1 od vedlejší účastnice koupit v zájmu zachování své výrobní a zemědělské činnosti (zpracování dřeva, chov ovcí a včelstev); proto se jej následně na rozdíl od nového pozemku p. č. X1 nemohl po státu domáhat v soudním řízení, byl-li již v katastru nemovitostí zapsán jako vlastník. Obrana vedlejší účastnice, stojící na jejím neplatném právním jednání (koupě původního pozemku p. č. X1 od státu v roce 2002), nemůže požívat právní ochrany k újmě stěžovatele.

VII. Vlastní posouzení Ústavního soudu

21. Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je opodstatněná z následujících důvodů:

VII. a) Právo na přístup k dovolacímu soudu

22. V řízení o ústavních stížnostech [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, § 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.

23. Ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny zaručuje každému možnost domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu zákonem stanoveným postupem. Součástí takového postupu jsou veškeré zákonem stanovené požadavky kladené na účastníka řízení, jež musí být z jeho strany splněny, aby soud mohl rozhodnout v jeho věci a aby při tom mohl zohlednit jím předestřená tvrzení a důkazy. Uvedené požadavky mají sloužit především k zajištění řádného chodu spravedlnosti a ochraně právní jistoty účastníků právních vztahů; jednotlivě ani ve svém celku zároveň nesmí představovat takové omezení přístupu k soudu, které by se práva na soudní ochranu (spravedlivý proces) dotýkalo v samotné podstatě tím, že by fakticky znemožňovalo jeho uplatnění [například nález ze dne 25. 8. 2005 sp. zn. IV. ÚS 281/04 (N 165/38 SbNU 319)]. Jsou-li v konkrétním případě splněny předpoklady projednání návrhu a rozhodnutí o něm, je povinností obecného soudu odpovídající základnímu právu na soudní ochranu, zaručenému v čl. 36 Listiny, aby návrh projednal a ve věci rozhodl.

24. Uvedená východiska se uplatní i ve vztahu k dovolání podle občanského soudního řádu. Z ústavního pořádku sice nevyplývá nárok na podání dovolání či jiného mimořádného opravného prostředku (zřejmě by obstála i právní úprava, která by takovéto prostředky nepřipouštěla vůbec), pakliže je však právní řád připouští, nemůže se rozhodování o nich ocitnout mimo ústavní rámec ochrany základních práv jednotlivce, mimo jiné práva na soudní ochranu [srov. například nález ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.), nález sp. zn. IV. ÚS 128/05 ze dne 10. 5. 2005 (N 100/37 SbNU 355), nález sp. zn. I. ÚS 2030/07 ze dne 11. 9. 2007 (N 138/46 SbNU 301) či nález sp. zn. IV. ÚS 2117/09 ze dne 15. 3. 2010 (N 51/56 SbNU 553)]. Výjimkou není ani rozhodování dovolacího soudu o tom, zda dovolání má obsahové náležitosti podle § 241a odst. 2 a 3 o. s. ř. V případě, že by je nemělo, byl by dán důvod pro jeho odmítnutí podle § 243c odst. 1 o. s. ř. pro vady, které nebyly odstraněny ve lhůtě podle § 241b odst. 3 o. s. ř., tedy v zákonné lhůtě k podání dovolání, nebo ve lhůtě stanovené k odstranění nedostatku podmínky právního zastoupení, a pro které nelze v dovolacím řízení pokračovat [nález sp. zn. I. ÚS 2869/17 ze dne 14. 5. 2018 (N 89/89 SbNU 343)]. Porušení základních práv stěžovatelů proto Ústavní soud konstantně shledává tehdy, odmítl-li Nejvyšší soud dovolání pro vady, kterými netrpělo [nálezy sp. zn. II. ÚS 3876/13 ze dne 3. 6. 2014 (N 113/73 SbNU 779), sp. zn. I. ÚS 962/14 ze dne 19. 8. 2014 (N 155/74 SbNU 323), sp. zn. II. ÚS 312/15 ze dne 9. 2. 2016 (N 28/80 SbNU 375), sp. zn. I. ÚS 2869/17 ze dne 14. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 3151/17 ze dne 22. 5. 2018 (N 100/89 SbNU 495) nebo sp. zn. III. ÚS 4045/16 ze dne 10. 7. 2018 (N 122/90 SbNU 73)].

25. V souzené věci Nejvyšší soud odmítl dovolání stěžovatele proti rozsudku krajského soudu podle § 243c odst. 1 věty první o. s. ř. předsedkyní senátu, neboť dospěl k závěru, že stěžovatel nedostál požadavkům na vymezení předpokladů jeho přípustnosti (§ 241b odst. 3 o. s. ř.), tedy pro údajné vady dovolání. Nejvyšší soud v napadeném usnesení vyložil, že přestože stěžovatel uvedl dovolací důvod, tedy že „jde zřejmě o otázky dovolacím soudem přímo neřešené“, ve skutečnosti žádnou otázku hmotného ani procesního práva, na jejímž řešení rozhodnutí odvolacího soudu závisí a která v rozhodování dovolacího soudu podle jeho názoru dosud nebyla vyřešena, neoznačil. Stěžovatel nevymezil, které konkrétní právní otázky má za dosud nevyřešené dovolacím soudem, předestřel jen své „vývody a právní konstrukce o jakémsi neexistujícím trojstranném právním vztahu“. Podle Nejvyššího soudu v dovolání ze zákonných náležitostí absentuje pouze řádné vymezení dovolací otázky (§ 241a odst. 3 o. s. ř.), ostatní měl Nejvyšší soud za splněné.

26. Ústavní soud se však s takovým hodnocením obsahu dovolání stěžovatele (co do vadné formulace dovolacích otázek) neztotožňuje.

27. Jak Ústavní soud uvádí ve svém stanovisku sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16, bod 50, Evropský soud pro lidská práva k formulaci právních otázek u mimořádných opravných prostředků

shrnuje, že její cíl je dvojí: „Jasně formulovaná právní otázka má v první řadě naznačit řešení daného případu požadované účastníkem a za druhé pak její znění představuje obecný právní závěr aplikovatelný v obdobných případech v budoucnu. Smyslem zákonného požadavku je tedy chránit zájem účastníka řízení dosáhnout v případě potřeby změny napadeného rozhodnutí a také respektovat funkci vyšší soudní instance …“ Přestože citovaný závěr vychází z rozsudku ve věci *Trevisanato proti Itálii* ze dne 15. 9. 2016 č. 32610/07, v němž byl přezkumu podroben případ založený na italské právní úpravě, Ústavní soud dovodil, že rozhodování italského a českého vrcholného soudu se při posuzování splnění obsahových náležitostí dovolání zakládá na podobném přístupu (bod 53 citovaného stanoviska).

28. Stěžovatel vymezil své dovolací otázky doslova (ale nejen) takto:

„a) Údajný synallagmatický vztah (mezi žalobcem a žalovanou) nemůže být posuzován odděleně od navazujících právních a faktických jednání mezi třemi stranami. Ve vztahu trojstranném není možné posuzovat zcela odděleně pouze vztah mezi dvěma jeho stranami.

Absolutně neplatnou kupní smlouvu nelze hodnotit odděleně, bez přihlédnutí ke vztahu kupujícího z této absolutně neplatné kupní smlouvy a původního převodce dotčeného pozemku, českého státu, který měl povinnost dotčený pozemek kupujícímu z absolutně neplatné kupní smlouvy vydat.

b) Tvrzené povaze synallagmatického vztahu mezi stranami absolutně neplatné kupní smlouvy odporuje, pokud prodávající získal kupní cenu za dotčený pozemek od kupujícího a současně byla prodávajícímu vrácena zpět kupní cena za tento pozemek od původního převodce.

Jestliže žalovaná obec obdržela kupní cenu za dotčený pozemek dvakrát, jednou od žalobce jako kupce a jednou od českého státu jako od prodávajícího, nemůže být věc posuzována jako ‚synallagmatický‘ vztah mezi žalobcem a žalovanou, neboť požadovaným vrácením pozemku by žalovaná získala dvojí plnění – pozemek i jeho kupní cenu vrácenou od českého státu.

c) Povinnost vydat pozemek oproti vrácení kupní ceny na základě absolutně neplatné kupní smlouvy nemá kupec tohoto pozemku, kterému svědčí k pozemku i jiný titul nežli absolutně neplatná kupní smlouva.“

29. S ohledem na skutkovou jedinečnost projednávané věci dospěl Ústavní soud k závěru, že požadavku obecnosti formulované dovolací otázky, aby její řešení mohlo být aplikovatelné pro širší okruh blíže nevymezených případů, dostál, jak nejlépe za dané situace mohl. Otázky položené stěžovatelem v každém případě nejsou skutkové povahy, ani Nejvyšší soud takového názoru není – obsah dovolání označuje za „vývody a právní konstrukce“ dovolatele (stěžovatele). Nejsou-li otázky charakteru skutkového, čím jiným by mohly být než otázkami právními, které představují jediný způsobilý dovolací důvod ve smyslu § 241a odst. 1 o. s. ř.

30. Z pohledu Ústavního soudu stěžovatel předkládá vlastní právní posouzení věci a žádá Nejvyšší soud, aby k předloženým (podle názoru dovolatele dosud neřešeným) otázkám zaujal stanovisko a vyslovil, zda odvolací soud postupoval při výkladu a aplikaci práva správně, či nikoli. Pohybuje-li se dovolatel v kategorii přípustnosti dovolání z důvodu položení otázek dosud neřešených, je jeho vymezení dostačující, neboť dovolatel nemá jiný způsob, jak dovolací důvod zformulovat, než že sdělí, jak věc posoudil odvolací soud a proč rozhodnutí podle jeho názoru nebylo správné (viz přímo znění § 241a odst. 3 o. s. ř., které sám Nejvyšší soud v napadeném rozhodnutí cituje). Byť grafické pojetí posuzovaného dovolání není ideální, ani tato okolnost nezbavuje Nejvyšší soud povinnosti posuzovat obsah dovolání jako celek (§ 41 odst. 2 o. s. ř.) a věnovat mu náležitou pozornost.

31. Stěžovatel, zjednodušeně řečeno, tvrdí (prakticky od počátku řízení), že absolutně neplatnou kupní smlouvu nelze vypořádávat izolovaně a bez návaznosti na skutečnost, jež neplatnost zapříčinila – bez návaznosti na původní neplatný smluvní vztah, od kterého se

neplatnost dalších smluv řetězově odvíjí. Stěžovatel doslova v dovolání uvádí: „Tvrzené povaze synallagmatického vztahu mezi stranami absolutně neplatné kupní smlouvy odporuje, pokud prodávající získal kupní cenu za dotčený pozemek od kupujícího a současně byla prodávajícímu vrácena zpět kupní cena za tento pozemek od původního převodce.“ Dále své stanovisko stěžovatel podporuje tezí, podle které disponuje-li účastník neplatné smlouvy i jiným než smluvním nabývacím titulem k předmětu plnění, nelze smluvní vztah vypořádat prostým vzájemným vrácením plnění a spravedlivě po účastníku smlouvy požadovat, aby předmět plnění vracel; není přitom bez významu, že prostřední účastník řetězce synallagmatických vztahů získal plnění z právního důvodu, jenž odpadl, dvakrát. V této souvislosti stěžovatel pokládá doplňující otázku, zda nárok na vydání pozemku podle zákona o půdě lze vyhodnotit jako otázku předběžnou, kterou podle něj odvolací soud, zodpověděl-li ji záporně, posoudil nesprávně a formalisticky.

32. Tím, že dovolací soud odmítl dovolání stěžovatele pro vadu nevymezení důvodu splnění předpokladu přípustnosti dovolání podle § 241a odst. 2 o. s. ř., ačkoli tato náležitost neabsentovala, bylo stěžovateli v rozporu se zákonem odepřeno jeho právo, aby dovolací soud posoudil dovolání alespoň z hlediska jeho přípustnosti podle § 237 o. s. ř. a v případě, že by je shledal přípustným, rozhodl ve věci samé. Již samotné posouzení přípustnosti dovolání by přitom s ohledem na předpoklady přípustnosti, které stanoví uvedené ustanovení, mělo fakticky povahu meritorního rozhodnutí. Lze tedy uzavřít, že napadeným usnesením dovolacího soudu bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

VII. b) Právo na ochranu vlastnického práva

33. Ústavní soud vychází z předpokladu, že obecné soudy musí nejen respektovat právo, ale jeho výklad a aplikace musí směřovat k výsledku spravedlivému. Spravedlnost musí být přítomna vždy v procesu, kterým soudce interpretuje a aplikuje právo, jako hodnotový činitel. Pro nalézání práva je vždy nezbytné vycházet z individuálních okolností každého jednotlivého případu, které jsou založeny na skutkových zjištěních. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být komplikované a netypické, což však nevyvazuje obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení [nález sp. zn. III. ÚS 2700/15 ze dne 8. 11. 2016 (N 212/83 SbNU 369), body 31 a 32]. V minulosti též Ústavní soud dospěl k závěru, že základní právo na ochranu majetku ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny může být porušeno i postupem obecných soudů založeným na nesprávné aplikaci a interpretaci jednoduchého práva [nález sp. zn. I. ÚS 301/09 ze dne 17. 2. 2010 (N 26/56 SbNU 289)].

34. Uplatněný nárok stěžovatele jako žalobce vychází z předpokladu, že okolnosti, za nichž soudní cestou získal od státu nový pozemek p. č. X1 o výměře 1 155 m^2, a tedy i závěry obecných soudů vyslovené v řízení vedeném u okresního soudu pod sp. zn. 6 C 614/2014 jsou použitelné i na pozemek p. č. X3 (který byl původně součástí pozemku p. č. X1 o výměře 1 867 m^2 a byl z něj z pragmatických důvodů na základě iniciativy stěžovatele vydělen, aby jej po letitých a bezvýsledných jednáních s Pozemkovým fondem od vedlejší účastnice koupil a mohl na něm začít hospodařit – viz bod 2 nálezu), přestože pozemek p. č. X3 přímo předmětem uvedeného řízení nebyl. Předmětem soudních řízení o vydání náhradního pozemku pozemek p. č. X3 nebyl proto, že už jej stěžovatel vlastnil převodem od obce na základě kupní smlouvy (absolutně neplatné v důsledku absolutní neplatnosti kupní smlouvy k původnímu pozemku p. č. X1 o výměře 1 867 m^2 uzavřené mezi státem a obcí, jak se později ukázalo). Stěžovatel v návaznosti na dané skutkové okolnosti tvrdí, že po něm nelze žádat, aby vracel vedlejší účastnici pozemek, který by následně měla vrátit Státnímu pozemkovému úřadu, aby ten jej následně vydal stěžovateli. Stěžovatel podotýká, že celá situace se datuje k roku 1998 a vznikla výhradně v důsledku nesprávného postupu státního orgánu – Pozemkového fondu (později Státního pozemkového úřadu).

35. Právní posouzení krajského soudu stojí na ustáleném výkladu § 457 obč. zák.: „Předpokladem úspěchu žalobce ve věci proto bylo prokázat splnění povinnosti vyplývající z ustanovení § 457 obč. zák. vrátit žalované předmět účastníky dne 7. 6. 2006 uzavřené kupní smlouvy, případně prokázat připravenost ke splnění takové povinnosti. Soud prvního stupně zcela správně uzavřel, že tento předpoklad úspěchu žalobce ve věci nebyl splněn, neboť žalobce pozemek parc. č. X3 v katastrálním území S. daroval darovací smlouvou ze dne 23. 5. 2016 dceři Pavle Matouškové, která je doposud zapsána vlastnicí pozemku …“

36. Jako správné dále krajský soud přijal závěry okresního soudu, z jehož rozsudku vyplývá: „V této věci se nejedná o případ, kdy by žalobce jako kupující z neplatné smlouvy splnil svoji povinnost vrátit věc tím, že by ji vydal nikoli účastníku smlouvy, ale přímo vlastníku. Zde nelze takto zohlednit skutečnost, že ve vztahu k druhé části původního pozemku parc. č. X1 vedl fakt, že jeho vlastnictví nenabyla žalovaná, následně k tomu, že bylo v řízení před soudem vzhledem k restitučnímu nároku žalobce uloženo ČR jako vlastníku tohoto pozemku převést jej na žalobce jako náhradní pozemek. Ve vztahu k pozemku parc. č. X3 takové řízení nebylo vedeno, není zde žádný titul, který by pro vlastnictví žalobce k tomuto pozemku dával oporu. Nelze, jak činí žalobce, dovozovat, že při jiném běhu věcí by se stal vlastníkem tohoto pozemku, konstruovat stav, jako by k uložení povinnosti ČR převést na žalobce taktéž pozemek parc. č. X3 již došlo, a obejít tak řízení, ve kterém by se tak mohlo stát. V takovém řízení by totiž mohlo být řešeno více otázek a skutečnost, zda by nakonec pozemek přešel na žalobce, není zcela jistá.“

37. Nesprávné právní posouzení odvolacího soudu spočívá podle přesvědčení stěžovatele v tom, že vedlejší účastnici nenáleží žádný protinárok (na vrácení pozemku p. č. X3), jelikož se v důsledku chybného postupu státu (absolutně neplatný převod původního pozemku p. č. X1 ze státu na obec) ocitla v postavení pouhého mezičlánku mezi státem a stěžovatelem. Obec pozemek nikdy nevlastnila a újma, vzniklá jí neplatným převodem, je kupní cena, kterou za pozemek zaplatila státu. Stěžovatel navrhoval provést dokazování ke skutečnosti, zda uvedená újma byla obci odčiněna – obecné soudy zamítly jeho důkazní návrhy pro nadbytečnost. Skutečnost, zda byla tato újma obci státem vydána, je přitom podle stěžovatele významná pro posouzení oprávněnosti jeho nároku, neboť neodpovídá spravedlivému uspořádání vzájemných vztahů, inkasuje-li obec dvojí plnění.

38. S právě uvedeným náhledem stěžovatele se Ústavní soud ztotožňuje. Přestože lze přisvědčit závěru obecných soudů, že vlastnickému právu stěžovatele k pozemku p. č. X3 (resp. vlastnickému právu jeho dcery, na niž pozemek darovací smlouvou převedl) dosud nesvědčí žádný platný nabývací titul, pro vzájemné vypořádání účastníků soudního řízení nezůstávají bez významu okolnosti a důvody neplatnosti dotčených převodů, výsledky dřívějších soudních řízení (jak neplatnost převodů vlastnického práva k původnímu pozemku p. č. X1 v řízení vedeném u okresního soudu pod sp. zn. 6 C 96/2012, tak i povinnost státu převést stěžovateli nový pozemek p. č. X1 – jako náhradní pozemek podle zákona o půdě v řízení vedeném u okresního soudu pod sp. zn. 6 C 614/2014), ani skutečnost, zda obci byla vrácena jí vyplacená kupní cena z neplatné smlouvy uzavřené mezi ní a státem, či nikoli. Vypořádání neplatného závazku mezi stěžovatelem a vedlejší účastnicí, byť synallagmatického, nelze posuzovat odděleně bez návaznosti na důvod jeho neplatnosti; má-li neplatnost synallagmatického závazku původ v neplatnosti předcházejícího synallagmatického závazku, je třeba takovou skutečnost odpovídajícím způsobem reflektovat.

39. Předně je třeba zdůraznit, že celá situace vznikla v důsledku liknavého a chybného postupu Pozemkového fondu (později Státního pozemkového úřadu). Stát přijal zákonem o půdě závazek vyrovnat některé majetkové křivdy způsobené totalitním režimem před listopadem 1989. Nemůže jít k tíži jednotlivce, že následně nezabezpečil aparát dostatečně funkční na to, aby všechny nároky na základě uvedeného zákona vzniklé dokázal v reálném čase uspokojit. Historie dnešního sporu se datuje do roku 1998, kdy stěžovatel uplatnil nárok

na vydání náhradního pozemku u Pozemkového fondu. Stěžovateli vzniklo legitimní očekávání na nabytí pozemku p. č. X1 o jeho původní rozloze uznáním nároku ze strany Pozemkového fondu v roce 2001. Pozemkový fond následně svůj závěr přehodnotil (viz bod 2) a původní pozemek p. č. X1 převedl na obec. Stěžovatel se pak soudní cestou domohl vyslovení neplatnosti převodu, mimo jiné na základě prokázané skutečnosti, že není spekulantem, který by se zemědělskými pozemky obchodoval, nýbrž aktivním zemědělcem, jehož cílem je hospodařit v dané lokalitě, oživit původní usedlost, vytvořit funkční celek a přispět k rozvoji obce i regionu.

40. Obecné soudy neposkytly vlastnickému právu stěžovatele odpovídající ochranu, jestliže se odmítly zabývat skutečností, zda obec přijala od státu zpět plnění z původní neplatné kupní smlouvy bez adekvátního protiplnění, nemohla-li pozemek p. č. X3 státu vydat zpět, neboť se již nacházel ve vlastnictví stěžovatele, či nikoli. Nárok obce na vrácení kupní ceny zaplacené státu je dán absolutní neplatností mezi nimi uzavřené kupní smlouvy, vlastnické právo k převáděnému (původnímu) pozemku p. č. X1 na ni nikdy nepřešlo. Prokázalo-li by se skutečně v soudním řízení, že obci již bylo její plnění původní kupní ceny ze strany státu vráceno, pak by nebylo možné učinit jiný závěr, než že se obec ponecháním kupní ceny přijaté od stěžovatele za pozemek p. č. X3, který sama státu vracet nemusela, bezdůvodně obohatila na úkor stěžovatele. Žádnému účastníku řetězce dvou neplatných smluv nemá po jejich vypořádání zůstat po právu dvojí plnění; nespravedlivost takového majetkového vypořádání je umocněna tím spíše, je-li oním účastníkem veřejnoprávní korporace (obec).

41. Vedlejší účastnice se snaží Ústavní soud přesvědčit, že vypořádání neplatné kupní smlouvy uzavřené mezi ní a státem je věcí vedlejší účastnice a státu, kterým stěžovatel nemůže být poškozen – její úvaha však není přiléhavá. Stát jako domnělý vlastník pozemku p. č. X3 může trvat na jeho vrácení, aby mohla být vypořádána a vrácena všechna navazující plnění (kupní cena zaplacená obcí státu a následně kupní cena zaplacená stěžovatelem obci). Jelikož stát uzavřel smlouvu s obcí, mohl by vrácení pozemku požadovat po ní. Ovšem za předpokladu, bylo-li v řízení prokázáno, že stát na vrácení celého původního pozemku p. č. X1 netrval, a přesto obci kupní cenu zaplacenou za původní pozemek p. č. X1 v plné výši vrátil, není obec oprávněna podmiňovat vrácení kupní ceny stěžovateli za pozemek p. č. X3 vrácením pozemku státu. Je to naopak jedině obec, kdo nebude nijak poškozen ani ochuzen tím, že stěžovatel pozemek p. č. X3 státu nevrátí – přijala-li od státu plnění bez nutnosti poskytnout protiplnění, nemůže spravedlivě požadovat protiplnění od stěžovatele. Opačnou optikou je třeba doplnit, že pokud by uvedená skutečnost nebyla prokázána, bylo by nespravedlivé zavázat obec k vrácení plnění stěžovateli, aniž by zároveň byla stěžovateli uložena povinnost vrátit protiplnění – pozemek p. č. X3 – státu jako původnímu vlastníku. Obec by pak byla vystavena riziku, že se již nedomůže vrácení svého plnění, poskytnutého státu, neboť by neměla vliv na splnění povinnosti stěžovatele vrátit pozemek státu, který by za normálního běhu okolností na takové podmínce vůči obci mohl trvat.

42. Uvedeným náhledem Ústavní soud nepopírá dosavadní ustálený výklad vypořádání synallagmatického vztahu podle § 457 obč. zák.; principiálně není na obecném principu vzájemného vrácení smluvního plnění nic závadného [srov. podobně § 2993 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, (dále též jen „o. z.“)]. K výkladu daného pravidla však nelze přistupovat mechanicky – bez zohlednění konkrétních okolností souzené věci. Zároveň je třeba vyjít z obecných východisek nyní účinného občanského zákoníku, neboť na vztahy účastníků řízení dopadá jeho část první hlava I, přestože primárně se řídí úpravou účinnou do 31. 12. 2013 (viz § 3028 odst. 1 a 3 ve spojení s § 3030 o. z.). Vedle základních východisek výkladu norem občanského práva plynoucích z § 2 a 10 o. z. (tj. ve shodě s Listinou a ústavním pořádkem, v souladu s dobrými mravy a spravedlností), dále podle § 6 odst. 2 věty druhé o. z. platí, že nikdo nesmí těžit z protiprávního stavu, který vyvolal nebo nad kterým má kontrolu. V případě řízení zahájeného pro vypořádání účastníků řetězce na sebe navazujících neplatných právních

jednání je žádoucí (v mezích žalobního petitu) napravit protiprávní stav jako celek, soud proto také při posuzování povinnosti vrácení plnění musí zvážit efektivnost a smysl jednotlivých kroků, jež od účastníka k naplnění daného účelu vyžaduje. Uvedená výkladová pravidla obecné soudy svými právními závěry podle Ústavního soudu nedodržely, čímž nepřípustně a nepředvídatelně zasáhly do majetkové sféry stěžovatele, a porušily tak jeho právo na ochranu vlastnictví ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny i právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

43. Přestože nebylo vedeno soudní řízení o určení (a tedy postaveno najisto), komu svědčí vlastnické právo k pozemku p. č. X3, nic nebránilo obecným soudům, aby tuto otázku vyřešily samy jako předběžnou, jestliže považovaly danou skutečnost za relevantní z hlediska žalovaného nároku. Z dosud provedeného dokazování jasně plyne, že v žádné z variant vlastníkem nikdy nebyla a ani nyní nemůže být žalovaná obec; ať již tedy osud pozemku p. č. X3 je a bude jakýkoli, v žádném ze scénářů nepřipadne obci. Z uvedeného je zjevné, že prokázalo-li by se v řízení, že obec inkasovala od státu zpět kupní cenu vyplacenou za neplatnou koupi celého původního pozemku p. č. X1 o výměře 1 867 m^2, z něhož byl pozemek p. č. X3 později vydělen, aniž ji samotnou zároveň stíhala povinnost pozemek p. č. X3 státu vrátit (v souladu s vypořádáním synallagmatického závazku podle zákonných pravidel), obohatila se obec na úkor stěžovatele v každém případě. V takové situaci by na vypořádání neplatného právního vztahu stěžovatele a vedlejší účastnice neměla vliv skutečnost, že stěžovatel v mezidobí převedl pozemek (ať již platně, či neplatně) na dceru.

44. Teprve kdyby v řízení nebylo prokázáno tvrzení stěžovatele, že obec, ač nebyla nucena pozemek p. č. X3 vrátit státu, obdržela od něj zpět své plnění (zaplacenou kupní cenu) z neplatné kupní smlouvy, bylo by namístě zabývat se pro posouzení důvodnosti žalovaného nároku relevantní otázkou, komu svědčí vlastnické právo k pozemku p. č. X3. Ústavní soud se neztotožňuje s názorem nalézacího a odvolacího soudu, že v daném řízení nelze jako předběžnou hodnotit otázku, zda závěry rozsudku krajského soudu č. j. 23 Co 485/2013-129 týkající se pozemku p. č. X1 o nové výměře 1 155 m^2 lze vztáhnout i na pozemek p. č. X3, přestože nebyl předmětem řízení. Od odpovědi na tuto předběžnou otázku se totiž odvíjí odpověď na otázku další – zda vůbec by stěžovatele stíhala povinnost pozemek vracet s ohledem na skutečnosti prokázané v řízení vedeném u okresního soudu pod sp. zn. 6 C 614/2014 o vydání náhradního pozemku p. č. X1 (o nové výměře) a pravomocně skončeném rozsudkem krajského soudu č. j. 23 Co 485/2013-129 – soud by ji proto musel vyřešit. Práva jednotlivce jsou podle hlavy páté Listiny pod soudní ochranou; soudy nemohou rezignovat na povinnost poskytovat onu ochranu a odkazovat účastníka řízení na vedení řady dalších soudních řízení, mohou-li samy skutečnost posoudit jako předběžnou otázku.

VIII. Závěr

45. Ústavní soud na základě výše uvedených důvodů po projednání věci mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků ústavní stížnosti částečně vyhověl a zrušil rozhodnutí dovolacího soudu a odvolacího soudu podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu, neboť jimi byla porušena ústavní práva stěžovatele podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 11 odst. 1 Listiny.

46. Ústavní soud naopak nevyhověl stěžovateli v té části ústavní stížnosti, kterou napadal rozsudek okresního soudu, a proto ji odmítl jako nepřípustnou podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu. Přestože i v tomto rozhodnutí byl vysloven právní názor, se kterým Ústavní soud výše vyjádřil svůj nesouhlas, tak zároveň připomíná, že v souladu s principem minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti obecných soudů [nález sp. zn. III. ÚS 148/97 ze dne 25. 9. 1997 (N 113/9 SbNU 65)] zasahuje do jejich činnosti jedině tehdy, je-li to nezbytné pro ochranu základních práv a svobod. Z uvedeného principu Ústavní soud dovodil své oprávnění odmítnout část ústavní stížnosti pro nepřípustnost v situacích, ve kterých zrušením jen některých napadených rozhodnutí (nebo jejich částí) je znovu vytvořen obecným soudům

dostatečný prostor pro to, aby samy poskytly ochranu základním právům a svobodám [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 74/06 ze dne 3. 10. 2006 (N 175/43 SbNU 17), bod 5; sp. zn. II. ÚS 200/13 ze dne 16. 7. 2013 (N 123/70 SbNU 127), sp. zn. III. ÚS 2428/13 ze dne 13. 6. 2014 (N 123/73 SbNU 869), sp. zn. IV. ÚS 2722/13 ze dne 3. 2. 2015 (N 22/76 SbNU 313), bod 28].

47. Ústavní soud má za to, že zrušení rozhodnutí krajského soudu postačuje k nápravě závadného stavu; nezrušil proto rozsudek okresního soudu, který bude znovu přezkoumán na základě tohoto nálezu krajským soudem v odvolacím řízení. Na odvolacím soudu nyní bude, aby doplnil dokazování ke skutečnosti, zda obec obdržela od státu zpět kupní cenu odpovídající části původního pozemku p. č. X1, dnes označené jako pozemek p. č. X3. Od výsledku takto doplněného dokazování se bude odvíjet další postup odvolacího soudu v souladu s nosnými důvody tohoto nálezu.

48. V každém případě je povinností obecných soudů vést dokazování ke zjištění skutečností relevantních pro posouzení nároku stěžovatele a aplikovat na zjištěný skutkový stav § 457 obč. zák. ústavně konformním způsobem ve světle principů vyjádřených v části první hlavě I účinného občanského zákoníku. Bez významu nezůstává skutečnost, že zde popsaná nepřehledná situace je především důsledkem liknavého postupu státu, který v rozhodné době nebyl schopen vyřizovat včas nároky žadatelů uplatněné podle zákona o půdě. Od doby, kdy stěžovatel uplatnil nárok na vydání náhradního pozemku, do jeho neplatného převodu vedlejší účastnici uplynuly čtyři roky (viz bod 2 nálezu) – kdyby byla žádost stěžovatele v uvedeném období (jakkoli) vyřízena, nynější nepřehledná situace by nenastala. Obecné soudy se proto v dalším řízení vyvarují dosavadního formalismu a nebudou žalovaný nárok stěžovatele posuzovat izolovaně bez zasazení věci do širšího kontextu a bez návaznosti na výsledky předcházejících a bezprostředně souvisejících soudních řízení.

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudce Jana Filipa

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, podávám částečně odlišné stanovisko k výroku a s tím související části odůvodnění nálezu ze dne 21. 1. 2020 sp. zn. IV. ÚS 4206/18.

Vedou mne k tomu tyto důvody:

1. Souhlasím s tou částí výroku a odůvodnění nálezu, v které se Ústavní soud vymezuje proti způsobu, jakým bylo Nejvyšším soudem rozhodnuto o dovolání stěžovatele. Nemohu se však ztotožnit s tím, že nález zrušením rozsudku Krajského soudu v Praze zasahuje nadměrně do rozhodování obecných soudů a poslání Nejvyššího soudu, jak je mu vymezeno zákonem 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. Bylo úkolem Nejvyššího soudu, aby se řádně vypořádal se vznesenými dovolacími námitkami a nekladl zbytečně nadměrné formální požadavky na to, jak mají být formulovány, když z dovolání jsou problémy k řešení zřetelně předestřeny. Žádná předepsaná forma pro dovolací otázky zákonem dána není.

2. K tomu ještě dodávám, že rozhoduje-li se o tom, zda je dovolatelem naformulovaná právní otázka relevantní (správně ale, zda je námitka nesprávného právního posouzení relevantní), stejně jako o tom, zda jde vůbec o právní námitku, a ne o námitku skutkovou (viz k tomu oba v nálezu uváděné příklady judikátů, kde jsem byl v obou věcech zpravodajem), by měl rozhodovat senát Nejvyššího soudu. Jde o poměrně složitou otázku, což nakonec i v usnesení Nejvyššího soudu je uznáno. To je již podle mého názoru otázkou přípustnosti dovolání, a tedy jdoucí nad rámec prostého posuzování jeho bezvadnosti, kde by nebylo možno

vznášet žádné námitky. Je zde zbytečné rozvádět okolnosti toho, jak se právní úprava a judikatura ve věcech dovolání vyvíjela (tzv. zákonodárství ve vlastní věci).

3. Většina senátu se však rozhodla jít dále a zrušit i rozsudek krajského soudu. Proto je ta část nálezu, která konstatuje zásah do práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, přinejmenším „předčasná“, protože vychází z toho, co mělo zřejmě „při normálním běhu věcí“ stěžovateli připadnout (v restituční věci však může jít jen o soudní ochranu, neboť lze chránit jen vlastnické právo již konstituované, nikoli pouhý nárok na ně), ale v důsledku řady okolností se tak nestalo. Ovšem stěžovatel předmětný pozemek, o nějž by mělo přece v synallagmatickém vztahu jít, převedl (?) na svou dceru. To je však otázka, na kterou mají dát odpověď obecné soudy, stejně jako na další v řízení řešené otázky (o kolik stran právního vztahu a v jakých právních vztazích vlastně jde, jak se zde použijí ustanovení § 458 odst. 1 věty druhé občanského zákoníku z roku 1964, jak měl tedy stěžovatel postupovat atd.). Ovšem k tomu by měla být dána příležitost nejdříve znovu Nejvyššímu soudu, jehož usnesení v tomto směru podle mého názoru (v tom se s většinou shoduji) není dostatečně vzhledem k významu věci odůvodněno.

4. Výrok nálezu v části směřující proti rozsudku krajského soudu proto považuji za nadměrný zásah, překračující požadavek sebeomezení Ústavního soudu při posuzování jiných otázek než ústavnosti veřejnoprávního aktu. Vzhledem k právě uvedenému proto ani nevyjadřuji svůj názor na to, jak stěžovatel měl a mohl postupovat, co měl napadnout a jakým způsobem, jaký by měl být výsledek, když stěžovatel již vlastníkem není (a nemá co vracet), atd. To je v kognici obecných soudů.

Č. 12
Volba zmocněnce k vykonávání úkonů za právnickou osobu v trestním řízení a právo na obhajobu
(sp. zn. IV. ÚS 3139/19 ze dne 21. ledna 2020)

I. Ústavní stížnost proti usnesení, jímž byl právnické osobě v trestním řízení ustanoven opatrovník dle § 34 odst. 5 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, je dle § 75 odst. 1 *a contrario* zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, přípustná, neboť proti takovému usnesení není přípustná stížnost.

II. Institut opatrovníka právnické osoby v trestním řízení dle § 34 odst. 5 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, je subsidiární povahy a mělo by jej být využíváno jen jako krajního prostředku, neboť vždy představuje zásah do práva právnické osoby na obhajobu v trestním řízení dle čl. 40 odst. 3 Listiny, který musí být proporcionální vzhledem k účelu, který sleduje.

III. Je-li jediná osoba, která je oprávněna za právnickou osobu v trestním řízení jednat, vyloučena dle § 34 odst. 4 věty první uvedeného zákona proto, že je ve stejné trestní věci obviněna, toto vyloučení se nevztahuje i na volbu zmocněnce k vykonávání úkonů za právnickou osobu v trestním řízení dle § 34 odst. 1 uvedeného zákona, jestliže zde není konkrétní riziko, že tak činí proto, aby právnickou osobu poškodila či na její úkor zvýhodnila v trestním řízení sebe.

IV. Šetření podstaty práva právnické osoby na obhajobu dle čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod odpovídá požadavek na to, aby výzva dle § 34 odst. 4 věty druhé zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, byla obligatorní. Není-li v situacích předvídaných ustanovením § 34 odst. 4 uvedeného zákona právnické osobě doručena výzva dle věty druhé tohoto ustanovení, není splněna podmínka pro ustanovení opatrovníka dle § 34 odst. 5 uvedeného zákona. Pokud i přesto soud opatrovníka právnické osobě ustanoví, porušuje tím právo této právnické osoby na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny a na obhajobu v trestním řízení dle čl. 40 odst. 3 Listiny.

Nález

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání a bez přítomnosti účastníků v senátě složeném z předsedy senátu Jana Filipa, soudce Jaromíra Jirsy a soudce zpravodaje Jaroslava Fenyka o ústavní stížnosti stěžovatelky X, zastoupené JUDr. Michalem Franěm, advokátem, se sídlem Truhlářská 3, Praha 1, proti usnesení Okresního soudu v Kladně ze dne 2. 8. 2019 č. j. 26 Nt 70/2019-13, proti zásahu Okresního soudu v Kladně spočívajícímu v odmítání předat stížnost proti napadenému usnesení nadřízenému orgánu k rozhodnutí, proti zásahu Okresního soudu v Kladně spočívajícímu v odepření rozhodnout o návrhu na zrušení ustanovení opatrovníka a proti zásahu Okresního státního zastupitelství v Kladně spočívajícímu v odmítnutí respektovat obhájce, kterého si stěžovatelka zvolila, za účasti Okresního soudu v Kladně a Okresního státního zastupitelství v Kladně jako účastníků řízení, takto:

I. Usnesením Okresního soudu v Kladně ze dne 2. 8. 2019 č. j. 26 Nt 70/2019-13 bylo porušeno stěžovatelčino ústavně zaručené základní právo na obhajobu garantované čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a její právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

II. Toto usnesení se proto ruší.

III. Ve zbytku se ústavní stížnost zamítá.

Odůvodnění

I. Vymezení předmětu řízení

1. Stěžovatelka napadá rozhodnutí Okresního soudu v Kladně (dále jen „okresní soud“) specifikované výše v návětí tohoto nálezu a dále rovněž tam specifikované jiné zásahy okresního soudu a státní zástupkyně Okresního státního zastupitelství v Kladně (dále jen „státní zástupkyně“), a to s tvrzením, že jimi tyto orgány veřejné moci porušily její ústavně zaručená základní práva dle čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), dle čl. 36 odst. 1 Listiny a rovněž její základní práva zaručená čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a dle čl. 6 odst. 3 písm. b) a c) Úmluvy. Stěžovatelka navrhuje Ústavnímu soudu, aby zrušil napadené usnesení okresního soudu a aby zakázal okresnímu soudu a státní zástupkyni v pokračování ostatních zásahů, přičemž v případě vyhovění jejímu návrhu na zrušení napadeného usnesení okresního soudu stěžovatelka alternativně navrhuje odmítnutí zbytku její ústavní stížnosti, neboť její další návrhy se tím stanou nadbytečnými.

2. Ve smyslu § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) stěžovatelka rovněž požádala o přednostní projednání své ústavní stížnosti, neboť je jí upírán zvolený obhájce, namísto nějž jí je vnucován soudem ustanovený opatrovník.

II. Posouzení splnění procesních předpokladů řízení

3. Ústavní stížnost byla podána v zákonné lhůtě, osobou k tomu oprávněnou a zastoupenou advokátem na základě plné moci pro zastupování v tomto řízení před Ústavním soudem, proti pravomocným rozhodnutím orgánů veřejné moci po vyčerpání všech procesních prostředků k ochraně práv stěžovatelky, které zákon poskytuje, a byly k ní připojeny kopie napadených usnesení. Splňuje tedy všechny procesní náležitosti stanovené zákonem o Ústavním soudu, a Ústavní soud se jí tedy může zabývat z věcného hlediska.

4. Ve vztahu k napadenému usnesení okresního soudu nelze ústavní stížnost považovat ani za návrh nepřípustný dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, neboť proti usnesení o ustanovení opatrovníka právnické osobě dle § 34 odst. 5 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, (dále též jen „zákon o TOPO“) není přípustná stížnost. Dle § 141 odst. 2 věty druhé zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 1 odst. 1 zákona o TOPO je stížnost přípustná pouze proti těm usnesením soudu, u nichž to zákon výslovně připouští, a jestliže soud rozhoduje v prvním stupni. Ustanovení § 34 zákona o TOPO výslovně stížnost proti usnesení dle § 34 odst. 5 zákona o TOPO o ustanovení opatrovníka právnické osobě nepřipouští. Ke stejným závěrům dospěla i komentářová literatura [srov. FENYK, J.; SMEJKAL, L.; BÍLÁ, I. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018, k § 34. Citováno dle: ASPI (právní informační systém), k odst. 4 a 5; či GŘIVNA, T. In: ŠÁMAL, P., DĚDIČ, J. a kol. Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 743]. Ačkoliv jde o rozhodnutí v přípravném řízení, jeho dopad na práva právnické osoby jakožto obviněné v trestním řízení je tak markantní,

že Ústavní soud již v minulosti ústavní stížnost proti tomuto rozhodnutí připustil a meritorně ji projednal [srov. k tomu nález sp. zn. I. ÚS 2436/18 ze dne 20. 11. 2018 (N 188/91 SbNU 323)].

III. Rekapitulace skutkového stavu a procesního vývoje

5. Proti stěžovatelce bylo usnesením Policie České republiky, Krajským ředitelstvím policie Středočeského kraje, Územním odborem Kladno, oddělením obecné kriminality, ze dne 17. 5. 2019 č. j. KRPS-39444-155/TČ-2017-010371-KL zahájeno trestní stíhání pro důvodné podezření ze spáchání přečinu usmrcení z nedbalosti dle § 143 odst. 1 a 3 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, který má spočívat, stručně řečeno, v tom, že stěžovatelka měla jednáním svého jediného jednatele porušit řadu pracovněprávních povinností a povinností vyplývajících z právních předpisů o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci, v důsledku čehož jeden z jejích zaměstnanců kolidoval s vysokozdvižným vozíkem do kovového rámu, který narazil do jiného kovového rámu, čímž vyvolal dominový efekt, v jehož důsledku poslední kovový rám v řadě zavalil a usmrtil jiného pracovníka.

6. Jediným jednatelem stěžovatelky je M. H., proti němuž bylo pro stejný skutek zahájeno trestní stíhání usnesením Policie České republiky, Krajským ředitelstvím policie Středočeského kraje, Územním odborem Kladno, oddělením obecné kriminality, ze dne 17. 5. 2019 č. j. KRPS-39444-144/TČ-2017-010371-KL. Stěžovatelka měla v době vydání napadeného usnesení okresního soudu dva společníky, z nichž jeden je jmenovaný jednatel s obchodním podílem 65 %, aktuálně má jediného společníka, jímž je jednatel stěžovatelky. Stěžovatelka má rovněž prokuristku, oprávněnou zastupovat společnost samostatně, jejíž prokura však byla do obchodního rejstříku zapsána až ke dni 21. 8. 2019, a tedy v době vydání napadeného usnesení okresního soudu stěžovatelka prokuristku neměla.

7. Stěžovatelce byl napadeným usnesením ustanoven opatrovník dle § 34 odst. 5 zákona o TOPO, a to s odůvodněním, že stěžovatelka je stíhána spolu se svým jediným jednatelem. Napadené usnesení obsahuje rovněž pasáž: „Dle § 34 odst. 5 zákona č. 418/2011 Sb. nemá-li právnická osoba osobu způsobilou činit úkony v řízení, soudce ustanoví právnické osobě opatrovníka …“, z níž lze usoudit, že právě tuto alternativu hypotézy právní normy obsažené v § 34 odst. 5 zákona o TOPO měl okresní soud za naplněnou. Stěžovatelka byla v napadeném usnesení okresního soudu rovněž poučena o tom, že proti němu může do tří dnů ode dne jeho oznámení podat stížnost ke Krajskému soudu v Praze, a to prostřednictvím okresního soudu. Opravným usnesením okresního soudu ze dne 9. 9. 2019 č. j. 26 Nt 70/2019-24 bylo opraveno poučení napadeného usnesení tak, že proti němu není opravný prostředek přípustný. Stalo se tak poté, co Krajský soud v Praze upozornil svým přípisem okresní soud, že stížnost proti napadenému usnesení není přípustná. Před vydáním napadeného usnesení okresního soudu nebyla stěžovatelka vyzvána dle § 34 odst. 4 věty druhé zákona o TOPO k tomu, aby určila jinou osobu oprávněnou k provádění úkonů v dalším řízení.

8. Jednatel stěžovatelky zmocnil za jednatelku po zahájení trestního stíhání proti stěžovatelce JUDr. Michala Fraňa, advokáta, který zastupuje stěžovatelku i v tomto řízení o ústavní stížnosti, aby za ni činil v trestním řízení úkony. Následně JUDr. Fraňovi udělil za jednatelku i plnou moc coby obhájci stěžovatelky. Státní zástupkyně ani další orgány činné v trestním řízení však k JUDr. Fraňovi nepřistupují jakožto ke stěžovatelčině zmocněnci či obhájci, neboť mají za to, že byl zmocněn osobou, která je ve smyslu § 34 odst. 4 zákona o TOPO vyloučena z činění úkonů v trestním řízení za stěžovatelku. Tak byla např. zamítnuta tímto obhájcem podaná stížnost proti usnesení o zahájení trestního stíhání specifikovaného výše sub 5, neboť dle názoru státní zástupkyně byla podána osobou neoprávněnou.

IV. Argumentace stěžovatelky a vyjádření dalších účastníků řízení

9. Stěžovatelka po rekapitulaci předchozího procesního vývoje namítá proti napadenému usnesení a jiným zásahům: 1) hmotněprávní povahu zmocnění; 2) nerespektování judikatury

Ústavního soudu; 3) absenci výzvy stěžovatelce dle § 34 odst. 4 věty druhé zákona o TOPO; 4) nesprávné právní posouzení přípustnosti stížnosti; 5) nerozhodnutí o návrhu na zrušení ustanovení opatrovníka.

10. Ad 1) stěžovatelka namítá, že zmocnění je především hmotněprávní jednání, jímž vzniká hmotněprávní vztah mezi zmocnitelem a zmocněncem. Nemůže se tedy jednat o úkon v trestním řízení, jaký má na mysli § 34 odst. 4 zákona o TOPO. Absolutní vyloučení statutárního orgánu i z volby zmocněnce či obhájce zavání dle stěžovatelky totalitním přístupem.

11. Ad 2) stěžovatelka tvrdí, že okresní soud se měl řídit právními závěry nálezů sp. zn. II. ÚS 131/18 ze dne 15. 8. 2018 (N 137/90 SbNU 247) a sp. zn. I. ÚS 2436/18. Dle stěžovatelky tyto právní závěry nemohou vést k paušální nemožnosti trestně stíhaného jednatele právnické osobě zvolit zmocněnce nebo obhájce. Takovýto zásah může být legitimní jen u větších právnických osob s rozvětvenou vlastnickou strukturou a zejména s vícečlenným statutárním orgánem. Tam, kde má právnická osoba jediného společníka, který je zároveň jediný jednatel, se tento přístup však nemůže uplatnit, neboť v těchto případech právnická osoba nepředstavuje fakticky nic jiného než majetek jediné osoby. V takových případech je zákaz volby zmocněnce jediným jednatelem neudržitelný.

12. Ad 3) stěžovatelka upozorňuje na to, že nebyla vyzvána k tomu, aby si určila osobu k provádění úkonů v trestním řízení, jak to vyžaduje § 34 odst. 4 věta druhá zákona o TOPO. Pokud okresní soud dospěl k názoru, že tento postup není obligatorní, jestliže v rozhodné době je jediný jednatel právnické osoby vyloučen dle § 34 odst. 4 věty první zákona o TOPO, takže on by osobu oprávněnou činit za právnickou osobu úkony v trestním řízení určit nemohl a nikoho jiného k tomu oprávněného právnická osoba nemá, je tento názor nesprávný, neboť není vyloučeno, aby právnická osoba reagovala na výzvu dle § 34 odst. 4 věty druhé zákona o TOPO tím, že učiní kroky potřebné k tomu, aby se okruh osob oprávněných za ni jednat dle § 34 odst. 1 zákona o TOPO rozrostl o další osobu či osoby, které ve smyslu § 34 odst. 4 věty první zákona o TOPO vyloučeny nebudou. Shodně jako okresní soud postupuje v rozporu s § 34 odst. 4 větou druhou zákona o TOPO i státní zástupkyně, které zjevně situace, kterou vytvořil okresní soud, vyhovuje.

13. Ad 4) stěžovatelka nesouhlasí s tím, že proti napadenému usnesení okresního soudu není přípustná stížnost. Stěžovatelka podala prostřednictvím svého obhájce proti napadenému usnesení stížnost, na niž však reagoval okresní soud způsobem popsaným výše sub 7, nicméně dosud o ní nebylo nijak rozhodnuto. Tento způsob vyřízení stížnosti nelze považovat za dostatečný, neboť o přípustnosti či nepřípustnosti stížnosti může rozhodnout toliko nadřízený orgán, nikoliv ten orgán, proti jehož rozhodnutí stížnost směřuje.

14. Ad 5) stěžovatelka poukazuje na to, že do stížnosti proti napadenému usnesení okresního soudu vtělila i návrh na zrušení ustanovení opatrovníka, odůvodněný tím, že vedle jednatele je nově stěžovatelku oprávněna zastupovat i prokuristka, který dále urgovala i samostatným písemným podáním ze dne 11. 9. 2019. Ani o tomto návrhu však do dnešního dne okresní soud nerozhodl. Stěžovatelka zdůrazňuje, že výrazným nedostatkem zákona o TOPO je absence úpravy pro rušení ustanovení opatrovníka. Obvyklý postup je takový, že v případě, že právnická osoba nově získá osobu oprávněnou k provádění úkonů v trestním řízení dle § 34 odst. 1 zákona o TOPO, která současně není vyloučena z provádění těchto úkonů dle § 34 odst. 4 věty první zákona o TOPO, je ustanovený opatrovník zrušen bez odkazu na konkrétní zákonné ustanovení. V nynějším případě se tak však nestalo.

15. Stěžovatelka rovněž vyrozuměla Ústavní soud o tom, že postupem dle § 12d zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, učinila podnět k výkonu dohledu u Krajského státního zastupitelství v Praze. Ten doposud nebyl vyřízen. Jelikož dosavadní judikatura Ústavního soudu se vyjadřuje toliko k situacím, kdy osoba, která by jinak byla oprávněna za právnickou osobu jednat, je vyloučena z důvodu svého postavení svědka,

nikoliv obviněného, podle stěžovatelky její ústavní stížnost významně přesahuje její osobní zájmy.

16. Ústavní soud si vyžádal před rozhodnutím o ústavní stížnosti příslušný spisový materiál a rovněž vyzval k vyjádření okresní soud a státní zástupkyni. Okresní soud sdělil, že se blíže k ústavní stížnosti vyjadřovat nebude. Státní zástupkyně Ústavní soud informovala, že ústavní stížnost nepovažuje za důvodnou, a odkázala na vyjádření Krajského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2019, které však Ústavnímu soudu nezaslala. Jelikož obě vyjádření neobsahují žádnou argumentaci, upustil Ústavní soud od toho, aby je zaslal stěžovatelce k případné replice.

V. Posouzení Ústavním soudem

17. 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 nacházejí mimo přezkumnou pravomoc Ústavního soudu. Ústavní soud totiž nestojí nad ústavním pořádkem, 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. V nynějším případě však Ústavní soud neshledal důvod pro takový postup.

18. Po seznámení se s obsahem napadených rozhodnutí a argumentací stěžovatelky i ostatních účastníků řízení dospěl Ústavní soud k názoru, že ústavní stížnost je důvodná. Ústavní soud stál před otázkou, zda v situaci, v níž trestně stíhaná právnická osoba má jediného jednatele, může tento jednatel zmocnit určitou osobu k zastupování právnické osoby v trestním řízení dle § 34 odst. 2 zákona o TOPO, a rovněž před otázkou, zda porušení ústavně zaručených základních práv stěžovatelky na obhajobu v trestním řízení a na soudní ochranu může spočívat již v tom, že orgány činné v trestním řízení před ustanovením opatrovníka právnické osobě dle § 34 odst. 5 zákona o TOPO rezignují na výzvu, aby si právnická osoba určila osobu k provádění úkonů v dalším řízení dle § 34 odst. 4 věty druhé zákona o TOPO. K těmto otázkám se Ústavní soud dosud v nálezové judikatuře nevyjádřil.

VI. Obecná východiska

19. Ve své dosavadní judikatuře Ústavní soud konstatoval, že i právnické osobě náleží v trestním řízení některá ústavně zaručená základní práva, mezi nimi i právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny a na obhajobu dle čl. 40 odst. 3 Listiny (srov. zejména nález sp. zn. II. ÚS 131/18 ze dne 15. 8. 2018, body 11 až 14).

20. Ustanovení § 34 odst. 1 zákona o TOPO stanoví, že za právnickou osobu činí v řízení úkony ten, kdo je k tomu oprávněn v řízení před soudem podle občanského soudního řádu. Tato osoba musí prokázat své oprávnění k činění úkonů za právnickou osobu.

21. Ustanovení § 21 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, za tyto osoby považuje:

– člena statutárního orgánu; tvoří-li statutární orgán více osob, jedná za právnickou osobu předseda statutárního orgánu, popřípadě jeho člen, který tím byl pověřen; je-li předsedou nebo pověřeným členem právnická osoba, jedná vždy fyzická osoba, která je k tomu touto právnickou osobou zmocněna nebo jinak oprávněna, nebo

– jejího zaměstnance či člena, který tím byl statutárním orgánem pověřen, nebo
– vedoucího jejího odštěpného závodu, jde-li o věci týkající se tohoto závodu, nebo
– jejího prokuristu, může-li podle udělené prokury jednat samostatně.

22. Ustanovení § 34 odst. 4 zákona o TOPO stanoví, že činit úkony v řízení nemůže osoba, která je obviněným, poškozeným nebo svědkem v téže věci. Pokud je v průběhu řízení zjištěna tato skutečnost, předseda senátu a v přípravném řízení státní zástupce vyzve právnickou osobu, aby určila k provádění úkonů v dalším řízení jinou osobu; k určení takové osoby jí stanoví lhůtu zpravidla v délce 7 dnů.

23. Ustanovení § 35 zákona o TOPO uvádí, že není-li osoba uvedená v § 34 odst. 4 zákona o TOPO určena ve stanovené lhůtě, nebo právnická osoba nemá osobu způsobilou činit úkony v řízení, popřípadě právnické osobě nebo jejímu zmocněnci prokazatelně nelze doručovat písemnosti, předseda senátu a v přípravném řízení soudce ustanoví právnické osobě opatrovníka. Osobu lze ustanovit opatrovníkem jen s jejím souhlasem. Opatrovníkem nelze ustanovit osobu, o níž lze mít důvodně za to, že má takový zájem na výsledku řízení, který odůvodňuje obavu, že nebude řádně hájit zájmy právnické osoby. Usnesení o ustanovení opatrovníka se oznamuje tomu, kdo je ustanovován opatrovníkem, a nevylučuje-li to povaha věci, též právnické osobě.

24. Ústavní soud dosud již v minulosti vyložil § 34 odst. 4 zákona o TOPO tak, že osoba oprávněná činit úkony za obviněnou právnickou osobu (§ 34 odst. 1 zákona o TOPO) může této obviněné právnické osobě zvolit obhájce i v případě, že má sama v řízení procesní postavení svědka (nález sp. zn. II. ÚS 131/18 ze dne 15. 8. 2018), a to i tehdy, jde-li o členy kolektivního statutárního orgánu, kteří mají v dané trestní věci postavení svědků, a zbývající členové tohoto orgánu jsou trestně stíháni (nález sp. zn. I. ÚS 2436/18 ze dne 20. 11. 2018).

25. Jakkoliv totiž jazykový výklad § 34 odst. 4 věty první zákona o TOPO naznačuje, že osoba v něm uvedená nesmí za právnickou osobu činit jakékoliv úkony, jde o omezení ústavně zaručeného základního práva na obhajobu dle čl. 40 odst. 3 Listiny, které musí obstát v testu proporcionality (srov. nález sp. zn. II. ÚS 131/18 ze dne 15. 8. 2018, bod 18). V případě odepření práva zvolit právnické osobě obhájce osobou obecně oprávněnou za ni jednat dle § 34 odst. 1 zákona o TOPO, ale v konkrétním případě vyloučenou dle § 34 odst. 4 věty první zákona o TOPO pro její postavení svědka, dovodil Ústavní soud, že takové omezení práva právnické osoby na obhajobu neobstojí již v prvním kroku testu proporcionality, tedy ve sledování legitimního cíle, neboť zde žádný takový legitimní cíl není.

VII. Aplikace obecných východisek na nynější věc

26. Podstatu nynější věci lze shrnout tak, že stěžovatelka měla v době před vydáním napadeného usnesení okresního soudu jen jedinou osobu, která za ni byla oprávněna ve smyslu § 34 odst. 1 zákona o TOPO činit úkony v trestním řízení, a to svého jediného jednatele a tou dobou i majoritního společníka. Tato osoba byla v trestním řízení vedeném proti stěžovatelce v této rozhodné době v postavení obviněného, tedy spadala striktně vzato do okruhu osob vymezených v hypotéze právní normy obsažené v § 34 odst. 4 větě první zákona o TOPO. Stěžovatelka před vydáním napadeného usnesení okresního soudu nebyla vyzvána dle § 34 odst. 4 věty druhé zákona o TOPO, a přesto za ni jí její jediný jednatel zmocnil advokáta k činění úkonů stěžovatelky v trestním řízení.

27. Je nasnadě, že nynější situace se od obou shora uvedených pilotních nálezů Ústavního soudu liší zejména důvodem vyloučení jednatele stěžovatelky, neboť tento neměl postavení svědka, ale obviněného, a současně byl jedinou osobou oprávněnou dle § 34 odst. 1 zákona o TOPO, což vedlo k tomu, že orgány činné v trestním řízení považovaly stěžovatelku dle § 34 odst. 5 věty první zákona o TOPO za právnickou osobu, která nemá osobu způsobilou činit úkony v řízení.

28. Ústavní soud ve shora odkazovaném případě neshledal ani legitimní cíl vyloučení jediné osoby způsobilé činit úkony za právnickou osobu v trestním řízení, má-li tato postavení svědka, neboť její zájmy se zájmy právnické osoby nekolidují (srov. nález sp. zn. II. ÚS 131/18 ze dne 15. 8. 2018, bod 20). V případě obviněného jednatele však jeho zájmy se zájmy právnické osoby obviněné v téže věci kolidovat obecně jistě mohou. Legitimní cíl je tak dán, přičemž vyloučení jednatele, jehož čin je v nynějším případě stěžovatelce přičítán dle § 8 odst. 2 písm. a) zákona o TOPO ve spojení s § 8 odst. 1 písm. a) zákona o TOPO, je rovněž v obecné rovině způsobilé tohoto cíle dosáhnout. V každém případě, v němž jsou ve stejné věci paralelně stíhána osoba dle § 34 odst. 1 zákona o TOPO a právnická osoba, hrozí imanentní riziko, že by taková osoba mohla upřednostnit výkon svého práva na obhajobu před řádným hájením zájmů právnické osoby a výkonem jejího práva na obhajobu. To však samo o sobě neznamená, že by každý takový zásah musel být vždy již z povahy věci současně i proporcionální.

29. Na druhé straně totiž nelze opomenout, že výčet osob dle § 34 odst. 1 zákona o TOPO, odkazujícího na § 21 občanského soudního řádu, není samoúčelný, ale že zákonodárce zvolil právě tento model stanovení osob oprávněných činit za právnickou osobu úkony v trestním řízení proti ní racionálně z toho důvodu, že osoby uvedené v § 21 občanského soudního řádu mají bezprostřední osobní zkušenost s každodenním fungováním právnické osoby, jsou znalé jejího vnitřního prostředí, vnějších vztahů, strategií atd., a to včetně takových informací o právnické osobě, které nelze vyčíst z žádné veřejné či neveřejné evidence či které dokonce nejsou vůbec nikde písemně zaznamenány a které zná mnohdy jen několik málo lidí či právě jen daná konkrétní osoba uvedená v § 34 odst. 1 zákona o TOPO ve spojení s § 21 občanského soudního řádu. Pokud za právnickou osobu činí v trestním řízení vedeném proti ní úkony právě taková osoba, jsou právnické osobě faktické znalosti této osoby značně ku prospěchu a pravidelně právě tyto znalosti budou hrát velmi významnou roli při formování a provádění strategie obhajoby právnické osoby, v čemž mohou být dokonce nezastupitelné.

30. Existuje-li takových osob více a jen u některých z nich je dán důvod vyloučení spočívající v postavení obviněného ve stejném trestním řízení, je situace jednodušší, neboť lze požadovat, aby v takových případech za právnickou osobu činila úkony jiná osoba dle § 34 odst. 1 zákona o TOPO, a neumožnit to právě osobě, která má ve stejném trestním řízení postavení obviněného. V takovém případě je v zájmu zachování práva právnické osoby na obhajobu dle čl. 40 odst. 3 Listiny dostatečně vyvážena ochrana před rizikem, že osoba oprávněná za právnickou osobu činit v trestním řízení úkony dle § 34 odst. 1 zákona o TOPO, ovšem vyloučená dle § 34 odst. 4 zákona o TOPO z důvodu svého postavení obviněného v trestním řízení, bude činit úkony ke škodě právnické osoby, se zájmem na tom, aby za právnickou osobu činila úkony osoba, která má potřebný kontakt s právnickou osobou, dostatečné znalosti o ní a která pochází z ní.

31. Jiná situace nastává, má-li právnická osoba jen jedinou osobu oprávněnou za právnickou osobu činit úkony, ale tato osoba je ve stejném řízení obviněným. Ani v takovém případě však nelze paušálně uzavřít, že nad výhodami z faktických znalostí takového obviněného pro obhajobu právnické osoby musí vždy převážit riziko, že obviněný bude jednat v rozporu s jejími zájmy. Je v zájmu zachování tohoto práva, aby za právnickou osobu obviněný nečinil všechny úkony v trestním řízení, neboť i když se bude na počátku jevit, že má zcela shodné zájmy jako právnická osoba, nikdy nelze vyloučit riziko kolize jeho zájmů se zájmy právnické osoby, a to třeba i v budoucnu. Právě tomu usiluje předejít § 34 odst. 4 věta první zákona o TOPO.

32. I v takových případech je však třeba z hlediska dostatečného zajištění práva právnické osoby na obhajobu umožnit takové formálně vyloučené osobě zvolit právnické osobě zmocněnce dle § 34 odst. 2 zákona o TOPO, které má předcházet ustanovení opatrovníka dle § 34 odst. 5 zákona o TOPO. Předně je totiž nutno vzpomenout, že i vůči takovému obviněnému

stále platí presumpce neviny dle čl. 40 odst. 2 Listiny, a tedy nelze bez dalšího jen pro jeho status obviněného předpokládat, že jsou zde důvodné obavy z kolize zájmů.

33. Považovat takového obviněného a priori za vyloučeného i z tohoto úkonu může tedy být proporcionálním zásahem do práva právnické osoby na obhajobu jen tam, kde je zřejmé, že již takový úkon činí obviněný se záměrem poškodit právnickou osobu v jejím právu na obhajobu či své právo na obhajobu zvýhodnit na její úkor. Z logiky věci přitom plyne, že v této volbě je obviněný limitován tím, že nesmí jako zmocněnce dle § 34 odst. 2 zákona o TOPO zvolit osobu, která je uvedena ve výčtu § 34 odst. 4 zákona o TOPO. Pokud však zvolí jinou osobu, mohou orgány činné v trestním řízení tuto volbu považovat za neúčinnou jedině tehdy, je-li z konkrétních okolností zřejmé, že jde o zjevné zneužití práva (např. volba zmocněnce, který nemá k právnické osobě vůbec žádný vztah, doručuje se mu na adresu v zahraničí, kde je nedostupný, atd.). Jen v takových případech je možné právnické osobě přesto, že jí byl zvolen zmocněnec, ustanovit opatrovníka dle § 34 odst. 5 zákona o TOPO.

34. Dlužno upozornit, že v případě volby zmocněnce dle § 34 odst. 2 zákona o TOPO se předpokládá srovnatelný standard nároků na osobu zmocněnce, jaký je kladen i při ustanovení opatrovníka na soud, který dle § 34 odst. 5 věty třetí zákona o TOPO nesmí opatrovníkem ustanovit osobu, o níž lze mít důvodně za to, že má takový zájem na výsledku řízení, který odůvodňuje obavu, že nebude řádně hájit zájmy právnické osoby. Při tomto v podstatě stejném standardu tak nelze uzavřít, že by zájem na ochraně právnické osoby před účelově nastrčenými zmocněnci převažoval nad jejím zájmem na tom, aby za ni úkony v trestním řízení vykonávala osoba, kterou si vybere sama.

35. Je třeba totiž připomenout, že ustanovování tohoto opatrovníka je vždy krajním řešením [srov. FENYK, J.; SMEJKAL, L.; BÍLÁ, I. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, k § 34. Odkazováno dle: ASPI (právní informační systém), k odst. 4 a 5; či GŘIVNA, T. In: ŠÁMAL, P., DĚDIČ, J. a kol. Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 743], které je obecně třeba považovat za nežádoucí, existuje-li k němu alternativa. Opatrovník je totiž zpravidla pro právnickou osobu cizím subjektem, který nemá dostatečný přehled o vnitřních záležitostech společnosti, personáliích atd. a k němuž osoby uvnitř právnické osoby jakožto k extraneovi nemusí mít potřebnou míru důvěry, aby mu poskytovaly veškeré informace, které jsou pro řádné uplatňování práva právnické osoby na obhajobu nutné. Spolupráce takového opatrovníka s osobami podílejícími se na činnosti právnické osoby je tak zpravidla značně problematická.

36. Toto řešení je tak subsidiární k jinému mechanismu výběru osoby oprávněné za právnickou osobu v trestním řízení jednat, neboť sama právnická osoba musí mít co nejširší příležitost uspořádat své záležitosti tak, aby za ni mohla v trestním řízení vystupovat osoba nejen kvalifikovaná, ale i informovaná o vnitřních poměrech právnické osoby, která se těší její důvěře. K ustanovení opatrovníka dle § 34 odst. 5 zákona o TOPO tak může dojít jedině jako k poslední možnosti, před níž je třeba zpravidla upřednostnit i volbu zmocněnce osobou uvedenou v § 34 odst. 1 zákona o TOPO, která je ve stejné věci obviněným.

37. Ukáže-li se v dalším průběhu řízení, že volba zmocněnce právnické osoby dle § 34 odst. 2 zákona o TOPO obviněným, který by za ni jinak byl oprávněn činit úkony, byla zneužitím práva, jímž se obviněný snažil zvýhodnit zájmy své obhajoby na úkor zájmu na obhajobě právnické osoby, není vyloučeno, aby orgány činné v trestním řízení ustanovily právnické osobě opatrovníka dle § 34 odst. 5 zákona o TOPO (resp. aby nejprve vyzvaly právnickou osobu dle § 34 odst. 4 zákona o TOPO, k tomu viz dále bod 44 a násl.).

38. V takovém případě totiž obviněný nebyl oprávněn k tomu, aby právnické osobě zmocněnce zvolil, neboť dle § 21 odst. 4 občanského soudního řádu byly jeho zájmy v rozporu se zájmy právnické osoby, a tedy obviněný vůbec nebyl oprávněn za právnickou osobu tento úkon učinit dle § 34 odst. 1 zákona o TOPO, který odkazuje na celý § 21 občanského soudního

řádu, nejen na jeho první odstavec [srov. FENYK, J.; SMEJKAL, L.; BÍLÁ, I. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, k § 34. Odkazováno dle: ASPI (právní informační systém), k odst. 1; GŘIVNA, T. In: ŠÁMAL, P., DĚDIČ, J. a kol. Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 737].

39. Za takové situace právnická osoba neměla již v době volby zmocněnce osobu, která by byla oprávněna za ni jednat dle § 34 odst. 1 zákona o TOPO, a tedy právnickou osobu je nutno vyzvat dle § 34 odst. 4 zákona o TOPO. Pokud této výzvě nevyhoví, podmínky pro ustanovení opatrovníka dle § 34 odst. 5 zákona o TOPO jsou splněny. V zájmu zachování práva právnické osoby na obhajobu však v takovém případě nelze na ty úkony zmocněnce, které provedl před ustanovením opatrovníka a které zjevně nebyly v neprospěch obhajoby právnické osoby, pohlížet jako na neúčinné.

40. V konkrétním kontextu nyní projednávaného případu Ústavní soud na základě těchto východisek považuje zásah do stěžovatelčina práva na obhajobu za neproporcionální. Je relevantní zmínit, že její jednatel byl již v rozhodné době před vydáním napadeného usnesení okresního soudu jediným členem jejího statutárního orgánu a současně i většinový společník s obchodním podílem ve výši 60 % a následně 65 %. Byť tedy není pravda, že by M. H. byl v rozhodné době současně jediným jednatelem i jediným společníkem stěžovatelky, jak stěžovatelka tvrdí ve své ústavní stížnosti, přesto jeho dominantní podíl na stěžovatelce nelze přehlížet. Ještě důležitější však je, že orgány činné v trestním řízení zjevně považovaly jednatele za automaticky vyloučeného dle § 34 odst. 4 věty první zákona o TOPO ve vztahu k volbě zmocněnce stěžovatelky dle § 34 odst. 2 zákona o TOPO, aniž by zvažovaly, nakolik se jeho zájmy v dané konkrétní trestní věci rozcházejí se zájmy stěžovatelky. Jakákoliv úvaha v tomto směru v napadeném usnesení okresního soudu chybí.

41. Stěžovatelčin jednatel usiloval přitom právě jen o to, aby stěžovatelce zvolil zmocněnce, a tato se svou ústavní stížností nedomáhá toho, aby právě její jednatel byl osobou, která je oprávněna za ni činit v trestním řízení úkony. I to míru rizika jednání stěžovatelčina jednatele k její škodě snižuje.

42. Pokud se za těchto okolností orgány činné v trestním řízení vůbec nezabývaly tím, zda zde bylo konkrétní riziko, že by jednatel stěžovatelky této zvolil takového zmocněnce, který by nehájil její nejlepší zájmy či který by upřednostňoval v konfliktu jeho zájmy před jejími, a místo toho okresní soud napadeným usnesením ustanovil stěžovatelce opatrovníka dle § 34 odst. 5 zákona o TOPO, dopustily se neproporcionálního zásahu do stěžovatelčina práva na obhajobu dle čl. 40 odst. 3 Listiny. Jediného jednatele právnické osoby obviněného ve stejné věci jako právnická osoba, který je i fakticky dominantní osobou v jejím každodenním chodu, lze považovat za vyloučeného ze všech ostatních úkonů dle § 34 odst. 4 věty první zákona o TOPO, nicméně za vyloučeného z volby zmocněnce dle § 34 odst. 2 zákona o TOPO jej nelze považovat bez konkrétního důvodu obávat se, že by tohoto svého postavení mohl zneužít ke škodě právnické osoby. Není-li zjištěn takový důvod k obavě, je zásadně třeba považovat volbu zmocněnce takovým jednatelem za úkon, z něhož v trestním řízení proti právnické osobě vyloučen není.

43. I kdyby však orgány činné v trestním řízení dospěly k závěru, že vzhledem ke konkrétním okolnostem případu stěžovatelčin jednatel nesměl ani stěžovatelce vybrat zmocněnce dle § 34 odst. 2 zákona o TOPO a že neexistoval ani žádný jiný způsob, jakým stěžovatelka mohla dosáhnout toho, aby za ni v trestním řízení vykonávala úkony nějaká jiná osoba bez ingerence státu, ani pak není postup dle § 34 odst. 5 zákona o TOPO sám o sobě proporcionálním zásahem do práva stěžovatelky na obhajobu.

44. Ústavní soud se totiž rovněž se stěžovatelkou ztotožňuje co do její námitky 3, tedy v tom, že výzva dle § 34 odst. 4 věty druhé zákona o TOPO není nadbytečná ani za situace, kdy jediná osoba oprávněná za ni činit úkony ve smyslu § 34 odst. 1 zákona o TOPO je rovněž ve stejné věci trestně stíhána. V takovém případě nejde o situaci, na niž cílí druhá alternativa

uvedená v § 34 odst. 5 větě první zákona o TOPO. Tato druhá alternativa totiž směřuje na situace, v nichž právnická osoba fyzicky nemá vůbec žádnou osobu dle § 34 odst. 1 zákona o TOPO, nikoliv i na situace, v nichž sice takovou osobu má, ale tato je vyloučena z činění úkonů za právnickou osobu dle § 34 odst. 4 věty první zákona o TOPO (nebo jsou takto vyloučeny všechny tyto osoby). I v posledně zmíněných situacích totiž může právnická osoba učinit příslušné kroky k tomu, aby si zajistila takovou osobu, u níž důvod vyloučení dle § 34 odst. 4 věty první zákona o TOPO chybí.

45. Ústavní soud proto opakuje, že institut opatrovníka právnické osoby v trestním řízení dle § 34 odst. 5 zákona o TOPO je subsidiární povahy, a uzavírá, že šetření podstaty práva právnické osoby na obhajobu dle čl. 40 odst. 3 Listiny odpovídá požadavek na to, aby výzva dle § 34 odst. 4 věty druhé zákona o TOPO byla obligatorní. Není-li v situacích předvídaných ustanovením § 34 odst. 4 zákona o TOPO právnické osobě doručena výzva dle věty druhé tohoto ustanovení, není splněna podmínka pro ustanovení opatrovníka dle § 34 odst. 5 zákona o TOPO. Pokud i přesto soud opatrovníka právnické osobě ustanoví, porušuje tím právo takové právnické osoby na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny a na obhajobu v trestním řízení dle čl. 40 odst. 3 Listiny.

46. Ochraně práva právnické osoby na obhajobu dle čl. 40 odst. 3 Listiny může v konkrétním případě odpovídat i povinnost státního zástupce lhůtu stanovenou ve výzvě prodloužit, není-li v ní právnická osoba schopna potřebné kroky učinit, ledaže by takové prodloužení vyžadovalo natolik dlouhou dobu, že by vzhledem ke konkrétním okolnostem neobstálo v testu proporcionality zásahu do práva právnické osoby na obhajobu v poměření se zájmem na urychleném vyřízení dané věci, nebo ledaže by šlo ze strany právnické osoby o zjevnou obstrukci.

47. Ústavní soud kromě porušení práva dle čl. 40 odst. 3 Listiny dovodil i porušení čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť jednak se stěžovatelka i porušení tohoto svého ústavně zaručeného základního práva domáhala a povinnost vyzvat právnickou osobu dle § 34 odst. 4 věty druhé zákona o TOPO sice porušila státní zástupkyně, nicméně nebyla tím splněna ani obligatorní podmínka pro to, aby okresní soud vůbec mohl vydat napadené usnesení. Pokud tak přesto učinil, nedostál svému závazku poskytnout stěžovatelčiným právům soudní ochranu.

VIII. K dalším tvrzeným zásahům a námitkám stěžovatelky

48. Jelikož Ústavní soud shledal rozpor napadeného usnesení okresního soudu se stěžovatelčinými ústavně zaručenými základními právy dle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 40 odst. 3 Listiny, nepovažoval za nutné ani vhodné se dále vyjadřovat k ostatním stěžovatelkou namítaným vadám trestního řízení vedeného proti ní, neboť tyto vady vyplývají právě z napadeného a nyní zrušeného usnesení okresního soudu a sama stěžovatelka mu navrhla, aby v tomto případě ústavní stížnost ve zbytku odmítl. Zrušením napadeného usnesení okresního soudu budou totiž odstraněny i na něj navazující další zásahy.

IX. Závěr

49. Vzhledem k nosným právním názorům Ústavního soudu vyjádřeným výše v bodech 33 a 45 tohoto nálezu bude nyní na orgánech činných v trestním řízení, aby znovu řešily otázku, zda má stěžovatelka osobu, která je oprávněna za ni dle § 34 odst. 1 zákona o TOPO v trestním řízení vedeném proti ní činit úkony či jí alespoň zvolit zmocněnce dle § 34 odst. 2 zákona o TOPO, a pokud dospějí k závěru, že nikoliv, bude muset státní zástupkyně dle § 34 odst. 4 věty druhé zákona o TOPO právnickou osobu vyzvat k tomu, aby určila osobu, která za ni bude činit úkony v dalším řízení. Orgány činné v trestním řízení přitom musí vycházet z aktuálního stavu, který může úvahy o aplikaci postupu dle § 34 odst. 4 věty druhé zákona o TOPO udělat bezpředmětnými, a to zejména s ohledem na to, že stěžovatelka má nyní i prokuristku. To však již Ústavnímu soudu nepřísluší předvídat ani hodnotit.

50. Ústavní soud projednal ústavní stížnost bez přítomnosti účastníků mimo ústní jednání dle § 44 zákona o Ústavním soudu *a contrario*, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci a ani v něm nebylo třeba provádět dokazování. Jelikož Ústavní soud dospěl k závěru, že napadeným usnesením okresního soudu byla porušena stěžovatelčina ústavně zaručená základní práva, dle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyslovil, která ústavně zaručená práva stěžovatelky a jaká ustanovení ústavního zákona byla porušena, a dle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadené usnesení okresního soudu zrušil.

51. Ve zbylém rozsahu Ústavní soud ústavní stížnost dle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl, neboť po zrušení napadeného usnesení okresního soudu se stávají stěžovatelčiny námitky proti postupu orgánů činných v trestním řízení, který na něj navazuje, bezpředmětnými. Oproti stěžovatelčině návrhu však Ústavní soud ve zbytku ústavní stížnost neodmítl, ale zamítl, neboť i navazující postup, proti němuž směřovala další stěžovatelčina argumentace, byl jen dalším důsledkem pochybení při vydání napadeného usnesení okresního soudu. Ani ve zbývajícím rozsahu tak nebylo možno uzavřít, že by ústavní stížnost byla návrhem zjevně neopodstatněným ve smyslu § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

52. Jelikož ústavní stížnost byla podána v době, kdy trestní stíhání proti stěžovatelce stále probíhalo a nacházelo se na samotném svém počátku, Ústavní soud z důvodu prevence dalších zásahů do stěžovatelčiných ústavně zaručených základních práv v důsledku napadeného usnesení okresního soudu vyhověl jejímu návrhu na projednání ústavní stížnosti dle § 39 zákona o Ústavním soudu jako naléhavé.

Č. 13
Odměna advokáta za výkon funkce opatrovníka ustanoveného osobě, která se ze zdravotních důvodů dlouhodobě nemůže účastnit řízení (sp. zn. II. ÚS 2687/19 ze dne 23. ledna 2020)

Ustanovení § 9 odst. 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, vychází z paušalizujícího a ničím nepodloženého předpokladu jednoduchosti a menší finanční náročnosti zastupování účastníků řízení advokátem jako ustanoveným opatrovníkem. To vede k porušení zásady rovnosti v návaznosti na právo podnikat a získávat prostředky pro životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků v senátu složeném z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Ludvíka Davida ve věci ústavní stížnosti stěžovatele Mgr. Jiřího Adamce, advokáta, se sídlem Za Poštou 112, Veselí nad Moravou, proti usnesení Okresního soudu v Hodoníně ze dne 16. 4. 2019 č. j. 10 C 37/2017-86 a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 20. 6. 2019 č. j. 38 Co 91/2019-92, za účasti Krajského soudu v Brně a Okresního soudu v Hodoníně jako účastníků řízení, takto:

I. Usnesením Okresního soudu v Hodoníně ze dne 16. 4. 2019 č. j. 10 C 37/2017-86 a usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 20. 6. 2019 č. j. 38 Co 91/2019-92 byla porušena zásada rovnosti ve spojení s právem stěžovatele podnikat a získávat prostředky pro své životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu, obsah napadených rozhodnutí a průběh řízení před Ústavním soudem

1. Ústavnímu soudu byla doručena ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky a ustanovení § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Stěžovatel se jí domáhá zrušení v záhlaví citovaných rozhodnutí obecných soudů, neboť má za to, že jimi bylo porušeno jeho právo na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 a násl. Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo na ochranu vlastnictví podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. V řízení předcházejícím podání nyní projednávané ústavní stížnosti byla napadeným usnesením Okresního soudu v Hodoníně stěžovateli jako opatrovníkovi žalovaného P. K. přiznána odměna a náhrada hotových výdajů v celkové výši 3 805 Kč [stěžovatel byl P. K. jako

žalovanému usnesením Okresního soudu v Hodoníně ze dne 6. 6. 2018 č. j. 10 C 37/2017-42 ustanoven opatrovníkem podle § 29 odst. 3 o. s. ř., neboť tento není schopen zúčastnit se ze zdravotních důvodů (Parkinsonova choroba, demence, Alzheimerova choroba) nikoliv jen po přechodnou dobu soudního řízení]. Okresní soud tak rozhodl i přesto, že žalobce K. H. byl v této věci jiným rozhodnutím soudu zavázán zaplatit České republice na náhradě nákladů zmíněného řízení částku ve výši 25 920 Kč. Z toho podle stěžovatele vyplývá, že právě tato vyšší částka odpovídá odměně a náhradě nákladů advokáta zastupujícího účastníka řízení podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Přitom práva a povinnosti opatrovníka ustanoveného podle § 29 odst. 3 o. s. ř. jsou zásadně shodné s právy a povinnostmi zástupce účastníka ustanoveného soudem podle § 30 odst. 2 o. s. ř., a není proto zřejmé, z jakého důvodu je činěn v občanském soudním řádu v tomto ohledu rozdíl.

3. Krajský soud v Brně následně nyní rovněž napadeným usnesením rozhodnutí okresního soudu k odvolání stěžovatele potvrdil a konstatoval, že výpočet okresního soudu odpovídá obsahu spisu a učiněným úkonům. Námitku stěžovatele proti tomu, že žalobci bylo uloženo zaplatit České republice na náhradě nákladů řízení částku ve výši 25 920 Kč přitom nelze zohlednit, neboť tato námitka směřuje proti výroku jiného rozhodnutí, které nemůže být předmětem daného řízení.

4. Při posuzování ústavní stížnosti II. senát Ústavního soudu v návaznosti na plenární nález ze dne 24. 9. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 4/19 (N 163/96 SbNU 88; 302/2019 Sb.) dovodil, že ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu v části hypotézy, a to ve slovech „nebo z jiných zdravotních důvodů se nemůže nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit řízení“, které oba soudy v ústavní stížností napadených rozhodnutích aplikovaly, je protiústavní, neboť je v rozporu se zásadou rovnosti ve spojení s právem získávat prostředky pro životní potřeby prací i podnikat ve smyslu čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny. Proto usnesením sp. zn. II. ÚS 2687/19 ze dne 22. 10. 2019 II. senát přerušil řízení o ústavní stížnosti a plénu Ústavního soudu navrhl zrušit ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve slovech „nebo z jiných zdravotních důvodů se nemůže nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit řízení“.

5. Plénum Ústavního soudu následně nálezem ze dne 14. 1. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 22/19 (N 3/98 SbNU 22; 28/2020 Sb.) zrušilo ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu v uvedených slovech, a to dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů. Plénum Ústavního soudu dovodilo, že daná část ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu je v rozporu se zásadou rovnosti ve spojení s právem získávat prostředky pro životní potřeby prací i podnikat podle čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny. Protože tímto rozhodnutím odpadl důvod přerušení řízení o ústavní stížnosti, II. senát Ústavního soudu rozhodl usnesením ze dne 21. 1. 2020 o pokračování v řízení o ústavní stížnosti.

II. Argumentace stěžovatele

6. Stěžovatel v ústavní stížnosti upozorňuje na nerovnost v odměňování advokátů jako ustanovených opatrovníků a ustanovených zástupců. Ve věci, z níž vzešla obě ústavní stížností napadená rozhodnutí, se přitom jednalo o případ účastníka, který se ze zdravotních důvodů, a to nikoliv jen na přechodnou dobu, nemohl účastnit řízení. Stěžovatel na základě informací ze soudního spisu kontaktoval dceru zastoupeného, se kterou se za přítomnosti zastupovaného účastníka sešel, a zjišťoval další informace nad rámec informací obsažených v soudním spise. Na základě těchto informací zpracoval vyjádření k žalobě. Má za to, že i jeho přičiněním byl zastoupený P. K. ve věci plně úspěšný. Přesto byla stěžovateli jeho odměna krácena způsobem, jak je výše uvedeno, a to s odkazem na § 9 odst. 5, § 7 bod 2 a § 12a advokátního tarifu. Stěžovatel postup soudu považuje za nesprávný, a to už jen proto, že jednání se zastoupenou osobou a jednání prostřednictvím dalších osob a zjišťování dalších skutečností nad rámec obsahu spisu nečiní žádný rozdíl oproti práci advokáta ustanoveného podle § 30 odst. 2 o. s. ř.

Navíc okresní soud uložil žalobci zaplatit státu takovou výši odměny, kterou sám stěžovateli nevyplatil, a tedy ji ani nevynaložil.

III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

7. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž byla vydána soudní rozhodnutí napadená ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný; stěžovatel – sám advokát – nemusí být zastoupen podle § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu advokátem. Ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

IV. Vyjádření účastníků řízení

8. Okresní soud se k ústavní stížnosti vyjádřil tak, že zcela odkázal na odůvodnění rozhodnutí na „č. l. 86 a 92“ (jde o rozhodnutí napadená ústavní stížností – poznamenal Ústavní soud).

9. Rovněž krajský soud pouze odkázal na napadená rozhodnutí, když podle jeho názoru nemohla být žádná stěžovatelova základní práva porušena, neboť bylo rozhodnuto zcela v intencích advokátního tarifu. Ústavní stížnost by tak podle krajského soudu měla být odmítnuta jako zjevně neopodstatněná.

10. Vedlejší účastník K. H. se k ústavní stížnosti přes výzvu mu Ústavním soudem zaslanou nevyjádřil, přičemž byl poučen o tom, že pokud tak neučiní, bude mít Ústavní soud za to, že se postavení vedlejšího účastníka vzdal. Proto Ústavní soud vycházel z toho, že se tohoto postavení v řízení o ústavní stížnosti vzdal.

11. Vyjádření účastníků řízení Ústavní soud nezasílal stěžovateli k replice, neboť tato nepřesahují rámec ústavní stížností napadených rozhodnutí.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

12. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně zdůrazňuje, že není součástí soudní soustavy, a nepřísluší mu proto ani právo vykonávat dohled nad rozhodovací činností obecných soudů [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 23/93 ze dne 1. 2. 1994 (N 5/1 SbNU 41)]. Do rozhodovací činnosti obecných soudů je oprávněn zasáhnout pouze tehdy, došlo-li jejich pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byl stěžovatel účastníkem, k porušení jeho základních práv či svobod chráněných ústavním pořádkem. Skutečnost, že se obecný soud opřel o právní názor (resp. o výklad zákona, případně jiného právního předpisu), se kterým se stěžovatel neztotožňuje, nezakládá sama o sobě relevantní důvod k podání ústavní stížnosti [viz nález sp. zn. IV. ÚS 188/94 ze dne 26. 6. 1995 (N 39/3 SbNU 281)]. Ústavní soud však na druhé straně konstatuje, že výklad a následná aplikace právních předpisů obecnými soudy mohou být v některých případech natolik extrémní, že vybočí z mezí hlavy páté Listiny, jakož i z principů ovládajících demokratický právní stát, a zasáhnou tak do některého ústavně zaručeného základního práva. To je právě případ stěžovatele.

13. Jak již bylo uvedeno shora v rámci rekapitulace, k návrhu II. senátu Ústavního soudu plénum Ústavního soudu zrušilo § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve slovech „nebo z jiných zdravotních důvodů se nemůže nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit řízení“. V plenárním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/19 Ústavní soud dovodil, že normotvůrcem rozdílně stanovená odměna pro advokáty jako opatrovníky účastníků řízení, kteří se ze zdravotních důvodů nemohou nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit řízení, je v rozporu se zásadou rovnosti ve spojení s právem získávat prostředky pro životní potřeby prací i podnikat, vztaženo zejména k ustanoveným zástupcům podle § 30 o. s. ř. Z judikatury Ústavního soudu, ale i Evropského soudu pro lidská práva, kterou Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19 ze dne 24. 9. 2019 podrobně rozebíral [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 14/17 ze dne 14. 8. 2018 (N 134/90 SbNU

205; 200/2018 Sb.) a nález sp. zn. Pl. ÚS 13/14 ze dne 15. 9. 2015 (N 164/78 SbNU 451; 297/2015 Sb.) a rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 11. 1983 ve věci *Van der Mussele proti Belgii* (stížnost č. 8919/80) a ze dne 18. 10. 2011 ve věci *Graziani-Weiss proti Rakousku* (stížnost č. 31950/06)], vyplývá, že stát ani advokátům negarantuje právo na zisk a právní úprava, která advokátům ukládá povinnost vykonávat určité druhy činností ve veřejném zájmu a za sníženou odměnu hrazenou státem nebo dokonce bez nároku na odměnu, neodporuje ústavnímu pořádku. Na druhou stranu ani rozdílně stanovená odměna nemůže být založena na libovolných kritériích nebo úvahách. Naopak kritéria, na základě nichž se stanoví odlišné zacházení s obdobnými subjekty v obdobných (nebo dokonce stejných) situacích, musí být alespoň obecně rozumná a objektivizovaná. Taková kritéria však v případě stanovení odměny pro advokáty jako opatrovníky zvolena nebyla. Ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu ovšem vychází podle Ústavního soudu z paušalizujícího a ničím nepodloženého předpokladu jednoduchosti a menší finanční náročnosti zastupování účastníků řízení opatrovníkem (srov. přiměřeně bod 38 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19). To v kontextu východisek nálezu sp. zn. I. ÚS 848/16 ze dne 13. 9. 2016 (N 174/82 SbNU 693) vede k tomu, že advokát odměňovaný na základě zjednodušujícího kritéria je v horším postavení oproti advokátovi, který činnost spojenou s nevyhovujícím způsobem odměňování nevykonává nebo ji vykonával v menším rozsahu.

14. Z povahy tohoto řízení je přitom zřejmé, že vyhovění návrhu na zrušení právního předpisu se zásadně musí projevit i v případu, který toto plenární rozhodnutí inicioval (tzv. konkrétní, resp. incidenční kontrola norem). V opačném případě by totiž nastala nelogická situace spočívající v tom, že „vítězství“ v plenárním řízení by nevedlo k úspěchu z hlediska ochrany individuální ústavní stížnosti, a podání tohoto návrhu plénu Ústavního soudu by tak zcela postrádalo rozumný smysl.

15. Lze tak uvést, že i v tomto řízení, předcházejícím podání nyní rozhodované ústavní stížnosti, byla porušena zásada rovnosti v návaznosti na právo podnikat a získávat prostředky pro životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny. V souladu s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 22/19 má Ústavní soud rovněž za to, že stanovil-li normotvůrce odlišnou výši odměny pro advokáty jako opatrovníky účastníků řízení, zasáhl tím kontextuálně také do práva na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny. Zde přitom není podstatné, že právní pomoc není poskytována na základě smlouvy, ale na základě rozhodnutí státu (soudu) a že takovým rozhodnutím stát plní svoji povinnost chránit v právních řízeních práva těch, již nemohou svá práva dostatečně hájit sami. Rozhodující je naopak skutečnost, že plnění (respektive splnění) takové povinnosti je v zásadě obsahově ekvivalentní poskytnutí právní pomoci na základě smlouvy a je zásadně ekvivalentní, co se týká kritérií přiměřenosti poskytnutí odměny za takovou činnost.

16. Na základě uvedeného II. senát Ústavního soudu konstatuje, že určily-li obecné soudy odměnu stěžovatele jako advokáta vykonávajícího opatrovníka i s odkazem na § 9 odst. 5 advokátního tarifu, porušily tím zásadu rovnosti k základnímu právu stěžovatele získávat prostředky pro své životní potřeby prací i podnikat. Přitom platí, že ač ústavní stížnost a návrh na zrušení právního předpisu představují relativně oddělené návrhy, o nichž Ústavní soud rozhoduje samostatně, nelze přehlédnout – vyšel-li návrh na zrušení právního předpisu (jeho části) z řízení o ústavní stížnosti [kdy je lhostejno, zda je navrhovatelem senát Ústavního soudu podle § 64 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu nebo sám stěžovatel podle § 74 zákona o Ústavním soudu] – jejich obsahovou propojenost, byť automaticky neplatí, že zrušení právního předpisu musí vést současně ke kasaci ústavní stížností napadeného rozhodnutí, což je dáno i tím, že v řízení o kontrole norem Ústavní soud věc posuzuje i z jiných hledisek, než je tomu v samotném řízení o ústavní stížnosti.

17. Právě uvedené se v posuzované věci projevilo tak, že důvodem pro zrušení ústavní stížností napadených usnesení byl jejich rozpor se zásadou rovnosti ve spojení s čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny (jak bylo uvedeno).

18. Ústavní soud proto ústavní stížnosti vyhověl a zrušil usnesení Krajského soudu v Brně a Okresního soudu v Hodoníně v souladu s § 82 odst. 1 a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu. V následném řízení jsou obecné soudy, vázány tímto nálezem, povinny rozhodnout o odměně opatrovníka znovu, přičemž již nemohou aplikovat část ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu, kterou plénum Ústavního soudu zrušilo jako protiústavní.

Č. 14
Ochrana spotřebitele u smluv uzavíraných na dálku
(sp. zn. II. ÚS 78/19 ze dne 24. ledna 2020)

Nezohlední-li obecný soud ochranu spotřebitele dle čl. 38 Listiny základních práv Evropské unie a právní úpravu přijatou k zajištění této ochrany, postupuje v rozporu s čl. 1 odst. 2 ve spojení s čl. 10a a 4 Ústavy České republiky, a porušuje tím právo účastníků řízení na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a soudců Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka o ústavní stížnosti stěžovatele Mgr. Bc. Pavla Martiníka, zastoupeného Mgr. Filipem Horákem, advokátem, se sídlem Pobřežní 648/1, Praha 8, proti rozsudku Okresního soudu v Kladně č. j. 213 C 47/2017-130 ze dne 10. 10. 2018, spojené s návrhem na zrušení ustanovení § 202 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, za účasti Okresního soudu v Kladně jako účastníka řízení a Trustia Czech Republic, s. r. o., jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Rozsudkem Okresního soudu v Kladně č. j. 213 C 47/2017-130 ze dne 10. 10. 2018 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se proto ruší.

III. Návrh na zrušení ustanovení § 202 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, se odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

1. Ústavní soud zjistil z napadeného rozsudku a spisu, který si vyžádal, následující skutečnosti. Vedlejší účastnice se zabývá mimo jiné korekturami textů a tuto službu nabízí na svých webových stránkách. Na začátku dubna 2017 se na ni e-mailem obrátil stěžovatel a objednal si u ní jazykovou korekturu své diplomové práce. Vedlejší účastnice zaslala e-mailem stěžovateli upravený text diplomové práce. Podle stěžovatele však nebyla korektura provedena řádně. Proto stěžovatel nezaplatil sjednanou cenu a vady reklamoval. Vedlejší účastnice mu poskytla slevu, stěžovatel nicméně na konci dubna 2017 od smlouvy odstoupil, aniž by vedlejší účastnici za korekturu cokoliv uhradil.

2. Vedlejší účastnice se poté domáhala žalobou zaplacení 2 399 Kč s příslušenstvím. Stěžovatel argumentoval, že není naplněn žádný z důvodů dle § 1837 občanského zákoníku, pro který by jako spotřebitel nemohl odstoupit od smlouvy.

3. Okresní soud v Kladně napadeným rozsudkem vyhověl žalobě vedlejší účastnice a uložil stěžovateli povinnost zaplatit jí 2 399 Kč s příslušenstvím a náklady řízení ve výši 15 308,22 Kč. Podle okresního soudu byla mezi stěžovatelem a vedlejší účastnicí uzavřena

smlouva o dílo, které stěžovatel převzal, avšak nezaplatil za něj. Stěžovatel podle okresního soudu neprokázal, že by dílo – tedy provedená jazyková korektura stěžovatelova textu – mělo vady. Tvrzení vedoucího diplomové práce o jazykových nedostatcích diplomové práce nepovažoval okresní soud za věrohodný důkaz. Odstoupení od smlouvy bylo podle okresního soudu neplatné, „neboť nelze logicky odstoupit od smlouvy, když si strany smlouvy již nemohou vzájemně vrátit plnění“. Obdobně by podle okresního soudu nemohl objednatel odstoupit od smlouvy o dílo, jejímž předmětem bylo upečení dortu, poté, co by dort snědl. Nakonec okresní soud poučil stěžovatele, že proti jeho rozhodnutí není podle § 202 odst. 2 občanského soudního řádu přípustné odvolání.

II. Argumentace účastníků řízení

4. Podle stěžovatele bylo napadeným rozsudkem porušeno právo na ochranu spotřebitele podle čl. 38 Listiny základních práv Evropské unie (dále též jen „Listina EU“) a právo na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“). Stěžovatel namítá, že okresní soud nepřihlédl k platné právní úpravě, která transponuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/44/ES a zrušuje směrnice Rady 85/577/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „směrnice 2011/83“). Stěžovatel uvádí, že podle této úpravy měl právo odstoupit od distanční smlouvy, a že ho navíc vedlejší účastnice o tomto právu nepoučila, takže lhůta pro odstoupení se prodloužila o jeden rok. Namísto aplikace relevantních ustanovení však podle stěžovatele okresní soud jeho věc nepatřičně přirovnal k situaci se snědeným dortem. Porušení práva na spravedlivý proces spatřuje stěžovatel v tom, že okresní soud navrhl ustanovení znalce *ad hoc* k posouzení jazykové správnosti diplomové práce, ačkoliv takový institut český právní řád dle stěžovatele nezná. Namítá, že gramatickou správnost textu musí být vysokoškolsky vzdělaný člověk, například soudce okresního soudu, schopen posoudit sám bez delegování této otázky na znalce.

5. Stěžovatel dále navrhuje zrušení § 202 odst. 2 občanského soudního řádu. Uvádí, že po zahrnutí nákladů řízení, které činily 15 308,22 Kč, jeho věc přesahuje hranici 10 000 Kč pro bagatelní spory. Navzdory tomu se však stěžovatel nemohl bránit proti rozhodnutí okresního soudu žádným opravným prostředkem.

6. Okresní soud ve svém vyjádření odkázal na napadené rozhodnutí a dále poukázal na to, že stěžovatel využil služeb vedlejší účastnice k provedení jazykové korektury a přitom v ústavní stížnosti argumentuje, že jazykovou správnost textu musí být schopen vysokoškolsky vzdělaný člověk posoudit sám. Vedlejší účastnice nevyužila možnosti se k ústavní stížnosti vyjádřit.

7. Stěžovatel v doplnění ústavní stížnosti odkázal na nález sp. zn. IV. ÚS 3859/17 ze dne 27. 11. 2018 ve znění opravného usnesení ze dne 29. 1. 2019 (N 193/91 SbNU 395), z něhož podle něj vyplývá, že v bagatelních sporech nesmí výše náhrady nákladů přesáhnout žalovanou částku. Namítl, že k tomu v projednávané věci došlo, čímž bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces. Ústavní soud nezasílal okresnímu soudu ani vedlejší účastnici doplnění ústavní stížnosti k vyjádření, neboť vznesené argumenty nebyly podstatné pro rozhodnutí věci z důvodů vyložených v bodě 20 níže.

III. Hodnocení Ústavního soudu

8. Ústavní soud se zabýval tím, zda jsou splněny všechny předpoklady pro meritorní posouzení ústavní stížnosti. V této souvislosti se musel vypořádat se skutečností, že předmětem řízení před obecnými soudy byl spor o zaplacení 2 399 Kč s příslušenstvím, tedy částky, kterou lze označit za bagatelní. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně uvedl, že často již bagatelní výše částky, která byla předmětem řízení, svědčí o tom, že věc postrádá ústavněprávní rozměr,

přičemž zásah Ústavního soudu by byl namístě jen ve výjimečných případech [viz např. nález sp. zn. III. ÚS 157/16 ze dne 9. 8. 2016 (N 150/82 SbNU 379), bod 11; všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na https://nalus.usoud.cz]. Současně ovšem platí, že bagatelnost sporu nelze hodnotit pouze podle výše částky, které se spor týkal. Vedle kvantitativního hlediska se totiž při posuzování bagatelnosti uplatňuje i hledisko kvalitativní. Dle nálezu sp. zn. III. ÚS 3725/13 ze dne 10. 4. 2014 (N 55/73 SbNU 89), bod 33, se v rámci tohoto posuzování hodnotí kromě intenzity porušení základních práv i to, nakolik má ústavněprávní otázka, která v daném případě vyvstala, relevanci pro další rozhodovací činnost obecných soudů. Obrazně to lze vyjádřit i tak, že se zkoumá „hodnota ústavního principu, který byl v řízení před obecným soudem narušen“ [nález sp. zn. III. ÚS 2018/15 ze dne 19. 1. 2016 (N 11/80 SbNU 139), bod 20]. Jelikož v projednávaném případě vyvstávají důležité otázky týkající se ústavněprávního rozměru ochrany spotřebitele, jejichž řešení má navíc význam pro další rozhodovací činnost obecných soudů, je třeba o něm meritorně rozhodnout (srov. shodně nález sp. zn. II. ÚS 2778/19 ze dne 5. 11. 2019 (N 186/97 SbNU 31), k problematice bagatelnosti viz bod 30).

9. Jádro projednávaného případu se týká otázky, zda okresní soud náležitě zohlednil zvláštní úpravu přijatou za účelem ochrany spotřebitele. Stěžovatel namítá, že v postavení spotřebitele řádně odstoupil od smlouvy uzavřené prostřednictvím internetu, která se týkala provedení jazykové korektury jeho diplomové práce. Ústavní soud se problematikou ochrany spotřebitele v kontextu smluv uzavíraných na dálku a práva spotřebitele odstoupit od smlouvy zabýval v nálezu sp. zn. II. ÚS 2778/19 ze dne 5. 11. 2019. Ačkoliv v odkazovaném nálezu šlo o odstoupení od kupní smlouvy, principy, z nichž nález vychází, se plně uplatní i v projednávané věci. Ústavní soud podotýká, že spor před obecnými soudy se týká výlučně vztahu mezi stěžovatelem a vedlejší účastnicí, a není tak důvod se vyjadřovat k otázce vhodnosti využívání služeb, jako byla v projednávané věci jazyková korektura, při zpracování diplomových prací.

A. Obecně k ochraně spotřebitele

10. Ochrana spotřebitele není v ústavním pořádku České republiky zakotvena v podobě samostatného ústavně zaručeného práva [viz podrobněji nález sp. zn. III. ÚS 3725/13 ze dne 10. 4. 2014 (N 55/73 SbNU 89), bod 44; nález sp. zn. III. ÚS 1996/13 ze dne 16. 7. 2015 (N 130/78 SbNU 57), bod 50]. Ústavní soud ovšem ve své judikatuře vychází z toho, že se spotřebitelé ve vztazích s podnikateli nacházejí v nerovném postavení vzhledem k odbornému zázemí podnikatele, jeho větší profesionální zkušenosti, lepší znalosti práva či snazší dostupnosti právních služeb pro podnikatele. Tato faktická nerovnost je důvodem k tomu, aby byla spotřebiteli jako slabší straně poskytnuta zvýšená míra právní ochrany. Jinak vyjádřeno, ochrana spotřebitele je jedním z projevů zásady ochrany slabší strany, která je součástí ústavního principu rovnosti dle čl. 1 Listiny, a to v materiálním pojetí [nález sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013 (N 183/71 SbNU 201), bod 19 a násl.; nález sp. zn. I. ÚS 3849/11 ze dne 12. 8. 2014 (N 151/74 SbNU 289), body 27–28; nález sp. zn. I. ÚS 3308/16 ze dne 19. 1. 2017 (N 16/84 SbNU 181), bod 17 a násl.; ve vztahu k ochraně zaměstnanců jako slabší strany srov. obdobně nález sp. zn. II. ÚS 1774/14 ze dne 9. 12. 2014 (N 221/75 SbNU 485); nález sp. zn. II. ÚS 3399/14 ze dne 16. 6. 2015 (N 112/77 SbNU 651), bod 18; nález sp. zn. I. ÚS 615/17 ze dne 10. 8. 2017 (N 148/86 SbNU 485), bod 50].

11. Unijní právo na rozdíl od českého ústavního pořádku přiznalo ochraně spotřebitele povahu samostatného základního práva v čl. 38 Listiny EU, podle něhož je v politikách Unie zajištěna vysoká úroveň ochrany spotřebitele. Ústavní soud se postavením unijního práva a Listiny EU jako jeho součásti zabýval z hlediska ústavněprávního v již citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 2778/19, bodech 16–25. Ústavní soud v něm připomněl, že podle jeho ustálené judikatury čl. 10a Ústavy otevírá vnitrostátní právní řád pro působení unijního práva včetně

pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu České republiky. Z čl. 1 odst. 2 Ústavy, podle něhož „Česká republiky dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva“, pak Ústavní soud ve své judikatuře dovozuje požadavek na eurokonformní výklad národních právních předpisů včetně ústavních, tedy povinnost při více výkladových variantách volit tu, která je v souladu s právem Evropské unie; z hlediska unijního práva jde o projev zásady loajální spolupráce dle čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii. Ústavní soud dále poukázal na to, že podle nálezu sp. zn. IV. ÚS 2370/15 ze dne 14. 6. 2016 (N 111/81 SbNU 755) a nálezu sp. zn. IV. ÚS 3092/16 ze dne 18. 7. 2017 (N 128/86 SbNU 195) platí, že pokud obecný soud nezvolí eurokonformní výklad vnitrostátních předpisů, „nerespektuje mezinárodní závazky České republiky plynoucí z jejího členství v Evropské unii (čl. 1 odst. 2, čl. 10a odst. 1 Ústavy), porušuje právo stěžovatelů na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod“ (nález sp. zn. IV. ÚS 3092/16, bod 25; obdobně nález sp. zn. IV. ÚS 2370/15, bod 20; s ohledem na to, že předmětem sporu byl v obou případech majetkový nárok, bylo navíc shledáno i porušení práva na ochranu majetku ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny). V již citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 2778/19, bodech 20–25, se pak Ústavní soud věnoval úloze Listiny EU z ústavního hlediska:

„20. Mezi prameny práva Evropské unie má pro činnost Ústavního soudu zvláštní význam Listina EU, kterou Ústavní soud ve své dosavadní judikatuře označil za součást referenčního rámce přezkumu [nález sp. zn. I. ÚS 2063/17 ze dne 23. 11. 2017 (N 217/87 SbNU 493), bod 21; nález sp. zn. IV. ÚS 3009/17 ze dne 9. 10. 2018 (N 167/91 SbNU 107), bod 13], za kritérium přezkumu [nález sp. zn. II. ÚS 3505/18 ze dne 3. 6. 2019 (N 103/94 SbNU 256), bod 45], případně zdůraznil nutnost nahlížet na věc také z hlediska Listiny EU [nález sp. zn. II. ÚS 443/16 ze dne 25. 10. 2016 (N 200/83 SbNU 209), body 30–36; nález sp. zn. II. ÚS 3505/18 ze dne 3. 6. 2019, bod 13].

21. Tato specifická role Listiny EU je důsledkem skutečnosti, že se jedná o katalog základních práv, který je – pokud jde o obsah – po všech stránkách srovnatelný s Listinou základních práv a svobod i s mezinárodními smlouvami o lidských právech, zejména pak Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jež Ústavní soud ve své judikatuře zahrnuje do rámce ústavního pořádku od vydání nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.). Provázanost s ochranou lidských práv na ústavní úrovni i mezinárodní úrovni, a to s výslovným odkazem na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, ostatně přímo zmiňuje i čl. 53 Listiny EU.

22. Současně je třeba připomenout, že Listina EU se stala součástí primárního práva Evropské unie na základě tzv. Lisabonské smlouvy, jíž byl změněn čl. 6 Smlouvy o Evropské unii tak, že přiznal Listině EU stejnou právní sílu jako zakládajícím smlouvám [podrobněji viz nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.), bod 190 a násl.]. Lisabonská smlouva je mezinárodní smlouvou ve smyslu čl. 10a Ústavy. Pro její ratifikaci tak bylo třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů dle čl. 39 odst. 4 Ústavy, který stanoví totožné požadavky i pro přijetí ústavního zákona. Souhlas s ratifikací Lisabonské smlouvy pak v sobě zahrnoval i souhlas s tím, že se na jejím základě stane Listina EU součástí primárního práva EU a na základě čl. 10a Ústavy bude takto působit i ve vnitrostátním právu. Procedura, na jejímž základě se Listina EU stala v této podobě z mezinárodního i vnitrostátního hlediska závaznou pro Českou republiku, tak byla v tomto ohledu srovnatelná s procedurou, jíž musí projít ústavní zákony (čl. 39 odst. 4 Ústavy) a jíž procházely mezinárodní smlouvy o lidských právech před tzv. euronovelou Ústavy provedenou ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. (viz čl. 10 ve spojení s čl. 39 odst. 4 Ústavy ve znění účinném do 31. 5. 2002).

23. Zvláštní význam Listiny EU pro svou přezkumnou činnost Ústavní soud ostatně předestřel již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU

445; 446/2008 Sb.), v němž se zabýval dle čl. 87 odst. 2 Ústavy souladem Lisabonské smlouvy – a tedy i Listiny EU – s ústavním pořádkem. Ústavní soud se totiž vyjádřil o Listině EU jako o jednom z ‚pramenů základních lidských práv a svobod', přičemž zdůraznil, že v ‚případě kolize pramenů upravujících práva a svobody jednotlivců [ústavní soudy] postupují podle toho z nich, který přiznává jednotlivci vyšší standard ochrany' (bod 202 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08).

24. Lze tedy shrnout, že soudní moc má povinnost interpretovat a aplikovat vnitrostátní právo eurokonformním způsobem; že porušení této povinnosti již bylo Ústavním soudem považováno za porušení práva na spravedlivý proces (soudní ochranu) dle čl. 36 odst. 1 Listiny (viz nález sp. zn. IV. ÚS 3092/16, bod 25; nález sp. zn. IV. ÚS 2370/15, bod 20 …); a že v rámci pramenů práva Evropské unie má zvláštní postavení Listina EU, která je Ústavním soudem pokládána za součást referenčního rámce při jeho přezkumné činnosti.

25. Tyto principy se promítají i do požadavků kladených na rozhodovací činnost obecných soudů. Předpokladem k tomu, aby mohlo být vnitrostátní právo interpretováno a aplikováno eurokonformním způsobem, je to, aby obecné soudy vůbec zohlednily, že v příslušné věci jsou ve hře závazky vyplývající z práva Evropské unie. Zvláště významné je to v případě závazků plynoucích z Listiny EU, která je lidskoprávním katalogem a kterou Ústavní soud považuje za součást referenčního rámce přezkumu. S ohledem na to je třeba vykládat čl. 4 Ústavy ve světle čl. 1 odst. 2 Ústavy a čl. 10a Ústavy, tedy vstřícně k závazkům plynoucím z práva Evropské unie, a to tak, že je povinností soudní moci v rámci poskytování ochrany základním právům a svobodám dle čl. 4 Ústavy dbát na dodržování závazků, které pro Českou republiku vyplývají z Listiny EU. Tato povinnost soudní moci představuje součást práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny."

12. Od výše citovaných závěrů nemá Ústavní soud důvod se v projednávané věci odchýlit. Podle čl. 38 Listiny EU je v politikách Unie zajištěna vysoká úroveň ochrany spotřebitele. Toto ustanovení předpokládá, že (unijní) zákonodárce zajistí konkrétní úpravu ochrany spotřebitele. Prameny sekundárního práva, jakož i ustanovení vnitrostátního práva přijatá za účelem transpozice příslušných směrnic jsou tak úzce spjaty s garancí ochrany spotřebitele v čl. 38 Listiny EU. Ústavní soud tak ve shodě s nálezem sp. zn. II. ÚS 2778/19 ze dne 5. 11. 2019, bodem 26, uzavírá, že nezohlední-li obecný soud ochranu spotřebitele dle čl. 38 Listiny základních práv Evropské unie a právní úpravu přijatou k zajištění této ochrany, postupuje v rozporu s čl. 1 odst. 2 ve spojení s čl. 10a a 4 Ústavy České republiky, a porušuje tím právo účastníků řízení na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

B. Aplikace na projednávanou věc

13. V projednávaném případě došlo mezi stěžovatelem a vedlejší účastnicí k uzavření smlouvy na dálku. Na projednávanou věc se tudíž vztahují ustanovení směrnice 2011/83 týkající se ochrany spotřebitele v případě smluv uzavíraných na dálku, jež byla transponována v § 1820 a násl. občanského zákoníku. Pro úplnost je třeba zmínit, že definice smlouvy uzavřené distančním způsobem obsažená v § 1820 občanského zákoníku je oproti směrnici 2011/83 širší. Nezahrnuje totiž požadavek, aby k uzavření smlouvy došlo v rámci organizovaného systému prodeje či poskytování služeb na dálku (srov. čl. 2 bod 7 směrnice 2011/83). Tuto širší možnost uplatnění výslovně předpokládá bod 13 odůvodnění směrnice 2011/83, podle něhož „[č]lenské státy mohou obdobně uplatnit ustanovení této směrnice na smlouvy, které nejsou ‚smlouvami uzavřenými na dálku' ve smyslu této směrnice, například z toho důvodu, že nejsou uzavřeny v rámci organizovaného systému prodeje či poskytování služeb na dálku". Jelikož nejde o definiční znak distanční smlouvy, není se třeba blíže zabývat otázkou, zda k uzavření smlouvy v projednávaném případě došlo v rámci organizovaného systému.

14. Ústavní soud ve své judikatuře vychází z toho, že Listina EU se dle svého čl. 51 odst. 1 „aplikuje výhradně v situacích, v nichž dochází k uplatnění unijního práva (‚if EU law applies, the Charter applies‘)“ [viz nález sp. zn. II. ÚS 443/16 ze dne 25. 10. 2016 (N 200/83 SbNU 209), bod 30; nález sp. zn. I. ÚS 615/17 ze dne 10. 8. 2017 (N 148/86 SbNU 485), bod 70; nález sp. zn. II. ÚS 3505/18 ze dne 3. 6. 2019, bod 45], přičemž tento přístup je v souladu s judikaturou Soudního dvora [viz rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 26. 2. 2013 ve věci C-617/10 Akerberg Fransson, bod 21; rozsudek ze dne 10. července 2014 ve věci C-198/13 Julián Hernández a další, bod 32 a následující; nebo z poslední doby např. rozsudek ze dne 18. 9. 2019 ve věci C-366/18 Ortiz Mesonero, body 49–51; srov. i stanovisko generální advokátky Sharpstonové z 12. 12. 2013 ve věci C-141/12 a C-372/12 YS a další, bod 86]. Vzhledem k tomu, že na věc dopadají ustanovení občanského zákoníku, která jsou transpozicí směrnice 2011/83, jak bylo vyloženo v předchozím bodě, dochází k uplatnění unijního práva, a proto se na věc aplikuje i Listina EU. Povinností okresního soudu tak bylo zohlednit právní úpravu přijatou za účelem zajištění vysoké úrovně ochrany spotřebitele ve smyslu čl. 38 Listiny EU.

15. Prodej zboží i poskytování služeb na základě smluv uzavíraných na dálku jsou specifické tím, že spotřebitel nemá před uzavřením smlouvy možnost si ve skutečnosti prohlédnout dané zboží anebo se seznámit s vlastnostmi dané služby. Aby byla tato nevýhoda vyvážena, přiznává právní úprava spotřebiteli v těchto případech právo ve lhůtě 14 dnů od smlouvy odstoupit (čl. 9 směrnice 2011/83; § 1829 občanského zákoníku; viz podrobněji rozsudek Soudního dvora ze dne 27. 3. 2019 ve věci C-430/17 slewo, bod 33; rozsudek ze dne 23. 1. 2019 ve věci C-430/17 Walbusch Walter Busch, bod 45; rozsudek ze dne 3. 9. 2009 ve věci C-489/07 Messner, bod 20; srov. obdobně bod 37 odůvodnění směrnice 2011/83). Právo odstoupit od smlouvy tak v těchto situacích představuje jeden z klíčových prostředků ochrany spotřebitele (srov. shodně nález sp. zn. II. ÚS 2778/19, body 31–32).

16. Avšak i z práva spotřebitele odstoupit od smlouvy uzavřené na dálku existují výjimky, z nichž dvě jsou relevantní v kontextu projednávané věci. V souladu s čl. 16 písm. a) a m) směrnice 2011/83 stanoví § 1837 písm. a) občanského zákoníku, že spotřebitel „nemůže odstoupit od smlouvy o poskytování služeb, jestliže byly splněny s jeho předchozím výslovným souhlasem před uplynutím lhůty pro odstoupení od smlouvy a podnikatel před uzavřením smlouvy sdělil spotřebiteli, že v takovém případě nemá právo na odstoupení od smlouvy“; podle § 1837 písm. l) občanského zákoníku pak spotřebitel nemůže odstoupit od smlouvy „o dodání digitálního obsahu, pokud nebyl dodán na hmotném nosiči a byl dodán s předchozím výslovným souhlasem spotřebitele před uplynutím lhůty pro odstoupení od smlouvy a podnikatel před uzavřením smlouvy sdělil spotřebiteli, že v takovém případě nemá právo na odstoupení od smlouvy“.

17. Na smlouvu uzavřenou mezi stěžovatelem a vedlejší účastnicí lze nahlížet jako na smlouvu o poskytnutí služby, jež spočívala v jazykové korektuře stěžovatelovy diplomové práce, nicméně nelze vyloučit ani její posouzení jako smlouvy o dodání digitálního obsahu – tedy dodání opraveného textu jeho práce v digitální podobě (srov. čl. 2 bod 11 směrnice 2011/83, podle něhož jsou digitálním obsahem data vytvořená a dodaná v digitální podobě; a bod 19 odůvodnění směrnice 2011/83, podle něhož se digitálním obsahem „rozumí data, která jsou vyprodukována a dodána v digitální podobě, jako jsou např. […] texty, bez ohledu na to, zda jsou získána stahováním, metodou streamingu, z hmotného nosiče či jiným způsobem“).

18. Přesná kvalifikace smlouvy je otázkou výkladu práva Evropské unie, kterou Ústavnímu soudu nepřísluší posuzovat, a navíc ani není nezbytná pro řešení projednávané věci. V obou případech totiž právní úprava počítá se situací, v níž podnikatel splní své závazky – poskytne službu či dodá digitální obsah spotřebiteli – ještě před uplynutím lhůty pro odstoupení od smlouvy; slovy okresního soudu tedy právní úprava upravuje situaci „snědeného dortu“. Za těchto okolností právní úprava skutečně vylučuje právo spotřebitele odstoupit od smlouvy,

avšak pouze tehdy, dal-li spotřebitel výslovný souhlas s plněním před uplynutím lhůty pro odstoupení a poučil-li ho podnikatel, že v takovém případě nebude mít po poskytnutí služby nebo dodání digitálního obsahu právo od smlouvy odstoupit [viz již citovaná ustanovení § 1837 písm. a) a l) občanského zákoníku, která jsou transpozicí čl. 16 písm. a) a m) směrnice 2011/83]. Nejsou-li splněny tyto podmínky, může spotřebitel odstoupit od smlouvy i poté, co mu byla poskytnuta služba či dodán digitální obsah. Podnikatele tak stíhají nepříznivé důsledky toho, že spotřebitele řádně nepoučil.

19. Okresní soud se v napadeném rozsudku nezabýval tímto rozměrem případu. Argumentoval tím, že nelze logicky odstoupit od smlouvy, když si strany smlouvy již nemohou vzájemně vrátit plnění. Uvedl, že obdobně by nemohl objednatel odstoupit od smlouvy o upečení dortu poté, co dort sní. Okresní soud však nezohlednil ochranu spotřebitele dle čl. 38 Listiny EU a právní úpravu obsaženou ve směrnici 2011/83 a transponovanou do občanského zákoníku, která slouží k zajištění ochrany spotřebitele. Postupoval tedy v rozporu s čl. 1 odst. 2 ve spojení s čl. 10a a 4 Ústavy České republiky a porušil právo stěžovatele na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Pochybení okresního soudu je navíc zesíleno tím, že stěžovatel se v projednávaném případě ustanovení o právu odstoupit od smlouvy výslovně dovolával (srov. opačně nález sp. zn. II. ÚS 2778/19, bod 30).

20. Otázkou včasnosti odstoupení od smlouvy není třeba se podrobněji zabývat, neboť okresní soud nezpochybnil včasnost odstoupení od smlouvy, nýbrž to, zda vůbec bylo možné od smlouvy odstoupit. Nicméně je třeba přisvědčit stěžovateli v tom směru, že zjištění okresního soudu nenasvědčují tomu, že by stěžovatel byl o právu odstoupit od smlouvy poučen (k této povinnosti a důsledkům jejího nesplnění srov. nález sp. zn. II. ÚS 2778/19, body 32 a 37). Vzhledem k tomu, že Ústavní soud shledal porušení stěžovatelova ústavně zaručeného práva při rozhodování o meritu věci, nebylo nutné se věnovat jeho argumentaci směřující proti nákladovému výroku, který má akcesorickou povahu. V dalším řízení bude nově rozhodováno i o náhradě nákladů řízení.

C. Závěr

21. Jelikož okresní soud nezohlednil úpravu přijatou za účelem ochrany spotřebitele, z výše vyložených důvodů porušil napadeným rozsudkem stěžovatelovo právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Proto Ústavní soud ústavní stížnosti v tomto rozsahu vyhověl a napadené rozhodnutí okresního soudu zrušil podle ustanovení § 82 odst. 1 a odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. V dalším řízení je třeba, aby se okresní soud vypořádal s námitkou stěžovatele, že platně odstoupil od smlouvy, a není tak povinen vedlejší účastnici hradit sjednanou cenu za korekturu. Přitom je vázán právním posouzením obsaženým v tomto nálezu; jeho úkolem je zohlednit právní úpravu přijatou za účelem ochrany spotřebitele, zejména pak ustanovení § 1837 písm. a) a l) občanského zákoníku, která jsou transpozicí čl. 16 písm. a) a m) směrnice 2011/83.

22. Ve vztahu k návrhu stěžovatele na zrušení § 202 odst. 2 občanského soudního řádu je nutno konstatovat, že uvedené ustanovení nebylo okresním soudem aplikováno, neboť na ně bylo pouze odkázáno v poučení o opravných prostředcích. Poučení o opravných prostředcích přitom za aplikaci ustanovení právního předpisu v řešené právní věci pokládat nelze [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 2018/15 ze dne 19. 1. 2016 (N 11/80 SbNU 139), bod 30]. Proto stěžovatel není dle § 74 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení § 202 odst. 2 občanského soudního řádu. Nadto Ústavní soud připomíná, že ústavním pořádkem není garantováno právo na odvolání v civilních věcech [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 2186/14 ze dne 13. 1. 2015 (N 2/76 SbNU 41), bod 52, nález sp. zn. IV. ÚS 548/14 ze dne 12. 6. 2014 (N 122/73 SbNU 863), bod 23]. Návrh stěžovatele na zrušení § 202 odst. 2 občanského soudního řádu Ústavní soud odmítl jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným podle § 43 odst. 1 písm. c), ve spojení s § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním

soudu, ve znění pozdějších předpisů, [srov. shodně již citovaný nález sp. zn. III. ÚS 2018/15, body 30 a 33, nebo nález sp. zn. IV. ÚS 742/14 ze dne 18. 6. 2015 (N 117/77 SbNU 711)].

Č. 15
Odměna advokáta za výkon funkce opatrovníka ustanoveného soudem podle zákona o trestní odpovědnosti právnických osob (sp. zn. Pl. ÚS 23/19 ze dne 28. ledna 2020; 43/2020 Sb.)

Stanoví-li § 9 odst. 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, že při výkonu funkce opatrovníka ustanoveného soudem podle zákona upravujícího trestní odpovědnost právnických osob (srov. § 34 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim) se pro účely výpočtu odměny advokáta jako opatrovníka považuje za tarifní hodnotu částka 1 000 Kč, pak takové pravidlo podle Ústavního soudu porušuje zásadu rovnosti v návaznosti na právo podnikat a právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 23/19 dne 28. ledna 2020 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy (soudce zpravodaj), Jana Filipa, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu III. senátu Ústavního soudu na zrušení § 9 odst. 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „ustanoveného soudem podle zákona upravujícího trestní odpovědnost právnických osob," za účasti Ministerstva spravedlnosti jako účastníka řízení, takto:

Ustanovení § 9 odst. 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, se ve slovech „ustanoveného soudem podle zákona upravujícího trestní odpovědnost právnických osob," ruší dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I. Rekapitulace dosavadního průběhu řízení před Ústavním soudem a stěžovatelovy argumentace

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"), evidovanou pod sp. zn. III. ÚS 1251/19, se stěžovatel advokát JUDr. Zdeněk Grus domáhá zrušení usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud") ze dne 31. 1. 2019 č. j. 7 To 35/2019-1141, neboť má za to, že jím byla porušena jeho základní práva, svobody, jakož i ústavněprávní principy zakotvené

zejména v čl. 1, 3, čl. 4 odst. 1, čl. 9, 11, 26, 28 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z ústavní stížnosti, jakož i z ústavní stížností napadeného rozhodnutí se podává, že rozsudkem Okresního soudu v Ústí nad Labem (dále jen „okresní soud“) ze dne 17. 4. 2018 č. j. 3 T 27/2016-1110 byla obchodní společnost Mada Trans, a. s. v likvidaci, odsouzena k trestu zrušení právnické osoby a podle § 34 odst. 5 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, (dále jen „zákon o trestní odpovědnosti právnických osob“) byl uvedené společnosti ustanoven opatrovník, a to stěžovatel. Za těchto okolností okresní soud usnesením ze dne 22. 10. 2018 č. j. 3 T 27/2016-1124 přiznal stěžovateli jako advokátu ve funkci opatrovníka odměnu a náhradu hotových výdajů v celkové výši 16 819 Kč (I. výrok) a nepřiznal odměnu a náhradu hotových výdajů ve výši 15 301 Kč (II. výrok), protože – na rozdíl od stěžovatele – při výpočtu vyšel z § 9 odst. 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu přitom v době rozhodování okresního soudu znělo: „Při výkonu funkce opatrovníka ustanoveného správním orgánem účastníku řízení, ustanoveného soudem podle zákona upravujícího trestní odpovědnost právnických osob, jmenovaného soudem podle zákona upravujícího zvláštní řízení soudní nebo ustanoveného soudem účastníku řízení, jehož pobyt není znám, jemuž se nepodařilo doručit na známou adresu v cizině, který byl stižen duševní poruchou nebo z jiných zdravotních důvodů se nemůže nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit řízení nebo který není schopen srozumitelně se vyjadřovat, se považuje za tarifní hodnotu částka 1 000 Kč.“ Krajský soud pak následnou stížnost stěžovatele podanou podle § 141 a násl. trestního řádu zamítl. Zcela se ztotožnil s okresním soudem v nutnosti použití § 9 odst. 5 advokátního tarifu na stěžovatelův případ i s korekcí rozsahu některých stěžovatelem prováděných úkonů a požadované odměny za ně (tyto korekce však ani ve stížnostní argumentaci nejsou zásadně podstatné).

3. Stěžovatel v ústavní stížnosti nejprve rekapituluje, že byl podle zákona o trestní odpovědnosti právnických osob ustanoven opatrovníkem obviněné obchodní společnosti Mada Trans, a. s. v likvidaci, a to v trestním řízení pro přečin zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění. Proto také navrhoval, aby mu byla přiznána odměna jako za obhajobu v trestní věci. Oběma soudy ale bylo rozhodnuto, že mu bude přiznána odměna podle § 7 bodu 2 a podle § 9 odst. 5 advokátního tarifu. Místo odměny za jeden úkon právní služby podle § 10 odst. 3 advokátního tarifu (tedy částky 1 000 Kč až 3 100 Kč) tak stěžovatel obdržel odměnu jen ve výši 250 Kč za jeden úkon právní služby, což je podle něho zcela nedostatečné, neboť jako opatrovník právnické osoby vykonával fakticky její obhajobu. Jako opatrovník má navíc podle svého tvrzení dokonce širší povinnosti než obhájce (musí se například osobně dostavit k výslechu, nemůže se substitučně nechat zastoupit svým koncipientem). Činnost opatrovníka ustanoveného pro řízení je přitom i podle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, výkonem advokacie (stěžovatel je tak vázán nejen pravidly profesionální etiky, ale má stejnou odpovědnost a musí být v rozsahu zákonem stanovených povinností řádně pojištěn). Stěžovatel pak v této souvislosti odkazuje mimo jiné na nález sp. zn. II. ÚS 303/05 ze dne 13. 9. 2007 [(N 141/46 SbNU 361), všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz], kdy podle něho by i pro posouzení odměny advokáta mělo platit, že ústavní pořádek princip legality neváže na legalitu formální, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich materiálnímu smyslu. Zcela okrajově pak stěžovatel v ústavní stížnosti ještě namítá, že mu soud nesprávně neuznal náklady na jednu jízdu automobilem, kterou v ústavní stížnosti přesněji specifikuje.

4. Ústavní soud nálezem ze dne 24. 9. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 4/19 (N 163/96 SbNU 88; 302/2019 Sb.) zrušil část § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve slovech „jehož pobyt není znám,“, a to dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů, neboť dovodil, že daná část citovaného

ustanovení je rozporná se zásadou rovnosti ve vztahu k právu získávat prostředky pro životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 3 Listiny a s právem na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny, a to z důvodů, které v nálezu podrobně rozvedl. Zároveň dodal, že důvody neústavnosti uvedené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19 mohou dopadat i na ostatní části hypotézy § 9 odst. 5 advokátního tarifu. Shledají-li proto obecné soudy v jiných, jimi vedených řízeních, že důvody neústavnosti dopadají i na jinou část § 9 odst. 5 advokátního tarifu, nebudou ji v konkrétním případě používat, neboť podle čl. 95 odst. 1 Ústavy jsou vázány jen zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu.

5. Třetí senát Ústavního soudu při předběžném posouzení ústavní stížnosti dospěl k názoru, že výše uvedenou neústavnost vykazuje i část hypotézy § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve slovech „ustanoveného soudem podle zákona upravujícího trestní odpovědnost právnických osob,“, která byla použita v řízení před okresním soudem sp. zn. 3 T 27/2016 a jež vyústila až v řízení o ústavní stížnosti stěžovatele (ustanoveného opatrovníka) evidované pod sp. zn. III. ÚS 1251/19. Z těchto důvodů proto Ústavní soud usnesením ze dne 29. 10. 2019 sp. zn. III. ÚS 1251/19 řízení podle § 78 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., přerušil a plénu Ústavního soudu navrhl tuto část zrušit.

II. Postoj Ministerstva spravedlnosti a stanovisko Veřejné ochránkyně práv

6. Ústavní soud podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., zaslal předmětný návrh na zrušení napadeného ustanovení Ministerstvu spravedlnosti (dále též jen „ministerstvo“); ministerstvo možnosti vyjádřit se k návrhu nevyužilo.

7. Ústavní soud podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu návrh zaslal Veřejné ochránkyni práv s žádostí o sdělení, zda vstupuje do řízení jako vedlejší účastník. Veřejná ochránkyně práv na uvedenou výzvu reagovala podáním ze dne 9. 12. 2019, v němž Ústavnímu soudu sdělila, že nevyužije svého procesního práva podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu a do řízení nevstoupí.

III. Ústní jednání

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

IV. Ústavní a zákonné podmínky přijetí napadeného ustanovení

9. V řízení o kontrole norem podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy musí Ústavní soud podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., nejprve zkoumat, zda byl předmětný „jiný právní předpis“ přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem.

10. Vyhlášku č. 177/1996 Sb., jakož i vyhlášku č. 390/2013 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „vyhláška č. 390/2013 Sb.“), na základě níž byla nyní přezkoumávaná část § 9 odst. 5 do advokátního tarifu včleněna, vydalo Ministerstvo spravedlnosti. Pravomoc ministerstev vydávat právní předpisy k provedení zákona je přitom založena v čl. 79 odst. 3 Ústavy. Tímto ustanovením Ústavy je však současně podmíněno zákonné zmocnění, přičemž dle judikatury Ústavního soudu je dané ustanovení třeba vykládat restriktivně v tom smyslu, že toto výslovné zmocnění musí být konkrétní, jednoznačné a jasné [srov. nález ze dne 21. 6. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 (N 93/18 SbNU 287; 231/2000 Sb.)]. Pakliže tomu tak je, Ústavní soud zkoumá, zda byl podzákonný právní předpis vydán státním orgánem k tomu oprávněným a v mezích jeho kompetence, tedy zda se při výkonu této pravomoci pohyboval v mezích a na základě zákona (*secundum et intra legem*), a nikoliv mimo zákon (*praeter legem*) – srov. k tomu např. nález ze

dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.) nebo nález ze dne 22. 10. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 19/13 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.).

11. V daném případě je tímto zákonným zmocněním § 22 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů. Odstavec 2 tohoto zákonného ustanovení do 3. 6. 2002 zněl: „Způsob určení odměny a náhrad advokáta, popřípadě i její výši stanoví Ministerstvo spravedlnosti právním předpisem.“ Do 31. 3. 2006 pak zněl: „Způsob určení odměny a náhrad advokáta, popřípadě i jejich výši stanoví Ministerstvo spravedlnosti po předchozím vyjádření Komory vyhláškou.“ Platné znění jeho odstavce 3 je takovéto: „Způsob určení odměny a náhrad advokáta, který vykonává advokacii samostatně nebo společně s jinými advokáty (§ 11 odst. 1), případně i jejich výši, stanoví Ministerstvo spravedlnosti po předchozím vyjádření Komory vyhláškou.“ Ústavní soud toto zmocnění považuje v jeho posléze uvedeném znění, na jehož základě byla vydána vyhláška č. 390/2013 Sb. obsahující napadené znění, za dostatečně konkrétní, jednoznačné a jasné. Přijalo-li tedy ministerstvo vydáním této vyhlášky podepsané příslušným ministrem spravedlnosti a řádně vyhlášené ve Sbírce zákonů právní úpravu obsaženou v napadeném ustanovení, učinilo tak v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

V. Dikce napadeného ustanovení

12. Ustanovení § 9 odst. 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů [včetně nálezů sp. zn. Pl. ÚS 4/19 a sp. zn. Pl. ÚS 22/19 ze dne 14. 1. 2020 (N 3/98 SbNU 22; 28/2020 Sb.)], zní (pozn. tučně zvýrazněná část se navrhuje ke zrušení): „Při výkonu funkce opatrovníka ustanoveného správním orgánem účastníku řízení, **ustanoveného soudem podle zákona upravujícího trestní odpovědnost právnických osob,** jmenovaného soudem podle zákona upravujícího zvláštní řízení soudní nebo ustanoveného soudem účastníku řízení, jemuž se nepodařilo doručit na známou adresu v cizině, který byl stižen duševní poruchou nebo který není schopen srozumitelně se vyjadřovat[1b)], se považuje za tarifní hodnotu částka 1 000 Kč.

[1b)] § 29 odst. 3 občanského soudního řádu.“

VI. Hodnocení Ústavního soudu

13. Ústavní soud se významem opatrovníka při zastupování účastníka zvláště v soudním řízení zabýval opakovaně, včetně řízení o kontrole norem – srov. zmíněný nález sp. zn. Pl. ÚS 4/19 a též nález ze dne 14. 1. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 22/19, a to ve vztahu k rozdílně stanovené odměně pro advokáty jako opatrovníky účastníka řízení, jehož pobyt není znám, a pro advokáty jako opatrovníky účastníka řízení, který se nemůže z jiných zdravotních důvodů nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit řízení, dle téhož § 9 odst. 5 advokátního tarifu jako nyní (jen v jiné části hypotézy). Dovodil, že normotvůrcem rozdílně stanovená odměna pro advokáty jako opatrovníky těchto účastníků řízení je v rozporu se zásadou rovnosti – vztaženo zejména k ustanoveným zástupcům podle § 30 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“). Z judikatury Ústavního soudu, ale i Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), kterou Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19 podrobně rozebíral [srov. např. nálezy ze dne 14. 8. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 14/17 (N 134/90 SbNU 205; 200/2018 Sb.) a ze dne 15. 9. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 13/14 (N 164/78 SbNU 451; 297/2015 Sb.) a rozsudky ESLP ze dne 23. 11. 1983 ve věci *Van der Mussele proti Belgii* (stížnost č. 8919/80) a ze dne 18. 10. 2011 ve věci *Graziani-Weiss proti Rakousku* (stížnost č. 31950/06)] vyplývá, že stát ani advokátům negarantuje právo na zisk a právní úprava, která advokátům ukládá vykonávat určité druhy činností ve veřejném zájmu a za sníženou odměnu hrazenou státem, nebo dokonce bez nároku na odměnu, neodporuje ústavnímu pořádku. Na druhou stranu však ani rozdílně stanovená odměna nemůže být založena na libovolných kritériích. Naopak kritéria, na základě nichž se stanoví odlišné zacházení s obdobnými subjekty v obdobných (nebo

dokonce stejných) situacích, musí být alespoň obecně rozumná a objektivizovaná. Taková kritéria však v případě stanovení odměny pro advokáty jako opatrovníky zvolena nebyla. Ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu ovšem podle Ústavního soudu vycházelo z paušalizujícího a ničím nepodloženého předpokladu jednoduchosti a menší finanční náročnosti zastupování účastníků řízení neznámého pobytu opatrovníkem (bod 38 odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19).

14. Byť se nález sp. zn. Pl. ÚS 4/19 výslovně týkal jen situace, kdy advokát zastupoval účastníka řízení neznámého pobytu (a to pro omezenou aktivní legitimaci tehdy předkládajícího III. senátu Ústavního soudu), Ústavní soud zde dal najevo, že porušení principu rovnosti v kontextu odměňování může být naplněno i při použití jiné části hypotézy § 9 odst. 5 advokátního tarifu. Jak bylo výše zmíněno, v řízení předcházejícím nynější ústavní stížnosti byl stěžovatel ustanoven opatrovníkem obchodní společnosti, jež byla odsouzena k trestu zrušení právnické osoby. Ústavní soud má za to, že i tato část hypotézy právní normy vychází z nepřípadného zjednodušení, kdy neexistuje rozumný důvod, aby opatrovníkovi, jenž chrání odsouzené právnické osoby, byla poskytnuta násobně nižší odměna, než je tomu například u zástupce podle § 30 o. s. ř.

15. Podle Ústavního soudu byla také v tomto případě (srov. body 18 a násl. odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/19) porušena zásada rovnosti v návaznosti na právo podnikat a právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny, a to formou závislé činnosti jako zaměstnaný advokát nebo jako advokát vykonávající advokacii v obchodní společnosti, anebo formou podnikání, přičemž Ústavní soud chápe právo podnikat jako jednu z možností získávat prostředky pro životní potřeby prací.

16. Na zásah do uvedených základních práv je nutno nazírat rovněž v kontextu práva na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny. Stanovil-li totiž normotvůrce výrazně nižší výši odměny pro advokáta jako opatrovníka obviněné právnické osoby, která nemá osobu způsobilou k provádění úkonů v trestním řízení, popř. právnické osobě nebo jejímu zmocněnci prokazatelně nelze doručovat písemnosti (srov. § 34 odst. 4 a 5 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob), degradoval tím práci ustanovených advokátů v těchto případech oproti zastupování v případech jiných, a to bez jakéhokoliv rozumného opodstatnění. Jakkoliv proto Ústavní soud nepochybuje o tom, že kvalita odvedené právní služby advokáta se neodvíjí primárně od výše poskytnuté odměny, je třeba současně respektovat zásadu, podle níž za odvedenou práci má každý právo na spravedlivou odměnu, resp. stejnou odměnu za práci stejné hodnoty [čl. 28 Listiny *per analogiam*, čl. 7 písm. a) bod 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech], přičemž tato odměna má být v těchto případech za srovnatelnou práci ve srovnatelné výši.

17. K uvedenému je nutné dodat, že není podstatné, že právní pomoc není poskytována na základě smlouvy, nýbrž na základě rozhodnutí soudu, a že takovým rozhodnutím stát plní svoji povinnost chránit v právních řízeních práva těch, již nemohou svá práva dostatečně hájit sami. Rozhodující je totiž okolnost, že plnění (respektive splnění) takové povinnosti je obsahově ekvivalentní poskytnutí právní pomoci na základě smlouvy a mělo by být přiměřené i co do poskytnutí odměny za takovou činnost.

18. K provázanosti odměny a úrovně poskytnuté právní pomoci Ústavní soud pro stručnost odkazuje zejména na nález ze dne 13. 9. 2016 sp. zn. I. ÚS 848/16 (N 174/82 SbNU 693) a na již odkazovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 4/19. Nad rámec tam uvedených důvodů Ústavní soud ještě poznamenává, že závěry těchto nálezů nelze chápat tak, že by advokáti výkon advokacie (kam v dané souvislosti patří i výkon opatrovnictví) vykonávali odtrženě od jakýchkoliv etických hledisek a odtrženě od principu jejich sounáležitosti na fungování demokratické společnosti (k čemuž by měli přispívat). Příhodné jsou naopak v tomto směru například závěry rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 21. 1. 2015 sp. zn. 33 Cdo 4495/2014, podle něhož je výkon advokacie speciální podnikatelskou činností, která je nejen upravena

zákonem, ale je výrazně modifikována i stavovskými předpisy. Podle nich advokát nesmí zejména snižovat důstojnost advokátního stavu, je povinen dodržovat pravidla profesionální etiky i pravidla soutěže s tím, že dokonce sama samosprávná organizace advokátů může rozhodnout, že advokát je povinen jemu určenému klientovi poskytnout právní službu ve vymezené věci bezplatně nebo za sníženou odměnu. Výkon advokacie je tedy skutečně speciální činností silně ovlivněnou též obecně přijímanými pravidly slušnosti a představami o tom, co je mravné, a co již nikoliv. Na druhou stranu je advokacie stále koncipována jako služba poskytovaná za (adekvátní) odměnu dokonce s tím, že stát sice negarantuje dosažení zisku, nicméně má povinnost [srov. nález ze dne 22. 10. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 19/13 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.)] vytvářet takové podmínky, aby ho mohlo být dosaženo. Skutečného naplnění mravního korektivu (a to i ke snaze o dosažení zisku) však může být podle názoru Ústavního soudu – vztaženo k posuzované problematice odměňování opatrovníků – dosaženo mimo jiné tehdy, budou-li adresáti práv a povinností daných právních předpisů (advokáti) tyto vnímat jako spravedlivé a právní pomoc za sníženou odměnu nebo bez nároku na ni budou poskytovat zejména na základě vlastního rozhodnutí. Úkolem státu pak je k přirozené akceptovatelnosti pravidel co nejvíce přispívat, a to třeba právě i zrušením ustanovení Ústavním soudem, jež ústavnímu pořádku nevyhovuje.

VII. Závěr

19. Ze všech uvedených důvodů Ústavní soud konstatuje, že stanovil-li normotvůrce nižší odměnu, kterou obdrží advokát jako opatrovník právnické osoby ustanovený soudem podle zákona upravujícího trestní odpovědnost právnických osob, porušil zásadu rovnosti (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny) v návaznosti na právo podnikat a právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny. Proto Ústavní soud podle § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., rozhodl o zrušení napadených slov v ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu, a to ke dni vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Č. 16
Řádné zastoupení nezletilého před soudem (jízda nezletilého načerno)
(sp. zn. I. ÚS 1663/19 ze dne 28. ledna 2020)

Zastoupení nezletilého zákonným zástupcem v řízení před soudem nemusí být za všech okolností (posuzováno vždy z hlediska zájmu nezletilého) zastoupením řádným. Problém vzniká, jestliže zákonný zástupce zastupuje nezletilého pouze formálně, nečiní žádné procesní úkony k ochraně jeho práv, v důsledku čehož jedná v rozporu s jeho zájmy i samotným účelem zastoupení. S ohledem na omezenou schopnost porozumět významu řízení nemusí mít nezletilý vůbec příležitost či možnost na nečinnost svého zákonného zástupce sám soud upozornit nebo se proti ní bránit, ačkoli případný nepříznivý výsledek řízení půjde k jeho tíži. Jde v podstatě o srovnatelnou situaci, jako kdyby nebyl vůbec zastoupen. Z těchto důvodů je povinností soudu v takové situaci vždy přinejmenším zvážit, zda jsou v konkrétní věci dány podmínky pro ustanovení opatrovníka podle § 29 odst. 1 o. s. ř. Jsou-li dány a není-li dítěti opatrovník ustanoven, dochází k porušení jeho práv plynoucích z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vladimíra Sládečka a soudců Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) a Davida Uhlíře ve věci ústavních stížností J. P., zastoupeného Janem Dobrým, advokátem, se sídlem Jungmannova 745/24, 110 00 Praha 1, proti rozsudkům Okresního soudu Plzeň-město č. j. 18 C 600/2009-23 ze dne 28. 4. 2010 a č. j. 30 C 101/2010-55 ze dne 7. 5. 2012, za účasti Okresního soudu Plzeň-město jako účastníka řízení, takto:

I. Rozsudky Okresního soudu Plzeň-město č. j. 18 C 600/2009-23 ze dne 28. 4. 2010 a č. j. 30 C 101/2010-55 ze dne 7. 5. 2012 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se ruší.

Odůvodnění

I.

1. Včasnými ústavními stížnostmi, které i v ostatním splňují podmínky stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedených soudních rozhodnutí, a to zejména pro porušení čl. 11 odst. 1, čl. 32 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z napadených rozhodnutí, jakož i vyžádaných soudních spisů vedených u Okresního soudu Plzeň-město pod sp. zn. 18 C 600/2009 a 30 C 101/2010 Ústavní soud zjistil, že Okresní soud Plzeň-město výše označenými rozsudky poté, co jim předcházející elektronické platební rozkazy byly zrušeny z důvodu jejich nedoručení stěžovateli, resp. jeho zákonné zástupkyni

paní J. P. (matce), uložil stěžovateli povinnost zaplatit Plzeňským městským dopravním podnikům, a. s., peněžitou částku ve výši 1 006 Kč s příslušenstvím ve věci sp. zn. 18 C 600/2009 a peněžitou částku ve výši 4 024 Kč s příslušenstvím ve věci sp. zn. 30 C 101/2010, jakož i povinnost zaplatit žalobci náklady řízení. Žalované částky představují nezaplacené jízdné a přirážku k němu, neboť stěžovatel se dle žalob i odůvodnění napadených rozsudků při vícero cestách prostředky městské hromadné dopravy opakovaně neprokázal pověřenému pracovníkovi dopravních podniků platným cestovním dokladem, čímž porušil povinnost vyplývající z § 18a odst. 2 písm. c) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů.

II.

3. Stěžovatel brojí proti oběma napadeným rozsudkům Okresního soudu Plzeň-město samostatnými ústavními stížnostmi. V nich shodně uvedl, že pochází z nepříznivých rodinných poměrů. Do svých 8 let žil pouze se svojí matkou, která se o něj však sama nedokázala starat, a celé období od 9 let věku do zletilosti strávil mimo rodinu, převážně byl umístěn v dětských domovech. Stěžovatel namítl, že mu byla zcela odňata možnost jednat před soudem. Okresní soud jej o řízení neuvědomil, neumožnil mu vyjádřit se k věci či navrhovat důkazy. Rozsudek mu nebyl doručen. O jeho existenci se dozvěděl až ze srážek ze mzdy prováděných zaměstnavatelem. Stěžovatel v té souvislosti na podporu svých tvrzení odkázal na judikaturu Ústavního soudu týkající se obdobných případů jízd nezletilých načerno a rozhodování soudů o žalobách s tím souvisejících. Tuto svoji argumentaci stěžovatel v ústavních stížnostech dále přiblížil.

III.

4. Okresní soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti toliko uvedl, že v době rozhodování postupoval dle tehdejší judikatury vyšších soudů i zavedené soudní praxe. Vedlejší účastník se na výzvu Ústavního soudu k ústavní stížnosti nevyjádřil, čímž se současně svého postavení vedlejšího účastníka vzdal (§ 101 odst. 4 občanského soudního řádu ve spojení s § 63 zákona o Ústavním soudu). Z těchto důvodů nebylo třeba zasílat vyjádření okresního soudu stěžovateli na vědomí a k případné replice.

5. Ústavní soud spojil původní dvě samostatné ústavní stížnosti stěžovatele ke společnému řízení, nadále vedenému pod sp. zn. I. ÚS 1663/19. V dané věci nenařídil ústní jednání, neboť od něj neočekával její další objasnění.

IV.

6. Ústavní soud zvážil argumentaci stěžovatele, obsah naříkaných soudních rozhodnutí i příslušný spisový materiál a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

7. Ústavní soud shledal, že nynější věc se po skutkové i právní stránce shoduje s případy jízd nezletilých načerno, které ve své judikatuře řešil a nadále řeší [srov. např. nálezy sp. zn. I. ÚS 1041/14 ze dne 4. 12. 2014 (N 217/75 SbNU 431), sp. zn. I. ÚS 3598/14 ze dne 21. 4. 2016 (N 74/81 SbNU 285), sp. zn. I. ÚS 3655/16 ze dne 6. 3. 2017 (N 39/84 SbNU 451) či nález sp. zn. II. ÚS 3814/17 ze dne 17. 4. 2019 (N 64/93 SbNU 295)]. V právě citovaných nálezech Ústavní soud mimo jiné vyslovil právní názor, že zastoupení nezletilého zákonným zástupcem v řízení před soudem nemusí být za všech okolností (posuzováno vždy z hlediska zájmu nezletilého) zastoupením řádným, a to zejména tehdy, jestliže zákonný zástupce zastupuje nezletilého pouze formálně, nečiní žádné procesní úkony k ochraně jeho práv, v důsledku čehož jedná v rozporu s jeho zájmy i samotným účelem zastoupení. S ohledem na omezenou schopnost porozumět významu řízení nemusí mít nezletilý vůbec příležitost či možnost na nečinnost svého zákonného zástupce sám soud upozornit nebo se proti ní bránit, ačkoli případný nepříznivý výsledek řízení půjde k jeho tíži. Jde v podstatě o srovnatelnou

situaci, jako kdyby nebyl vůbec zastoupen. Z těchto důvodů je povinností soudu v takové situaci vždy přinejmenším zvážit, zda jsou v konkrétní věci dány podmínky pro ustanovení opatrovníka podle § 29 odst. 1 o. s. ř. Jsou-li dány a není-li dítěti opatrovník ustanoven, dochází k porušení jeho práv plynoucích z čl. 38 odst. 2 Listiny. Ústavní soud k tomu dodává, že při rozhodování v takových řízeních, která se vztahují k ukládání peněžitých povinností nezletilým žalovaným, musí soudy rovněž zohlednit ústavně chráněný zájem dítěte, aby do dospělosti nevystupovalo se závazky, jež mohou mít rdousící účinek [srov. nález sp. zn. I. ÚS 1775/14 ze dne 15. 2. 2017 (N 29/84 SbNU 349), body 29 a 33; nález sp. zn. Pl. ÚS 9/15 ze dne 8. 8. 2017 (N 138/86 SbNU 333; 338/2017 Sb.), bod 56].

8. Okresní soud ve věcech stěžovatele uvedeným požadavkům nedostál. Nezkoumal schopnost matky řádně hájit jeho zájmy, resp. se vůbec nezabýval podmínkami pro ustanovení opatrovníka pro předmětná řízení. Došlo tedy k tomu, že zájmy stěžovatele, tehdy nezletilého, v jednotlivých soudních řízeních nikdo nehájil, v důsledku čehož byl stěžovatel zatížen dluhem, jehož původně bagatelní výše se v průběhu let natolik navýšila, že celkově vymáhanou finanční částku za bagatelní již označit nelze. Ústavní soud tedy uzavírá, že vydáním napadených rozsudků Okresního soudu Plzeň-město bylo porušeno zejména právo stěžovatele na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny.

9. Ve světle řečeného tudíž Ústavní soud vyhověl ústavním stížnostem a přistoupil dle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu ke zrušení napadených rozsudků Okresního soudu Plzeň-město, který je ve svém dalším rozhodování vázán právním názorem vysloveným v tomto nálezu.

Č. 17
Nesprávné zastavení dovolacího řízení způsobené administrativní chybou soudu
(sp. zn. III. ÚS 3213/19 ze dne 28. ledna 2020)

Pokud stěžovatelka zaplatila soudní poplatek za dovolání řádně a včas a pro administrativní nedopatření soudu bylo řízení o dovolání pro nezaplacení soudního poplatku v plné výši zastaveno, došlo k porušení jejího práva na spravedlivý proces, a tedy i práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jiřího Zemánka, soudce Radovana Suchánka a soudce zpravodaje Jaroslava Fenyka o ústavní stížnosti stěžovatelky ŠTÁDLÍK STAVBY, s. r. o., sídlem Jičínská 2348/10, Praha 3, zastoupené JUDr. Mgr. Slavomírem Hrinkem, advokátem, se sídlem Jičínská 2348/10, Praha 3, směřující proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 7. 2019 č. j. 32 Cdo 2186/2019-215, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení a České pojišťovny, a. s., sídlem Spálená 75/16, Praha 1, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 30. 7. 2019 č. j. 32 Cdo 2186/2019-215 bylo porušeno právo stěžovatelky na přístup k soudu garantované čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 7. 2019 č. j. 32 Cdo 2186/2019-215 se proto ruší.

III. Náhrada nákladů zastoupení se stěžovatelce nepřiznává.

Odůvodnění

I.

1. Stěžovatelka podala dovolání proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 1. 2018 č. j. 20 Co 426/2017-189. Ústavní stížností napadeným usnesením Nejvyššího soudu ze dne 30. 7. 2019 č. j. 32 Cdo 2186/2019-215 bylo dovolací řízení zastaveno a bylo rozhodnuto, že stěžovatelka je povinna zaplatit žalované České pojišťovně, a. s., na náhradě nákladů dovolacího řízení částku 300 Kč.

2. Z odůvodnění usnesení Nejvyššího soudu vyplývá, že stěžovatelka podala dovolání dne 3. 5. 2018 a Obvodní soud pro Prahu 1 ji usnesením ze dne 16. 1. 2019 č. j. 30 C 267/2013--206 vyzval, aby zaplatila soudní poplatek za dovolání, který podle položky 23 bodu 1 písm. d) sazebníku poplatků, jenž je přílohou zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, činí 14 000 Kč, a to do patnácti dnů od doručení tohoto usnesení. Současně ji poučil o tom, že dovolací řízení bude zastaveno, nebude-li soudní poplatek za dovolání ve stanovené lhůtě zaplacen. Dle Nejvyššího soudu však bylo na soudním poplatku za dovolání

zaplaceno toliko 10 000 Kč. Protože soudní poplatek za dovolání nebyl v plné výši zaplacen, Nejvyšší soud řízení o dovolání podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích zastavil.

3. V ústavní stížnosti stěžovatelka tvrdí, že podmínky pro vydání napadeného usnesení dány nebyly, neboť soudní poplatek zaplatila – dne 21. 1. 2019 poukázala na účet uvedený v usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 částku ve výši 14 000 Kč (což dokládá výpisem z bankovního účtu), a není tak možné, aby soud evidoval od stěžovatelky v této věci pouze částečnou platbu. Namítá, že přestože soudní poplatek za dovolání uhradila ve stanovené lhůtě i ve stanovené výši, bylo jí právo využít tohoto mimořádného opravného prostředku odepřeno, čímž došlo k porušení jejího práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

II.

4. K posouzení důvodnosti ústavní stížnosti si Ústavní soud vyžádal vyjádření Nejvyššího soudu, který uvedl, že „ústavní stížnost je oprávněná“, jelikož soudní poplatek za dovolání byl zaplacen včas, a doplnil, že v procesním spisu nebyl založen příslušný doklad o zaplacení soudního poplatku z dovolání. Žalovaná Česká pojišťovna, a. s., se k výzvě Ústavního soudu nevyjádřila.

5. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat vyjádření Nejvyššího soudu stěžovatelce k replice, a to s ohledem na obsah tohoto vyjádření, jakož i vzhledem ke skutečnosti, že se ústavní stížnosti rozhodl vyhovět.

III.

6. Dle čl. 83 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) je Ústavní soud soudním orgánem ochrany ústavnosti. Není součástí soustavy soudů (čl. 91 Ústavy) a není povolán k přezkumu správnosti aplikace podústavního práva ani k nápravě zjevných chyb, kterých se obecné soudy dopustí. Na druhou stranu ovšem, může-li mít evidentní opomenutí obecného soudu důsledky pro výsledek řízení, nemůže Ústavní soud rezignovat na přezkum napadeného rozhodnutí a v této souvislosti musí zvažovat dosah čl. 4 Ústavy, podle něhož jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 566/06 ze dne 20. 2. 2007 (N 32/44 SbNU 393) nebo nález sp. zn. II. ÚS 3170/09 ze dne 7. 10. 2010 (N 208/59 SbNU 57); všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou v elektronické podobě dostupná na http://nalus.usoud.cz]. Do rozhodovací činnosti obecných soudů je pak Ústavní soud oprávněn zasáhnout tehdy, došlo-li v řízení, jehož byl stěžovatel účastníkem, a posléze rozhodnutím v něm vydaným k porušení základních práv a svobod stěžovatele chráněných ústavním pořádkem [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy].

7. Ústavní soud vzal v úvahu stěžovatelkou předložená tvrzení, zvážil obsah ústavní stížností napadeného rozhodnutí, zohlednil vyjádření Nejvyššího soudu, seznámil se s obsahem vyžádaného spisového materiálu a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

IV.

8. Esenciální součástí práva na spravedlivý proces, a tedy i práva jednotlivce na soudní ochranu je nepochybně právo na přístup k soudu garantované jak v čl. 36 odst. 1 Listiny, tak i v čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Toto právo podléhá některým omezením, jež jsou vtělena do procesních předpisů v zájmu efektivity řízení; žádné z těchto (legitimních) omezení však nesmí být nepřiměřené a nesmí narušovat podstatu chráněného základního práva. K zásadně přípustným omezením patří i povinnost účastníka zaplatit soudní poplatek, blíže regulovaná zákonem [srov. nález sp. zn. I. ÚS 1618/15 ze dne 29. 3. 2016 (N 51/80 SbNU 623)]. Usnesení, kterým se zastavuje řízení z důvodu nezaplacení soudního poplatku, přitom může být způsobilé bezprostředně zapříčinit zásah do základních práv a svobod účastníka řízení [k tomu srov.

stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 35/13 ze dne 23. 4. 2013 (ST 35/69 SbNU 859; 124/2013 Sb.)].

9. Ústavní soud ve své rozhodovací praxi opakovaně uvedl, že o protiústavnost jde i tehdy, jestliže procesní postup soudu vybočuje ze zákonných pravidel, která řízení před ním upravují, a toto vybočení je způsobilé se pro stěžovatele negativně promítnout do jeho výsledku. Tak je tomu rovněž v případě zřetelných mechanických pochybení soudu, jimiž je kupříkladu nedostatečné seznámení se s obsahem spisu, založení rozhodné listiny do spisu jiného, omyl při datování jejího příchodu apod. Z pohledu práva na spravedlivý (řádný) proces totiž nemůže obstát výrok soudu založený „na věcně nesprávných argumentech“ [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 290/06 ze dne 28. 6. 2007 (N 108/45 SbNU 459) či nález sp. zn. I. ÚS 355/18 ze dne 27. 3. 2018 (N 61/88 SbNU 853)]. I v případě rozhodování o zastavení řízení zůstává zachován požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí, které musí být ve shodě i s obsahem příslušného soudního spisu. Pokud soud rozhodne o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku, ač tento poplatek zaplacen byl, je v takovém postupu třeba spatřovat porušení práva účastníka řízení na spravedlivý proces. O takové pochybení jde i v nyní posuzované věci.

10. Jak Ústavní soud ověřil z vyžádaného spisového materiálu Obvodního soudu pro Prahu 1 sp. zn. 30 C 267/2013, na č. l. 222 spisu se nachází předkládací zpráva adresovaná Nejvyššímu soudu ze dne 2. 10. 2019 označená „předložení věci k rozhodnutí o dovolání“, jejíž součástí je kromě jiného následující poznámka: „V předchozím předložení dovolání soudem prvního stupně byl na č. l. 207 připojen nesprávný záznam o složení soudního poplatku. Žalobkyně zaplatila soudní poplatek za dovolání v plné výši dne 21. 1. 2019, tedy řádně a včas. I v předkládací zprávě Nejvyššímu soudu bylo uvedeno, že soudní poplatek byl zaplacen v plné výši (č. l. 212). Administrativní chybou tedy došlo k zastavení dovolacího řízení, přestože byl soudní poplatek uhrazen v plné výši.“ Tato předkládací zpráva obsahuje také informaci, že soudní poplatek z dovolání byl zaplacen ve výši 14 000 Kč s odkazem na č. l. 221 spisu, na kterém lze nalézt záznam o složení částky 14 000 Kč.

11. Ústavní soud konstatuje, že ze spisového materiálu a z vyjádření Nejvyššího soudu vyplývá, že stěžovatelka zaplatila soudní poplatek k výzvě soudu v soudem stanovené lhůtě a ve stanovené výši. Nejvyšší soud přistoupil k zastavení řízení o dovolání stěžovatelky pro nezaplacení soudního poplatku, aniž spolehlivě prověřil rozpor mezi informací o zaplacení soudního poplatku v původní předkládací zprávě (č. l. 212 spisu) a absencí založení příslušného dokladu o zaplacení soudního poplatku za dovolání ve spisovém materiálu (resp. založení nesprávného dokladu na č. l. 207 spisu), čímž stěžovatelce zabránil v tom, aby se mohla stanoveným postupem domáhat svého práva u nezávislého a nestranného soudu, a znemožnil jí tak realizaci práva na řádný soudní proces garantovaného čl. 36 odst. 1 Listiny.

12. Jelikož Ústavní soud shledal, že usnesením Nejvyššího soudu ze dne 30. 7. 2019 č. j. 32 Cdo 2186/2019-215, kterým bylo zastaveno dovolací řízení pro nezaplacení soudního poplatku v plné výši, bylo porušeno právo stěžovatelky na přístup k soudu, ústavní stížnosti vyhověl a napadené usnesení Nejvyššího soudu podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zrušil.

13. Stěžovatelka se domáhala také „přiznání náhrady nákladů právního zastoupení“, aniž by však tento svůj návrh jakkoliv blíže zdůvodnila. Dle § 83 odst. 1 zákona o Ústavním soudu stát platí náklady na zastoupení jen tehdy, odůvodňují-li to osobní a majetkové poměry stěžovatele. V posuzovaném případě k takovému postupu Ústavní soud důvod neshledal. Ústavní soud proto rozhodl, že stěžovatelce se náhrada nákladů zastoupení nepřiznává.

Č. 18
Promlčení a zánik odpovědnosti za přestupek
(sp. zn. Pl. ÚS 15/19 ze dne 4. února 2020; 54/2020 Sb.)

Pod pojem „trestnost činu“ užitý v čl. 40 odst. 6 Listiny spadá i hmotněprávní úprava zániku trestní odpovědnosti a odpovědnosti za přestupek včetně promlčení trestní odpovědnosti a zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím promlčecí doby.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 15/19 dne 4. února 2020 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a ze soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy (soudce zpravodaj), Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu Městského soudu v Praze na zrušení § 112 odst. 2 věty první zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Ustanovení § 112 odst. 2 věty první zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I. Návrh na zrušení části zákona a dikce napadeného zákonného ustanovení

1. Navrhovatel – Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) – se dle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) domáhá, aby Ústavní soud zrušil § 112 odst. 2 větu první zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Napadené ustanovení je zařazeno do části čtvrté daného zákona nazvané Společná, přechodná a závěrečná ustanovení a obsahuje přechodné ustanovení tohoto znění: „Ustanovení dosavadních zákonů o lhůtách pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůtách pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí.“

2. V návrhu městský soud uvedl, že se před ním vede řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva dopravy, jímž bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy o přestupku dle § 125c odst. 1 písm. d) a k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů. Šlo o přestupek spočívající v tom, že řidič osobního automobilu při couvání narazil do jiného automobilu a po krátkém jednání s účastníky nehody z místa nehody odjel do bydliště majitele vozu, kde se na výzvu policejní hlídky odmítl podrobit dechové zkoušce na alkohol, a následně odmítl odběr krve a moči i v nemocnici, kam byl hlídkou eskortován. Za přestupek byla uložena pokuta ve výši 25 000 Kč a zákaz činnosti

spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 12 měsíců. Přestupek byl spáchán dne 24. 2. 2016, tj. předtím, než dne 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon o odpovědnosti za přestupky. Byl-li by zánik odpovědnosti za přestupek posuzován dle § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017, (dále jen „zákon o přestupcích“), došlo by k zániku odpovědnosti za přestupek dne 24. 2. 2018 uplynutím dvou let od jeho spáchání (§ 20 odst. 3 zákona o přestupcích). K zániku odpovědnosti za přestupek by tak došlo ještě předtím, než dne 29. 3. 2018 rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci. Naopak, posuzoval-li by se zánik odpovědnosti za přestupek dle zákona o odpovědnosti za přestupky, rozhodnutí o přestupku by nabylo právní moci ještě předtím, než by došlo k zániku odpovědnosti za přestupek, k čemuž by došlo nejdříve dne 3. 5. 2018. Jednoroční promlčecí doba by se totiž dvakrát přerušila a počala běžet od počátku, nejprve oznámením zahájení řízení o přestupku dne 25. 5. 2016 a následně dnem 3. 5. 2017, kdy bylo vydáno rozhodnutí, jímž byl obviněný uznán vinným. Konec tříleté promlčecí doby dle § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky by spadal až na den 24. 2. 2019. Stručně řečeno, dle zákona o přestupcích zanikla odpovědnost za přestupek uplynutím nejpozději 2 let od jeho spáchání, dle zákona o odpovědnosti za přestupky zanikla nejpozději uplynutím 3 let od jeho spáchání. Tato časová diference způsobila i jiný výsledek při posouzení promlčení odpovědnosti za přestupek dle uvedených zákonů.

3. Zákon o přestupcích platný do 30. 6. 2017 a zákon o odpovědnosti za přestupky účinný od 1. 7. 2017 dávají odlišnou odpověď na otázku, zda ve věci posuzované městským soudem rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci předtím, než došlo k zániku odpovědnosti za přestupek, nebo až po něm. Dle § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky (ustanovení, které městský soud navrhuje zrušit) se má užít zákona, který je v dané věci pro obviněného méně příznivý, tj. zákona o odpovědnosti za přestupky, dle něhož by rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci před zánikem odpovědnosti za přestupek.

4. Městský soud považuje ustanovení § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky za rozporné s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“), dle něhož se trestnost činu posuzuje dle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán, a dle něhož se pozdějšího zákona užije, jestliže je to pro pachatele příznivější. Trestání za správní delikty a přestupky podléhá stejnému režimu jako trestání za trestné činy a také na trestání za přestupky se vztahuje čl. 40 odst. 6 Listiny. Promlčení odpovědnosti za přestupek (stejně jako promlčení trestní odpovědnosti) je institutem hmotného práva, nikoli práva procesního. Městský soud spatřuje smysl čl. 40 odst. 6 Listiny v tom, aby podmínky trestnosti (včetně promlčení) byly pachateli známy již v okamžiku spáchání protiprávního jednání a nemohly být dodatečně zpřísňovány. K výsledku reprobovanému čl. 40 odst. 6 Listiny však směřuje § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky ve věci, kterou městský soud posuzuje. Dané ustanovení je natolik jednoznačné, že ho nelze vyložit ústavně souladným způsobem.

5. Městský soud poukázal na zákon č. 204/2015 Sb., jímž byl s účinností od 1. 10. 2015 novelizován § 20 zákona o přestupcích tak, že došlo k prodloužení jednoroční lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek. Dle přechodných ustanovení k zákonu č. 204/2015 Sb. se nová úprava měla užít jen na přestupky spáchané po účinnosti tohoto zákona. Jde dle městského soudu o ústavně souladnou úpravu a není zřejmé, proč se zákonodárce rozhodl v zákoně o odpovědnosti za přestupky postupovat opačně, tj. vztáhnout pozdější a méně příznivou úpravu zániku odpovědnosti za přestupek i na přestupky spáchané před účinností zákona o odpovědnosti za přestupky.

6. Napadené zákonné ustanovení nemůže dle městského soudu obstát ani v testu proporcionality. Zájmu na potrestání pachatelů přestupku bylo možno totiž dosáhnout i méně invazivními způsoby, např. soustředěním většího množství pracovníků u orgánů

projednávajících přestupky. Navíc požadavek právní jistoty nemůže být převážen zájmem na potrestání přestupců.

7. Dále se městský soud vymezil proti nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z http://nalus.usoud.cz), dle něhož předpisy o promlčení trestní odpovědnosti a promlčecích lhůtách, zejména ustanovení o tom, po jakou dobu může být čin stíhán, nelze chápat jako předmět úpravy čl. 40 odst. 6 Listiny. Městský soud zdůraznil, že judikatura i právní teorie se shodují v tom, že promlčení trestní odpovědnosti (stejně jako promlčení odpovědnosti za přestupek) je institutem hmotného práva, a nikoli procesního. Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93, který se věnoval ústavnosti § 5 zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, (dále jen „zákon o protiprávnosti komunistického režimu“), je nutné vnímat jako snahu o projev určité diskontinuity s režimem „komunistické totalitní diktatury“. Podle městského soudu nelze klást rovnítko mezi přijetím úpravy zpětně vylučující běh promlčecích lhůt pro některé trestné činy (§ 5 zákona o protiprávnosti komunistického režimu) a snahou zákonodárce v roce 2017 přijmout novou komplexní úpravu správního trestání.

II. Vyjádření účastníků řízení a vedlejší účastnice řízení

8. Ústavní soud podle § 69 zákona o Ústavním soudu zaslal návrh Senátu Parlamentu (dále jen „Senát“) a Poslanecké sněmovně Parlamentu (dále jen „Poslanecká sněmovna“) jako účastníkům řízení, dále vládě a Veřejné ochránkyni práv jako orgánům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení.

9. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření uvedla, že jí návrh zákona o odpovědnosti za přestupky předložila vláda dne 16. 7. 2015. Téhož dne byl návrh rozeslán poslancům jako sněmovní tisk č. 555/0. Prvé čtení zákona se uskutečnilo dne 16. 12. 2015 a návrh byl přikázán ústavně právnímu výboru jako garančnímu výboru a výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj jako dalšímu výboru. Ústavně právní výbor doporučil návrh zákona přijmout ve znění jím přijatých pozměňovacích návrhů a výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj doporučil návrh zákona přijmout. Druhé čtení návrhu zákona se konalo dne 12. 4. 2016 a v podrobné rozpravě bylo předneseno několik pozměňovacích návrhů, které se však netýkaly napadeného ustanovení. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 6. 5. 2016 a návrh zákona byl schválen ve znění pozměňovacích návrhů většinou 121 poslanců ze 157 přítomných.

10. Senát ve svém vyjádření uvedl, že mu Poslanecká sněmovna návrh zákona o odpovědnosti za přestupky postoupila dne 19. 5. 2016. Návrh vnímal pozitivně jako moderní právní úpravu. Senátní projednávání návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky se výslovně nedotklo lhůt pro zánik odpovědnosti za přestupek. Senát vrátil návrh zákona o odpovědnosti za přestupky Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Učinil tak dne 15. 6. 2016 v třicetidenní lhůtě dle čl. 46 odst. 1 Ústavy. Pro vrácení zákona Poslanecké sněmovně hlasovalo 45 senátorů z 62 přítomných.

11. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření dále uvedla, že o návrhu zákona ve znění senátních pozměňovacích návrhů hlasovala dne 12. 7. 2016 a návrh zákona přijala. Prezidentem podepsaný návrh obdržela dne 27. 7. 2016. Po podpisu příslušnými ústavními činiteli byl zákon dne 28. 7. 2016 odeslán k publikaci ve Sbírce zákonů, v níž byl vyhlášen dne 3. 8. 2016 pod č. 250/2016 Sb.

12. Vláda se ve svém vyjádření ztotožnila s názorem městského soudu, že čl. 40 odst. 6 Listiny nedopadá jen na trestní řízení, ale i na správní řízení o přestupku. Dle jejího názoru však čl. 40 odst. 6 Listiny nebrání tomu, aby v době běhu promlčecí doby (tj. v době, kdy odpovědnost za přestupek ještě nezanikla) zákon stanovil, že se dosud běžící promlčecí doba prodlužuje. Na rozdíl od městského soudu se vláda domnívá, že při hodnocení ústavnosti napadeného ustanovení je nutno vycházet z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93, dle něhož se čl. 40 odst. 6 Listiny zabývá tím, které trestné činy lze stíhat (ty, jež byly vymezeny zákonem v době,

kdy byl čin spáchán), a neupravuje otázku, jak dlouho je lze stíhat. Uvedený nález sice řešil specifickou situaci posuzování trestní odpovědnosti v době přechodu z režimu „komunistické totalitní diktatury“ do režimu demokratického právního státu. To samo o sobě nemůže být dle vlády důvodem, aby Ústavní soud při posuzování nyní napadeného ustanovení rozšířil předmět úpravy čl. 40 odst. 6 Listiny i na problematiku promlčecích dob. Závěry v daném nálezu nelze zpochybnit ani poukazem na jeden z podpůrných argumentů, které před Ústavním soudem zazněly, a sice, že promlčení trestní odpovědnosti spadá do okruhu procesních předpokladů trestní stíhatelnosti. Vláda souhlasí s městským soudem, že v judikatuře a u odborné veřejnosti převažuje pojímání promlčení trestní odpovědnosti jako hmotněprávního institutu. I zákon o odpovědnosti za přestupky řadí úpravu promlčení do hmotněprávních ustanovení zákona. Ani vnímání institutu promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek jako institutu hmotného práva však nevede k závěru, že by promlčení mělo spadat pod čl. 40 odst. 6 Listiny.

13. Smyslem čl. 40 odst. 6 Listiny je dle vlády zabránit tomu, aby obviněný byl potrestán za jednání, které nebylo trestné v době, kdy je spáchal. Napadené zákonné ustanovení není s čl. 40 odst. 6 Listiny v rozporu, neboť neprohlašuje za trestné jednání, které nebylo trestné v době, kdy byl čin spáchán. Není ani v rozporu s požadavkem na předvídatelnost práva a právní jistotou. V době páchání přestupku totiž pachatel mohl předvídat, že bude za své jednání potrestán. V době, kdy došlo ke změně právní úpravy, bylo předvídatelné, že jeho odpovědnost za přestupek trvá a zanikne až uplynutím promlčecí doby. Vláda se domnívá, že pachatel v době páchání svého činu nemůže spoléhat na to, že jeho jednání se v budoucnu promlčí. Právní úprava počítá s instituty jako přerušení a stavení běhu promlčecích dob. Nejde tedy o prosté plynutí času, s nímž by bylo možno jakkoli kalkulovat. Pachatel přestupku tak získá jistotu ohledně promlčecí doby až v případě, že tato doba skutečně uplyne a odpovědnost za přestupek z tohoto důvodu zanikne.

14. Vláda se dále ve svém vyjádření zmínila o judikatuře Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu. Věnovala se též testu proporcionality, který ve svém návrhu zmínil i městský soud. Dle vlády městský soud v testu proporcionality nesprávně identifikoval cíl napadeného ustanovení. Není jím primárně zájem na potrestání pachatelů přestupků, ale vyvážení právní jistoty, rovnosti a veřejného zájmu. Do přijetí zákona o odpovědnosti za přestupky byla úprava správního trestání roztříštěná a nejednotná, zejména úprava lhůt pro zánik odpovědnosti za správní delikty či přestupky byla značně roztříštěná, včetně pravidel pro jejich počítání. Nová právní úprava má posílit právní jistotu a odstranit nedůvodné rozdíly mezi úpravou přestupků a dosavadních správních deliktů. Takto vymezeného cíle nebylo možno dosáhnout jinými legislativními prostředky než napadenou úpravou. Jde o úpravu, která vyhovuje kritériu přiměřenosti. Dle vlády požadavek právní jistoty pachatelů ohledně lhůty, v níž jim nejpozději může být pravomocně uložen trest, nepřevažuje nad zájmem na sjednocení právní úpravy přestupků a zavedení jednotných pravidel respektujících zásadu rovnosti.

15. Veřejná ochránkyně práv sdělila, že nevyužije svého práva vstoupit do řízení.

III. Upuštění od ústního jednání

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

IV. Procesní předpoklady řízení o zrušení zákona

17. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Obecný soud je oprávněn podat návrh tehdy, navrhuje-li zrušení zákona, resp. jeho jednotlivého ustanovení, jehož aplikace má být bezprostřední, případně je nezbytná, nepostačí jen hypotetické použití nebo jiné širší souvislosti [usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 (U 39/20 SbNU 353)]. Z účelu a smyslu konkrétní kontroly ústavnosti právních norem plyne,

že zákon (resp. jeho ustanovení), jehož má být při řešení věci použito, je pouze takový zákon, jenž překáží dosažení žádoucího, tj. ústavně konformního výsledku; nebyl-li by odstraněn, byl by výsledek probíhajícího řízení jiný [nález ze dne 6. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 3/06 (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.), bod 26 odůvodnění].

18. Ústavní soud shledal, že městskému soudu svědčí aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky. Napadené zákonné ustanovení má totiž být užito v řízení před městským soudem. Jak si Ústavní soud ověřil, v žalobě, o níž bude městský soud rozhodovat, žalobce namítal, že došlo k zániku jeho odpovědnosti za přestupek ještě předtím, než za něj byl pravomocně potrestán. Městský soud tak bude v řízení posuzovat otázku zániku odpovědnosti za přestupek, k jejímuž zodpovězení je nezbytné použít i přechodné ustanovení v napadeném § 112 odst. 2 větě první zákona o odpovědnosti za přestupky.

19. Vhodné je poznamenat, že napadené zákonné ustanovení z jazykového hlediska pojednává o třech lhůtách, resp. ustanoveních dosavadních předpisů o těchto lhůtách: 1. lhůtě pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, 2. lhůtě pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a 3. lhůtě pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt. Obsahoval-li by § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky přechodné ustanovení ke třem svojí povahou různým lhůtám, bylo by nezbytné prověřit, zda městský soud má ve svém řízení užít každou z nich. Jedině tak by totiž byl aktivně procesně legitimován ke zrušení celé věty první v § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky. Ústavní soud však shledal, že takové prověřování není namístě, jelikož § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky nepojednává o třech svojí povahou různých lhůtách, nýbrž o lhůtě jediné, byť ve trojím označení.

20. Smyslem zákona o odpovědnosti za přestupky je zajistit jednotnou a komplexní právní úpravu základů správněprávní odpovědnosti fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob doplňující jejich trestní odpovědnost spolu s právní úpravou specifického řízení k uplatnění správněprávní odpovědnosti (viz stranu 73 důvodové zprávy k zákonu o odpovědnosti za přestupky ve sněmovním tisku č. 555/0; dostupné z https://www.psp.cz). Do přijetí zákona o odpovědnosti za přestupky se úprava správního trestání vyznačovala roztříštěností a nejednotností (i z hlediska právní terminologie). O tom svědčí i okolnost, že právní institut spočívající v zániku odpovědnosti za přestupky či jiné správní delikty uplynutím zákonem vymezeného časového úseku byl v jednotlivých zákonech označován rozdílně, byť jeho podstata i důsledky byly stejné. V právním řádu se tak bylo možno setkat se lhůtou pro projednání přestupku [např. § 57 odst. 4 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2017], se lhůtou pro uložení pokuty [např. § 8 odst. 3 zákona č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobků a o změně některých zákonů (zákon o obecné bezpečnosti výrobků), ve znění účinném do 30. 6. 2017] či lhůtou pro zánik odpovědnosti za přestupek [např. § 30 odst. 7 zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráži, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), ve znění účinném do 30. 6. 2017]. O tom, že podstata těchto jinak označených lhůt byla vždy stejná, svědčí např. kombinace těchto pojmů v § 20 zákona o přestupcích, kde se pod nadpisem „zánik odpovědnosti za přestupek“ stanovilo, že přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok; případně v § 192 odst. 4 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění účinném do 30. 6. 2017, kde s uplynutím shodně vymezených lhůt byl spojen důsledek zániku odpovědnosti právnické osoby za správní delikt a nemožnost projednat přestupek fyzické osoby.

21. Důvod, pro který jsou v jazykovém vyjádření v § 112 odst. 2 větě první zákona o odpovědnosti za přestupky zmíněny tři lhůty (bod 19), tak Ústavní soud spatřuje v tom, že zákon reagoval na pojmovou nejednotnost dosavadní právní úpravy správního trestání. Jde však vždy o jeden právní institut, byť odlišně označovaný, spočívající v zániku odpovědnosti za

přestupky či jiné správní delikty uplynutím zákonem vymezeného časového úseku. Z tohoto důvodu není z hlediska aktivní procesní legitimace městského soudu k podání návrhu na zrušení § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky rozhodné, jaká z vícerých variant označení téhož vyvstala v řízení před městským soudem, z něhož vzešel návrh na zrušení zákona.

V. Ústavní konformita legislativního procesu

22. Ústavní soud se zabýval průběhem legislativního procesu a shledal, že údaje uvedené ve vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu (bod 9 a násl.) odpovídají skutečnosti, přičemž toto zjištění postačuje k závěru, že zákon, jehož součástí je napadené ustanovení, byl přijat ústavně předepsaným způsobem.

VI. Věcné posouzení návrhu

23. Dle čl. 40 odst. 6 Listiny se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.

24. Již v minulosti Ústavní soud dovodil, že čl. 40 odst. 6 Listiny dopadá i na správní trestání, viz nálezy ze dne 13. 6. 2002 sp. zn. III. ÚS 611/01 (N 75/26 SbNU 253); ze dne 11. 7. 2007 sp. zn. II. ÚS 192/05 (N 110/46 SbNU 11). Shodně se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 10. 2004 č. j. 6 A 126/2002-27 (č. 461/2005 Sb. NSS; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z http://www.nssoud.cz).

25. Pro posouzení návrhu je nezbytné zabývat se výkladem pojmu „trestnost“ v čl. 40 odst. 6 větě první Listiny a posoudit, zda pod něj spadá i institut zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím promlčecí doby v úpravě správního trestání.

26. K výkladu pojmu „trestnost“ v čl. 40 odst. 6 větě první Listiny se Ústavní soud vyjádřil ve výše zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93, jímž zamítl návrh na zrušení zákona o protiprávnosti komunistického režimu, který v § 5 stanovil, že do promlčecí lhůty trestných činů se nezapočítává doba od 25. 2. 1948 do 29. 12. 1989, pokud z politických důvodů neslučitelných se základními zásadami právního řádu demokratického státu nedošlo k pravomocnému odsouzení nebo zproštění obžaloby.

27. V daném nálezu bylo uvedeno: „Trestností činu se podle české trestněprávní nauky rozumí možnost být pro trestný čin stíhán, uznán vinným a potrestán. Základem trestní odpovědnosti je trestný čin, který je definován přesným popisem jeho znaků a též tzv. materiálním znakem, totiž nebezpečností činu pro společnost. Jde o vyjádření principu: ‚*nullum crimen sine lege*‘, resp. ‚*sine culpa*‘ … Článek 40 odst. 6 Listiny tím zřetelně nepřipouští retroaktivitu zákona, pokud jde o vymezení trestnosti a výše trestu. Listina základních práv a svobod není normou trestního práva, ale vyjímá z různých právních oblastí určité zásady, které pokládá za základní, a proto hodné zvýšené právní ochrany. V čl. 40 odst. 6 nemá proto na mysli nic více, než co říká, totiž, že vymezení jednotlivých trestných činů a jejich trestnosti, jež se podle trestního zákona provádí určením charakteristických znaků a stupně společenské nebezpečnosti jednotlivých činů, nemůže být ‚ex post‘ po spáchání činu následně měněno v neprospěch pachatele. Stejný požadavek vznáší i pro vymezení a stanovení výše trestu. Pouze v tomto smyslu a tomto rozsahu formuluje věta druhá odst. 6 Listiny zákaz retroaktivity zákona (srov. text: pozdějšího zákona se použije …). Otázka procesních předpokladů trestní stíhatelnosti vůbec, a tím spíše otázka promlčení, nepatří v České republice ani v jiných demokratických státech do oblasti těch základních práv a svobod principiální povahy, jež jsou podle čl. 3 Ústavy součástí ústavního řádu, resp. ústavního pořádku České republiky, a tím nahrazují v jiných ústavách obvyklou kapitolu ústavy o základních právech a svobodách. Argument, že je promlčení institutem hmotného práva trestního, není pro posouzení věci podstatný nejen proto, že je trvalým předmětem sporu trestněprávní dogmatiky a v některých

jiných demokratických státech je chápán převážně jako procesněprávní institut, ale především proto, že Ústava ani Listina základních (a ne jiných) práv a svobod neřeší detailní otázky trestního práva, nýbrž stanoví nesporné a základní konstitutivní principy státu a práva vůbec. Listina základních práv a svobod v čl. 40 odst. 6 se zabývá tím, které trestné činy lze principiálně stíhat (totiž ty, jež byly vymezeny zákonem v době, kdy byl čin spáchán), a neupravuje otázku, jak dlouho lze tyto činy stíhat. V důsledku toho předpisy o promlčení a promlčecích lhůtách, zejména ustanovení, po jakou dobu může být čin, který je prohlášen za trestný, stíhán, nelze chápat jako předmět úpravy čl. 40 odst. 6 Listiny." Tento názor následovalo plénum Ústavního soudu i v usnesení ze dne 10. 1. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 34/05, které se týkalo věci, v níž byl aplikován § 5 zákona o protiprávnosti komunistického režimu.

28. Ústavní soud konstatuje, že institut promlčení trestní odpovědnosti [nyní upraven v § 34 a 35 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní zákoník"); dříve jako promlčení trestního stíhání upraven v § 67 a 67a zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní zákon")] je z hlediska čl. 40 odst. 6 věty první Listiny třeba posuzovat stejně jako institut zániku odpovědnosti za přestupek (dříve přestupek a jiný správní delikt) uplynutím promlčecí lhůty (§ 20 zákona o přestupcích) či promlčecí doby (§ 29 až 32 zákona o odpovědnosti za přestupky). Jde totiž svou povahou o obdobné instituty, jeden z oblasti soudního trestání, druhý z oblasti správního trestání, mezi nimiž není důvodu pro účely čl. 40 odst. 6 věty první Listiny činit rozdílu.

29. Z uvedeného důvodu je třeba na výše citované závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 reagovat i při posuzování návrhu na zrušení § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky. Podstata argumentace, kterou Ústavní soud v tomto nálezu odůvodnil zamítavý výrok, spočívala v tom, že v období vymezeném v zákoně o protiprávnosti komunistického režimu neexistovala vážná vůle státních orgánů trestně stíhat některé trestné činy, jichž se dopustily osoby spřízněné s tehdy vládnoucím režimem. Na § 5 zákona o protiprávnosti komunistického režimu je tak třeba nazírat optikou přechodu od předlistopadového režimu k demokratickému a právnímu státu, jehož základním rysem byla snaha o vypořádání se s negativními důsledky předlistopadového režimu ve všech sférách společenského života (hodnotové – majetkové, politické, právní atd.). Právě v tomto vysoce společensky citlivém a specifickém kontextu je třeba nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93 vnímat, neboť § 5 zákona o protiprávnosti komunistického režimu byl jeho ryzím výrazem, nekladoucím si ambice upravovat obecně podmínky trestní odpovědnosti či konkrétně problematiku promlčení, ale dát průchod spravedlnosti i vůči těm, na něž v předlistopadovém režimu nedosáhla.

30. Nosný právní závěr nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93, že tedy promlčecí doba ve vztahu k trestným činům uvedeným v § 5 zákona o protiprávnosti komunistického režimu nepočala běžet, jestliže tehdejší stát neměl z ideologických důvodů vážně míněnou vůli je stíhat, byl tak jednorázový a vyčerpal se právě ve vztahu k těmto trestným činům.

31. Ústavní soud proto neshledal, že by bylo nutno překonávat výše citovaný názor (bod 27), že čl. 40 odst. 6 věta první Listiny nedopadá na institut promlčení trestní odpovědnosti (nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93) a potažmo institut zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím zákonem vymezeného časového úseku, neboť tento názor se vztahoval toliko k velmi specifické otázce související s polistopadovým vypořádáním se s minulostí, Ústavní soud jej i dnes považuje za platný, avšak nemající žádné obecné dopady do budoucna.

VI. A. Obecný zákaz retrospektivy v neprospěch a čl. 40 odst. 6 Listiny

32. Smyslem čl. 40 odst. 6 Listiny je úprava časových aspektů právní úpravy trestání. Účelem věty první daného ustanovení (dle níž se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán) je chránit obviněného před tím, aby na něj dopadalo zpřísnění právní úpravy trestnosti a ukládání trestu, k němuž došlo až v době po

spáchání činu. Věta první tak chrání obviněného proti tomu, aby byl potrestán za čin, který v době jeho spáchání nebyl vůbec trestný. Tím se však normativní dosah věty první čl. 40 odst. 6 Listiny nevyčerpává, neboť rovněž chrání obviněného před tím, aby na něj byla použita pozdější přísnější úprava, která až po spáchání činu nově zpřísnila vymezení trestnosti činu, který byl i v době jeho spáchání trestný. Věta druhá čl. 40 odst. 6 Listiny (dle níž se pozdějšího zákona použije, jestliže je to pro pachatele příznivější) obviněnému naopak zaručuje, že bude těžit i z budoucího zmírnění úpravy trestnosti činu.

33. V konečném důsledku tak čl. 40 odst. 6 Listiny obviněnému zaručuje, že při posuzování trestnosti činu na něj nikdy nebude použita přísnější právní úprava, než která tu byla v době jeho spáchání. Ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny tak zakotvuje zákaz retroaktivity v neprospěch obviněného při posuzování trestnosti činu a ukládání trestu, čímž se zajišťuje v těchto oblastech právní jistota (věta první), a dále obsahuje příkaz retroaktivního působení pozdějšího zákona, je-li to pro pachatele příznivější (věta druhá).

34. Vedle speciálního zákazu retroaktivity v čl. 40 odst. 6 větě první Listiny, který platí pro oblast soudního a správního trestání, je v předpisech ústavního pořádku stanoven i obecný zákaz retroaktivity zákona v neprospěch, který vyplývá z čl. 1 odst. 1 Ústavy, dle něhož je Česká republika právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana [nález ze dne 8. 6. 1995 sp. zn. IV. ÚS 215/94 (N 30/3 SbNU 227); nález ze dne 12. 11. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 22/13 (N 185/71 SbNU 221; 22/2014 Sb.), bod 23]. Vzhledem k citelným dopadům, které ve sféře jednotlivce vyvolává soudní a potažmo i správní trestání, je v čl. 40 odst. 6 Listiny výslovně (a jako *lex specialis* pro soudní a správní trestání) upraven zákaz retroaktivity v neprospěch, a naopak příkaz retroaktivního působení pozdějšího zákona, je-li to pro pachatele příznivější.

35. Ve vztahu k obecnému zákazu retroaktivity zákona v neprospěch, který lze dovodit z čl. 1 odst. 1 Ústavy, se v souvislosti s pojmem retroaktivita zmiňuje tzv. pravá retroaktivita a tzv. nepravá retroaktivita (přesněji „retrospektiva“).

36. Pravá retroaktivita zahrnuje dvě situace: 1. stav, kdy nová úprava dává vznik novým právním vztahům před její účinnosti za podmínek, které dodatečně stanovila, a 2. situaci, kdy nová právní úprava mění právní vztahy vzniklé podle staré úpravy ještě před účinností nového předpisu [srov. TICHÝ, L. K časové působnosti novely občanského zákoníku, Právník, č. 12, 1984, s. 1104 a násl., citovaný v nálezu ze dne 4. 2. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.)]. Pravá retroaktivita nastává, je-li podle pozdější normy posouzeno lidské chování, resp. právní skutečnosti či právní vztahy atd., které se uskutečnily dříve, než tato právní norma nabyla účinnosti (KNAPP, V. Teorie práva. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 208).

37. Podstatou tzv. nepravé retroaktivity (tj. retrospektivy) je, že platnost právních skutečností, vznik právních vztahů a jejich následky, k nimž došlo před účinností nového zákona, se posoudí podle práva dřívějšího, ale trvá-li dříve vzniklý právní vztah i nadále, posoudí se ode dne účinnosti zákona nového podle zákona nového a podle tohoto zákona se posoudí i právní následky dotyčného právního vztahu vzniklé po účinnosti nového zákona (viz KNAPP, V. Teorie práva. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 208; obdobně též BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. Teorie práva. Praha: ASPI, 2003, s. 86). V případě tzv. nepravé retroaktivity (retrospektivy) ve skutečnosti o zpětnou účinnost zákona ani nejde (KNAPP, V. Teorie práva. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 208; GERLOCH, A. Teorie práva. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 97–99), neboť při ní dochází k úpravě právních vztahů až pro dobu přítomnou či budoucí; o zpětné působení práva by šlo, založil-li by předpis právní účinky pro minulost (HANUŠ, L. Důvěra v právo z pohledu nepřípustnosti retroaktivní interpretace právních předpisů. In: Právní rozhledy č. 14/2005, s. 519–523).

38. Obecný zákaz retroaktivity v neprospěch se vztahuje pouze na tzv. pravou retroaktivitu, nikoli retroaktivitu nepravou (retrospektivu) [nález ze dne 15. 5. 2012 sp. zn.

Pl. ÚS 17/11 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.), bod 51]. Od zákazu pravé retroaktivity v neprospěch se lze odchýlit pouze výjimečně, a to výslovným ustanovením zákona a jen tehdy, kdy právní povinnost stanovená pro minulost byla dříve pociťována alespoň jako povinnost mravní [nález ze dne 12. 3. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 33/01 (N 28/25 SbNU 215; 145/2002 Sb.)]. U tzv. nepravé retroaktivity (retrospektivy) je naopak výjimkou její zapovězení na ústavní úrovni. Tzv. nepravá retroaktivita (retrospektiva) není možná, vylučuje-li to princip důvěry v právo. O takovouto situaci jde v případě, že význam zákonodárných přání pro veřejnost nepřevyšuje zájem jednotlivce na další existenci dosavadního práva [zmíněný nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 53; nález ze dne 15. 9. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 18/14 (N 165/78 SbNU 469; 299/2015 Sb.), bod 34].

39. O tzv. nepravou retroaktivitu (retrospektivu) může jít obecně také u lhůt či dob, které započaly plynout za účinnosti dřívější úpravy a které do účinnosti nové úpravy ještě neuplynuly (srov. KNAPP, V. Teorie práva. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 208; či zmíněný nález sp. zn. Pl. ÚS 18/14, bod 40). V takovém případě se počátek, běh a délka lhůty či doby řídí do účinnosti nové úpravy starou úpravou. Po účinnosti nové úpravy se pak záležitosti dalšího běhu a délky těchto časových úseků řídí novou právní úpravou. Zákonodárce může obecně intertemporální střet nové a staré právní úpravy týkající se lhůt či dob pojmout dle principu tzv. nepravé retroaktivity (retrospektivy), u níž je, jak bylo výše uvedeno, výjimkou její zapovězení na ústavní úrovni. O tzv. pravou retroaktivitu by naopak v případě lhůt či dob šlo tehdy, měla-li by nová právní úprava za následek „obživnutí“ lhůty či doby, která uplynula ještě před nabytím účinnosti nové právní úpravy (zmíněný nález sp. zn. Pl. ÚS 18/14, bod 40 odůvodnění).

40. Nutno zdůraznit, že zatímco obecný zákaz retroaktivity až na výjimky připouští změnu úpravy ještě neskončených dob či lhůt v neprospěch adresátů, čl. 40 odst. 6 Listiny naopak zamezuje tomu, aby jde-li o trestnost činu, byla užita právní úprava účinná až po spáchání činu, která je pro obviněného méně příznivá, než která byla účinná v době jeho spáchání. Jsou-li součástí vymezení trestnosti činu lhůty či doby, uplatní se i na tyto lhůty či doby zákaz retroaktivity v neprospěch podle čl. 40 odst. 6 věty první Listiny, která vystupuje jako zvláštní úprava (*lex specialis*) vůči obecnému zákazu retroaktivity v neprospěch, jenž je obecnou úpravou (*lex generalis*).

41. Z hlediska čl. 40 odst. 6 věty první Listiny tak je rozhodné, zda pod pojem „trestnost činu“ zde užitý spadá i úprava promlčecích dob u zániku odpovědnosti za přestupek.

VI. B. K pojmu „trestnost“ v čl. 40 odst. 6 větě první Listiny

42. Pojem „trestnost“ užitý v čl. 40 odst. 6 větě první Listiny je autonomním pojmem užitým v předpisu ústavního pořádku. Jako u ostatních autonomních pojmů ústavního práva pro něj proto platí, že nemusí nutně odpovídat obsahu shodného pojmu užitého v běžných zákonech.

43. Jakkoli jde o autonomní pojem užitý v Listině, Ústavní soud nespatřuje důvod, proč se při jeho vymezení nepřidržet závěrů trestněprávní nauky a judikatury k výkladu shodného pojmu v trestním zákoníku (a před ním trestním zákoně), jde totiž o propracované závěry, které plně vyhovují i úpravě v čl. 40 odst. 6 Listiny. Tyto závěry lze pak v souladu s předchozí judikaturou Ústavního soudu (srov. výše bod 24) přiměřeně použít na pojem trestnosti ve správním právu trestním.

44. Trestností činu trestněprávní nauka a judikatura rozumí možnost, že pachatel určitého trestného činu bude uznán vinným a bude mu uložen trest či vyvozena trestní odpovědnost (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 9. 1990 sp. zn. 1 To 9/90; publikovaný jako R 11/1991 ve Sbírce rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu; výše zmíněný nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93; ŠÁMAL, P. a kol. Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 39; JELÍNEK, J. a kol. Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 4. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 72–73). Trestností se rozumějí všechny podmínky, na nichž

závisí výrok o vině a trestu (NOVOTNÝ, O., VANDUCHOVÁ, M., ŠÁMAL, P. a kol. Trestní právo hmotné. Obecná část. 6. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 95). Vazba mezi trestností a trestní odpovědností je dána jejich přístupem k trestnému činu a jeho pachateli. Zatímco trestní odpovědnost se vztahuje k pachateli činu a jsou s ní spojeny trestněprávní důsledky ve smyslu právních následků za spáchání činu, trestnost činu vyjadřuje formálněprávní aspekt trestného činu a ve své abstraktní podobě je důsledkem trestní odpovědnosti (ŠÁMAL P. a kol. Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 39–40).

45. Takto vymezený pojem „trestnosti“ odpovídá i účelu, který čl. 40 odst. 6 věta první Listiny sleduje, tj. chránit obviněného před tím, aby na něj byla použita právní úprava, která až dodatečně po spáchání činu nově zavádí či zpřísňuje trestnost takového činu.

46. Pro posouzení návrhu na zrušení § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky má význam zabývat se podrobněji zánikem trestnosti (trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek). Ustanovení čl. 40 odst. 6 věty první Listiny se vztahuje i na zánik trestnosti (trestní odpovědnosti), neboť pod pojem trestnosti (trestní odpovědnosti) spadají otázky jejího vzniku, trvání i zániku. Tomu odpovídá jazykové znění daného ustanovení, které zmiňuje trestnost bez jakékoli omezující podmínky (např. že by mělo jít jen o vznik trestnosti), ale rovněž i jeho smysl. Dojde-li totiž na základě nové právní úpravy ke zrušení některých institutů zániku trestní odpovědnosti (zániku odpovědnosti za přestupek) či zpřísnění podmínek pro jejich užití u těch institutů zániku odpovědnosti, které právní úprava účinná v době spáchání činu znala, dochází tím nově ke zpřísnění trestnosti.

47. Konstatování, že pojem trestnosti zahrnuje nejen skutkovou podstatu trestného činu a trest, ale i všechny ostatní podmínky vzniku a zániku trestní odpovědnosti, odpovídá závěrům domácí trestněprávní nauky již od dob rakousko-uherské monarchie: „Otázku, který zákon je příznivější, lze zodpověděti jen se zřetele na konkrétní čin trestný, nikoliv všeobecně. Přihlížeti pak dlužno nejen ku speciální skutkové podstatě a sazbě trestní, nýbrž i k ustanovením o způsobilosti ku zločinu, k důvodům trestnost vylučujícím a zrušujícím, k ustanovením o pokusu, účastenství, k okolnostem kvalifikačním, přitěžujícím, polehčujícím a pod.“ (PRUŠÁK, Josef. Rakouské právo trestní. Díl všeobecný. Praha: Všehrd, 1912, s. 32). Prakticky nikdy v domácí nauce nebylo sporu, že promlčení pod pojem trestnosti patří – srov.: „Jsou-li splněny náležitosti zločinu a zločince, je případ trestný, pachatel má býti trestán. Právní instituce zločinu a zločince jsou tedy podmínkami trestnosti. Ale máme v hmotném právu trestním i jiné momenty, jichž jsoucnost má též vliv na trestnost, ale vliv opačný: překáží tomu, aby byl zločin a zločinec trestný. Jde tu o případy, které možno zahrnovati do oblasti vlastních překážek trestnosti. Bývá to na př. okolnost, že od spáchání zločinu uplynula delší doba (promlčení), že pachatel se zasadil o odvrácení škody (účinná lítost), že k zabití člověka došlo při excesu obrany, že příbuzný pokolení sestupného při krvesmilstvu neměl 18 let, smrt zločince atd.“ (RÁLIŠ, Antonín. Hmotněprávní podmínky a překážky trestnosti. In: Pocta k sedmdesátým narozeninám univ. prof. dra Augusta Miřičky. Praha: Československá společnost pro právo trestní, 1933, s. 220), a že se na něj zásada retroaktivity v neprospěch vztahuje. K tomu viz výslovně: „Který zákon je mírnější, dlužno posuzovati nejen podle trestní sazby, nýbrž podle souboru právních následků, jež trestní zákon s činem spojuje, na př. dlužno přihlédnouti i k čestným následkům odsouzení, k okolnostem trestnost vylučujícím nebo mírnícím, podmínkám promlčení a pod.“ [KALLAB, Jaroslav. Trestní právo hmotné platné v zemi české a moravskoslezské (část obecná i zvláštní). Praha: Melantrich, 1935, s. 22].

48. Od těchto závěrů se trestněprávní nauka nikdy neodklonila: „Důvody zániku trestní odpovědnosti náležejí mezi negativní podmínky trestnosti … Mezi důvody zániku trestní odpovědnosti bývají uváděny udělení milosti a promlčení, v naší úpravě též zánik trestnosti pro zánik nebezpečnosti činu pro společnost, dále též smrt pachatele a účinná lítost. Jsou pochybnosti o systematickém zařadění institutu promlčení trestního stíhání, který má vedle

hmotněprávních důvodů i důvody procesní a bývá někdy chápán jako instituce procesní, zejména pokud k tomu vede zákonná úprava (srov. právo francouzské). To má pronikavé důsledky zejména z hlediska časové působnosti zákona. Věcně však procesní pojetí není správné, neboť důvody promlčení trestního stíhání jsou především hmotněprávní a zánik možnosti procesního postupu je tu odůvodněn zánikem trestní odpovědnosti samé.“ (SOLNAŘ, Vladimír. In: SOLNAŘ, Vladimír, FENYK, Jaroslav a CÍSAŘOVÁ, Dagmar. Systém českého trestního práva. Díl II. Základy trestní odpovědnosti. Praha: Novatrix, 2009, s. 445). To je vyjádřeno i tím, že při rekodifikaci trestního práva hmotného byl institut promlčení trestního stíhání přejmenován v trestním zákoníku na promlčení trestní odpovědnosti, aby tomuto pojetí lépe odpovídal.

49. Smyslem čl. 40 odst. 6 Listiny je přitom chránit obviněného proti důsledku spočívajícímu v tom, že bude při posuzování trestnosti svého činu čelit přísnější právní úpravě, než která tu byla v době spáchání činu (srov. bod 32). Ústavní soud tedy konstatuje, že i zánik trestnosti (trestní odpovědnosti) je součástí pojmu „trestnost“ podle čl. 40 odst. 6 věty první Listiny. Opačný výklad by v podstatě představoval restriktivní výklad ustanovení Listiny zakotvujícího základní právo, a to navíc v oblasti soudního či správního trestání, kde jsou zásahy veřejné moci vůči jednotlivci nejcitelnější.

50. Ústavní soud v této souvislosti rovněž předesílá, že čl. 40 odst. 6 Listiny má podstatně širší dopad než čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (k tomu srov. níže sub 62 a násl.), neboť operuje s pojmem „trestnost“, který, jak je výše uvedeno, zahrnuje všechny podmínky, jež je třeba splnit k tomu, aby mohl být pachatel uznán vinným trestným činem, tedy všechny podmínky jeho trestní odpovědnosti. Oproti tomu čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod brání pouze tomu, aby byl jednotlivec odsouzen za jednání či opomenutí, které nebylo trestným činem v době, kdy bylo spácháno. Podmínkou trestní odpovědnosti (tedy součásti trestnosti) přitom není jen existence skutkové podstaty trestného činu (včetně protiprávnosti), ale i podmínky trvání trestní odpovědnosti, tedy nenastoupení některé z okolností, které trestnost činu ruší. Pojem „trestnost“ je *terminus technicus*, který má v české nauce i praxi dlouhodobě ustálený význam. Smyslu a účelu čl. 40 odst. 6 Listiny by pak odporovalo, pokud by jeho výkladem tento pojem mohl být zužován oproti tomu, co se pod tímto pojmem rozumí v trestním právu.

51. S tím souvisí i to, že čl. 39 Listiny svěřuje vymezení pojmu trestného činu zákonu. Co je trestným činem tak nemůže stanovovat ani Listina. I kdyby tak měla platit dle Ústavního soudu neudržitelná teze o užším rozsahu pojmu „trestnost“ v čl. 40 odst. 6 Listiny oproti jeho pojetí v trestním právu, uznání pachatele vinným z trestného činu, který by byl v souladu s posouzením časové působnosti trestního zákona dle pravidel trestního zákoníku na zákonné úrovni s ohledem na celkovou trestnost, tedy včítaje v to i podmínky promlčení, již promlčen, toliko s odkazem na údajný užší rozsah pojmu „trestnost“ v čl. 40 odst. 6 Listiny, v jehož důsledku by k promlčení dle pozdější úpravy nedošlo, by sice paradoxně neporušovalo čl. 40 odst. 6 Listiny, čl. 39 Listiny však ano, protože by pachatel byl uznán vinným něčím, co zákon za trestný čin v důsledku promlčení nepovažuje.

52. U jednotlivých institutů zániku trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek lze z hlediska podústavního práva identifikovat jejich smysl, který se mezi jednotlivými instituty liší. Např. smyslem institutu účinné lítosti (ať již obecné dle § 33 trestního zákoníku, či zvláštní dle § 197, 242, 248a, 312b a 362 trestního zákoníku) je motivovat pachatele slibem beztrestnosti k tomu, aby škodlivému následku trestného činu předešel. Tím dal zákonodárce najevo, že zachování chráněného statku je důležitější než zájem společnosti na potrestání pachatele (NOVOTNÝ, O., VANDUCHOVÁ, M., ŠÁMAL, P. a kol. Trestní právo hmotné. Obecná část. 6. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 347). Smyslem dřívější úpravy zániku trestnosti činu z důvodu zániku nebezpečnosti činu pro společnost (§ 65 trestního zákona) byla možnost dodatečně po spáchání činu zohlednit, že vymizela materiální stránka trestného činu

v podobě nebezpečnosti pro společnost. Smyslem promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek je zohlednění toho, že plynutím času slábne, až zcela zanikne potřeba trestní reakce státu na čin, podpůrně pak procesních potíží s dokazováním k událostem hluboko v minulosti.

53. Z hlediska čl. 40 odst. 6 Listiny není podstatné, za jakým konkrétním účelem v rovině podústavního práva se stal určitý institut upravující zánik trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek součástí právní úpravy. Jediné, co je zde určující, je hodnocení, zda daný institut představuje součást vymezení trestnosti činu. Při zakotvení a změnách v předpisech upravujících soudní trestání a správní trestání může zákonodárce sledovat různorodé trestněpolitické cíle. Z pohledu čl. 40 odst. 6 Listiny je podstatné jen to, zda se určitý trestněpolitický cíl v průběhu legislativního procesu přetavil do ustanovení, které tvoří součást vymezení trestnosti. Ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny pak chrání proti užití úpravy, která až dodatečně po spáchání činu nově zavádí či zpřísňuje trestnost takového činu, resp. přikazuje užití pozdější úpravy trestnosti – ovšem jen takové, která je pro obviněného výhodnější.

54. Jak úprava promlčení trestní odpovědnosti, tak promlčení odpovědnosti za přestupek je přitom součástí vymezení trestnosti podle čl. 40 odst. 6 Listiny. Jednak jde o instituty upravující zánik trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek, což je vedle úpravy jejich vzniku a trvání součástí vymezení trestnosti. Jednak lze poukázat na důvody, pro které trestněprávní doktrína řadí promlčení trestní odpovědnosti mezi instituty hmotněprávní, byť má procesněprávní důsledky, které jsou však až druhotné. Vychází tak z toho, že promlčením zaniká trestnost, a tudíž jde o součást úpravy, která vymezuje trestnost (jde o negativní podmínku trestnosti). Hmotněprávní aspekty jsou spatřovány v tom, že uplynutím času slábne, až docela zanikne potřeba trestněprávní reakce na čin jak z hlediska generální prevence (negativní reakce společenského vědomí postupem času slábne a na čin se zapomíná), tak z hlediska individuálního (u trestných činů platí domněnka, že pachatel, který nespáchal další trestný čin stejně nebo přísněji trestný po zákonem určenou dobu, se polepšil). Opožděné potrestání pachatele ztrácí význam. K tomu srov. JELÍNEK, J. a kol. Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 4. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 359; NOVOTNÝ, O., VANDUCHOVÁ, M., ŠÁMAL, P. a kol. Trestní právo hmotné. Obecná část. 6. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 350; ŠÁMAL, P. a kol. Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 379; SOLNAŘ, V., FENYK, J., CÍSAŘOVÁ, D. Základy trestní odpovědnosti: systém českého trestního práva. 1. vydání. Praha: Orac, 2003, s. 423; PELC, V. Aktuální otázky promlčení trestní odpovědnosti. Trestněprávní revue č. 1/2019, s. 1 a násl.; STRAKOŠ, J. Poznatky k přechodným ustanovením zákona č. 250/2016 Sb. hmotněprávní povahy a úvahy nad nimi (II.). Správní právo č. 6/2018, s. 365–366; GRYGAR, T. K ústavní (ne)slučitelnosti nepravé retroaktivity v otázce promlčení přestupků v novém přestupkovém zákoně. Právní rozhledy č. 19/2017, s. 665–666; ŽĎÁRSKÝ, Z. K účinkům zahájení trestního stíhání z hlediska promlčení a otázkám souvisejícím. Trestněprávní revue č. 9/2016, s. 195 a násl.; GŘIVNA, T., ŘÍHA, J. Vybrané problémy časové působnosti a přechodného ustanovení trestního zákoníku. Trestněprávní revue č. 3/2011, s. 65 a násl.; CIBULKA, K. Ještě jednou k otázce promlčení z hlediska časové působnosti trestních zákonů. Trestněprávní revue č. 1/2011, s. 18 a násl.; POLMOVÁ, O. Otázka promlčení trestní odpovědnosti a přerušení promlčecí doby v návaznosti na změnu právní úpravy v důsledku nabytí účinnosti nového trestního zákoníku. Trestněprávní revue č. 8/2010, s. 251 a násl.; PÚRY, F., ŠÁMAL, P. Ještě k problematice promlčení trestnosti činů ve vztahu k zákazu retroaktivity nepříznivějšího zákona v neprospěch pachatele. Právní rozhledy č. 11/1996, s. 504 a násl.

55. Z obdobných důvodů je možno i promlčení odpovědnosti za přestupek označit za součást vymezení trestnosti. Dodat lze, že součástí úpravy promlčení odpovědnosti za přestupek není, jak je tomu u promlčení trestní odpovědnosti, podmínka, že se promlčecí doba přerušuje,

spáchal-li pachatel v promlčecí době nový trestný čin, za který je stanoven trest stejný nebo přísnější. Jde o dílčí odlišnost, která však nemá vliv na hmotněprávní podstatu tohoto institutu, tj. toho, že postupem času slábne, až docela zanikne potřeba trestní reakce na čin. Povšimnout si ostatně lze, že právní regulace promlčení odpovědnosti za přestupek je systematicky zařazena do části druhé zákona o odpovědnosti za přestupky, která obsahuje hmotněprávní úpravu, a nikoli do třetí části tohoto zákona, kde je upraveno řízení o přestupcích.

56. Zatímco v době vydání nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 snad bylo možno označit otázku, zda promlčení trestní odpovědnosti je institutem hmotněprávním či procesněprávním, za předmět sporu trestněprávní nauky (srov. citaci v bodě 27), v současné době lze tuto otázku již považovat za vyřešenou. V české právní nauce se v široké míře prosadil názor, že jde o institut hmotněprávní, byť má procesněprávní důsledky. Ostatně nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93 byl z tohoto pohledu v odborné literatuře podroben rozsáhlé kritice [PÚRY, F., ŠÁMAL, P. Ještě k problematice promlčení trestnosti činů ve vztahu k zákazu retroaktivity nepříznivějšího zákona v neprospěch pachatele. Právní rozhledy č. 11/1996, s. 504 a násl.; GRYGAR, T. K ústavní (ne)slučitelnosti nepravé retroaktivity v otázce promlčení přestupků v novém přestupkovém zákoně. Právní rozhledy č. 19/2017, s. 665–666; PELC, V. Aktuální otázky promlčení trestní odpovědnosti. Trestněprávní revue č. 1/2019, s. 1 a násl.].

57. I Nejvyšší správní soud a Nejvyšší soud ve své judikatuře promlčení odpovědnosti za přestupek či promlčení trestní odpovědnosti řadí pod úpravu trestnosti. Nejvyšší správní soud [v usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012 č. j. 7 Afs 14/2011-115 (č. 2748/2013 Sb. NSS), bodu 29] vyhodnotil, že je nutné „vycházet z právní úpravy prekluzivních lhůt platné v době, kdy byl delikt spáchán. Je tomu tak proto, že prekluzivní lhůty pro uložení správní sankce jsou judikaturou považovány za lhůty hmotněprávní (např. rozsudek Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 69/96-34, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 7/2011-619). V důsledku změny lhůt pro uložení sankce by tak došlo k zásahu do hmotných práv stěžovatele. Proto má ustanovení právě citované hmotněprávní účinky a proto také se i na právní úpravu lhůt vztahuje čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, tedy zásada zákazu retroaktivity trestního práva v širším smyslu. Proto také platí, že může být užita úprava pozdější jen tehdy, pokud je pro pachatele příznivější“. Nejvyšší soud (v usnesení ze dne 29. 9. 2010 sp. zn. 8 Tdo 1105/2010) uvedl: „Trestní odpovědnost pachatele a v návaznosti na to i pojem trestnosti činu takového pachatele je nutno v souladu s dosavadní teorií i praxí vymezit jako souhrn všech podmínek, na nichž závisí výrok o vině a trestu, včetně podmínek promlčení. Z výše uvedených důvodů je tedy nezbytné v každém konkrétním případě v rámci posuzování trestnosti činu ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (nadále Listiny) a § 16 odst. 1 tr. zákona č. 140/1961 Sb. a shodně i § 2 odst. 1 tr. zákoníku č. 40/2009 Sb. též zjišťovat, zda nedošlo k zániku této trestnosti, a to mimo jiné i z důvodu promlčení činu, jelikož promlčení je jedním z důvodů zániku trestní odpovědnosti činu a spolu s ostatními důvody je i promlčení považováno za hmotněprávní negativní podmínku trestní odpovědnosti. Promlčením podle naší úpravy zaniká trestní odpovědnost a trestnost, a proto je promlčení v českém trestním právu institutem hmotněprávním, a nikoli jen pouhou procesní překážkou nestíhatelnosti. O tom ostatně v trestněprávní teorii i praxi nevznikaly žádné pochybnosti.“ Pro úplnost je však vhodné poznamenat, že jak Nejvyšší správní soud, tak Nejvyšší soud v některých svých rozhodnutích přebraly opačnou argumentaci k čl. 40 odst. 6 Listiny pramenící ze zmíněného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2017 č. j. 3 As 266/2016-28, bod 21, a ze dne 17. 10. 2018 č. j. 7 As 290/2018 31, bod 38; usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. 4. 2005 sp. zn. 15 Tdo 163/2005).

58. Vláda ve svém vyjádření poukázala na to, že pachatel v době spáchání svého činu nemůže spoléhat na to, že v budoucnu dojde k promlčení jeho odpovědnosti za přestupek, neboť právní úprava počítá s instituty jako přerušení a stavění běhu promlčecí doby. Jinými slovy, zda dojde k promlčení, po spáchání činu nezáleží na jednání obviněného, ale především na činnosti

(či spíše nečinnosti) orgánů příslušných k projednání přestupku, což nelze v době spáchání činu odhadnout. Z tohoto důvodu se vláda domnívá, že napadené zákonné ustanovení, které může v některých případech znamenat prodloužení promlčecí doby, není v rozporu s právní jistotou. Ústavní soud konstatuje, že čl. 40 odst. 6 věta první Listiny chrání právní jistotu obviněného z trestného činu či přestupku. Činí tak ovšem na té úrovni, že zakazuje při posuzování činu užít úpravu trestnosti, která nabyla účinnosti až po spáchání činu. Obviněný z trestného činu či přestupku má tak právní jistotu v tom, že žádný z aspektů trestnosti činu nemůže být posouzen podle budoucí přísnější právní úpravy, a je tak chráněn proti případnému budoucímu zpřísnění trestnosti. V tom spočívá ochrana právní jistoty obviněného.

59. Oproti tomu, na co vláda poukázala ve svém vyjádření, čl. 40 odst. 6 Listiny pro obviněného přináší daleko silnější ochranu právní jistoty. Ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny totiž nedává podklad pro to, aby mohlo být posuzováno, zda se snad mohl obviněný rozumně domnívat, že u jeho činu v budoucnu budou naplněny podmínky některého z institutů zániku trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek. Ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny nelimituje svůj dosah jen na ty instituty zániku trestní odpovědnosti, u nichž by se snad mohl obviněný spoléhat na to, že dokáže svým jednáním způsobit jejich nastoupení, nebo u nichž by se ve svém případě mohl spolehnout na to, že se pro jeho čin v budoucnu uplatní bez ohledu na další nejisté okolnosti. Ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny se uplatní na celou úpravu trestnosti činu bez výjimky. V čl. 40 odst. 6 Listiny totiž není vyloučena žádná část úpravy trestnosti, na kterou by nedopadalo dané ustanovení zakotvující základní lidské právo. Opačný přístup by, jak bylo výše poznamenáno, značil restriktivní výklad ustanovení o základním právu.

60. Je nutno si uvědomit, že i novou úpravou promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek může dojít ke zpřísnění trestnosti, a to např. tím, že se promlčecí doby prodlouží či se do zákona vloží nové okolnosti, s nimiž je spojeno přerušení běhu těchto dob způsobující jejich nový běh od počátku. Taková úprava pak značí zpřísnění trestnosti. V základu institutu promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek je myšlenka, že uplynutím času slábne, až docela zanikne potřeba trestněprávní reakce na čin jak z hlediska generální prevence, tak z hlediska individuální (bod 54). Nová právní úprava, která může způsobit, že k promlčení dojde až po delším čase v porovnání s úpravou předchozí, v sobě nutně nese náhled, že zákonodárce nově pojímá spáchaný čin závažněji, stanovil-li úpravu, která umožní zánik trestnosti uplynutím delšího časového úseku v porovnání s předchozí úpravou. Ústavní předpisy obecně nekladou překážku zpřísnění trestnosti, jde-li stále o úpravu trestu přiměřenou spáchanému činu. Může se tak dít jen pro činy spáchané po účinnosti úpravy, jež přinesla zpřísnění trestnosti, nikoli pro činy spáchané před její účinností. Ustanovení čl. 40 odst. 6 věty první Listiny dopadá na každou úpravu, která nese prostřednictvím úpravy promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek zpřísnění trestnosti.

61. Lze shrnout, že § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky přikazuje užít úpravu promlčení odpovědnosti za přestupky dle zákona o odpovědnosti za přestupky i na činy spáchané před účinností tohoto zákona. Úprava promlčení odpovědnosti za přestupek tvoří součást vymezení trestnosti ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny, s nímž je napadená zákonná úprava v rozporu, jelikož směřuje k ústavně reprobovanému výsledku v podobě užití pozdější úpravy trestnosti, která je v neprospěch obviněného. Z tohoto důvodu je § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky v rozporu s čl. 40 odst. 6 větou první Listiny. Ústavní soud souhlasí s městským soudem v tom, že není možný ústavně konformní výklad § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky.

VI. C. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

62. Dle čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) nesmí být nikdo odsouzen za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo

spácháno, nebylo podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva trestným činem. Rovněž nesmí být uložen trest přísnější, než jaký bylo možno uložit v době spáchání trestného činu.

63. K belgické úpravě, která v rámci procesního práva prodloužila dobu, po kterou mohla za trestný čin být podána obžaloba, Evropský soud pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) shledal, že čl. 7 Úmluvy nebrání prodloužení promlčecích lhůt prostřednictvím okamžité aplikace zákona týkajícího se řízení, nebyly-li dané skutky nikdy promlčeny (rozsudek ESLP ve věci *Coëme a další proti Belgii* ze dne 22. 6. 2000 č. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 a 33210/96, § 149; rozhodnutí ve věci *Delanghe proti Belgii* ze dne 18. 9. 2001 č. 49716/99, § 11; rozhodnutí ve věci *Landegem proti Belgii* ze dne 22. 11. 2001 č. 34348/97, § 2; rozhodnutí ESLP jsou dostupná z https://hudoc.echr.coe.int).

64. Dopadem čl. 7 Úmluvy na ustanovení upravující promlčení trestní odpovědnosti se ESLP zabýval i vůči italské právní úpravě. V italském právním řádu spadá promlčení trestní odpovědnosti do práva hmotného (srov. vyjádření italského ústavního soudu rekapitulované v bodě 14 rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 5. 12. 2017 ve věci C-42/17 *M. A. S. a M. B.*; rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie jsou dostupná z https://curia.europa.eu). ESLP přesto ani ve vztahu k italské právní úpravě promlčení trestní odpovědnosti neshledal důvod odchýlit se od svých závěrů v rozsudku ve věci *Coëme* a konstatoval, že ustanovení o promlčení trestní odpovědnosti nestanovují, co je trestným činem, ani tresty za ně, a je možno na ně nahlížet jako na podmínku projednání trestního případu (viz rozhodnutí ESLP ze dne 12. 2. 2013 ve věci *Previti proti Itálii* č. 1845/08, § 79 a 80). Nutno poznamenat, že ESLP ve zmíněném rozsudku ve věci *Previti proti Itálii* ani nezmiňoval, že promlčení trestní odpovědnosti je dle italské úpravy hmotněprávním institutem.

65. Ustanovení čl. 7 Úmluvy tak nebrání použití pozdější, pro obviněného méně příznivé úpravy promlčení trestní odpovědnosti či promlčení odpovědnosti za přestupek. Lze tedy konstatovat, že co se týče úpravy promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek, čl. 7 Úmluvy poskytuje nižší standard ochrany než čl. 40 odst. 6 Listiny. Prosadí se tak vyšší standard ochrany poskytovaný Listinou, jak vyplývá i z čl. 53 Úmluvy. Současně platí, že autonomní klasifikace Evropského soudu pro lidská práva, který pojímá promlčení v trestním právu jako procesní institut, není určující pro české vnitrostátní právo (včetně Listiny). Ústavní soud je i při vázanosti Úmluvou povinen dávat přednost úpravě základních práv a svobod v jejich tuzemském pojetí, poskytují-li vyšší standard ochrany [nález ze dne 23. 7. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 13/12 (N 126/70 SbNU 147; 259/2013 Sb.), bod 26]. Zmíněná autonomní klasifikace pro účely čl. 7 Úmluvy je opodstatněna tím, že jednotlivé signatářské státy vázané Úmluvou nejsou jednotné v tom, zda promlčení trestní odpovědnosti řadí pod hmotné či procesní právo.

66. S ohledem na judikaturu ESLP tedy nelze konstatovat, že by ustanovení § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky bylo v rozporu s čl. 7 Úmluvy, což ovšem nemění nic na rozpornosti tohoto zákonného ustanovení s čl. 40 odst. 6 větou první Listiny.

VII. Závěr

67. Z výše vyložených důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky je v rozporu s čl. 40 odst. 6 větou první Listiny, a proto dle § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., vyhověl návrhu na zrušení daného ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky, a to vyhlášením tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

68. Před zásahem Ústavního soudu obsahoval § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky dvě věty: „Ustanovení dosavadních zákonů o lhůtách pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůtách pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí. Odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt však nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání

zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“ V druhé větě daného ustanovení se odkazuje na lhůty podle první věty, jimiž se rozumí lhůty pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůty pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt.

69. Druhá věta § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky nebyla návrhem napadena a Ústavní soud nemůže jít v řízení o zrušení zákonů *ultra petitum* [viz např. usnesení ze dne 21. 7. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 16/94 (U 14/2 SbNU 227) či nález ze dne 13. 12. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 8/95 (N 83/4 SbNU 279; 29/1996 Sb.)]. K postupu *ultra petitum* se Ústavní soud neuchyluje ani v případech, kdy zrušením napadených ustanovení dojde k narušení systematiky zákona, resp. návaznosti zrušovaných ustanovení na ustanovení návrhem nenapadená [viz nález ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.)].

70. K vázanosti petitem Ústavní soud v nálezu ze dne 31. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 15/01 (N 164/24 SbNU 201; 424/2001 Sb.) poznamenal, že v situaci, kdy v důsledku zrušení určitého zákonného ustanovení derogačním nálezem Ústavního soudu ustanovení jiné, obsahově od předchozího odvislé, ztrácí rozumný smysl, tj. ztrácí opodstatněnost své normativní existence, je tímto dán důvod pro zrušení i tohoto zákonného ustanovení, a to aniž by se jednalo o postup *ultra petitum*. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/01 k takovému postupu bylo přikročeno v situaci, kdy na rušené normě (pravidlu chování) závisela jiná norma (jiné pravidlo chování), která by bez zrušeného pravidla neměla význam. O takový případ nejde u věty první a věty druhé v § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, jelikož každá z vět daného ustanovení obsahuje samostatné (nezávislé) pravidlo chování. Samotná legislativní technika, kdy v rámci jednoho ustanovení na Ústavním soudem rušenou část obsahující samostatné pravidlo chování (zde větu první) pouze při vymezení jednoho pojmu odkazuje jiná část obsahující jiné samostatné pravidlo chování (zde věta druhá), Ústavnímu soudu nedovoluje jít v řízení o zrušení zákonů nad rámec návrhu.

71. Po zásahu Ústavního soudu bude § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky znít následovně: „Odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt však nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“ Obratu „lhůta podle věty první“ je i po zásahu Ústavního soudu třeba rozumět v původním významu, který mu určil zákonodárce, tj. že jde o lhůty pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůty pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt. Patří se zdůraznit, že souladem § 112 odst. 2 věty druhé zákona o odpovědnosti za přestupky s předpisy ústavního pořádku (např. s čl. 40 odst. 6 větou druhou Listiny) se Ústavní soud nemohl v tomto řízení zabývat.

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudců Jana Filipa a Vojtěcha Šimíčka

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, podáváme odlišné stanovisko k výroku a odůvodnění nosných částí nálezu ze dne 4. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/19.

Vedou nás k tomu tyto důvody:

1. Nález – viděno prakticky – se dotýká otázky, jejíž význam vzhledem k uplynutí promlčecích dob (ať již původních, nebo „prodloužených“) se nemusí zdát zásadním. Nicméně z hlediska výkladu a přístupu k ústavnímu pořádku vůbec, zejména pak k čl. 1 odst. 1, čl. 83 a čl. 87 odst. 1 a 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 8 odst. 2, čl. 39 a čl. 40 odst. 1 a 6 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) v tomto nálezu jde o věc zásadní, zejména měly-li by se názory v něm uplatněné respektovat i nadále. Ve věci se totiž

nerozhodovalo jen o jednom již téměř obsoletním přechodném ustanovení, nýbrž o tom, zda budou zachována východiska judikatury Ústavního soudu položená v jeho prvním a klíčovém nálezu ze dne 21. 12. 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.) k ústavnosti zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu.

2. Základem přístupu Ústavního soudu k výkladu tzv. podústavního práva musí vždy být zásada, že se zákony a jiné právní předpisy vykládají z hlediska ústavního pořádku, a nikoli naopak, jako nyní učinila většina, kdy smysl ústavního soudnictví vlastně pominula.

3. To, s čím nemůžeme souhlasit, je vyjádřeno v několika rovinách. Jde jednak o přístup k nosným důvodům nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93, které jsou názorem většiny v části týkající se ústavního významu zakotvení promlčecí doby de facto překonány nejen ve vztahu k čl. 40 odst. 6 Listiny, nýbrž i ve vztahu k zásadě, že při svém rozhodování se má soudce Ústavního soudu řídit mj. ústavními zákony, nikoli závěry doktríny trestního práva pro výklad práva podústavního. Závěr většiny (body 26 až 31 nálezu) je alibistický v tom, že se vyhýbá zaujmout stanovisko k tomu, co nález říká (ač je citován), tedy, že: „… Ústava ani Listina základních (a ne jiných) práv a svobod neřeší detailní otázky trestního práva, nýbrž stanoví nesporné a základní konstitutivní principy státu a práva vůbec. Listina základních práv a svobod v čl. 40 odst. 6 se zabývá tím, které trestné činy lze principiálně stíhat (totiž ty, jež byly vymezeny zákonem v době, kdy byl čin spáchán), a neupravuje otázku, jak dlouho lze tyto činy stíhat. V důsledku toho předpisy o promlčení a promlčecích lhůtách, zejména ustanovení, po jakou dobu může být čin, který je prohlášen za trestný, stíhán, nelze chápat jako předmět úpravy čl. 40 odst. 6 Listiny.“ Většina však tento závěr ve skutečnosti překonává ve prospěch právě „detailních otázek trestního práva“. Ty však předmětem ústavní úpravy nadále nejsou a jsou vyhrazeny zákonodárci a jeho uvážení (v mezích ústavního pořádku) na poli trestní politiky státu a vývoje názorů společnosti v oblasti trestání.

4. Jinak řečeno, v Listině ani jinde v ústavním pořádku nenajdeme záruku základního práva na zakotvení nějaké promlčecí doby vůbec, natož konkrétní doby. Jinou věcí je situace, kdy je promlčecí doba již stanovena a otevřena. O to právě v § 112 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) jde. Závěr o nezměnitelnosti jednou stanovené promlčecí doby je „bez dalšího“ neudržitelný z hlediska postavení zákonodárce a jeho možnosti reagovat na měnící se společenské poměry, a stejně tak z hlediska obětí trestných činů nebo poškozených, jak ještě bude ukázáno. Totéž se týká ještě otevřených promlčecích dob, byť zde již jsou možnosti zákonodárce omezenější s ohledem na trestněprávní aspekty pojmu demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, principu proporcionality a zákazu libovůle.

5. Dále je to nedostatečné rozlišení (ne-li pominutí rozdílů) normativního obsahu čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 1 odst. 1 Ústavy a jejich významu pro posuzovanou věc. Konečně je to samotný přístup většiny k pojmu promlčení, který je učiněn součástí ústavního pojmu trestu za pomoci argumentu, že trestnost nelze vykládat jinak, než jak ji vykládá trestní právo. Jinak řečeno, nárok na promlčení jako hmotněprávní součást pojmu trestu se stává „ústavním právem pachatele“, kterému musí ustoupit potřeby trestní politiky státu a do kterého dokonce, stejně jako v případě zákazových pravidel (negativních institucionálních záruk) – čl. 7 odst. 2 a čl. 17 odst. 3 Listiny, nelze vůbec zasáhnout, ačkoli se tak dosud v praxi dělo. Ve výsledku se státu zakazuje promlčecí dobu prodloužit, a to bez ohledu na stav společnosti a státu v oblasti správního trestání, protože by to podle názoru většiny pléna vedlo k porušení pravidla čl. 40 odst. 6 Listiny. Lze snad trestnost činu spojenou *ex definitione* s konáním či opomenutím ztotožnit s promlčecí dobou? Lze tak promlčením něco spáchat a být za to trestán? Co s tím, když pojem trestnosti je polysémem?

6. Bez ohledu na to, zda lze trestnost činu považovat za institut trestního práva hmotného, procesního nebo smíšeně obojího (hmotněprávní s procesními důsledky), má nepochybně význam z hlediska odůvodnění toho, proč je třeba k promlčení vůbec sahat. Kromě

toho jde o odůvodnění mimoprávní (plynutí času, změna náhledu společnosti apod.). Jde však o problémy trestní spravedlnosti, zadostiučinění, odplaty, důkazního řízení, požadavku rychlého stíhání atd. Nic to ale nemění na tom, že žádná z těchto teorií nemá význam pro ústavní ustanovení, kterých se většina dovolává. Nejde o zánik trestnosti, nýbrž o její promlčení, což má za následek procesní překážku (stíhání nezačíná, nebo končí, a řízení se zastavuje). To je však zaručeno v čl. 8 odst. 2 Listiny (*nullus processus criminalis sine lege*), což však většina ve své argumentaci zcela pomíjí, aniž vysvětluje proč.

7. S názorem většiny se proto nutně rozcházíme v možnostech výkladu čl. 40 odst. 6 Listiny. Ústavní pojmy použité ústavodárcem je třeba chápat jako autonomní ve vztahu k předpisům trestního práva hmotného a procesního, neodkazuje-li na ně přímo ústavní text (např. čl. 8 odst. 5 Listiny). Trestnost, tedy to, s čím je spojena vlastnost odsudku společnosti a zákaz, je dána v čl. 39 Listiny, kde se hovoří o jednání, ne o době, která uplynula od jednání definovaného jako trestný čin (nebo přestupek).

8. Shrnuto to znamená, že ústavní pořádek vyžaduje, aby zákonodárce popsal znaky skutkové podstaty trestného činu (přestupku), stanovil za ně hrozící trest (sankci), popř. jinou újmu na majetku či právech (čl. 39 Listiny), přičemž toto jednání (komisivní či omisivní) musí být zaviněné (čl. 40 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 90 Ústavy – *nullum crimen sine culpa*) a rozhodnout o tom může jen soud. Bez spojení s čl. 39, čl. 40 odst. 1 a čl. 8 odst. 2 Listiny nelze proto jinak vykládat ani čl. 40 odst. 6 Listiny (arg. *in pari materia*). Protože čl. 39 Listiny zahrnuje i jiné újmy, nelze pod něj zahrnout beneficium, jakým pro pachatele promlčecí doba nesporně je.

9. Podstata toho, v čem se rozcházíme s názorem většiny pléna, tedy spočívá ve výkladu čl. 40 odst. 6 Listiny, kdy máme za to, že ústavně zaručenou součástí „trestnosti činu“ není promlčecí doba. V tomto směru především odkazujeme na citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93, kde je zejména uvedeno, že předmětný článek je vyjádřením principu „*nullum crimen sine lege, nula poena sine lege*“, a neumožňuje tak retroaktivitu zákona, jde-li o vymezení trestnosti a výše trestu. Jde tedy o záruku toho, že potrestat někoho může soud (u přestupku správní úřad) jen za zaviněný čin, jehož znaky byly vymezeny v zákoně v době, kdy byl spáchán, a rovněž trest je dán zákonem, takže není možné jeho zpřísňování. Tím je zasaženo uvážení zákonodárce na tomto úseku zákonodárné činnosti.

10. Trestnost trestného činu je však třeba odlišit od stíhatelnosti delikventa, kterou žádné z uvedených ustanovení ústavního pořádku nezaručuje. To se děje až v rovině podústavního trestního práva. Je-li taková promlčecí doba stanovena, pak se dostává do sféry požadavků na právo demokratického právního státu, a tudíž je ústavně zásadně přípustné např. i prodloužení (resp. značně složitě formulovaná úprava promlčecích dob v napadeném ustanovení § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky). Pak nastupují prostředky předpokládané nikoli čl. 40 odst. 6 Listiny, nýbrž čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 1 až 4 Listiny.

11. Konečně právě řečené platí pro tuto problematiku z hlediska unijního práva, kde rovněž musíme respektovat závazky plynoucí z našeho členství v Evropské unii (čl. 1 odst. 1, 2 a čl. 10a Ústavy). Zde stačí odkázat na nedávný rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 30. 4. 2015 sp. zn. C-105/14 ve věci *Ivo Taricco a další* právě k italskému hmotněprávnímu pojetí trestnosti (jak na to konečně nález poukazuje v bodě 64) ve vazbě na předchozí známé rozsudky ve věci *Pupino a Francon* a jeho důsledky pro italské právo včetně ústavy (otázka aplikace tzv. doktríny „counter-limits“ jdoucí proti unijnímu právu – s. 110); viz k tomu obsáhlý a kritický komentář Giuffrida, F. The Limitation Period of Crimes: Same Old Italian Story, New Intriguing European Answers. Case note on C-105/14 *Taricco*. New Journal of European Criminal Law, roč. 2016, č. 1, s. 100–112. Případ by s troškou nadsázky bylo možno podle slavných italských filmů označit za výzvu pro „slovenské důchody po italsku“.

12. Shodujeme se proto s názorem většiny pléna potud, že promlčecí doby, které již doběhly, nelze znovu otevřít.

13. Lišíme se však v názoru na to, zda je ústavně přípustné zákonem prodloužit promlčecí dobu v případě, kdy ještě neuběhla a jednání pachatelů určitých trestných činů podle názoru demokraticky zvoleného zákonodárce odůvodňují jejich stíhání v delším časovém období.

14. Domníváme se totiž, že neexistuje žádné základní právo pachatele trestného činu na to, aby nebyl podle pravidel čl. 40 odst. 6 Listiny potrestán i v případě, že běžící promlčecí doba bude z různých důvodů (ne jako projevu libovůle) prodloužena jako projev tzv. nepravé retroaktivity (odpovědnostní vztah vznikl za minulé právní úpravy a trvá). Nelze obracet základní poměr mezi trestností, trestem a promlčením. Závažnost protiprávního zaviněného jednání podmiňuje přísnost a druh hrozící sankce (trestu) a trest zase podmiňuje proporcionálně délku možné promlčecí doby. Trestáme za to, co bylo spácháno, ne za čas, který od spáchání uplynul. Jinak řečeno, neupravovala-li by se právní úprava promlčení trestných činů (a přestupků) vůbec, nejednalo by se *de lege fundamentali lata* o ústavněprávní deficit, i když je to dnes již s výjimkou tzv. nepromlčitelných zločinů pravidlem. Proto také ostatně zákonodárce stanoví rozdílnou dobu promlčení u jednotlivých trestných činů a některé trestné činy jsou dokonce nepromlčitelné (§ 35 trestního zákoníku), stejně jako se délka a příčiny promlčecích dob v různých státech a různých časech liší, zatímco zásady *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege praevia* nikoliv. V těchto okolnostech přitom nikdo nespatřuje protiústavní rysy nebo porušování základních práv pachatelů trestné činnosti. Trestnost je – jinak řečeno – z hlediska ústavního pořádku mírou možného hodnocení prodloužení ještě nedoběhnuvší promlčecí doby (právní jistota, proporcionalita, ochrana společnosti), tato délka však nemůže být měřena sama sebou, tedy že je trestný čin tak závažný proto, že má delší promlčecí dobu. To je to, k čemu dospěla většina ve snaze dostat některé trestněprávní teorie na úroveň ústavního odůvodnění promlčení, a s čím nelze souhlasit. Ústavně jsou chráněny jen některé instituty trestního práva hmotného a procesního, ostatní je věcí uvážení zákonodárce (např. mezi zjednodušením trestního řízení a tím možným oslabením záruk stíhané osoby nebo stanovením reálné doby promlčení).

15. Důvody, proč zákonodárce vůbec promlčení zakotvuje, jsou různé a mají svoji nepochybnou racionalitu. Tyto důvody jsou procesní i věcné. Plynutím času je totiž obtížné prokázat protiprávní jednání, postupem doby odeznívá jeho nebezpečnost a rovněž funkce trestu dává smysl především tehdy, když přijde co možná nejdříve od spáchání trestného činu. Uplynutím času tak zaniká potřeba trestněprávní reakce na trestný čin, a to z hlediska obecného (na trestný čin se zapomene, škodlivost činu se snižuje) i individuálního (nepáchá-li pachatel poté další trestnou činnost, přestává být pro ostatní nebezpečným). Jak jsme však uvedli shora, je věcí zákonodárce, aby (případně) stanovil odpovídající promlčecí dobu, přičemž však toto stanovení nemá apriorní ústavní rozměr, jelikož se jedná o výraz trestní politiky státu. Jakými jinými argumenty by ostatně mohlo být odůvodněno např. výslovné stanovení nejdelší promlčecí doby právě u trestného činu „spáchaného při vypracování nebo při schvalování privatizačního projektu“ podle § 34 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku? Povede snad závěr nálezu k tomu, že budou zpochybňovány změny v délce promlčecích dob?

16. Otázku uplynutí delší doby od spáchání trestného činu či přestupku je přitom možné zhodnotit v každém konkrétním případě, a to orgány činnými v trestním řízení, správními orgány i soudy v rámci rozhodování o výši trestu. Neztotožňujeme se však s názorem pléna, že pachatel trestného činu či přestupku má jakési ústavní právo dopředu počítat s tím, že po uplynutí promlčecí doby trestnost jeho činu zanikne a že zákonodárce tuto dobu nesmí nikdy prodloužit. Názorný je sporný příklad z USA (viz níže podrobněji), jinak příklad naší privatizace (shora) nebo k příkladu USA ještě úprava v Polsku. Zde byla rok po přijetí trestního kodexu v roce 1997 zavedena promlčecí doba pro pohlavní zneužití pět let po dosažení plnoletosti oběti, což ale bylo dále v roce 2014 zpřísněno z důvodu řádného plnění konvencí o dětech tak, že nyní je to do 30 let věku oběti, byla-li napadena jako nezletilá (kritické

připomínky ke zbytečnosti dalšího zpřísnění, nikoli k prodloužení promlčecí doby viz např. Leciak, M. Kodeks karny. Komentarz. Red. Stefański, R. A. Warszawa: C. H. Beck, 2015, s. 637)

17. V tomto směru se opíráme rovněž o judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, na kterou většina pléna sice odkazuje, nicméně vypořádává se s ní pouhým konstatováním, že čl. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod poskytuje nižší standard ochrany než čl. 40 odst. 6 Listiny (totéž by mělo platit pro čl. 15 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech), přičemž však výslovně připouští, že mezi jednotlivými signatářskými státy není jednota v tom, zda promlčení trestní odpovědnosti řadí pod hmotné či procesní právo (viz též poznámku odlišného stanoviska k Itálii). Z této judikatury přitom plyne, že ustanovení o promlčení trestní odpovědnosti představují podmínku projednatelnosti trestního případu, tzn. jeho stíhatelnost (jako v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93), a nikoliv vymezení, co je trestným činem a jaké jsou tresty za něj. Případné námitce, že v oblasti lidských práv má přednost vždy ta právní úprava, která zaručuje větší míru ochrany práv (princip úcty k právům a svobodám člověka a občana podle čl. 1 Ústavy), oponujeme tím, že v trestním řízení nejde jen o postavení pachatele protiprávního činu, nýbrž – a to v nemenší míře – i o postavení obětí (poškozených). Konstitucionalizací principu, že pachatel trestného činu má právo „spolehnout“ se na předem zafixovanou a nezměnitelnou dobu promlčení, se tím sice posílí jeho právní jistota (zřejmě se staneme raritou), nicméně současně se tím zhoršuje postavení poškozených a právo na trestání protiprávního jednání. Jinak plnění mezinárodních závazků může být dalším důvodem pro prodloužení běhu promlčecí doby.

18. Výklad, který provedla většina pléna v tomto nálezu, je proto v podstatě založen na prostém povýšení české trestněprávní doktríny na ústavní princip, což však pokládáme za metodologicky zcela chybný přístup, který Ústavní soud nemá volit (sub 10). Do té doby však nelze teorie trestního práva vydávat za ústavní předpisy, a stále tak platí stará zásada, že na hranicích ústavy končí tyto teoretické diskuse a zákonodárné pokusy (zásada constitution trumps everything, popř. *lex superior*), protože už se z hlediska struktury práva jedná o „jinou ligu“ (nelze nepoukázat též na text slibu soudce Ústavního soudu). Ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny proto lze vykládat v kontextu jiných ustanovení ústavního pořádku ve prospěch zákonodárce jednajícího v mezích ústavního pořádku, nikoli pachatelů trestných činů či přestupků vyhýbajících se (zejména v oblasti dopravních přestupků jako v incidenčním případě posuzované věci) právní odpovědnosti, jak se jen dá, se stále větší dokonalostí. Raději již ani neuvádíme případ překážky v řízení v pojetí německého trestního zákoníku a zejména nepromlčitelnosti vraždy a zločinu genocidia zavedeného až dodatečně po několika prodlouženích promlčecí doby po roce 1965. Je to významné potud, že pod vlivem německé tzv. Verjährungsdebatte z roku 1965 (otázka uplynutí 20leté promlčecí doby od konce války 8. 5. 1965) byl nepochybně i předmětný nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93. Jeho základní inspirací pak byla úprava v čl. 315 a zejména čl. 315a Uvozovacího zákona k trestnímu zákoníku (Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch – EGStGB), jehož ustanovení vztahující se k promlčení v nových podmínkách po sjednocení Německa byla následně třikrát novelizována (v podrobnostech viz komentář k těmto ustanovením EGStGB – Putzke, H. In: Münchener Kommentar zur Strafprozessordnung. Sv. III, část 2. München: C. H. Beck, 2018). Právě zde jsou formulovány zásady (čl. 315a odst. 5 EGStGB), podle kterých se nepřihlíží k době mezi 11. 10. 1949 až 2. 10. 1990 při počítání promlčecí doby pro stíhání činů spáchaných v době panství protiprávního režimu SED, jež ale v souladu s výslovnou nebo domnělou (mutmaßlich) předpokládanou vůlí státního a stranického vedení bývalé Německé demokratické republiky z politických nebo jinak se základními zásadami liberálního právněstátního zřízení neslučitelných důvodů nebyly stíhány. To se stalo východiskem pro naši právní úpravu, a výsledky těchto diskusí na téma promlčení nelze proto odmítat.

19. Jiná je samozřejmě otázka důvodů, pro které zákonodárce přistoupí k prodloužení doby promlčení. Zde si dovedeme představit, že Ústavní soud v konkrétním případě takovéto prodloužení shledá protiústavním, avšak nikoliv pro rozpor s čl. 39, čl. 40 odst. 1 a 6 Listiny, nýbrž pro rozpor se základními principy právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 8 odst. 2 Listiny. Ani v této oblasti se totiž zákonodárce nesmí dopouštět libovůle a např. si „vybrat" některou skutkovou podstatu trestného činu a její promlčecí dobu nepřiměřeně prodloužit bez racionálních důvodů. Jiná proto může být situace, kdy chce zákonodárce prodloužením promlčecí doby odradit pachatele určitého rostoucího typu kriminality, na rozdíl od případů, kdy by toto prodloužení bylo výrazem pouze politického boje a ve svých důsledcích by vedlo k porušování principu rovnosti.

20. Snad pro lepší pochopení bude možno uvést příklad judikatury Nejvyššího soudu spojených států, který zákaz retroaktivity (ex post facto laws) vyložil již v roce 1798. Když v roce 1999 Nejvyšší soud Kalifornie rozhodl, že lze dokonce znovu otevřít již doběhlé lhůty pro trestní stíhání (ne trestnost) zneužívání mladistvých, rozpoutala se kolem toho velká diskuse (viz hned např. v Kalifornii negativní reakci u Chadwick, S. L. The disappearing ex post facto clause and reviving time-barred prosecutions. Southwestern University Law Review, roč. 2000, č. 1, 197–220, autorka ono rozhodnutí ve věci People v. Frazer označuje za bezprecedentní krok proti ústavě). I když nikdo v USA za více jak 200 let nezpochybňoval, že ústava nezakazuje zákonodárci prodloužit nedoběhlé doby (not time barred on the effective date), nesmí je ale oživit (viz blíže Chadwick, S. L., citované dílo, s. 206 a násl.); to se v Kalifornii v roce 1994 stalo. Věc nakonec uzavřel Nejvyšší soud USA v rozhodnutí ze dne 23. 6. 2003 známém jako Stogner v. California (https://supreme.justia.com/cases/federal/us/539/607 – s. 607–633/ – navštíveno 13. 1. 2020). Zde není zajímavé jen odůvodnění námi zastávaného názoru, že běžící lhůty prodloužit lze, nejde-li o formu svévole, hrubosti či pronásledování (oppresion), jak to bylo od roku 1798 vykládáno. Pro většinu pléna, ale i další zájemce, je ještě zajímavější disent soudce Kennedyho, ke kterému se připojili neméně slavní soudci Scalia a Thomas (tamtéž, s. 633–653). Ti nejenže zpochybnili části rozhodnutí Calder v. Bull z roku 1798, nýbrž i jeho základ rozhodnutý ještě anglickou Sněmovnou lordů v případě vyhoštění lorda Clarendona a jeho následného potrestání za zradu z roku 1667 (trochu nám to připomíná retroaktivní zákonné opatření předsednictva Národního shromáždění č. 39/1968 Sb., o ztrátě funkce poslance Národního shromáždění rostoucího – tzv. lex Šejna) dodatečně vydaným zákonem, nýbrž se postavili za rozhodnutí Nejvyššího soudu Kalifornie s tím, že lze zákonem oživit i uběhlé promlčecí doby. Vyjádřili se přitom též k otázkám v našem nálezu diskutovaným a konstatovali mimo jiné, že na miskách vah jsou zájmy dcer, které byly podle svého tvrzení otcem zneužívány, a nyní s tím, co v sobě nesou celý život, jdou na veřejnost, ale soudy je zase zklamou. Proti tomu namítají, že zákon má hodnotit trvalé zranění oběti, které stát nechránil jako děti, které se nemohly bránit, a nikoli spoléhání pachatele na promlčení činů, které v něm zůstanou celý život jako v obětech (s. 652). První důvod pro oživení v tomto případě je to, že se tím z hlediska společnosti zločin stává ještě závažnějším. K tomu pak dodali zajímavou myšlenku (druhý důvod ve vztahu k pojetí trestnosti), pro kterou stojí za to jejich názor (nejde o náš případ, ale vzpomeňme na 1. leden 2013 a co mu předcházelo) citovat: „Měli bychom zvážit, zda je opodstatněné předpokládat, že zločinci si vedou diáře, aby si mohli označit den, ve kterém si odškrtnou svůj záznam o spáchání činu (the day to discard their records), nebo aby mohli oběti škodolibě zatelefonovat. První očekávání je malé a pravděpodobně imaginární; druhé není, ale není představitelný důvod, proč by ho měl zákon ctít."

21. Posuzovaná věc s ohledem na to, že v jejím základě leží téměř obsoletní ustanovení, si proto nezasloužila takový závěr. Z hlediska ústavního jsou záruky pachatele vyjádřeny v čl. 8 odst. 2, čl. 39, čl. 40 odst. 1 a 6 ve spojení se zárukami práva na řádný proces v čl. 36 až 40 Listiny obecně. Zde je čl. 40 odst. 6 Listiny vydělen z ústavního pořádku a uveden do souvislosti s názorem, co je trestností podle panující doktríny trestního práva, nikoli ústavního pořádku,

z jehož pohledu jsou skutková podstata i hrozící trest stále stejné. Nejde sice o ústavní Waterloo, byť to takto disentující soudci berou (hlavním poraženým je zde ovšem zákonodárce a jeho možnost reagovat na potřeby společnosti na úseku stíhání protiprávního jednání – ve věci o víc nešlo); avšak před změnou náhledu na ústavní pořádek, tedy zaváděním jakési zákonnosti ústavy na úkor ústavnosti zákonů, je třeba co nejvíce varovat. Navíc přes pokusy to zakrýt jde též o překonání názoru v klíčovém a základním nálezu Ústavního soudu, kterým byl konečně pohled na ústavu jako základ právního řádu postaven „z hlavy na nohy“. Lehkost, jakou je nyní relativizován, je až zarážející, i když to bude (doufejme) platit jen do příštího rozhodnutí o ústavnosti nějakého zákona, který se bude týkat závažnějšího problému, tentokrát již nikoli trestnosti, nýbrž zákonodárného uvážení na poli trestněprávní politiky státu realizované na poli práva.

22. Z těchto důvodů se domníváme, že návrh na zrušení ustanovení § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky měl být zamítnut a vyložen ústavně konformně – nehledě na to, co po zrušení napadeného ustanovení v textu zbude. Ve srovnání s tím hlavním poselstvím nálezu jsme se však dalšími spornými otázkami již rozhodli nezabývat. To, že se takto odchylujeme od pojetí prodloužení běžících promlčecích dob v USA, SRN, Polsku či Maďarsku (ovšem těžko si lze představit stát, který by postupoval jinak), je již jen konečným výsledkem tohoto ústavně nekonformního přístupu k problému.

Č. 19
Odstoupení obviněného od dohody o vině a trestu
(sp. zn. I. ÚS 1860/19 ze dne 4. února 2020)

Odstoupení od dohody o vině a trestu obviněným, resp. jeho odvolání prohlášení, že spáchal skutek, pro který je v daném řízení stíhán a jehož se týká sjednaná dohoda o vině a trestu, je možné až do doby, než se ve veřejném zasedání soud odebere k závěrečné poradě k rozhodnutí o návrhu státního zástupce na schválení dohody o vině a trestu. Soud v takovém případě nemůže schválit dohodu o vině a trestu a musí věc vrátit státnímu zástupci k došetření podle § 314r odst. 2 tr. řádu. Schválení dohody proti vůli obviněného je zásahem do práva na spravedlivý proces garantovaného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Vladimíra Sládečka a soudců Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) a Davida Uhlíře ve věci ústavních stížností stěžovatelů J. P., zastoupeného Mgr. Robertem Kaše, advokátem, sídlem U Svépomoci 9, Plzeň, a K. H., Věznice Plzeň, zastoupeného Mgr. Bc. Martinem Kůsem, advokátem, sídlem Bartolomějská 304/1, Praha 1, proti rozsudku Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 15. 5. 2019 č. j. 6 T 31/2019-975, takto:

I. Rozsudkem Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 15. 5. 2019 č. j. 6 T 31/2019-975 bylo zasaženo do práva stěžovatelů na spravedlivý proces garantovaného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tento rozsudek se v části týkající se stěžovatelů J. P. a K. H. ruší.

Odůvodnění

I.

1. Ústavnímu soudu byl dne 6. 6. 2019 doručen návrh J. P. 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 citovaného rozsudku okresního soudu. Tato ústavní stížnost byla zaevidována pod sp. zn. I. ÚS 1860/19. Dne 15. 7. 2019 byl Ústavnímu soudu doručen návrh K. H. na zahájení řízení o ústavní stížnosti ve smyslu § 72 zákona o Ústavním soudu, který se rovněž domáhal zrušení v záhlaví citovaného rozsudku okresního soudu. Tato ústavní stížnost byla zaevidována pod sp. zn. I. ÚS 2297/19. Usnesením Ústavního soudu ze dne 3. 12. 2019 byly obě shora uvedené ústavní stížnosti spojeny ke společnému řízení s tím, že nadále budou vedeny pod sp. zn. I. ÚS 1860/19.

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

II.

3. Ústavní stížností napadeným rozsudkem Okresního soudu v Karlových Varech byla schválena dohoda o vině a trestu mezi obviněnými J. P., K. H., J. H. a státní zástupkyní Okresního státního zastupitelství v Karlových Varech. Na základě dohody o vině a trestu byli stěžovatelé J. P. a K. H. uznáni vinnými řadou trestných činů. Na základě zmíněné dohody o vině a trestu byl oběma stěžovatelům uložen trest odnětí svobody v délce trvání 5 roků, pro jehož výkon byli zařazeni do věznice s ostrahou. Citovaným rozsudkem byl odsouzen i J. H., který však ústavní stížnost nepodal.

III.

4. Stěžovatel J. P. ve své ústavní stížnosti namítá, že mu nebyla zachována lhůta k přípravě na veřejné zasedání. Zdůrazňuje, že k podpisu dohody o vině a trestu došlo na doporučení jeho předchozí právní zástupkyně, a to dne 6. 3. 2019. Tuto dohodu podepsal jen proto, aby byl propuštěn z vazby. Po změně obhájce stěžovatel dne 1. 4. 2019 od dohody o vině a trestu odstoupil. Stěžovatel namítá, že okresní soud se v napadeném rozsudku nevypořádal s tím, že jeho vůle při podpisu dohody nebyla vážná a svobodná. To, že trestní řád neupravuje odstoupení od dohody o vině a trestu, ještě neznamená, že tak nelze učinit. Z protokolu o veřejném zasedání podle stěžovatele vyplývá, že v jeho věci nebyly splněny všechny zákonem stanovené podmínky, aby mohlo k uzavření dohody mezi obviněným a státním zástupcem dojít. V protokolu zcela absentuje prohlášení stěžovatele, že spáchal skutek, pro který je stíhán. Stěžovatel má za to, že schválením dohody o vině a trestu došlo v jeho věci k zásahu do základních práv a svobod, jež jsou mu garantovány čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

5. Stěžovatel K. H. ve své ústavní stížnosti namítl, že ve věci bylo konáno veřejné zasedání, a to i přes nedodržení lhůty k jeho přípravě a bez souhlasu obhájce obviněného. K uvedené námitce stěžovatel konstatoval, že jeho právní zástupce byl dne 3. 5. 2019 telefonicky kontaktován předsedou senátu JUDr. Matůšem, s nímž diskutoval možnosti termínu nařízení veřejného zasedání. Dne 13. 5. 2019 bylo obhájci stěžovatele doručeno do datové schránky vyrozumění o konání veřejného zasedání, které bylo stanoveno na 15. 5. 2019. Stěžovateli tak nebyla poskytnuta alespoň pětidenní lhůta na přípravu, jak to vyžaduje ustanovení § 233 odst. 2 tr. ř. Veřejné zasedání se konalo i přesto, že se obhájce stěžovatele proti takovému postupu soudu ohradil. Další pochybení spatřoval stěžovatel v tom, že mu nebylo umožněno přednést závěrečný návrh a nebylo mu uděleno poslední slovo. Ve své poslední námitce poukázal stěžovatel, obdobně jako jeho spoluobviněný J. P., na nesplnění zákonných podmínek pro uzavření dohody o vině a trestu. Stěžovatel vyzvedl značný nepřímý nátlak spočívající *de facto* v jediné možnosti na propuštění z vazby. Jeho souhlas s dohodou o vině a trestu tak nebyl svobodný a plně informovaný. Z výše vyložených důvodů má stěžovatel za to, že v jeho věci došlo k zásahu do základních práv a svobod, jež jsou mu garantovány čl. 36, 37 a 38 Listiny základních práv a svobod.

IV.

6. K ústavní stížnosti J. P. se vyjádřil Okresní soud v Karlových Varech v tom smyslu, že o konání veřejného zasedání byl obhájce informován telefonicky s tím, že posléze mu bylo zasláno vyrozumění do datové schránky. Soud nemá rovněž pochybnost o vážnosti vůle stěžovatele, který si byl všech důsledků nepochybně dobře vědom. Bylo-li přistoupení na dohodu o vině a trestu motivováno snahou být propuštěn z vazby, nelze toto podle okresního soudu považovat za nedostatek vážnosti vůle. Akceptací této námitky by byla zcela vyloučena možnost dohody o vině a trestu v případě těch obviněných, kteří se nachází ve vazbě. V rámci vyjádření bylo rovněž poukázáno na dopisy obviněného P. adresované Okresnímu státnímu zastupitelství v Karlových Varech, v nichž prezentuje svoji snahu o spolupráci a doznání se

k trestné činnosti, přičemž žádá o možnost před nastoupením trestu zařídit si svoje osobní záležitosti. Již v protokolu o výslechu obviněného ze dne 27. 2. 2019 stěžovatel prohlásil, že přijme dohodu o vině a trestu za podmínek, které mu předestřela příslušná státní zástupkyně. Domnívá-li se stěžovatel, že absentuje jeho prohlášení o spáchání vytýkaných skutků, odkazuje okresní soud na protokol o jednání o dohodě o vině a trestu, kde se výslovně uvádí, že obvinění v souladu s § 175a odst. 3 tr. ř. prohlašují, že spáchali skutky kladené jim za vinu.

7. Okresní státní zastupitelství v Karlových Varech je toho názoru, že příslušný okresní soud ve věci nepochybil, neboť trestní řád možnost odstoupení od dohody o vině a trestu nepřipouští. K podpisu dohody nebyl stěžovatel jakýmkoliv způsobem nucen.

8. K ústavní stížnosti K. H. se vyjádřil Okresní soud v Karlových Varech, přičemž k námitce, podle níž nebyl obviněnému dán prostor k závěrečnému návrhu, konstatoval, že k této skutečnosti opravdu došlo. Nicméně v rámci veřejného zasedání se jak obhájci, tak i obvinění rozsáhle vyjadřovali a opakovaně prohlásili, že žádají, aby soud rozhodl o neschválení dohody o vině a trestu, k čemuž opět rozsáhle a opakovaně prezentovali své důvody. Podle okresního soudu lze tak důvodně předpokládat, že tato rozsáhlá vyjádření by byla i obsahem závěrečných návrhů a posledního slova. Soud se nedomnívá, že by uvedený zásah byl s ohledem na průběh řízení natolik významný, aby jím došlo k zásahu do práva na spravedlivý proces. Postup stěžovatele ve věci považuje okresní soud za účelovou snahu oddálit důsledky trestné činnosti.

9. Okresní státní zastupitelství v Karlových Varech se k ústavní stížnosti K. H. vyjádřilo v tom smyslu, že stran včasného doručení předvolání obhájci byl tento informován včas telefonicky. Soud přečetl při veřejném zasedání úřední záznam učiněný soudem při vyrozumívání obhájce. Dále příslušná státní zástupkyně poukázala na skutečnost, že k dohodě o vině a trestu bylo přistoupeno z podnětu právě obhájce Mgr. Bc. Martina Kůse, zastupujícího obviněného H. Státní zástupkyně je toho názoru, že v rámci přípravného řízení bylo postupováno podle trestního řádu.

10. Vzhledem k tomu, že právní úprava, jíž se projednávaná věc týká, je relativně nová a dosud nebyla vytvořena navazující judikatura, požádal Ústavní soud o vyjádření též Nejvyšší státní zastupitelství a Nejvyšší soud, jemuž, na rozdíl od Ústavního soudu, přísluší role sjednotitele judikatury.

11. Z vyjádření Nejvyššího státního zastupitelství vyplývá, že platná právní úprava výslovně nepředvídá a neřeší možnost obviněného odstoupit od sjednané dohody o vině a trestu. Důvody pro neschválení dohody o vině a trestu je možné rozdělit do dvou tematických souborů. Jednak jde o nesprávnost nebo nepřiměřenost dohody o vině a trestu a jednak jde o závažné porušení práv obviněného při sjednávání této dohody. Skutečnost, zda došlo k závažné procesní vadě, pro kterou by nebylo možné dohodu o vině a trestu schválit, je zjistitelná předsedou senátu po přezkoumání spisu podle § 314o odst. 1 tr. ř., potažmo samosoudcem podle § 314c odst. 2 tr. ř. Hlavně je zjistitelná při dotazování obviněného ve veřejném zasedání o návrhu na schválení dohody o vině a trestu, které se koná v intencích § 314q odst. 3 tr. ř. Soud se obviněného musí dotázat na tři okruhy otázek, přičemž jeden z nich směřuje vyloženě ke zjištění, jestli prohlášení o tom, že spáchal skutek, pro který je stíhán, učinil obviněný dobrovolně a bez nátlaku a byl poučen o svých právech na obhajobu.

12. Nejvyšší státní zastupitelství zastává názor, že možnost odstoupení obviněného od sjednané dohody o vině a trestu nelze dovodit pouze za pomoci gramatického výkladu, neboť je zapotřebí brát v potaz neopomenutelné a úzké propojení normy podústavního práva s ústavněprávními maximy. Právní základ pro přiznání oprávnění obviněného odstoupit od sjednané dohody o vině a trestu lze hledat v uplatňování principu rovnosti zbraní, který vyplývá z čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Princip rovnosti zbraní v trestním řízení by se měl podle Nejvyššího státního zastupitelství projevit rovněž v poskytnutí možnosti obviněnému odstoupit od dohody o vině a trestu, jestliže soud prozatím tuto dohodu neschválil odsuzujícím

rozsudkem. Pokud má uzavření dohody o vině a trestu představovat alternativní a konsensuálně pojatý výsledek trestního řízení vedeného proti obviněnému, pak by s ním měl tento obviněný souhlasit, a nikoliv mu být bez srozumění vnucován za každou cenu. Z výše vyložených důvodů je Nejvyšší státní zastupitelství toho názoru, že obviněný může od dohody o vině a trestu odstoupit až do doby, než se soud, který má dohodu schválit, odebere k závěrečné poradě.

13. Nejvyšší soud se k projednávané věci vyjádřil velmi obsáhle, přičemž poukázal na řadu specifik dohody o vině a trestu. V zásadě se jedná o dohodu, jejíž obsah závisí na vůli obou stran, jež si jsou při jejím sjednávání v podstatě rovny. Nemá se jednat o diktát jedné strany vůči druhé. Soudu byla přitom přenechána role pojistky, že sjednaná dohoda o vině a trestu je v souladu se zákonem, je správná a vyjadřuje pravou a skutečnou vůli obviněného, který ji sjednal s plnou znalostí všech důsledků s ní spojených. V případě dohody o vině a trestu jde především o nastavení podmínek, za nichž je možno přistoupit ke sjednání dohody o vině a trestu – viz § 175a odst. 1 tr. ř. Na základě v přípravném řízení opatřených důkazů tak musí být učiněna základní skutková zjištění prokazující, že se stal skutek, pro nějž je obviněný stíhán, že jej spáchal obviněný, že naplňuje všechny znaky trestného činu a že je za něj obviněný trestně odpovědný. Soud zde představuje pojistku, aby nebyla uzavřena dohoda o vině a trestu s obviněným, který vůbec není pachatelem skutku popsaného v dohodě o vině a trestu, případně za něj není trestně odpovědný, anebo není-li tento skutek trestným činem. Soud zde plní roli nezávislého a nestranného orgánu, který nesmí přistoupit na dohodu stran, pokud je taková dohoda nesprávná či nezákonná.

14. Je-li institut dohody o vině a trestu projevem rovného postavení stran, musejí mít strany v řízení před soudem též v zásadě stejné možnosti dispozice s touto dohodou, resp. s návrhem na její schválení. Má-li tedy státní zástupce právo vzít svůj návrh na schválení dohody zpět až do doby, než se soud odebere k závěrečné poradě (§ 314o odst. 5 tr. ř.), měl by mít stejné právo dispozice s touto dohodou i obviněný.

15. Nejvyšší soud považuje institut dohody o vině a trestu za poměrně razantní zásah do práva obviněného na přístup k soudu, který je sice možný i z pohledu Evropského soudu pro lidská práva, musí však být v souladu s vůlí obviněného. Ten se totiž dohodou o vině a trestu vzdává práva na standardní projednání věci nezávislým a nestranným soudem. V souvislosti s uvedeným odkázal Nejvyšší soud na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věcech *Deweer proti Belgii, Le Compte, Van Leuven a De Meyere proti Belgii, X proti Spojenému království, Philip Hall proti Spojenému království, Lutz proti Německu, Babar Ahmad a další proti Spojenému království* či *Sodadjiev proti Bulharsku*. Zárukou toho, že jde o skutečnou, pravou, svobodnou, vážně míněnou a ničím nerušenou vůli obviněného, je podle Nejvyššího soudu postup podle § 314q odst. 3 tr. ř. Bez tohoto postupu není ověřeno, že uzavřená dohoda o vině a trestu vyjadřuje vůli obviněného nesenou výše uvedenými vlastnostmi.

16. Podle Nejvyššího soudu nesmí soud schválit dohodu o vině a trestu v případě zjištění, že obviněný v době jejího sjednání sice jednal s ničím nerušenou vážnou a svobodnou vůlí a plně informovaně, avšak posléze přehodnotil své stanovisko a v době řízení před soudem již sjednaná dohoda nevyjadřovala jeho stanovisko. Dohoda o vině a trestu musí být pro obviněného přijatelná i v době jednání před soudem. Jinak nelze přistoupit k tomuto alternativnímu vyřízení trestní věci.

17. Příslušný okresní soud podle náhledu Nejvyššího soudu v projednávané věci zcela obrátil smysl a význam ustanovení § 314q odst. 3 tr. ř. Kladení dotazů ke zjištění skutečné vůle obviněného by při jeho výkladu v podstatě bylo zcela zbytečné a stačilo by přehrát záznam z jednání o dohodě o vině a trestu z přípravného řízení, aby se zjistilo, zda byla dohoda uzavřena svobodně a vážně. Takovým postupem však soud vůbec nesledoval význam vykládaného ustanovení a zcela rezignoval na jeho teleologický výklad. Ostatně soud se v daném případě nedržel ani doslovného znění uvedeného ustanovení, protože podle něj vůbec nepostupoval. Při jeho přístupu k uvedenému ustanovení by pak jakékoliv vyjádření obviněného na položené

dotazy nemělo žádný vliv na vlastní rozhodnutí soudu, protože ani zjištění, že obviněný jednal pod nátlakem, by ho nevedlo k jinému rozhodnutí, než je schválení dohody o vině a trestu. Okresní soud svým postupem neověřil vůli obviněného vztahující se ke sjednání dohody o vině a trestu, jakož i znalost důsledků této dohody. Z protokolu je zcela zřejmé, že obviněný nechtěl, aby byla dohoda o vině a trestu v této podobě schválena. Nejvyšší soud poukázal na to, že postup podle § 314q odst. 3 tr. ř. předpokládá nikoli výslech obviněného, ale jeho vyjádření. To má mít nejprve monologickou část, poté část dialogickou, v níž se jej soud má dotázat na 3 okruhy otázek dle citovaného ustanovení. Tyto otázky nebyly podle protokolu o veřejném zasedání stěžovateli kladeny, a to ani v rámci jeho výslechu. Výslech obviněného má (ve smyslu § 91 a násl. tr. ř.) zcela jiné parametry, které ostatně ani nebyly soudem dodrženy, protože např. nebyl dotazován na poměry rodinné, majetkové, výdělkové, chyběla monologická část, „výslech“ nebyl veden tak, aby poskytl úplný a jasný obraz o skutečnostech důležitých pro trestní řízení. Samotný výslech obviněného nemůže nahradit postup podle § 314q odst. 3 tr. ř.

18. Odstoupení od dohody o vině a trestu obviněným, resp. jeho odvolání prohlášení, že spáchal skutek, pro který je v daném řízení stíhán a jehož se týká sjednaná dohoda o vině a trestu, je možné až do doby, než se ve veřejném zasedání soud odebere k závěrečné poradě k rozhodnutí o návrhu státního zástupce na schválení dohody o vině a trestu. Soud v takovém případě nemůže schválit dohodu o vině a trestu a musí věc vrátit státnímu zástupci k došetření podle § 314r odst. 2 tr. ř.

19. Další pochybení spatřoval Nejvyšší soud v porušení principu *nemo tenetur se ipsum accusare* (nikdo není povinen obviňovat sám sebe) při sjednání dohody o vině a trestu nepřípustným donucením obviněného. Nejvyšší soud je toho názoru, že souhlas obviněného s dohodou o vině a trestu daný pod tlakem toho, že bude v takovém případě propuštěn z vazby na svobodu, což by nebyl, pokud by souhlas nedal, je nepřípustným nátlakem na vůli obviněného. Rozhodující je přitom subjektivní hledisko obviněného, tedy jak on vnímá tuto situaci, nikoli objektivní prokázání vytvoření takové situace orgány činnými v trestním řízení.

V.

20. Z repliky obou stěžovatelů vyplývá, že tito se ztotožňují s právním názorem Nejvyššího soudu a Nejvyššího státního zastupitelství. Dále poukázali na svá tvrzení obsažená v ústavních stížnostech.

VI.

21. Ústavní soud úvodem připomíná, že není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti obecných soudů, neboť není vrcholem jejich soustavy (srov. čl. 81 a 90 Ústavy). Pokud soudy postupují v souladu s obsahem hlavy páté Listiny, nemůže na sebe atrahovat právo přezkumného dohledu nad jejich činností (čl. 83 Ústavy). Řečené znamená, že Ústavní soud zpravidla neposuzuje ani interpretaci a aplikaci podústavního práva provedenou obecnými soudy. Výjimku z této zásady tvoří případy, kdy interpretace podústavního práva, již obecné soudy zvolily, založila porušení některého základního práva stěžovatele, případně ve střetu dvou výkladových alternativ byl pominut možný výklad jiný, ústavně konformní, anebo je výrazem flagrantního ignorování příslušné kogentní normy nebo zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů právního výkladu, jež je v soudní praxi respektován, a představuje tím nepředvídatelnou interpretační libovůli, resp. je v rozporu s obecně sdílenými zásadami spravedlnosti (viz teze „přepjatého formalismu“). V mezích takto limitovaného přezkumu Ústavní soud zvážil obsah napadeného rozhodnutí i průběh řízení jemu předcházejícího a dospěl k závěru, že návrh je důvodný.

22. Jak Ústavní soud již shora naznačil, nenáleží mu role sjednocovatele judikatury obecných soudů. Ztotožnil se však s právními názory vyslovenými Nejvyšším soudem a Nejvyšším státním zastupitelstvím, které považuje za logické a zcela souladné s kautelami

spravedlivého procesu, jak vyplývají z čl. 36 Listiny základních práv a svobod. V konkrétní posuzované věci má Ústavní soud za to, že postup a závěry okresního soudu jsou v rozporu s právě citovanými ústavně konformními požadavky kladenými na postup při uzavírání dohody o vině a trestu. Jedná se zejména o nedostatek náležitého zjištění svobodné vůle obviněných při uzavírání dohody a trvání vůle obviněných na jejím schválení. Proto Ústavní soud přistoupil ke kasaci napadeného rozhodnutí v části týkající se stěžovatelů. Okresní soud tak má vytvořen procesní prostor pro aplikaci postupu nastíněného Nejvyšším soudem.

23. Namítl-li příslušný okresní soud, že při aplikaci shora uvedených zásad by nebylo možné využít dohody o vině a trestu v případech, kdy se obviněný nachází ve vazbě, neboť by se na takovou dohodu vždy nahlíželo tak, že byla uzavřena pod tíhou vazby, nelze s ním souhlasit. Podle Ústavního soudu lze tohoto institutu užít i v těchto případech, nicméně musí být vždy postaveno najisto, jaké jsou důvody uzavření této dohody a že si je obviněný vědom z toho plynoucích důsledků, což by se mělo projevit mimo jiné v protokolu z jednání. Ve své podstatě jde o to, aby se okresní soud ujistil, že jediným důvodem pro uzavření dohody o vině a trestu není právě snaha obviněného být propuštěn z vazby a že si uvědomuje dopady takového procesního postupu. Propuštění z vazby je pro obviněného pouze jakýmsi vedlejším bonusem. O tomto se musí okresní soud při schvalování dohody o vině a trestu ujistit.

24. Z výše vyložených důvodů Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl ústavní stížnosti a rozsudek Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 15. 5. 2019 č. j. 6 T 31/2019-975 v části týkající se stěžovatelů podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) citovaného zákona zrušil. Ústavní soud takto rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Č. 20
Následky zadržení platební karty bankomatem
(sp. zn. I. ÚS 1833/18 ze dne 6. února 2020)

Všeobecné obchodní podmínky nesmějí být v rozporu s kogentními ustanoveními zákona.

Aplikace zákona obecnými soudy bez řádné interpretace a rozšíření hypotézy kogentního ustanovení i na případy, na něž zjevně nedopadá, porušuje právo na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Právní následky zadržení platební karty bankomatem nelze stavět naroveň s následky její ztráty.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Vladimíra Sládečka a soudců Tomáše Lichovníka a Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatele Mariuse Barthy, zastoupeného Mgr. Vladimírem Kratochvílem, advokátem, sídlem Česká 26/41, České Budějovice, proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 27. února 2018 č. j. 32 Cdo 2947/2016-167 a proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. února 2016 č. j. 28 Co 410/2015-126, za účasti Nejvyššího soudu a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a obchodní korporace Česká spořitelna, a. s., sídlem Olbrachtova 1929/62, Praha 4, zastoupené JUDr. Jaromírem Císařem, advokátem, sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha 4, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 27. února 2018 č. j. 32 Cdo 2947/2016-167 a výroky I a II rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. února 2016 č. j. 28 Co 410/2015-126 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo stěžovatele vlastnit majetek zaručené čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. února 2018 č. j. 32 Cdo 2947/2016-167 a výroky I a II rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. února 2016 č. j. 28 Co 410/2015-126 se ruší.

III. Ve zbývající části se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozsudků s tvrzením, že jimi byla porušena jeho základní práva, zejména právo na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo vlastnit majetek zaručené v čl. 11 odst. 1 Listiny.

2. Z předložených podkladů Ústavní soud zjistil, že stěžovatel se žalobou podanou dne 29. 7. 2014 u Obvodního soudu pro Prahu 4 (dále jen „obvodní soud“) proti vedlejší účastnici

domáhal zaplacení částky 101 852,92 Kč s příslušenstvím. Podání žaloby odůvodnil tím, že s vedlejší účastnicí uzavřel smlouvu o vedení běžného účtu, k němuž obdržel platební kartu. Dne 29. 7. 2013 si chtěl v Turecku vybrat finanční hotovost z bankomatu, po stornování nabídky v pro něj nesrozumitelném jazyce mu však karta již nebyla vydána. Tuto skutečnost okamžitě oznámil turecké policii, turecká Deniz Bank, která bankomat provozovala, mu rovněž sdělila, že platební karta bude vrácena do dvou týdnů na pobočku vedlejší účastnice. Dne 2. 8. 2013, bezprostředně po návratu, stěžovatel kontaktoval vedlejší účastnici, jíž vysvětlil situaci, platební kartu zablokoval a reklamoval neautorizované výběry z bankomatů, které byly prostřednictvím uvedené karty provedeny. Celkem šlo o částku 101 852,92 Kč. Vedlejší účastnice však reklamaci stěžovatele označila za neoprávněnou, neboť všechny transakce byly provedeny v době před zadáním zákazu na platební kartu a v případech zneužití karty, při nichž byl použit PIN, odpovídá za všechny transakce i škody držitel karty.

3. Výrokem I rozsudku obvodního soudu ze dne 18. 8. 2015 č. j. 55 C 127/2014-85 bylo žalobě stěžovatele co do částky 97 966,42 Kč s příslušenstvím vyhověno, výrokem II byla žaloba ve zbývající části zamítnuta. O nákladech řízení bylo rozhodnuto výrokem III tak, že vedlejší účastnice je povinna stěžovateli zaplatit částku 49 933,23 Kč. Obvodní soud v odůvodnění zejména uvedl, že zůstala-li stěžovatelova platební karta v tureckém bankomatu, nedošlo z jeho strany k porušení povinností podle § 101 písm. b) zákona č. 284/2009 Sb., o platebním styku, ve znění do 12. 1. 2018, (dále jen „zákon o platebním styku“) ani všeobecných obchodních podmínek vedlejší účastnice. Současně uvedl, že zadržení platební karty bankomatem nelze považovat za ztrátu. Jde-li o zamítnutí žaloby co do částky 3 886,50 Kč s příslušenstvím, uvedl obvodní soud, že podle § 116 odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona o platebním styku nese stěžovatel ztrátu z neautorizovaných plateb ve výši 150 eur.

4. Proti rozsudku obvodního soudu podala vedlejší účastnice odvolání. Uvedla, že obvodní soud nesprávně právně posoudil otázku určení, zda mohl stěžovatel vědět, že došlo k naplnění skutkové podstaty odcizení, zneužití či neautorizovaného použití platebního prostředku ve smyslu porušení § 101 písm. b) zákona o platebním styku a všeobecných obchodních podmínek vedlejší účastnice. Stěžovatel se uvedená pravidla zavázal dodržovat a pro tyto případy mu byla k dispozici i informační linka s nepřetržitým provozem. Řešení situace stěžovatelem vedlejší účastnice označila za hrubou nedbalost, přičemž neměl vycházet pouze z ujištění turecké policie a tureckého provozovatele bankomatu, ale naopak měl kontaktovat ji.

5. Výrokem I rozsudku Městského soudu v Praze (dále též jen „městský soud“) ze dne 10. 2. 2016 č. j. 28 Co 410/2015-216 byl výrok I rozsudku obvodního soudu změněn tak, že se žaloba zamítá. O nákladech řízení bylo rozhodnuto výrokem II tak, že stěžovatel je povinen nahradit vedlejší účastnici náklady řízení před soudy obou stupňů ve výši 5 093 Kč. Výrokem III rozsudku městského soudu bylo rovněž odmítnuto odvolání vedlejší účastnice do výroku II rozsudku obvodního soudu. Městský soud se v odvolání soustředil na otázky, zda stěžovatel oznámil možné zneužití karty před nebo po provedení sporných transakcí, zda vedlejší účastnice zajistila, aby stěžovatel měl k dispozici vhodné prostředky umožňující ztrátu, odcizení či zneužití karty oznámit, zda stěžovatel nezpůsobil ztrátu z neautorizovaných transakcí a zda stěžovatel neporušil některou z povinností podle § 101 zákona o platebním styku. Při rozhodování přihlédl ke skutečnosti, že mezi zadržením platební karty v bankomatu a její blokací došlo k prodlení trvajícímu čtyři dny. I v případě zadržení platební karty bankomatem, tedy v situaci, kdy nebyla platební karta zničena, bylo podle městského soudu povinností stěžovatele oznámit vedlejší účastnici tuto skutečnost.

6. Stěžovatel podal proti rozsudku městského soudu dovolání. Nesouhlasil se závěry, že z hrubé nedbalosti porušil povinnosti podle § 101 písm. b) zákona o platebním styku. Namítal, že zadržení platební karty bankomatem je běžnou záležitostí, přičemž nejde o ztrátu, odcizení,

zneužití nebo neautorizované užití. Domníval se proto, že mu platební karta bude brzy opět vydána. Dále vyjádřil přesvědčení, že nejednal lehkomyslně ani neopatrně.

7. Výrokem I rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 27. 2. 2018 č. j. 32 Cdo 2947/2016-167 bylo dovolání stěžovatele proti výroku I rozsudku městského soudu zamítnuto, výrokem II bylo dovolání ve zbývajícím rozsahu odmítnuto. O nákladech dovolacího řízení bylo rozhodnuto výrokem III tak, že stěžovatel je povinen zaplatit vedlejší účastnici částku 300 Kč. Nejvyšší soud v odůvodnění v prvé řadě uvedl, že ani zákon o platebním styku, ani směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/64/ES ze dne 13. 11. 2007 o platebních službách na vnitřním trhu, kterou se mění směrnice 97/7/ES, 2002/65/ES, 2005/60/ES a 2006/48/ES a zrušuje směrnice 97/5/ES, blíže nedefinují pojem ztráty nebo odcizení platebního prostředku. Je proto třeba vycházet z obecného významu použitých výrazů. V obou případech se podle Nejvyššího soudu vyžaduje, aby se platební prostředek dostal mimo dispoziční sféru plátce, a to nezávisle na jeho vůli. K tomu odkázal na obecnou známost, že při výběru z bankomatu je třeba dbát zvýšené opatrnosti, neboť se stávají terčem útoků osob snažících se získat údaje o platebních kartách k následnému zneužití. Ztráta platební karty nebo dohledu nad ní zvyšuje riziko zneužití, proto je na držiteli karty, aby takovému zneužití karty zamezil. Výklad, že by oznamovací povinnost držiteli karty vznikla až ve chvíli, kdy se o neoprávněných výběrech dozví, by podle Nejvyššího soudu mohl dospět až k absurdním situacím, kdy by držiteli, který svoji kartu neměl k dispozici po neomezeně dlouhou dobu a který nekontroloval účet nebo nekontaktoval banku, bylo povinností banky mu celou částku nahradit. Okamžik zadržení platební karty Nejvyšší soud označil za ztrátu, neboť se dostala mimo dispoziční sféru stěžovatele. V této situaci mu proto vznikla oznamovací povinnost, kterou však nesplnil. To odvodil mimo jiné i z čl. 20 bodu 5 a čl. 22 bodu 2 všeobecných obchodních podmínek, podle nichž měl stěžovatel uvedenou povinnost i v případech zadržení platební karty v bankomatu z technických důvodů nebo důvodu chybné manipulace. Jde-li o výklad sousloví „bez zbytečného odkladu“ v souvislosti se splněním uvedené povinnosti, Nejvyšší soud uvedl, že jde o lhůtu velmi krátkou, vedoucí k bezodkladnému, neprodlenému, bezprostřednímu, či dokonce okamžitému jednání, což opřel i o svá dřívější rozhodnutí a rozhodnutí Ústavního soudu [zejména nález ze dne 15. 8. 2005 sp. zn. IV. ÚS 314/05 (N 159/38 SbNU 267)]. Nejvyšší soud v odůvodnění v neposlední řadě rozvedl podstatu hrubé nedbalosti, kdy s odkazem na § 447 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění do 31. 12. 2013, uzavřel, že hrubě nedbale jedná ten, komu lze vytknout mimořádně výraznou míru neopatrnosti nebo lehkomyslnosti. Vzhledem k tomu, že se stěžovateli nabízely možnosti zabránění zneužití, které však nevyužil, lze jeho postup označit za hrubě nedbalý, vedoucí k porušení povinností podle § 101 písm. b) zákona o platebním styku.

II. Argumentace stěžovatele

8. Stěžovatel v ústavní stížnosti po podrobném popisu okolností zadržení platební karty bankomatem a po rekapitulaci průběhu řízení před obecnými soudy vyjadřuje nesouhlas s výkladem slov ztráta, odcizení a hrubá nedbalost, jak jej provedly Nejvyšší soud a městský soud. V této souvislosti odkazuje i na § 101 písm. b) zákona o platebním styku, podle nějž bylo povinností oznámit rozhodné skutečnosti po jejich zjištění. Z toho dovozuje závěr, že dokud tyto skutečnosti hodnověrně nezjistil, nemohla mu ani vzniknout oznamovací povinnost. Samotné riziko podezření na možnost zneužití platební karty oznamovací povinnost nezakládá. V této souvislosti opětovně upozorňuje, že zadržení platební karty bankomatem je poměrně standardní a neznamená ztrátu, odcizení ani zneužití platebního prostředku. Jde-li o čl. 20 bod 5 a čl. 22 bod 2 všeobecných obchodních podmínek vedlejší účastnice, na něž zejména Nejvyšší soud odkazuje, stěžovatel uvádí, že představují nezákonné rozšiřování působnosti obchodních podmínek a „mezera v právu“ je nedůvodně přikládána k jeho tíži. Stěžovatel upozorňuje, že skutečnost zadržení karty oznámil tureckému provozovateli, největší turecké bance, který jej ujistil, že mu karta bude vydána. Celou situaci proto považoval za běžnou. Předpokládal-li by

zneužití karty, oznámil by to vedlejší účastnici. Tomu odpovídá i skutečnost, že takové oznámení je technicky a časově nenáročné. Stěžovatel je na základě uvedeného přesvědčen, že nejednal ani lehkomyslně, ani neopatrně. V této souvislosti naopak upozorňuje na příklady lehkomyslného nebo neopatrného postupu uvedené v literatuře. Jde-li o splnění povinnosti oznámit zneužití karty, vznikla mu podle jeho přesvědčení až v okamžiku návštěvy pobočky vedlejší účastnice po návratu z Turecka, kdy se mimo jiné dozvěděl o instalaci zádržného zařízení v bankomatu. V tomto okamžiku platební kartu také zablokoval. Stěžovatel dále poukazuje na jednoznačně kogentní charakter ustanovení zákona o platebním styku, proto se domnívá, že případné odchylky jsou možné pouze ve prospěch uživatelů. K porušení práva na soudní ochranu stěžovatel závěrem uvádí, že obecné soudy měly udělat vše pro spravedlivé řešení jeho věci, avšak provedly hrubě zjednodušující argumentaci, kdy bez ohledu na možné pochybení vedlejší účastnice pouze rozšířily nezákonnou a protiústavní aplikaci soukromoprávní listiny.

III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

9. Ústavní soud podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost proti výroku III rozsudku městského soudu ze dne 10. 2. 2016 č. j. 28 Co 410/2015-126 není přípustná. V tomto rozsahu bylo odmítnuto odvolání vedlejší účastnice proti rozsudku obvodního soudu v rozsahu, jímž byla žaloba stěžovatele zamítnuta. Tímto výrokem nemohla být dotčena základní práva stěžovatele, neboť městský soud pouze vyslovil, že není přípustné odvolání proti rozhodnutí, jímž bylo odvolateli vyhověno. Ke zbývajícímu rozsahu ústavní stížnosti Ústavní soud uvádí, že byla podána včas oprávněným stěžovatelem a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť stěžovatel nemá k dispozici jiné zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

IV. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice

10. Ústavní soud v rámci přípravy vyzval účastníky a vedlejší účastnici řízení k vyjádření.

11. Nejvyšší soud ve velmi stručném vyjádření uvedl, že setrvává na závěrech prezentovaných v odůvodnění napadeného rozsudku. Městský soud rovněž velmi stručně uvedl, že se zabýval všemi námitkami stěžovatele a pečlivě zvažoval zjištěné okolnosti případu.

12. Vedlejší účastnice označila ústavní stížnost stěžovatele jako zjevně neopodstatněnou s poukazem na skutečnost, že tvrzený skutkový stav neodpovídá stavu zjištěnému obecnými soudy. V této souvislosti odkazuje na závěry Ústavního soudu prezentované v usnesení ze dne 28. 3. 2007 sp. zn. II. ÚS 568/07 (dostupné na http://nalus.usoud.cz), kdy předmětem řízení byl rovněž spor související s nevydáním platební karty. Další část vyjádření vedlejší účastnice se zaměřuje na výklad slov ztráta a zneužití. Upozorňuje zejména na ztrátu dispozice s platební kartou, kdy si stěžovatel byl vědom nejen této skutečnosti, ale rovněž rizik, která jsou s touto ztrátou spojena. Tomu odpovídá i skutečnost, že příbuzné stěžovatele hlídaly bankomat několik desítek minut a že byl na místo přivolán příslušník turecké policie. Vedlejší účastnice dále poukazuje na znění čl. 20 odst. 5 obchodních podmínek zakotvujících oznamovací povinnost také tehdy, dojde-li k zadržení platební karty bankomatem z technických důvodů nebo z důvodu chybné manipulace. Jde-li o interpretaci slova ztráta, vedlejší účastnice nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že ji Nejvyšší soud vůbec neprovedl, odkazuje naopak na odůvodnění napadeného rozsudku, jenž se interpretaci tohoto slova věnuje v samostatném odstavci. Stejně tak nesouhlasí se závěry stěžovatele, že by zadržení platební karty bylo standardním jevem. Případné ujištění pracovníkem turecké banky nemůže podle vedlejší účastnice jít k její tíži, neboť nikdo nemůže

svévolně zavazovat jiného. Toto ujištění současně stěžovatele nemohlo odradit od případné obezřetnosti. Jednání stěžovatele vedlejší účastnice rovněž označila za hrubě nedbalé, neboť disponoval prostředky minimalizace rizik případného zneužití. Samotný postup obecných soudů vedlejší účastnice považuje za souladný s principem spravedlivého procesu.

13. Vzhledem ke stručnosti vyjádření účastníků řízení a opakování argumentace předestřené v napadených rozsudcích vedlejší účastnicí nedoručoval Ústavní soud tato vyjádření stěžovateli k případné replice, neboť by v nyní posuzované věci nemohla přinést nic nového.

V. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

14. Ústavní soud po seznámení se s obsahem ústavní stížnosti, vyjádřeními účastníků a vedlejší účastnice, napadenými rozsudky a vyžádaným spisem dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

15. Ústavní soud připomíná, že právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. l Listiny je porušeno, je-li komukoliv upřena možnost domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu, popř. odmítá-li soud jednat a rozhodovat o podaném návrhu, eventuálně zůstává-li v řízení bez zákonného důvodu nečinný. V této souvislosti Ústavní soud dodává, že jeho úkolem je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Není tedy součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nenáleží mu ani výkon dohledu nad jejich rozhodovací činností. Postup v soudním řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu a výklad jiných než ústavních předpisů a jejich použití jsou záležitostí obecných soudů [srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 9. 1996 sp. zn. II. ÚS 81/95 (U 22/6 SbNU 575)]. Ústavní soud může do jejich činnosti zasáhnout pouze tehdy, jsou-li právní závěry obecných soudů v příkrém nesouladu se skutkovými zjištěními nebo z nich v žádném možném výkladu odůvodnění nevyplývají, nebo zakládájí-li porušení některé z norem podústavního práva v důsledku svévole (např. nerespektováním kogentní normy), anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. uplatněním přepjatého formalismu při použití práva), porušení základního práva nebo svobody.

16. Předmětem ústavní stížnosti je nesouhlas stěžovatele s výkladem zákona o platebním styku provedeným Nejvyšším soudem a městským soudem. Z § 101 písm. b) zákona o platebním styku vyplývalo, že uživatel oprávněný používat platební prostředek je povinen bez zbytečného odkladu po zjištění oznámit poskytovateli nebo osobě jím určené ztrátu, odcizení, zneužití nebo neautorizované použití platebního prostředku. Z § 116 odst. 1 písm. b) tohoto zákona dále vyplývalo, že plátce nese ztrátu z neautorizovaných platebních transakcí v plném rozsahu, pokud tuto ztrátu způsobil svým podvodným jednáním nebo tím, že úmyslně nebo z hrubé nedbalosti porušil některou ze svých povinností stanovených v § 101. Z uvedených ustanovení je zřejmé, že vymezení povinností uživatele platební karty a posouzení nesení ztráty za neautorizované platební transakce jsou předmětem běžného zákona, jehož výklad a použití jsou výlučně svěřeny obecným soudům. Ústavní soud zásadně není oprávněn do řešení těchto otázek ingerovat, neboť by šlo o nepřípustný zásah do rozhodovací kompetence ústavně nezávislých orgánů veřejné moci. Výjimku by představovalo např. porušení procesních pravidel zakládající zásah do práva na soudní ochranu nebo učinění zcela extrémních závěrů, které by zcela vybočovaly z interpretačních metod, či vůbec nemohly mít oporu ve skutkových zjištěních. Právě tato situace v nyní posuzované věci nastala.

17. Ústavní soud v prvé řadě poukazuje na kogentní povahu ustanovení zákona o platebním styku, tedy i § 101 písm. b) a § 116 odst. 1 písm. b), které jsou v nyní posuzované věci rozhodné. Všeobecné obchodní podmínky proto nesmějí být v rozporu s těmito kogentními ustanoveními, což platí i pro všeobecné obchodní podmínky vedlejší účastnice. Odkaz na čl. 20 a 22 těchto všeobecných obchodních podmínek, jestliže by vedly k omezení práv stěžovatele, je proto třeba odmítnout. Rovněž je třeba odmítnout odkazy na dřívější rozhodnutí Nejvyššího

soudu a Ústavního soudu vztahující se ke ztrátě platební karty nebo jejímu zadržení bankomatem, neboť se týkala skutkově zcela odlišných situací, přičemž nyní posuzovaná věc je velmi specifická.

18. V nyní posuzované věci je předmětem přezkumu interpretace slova ztráta, která podle zákona o platebním styku vede k plnění oznamovací povinnosti a možnému závěru o nedbalém přístupu plátce. Nejvyšší soud i městský soud shodně uvedly, že pojem ztráta není v právním řádu výslovně definován. V tomto smyslu se poté s odvoláním např. na komentářovou literaturu s uvedeným slovem vypořádaly tak, že představuje ztrátu možnosti disponovat s platební kartou. Takový výklad však z § 101 zákona o platebním styku přímo nevyplývá. Nejvyšší soud a městský soud se naopak měly soustředit na využití jiných interpretačních právních metod než pouze na výklad gramatický. Byť v době zadržení a zneužití platební karty nebyl účinným současný zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, který v § 2 odst. 1 až 3 rozvádí interpretační pravidla, bylo možné jejich podstatu užít i při rozhodování nyní posuzované věci, neboť interpretační pravidla jako nepsané principy lze považovat za součást základních pravidel či přímo právního řádu [srov. zejména nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.)]. Vedle uchopení normy podle vlastního smyslu slov ve vzájemné souvislosti je vždy zapotřebí se soustředit rovněž na účel právní normy. K otázce rozporu mezi gramatickým (či až doslovným) a teleologickým výkladem se Ústavní soud vyslovil v řadě nálezů a stanovisek. Výchozí tezi v této souvislosti zformuloval právě v nálezu ze dne 17. 12. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/97. Konstatoval, že neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace vycházející pouze z jazykového výkladu, neboť jazykový výklad představující prvotní přiblížení se k aplikované právní normě je východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu. Účelem právní úpravy bezpochyby bylo ochránit peněžní ústav před nedbalostním přístupem jeho klienta, který nepředchází rizikovým situacím či hrubě zanedbává své povinnosti. Ochrana před neautorizovanými platbami je však zcela zřejmě i v zájmu samotného klienta (k účelu právní úpravy srov. důvodovou zprávu k zákonu o platebním styku). V nyní posuzované věci se obecné soudy sice soustředily na povinnosti stěžovatele, nýbrž závěry učinily zcela formalisticky bez zohlednění jak účelu právní úpravy, tak i vlastního smyslu slova ztráta. Jde-li o význam slov, lze vyslovit závěr, že nemají-li v zákoně použité pojmy specifický právní význam, lze je chápat tak, jak jsou vnímány v obecném základu spisovného jazyka [srov. Lavický, P. a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, s. 38–50]. Slovo ztratit znamená skutečně pozbytí možnosti s věcí nakládat, nicméně bez zjevného úmyslu vlastníka či držitele, což uvedl i Nejvyšší soud a městský soud. Od toho je však třeba odlišit situace, kdy vlastník nebo držitel ztrácejí momentální dispozici, kdy věc je předmětem právního poměru. V těchto situacích je vlastníku či držiteli známo, kde se věc nachází a předpokládá její navrácení či jiný, zpravidla sjednaný, smluvní osud. V nyní posuzované věci je zcela zřejmé, že stěžovatel ztratil možnost dispozice s kartou, nicméně k její ztrátě nedošlo, neboť mu bylo známo, kde se nachází, a přislíbeno její navrácení. Nedošlo-li proto zadržením platební karty k její ztrátě a zcela zjevně ani odcizení, zneužití nebo neautorizovanému použití, nemohla být ani naplněna hypotéza § 101 písm. b) zákona o platebním styku. Skutečnost zneužití byla stěžovatelem zjištěna až po čtyřech dnech, po návratu z Turecka, na což reagoval okamžitým zablokováním platební karty. V jeho postupu proto nelze spatřovat hrubě nedbalý přístup.

19. Ústavní soud proto uzavírá, že jestliže Nejvyšší soud a městský soud použily zákon bez řádné interpretace a hypotézu kogentního ustanovení rozšířily i na případy, na něž zjevně nedopadá, porušily právo stěžovatele na soudní ochranu. Toto porušení se bezprostředně odrazilo i v zásahu do práva stěžovatele vlastnit majetek.

20. Na základě uvedeného Ústavní soud konstatuje, že postupem Nejvyššího soudu a městského soudu došlo k zásahu do základních práv stěžovatele, a proto bylo podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověno. Podle § 82 odst. 3

písm. a) zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud nálezem tak, že rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. února 2018 č. j. 32 Cdo 2947/2016-167 a výroky I a II rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. února 2016 č. j. 28 Co 410/2015-126 se ruší. Jde-li o ústavní stížnost proti výroku III rozsudku městského soudu ze dne 10. 2. 2016 č. j. 28 Co 410/2015-126, uvádí Ústavní soud, že je v tomto rozsahu nepřípustná, a proto ji podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu odmítl.

Č. 21
Zákon o střetu zájmů (lex Babiš)
(sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. února 2020; 148/2020 Sb.)

I. V demokratickém právním státě jsou volby řádně vedenou soutěží [čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1 a čl. 5 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“)] o důvěru a mandát od voličů, nikoli o ovládnutí státu za účelem využití či dokonce zneužití jeho kapacit a zdrojů jejich vítězem; stát není podnik a služba státu je honorována, výkon veřejné funkce pak není podnikáním, natož správou vlastního majetku. Proto je povinností demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) nejen vytvořit veřejnému funkcionáři takové podmínky, aby mohl svou funkci řádně vykonávat, ale také zamezit tomu, aby takto svěřenou moc mohl využívat k prosazování vlastních (osobních) zájmů na úkor zájmu veřejného, a tím i důvěry veřejnosti.

II. Pojem „volební zákon“ (jako jednu ze součástí právního řádu) použitý v čl. 40 Ústavy nelze ztotožňovat s jakoukoli (každou) úpravou provádění voleb, nýbrž jen s tím, co ústavní pořádek spojuje s volbami jako procesem realizace práva na sebeorganizaci nositele moci ve formě ustanovování reprezentantů lidu (čl. 2 odst. 1 Ústavy), popř. reprezentantů územního samosprávného společenství (čl. 100 odst. 1 Ústavy); jde tak o úpravu postupu, kterým jsou ustavováni formou volby do svých funkcí poslanci, senátoři, zastupitelé a prezident republiky (čl. 54 odst. 2 Ústavy).

III. Ústavní pořádek České republiky odlišuje volitelnost jako vymezení podmínek pro způsobilost ucházet se o volenou veřejnou funkci a stanovení podmínek pro to, aby již do funkce zvolená osoba mohla tuto funkci vykonávat a jak by ji měla vykonávat, aby se nedostala do střetu zájmů; totéž lze vztáhnout na podmínky jmenovatelnosti do veřejné funkce. Úprava případné neslučitelnosti (inkompatibility na rozdíl od tzv. ineligibility) funkcí tak není nutně součástí volebního zákona ve smyslu čl. 40 Ústavy a obdobně tomu není ani v případě úpravy střetu zájmů. Každý uchazeč o veřejnou funkci tyto požadavky musí předem znát a nesmí být jimi dodatečně „zaskočen“. Volbou kandidáta nelze překážku v podobě střetu zájmů zhojit, neboť výkon veřejné moci je kompetencí a může být založen jen ústavním nebo zákonným předpisem (čl. 1 odst. 1, čl. 39 až 48 Ústavy).

IV. Listina základních práv a svobod zaručuje základní práva a svobody všem jejich nositelům a může je omezit jen za stanovených podmínek. Stejně tak však stát má kompetenci stanovit pravidla organizace a výkonu veřejné moci. Má-li ten, kdo se hodlá ucházet o veřejnou funkci, možnost volby, zda se jim podřídí, či ne, nemůže se dovolávat bez dalšího zásahu do základních práv a svobod, protože se nachází v odlišné pozici než ti jejich nositelé, kteří součástí veřejné moci nejsou.

V. Právo na rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím, zakotvující každému občanovi možnost seberealizace výkonem veřejné funkce (čl. 21 odst. 4 Listiny), nelze chápat tak, že by bylo nadřazeno zájmům státu. Veřejný nebo obecný zájem je v takovém případě možno a nutno nadřadit zákonem, popř. i ústavním předpisem, osobním zájmům těch, kteří jsou dočasně povoláni k reprezentaci veřejné moci v podmínkách demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 1 a 2 Listiny) a kteří se k tomu svým ústavním či služebním slibem zavázali.

VI. Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o střetu zájmů“) není pouhou proklamací, nýbrž generální klauzulí pro hodnocení jednání veřejných funkcionářů; je-li proto takto použito, nemůže se veřejný funkcionář bránit tím, že je na něm v rozporu s čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod vynucováno něco, co mu zákon neukládá.

VII. Ve srovnání se subjekty soukromého práva jsou veřejní funkcionáři omezeni pravidly pro výkon veřejné funkce, která se nevztahují na ty, kteří se k jejich řádnému výkonu svým slibem nezavázali, neboť jsou podle čl. 2 odst. 3 Ústavy těmi, kdo má sloužit všem občanům, a proto je jejich vztah ke státu jiný než vztah státu a fyzických a právnických osob jako soukromníků.

VIII. Omezení základních práv a svobod v případě členů vlády nejsou v rozporu s ustanoveními čl. 69 odst. 2 a čl. 70 Ústavy, která je třeba vykládat ve vzájemné souvislosti jako zákaz obecně vymezených činností plynoucích přímo z Ústavy a současně jako závazek nejen dodržovat Ústavu a zákony, nýbrž i slib svědomitého zastávání svěřené funkce a toho, že nebude zneužita. Půjde proto i o omezení, která obyčejné zákony nekladou na jiné subjekty práva a která brání svědomitému výkonu veřejné funkce a mohou vést k jejímu zneužití (nikoli jen zneužívání).

IX. Členové vlády jsou členy vrcholného orgánu veřejné moci (čl. 67 odst. 1 Ústavy), který podle § 28 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev, a tím současně nese odpovědnost vůči Poslanecké sněmovně za veškerý chod výkonné moci ve státě. K tomu, aby plnili právě tyto úkoly, je zákonodárce v čl. 70 Ústavy zmocněn vymezit „podrobnosti“, tedy vše potřebné k tomu, aby takový ústavní příkaz mohl být uskutečňován v praxi. V případě ustanovovacích kompetencí prezidenta republiky a předsedy vlády povinnost respektovat tato ústavní pravidla plyne přímo z ústavního pořádku. Je proto povinností prezidenta republiky přihlížet při zvažování, koho jmenovat předsedou vlády (a poté na návrh předsedy vlády jejím členem), k tomu, zda jmenováním může takový (zejména neřešitelný) střet vzniknout a zda bude moci být řešen postupem, který Ústava, popř. zákon (zejména zákon o střetu zájmů) předvídá. V případě členů vlády je především úkolem jejího předsedy, aby s ohledem na svůj slib podle čl. 69 odst. 2 Ústavy a svá oprávnění podle čl. 74 Ústavy dohlížel rovněž na respektování povinností, které jsou s funkcí člena vlády spojeny. To platí i pro pravidla pro řešení střetu činností svou povahou odporujících výkonu funkce člena vlády, jak to bez stanovení výjimek vyžaduje čl. 70 Ústavy. Na prvním místě to musejí být právě nositelé těchto úřadů, tedy ti, kteří je, slovy Ústavy, mají „zastávat“, nikoli zneužívat.

X. Ve vztahu k právu Evropské unie upravuje § 4a na rozdíl od § 4b a 4c zákona o střetu zájmů především vnitrostátní otázky politického a ústavního systému v zájmu zachování zásad demokratického právního státu a s tím spojené národní identity (čl. 4 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii). Nelze proto namítat, že neplyne-li něco takového pro Českou republiku z práva Evropské unie, pak to ani vnitrostátní zákonodárce stanovit nemůže.

XI. Z členství v Evropské unii vyplývá podle čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii závazek loajální spolupráce s orgány Evropské unie, tedy závazek činit veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění jejích závazků, popř. zdržet se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Evropské unie, což ve vztahu k legislativní implementaci unijního práva podle čl. 291 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie vyžaduje přijímat „veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Evropské unie“. K povinnostem členského státu náleží nejen vytvořit veřejným funkcionářům podílejícím se na sdíleném řízení (tzv. shared management) podmínky pro řádný výkon veřejné funkce a zajistit, aby se tak, pokud možno, jako objektivní a nestranná jevila činnost jejich i celého aparátu veřejné moci, nýbrž i zamezit tomu, aby takto svěřenou moc mohli zneužívat k prosazování svých vlastních zájmů na úkor zájmu veřejného, potažmo i zájmu Evropské unie, ať již z důvodu rodinných či citových vazeb, politické nebo národní spřízněnosti, hospodářského zájmu nebo jiného přímého či

nepřímého osobního zájmu, jak to vyžaduje čl. 61 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euroatom) č. 2018/1046, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012.

XII. Při výkladu vnitrostátních právních předpisů, včetně ústavních, je třeba naplňovat čl. 1 a 10a Ústavy ve vztahu k právu Evropské unie rovněž tak, že v oblasti spadající do působnosti práva Evropské unie budou dotčené vnitrostátní předpisy vykládány s přihlédnutím k principům plynoucím z jejího práva. Je-li předmětem ústavního přezkumu vnitrostátní zákon „navázaný“ na přímo použitelný předpis unijního práva (zpravidla) neskýtající Parlamentu prostor k vlastnímu zákonodárnému uvážení, ale jen k jeho případné konkretizaci či adaptaci (viz čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie), není to v rozporu s ústavním pořádkem České republiky (čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 1, čl. 10a Ústavy), neboť kromě ochranné funkce materiálního jádra Ústavy podle čl. 9 odst. 2 zahrnuje obdobné hodnoty tzv. materiální jádro unijního práva (čl. 2 Smlouvy o Evropské unii, Listina základních práv Evropské unie); hodnotová soudržnost takového multicentrického či heterarchického celku chrání i jeho části, mezi něž patří také právní řád České republiky. Nejde tak o referenční kritérium pro posuzování ústavnosti vnitrostátního práva, nýbrž o prostředek k výkladu veřejnoprávního aktu tam, kde vnitrostátní zákonodárce nemá možnost jiné úpravy, než k jaké právo Evropské unie členský stát zavazuje.

XIII. Při ochraně veřejného zájmu a demokratických hodnot je zákonodárce v reakci na koncentraci významné ekonomické a mediální moci a z toho plynoucích hrozeb oprávněn činit v mezích ústavního pořádku opatření bránící možné postupné deformaci demokratického režimu do podoby některé z jeho fiktivních či neliberálních variant odporujících požadavkům čl. 1 odst. 1 a čl. 5 Ústavy a čl. 2 odst. 1 Listiny, je-li to v zájmu férového vedení politické soutěže jako neoddělitelné součásti politického života demokratického právního státu, kde je veřejný zájem formulován jako výsledek demokraticky vedené parlamentní rozpravy a střetávání různých názorů a je vyjádřen ústavně konformním způsobem.

XIV. Účelem § 4a zákona o střetu zájmů je stanovit ex ante podmínky, za nichž mohou občané vykonávat volenou či jinou veřejnou funkci podle čl. 21 odst. 4 Listiny. Není v rozporu s ústavním pořádkem, jsou-li s těmito podmínkami spojeny i zásahy do svobody a práva podnikat podle pravidel čl. 26 Listiny. Nikomu není upíráno ani vlastnit majetek, ani podnikat, je-li na jeho svobodném rozhodnutí podle čl. 2 odst. 3 Listiny a čl. 2 odst. 4 Ústavy, zda podmínky výkonu (nikoli nabytí) veřejné funkce splní tím, že se určitých činností dočasně vzdá, či nikoliv. Ústavní pořádek zajišťuje rovnost ucházení se o veřejnou funkci, což nevylučuje opatření proti tomu, aby účel jejího výkonu mohl být zmařen tím, že by sledoval jiné cíle, než je veřejný zájem a obecné blaho podle čl. 2 odst. 3, popř. čl. 23 odst. 3 Ústavy.

XV. Ústavně konformním (zejména s čl. 1 odst. 1 a čl. 5 Ústavy, čl. 2 odst. 1 a čl. 22 Listiny) je postup zákonodárce stanovícího potřebná omezení při provozování a vlastnictví sdělovacích prostředků, která sledují veřejný zájem na férovém vedení politické soutěže jako neoddělitelné součásti politického života demokratického právního státu. Veřejný zájem je zde formulován jako výsledek demokraticky vedené parlamentní rozpravy a střetávání různých názorů; dospěl-li zákonodárce k závěru, že je nezbytné oddělit ovládání médií a výkon veřejných funkcí vymezených v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, sleduje takový krok (v obecné poloze) legitimní veřejný zájem.

XVI. Na výkon veřejných funkcí se nevztahují ustanovení Listiny o svobodě, popř. právu podnikat, neboť jejich nositelé se nacházejí v jiném postavení než podnikatelé, neboť jsou vázáni kautelami čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy; jde tak z hlediska čl. 3 odst. 1 Listiny o dvě různé kategorie subjektů práva. Stejně tak výkon veřejné funkce a s ním spojené podmínky v podobě omezení základních práv a svobod jejího nositele nelze považovat za újmu ve smyslu čl. 3 odst. 3 Listiny, neboť nejde o projev libovůle v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny a odpovídá to potřebám a povaze výkonu veřejné moci podle čl. 2 odst. 3 Ústavy.

XVII. Ustanovení § 4b a 4c zákona o střetu zájmů je třeba vykládat tak, že úmyslem zákonodárce nebylo stanovit pravidla pro střet zájmů s tím, že jim bude moci být uniknuto použitím ustanovení s nimi nesladěných jiných zákonů, takže jejich obecná ustanovení nelze použít tam, kde by se dostala do rozporu s účelem úpravy v zákoně speciálním, který stanoví pro střet zájmů zvláštní pravidla. V případě přímo proveditelných předpisů unijního práva s ohledem na jejich přímý účinek tento problém nevzniká.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 4/17 dne 11. února 2020 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 prezidenta republiky na zrušení § 4a, 4b, 4c a § 9 písm. e) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb., a čl. II bodů 1 a 6 a části třetí zákona č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, právně zastoupených JUDr. Michaelem Bartončíkem, Ph.D., advokátem, se sídlem Koliště 259/55, Brno, jako vedlejší účastnice řízení, a o s ním spojeném návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, právně zastoupených JUDr. Michaelem Bartončíkem, Ph.D., advokátem, se sídlem Koliště 259/55, Brno, na zrušení čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení, takto:

I. Návrhy na zrušení § 4a až 4c a § 9 písm. e) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a na zrušení čl. II bodů 1 a 6 a čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, se zamítají.

II. Návrh na zrušení části třetí zákona č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, se odmítá.

Odůvodnění

I. Předmět řízení

1. Dne 15. 2. 2017 obdržel Ústavní soud návrh prezidenta republiky (dále též jen „navrhovatel“) podle § 64 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, na zrušení § 4a až 4c a § 9 odst. 1 písm. e) [pozn. – správně § 9 písm. e)] zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, (dále jen „zákon o střetu zájmů“) a čl. II bodů 1 a 6 a části třetí zákona č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, (dále jen „zákon č. 14/2017 Sb.“), tedy jeho čl. IV. Tento návrh byl veden pod sp. zn. Pl. ÚS 4/17.

2. Dne 8. 3. 2017 podala skupina 44 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále též jen „Poslanecká sněmovna“) podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu návrh na zrušení § 4a až 4c zákona o střetu zájmů a dále na zrušení čl. II bodů 1 a 6 a čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb. Tento návrh byl veden pod sp. zn. Pl. ÚS 5/17.

3. Podle § 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu je nepřípustný návrh, jestliže Ústavní soud již v téže věci jedná; oprávněný navrhovatel má právo účastnit se na jednání o dříve podaném návrhu v postavení vedlejšího účastníka. Proto Ústavní soud rozhodl svým usnesením ze dne 28. 3. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 4/17, Pl. ÚS 5/17 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz) tak, že návrh skupiny poslanců na zrušení § 4a až 4c zákona o střetu zájmů a dále návrh na zrušení čl. II bodů 1 a 6 zákona č. 14/2017 Sb. se odmítá (výrok I). Současně rozhodl, že návrh skupiny poslanců na zrušení čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb., vedený dosud pod sp. zn. Pl. ÚS 5/17, se spojuje ke společnému řízení s návrhem navrhovatele (prezidenta republiky) vedeným pod sp. zn. Pl. ÚS 4/17 s tím, že oba návrhy budou nadále vedeny pod sp. zn. Pl. ÚS 4/17 (výrok II). V tomto řízení navrhovatelka (skupina poslanců) nadále vystupuje a označuje se jako „vedlejší účastnice řízení“; v té části řízení, kde navrhuje zrušení čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb. (což navrhovatel nepožaduje), vystupuje a dále se označuje jako „navrhovatelka“ [sub IX. d)]. V řízení o návrhu navrhovatele na zrušení § 9 písm. e) zákona o střetu zájmů a části třetí (tj. čl. IV) zákona č. 14/2017 Sb. navrhovatelka (skupina poslanců) účastníkem řízení není.

II. Znění napadených ustanovení

4. Napadené ustanovení § 4a zákona o střetu zájmů zní:

(1) Veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 nesmí být provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku ani společníkem, členem nebo ovládající osobou právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku.

(2) Veřejný funkcionář uvedený v odstavci 1 je povinen ukončit provozování rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydávání periodického tisku nebo ukončit svou účast nebo členství v právnické osobě, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku, bez zbytečného odkladu poté, co začal vykonávat svou funkci, nejpozději však do 60 dnů ode dne zahájení výkonu funkce. Není-li z důvodů nezávislých na vůli veřejného funkcionáře možné dodržet lhůtu uvedenou v předchozí větě, veřejný funkcionář o této skutečnosti v dané lhůtě informuje evidenční orgán a provede současně všechna potřebná opatření směřující ke splnění povinnosti uvedené podle věty první. Ustanovení zvláštních právních předpisů tím nejsou dotčena.[4)]

(3) Veřejný funkcionář, který neukončil svou účast nebo členství v právnické osobě, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku, podle odstavce 2, nesmí v této obchodní korporaci vykonávat hlasovací práva. Pokud je veřejný funkcionář jediným společníkem v obchodní společnosti, nesmí při

výkonu působnosti nejvyššího orgánu této obchodní společnosti činit jiná rozhodnutí, než která ukládá zákon nebo která se týkají zrušení obchodní společnosti, anebo volit orgány obchodní společnosti nebo jejich členy, ledaže jim zanikla funkce.

Znění vysvětlivky č. 4 v § 4a odst. 2:

Například § 45 zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, § 95 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, § 21 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

5. Napadené ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů zní:

Obchodní společnost, ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti, se nesmí účastnit zadávacích řízení podle zákona upravujícího zadávání veřejných zakázek jako účastník nebo poddodavatel, prostřednictvím kterého dodavatel prokazuje kvalifikaci. Zadavatel je povinen takovou obchodní společnost vyloučit ze zadávacího řízení. Zadavatel nesmí obchodní společnosti uvedené ve větě první zadat veřejnou zakázku malého rozsahu, takové jednání je neplatné.

6. Napadené ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů zní:

Je zakázáno poskytnout dotaci podle právního předpisu upravujícího rozpočtová pravidla[14)] nebo investiční pobídku podle právního předpisu upravujícího investiční pobídky[15)] obchodní společnosti, ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti.

Znění vysvětlivek v § 4c:

14) Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

15) Zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách), ve znění pozdějších předpisů.

7. Napadené ustanovení § 9 písm. e) zákona o střetu zájmů zní:

Veřejný funkcionář je povinen přesně, úplně a pravdivě oznámit, že … je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku, anebo společníkem, členem nebo ovládající osobou právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku.

8. Napadené ustanovení části první čl. II bodu 1 zákona č. 14/2017 Sb. zní:

Zákaz uvedený v § 4c se použije pro řízení o poskytnutí dotace nebo investiční pobídky zahájená po nabytí účinnosti tohoto zákona. Řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.

9. Napadené ustanovení části první čl. II bodu 6 zákona č. 14/2017 Sb. zní:

Zákazy a omezení podle § 4a zákona č. 159/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se nevztahují na veřejného funkcionáře, který zahájil výkon veřejné funkce přede dnem nabytí účinnosti tohoto ustanovení.

10. Napadené ustanovení části třetí čl. IV zákona č. 14/2017 Sb. zní:

Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 274/2003 Sb., zákona č. 341/2004 Sb., zákona č. 501/2004 Sb., zákona č. 626/2004 Sb., zákona č. 82/2005 Sb., zákona č. 127/2005 Sb., zákona č. 348/2005 Sb., zákona č. 235/2006 Sb., zákona č. 160/2007 Sb., zákona č. 296/2007 Sb., zákona č. 304/2007 Sb., zákona č. 124/2008 Sb., zákona č. 384/2008 Sb., zákona č. 41/2009 Sb., zákona č. 196/2009 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 132/2010 Sb., zákona č. 153/2010 Sb., zákona č. 302/2011 Sb., zákona č. 420/2011 Sb., zákona č. 458/2011 Sb., zákona č. 142/2012 Sb., zákona č. 275/2012 Sb., zákona č. 406/2012 Sb., zákona č. 496/2012 Sb., zákona č. 181/2014 Sb.,

zákona č. 250/2014 Sb., zákona č. 79/2015 Sb., zákona č. 139/2016 Sb. a zákona č. 180/2016 Sb., se mění takto:

1. V § 13 se na konci odstavce 3 tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno g), které zní:

„g) není veřejným funkcionářem, jemuž je podle zákona o střetu zájmů zakázáno provozovat rozhlasové nebo televizní vysílání, ani právnickou osobou, jejímž je takový veřejný funkcionář společníkem, členem nebo ovládající osobou.“.

2. V § 21 se na konci textu odstavců 6 a 7 doplňují slova „ ; to neplatí, pokud byl tímto společníkem veřejný funkcionář, jemuž je podle zákona o střetu zájmů zakázáno provozovat rozhlasové nebo televizní vysílání“.

3. V § 63 se na konci odstavce 1 tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno d), které zní:

„d) se stal veřejným funkcionářem, jemuž je podle zákona o střetu zájmů provozování rozhlasového nebo televizního vysílání zakázáno, anebo se takový veřejný funkcionář stal jeho společníkem, členem nebo ovládající osobou.“.

11. Napadené ustanovení části sedmé čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb. zní:

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. září 2017, s výjimkou čl. I bodu 17, čl. II bodu 6 a čl. IV, které nabývají účinnosti patnáctým dnem po jeho vyhlášení.

III. Argumentace navrhovatele

12. Navrhovatel tvrdí, že podle § 4 zákona o střetu zájmů člen vlády nesmí podnikat nebo provozovat samostatnou výdělečnou činnost, nesmí být členem statutárního orgánu, řídicího nebo kontrolního orgánu, přičemž tato omezení se nevztahují na správu vlastního majetku (pozn. – nejde-li o podnikání v těchto oborech – viz § 4 odst. 2 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů). Naproti tomu § 4b a 4c zákona o střetu zájmů v podstatě zamezují tomu, aby člen vlády vlastnil majetkový podíl v obchodní společnosti dosahující alespoň 25 %, a obdobně to platí pro § 4a zákona o střetu zájmů, z něhož i pro člena vlády vyplývá zákaz vlastnit jakýkoliv majetkový podíl v předmětné právnické osobě nebo být jejím členem (pozn. – ani ji ovládající osobou). Ustanovení § 4a až 4c ve srovnání s § 4 zákona o střetu zájmů ve vztahu k členovi vlády překračují rámec čl. 70 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), podle něhož člen vlády nesmí vykonávat činnosti, jejichž povaha odporuje výkonu jeho funkce.

13. Ustanovení § 4a zákona o střetu zájmů (zákaz mediálního podnikání) navrhovatel považuje za rozporné s čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Toto ustanovení obsahuje shora (sub 12) uvedené zákazy a současně předpokládá, že veřejný funkcionář je nemusí dodržet s tím, že jej postihnou v § 4a odst. 3 zákona o střetu zájmů uvedené následky. K omezení vlastnického práva může výjimečně dojít v případě jeho kolize s mimořádně silným a řádně odůvodněným veřejným zájmem, při pečlivém šetření jeho podstaty a smyslu, aby nebylo zneužito postavení provozovatele rozhlasového nebo televizního vysílání, popř. vydavatele periodického tisku nebo jejich podílníka. Při aplikaci zásady proporcionality [např. část III nálezu ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.) nebo bod 184 nálezu ze dne 12. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 83/06 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.)] napadené ustanovení neobstojí ani z hlediska principu vhodnosti, ani potřebnosti.

14. Z hlediska principu vhodnosti, tj. schopnosti vůbec dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva, nebo, jako v tomto případě, veřejného zájmu, si lze podle navrhovatele jen obtížně představit, že střet zájmů může nastat např. u vedoucího Kanceláře Senátu, předsedy Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví nebo člena Nejvyššího kontrolního úřadu, jak to jinak § 4a zákona o střetu zájmů předpokládá. Jde-li o členy vlády, rámec jejich omezení stanoví čl. 70 Ústavy a lze si rovněž obtížně představit, že by člen vlády musel mít majetkovou účast v některém z uvedených médií, aby

mohl veřejnosti sdělovat informace o výkonu své funkce, a to z důvodu vlastnictví nebo spoluvlastnického podílu způsobem, který odporuje výkonu jeho funkce. Napadené ustanovení tak omezuje správu vlastního majetku takovým způsobem, že nutí veřejného činitele k tomu, aby se vlastnictví majetkového podílu – ve společnosti provozující rozhlasové nebo televizní vysílání nebo vydávající periodický tisk – vzdal. Měl-li zákonodárce na mysli i to, že poslanci, senátoři a členové vlády jsou současně členy politických stran nebo politických hnutí, jde o jinou (a širší) problematiku, která do zákona o střetu zájmů nepatří.

15. Z hlediska principu potřebnosti, podle něhož je povoleno ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám použít pouze nejšetrnější z více možných prostředků, je § 4a odst. 3 zákona o střetu zájmů k čl. 11 odst. 1 Listiny zdánlivě šetrný, nicméně omezuje správu vlastního majetku takovým způsobem, že, a to i v kontextu celého § 4a zákona o střetu zájmů, nutí veřejného činitele k tomu, aby se vlastnictví majetkového podílu vzdal.

16. Stejně tak podle navrhovatele napadené ustanovení neobstojí ani z hlediska principu přiměřenosti, neboť újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli. Tomuto principu obtížně vyhoví již proto, že zahrnuje i provozovatele televizního nebo rozhlasového vysílání, kteří nevysílají nic jiného než hudbu nebo naučné pořady, anebo vydavatele soustřeďující se na vydávání výlučně odborného periodického tisku.

17. Zákazy v § 4b a 4c zákona o střetu zájmů považuje navrhovatel za rozporné s čl. 3 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny z hlediska vhodnosti, neboť schopnost přijaté právní úpravy dosáhnout zamýšleného cíle je v podstatě nulová s ohledem na detailní úpravu zadávacího řízení. Navíc § 4b zákona o střetu zájmů bezprostředně nepostihuje zadavatele veřejné zakázky, ale uchazeče o veřejnou zakázku. Obdobně (princip vhodnosti použitého prostředku) to platí o pozitivní právní úpravě investičních pobídek (§ 4b zákona o střetu zájmů). Na posuzování a rozhodování o žádostech o investiční pobídky je aplikován nejen zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách), ve znění pozdějších předpisů, a jeho prováděcí předpisy, ale celá řada dalších právních předpisů, včetně přímo použitelných předpisů Evropské unie (dále též „EU“). Stejně tak dotace s účelovým určením jsou pro jednotlivé kapitoly obsaženy v zákoně o státním rozpočtu na příslušný rok, schváleném Poslaneckou sněmovnou, jejich poskytování se řídí rozpočtovými pravidly, zvláštními právními předpisy nebo i interními normativními instrukcemi; relevantní ingerence ministra spočívá ve vydání normativní instrukce, kterou se pak vyhlašování dotačních programů a proces rozhodování o poskytnutí dotací v konkrétních případech řídí, přičemž žádosti jsou zpravidla kolektivně, někdy i vícestupňově posuzovány. Zdrojem značné části dotací jsou prostředky EU, jejich čerpání se řídí rozsáhlými předpisy a metodikou, jejichž dodržování podléhá vícestupňové kontrole, a to i ze strany orgánů Evropské komise.

18. Napadená ustanovení § 4b a 4c zákona o střetu zájmů neobstojí ani z hledisek potřebnosti a přiměřenosti, neboť přijatá právní úprava předem vylučuje určitý okruh žadatelů o veřejnou zakázku, investiční pobídky nebo dotace, čímž zakládá mezi obchodními společnostmi bezdůvodně nerovnost. Je tak pro ně diskriminační a z hlediska ústavních principů nepřiměřená. Současně tato ustanovení jsou ve zřejmém rozporu i s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, zejména s čl. 1 bodem 1 Protokolu č. 12 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). To platí i pro rozpor s čl. 21 odst. 4 Listiny, podle něhož občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím, neboť nastolují nepřiměřeně s tímto ustanovením stav, kdy občan se musí rozhodnout, zda se stane nebo zůstane členem vlády, a pak obchodní společnost, v níž má podíl, v konkurenčním prostředí zanikne se všemi důsledky, které s tím souvisí, nebo přestane být členem vlády, anebo zůstane členem vlády a svůj podíl převede na jiný subjekt; přitom ovšem platí ústavní zásada, že základní právo lze omezit nejen v případě mimořádně silného a řádně odůvodněného veřejného zájmu, ale současně i při pečlivém šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva, s čímž tato právní úprava nepočítá.

19. Konečně navrhovatel zdůrazňuje, že právní úprava zakotvená v § 4b zákona o střetu zájmů je rozporná se závěry Soudního dvora EU, a to rozsudku ze dne 23. 12. 2009 ve věci C-376/08 *Serrantoni Srl a Consorzio stabile edili Scrl proti Comune di Milano*, rozsudku ze dne 19. 5. 2009 ve věci C-538/07 *Assitur Srl proti Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Milano* a obdobně rozsudku ze dne 16. 12. 2008 ve věci C-213/07 *Michaniki AE proti Ethniko Symvoulio Radiotileorasis a Ypourgos Epikrateias* (blíže k tomu též argumentace vedlejší účastnice sub 39).

20. Důvod pro zrušení § 9 písm. e) zákona o střetu zájmů (oznamovací povinnost ve věci mediálního podnikání) a čl. II bodu 6 a čl. IV zákona č. 14/2017 Sb. spatřuje navrhovatel v odstranění ustanovení závislých na existenci § 4a zákona o střetu zájmů [jedná se o příslušné přechodné ustanovení a komplementární změnu zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon č. 231/2001 Sb.“)]. Důvodem návrhu na zrušení čl. II bodu 1 zákona č. 14/2017 Sb. (upravuje přechodná ustanovení) je zejména jeho vazba na ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů, které je primárním předmětem návrhu na zrušení.

21. Přechodná ustanovení napadené právní úpravy zpochybňují důvěru v právo a legitimní očekávání jeho adresátů i tím, že ve vztahu k § 4b zákona o střetu zájmů zákon č. 14/2017 Sb. na rozdíl od § 4a a 4c zákona o střetu zájmů úpravu v přechodných ustanoveních neobsahuje, což znamená, že stane-li se obchodní společnost, v níž má veřejný funkcionář zákonem stanovený podíl, uchazečem o veřejnou zakázku přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 14/2017 Sb. a zadávací řízení nebude do tohoto dne ukončeno zadáním veřejné zakázky, musí být zadavatelem ze zadávacího řízení vyloučena. Jde zřejmě o obecně přijatelnou tzv. nepravou retroaktivitu, ale s ní souvisí i princip legitimního očekávání, který byl přijatou právní úpravou porušen.

IV. Vyjádření navrhovatelky jako vedlejší účastnice řízení

22. Vedlejší účastnice se ve svém obsáhlém přípise ze dne 3. 5. 2017 připojila k návrhu navrhovatele na zrušení shora uvedených ustanovení (blíže sub 1 až 3) s tím, že v řízení o návrhu na zrušení čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb. vystupuje jako navrhovatelka.

23. Vyjádření vedlejší účastnice je nutno rozdělit na zásadní argumentaci obecně zpochybňující ústavnost jí napadených ustanovení zákona o střetu zájmů, kam lze zahrnout i její námitky porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona č. 14/2017 Sb., tj. porušení čl. 40 Ústavy a transparentnosti zákonodárného procesu. Další část argumentace je zaměřena na neústavnost jednotlivých napadených ustanovení zákona o střetu zájmů, popř. jeho novelizace zákonem č. 14/2017 Sb.

IV. a) Průběh legislativního procesu a jeho rozpor s ústavním pořádkem

24. Vedlejší účastnice má předně za to, že zákon č. 14/2017 Sb. měl být přijímán postupem podle čl. 40 Ústavy, neboť reguluje pasivní volební právo, a jde tudíž o zákon *via facti* volební, a také, že legislativní proces, který vedl ke schválení napadených ustanovení, byl natolik netransparentní a zmatečný, že tuto proceduru nelze označit za ústavně konformní. Tento problém se týká zejména projednávání návrhu zákona č. 14/2017 Sb. v Poslanecké sněmovně.

1. Nedodržení postupu podle čl. 40 Ústavy

25. Podle vedlejší účastnice zákon č. 14/2017 Sb. mimo jiné prostřednictvím nového § 4a zákona o střetu zájmů zcela zásadním způsobem zasahuje do pasivního volebního práva, neboť nově stanoví neslučitelnost funkce poslance a senátora s vlastnictvím podílu či členstvím v právnické osobě, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo

vydavatelem periodického tisku. Svým obsahem tak zákon č. 14/2017 Sb. podle vedlejší účastnice odpovídá pojmu „volební zákon“ obsaženému v čl. 40 Ústavy.

26. V případě neslučitelnosti funkcí s dopadem na zánik mandátu členů zastupitelstev krajů i obcí je neslučitelnost funkcí upravena ve volebních zákonech do zastupitelstev krajů a obcí (viz § 5 odst. 2 a § 48 odst. 3 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a § 5 odst. 2 a § 55 odst. 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Z hlediska vnitřní provázanosti právního řádu a jeho logiky je nedůvodné materiálně totožnou věc (neslučitelnost funkcí) upravovat odlišně ve volebním zákoně vztahujícím se k členům zastupitelstev [kde změna zákona podléhá souhlasu obou komor Parlamentu České republiky (dále též jen „Parlament“)] oproti úpravě přijaté v jinak nazvaném zákoně vztahujícím se na poslance a senátory (zákoně o střetu zájmů) s tím, že snad pouze díky jinému názvu lze obejít ústavní pravidlo povinného schválení volebního zákona v obou komorách Parlamentu.

27. Je-li v zákoně ustanovení, které se dotýká voleb a neslučitelnosti volené funkce, je pak podmínkou ústavnosti celého zákona [a nejen ustanovení o neslučitelnosti volených funkcí – srov. nález ze dne 22. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 13/05 (N 127/37 SbNU 593; 283/2005 Sb.)] jeho schválení v režimu čl. 40 Ústavy, jenž stanoví povinný souhlas Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“). Protože tento způsob projednávání zákona č. 14/2017 Sb. nebyl obsažen v důvodové zprávě a ani nebyl uveden předkladatelem při jednání Poslanecké sněmovny a Senátu, nebyla tato podmínka (o schválení zákona v režimu čl. 40 Ústavy) splněna, byť Senát se zákonem souhlasil, nicméně senátoři nevěděli, že jejich souhlas je nutný. Skutečnost, že Senát zákon č. 14/2017 Sb. schválil, lze považovat nanejvýš za náhodu, nikoliv však za vědomé schvalování zákona č. 14/2017 Sb. v režimu čl. 40 Ústavy ze strany obou komor Parlamentu. Poslanci ani senátoři si evidentně po celou dobu projednávání zákona č. 14/2017 Sb. nebyli vůbec vědomi skutečnosti, že jde o zákon volební, pro nějž je stanoven speciální požadavek v čl. 40 Ústavy. Vedlejší účastnice má za to, že tato skutečnost zpochybňuje legalitu a ústavnost celého procesu vedoucího ke schválení zákona č. 14/2017 Sb.

2. Zmatečnost a netransparentnost legislativního procesu

28. Vedlejší účastnice obsáhle popisuje průběh legislativního procesu, přičemž zejména konstatuje, že ačkoli garanční ústavně právní výbor Poslanecké sněmovny ve svém usnesení ze dne 2. 9. 2016 č. 248 doporučil určité pořadí a způsob hlasování o jednotlivých návrzích, toto pořadí a způsob hlasování byly ve třetím čtení několikrát měněny z důvodu vzájemného překrývání a neslučitelnosti jednotlivých pozměňovacích návrhů, přičemž hlasování o jednotlivých návrzích nakonec probíhalo v jiném sledu, než jak bylo garančním výborem doporučeno. Tato nekonzistentnost jednotlivých pozměňovacích návrhů (na základě kterých došlo i k přijetí ústavní stížností napadených ustanovení) a výsledné procedury hlasování s předem navrženým průběhem hlasování znemožnila poslancům plnou orientaci v programu hlasování, a především výsledném obsahu zákona č. 14/2017 Sb.

29. Hlasovací procedura ve třetím čtení musela být „na poslední chvíli“ upravena ve snaze o systematizaci hlasování o vzájemně neslučitelných pozměňovacích návrzích, nicméně je evidentní, že poslanci neměli dostatečný prostor se na hlasování patřičně připravit. Již ze samotných návrhů na změnu hlasovací procedury je zcela evidentní, že šlo o úpravy natolik komplikované, že ze strany přítomných poslanců bylo velmi obtížné tyto nejen pečlivě sledovat, natož jim bezchybně přizpůsobit už dříve rozmyšlenou představu, jak o kterém návrhu hlasovat. Je zřejmé, že průběh hlasování byl chaotický a zmatečný, a od řadového poslance, který aktivně nepředkládal pozměňovací návrhy, nebylo možno očekávat, že by mu bylo jasné, o jakých návrzích, jakého konkrétního znění a v jakém kontextu hlasuje. Takový průběh znemožňuje zrekonstruovat výsledný text zákona č. 14/2017 Sb. A ověřit, zda se jedná skutečně o autentické

znění schválené Poslaneckou sněmovnou a postoupené Senátu. Zejména není vůbec jednoznačné, v jaké podobě byla Poslaneckou sněmovnou schválena přechodná ustanovení. Stejně tak je otázkou, zda senátoři mohli mít přesnou představu o tom, jaký dopad do zákona č. 14/2017 Sb. pozměňovací návrhy, které schválili, budou mít (respektive jaké mít nebudou).

30. Postup při hlasování o zákoně č. 14/2017 Sb. je proto klasickým projevem živelné normotvorby, kterou již v minulosti označil Ústavní soud za protiústavní [nález ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.)]. Pro zachování souladu s ústavním pořádkem je podle názoru vedlejší účastnice nezbytné, aby nejen právní předpis, ale také způsob normotvorby vedoucí k jeho vzniku, byl přijímán za podmínek, které garantují, že každý zákonodárce měl při hlasování jasnou představu o tom, jaké důsledky pro výslednou podobu zákona bude mít hlasování pro či proti jednotlivým návrhům. Jedině za takových podmínek totiž může zákonodárce provést náležitou přípravu a úvahu, jež jsou nepostradatelné pro jeho následné fundované rozhodnutí, zda hlasovat pro či proti přijetí dané normy a dostát svému slibu hlasovat podle svého nejlepšího vědomí a svědomí.

3. Obecné zásadní námitky proti porušení základních principů ústavního pořádku v zákoně o střetu zájmů

31. Podle vedlejší účastnice jsou jako celek napadená ustanovení v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, a to především se základními zásadami právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), principem právní jistoty, ochrany legitimního očekávání a práv nabytých v dobré víře a s principem panství zákona, a to konkrétně s požadavkem na obecnost právní regulace (a potažmo i principem dělby moci). Přijatá právní úprava je pak v rozporu s požadavkem na dodržení speciální procedury pro schvalování volebního zákona v souladu s čl. 40 Ústavy; dále s ústavně garantovanou zásadou, podle níž jsou základní práva a svobody nezadatelné a nezrušitelné (čl. 1 odst. 1 Listiny), povinnosti mohou být ukládány na základě zákona jen při zachování základních práv a svobod a za podmínek stanovených Listinou (čl. 4 odst. 1), a zásadou, podle níž omezení základních práv a svobod nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena (čl. 4 odst. 4 Listiny), a musí být přiměřená deklarovanému cíli (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Dále je podle vedlejší účastnice přijatá právní úprava rozporná s ústavně garantovaným principem rovnosti v právech a zákazem diskriminace (čl. 3 odst. 1 Listiny a čl. 14 Úmluvy), stejně jako principem, podle něhož nikomu nesmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod (čl. 3 odst. 3 Listiny). To vše ve spojení s čl. 70 Ústavy způsobuje omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (podle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě), práva na svobodné podnikání (čl. 26 odst. 1 Listiny) a práva podílet se na správě věcí veřejných a práva na rovný přístup k veřejným funkcím [čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny a čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen „Pakt“)]. Tuto obecnou a výchozí argumentaci poté obsáhle rozvádí i ve vztahu k jednotlivým napadeným ustanovením.

32. Vedlejší účastnice opakovaně namítá, že zákon č. 14/2017 Sb. v napadené části téměř výhradně postrádá znak všeobecnosti, imanentní materiálnímu demokratickému právnímu státu, neboť do zákona o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, vkládá ustanovení regulující jedinečný případ. To je názorný případ zneužití zákonodárné moci a porušení principu dělby moci, neboť z rozpravy v Poslanecké sněmovně a Senátu, stejně jako z vyjadřování poslanců a senátorů v médiích vyplývá, že napadená ustanovení byla namířena výhradně proti zájmům Ing. Andreje Babiše. O tom svědčí též selektivní a účelové schválení okamžité účinnosti § 4b až 4c zákona o střetu zájmů za situace, kdy napadená ustanovení dopadají na jednu konkrétní osobu a všichni zákonodárci jsou s touto skutečností dobře seznámeni. Na účelovost zákona č. 14/2017 Sb. lze navíc usuzovat rovněž z veřejné diskuse.

IV. b) Ústavně nonkonformní omezení práva vlastnit majetek a práva na svobodné podnikání

33. Napadená ustanovení překračují podle vedlejší účastnice licenci obsaženou v čl. 70 Ústavy, a to zejména proto, že namísto omezení činností, které mohou vykonávat veřejní funkcionáři, omezují jejich právo vlastnit majetek a účelově poškozují majetek veřejných funkcionářů nabytý před započetím výkonu veřejné funkce, a dokonce i jiných osob, které vůbec veřejnými funkcionáři nejsou. Napadená ustanovení zcela nepřiměřeným způsobem omezují také právo vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny, a to širokému okruhu veřejných funkcionářů, přičemž navíc účelově, nepřiměřeně a v rozporu s principem rovnosti v právech zasahují do poklidného užívání majetku veřejnými funkcionáři i jinými osobami, které veřejnými funkcionáři nejsou. K tomu vedlejší účastnice odkazuje na nálezy ze dne 1. 2. 1994 sp. zn. III. ÚS 23/93 (N 5/1 SbNU 41), ze dne 11. 1. 2000 sp. zn. III. ÚS 462/98 (N 2/17 SbNU 7) a ze dne 9. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 268/06 (N 2/48 SbNU 9). Stejně tak napadená ustanovení zasahují do práva na podnikání podle čl. 26 Listiny, přičemž odkazuje na nálezy ze dne 14. 2. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 (N 30/21 SbNU 261; 96/2001 Sb.) a ze dne 25. 11. 2003 sp. zn. I. ÚS 504/03 (N 138/31 SbNU 227).

34. Podle vedlejší účastnice nová právní úprava obsažená v § 4a až 4c zákona o střetu zájmů představuje velmi závažný zásah do podnikatelské činnosti obchodních společností (dále též jen „dotčená společnost“) a do práva jejich společníků vlastnit majetek. Takto přijatá právní úprava znehodnocuje investice společníků či akcionářů dotčených společností a dochází (z důvodu nemožnosti ucházet se o veřejné zakázky apod.) k diskriminaci tohoto typu vlastnictví. Napadená ustanovení dopadají také protiústavně na práva třetích osob závislých na adresátech zákona o střetu zájmů, a to např. z titulu pracovněprávních vztahů, což vedlejší účastnice dokládá na právní úpravě příspěvků na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

35. Vedlejší účastnice tak má za to, že § 4a až 4c zákona o střetu zájmů s eliminací skutečného střetu zájmů na straně veřejných funkcionářů souvisí pramálo a jde dalece nad rámec toho, co by pro takovou regulaci bylo zapotřebí. Jeví se spíše jako jakási forma sankce. Požadavkem ústavně konformního omezení vlastnického práva je navíc poskytnutí kompenzace. Ani tato podmínka přípustného omezení vlastnického práva však není v daném případě splněna, neboť zákon o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, s náhradou za nucené omezení vlastnického práva veřejných funkcionářů, natož ostatních společníků dotčených společností a dotčených společností samotných nikterak nepočítá.

1. Disproporcionalita § 4a zákona o střetu zájmů ve vztahu ke sledovanému cíli

36. Ustanovení § 4a zákona o střetu zájmů nelze podle vedlejší účastnice považovat za přiměřené deklarovanému cíli, tj. zamezení střetu zájmů na straně veřejných funkcionářů. Především i zde platí, že omezení vlastnického práva se nemůže opírat o čl. 70 Ústavy, neboť tento umožňuje omezit určité činnosti dotčeného veřejného funkcionáře, nikoliv však jeho vlastnická práva. V úvahu pak nepřipadá ani omezení vlastnického práva na základě potřeby ochrany veřejného zájmu, neboť souvislost s ochranou veřejného zájmu nebyla nikterak, natož uspokojivě vysvětlena, neboť zakazuje vlastnictví médií, která vůbec nemají žádný objektivní reálný vliv na politické dění (např. motoristický magazín), a naopak se vyhýbá regulaci takových médií, která jsou v současné době nejvlivnější, tedy médií elektronických, ať již internetových televizí, zpravodajských serverů či sociálních sítí. Naprostou nepřiměřenost zaváděného zákazu je pak možno dokumentovat i na skutečnosti, že zatímco veřejný funkcionář média vlastnit nesmí, například politické strany a hnutí je vlastnit mohou. Proto § 4a zákona o střetu zájmů není v žádném ohledu proporcionální k tvrzenému cíli v podobě zamezení střetu zájmů, když není jasné, o jaký střet zájmů by mělo jít, ustanovení se zaměřuje pouze na úzce vymezený segment médií, a tudíž tento hypotetický střet zájmů ve skutečnosti ani neřeší a jde

dalece nad rámec omezení nezbytných k tomu, aby bylo zajištěno, že veřejný funkcionář nemá na příslušná média vliv.

2. Disproporcionalita § 4b a 4c zákona o střetu zájmů ve vztahu ke sledovanému cíli v čl. 70 Ústavy

37. Základním atributem § 4b a 4c zákona o střetu zájmů je podle vedlejší účastnice skutečnost, že zcela vybočují z limitů možné regulace střetu zájmů stanovených v čl. 70 Ústavy, neboť v podstatné míře omezují subjekty zcela odlišné od osoby veřejného funkcionáře, účelově poškozují jejich majetek a podnikatelskou činnost. Zprostředkovaně pak poškozují i samotné dotčené veřejné funkcionáře, neboť účelově poškozují majetek obchodních společností, ve kterých má veřejný funkcionář přímo či nepřímo podíl. Přitom dotčené společnosti, natož jejich ostatní společníci či akcionáři nejsou schopni ovlivnit, kdo a v jakém rozsahu je držitelem podílů či akcií na jejich základním kapitálu. Veřejný funkcionář ani nemusí být osobou ovládající – zcela postačí minoritní podíl přesahující 25 %, stejně jako podíl držený veřejným funkcionářem pouze nepřímo; jsou tak postihovány za to, že podílem v nich disponuje přímo či nepřímo osoba, která se rozhodne zastávat veřejnou funkci, a vykonávat tak své ústavně zaručené právo podílet se na správě věcí veřejných a právo na rovný přístup k veřejným funkcím (čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny). Tím se § 4b a 4c zákona o střetu zájmů dostávají též do konfliktu s čl. 3 odst. 3 Listiny.

38. Nepřiměřenost, nešetrnost a nevhodnost dané právní úpravy pro naplnění ústavní licence obsažené v čl. 70 Ústavy vyplývají též ze skutečnosti, že zákazy obsažené v § 4b a 4c zákona o střetu zájmů jsou paušální a zcela odhlížejí od otázky, zda střet zájmů ve vztahu k dané veřejné zakázce či dotaci alespoň hypoteticky vzniknout může, či nikoliv. Ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů zakazuje účast v zadávacích řízeních, ať jde o veřejné zadavatele, či veskrze soukromé subjekty, které zadávají sektorové či dotované zakázky. Skutečnost, že veřejný funkcionář nemá s těmito subjekty nic společného, zákonodárce zcela pominul.

39. Výše uvedené platí podle vedlejší účastnice o to víc, že zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“) v § 44 a na něj navazujícím ustanovení § 48 odst. 5 písm. b) obsahuje striktní pravidla pro vyloučení střetu zájmů ve vztahu k zadávání veřejných zakázek. Tato právní úprava vychází ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (dále jen „směrnice 2014/24/EU“) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES (dále jen „směrnice 2014/25/EU“), přičemž tyto směrnice členským státům neumožňují rozšiřovat důvody pro vyloučení uchazečů ze zadávacích řízení nad rámec katalogu důvodů uvedených v čl. 57 směrnice 2014/24/EU a čl. 80 směrnice 2014/25/EU. Tyto směrnice tedy členským státům již žádnou možnost rozšiřovat důvody pro vyloučení dodavatelů z účasti v zadávacích řízeních neposkytují. Nadto vedlejší účastnice uvádí, že vzhledem k tomu, že § 4b zákona o střetu zájmů zjevně znemožňuje účast v zadávacím řízení i v těch případech, kdy je jakákoliv existence střetu zájmů vyloučena, zjevně v rozporu se zásadou proporcionality, jakož i v rozporu s primárním cílem směrnic, kterým je zajistit co nejširší možnou účast uchazečů v zadávacím řízení. Jde o ustanovení, která by nebyla považována za eurokonformní ani podle dřívějších směrnic (k tomuto srov. rozsudky Soudního dvora EU ze dne 9. 2. 2006 ve spojených věcech C-226/04 a C-228/04 *La Cascina Soc. coop. arl a Zilch Srl proti Ministero della Difesa a další* a *Consorzio G. f. M. proti Ministero della Difesa a La Cascina Soc. coop. arl.*; ze dne 13. 12. 2012 ve věci C-465/11 *Forposta SA a ABC Direct Contact sp. z o. o. proti Poczta Polska SA*; ze dne 16. 12. 2008 ve věci C-213/07 *Michaniki AE proti Ethniko Symvoulio Radiotileorasis a Ypourgos Epikrateias*; ze dne 23. 12. 2009 ve věci C-376/08 *Serrantoni Srl a Consorzio stabile edili Scrl proti Comune di Milano*

a ze dne 19. 5. 2009 ve věci C-538/07 *Assitur Srl proti Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Milano*).

IV. c) Popření práva na účast na správě věcí veřejných, práva na rovný přístup k veřejným funkcím a principu rovnosti v právech

40. Vedlejší účastnice tvrdí, že osoby, které v okamžiku účinnosti napadených ustanovení zastávají veřejnou funkci či se rozhodnou takovou funkci přijmout, stojí před velmi zásadním dilematem, zda se okamžitě zbavit svého majetku spočívajícího v podílech či akciích ve společnostech, které by mohly být negativně dotčeny úpravou obsaženou v § 4b a 4c zákona o střetu zájmů, či se vzdát možnosti výkonu svého práva na přístup k veřejné funkci. To je v rozporu s čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny a též v rozporu s čl. 25 písm. c) Paktu [k tomu srov. např. nález ze dne 30. 4. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 24/01 (N 54/26 SbNU 85; 235/2002 Sb.)]. Navíc jde o právní úpravu zaměřenou proti konkrétní osobě s cílem dosáhnout toho, aby tato osoba buď svoji funkci okamžitě opustila, a pokud nikoliv, aby utrpěla majetkovou újmu (k tomu podrobně viz níže).

41. K principu rovnosti v právech vedlejší účastnice uvádí, že si je vědoma, že mohou existovat případy, kdy je nositel ústavních práv v jejich výkonu omezen v důsledku znevýhodňujícího zacházení, existuje-li pro to objektivní a rozumný důvod a je-li dána proporcionalita mezi cílem tohoto zacházení a prostředky, jimiž jej má být dosaženo [srov. nálezy ze dne 12. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 83/06 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.) a ze dne 2. 7. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 12/06 (N 121/50 SbNU 31; 342/2008 Sb.)]. To však není případ napadených ustanovení, která popírají samotnou možnost souběžně vykonávat právo vlastnit majetek a právo na výkon veřejné funkce, a to způsobem, který je zcela disproporcionální sledovanému cíli. Vzhledem k tomu, že oním rozlišovacím kritériem, které odlišuje osoby z hlediska podmínek, za nichž mohou vykonávat své právo na přístup k veřejným funkcím, je druh majetku, kterým disponují, jde o zakázaný diskriminační důvod ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny a čl. 14 Úmluvy, a tedy podle vedlejší účastnice případ přímé diskriminace.

42. Pro účely posouzení přímé diskriminace lze aplikovat test, který přehledně formuloval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 28. 1. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.). Vedlejší účastnice k jednotlivým krokům testu uvádí, že z hlediska srovnatelnosti jsou v předmětném případě srovnány osoby, které usilují o výkon veřejné funkce a současně splnily veškeré podmínky k tomu, aby tuto funkci mohly zastávat. Zakázané důvody diskriminace jsou demonstrativně vypočteny v čl. 3 odst. 1 Listiny a v čl. 14 Úmluvy, přičemž v obou z nich je jako jeden z důvodů odlišení uveden také majetek. Právě tento důvod vyčlenění je používán v napadených ustanoveních. V třetí fázi testu se zkoumá, zda odlišné zacházení (vyčlenění) představuje pro dotčené osoby znevýhodnění, a to buď ve formě odepření dobra, nebo ve formě uložení nějakého břemene. Veřejní funkcionáři, na něž cílí napadená ustanovení, jsou těmito omezováni v současném výkonu svého základního práva vlastnit majetek a práva na účast na správě věcí veřejných, resp. přístupu k veřejným funkcím, jak vedlejší účastnice uvedla výše. Dotčená zákonná ustanovení nepředstavují úpravu, která by mohla být odůvodněna veřejným zájmem (ospravedlnitelnost zásahu), což platí beze zbytku i pro nastolenou nerovnost v právech. Proto vedlejší účastnice uzavírá, že v daném případě dochází k neospravedlnitelné přímé diskriminaci veřejných funkcionářů.

IV. d) Rozpor přechodných ustanovení zákona č. 14/2017 Sb. se základními principy právního státu

43. Podle vedlejší účastnice jsou § 4b a 4c zákona o střetu zájmů ve spojení s přechodnými ustanoveními obsaženými v čl. II bodech 1 a 6 a čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb. v příkrém rozporu se základními zásadami právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), zejména principem právní jistoty a předvídatelnosti práva, ochrany legitimních očekávání, práv

nabytých v dobré víře a principem panství zákona, zahrnujícím též požadavek na obecný charakter zákona. Důvodem je skutečnost, že tato ustanovení nabyla účinnosti prakticky okamžitě, aniž by jednak dotčeným přímým a nepřímým adresátům těchto právních norem poskytovala dostatečný prostor přizpůsobit své poměry nové právní úpravě bez vzniku značné újmy na jejich straně, a za druhé, že namísto obecné právní regulace jde o právní normu schválenou za účelem vyloučení zcela konkrétní osoby z výkonu veřejné funkce či alespoň způsobení újmy této osobě, bude-li veřejnou funkci nadále zastávat.

44. K principu právní jistoty a předvídatelnosti práva vedlejší účastnice uvádí, že přestože zákon č. 14/2017 Sb. jako celek nabyl účinnosti teprve 1. 9. 2017, napadená ustanovení nabývají účinnosti již 15. den po jejich vyhlášení (tj. od 9. 2. 2017 – pozn. Ústavního soudu). Je evidentní, že jde nejen o legisvakanční dobu [k této srov. např. nález ze dne 21. 3. 2011 sp. zn. I. ÚS 1927/09 (N 50/60 SbNU 593)] příliš krátkou, ale též účelově a svévolně nastavenou tak, aby zcela konkrétní veřejný funkcionář a zcela konkrétní skupina dotčených společností, včetně jejich ostatních společníků, byli co nejvíce poškozeni. Zákonodárce legisvakanční dobu zcela účelově zneužil jako nástroj politického soupeření, což je postup neslučitelný s principy demokratického právního státu.

45. K zásahu do legitimních očekávání [srov. nález ze dne 3. 6. 2009 sp. zn. I. ÚS 420/09 (N 131/53 SbNU 647) či § 173 a 179 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Centro Europa 7 S.R.L. a Di Stefano proti Itálii* ze dne 7. 6. 2012 č. 38433/09 nebo § 73 ve věci *Gratzinger a Gratzingerová proti České republice* ze dne 10. 7. 2002 č. 39794/98] a práv nabytých v dobré víře vedlejší účastnice uvádí, že veřejní funkcionáři přijali jmenování do svých funkcí v dobré víře v platný stav práva, včetně zákona o střetu zájmů. Prostřednictvím prakticky okamžitě účinných ustanovení § 4b a 4c zákona o střetu zájmů nicméně dochází ke změně „pravidel hry“ v průběhu výkonu funkce, kdy ze dne na den tito funkcionáři jsou nuceni přizpůsobit své majetkové poměry tomu, aby mohli ve výkonu své veřejné funkce pokračovat. Změna v podobě zákona č. 14/2017 Sb. staví veřejné funkcionáře do situace, v níž jsou nuceni se rozhodnout, zda se urychleně zbaví části svého majetku (v některých případech velmi podstatné), či zda si tato práva i nadále ponechají a způsobí tím dotčeným společnostem a nepřímo i jejich společníkům škodu. Novela působí *de facto* retroaktivně, když nyní „sankcionuje“ souběžný výkon v minulosti nabytého vlastnického práva veřejného funkcionáře k obchodnímu podílu či akciím a v minulosti přijaté veřejné funkce, což je nepřípustné [srov. nálezy ze dne 8. 6. 1995 sp. zn. IV. ÚS 215/94 (N 30/3 SbNU 227); ze dne 18. 12. 2007 sp. zn. IV. ÚS 1777/07 (N 228/47 SbNU 983) či ze dne 12. 11. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 22/13 (N 185/71 SbNU 221; 22/2014 Sb.)]. Je totiž otázkou, zda by dotčení veřejní funkcionáři vůbec nastoupili do svých současných funkcí, kdyby v době jejich nástupu platila napadená ustanovení. Přijatou právní úpravu lze vnímat jako jakousi „legislativní past“, která má tyto dotčené jedince zbavit buď veřejné funkce, nebo části jejich majetku. Takto konstruovaná změna právního předpisu je tak podle vedlejší účastnice neslučitelná s ústavními principy České republiky. Jde současně o právní úpravu, kterou veřejní funkcionáři nemohli v době nástupu do veřejné funkce předvídat, neboť nebyla obsažena v právních předpisech a neexistoval ani návrh zákona, který by ji obsahoval.

46. Ze všech důvodů shora rozvedených se vedlejší účastnice připojila k návrhu prezidenta republiky jako navrhovatele a současně jako samostatná navrhovatelka navrhla rovněž zrušení čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb.

IV. e) Doplnění vyjádření vedlejší účastnicí ze dne 20. 12. 2019 a 23. 1. 2020

47. Dne 20. 12. 2019 vedlejší účastnice doplnila své vyjádření k návrhu a reagovala v něm na závěry auditní zprávy Evropské komise o souladu řídících a kontrolních systémů nakládání s finančními prostředky z evropských strukturálních a investičních fondů v České republice s právními předpisy upravujícími opatření pro zamezení střetu zájmů (jak je tato

k dispozici v médiích v anglickém jazyce jako FINAL AUDIT REPORT. Audit No. RegC414CZ0133 – např. https://www.respekt.cz/politika/zverejnujeme-cely-babisuv-audit-plati-stret-zajmu-i-embargo-na-dotace) – dále jen „Auditní zpráva“. Následně podáním ze dne 23. 1. 2020 rozvinula svou argumentaci k problémům transparentnosti zákonodárného procesu a k výkladu ustanovení § 4b a 4c zákona o střetu zájmů.

48. Vedlejší účastnice v doplnění svého vyjádření k návrhu stručně shrnula závěry Auditní zprávy s tím, že podle nich se na společnosti tvořící koncern AGROFERT, jehož řídící osobou je společnost AGROFERT, a. s., vztahuje zákaz poskytování dotací podle § 4c zákona o střetu zájmů, neboť celý koncern AGROFERT je podle názoru Evropské komise ovládán, byť nepřímo, prostřednictvím svěřenských fondů AB private trust I, svěřenský fond, a AB private trust II, svěřenský fond, veřejným funkcionářem, a sice předsedou vlády České republiky Ing. Andrejem Babišem. Evropská komise tak uzavřela, že veškeré dotace, které Česká republika poskytla v rozporu s § 4c zákona o střetu zájmů společnostem patřícím do koncernu AGROFERT, jí nebudou z evropských strukturálních a investičních fondů v 100% výši proplaceny, přičemž za předpokladu, že již byly proplaceny, budou vymáhány po České republice zpětně. Vedlejší účastnice zdůraznila, že podle Auditní zprávy nestačí, že se Ing. Andrej Babiš jako předseda vlády dočasně svého majetku vzdal. Proto jsou závěry auditu, k nimž vedla aplikace § 4c zákona o střetu zájmů, ukázkou toho, že jde o ustanovení v příkrém rozporu s ústavně zaručenými právy, a sice právem vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě a právem na rovný přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny, jak již uvedla ve svém vyjádření z 3. 5. 2017 (totéž vztáhla i na § 4b zákona o střetu zájmů). Platil-li by výše uvedený výklad, k němuž přistoupila Evropská komise, musely by být společnosti koncernu AGROFERT v hodnotě desítek miliard Kč prodány a převedeny na třetí osobu, a to prakticky ihned, aby tyto společnosti nebyly vystaveny okamžité ekonomické újmě (zastavením čerpání dotací, nemožností ucházet se o veřejné zakázky bez ohledu na jejich velikost a osobu zadavatele atd.) dané jmenováním jejich bývalého, přímého či nepřímého, akcionáře veřejným funkcionářem. Přitom s ohledem na velikost koncernu nelze o takové možnosti realisticky vůbec uvažovat. Podle Evropské komise aplikace ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů není vůbec závislá na tom, zda skutečně hrozí střet zájmů, neboť stanovuje pouze podmínky, za nichž je zakázáno poskytnout dotaci určité skupině obchodních společností, a omezuje jim tak přístup k veřejnému financování. Evropská komise nicméně sama uvádí, že se napadené ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů jeví jako velmi přísné. Auditní zpráva tak v podstatě říká, že neexistuje způsob, jak současně definitivně (navždy) nepřijít o dříve nabytý majetek v podobě podílů v obchodních společnostech (resp. tyto korporace ekonomicky nepoškodit) a současně vykonávat veřejnou funkci. Zbavení se těchto podílů na dobu výkonu funkce (včetně upuštění od členství ve statutárním a dozorčím orgánu společně s předáním správy majetku v podobě akcií osobě nezávislého správce) je totiž Evropskou komisí označeno za jednání účelové, směřující k tomu, aby bylo vyhověno § 4c zákona o střetu zájmů, a tudíž podle názoru Evropské komise za jednání nemravné a neplatné. Jinými slovy, osoba, která neprodá všechny své kvalifikované podíly v obchodních korporacích, nemůže bez rizika způsobení závažné ekonomické újmy dotčeným korporacím přijmout veřejnou funkci, přestože délka funkčního období příslušných veřejných funkcionářů není předem jistá, není (na rozdíl např. od soudců) garantována a může teoreticky trvat velmi krátkou dobu.

49. Podle vedlejší účastnice tak je evidentní, že ustanovení § 4c (a potažmo též § 4b) zákona o střetu zájmů podle výkladu Evropské komise pod pohrůžkou neodůvodněné ekonomické újmy způsobené třetím osobám, které nemusí veřejný funkcionář ani ovládat, *de facto* zabraňuje osobám, které drží podíly v obchodních korporacích, realizovat jejich právo podílet se na správě věcí veřejných ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny. Tato ustanovení jako neústavní by proto měla být Ústavním soudem zrušena. Vedlejší účastnice tak trvá i s ohledem

na výše uvedené důsledky Auditní zprávy na petitu svého návrhu ze dne 3. 5. 2017. Současně navrhla, aby Ústavní soud uložil Ministerstvu pro místní rozvoj, aby mu český překlad Auditní zprávy předložilo (viz k tomu sub 243).

50. Následující podání vedlejší účastnice ze dne 23. 1. 2020 sleduje, jak již bylo shora uvedeno, rozšíření a prohloubení její argumentace ve dvou směrech. V první rovině argumentace navazuje na to, co bylo uvedeno sub IV. a) 2. ke zmatečnosti a netransparentnosti zákonodárného procesu. Zde vedlejší účastnice na základě v rozpravě často citovaných materiálů (Právní úprava střetu zájmů poslanců a dalších veřejných činitelů. Srovnávací studie 1.159. Parlamentní institut 2016, a Omezení členů vlády vykonávat určité činnosti po dobu výkonu vládní funkce a deklarace členů vlády bránící střetu zájmů. Srovnávací studie č. 1.233. Parlamentní institut 2016) namítá, že rakouský zákon je uváděn nepřesně, což posouvá jeho význam. Dále namítá, že se v nich neuvádí, že rakouská úprava umožňuje stanovení výjimek ze zákazů udělování veřejných zakázek, je-li prostřednictvím „příslušných preventivních opatření zajištěn řádný výkon funkce“ (pozn. – podle překladu vedlejší účastnice).

51. Další námitka, opět založená na argumentaci rakouskou úpravou, zdůrazňuje, že v ní nenajdeme obdobu § 4c zákona o střetu zájmů, stejně jako to, že další pojmy tam použité jsou užší, než jak to bylo podle vedlejší účastnice široce rozvedeno v § 4c, takže toto ustanovení nenachází v rakouské úpravě žádnou oporu. Obdobná námitka byla vznesena i vůči tomu, jak byl tento vzor rozšířen v § 4b zákona o střetu zájmů v neprospěch veřejných funkcionářů. K tomu je třeba poznamenat, že tato argumentace je již obsažena ve vyjádření vedlejší účastnice ze dne 3. 5. 2017, nyní je však doplněna o aspekt vadného překladu a rozšiřujícího využití rakouského vzoru ve směru přísnější a nepřiměřené úpravy.

52. Vedlejší účastnice proto uzavírá, že napadená ustanovení § 4b a 4c zákona o střetu zájmů mají zcela opačný dopad oproti běžným právním normám upravujícím střet zájmů, a nemohou proto být považována za ustanovení zamezující jeho vzniku, neboť otázku střetu zájmů ani neřeší, přičemž zcela vybočují z mezí ústavnosti, když při omezení základních práv nešetří jejich podstaty a smyslu. Proto setrvá na svém návrhu (viz sub 2, 46).

V. Vyjádření účastníků řízení k návrhu podle § 69 zákona o Ústavním soudu

53. Soudce zpravodaj postupem podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 18/2000 Sb., požádal o vyjádření účastníky řízení, kterými jsou Poslanecká sněmovna a Senát. Na usnesení ze dne 28. 3. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 4/17, Pl. ÚS 5/17 reagovala původní navrhovatelka, tj. skupina poslanců Poslanecké sněmovny tak, že se vyjádřila podrobně k návrhu a setrvala jako navrhovatelka na návrhu na zrušení čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb. (podrobně již sub IV).

54. Za Poslaneckou sněmovnu se vyjádřil její předseda Jan Hamáček, který reagoval na námitky vedlejší účastnice podrobným popisem průběhu projednávání předmětného návrhu zákona. Zdůraznil, že napadená ustanovení nebyla obsažena v návrhu předloženém vládou, ale byla do návrhu zákona doplněna až při projednávání v garančním výboru a při projednávání ve druhém čtení, přičemž tento postup je v souladu s § 92 odst. 1 a § 94 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny“). Poslanecká sněmovna o nich vedla opakovaně obsáhlou rozpravu, jak to je obsaženo ve stenoprotokolech o projednávání sněmovního tisku č. 564 Poslanecké sněmovny VII. volebního období. K postupu hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích ve třetím čtení poukazuje na skutečnost, že návrh zákona byl projednán ve druhém čtení dne 29. 6. 2016 (soubor podaných pozměňovacích návrhů byl rozeslán dne 1. 7. 2016). O pozměňovacích návrzích a návrhu zákona Poslanecká sněmovna hlasovala ve třetím čtení dne 14. 9. 2016. Mezi druhým a třetím čtením tak byla doba dva a půl měsíce, kdy měl každý z poslanců možnost posoudit podané pozměňovací návrhy a rozhodnout

se, jak o nich bude hlasovat (minimální lhůta stanovená zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny je 14 dní). Ustanovení § 94a odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny kromě jiného ukládá garančnímu výboru po druhém čtení navrhnout Poslanecké sněmovně, v jakém pořadí má o podaných pozměňovacích návrzích hlasovat. Usnesení garančního výboru je doporučením, nikoli závazným postupem pro Poslaneckou sněmovnu. K navrženému postupu se mohou ve třetím čtení poslanci vyjádřit a navrhnout v něm změny. Pořadí, v jakém se hlasuje o podaných pozměňovacích návrzích, určí svým hlasováním Poslanecká sněmovna. Z vystoupení poslanců Vlastimila Vozky, Radka Vondráčka a Jeronýma Tejce při projednávání návrhu zákona ve třetím čtení je navíc zřejmé, že změny v postupu hlasování navrženém garančním výborem byly diskutovány a projednány s dostatečným předstihem před jejich formálním předložením ve třetím čtení. Předseda Poslanecké sněmovny uzavírá, že je na Ústavním soudu, aby v souvislosti s podanými návrhy posoudil ústavnost napadených ustanovení a vydal příslušné rozhodnutí.

55. Ve vyjádření Senátu ze dne 27. 4. 2017 jeho předseda Milan Štěch taktéž podrobně popsal legislativní proces schvalování zákona č. 14/2017 Sb. v Senátu. V rozpravě při projednání návrhu zákona v zásadě jednoznačně vyzněla podpora zákazu mediálního podnikání politickými funkcionáři v § 4a zákona o střetu zájmů. Vysloveny v ní byly názory, podle kterých ovládání médií nabourává rovnou soutěž politických subjektů, která je samotným základem pojetí demokracie, a že politický funkcionář by rozhodně neměl ovládat média, přičemž nejde o nepřiměřené narušení práva na podnikání či povolání, pro které platí tzv. výhrada mezí zákona podle čl. 41 Listiny a s podporou čl. 70 Ústavy, popř. čl. 44 Listiny, takže je předmětný zákaz přijatelný. Rozprava v Senátu se naopak již nedotkla posouzení dalších možných ústavních mezí předmětných zákazů a omezení, jako je například právo občanů na přístup k voleným funkcím (čl. 21 Listiny), jež je takovým základním právem, které je zaručené bez rozdílu majetku. Bez komentáře zůstala rovněž možná kolize s ochranou vlastnického práva (čl. 11 Listiny). Senát rozhodl hlasováním o pozměňovacích návrzích tak, že přijal návrhy doporučené mu ústavně-právním výborem (stejně tak i ostatními výbory) – jednalo se o dva pozměňovací návrhy více či méně legislativně-technického charakteru – a nepřijal pozměňovací návrhy jednotlivých senátorů. Senát se poté usnesl na vrácení návrhu novely zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Učinil tak řádně v ústavně stanovené lhůtě na své 28. schůzi (10. funkční období) usnesením č. 551 ze dne 19. 10. 2016, kdy v hlasování č. 17 z 69 přítomných senátorů hlasovalo pro jeho schválení 61 senátorů, proti byli 3 a 5 z přítomných senátorů se hlasování zdrželo. Senát podle jeho předsedy projednal předmětný návrh zákona č. 14/2017 Sb. v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně stanoveným způsobem. Je na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost návrhem napadeného ustanovení a rozhodl.

56. Soudce zpravodaj dále zaslal návrhy na zrušení předmětných ustanovení postupem podle § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, vládě a podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, veřejné ochránkyni práv. Veřejná ochránkyně práv přípisem ze dne 7. 4. 2017 informovala Ústavní soud o tom, že nevyužije práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastnice. Rovněž předseda vlády přípisem ze dne 24. 4. 2017 s odkazem na čl. 77 odst. 1 Ústavy informoval Ústavní soud o tom, že vláda v otázce potřebnosti a vhodnosti svého procesního účastenství v předmětném řízení nedosáhla konsenzu, a proto nevyužije práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastnice.

VI. Upuštění od ústního jednání

57. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, pročež od něj podle § 44 věty první zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, upustil.

VII. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

58. Ústavní soud konstatuje, že jsou splněny procesní předpoklady řízení. Oba návrhy (viz blíže sub 1 až 3) byly podány k tomu aktivně legitimovanými subjekty, tj. prezidentem republiky a skupinou 44 poslanců Poslanecké sněmovny [§ 64 odst. 1 písm. a) a b) zákona o Ústavním soudu], a Ústavní soud je k projednání tohoto návrhu příslušný [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy].

59. Ústavní soud podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., nejprve posoudil, zda jsou napadená zákonná ustanovení v souladu s ústavním pořádkem, tedy a) zda byla napadená právní úprava přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence Parlamentu, b) zda byl dodržen ústavně předepsaný způsob jejich přijetí, resp. vydání, a konečně c) zda je napadená právní úprava v souladu s ústavním pořádkem z hlediska obsahového.

60. Argumentace navrhovatele, stejně jako vyjádření vedlejší účastnice směřují zejména proti tvrzenému zásahu do ústavně zaručených práv veřejného funkcionáře – člena vlády jako vlastníka a podnikatele, ačkoli jimi ke zrušení navrhovaný § 4a zákona o střetu zájmů se rovněž vztahuje na další veřejné funkcionáře. Navzdory této argumentaci však navrhovatel nepožaduje vydání rozsahového zrušovacího výroku, kterým by měl Ústavní soud vyslovit, že tvrzená neústavnost napadených ustanovení zákona o střetu zájmů se vztahuje jen na členy vlády, popř. jejího předsedu, a proto se ruší jen ve vztahu k nim, nikoli k ostatním osobám uvedeným v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů. Proto bylo nutno postupovat tak, jak je osobní působnost napadených ustanovení vymezena, nikoli pouze podle zaměření argumentace účastníků řízení. Okolnost, že navrhovatel za této právní situace do funkce předsedy vlády jmenoval osobu, jejíž „činnost“ (ve smyslu potřebné konkretizace čl. 70 Ústavy) byla bezprostřední pohnutkou k přijetí napadené právní úpravy, na rozsahu přezkumu § 4a zákona o střetu zájmů nemůže nic změnit.

61. Navrhovatel v rámci svého návrhu požaduje rovněž zrušení části třetí zákona č. 14/2017 Sb., tedy jeho čl. IV, kterým se mění některá ustanovení zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Novela právního předpisu nemá samostatnou normativní existenci, protože se stává součástí novelizovaného právního předpisu, který je nositelem normativního obsahu [viz např. nálezy ze dne 8. 10. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 5/96 (N 98/6 SbNU 203; 286/1996 Sb.), ze dne 12. 3. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 33/01 (N 28/25 SbNU 215, 145/2002 Sb.), ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.), ze dne 25. 9. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 18/17 (N 156/90 SbNU 525; 261/2018 Sb.) a usnesení ze dne 15. 8. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 (U 27/19 SbNU 271)]. Samotná novelizace může být předmětem přezkumu v řízení před Ústavním soudem jen tehdy, jsou-li v řízení o kontrole norem derogačními důvody absence normotvorné kompetence, resp. porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí právního předpisu [viz zejména nálezy ze dne 2. 10. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.), ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.), ze dne 2. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (N 49/69 SbNU 31; 112/2013 Sb.)]. Proto je třeba uvést, že na tato ustanovení mohl mít dopad jen přezkum ústavnosti procedury přijetí zákona č. 14/2017 Sb., samostatně se jimi Ústavní soud z hlediska obsahového zabývat nemohl, protože ustanovení části třetí tohoto zákona pouze novelizují text jiného, a to samostatně stojícího zákona, tj. zákona č. 231/2001 Sb. Tato skutečnost vedla k tomu, že návrh navrhovatele byl v této části odmítnut pro jeho zjevnou neopodstatněnost (viz bod II výroku tohoto nálezu) podle § 43 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a podle čl. 1 odst. 2 písm. b) rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 25. 3. 2014 č. Org. 24/14 o atrahování působnosti (sdělení č. 52/2014 Sb.).

62. Pro úplnost je třeba dodat, že v mezidobí byl zákon o střetu zájmů opět novelizován zákonem č. 112/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění

pozdějších předpisů. Tato novelizace se napadených ustanovení zákona o střetu zájmů nedotkla, takže návrh je třeba považovat za přípustný podle § 67 *a contrario* zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., a stejně tak není dán důvod pro zastavení řízení v posuzované věci podle § 68 téhož zákona. Zahájení zákonodárného procesu ve věci tisku č. 565, tj. vládního návrhu zákona o lobbování, a tisku č. 566 návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o lobbování dnem 21. 8. 2019 (Poslanecká sněmovna, VIII. volební období), nebylo soudcem zpravodajem vyhodnoceno tak, že by bylo třeba vyčkat na jeho výsledek, byť se oba návrhy východisek zákona o střetu zájmů, tj. problematiky oddělení plnění povinností lobbovaných a jejich soukromých záležitostí a návrh změn v zákoně o střetu zájmů, přímo či nepřímo dotýkají, i když se v základu odlišují; veřejný funkcionář nemá rozhodovat o věcech svého osobního zájmu (zákon o střetu zájmů), kdežto o jiných zájmech jen prostřednictvím lobbisty za zákonem stanovených podmínek.

VIII. Přezkum procedury přijetí přezkoumávaného zákonného ustanovení

63. Ústavní soud podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., nejprve zkoumal, zda zákon č. 14/2017 Sb. byl přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

VIII. a) Hodnocení ústavnosti zákona č. 14/2017 Sb. z hlediska vymezení legislativní pravomoci a ústavnosti postupu zákonodárce

64. Z vyjádření obou komor Parlamentu, připojených příloh a příslušných stenografických záznamů (dostupných na www.psp.cz) se podává, že návrh napadeného zákona předložila Poslanecké sněmovně vláda (jako sněmovní tisk č. 564/0). Návrh prošel třemi čteními v Poslanecké sněmovně (první čtení dne 16. 12. 2015 na 36. schůzi VII. volebního období, druhé čtení dne 29. 6. 2016 na 48. schůzi a třetí čtení dne 14. 9. 2016 na 49. schůzi), která s ním vyslovila souhlas, kdy z přítomných 182 poslankyň a poslanců pro návrh hlasovalo 135, proti bylo 39.

65. Dne 26. 9. 2016 byl návrh zákona postoupen Senátu (senátní tisk č. 335/0), který jej dne 19. 10. 2016 na 28. schůzi 10. funkčního období projednal a vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, kdy z 69 přítomných senátorek a senátorů hlasovalo 61 pro, proti byli 3 a 5 se zdrželo. O návrhu zákona ve znění schváleném Senátem bylo v Poslanecké sněmovně hlasováno dne 29. 11. 2016 na 53. schůzi s tím výsledkem (usnesení Poslanecké sněmovny č. 1427), že z přihlášených 174 poslankyň a poslanců hlasovalo pro 125, proti bylo 42. Tím byl naplněn požadavek čl. 47 odst. 2 Ústavy [blíže k tomu a námitkám vedlejší účastnice řízení viz níže sub VIII. b)].

66. Prezident republiky, kterému byl zákon doručen k podpisu dne 5. 12. 2016, jej dne 19. 12. 2016 vrátil zpět Poslanecké sněmovně s připomínkami (tisk č. 564/15). Hlasování o něm proběhlo na 54. schůzi Poslanecké sněmovny, jež se konala ve dnech 10. a 11. 1. 2017, přičemž z přihlášených 185 poslankyň a poslanců se vyslovilo pro přijetí návrhu zákona 129, proti bylo 49. Zákon byl vyhlášen dne 25. 1. 2017 ve Sbírce zákonů.

VIII. b) K námitce porušení čl. 40 Ústavy

67. Vedlejší účastnice v souvislosti s procedurou přijetí zákona č. 14/2017 Sb. namítá (viz sub 25 až 27), že materiálně šlo o volební zákon ve smyslu čl. 40 Ústavy, a byť Senát návrh zákona (s pozměňovacími návrhy) schválil, senátoři nevěděli, že jejich souhlas je k přijetí takového zákona nutný. Na tuto skutečnost měli být podle vedlejší účastnice již na samém počátku upozorněni. To, že materiálně šlo o volební zákon, navrhovatelka vyvozuje z toho, že volební právo zahrnuje i otázku zániku mandátu poslanců a senátorů vzhledem k neslučitelnosti funkcí (§ 5 odst. 3 zákona o střetu zájmů), a potažmo i střet zájmů, a že problematika střetu zájmů je v některých případech upravena ve volebním zákoně.

68. Kontrola ústavnosti probíhá na základě koherence právního řádu a hierarchické výstavby jeho pramenů, zatímco volební právo jako komplexní odvětví spadá do systému práva a zahrnuje veškerou právní úpravu volení. Proto pojem „volební zákon“ (jako jednu ze součástí právního řádu) použitý v čl. 40 Ústavy nelze ztotožňovat s jakoukoli (každou) úpravou provádění voleb, nýbrž jen s tím, co ústavní pořádek spojuje s volbami jako procesem realizace práva na sebeorganizaci nositele moci ve formě ustanovování reprezentantů lidu (čl. 2 odst. 1 Ústavy), popř. reprezentantů územního samosprávného společenství (čl. 100 odst. 1 Ústavy). Jde tak o úpravu postupu, kterým jsou ustanovováni formou volby do svých funkcí poslanci, senátoři a zastupitelé a od roku 2012 rovněž prezident republiky (čl. 54 odst. 2 Ústavy). Jde o normativní (nikoli popisný) pojem, který má právě takový význam, jaký mu ústavodárce přikládá. Jiný (extenzivní) výklad toho, co vše je volbami, by znamenal, že by se, navzdory dlouhodobým diskusím a pokusům o změnu čl. 40 Ústavy, mohlo za „volební zákon“ považovat cokoli, co s volbami nějak souvisí. Dokonce by to znamenalo, že jsou neústavní všechny prováděcí vyhlášky vydané k jednotlivým volebním zákonům, neboť úprava voleb má být podle vedlejší účastnice prováděna jen a) zákonem a b) takovým, který vyžaduje vyslovení souhlasu obou sněmoven Parlamentu. Kromě toho by byla tato procedura potřebná k přijetí zákonů, které by upravovaly svéprávnost, územní členění státu, evidenci obyvatel, jméno a příjmení, ochranu osobních údajů, vyhlašování volebních výsledků publikačními volebními orgány, trestní a přestupkové postihy, jiné úkony ve veřejném zájmu, organizaci soudnictví, zákon o Ústavním soudu atd. Teleologický výklad zákona musí odpovídat povaze jím regulované materie, kterou je právě vytváření zastupitelských orgánů. Představa, že by zákonodárci v důsledku takové nejasné konstrukce měli trávit většinu svého času vedením sporů tohoto druhu, se cestou *argumentum ad absurdum* vymyká představě racionálního zákonodárce, potažmo ústavodárce, zejména přijímal-li tuto úpravu v době, kdy byly ještě živé spory o výklad dosahu zákazu majorizace pro hlasování obou částí Sněmovny národů Federálního shromáždění (čl. 42 odst. 2 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších předpisů).

69. Není proto třeba vracet se k nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 13/05 (N 127/37 SbNU 593; 283/2005 Sb.), kterým byl zrušen zákon č. 96/2005 Sb., který novelizoval zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), ve znění pozdějších předpisů, ve kterém je řešena (jen a pouze) otázka toho, zda se procedura zakotvená v čl. 40 Ústavy pro „volební zákon“ má vztahovat i na zákon s jiným předmětem než volby, ale kterým se současně novelizují volební zákony. Z toho bez přesvědčivého odůvodnění vedlejší účastnice dovozuje, že s ohledem na § 5 odst. 3 zákona o střetu zájmů se celý tento zákon měl schválit tímto přísnějším postupem, a že dokonce poslanci a senátoři si ani této skutečnosti nebyli vědomi (viz zejména sub 27 a 30). K tomu lze uvést, že o návrhu zákona o střetu zájmů hlasoval Senát za situace, které předcházela několikaměsíční obsáhlá diskuse k této otázce, současně byl o tom veden ústavní spor mezi oběma komorami Parlamentu před Ústavním soudem. Rozhodl-li se nakonec Senát, že o návrhu zákona hlasovat nebude vůbec (viz usnesení č. 377 k senátnímu tisku č. 266 na 10. schůzi Senátu 5. funkčního období dne 10. 3. 2006), nelze mu po zvážení okolností podsouvat, že tak učinil s tím, že by si nebyl vědom, že zde není čl. 40 Ústavy, který pro úpravu volební materie takový zvláštní postup schválení ukládá, popř. že by mu nebyl znám obsah § 113 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu (v pro věc rozhodném znění), který přijetí takového usnesení (tzn. vyjádření vůle se návrhem nezabývat) zakazuje. V případě „volebního zákona“ se pak čl. 40 Ústavy vztahuje na splnění podmínky jeho platnosti, neurčuje však důsledky pro jeho závaznost (a právní sílu), jak to plyne pro ústavní zákony z čl. 9 odst. 1 ve spojení s čl. 39 odst. 4 Ústavy. Podle ústavodárce tak v tomto případě nestačí pouhé upozornění na to, o jaký zákon se jedná, nýbrž takto musí být tento zákon i označen (tedy jako „ústavní zákon“). Námitka vedlejší účastnice tak postrádá ústavní oporu.

70. Přisvědčení námitkám vedlejší účastnice by v konečném důsledku vedlo k fatálnímu závěru, že již přijetí zákona o střetu zájmů v roce 2006 bylo zatíženo tak podstatnou procedurální chybou, že by bylo nutno zrušit nejen jeho napadená ustanovení v tomto řízení, nýbrž tento zákon jako celek, neboť od počátku neplatný zákon nelze konvalidovat novelami, které by již byly přijímány platně. Zákon o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, žádnou lhůtu pro možnost napadení zákona z důvodů uvedených v § 68 odst. 2 nestanoví a stejně tak nerozlišuje mezi námitkami vad kompetence, procedury nebo obsahu napadeného zákona, což je rozdíl oproti § 12 zákona č. 162/1920 Sb., o ústavním soudě, kde byla stanovena lhůta tří let ode dne, kdy zákon, o který běží, byl vyhlášen.

71. Ustanovení § 5 odst. 3 zákona o střetu zájmů však nehovoří o podmínkách volitelnosti, nýbrž o podmínkách pro následný (po nabytí) výkon mandátu. Bez zvolení (tedy jeho nabytí podle čl. 19 odst. 3 Ústavy) by totiž nebylo možné hovořit o nějaké funkci, a tudíž ani o nějaké neslučitelnosti s jejím výkonem, jak to činí právě citované ustanovení. Je proto rozdíl mezi úpravou volení či voleb, jak ji vyžaduje Ústava v čl. 17 až 20 pro parlamentní volby, a mezi parlamentním právem, které jako širší pojem zahrnuje i volební právo. Parlamentní právo zahrnuje jako svou součást též vznik poslaneckého či senátorského mandátu (úpravu jejich volení) a právní status jeho nositele, který je daleko širší, nikoli však totožný s podmínkami nabytí takového statusu, neboť ustanovení do funkce je jen jednou z celé řady složek právního statusu poslance, senátora, prezidenta či zastupitele, ale i dalších veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů. Právní status veřejného funkcionáře (zde voleného lidem nebo územním společenstvím občanů) může být upraven v jednacím řádu, ale i ve zvláštním zákoně o poslancích, v obecním či krajském zřízení, a nikoli pouze ve volebním zákoně, který předpokládá čl. 40 Ústavy ve spojení zejména s čl. 17 až 20 Ústavy (obdobně po jejich vzoru čl. 56 až 58 Ústavy v případě volby prezidenta).

72. Pod institut volebního práva právní úprava neslučitelnosti funkcí z hlediska jeho ústavní konstrukce nespadá, byť obě oblasti právní regulace spolu úzce souvisejí a také bývají upravovány v témže zákoně (viz např. § 5 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 5 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů); v takovém případě se poté podle závěrů nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/05 musí postup podle čl. 40 Ústavy pochopitelně uplatnit. Do pojmu volebního práva *de constitutione lata* spadá určení voleného orgánu, počtu jeho volených členů, úpravy doby konání voleb, vzniku a zániku (aktivního i pasivního) volebního práva, podmínek jeho výkonu (po zvolení přece poslanec nevykonává volební právo, nýbrž poslaneckou funkci, a to i když volí jako člen kolegiátního orgánu), organizace voleb a rozsah soudního přezkumu těchto otázek (srov. čl. 15 odst. 2 až čl. 20 Ústavy, čl. 20 má ovšem především normativní význam výhrady zákona pro úpravu tam uvedených otázek a význam výhrady souhlasu Senátu). Jen část těchto otázek je přitom upravena volebním zákonem (srov. § 1 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 204/2000 Sb.), neboť s ohledem na význam voleb jde zejména o materii ústavní. Z čl. 20 Ústavy pak plyne očekávání ústavodárce, že právě tyto otázky budou upraveny „volebním zákonem“, jakkoli tzv. přívlastkový titul zákona (jde jen o generické označení, tedy takové, které poukazuje na základ toho, co má zákon obsahovat), na rozdíl od předmětového nebo opisného titulu, není v legislativní technice obvykle jako samostatný doporučován.

73. Pro úplnost Ústavní soud dodává, že i kdyby dospěl k závěru, že napadený zákon byl z materiálního hlediska zákonem volebním ve smyslu čl. 40 Ústavy [k materiálnímu významu takového vymezení viz nálezy ze dne 10. 3. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 25/98 (N 38/13 SbNU 269; 57/1999 Sb.) a ze dne 17. 5. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 71/04 (N 109/37 SbNU 421; 272/2005 Sb.) – vydání zákona s určitým obsahem jako podmínka k uplatnění restitučního nároku], nemohl by se ztotožnit s názorem vedlejší účastnice, že ústavnost procesu jeho přijetí

je zpochybněna tím, že o této skutečnosti senátoři nebyli informováni. Není podstatné, zda Ústavou stanovená procedura byla dodržena vědomě nebo jen „shodou okolností“, ledaže by navrhovatel prokázal, že případný omyl mohl ovlivnit hlasování poslanců či senátorů tak, že by k přijetí zákona nedošlo (např. hlasování o jiném textu, než oznámil předsedající schůze). Nejde tak o „prolamování ústavy“, jak bylo známo z dob Výmarské republiky (tzv. *Verfassungsdurchbrechung* – zákon odporující ústavě byl přesto respektován, byl-li schválen fakticky ústavní většinou) a jak tomu následně zamezil německý ústavodárce v čl. 79 odst. 1 Základního zákona Spolkové republiky Německo.

VIII. c) Námitka netransparentnosti legislativního procesu

74. Vedlejší účastnice obsáhle a důkladně namítá, že legislativní proces byl zmatečný a netransparentní, protože pořadí a způsob hlasování o návrhu zákona byly několikrát měněny, nebylo zřejmé, o jakých návrzích, jakého konkrétního znění a v jakém kontextu se hlasuje, průběh hlasování znemožnil „rekonstruovat“ výsledný text zákona č. 14/2017 Sb. přijatý Poslaneckou sněmovnou, zejména není jednoznačné, v jaké podobě jí byla schválena přechodná ustanovení. Z toho, jak byla stanovena účinnost napadených § 4a až 4c zákona o střetu zájmů, vedlejší účastnice dále vyvodila, že senátoři neměli představu o tom, jaký dopad budou pozměňovací návrhy mít.

75. Ústavní soud této námitce nemohl přisvědčit, neboť jde především o věc vnitřní autonomie každé komory, zatímco v kompetenci Ústavního soudu je jen přezkum ústavnosti dodržení procedury schvalování zákona z hlediska ústavních kautel reglementového práva [viz k tomu nález ze dne 14. 7. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 23/04 (N 137/38 SbNU 9; 331/2005 Sb.)]. Jak vyplývá ze stenografických zápisů jednání k tomuto návrhu, této otázce byla věnována náležitá pozornost a postup hlasování byl předem upraven, jeho návrh byl poslancům rozeslán dne 5. 9. 2016 (viz tisk č. 564/11 – doporučení garančního výboru k postupu při hlasování o podaných pozměňovacích návrzích – šlo o čtyřicet pozměňovacích návrhů garančního výboru, čtyři další mandátového a imunitního výboru a pět návrhů poslanců) a třetí čtení návrhu proběhlo dne 14. 9. 2016, přičemž pozměňovací návrhy byly poslancům rozeslány již dne 1. 7. 2016. Procedura hlasování se přitom stala i předmětem diskuse ve třetím čtení na 49. schůzi (viz vystoupení zpravodaje garančního výboru Vozky a dále poslanců Vondráčka a Tejce) a postup při hlasování byl jednomyslně schválen v hlasování č. 159.

76. Ústavní soud po prozkoumání stenografických záznamů z předmětných schůzí Poslanecké sněmovny a podkladů pro jejich jednání (zejména tisky č. 564/9, 564/10 a 564/15) neshledal porušení ústavně předepsaného postupu přijetí zákona č. 14/2017 Sb., který obsahuje napadená ustanovení. Vzhledem k tomu, že tisk č. 564/10, v němž byly zapracovány jednotlivé pozměňovací návrhy, byl rozeslán dne 1. 7. 2016 a schůze Poslanecké sněmovny, v níž byl příslušný návrh zákona ve třetím čtení schválen, se konala dne 14. 9. 2016, je nepochybné, že poslanci měli dostatek času se s těmito návrhy seznámit. Lze připustit, že pozměňovacích návrhů byla celá řada, a tudíž kvůli změnám v hlasovací proceduře nemuselo být některým poslancům dopředu zcela zřejmé, v jakém pořadí bude o jednotlivých návrzích hlasováno. Současně však je třeba vzít v úvahu, že při samotném projednávání zákona byli poslanci jednoznačně informováni o tom, o jakém konkrétním (pozměňovacím) návrhu se v dané chvíli bude v Poslanecké sněmovně jednat, a to uvedením písmena a čísla podle tisku č. 564/10, a bylo-li to k jeho specifikaci nezbytné (tj. tam, kde byla projednávána jen část takto označeného návrhu) i uvedením příslušného ustanovení či toho, o jakou problematiku jde. Za těchto okolností není zřejmé, jak se údajná vada měla či mohla projevit, když šlo o sledovanou a hojně diskutovanou materii dotýkající se vrcholných politických činitelů, resp. samotných poslanců (a senátorů). Lze si proto jen obtížně představit, že by se v této věci hlasovalo o návrzích, u kterých by nebylo známo, co přesně je jejich obsahem a jaký účel nová úprava (včetně do vládního návrhu novely vložených pozměňovacích a doplňovacích návrhů) sleduje.

77. Právě uvedené platí ve stejné míře i pro námitky vedlejší účastnice vznesené v doplnění jejího vyjádření ze dne 23. 1. 2020 [viz sub IV. e)]. Tvrzení, že poslanci byli při hlasování o pozměňovacích návrzích uvedeni v omyl argumentací poslance Plíška a překladem rakouského zákona o neslučitelnosti, nemůže být důvodem pro vyhovění návrhu ani v případě, že by se to dalo prokázat z průběhu rozprav. Nejde o referenční hledisko přezkumu ústavnosti, nehledě na to, že takto by bylo možno zpochybnit prakticky každý zákon. Nic na tom nemění skutečnost, že komparativní výklad je používán jak při přípravě a schvalování zákonů a ústav, tak při jejich výkladu v závislosti na tom, jaký je postoj navrhovatele či interpreta, kdy se jako základní modely uvádějí přístupy partikularistický, univerzalistický, funkcionalistický, dialogický (dialog zákonodárců a soudů) a konečně – jako v tomto případě – výklad genealogický (srov. Choudhry, S. Globalization in Search of Justification: Toward a Theory of Comparative Constitutional Interpretation. Indiana Law Journal, č. 3, roč. 1999, s. 838 a 839, týž autor Migration as a new metaphor in comparative constitutional law. In: The Migration of Constitutional Ideas. Cambridge University Press, 2006, s. 14 a násl.), který však nemůže vést k závěru, že případná vadná interpretace zahraničního legislativního vzoru vede k neústavnímu výsledku (jde o metodu k lepšímu pochopení problematiky, nikoli o kritérium ústavnosti). Proto této námitce nebylo možno přisvědčit, bez ohledu na to, že významná část argumentace v rozpravě o napadených pozměňovacích návrzích byla založena na příkladech právní úpravy střetu zájmů v zahraničí, a to včetně řady členských států EU. Nutno poznamenat, že tento názor se neuplatní v případě sekundárního práva EU, popř. závazků, které pro Českou republiku plynou z mezinárodního práva (čl. 1 odst. 2, čl. 10a Ústavy), zejména pak mezinárodních smluv, které jsou součástí právního pořádku České republiky (čl. 10 a 49 Ústavy), neboť pro tyto prameny přímo nebo zprostředkovaně platí, že jejich použití je v souladu se zásadou čl. 2 odst. 1 Ústavy, podle které je lid zdrojem veškeré státní moci. To pro zákonodárství cizích států neplatí.

78. Další námitka spočívá v tom, že nebylo možné „zrekonstruovat“ znění novely, jak bylo schváleno Poslaneckou sněmovnou, avšak žádné konkrétní skutečnosti, které by to dokládaly, uvedeny nebyly a ani Ústavní soud *prima facie* nic takového nezjistil. V této souvislosti je třeba opět odkázat na nález ze dne 14. 7. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 23/04 (N 137/38 SbNU 9; 331/2005 Sb.), ve kterém Ústavní soud zdůraznil oznamovací, identifikační a verifikační funkci podpisu předsedy Poslanecké sněmovny pod usnesením, které je postupováno k dalšímu ústavnímu projednání Senátu. Úkolem Ústavního soudu není interpretovat výsledky hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích a jejich důsledcích pro koncepci návrhu zákona jako celku ve vazbě na jiná ustanovení takového návrhu a pravidla legislativní techniky. Jeho úkolem je výklad ústavního textu ve vztahu k zákonům vyhlášeným ve Sbírce zákonů, neboť právě to je podmínkou platnosti zákona a tím současně procesní podmínkou řízení o kontrole jeho ústavnosti.

79. Uvedla-li vedlejší účastnice, že si ani senátoři nebyli dostatečně vědomi právních důsledků, jež přijetí zákona č. 14/2017 Sb. bude mít, tato údajná vada protiústavnost procedury zásadně nezakládá, nehledě na to, že jde o pouhou spekulaci, založenou na jejím přesvědčení, že neústavnost napadených zákonných ustanovení je zjevná a že rozhodování v Senátu probíhalo o zmatečně přijatém textu, který mu byl postoupen Poslaneckou sněmovnou.

80. Jde-li o námitky vedlejší účastnice proti srozumitelnosti návrhů pro poslance a jejich transparentnosti, bylo to rovněž předmětem parlamentní rozpravy právě k nyní napadené úpravě, avšak nikoli z hlediska její srozumitelnosti, nýbrž logičnosti a účelovosti (zejména poslanci ANO). Problematika osobní působnosti novely, tedy toho, na koho novela dopadne (tedy nejen na konkrétního člena vlády), byla rovněž zmíněna (např. poslanec V. Filip) na 54. schůzi dne 11. 1. 2017. Podstatné však je z hlediska argumentace vedlejší účastnice v tomto směru především to, že na této schůzi se již museli poslanci v diskusi (více než padesát vystoupení) a v hlasování vypořádat s připomínkami k účelovosti a neústavnosti nyní

napadených ustanovení. Ty jednoznačně a srozumitelně ve svých připomínkách v Poslanecké sněmovně vyjádřil při vrácení návrhu novely zákona o střetu zájmů podle čl. 50 Ústavy prezident republiky (tisk č. 564/15). Jeho připomínky jsou v podstatných věcech totožné s jeho návrhem na zrušení předmětných ustanovení. Jedinou pochybnost ve směru, kterým jdou námitky vedlejší účastnice, zřejmě vyslovil v rámci rozpravy na 54. schůzi poslanec J. Birke (ČSSD), který poznamenal: „Já si ukradnu jednu hlášku pana doktora Štrosmajera, že kdyby blbost nadnášela, tak tady někteří kolegové lítají jako orli, ne jako holubice."

IX. Meritorní posouzení návrhu

IX. a) Námitky navrhovatele a vedlejší účastnice proti porušení základních zásad právního státu v rámci ústavních východisek právní úpravy střetu zájmů

81. Úvodem meritorního přezkumu je nutno zdůraznit, že okolnosti, které oba účastníky řízení vedly k podání jejich návrhů, se v průběhu řízení dále vyvíjely z perspektivy vnitrostátní i unijní. Bez ohledu na to jsou předmětem tohoto řízení pouze napadená, popř. s nimi přímo propojená ustanovení zákona o střetu zájmů v jejich abstraktní podobě, tedy tak, jak dopadají na úpravu střetu zájmů a zákazů činnosti pro všechny veřejné funkcionáře uvedené v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, tedy několik desítek tisíc osob. Stejně tak závěry Ústavního soudu vycházejí nikoli z okolností konkrétního případu, nýbrž z ústavních principů pro tvorbu práva, konstrukce organizace a fungování veřejné moci a právního statusu nositelů veřejných funkcí a přípustnosti zásahů do jejich základních práv a svobod vyplývajících z požadavků na řádné zastávání veřejné funkce.

82. Projednávání pozdějšího vládního návrhu novely zákona o střetu zájmů bylo zahájeno 13. 2. 2015, a to na základě Akčního plánu boje s korupcí na rok 2015 a v souladu s Plánem legislativních prací vlády na rok 2015. Poté, co návrh prošel obsáhlým připomínkovým řízením a přípravným legislativním procesem podle legislativních pravidel vlády, byl jako vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, předložen vládou Poslanecké sněmovně VII. volebního období dne 31. 7. 2015 s označením tisk č. 564/0.

83. Vládní návrh se netýkal problematiky, která je předmětem tohoto řízení. To se však zásadně změnilo již během jeho prvního čtení na 36. schůzi Poslanecké sněmovny konané 16. 12. 2015 (opoziční poslanci Laudát, Farský) a zejména ve druhém čtení návrhu na 48. schůzi Poslanecké sněmovny dne 29. 6. 2016 (naprostá většina diskutujících). Nakonec se tak velmi obsáhlá rozprava k tisku č. 564/0 vedla prakticky pouze ke dvěma pozměňovacím návrhům (poslanců Plíška a Chvojky), zatímco např. vztažení návrhu zákona i na soudce a státní zástupce spojené s tím, že nebudou podléhat novým obecným pravidlům evidence a jediného evidenčního místa, zůstalo (s výjimkou rozpravy v Senátu) stranou zájmu. Tyto dva návrhy byly navíc upravovány a měněny, přičemž (jak již bylo shora uvedeno) byly podrobeny důkladné (politicky zaměřené) rozpravě v průběhu jednotlivých čtení, při hlasování o vráceném návrhu ze Senátu i při projednávání tzv. veta prezidenta republiky (téměř totožného s jeho nyní podaným návrhem na jejich zrušení). Předmětem rozpravy však nebyla vůbec problematika procedury pro přijetí novely zákona o střetu zájmů jako zákona volebního, která byla v diskusi zmíněna pouze v souvislosti s námitkou, že jde o zásah do blížící se volební soutěže (tradiční ústavní problém tzv. legislativního ticha však není předmětem tohoto řízení), spolu se zaměřením pozměňovacích návrhů proti osobě předsedy hnutí ANO a svěřením jednotného registru Ministerstvu spravedlnosti, a nikoli Ministerstvu vnitra, v jehož kompetenci je vnitřní správa voleb (poslanec Laudát, ministr Dienstbier).

84. Argumentace odpůrců této úpravy, vyjádřená v rozpravě, je po jejím prohloubení a doplnění také součástí obou návrhů, které jsou předmětem tohoto řízení. Proto bylo třeba

posouzení důvodnosti vznesených námitek neústavnosti v této meritorní části odůvodnění rozdělit na:

a) část, která odpovídá na námitky proti obecné koncepci napadené právní úpravy z hlediska její ústavnosti (sub 27 a 52 a násl.), které jsou svou povahou zásadní a zpochybňují nejen napadená ustanovení, ale zčásti i ústavnost zvoleného způsobu regulace střetu zájmů, a

b) část, která řeší námitky neústavnosti jednotlivých napadených ustanovení zákona o střetu zájmů.

Tak jako se tyto obecné a zvláštní námitky prolínají v obou návrzích, tak je na ně třeba reagovat s vědomím, že jde o řešení zásadních otázek ústavnosti organizace a fungování veřejné moci nejen z hlediska problematické právní úpravy, nýbrž i toho, jak je tato úprava vnímána kriticky veřejností.

1. Ústavní východiska právní úpravy postavení veřejných funkcionářů a limitace zásahů do jejich právního postavení

85. Zákon o střetu zájmů sledoval původně především jejich prevenci, jak to plyne z jeho § 1 písm. a). Měl bránit tomu, aby nedocházelo nejen souběžně, ale i dodatečně či následně, jak to požaduje jeho § 6 (problematika označovaná jako cooling-off period, Karenzfrist, nachamtlicher Berufsverbot), ke střetu mezi osobními (soukromými, zpravidla hospodářskými a sociálními) zájmy veřejných funkcionářů a veřejnými zájmy, které jsou či byli povinni z titulu své funkce prosazovat nebo hájit (insidertrading, Insichgeschäfte). Oproti tomu napadená ustanovení § 4a až 4c zákona o střetu zájmů tuto problematiku řeší formou zákazů a omezení, což je zcela odlišný přístup, který se původní koncepci vymyká.

86. Veřejní funkcionáři jsou ve vztahu k zákonu ve dvojím postavení. Při výkonu veřejné funkce jsou jako nositelé úřadů povinni naplňovat princip legality jednání veřejné moci tak, že mohou jednat jen v případech, mezích a způsobem stanoveným zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny). Přitom však nepřestávají být nositeli základních práv a svobod, což vede nutně ke střetu či alespoň stavu napětí s ústavními pravidly výkonu veřejné moci. Rovněž oběma návrhy napadená ustanovení zákona o střetu zájmů stanoví povinnosti a omezení ve srovnání s postavením „soukromých nefunkcionářů“ [zejména § 1 písm. b) a c) zákona o střetu zájmů], přičemž tyto povinnosti jsou zpravidla spjaty se zásahy do jejich základních práv a svobod.

87. Námitky navrhovatele a vedlejší účastnice míří na onen druhý aspekt, tedy že ve srovnání s jinými nositeli základních práv a svobod jsou veřejní funkcionáři omezeni v širším rozsahu (tedy diskriminováni ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny) i v případech, kdy jde o jejich osobní (hospodářský, finanční a jiný) zájem. Jako fyzické osoby nadané nezadatelnými, nezcizitelnými, nezrušitelnými a nepromlčitelnými základními právy a svobodami (čl. 1 Listiny *in fine*) jsou veřejní funkcionáři vázáni pravidly pro výkon jim svěřené veřejné funkce, která se nevztahují na osoby, které veřejné funkce nevykonávají (soukromníci) a které se k jejich dodržování svým slibem nezavázaly. Zvláštní postavení zde zaujímají členové vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci.

88. Na tyto námitky, zaměřené téměř výhradně na postavení konkrétního člena vlády, lze odpovědět na základě posouzení, co je účelem zákona o střetu zájmů, zda sleduje legitimní cíl a jak se do něj promítá ústavní kautela pro výkon funkce člena vlády obsažená v čl. 70 ve spojení s čl. 69 odst. 2 Ústavy (zákaz výkonu určitých činností a slib nezneužít postavení člena vlády), neboť z hlediska deontické logiky se jedná o různé modality chování (zákaz, příkaz nebo povolení), které jsou po nich vyžadovány. Aby mohla řádně plnit své úkoly, má být vláda obsazena osobami, od kterých lze očekávat, že se budou své funkci věnovat „na plný úvazek“, půjde o osobnosti celistvé (s integritou), takže nebudou „rozpolceny“ při plnění úkolů ve veřejném zájmu, jehož význam si uvědomují, ve vztahu ke státu budou náležitě „loajální“ [viz

nález Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 9/01 (N 192/24 SbNU 419; 35/2002 Sb.)], nebudou nejen ve střetu zájmů, ale budou svou veřejnou funkci zastávat tak, že se ani ve střetu zájmů nebudou navenek jevit, za tím účelem budou pravidelně oznamovat skutečnosti, které jsou potřebné pro posouzení, zda tato pravidla dodržují, a v případě pochybností se podrobí procedurám, ve kterých bude plnění pravidel zákona o střetu zájmů prověřováno, a podrobí se rozhodnutím z nich vzešlým, nevyvodí-li z jinak neřešitelné situace závěry již samy. Je pak namístě, že budou za toto oddání se funkci náležitě placeny a budou moci své popularity a zkušeností využít v dalším profesním životě. Jak výstižně v souvislosti s rozborem těchto otázek poznamenávají Morlok, M. a Krüper, J. (Ministertätigkeit im Spannungsfeld von Privatinteresse und Gemeinwohl: Ein Beitrag zur Auslegung des Art. 66 GG. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, roč. 2003, č. 5, s. 574), vstup do vlády nemůže být totéž co přijetí do žebravého mnišského řádu. Proto je tato úprava v zahraničí spojována s úpravou platů a náhrad veřejných funkcionářů (srov. např. Antrag der Abgeordneten Dr. Heinz FISCHER, Dr. Alois MOCK, Fritz MARSCH, Dr. Walter HAUSER, Kurt MOHLBACHER, Dr. Fritz KöNIG und Genossen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Unvereinbarkeitsgesetz, das Bezügegesetz und andere Rechtsvorschriften geändert werden – NR: GP XV IA 82/A AB 494 S. 50. BR: 2216 AB 2224 S. 403).

89. Povinností demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je však nejen vytvořit veřejnému funkcionáři podmínky pro řádný výkon veřejné funkce spojený s povinností jednat ve veřejném zájmu, ale také zamezit tomu, aby svěřenou moc mohl využívat k prosazování vlastních (osobních) zájmů na úkor zájmu veřejného, ale i ostatních účastníků politické či hospodářské soutěže, stejně jako důvěry veřejnosti. V demokratickém právním státě jsou podle ústavního pořádku volby řádně vedenou soutěží (čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1 a čl. 5 Ústavy) o důvěru a mandát od voličů, nikoli o ovládnutí státu za účelem využití či dokonce zneužití jeho kapacit a zdrojů jejich vítězem, a to za použití každého vhodného prostředku; stát není podnik a služba státu je honorována, avšak výkon veřejné funkce není podnikáním, natož správou vlastního majetku. Proto účelem zákona o střetu zájmů není (kromě jiného – viz jeho § 1) jen regulace takového střetu (§ 3 zákona o střetu zájmů), nýbrž současně ochrana veřejného zájmu, popř. zamezení situacím (§ 4 až 4c zákona o střetu zájmů), ve kterých by ke vzniku možného střetu mohlo dojít. Tomu se proto nelze vyhnout známým tvrzením generálního ředitele General Motors Charlese E. Wilsona v rámci slyšení v branném výboru Senátu při nominaci na ministra obrany USA v roce 1953, že co bylo dobré pro Ameriku, bylo dobré pro jeho podnik, a naopak („what was good for our country was good for General Motors, and vice versa“).

90. Veřejný funkcionář je tím, kdo má podle čl. 2 odst. 3 Ústavy „sloužit všem občanům“, což je reflexem rovnosti před zákonem z pohledu veřejné moci. Pro poslance, senátory a prezidenta republiky to Ústava výslovně stanoví rovněž v textu jejich slibu (čl. 23 odst. 3, čl. 59 odst. 2 Ústavy). Vztah státu a jeho „služebníků“ je proto jiné povahy než vztah státu a fyzických či právnických osob jako soukromníků. Oproti čl. 1 odst. 1 Ústavy *in fine* je zde stát pro občany, podle čl. 2 odst. 3 Ústavy je zde veřejný funkcionář naopak pro stát jako jednu z forem ztělesnění veřejného či obecného zájmu. V tomto směru (při realizaci své veřejné funkce) nemá jako součást mechanismů veřejné moci autonomii vůle, je vázán zákonem, veřejným zájmem a obecným blahem, které musí sledovat podle povahy svého mandátu. Proto je stát oprávněn a současně ve veřejném zájmu povinen pečlivě zvažovat nejen to, za jakých rovných podmínek umožní ucházet se o volenou či jinou veřejnou funkci (čl. 21 odst. 4 Listiny), nýbrž též určovat podmínky a povinnosti, za kterých lze takovou veřejnou funkci vykonávat. V tomto ohledu je stát ústavním pořádkem omezen jen do té míry, že jím stanovené podmínky musí mít oporu v zákoně, respektovat povahu veřejné funkce (viz výše) a nesmějí mít diskriminační povahu (srov. čl. 3 odst. 1 Listiny), případně být jinak projevem svévole či libovůle (srov. čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy), resp. jevit se zjevně „nerozumnými“

(neadekvátními), neboť by nebylo ve (stejném) veřejném zájmu na řádném fungování státu, aby se okruh v úvahu připadajících osob nepřiměřeně zužoval, a stát tak přicházel o služby těch, již by mohli být pro něj přínosem s ohledem na své znalosti, schopnosti a zkušenosti. Právě zde se může uplatnit tolik namítané použití principu proporcionality zásahu, neboť je nepochybně rozdíl v přímém rozhodování o věci, nebo v její přípravě. Tento aspekt přípravy rozhodnutí zohledňuje rovněž čl. 61 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euroatom) č. 2018/1046 ze dne 18. 7. 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012, (dále jen „finanční nařízení"). Ale i zde je třeba rozlišovat mezi intenzitou zásahu v případě toho, kdo za přípravu rozhodnutí, návrhu zákona apod. nese odpovědnost, a toho, kdo se k němu jen vyjadřuje, kdy pak může postačovat oznámení střetu zájmů. I zde by vyloučení účasti takových osob či korporací bylo v rozporu s maximou demokratického zákonodárce (např. možnost vyjadřovat se k návrhům běžně obsaženým v právních předpisech je navíc rovněž součástí právní konstrukce institutu dělby mocí či funkcí). Kanadský zákon [Conflict of Interest Act (S. C. 2006, c. 9, s. 2) stav k prosinci 2019] to dokonce v čl. 3 písm. a), d) a e) uvádí jako jeden z jeho hlavních účelů; tím má být nejen stanovit právně onen etalon pro hodnocení, ale též na základě jasných pravidel podněcovat zájem schopných a zkušených o práci ve veřejném sektoru a vzájemnou výměnu odborníků mezi veřejným a soukromým sektorem.

2. Ústavní konformita právní úpravy střetu zájmů a referenční kritéria zásahů do základních práv a svobod veřejných funkcionářů obyčejným zákonem

91. Obecné námitky navrhovatele a vedlejší účastnice vedou k nutnosti posoudit zvolenou právní formu regulace střetu zájmů, tedy zda pro regulaci, popř. zákazy a omezení v tak významné oblasti pro organizaci a fungování veřejné moci a postavení jednotlivce dostačuje právní úprava střetu zájmů obyčejným zákonem. Ústavní soud přitom v souvislosti s posouzením zvolené právní formy regulace obyčejným zákonem nemohl přehlédnout, že právní úprava této problematiky vykazuje v České republice některé zvláštnosti. Jako příklady jiného řešení lze uvést státy, kde je úprava střetu zájmů řešena přímo v ústavě (včetně ústavně zakotvených sankcí, tj. ztráty mandátu – viz čl. 37, 54 a čl. 55 odst. 1 Ústavy Brazílie), nebo východiska výkonu veřejné funkce jsou v ústavě šířeji formulována (např. čl. 269 až 271 Ústavy Portugalské republiky). Někde je zvolena úprava ve zvláštním ústavním zákoně (např. Slovenská republika), nebo obecné zmocnění pro omezení činnosti v soukromém sektoru v ústavě a v kombinaci se zvláštním zákonem obsahujícím ústavní ustanovení (Rakouská republika již od roku 1925 v čl. 19 odst. 4, nyní po úpravách v čl. 19 odst. 2 ve spojení se zvláštním zákonem o transparentnosti a neslučitelnosti – Bundesgesetz über die Transparenz und Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre, jinde je pak tato problematika svěřena organickému zákonu (čl. 105 Ústavy Rumunské republiky, Francie – viz La loi organique relative à la transparence de la vie publique No. 2013-907 se změnami). Každý stát přitom řeší obecný problém výkonu veřejné moci podle svých historických zkušeností a aktuálních potřeb, takže neexistuje nějaký všemi akceptovaný model právní regulace těchto otázek. To vyplývá např. z materiálů Parlamentního institutu často citovaných v parlamentní rozpravě při napadené právní úpravě, jak to rovněž připomíná doplnění vyjádření vedlejší účastnice sub IV. e), popř. stručný nejnovější přehled v materiálu Conflict of interest laws in EU member states (dostupné na http://www.aalep.eu/conflict-interest-laws-eu-member-states).

92. Bylo již zdůrazněno sub VIII. c), že právní úprava i judikatura jiných států mohou sloužit jako zdroj, inspirace či pramen poznání, nejsou ale referenčním kritériem hodnocení ústavnosti. Není v nich ani shoda v tom, jak střet zájmů chápat, zda jako stav (situaci) nebo

jednání, popř. jako varování před jednáním ve střetu zájmů (v tom se pak liší preventivní nebo sankční opatření). Podle právní úpravy některých států je střetem zájmů situace, ve které má veřejný funkcionář příležitost či možnost prosazovat soukromý zájem svůj nebo blíže definovaných osob (např. citovaný kanadský Conflict of Interest Act v čl. 4), kdežto čl. 3 odst. 4 již zmíněného slovenského ústavního zákona č. 357/2004 Z. z. jej definuje jako „skutočnosť, keď verejný funkcionár pri výkone svojej funkcie uprednostní osobný záujem pred verejným záujmom“, tedy jako jednání, kterým již k porušení povinnosti došlo. Z hlediska normativního je však povinnost vyvarovat se střetu zájmů stejná. Pro úplnost je třeba dodat, že jde jen o nominální definice (nikoli reálné), neboť ve skutečnosti má veřejný funkcionář jen autentické osobní či soukromé zájmy a za nimi stojící potřeby. Žádné veřejné zájmy, na rozdíl od veřejnoprávních korporací jako stát, kraj či obec, nemá, jen povinnost je hájit a upřednostňovat, jak to nakonec výslovně a správně stanoví § 1 písm. a) zákona o střetu zájmů.

93. Zákon o střetu zájmů je tak pouze obyčejným zákonem, ač se vztahuje zejména na svobodu jednání podle čl. 2 odst. 3 ve spojení s výkonem vlastnických oprávnění podle čl. 11 Listiny, podnikáním a dosahováním zisku, výkonem práce, svobodnou volbou zaměstnání nebo povolání podle čl. 26, odměnou za práci podle čl. 28 Listiny tím, že veřejné funkcionáře v těchto činnostech omezuje nebo jim je dokonce zakazuje (srov. § 3 až 6 zákona o střetu zájmů), popř. jim ukládá navíc povinnosti, které zasahují do jejich dalších ústavně zaručených práv a svobod (právo na informační sebeurčení podle čl. 10 odst. 2 Listiny a s tím spojené zásahy do soukromí, rodinného života a vztahů v rodině podle čl. 10 odst. 2 a čl. 32 odst. 1 Listiny). To však není v rozporu se základními referenčními kritérii pro hodnocení jeho ústavnosti [viz níže sub IX. a) 3.], neboť takové omezení při dodržení ústavních kautel předpokládá zejména čl. 4 Listiny.

94. Požadavkům kladeným na výkon veřejné funkce koresponduje i obsah subjektivního veřejného práva, jež je zakotveno v čl. 21 odst. 4 Listiny, jehož porušení v různých souvislostech navrhovatel a vedlejší účastnice rovněž namítají (sub III a IV). Toto právo, zakotvující každému občanovi možnost seberealizace výkonem veřejné funkce nebo služebního poměru, nelze chápat tak, že brání zákonodárci, aby stanovil podmínky pro jejich zastávání a výkon, i když tím omezí v nutné míře ve veřejném nebo obecném zájmu dočasně sledování osobního či soukromého zájmu těch, kteří jsou povoláni k reprezentaci veřejné moci v podmínkách demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 1 a 2 Listiny) a kteří se k tomu svým ústavním či služebním slibem zavázali. Z tohoto pojmu plyne nejen povinnost zákonodárce upravit rovný přístup k takovým veřejným funkcím, ale také jeho povinnost upravit jejich výkon takovým způsobem, aby nevznikaly pochybnosti o jejich nestranném výkonu ve veřejném či obecném zájmu vymezeném zákonem, který byl přijat zákonodárným sborem vzešlým ze svobodných a demokratických voleb. Konečně je třeba zdůraznit, že je rozdíl mezi kautelami volebního práva (čl. 21 odst. 3 Listiny) a přístupu k veřejným funkcím (volitelností a jmenovatelností), jak bude dále rozvedeno. Pro úplnost je třeba dodat, že na výkon veřejných funkcí se nevztahují ustanovení Listiny o svobodě podnikání (čl. 26 odst. 1), neboť jejich vykonavatelé se nacházejí v jiném postavení než podnikatelé, přičemž jsou vázáni kautelami čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy; jde tak o dvě různé kategorie subjektů práva, což je podstatné z hlediska námitek porušení rovnosti podle čl. 3 odst. 1 Listiny. Stejně tak podmínky pro výkon (nikoli pro nabytí) veřejné funkce v podobě omezení základních práv a svobod jejího nositele nelze bez dalšího považovat za újmu ve smyslu čl. 3 odst. 3 Listiny, jak se to v různých souvislostech pokouší prokázat vedlejší účastnice. Ústavní pořádek zde zajišťuje co nejširší možnost ucházet se o funkci za podmínky svobodného rozhodnutí podle čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny. Nejde proto o projev libovůle v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny a odpovídá to potřebám a povaze výkonu veřejné moci podle čl. 2 odst. 3 Ústavy (viz zejména sub 90, 110, 117, 167). Onu tvrzenou „újmu“ podle čl. 3 odst. 3 Listiny, jak se jí dovolává vedlejší účastnice a nepřímo i navrhovatel, pak nelze v rámci abstraktního

přezkumu ústavnosti zákona měřit podle jedné konkrétní osoby, nýbrž podle právního statusu veřejného funkcionáře, jak s ním počítá naše zákonodárství v této oblasti a jak je třeba jej vykládat (obecné měřítko) ve vztahu k desítkám tisíců osob, které veřejné funkce často mimo své povolání a na úkor svých osobních zájmů ve prospěch veřejného zájmu vykonávají.

3. Referenční kritéria přezkumu ústavnosti zákona o střetu zájmů jako tzv. zákonodárství ve vlastní věci a námitka porušení požadavku obecnosti zákona

95. Základními referenčními východisky přezkumu napadených ustanovení zákona o střetu zájmů (zájmů veřejného a soukromého) jsou dvě skupiny ústavních pravidel a ústavních principů. Do první náležejí ty, jež stanoví povahu, organizaci a činnost orgánů veřejné moci, tj. v podstatě celá jejich ústavní úprava, zejména pak čl. 1, 2, 5, 6, 9, 10a, 15, 19, 21 až 28, 59, 62, 63, 65, 67 až 79, 81, 82, 85 a 87 Ústavy. Druhou skupinu představují ústavní pravidla pro stanovení povinností, popř. pro omezení základních práv a svobod (především čl. 1 až 4, 21, 22, 26, 28 a 44 Listiny) ve spojení s kautelami pro zásah do dotčených základních práv a svobod obsaženými v jejich katalogu v Listině, popř. v mezinárodních lidskoprávních smlouvách. Normativní význam mají rovněž formulace obecných povinností, jak plynou z obsahu textu slibů ústavních činitelů zakotvených v Ústavě [čl. 23 odst. 3, čl. 25 písm. a), čl. 26, 55, čl. 59 odst. 2, čl. 60, 66, čl. 69 odst. 2, čl. 85, popř. odkaz na jejich znění v čl. 93 odst. 1 ve spojení s čl. 2 odst. 3]. Významné jsou rovněž ústavní zásady a pravidla pro nabytí a výkon veřejných funkcí. V této souvislosti nelze pominout ani úpravu střetu zájmů v sekundárním unijním právu a s tím související závazky a povinnosti České republiky jako členského státu EU a potřebu eurokonformního výkladu zákona o střetu zájmů [blíže k tomu zejména sub IX. a) 4.].

96. K přezkumu ústavnosti napadené právní úpravy střetu zájmů je nutno přistoupit s vědomím, že tato úprava je příkladem zákonodárství ve vlastní věci (v širším smyslu slova), které představuje problém již svou existencí; to však samo o sobě v rozporu s ústavním pořádkem být nemůže. Nelze se mu vyhnout tam, kde Parlament upravuje otázky svěřené zákonu a týkající se přímo členů jeho komor, neboť zejména čl. 15 odst. 1 Ústavy v takovém případě ani jiné řešení neumožňuje, takže se nelze dovolávat tradiční, již justiniánské maximy, že nikdo nemá rozhodovat ve své věci a ani pro to určovat pravidla (*ne quis in sua causa iudicet, vel ius sibi dicat)*. Tím spíše je třeba zachovat všechny ústavní kautely [viz jako negativní příklad ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, a jeho zrušení nálezem ze dne 10. 9. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.)] vyžadované při úpravě politické soutěže obecně a volební soutěže zvlášť, jak to v případě uplatnění politických práv vyžadují čl. 5 Ústavy a čl. 3 odst. 1, čl. 21 a 22 Listiny, tak aby v této soutěži nebyly znevýhodňovány menší politické strany, popř. vyřazováni političtí konkurenti, jak to právě v posuzované věci namítají navrhovatel i vedlejší účastnice. V širším smyslu to pak dopadá i na plnění ochranné funkce státu v oblasti hospodářské při ochraně veřejnoprávních a soukromoprávních pravidel hospodářské soutěže [podle povahy soutěžního jednání podle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, a podle občanského zákoníku] zejména tam, kde může dojít ke střetu zájmů veřejných funkcionářů s jejich zájmem osobním (soukromým, ekonomickým), jak je v předmětném zákoně definován.

97. S tím souvisí námitka porušení požadavku obecnosti zákona založená na tvrzení vedlejší účastnice, že napadená úprava byla „šita na míru“ (sc. – v negativním smyslu) tehdejšímu ministru financí (tzv. *lex Babiš*). Jak to dokládá více než rok a půl trvající rozprava v Poslanecké sněmovně k této otázce, není pochyb o tom, co vložení napadené úpravy do vládou předloženého návrhu zákona (tisk č. 564/0) vyvolalo a co tím bylo sledováno. Zákon č. 14/2017 Sb. je reakcí na specifickou situaci, která dosud neměla v historii České republiky obdoby, avšak to lze uvést i u většiny zahraničních úprav reagujících na vývoj ve společnosti zejména v této oblasti (viz např. kriticky k chybějící koncepčnosti takové úpravy Perkins, R. B.

The New Federal Conflict-of-Interest Law. Harward Law Review, roč. 1963, č. 6, s. 1117 a násl.). Nic na tom nemění, že podnětem může být právě nějaká „kauza“ (např. Rakousko v roce 1980). Nyní se zákonodárce předmětnou novelizací snaží reagovat na situaci, kdy by se v jedněch „rukách“ soustředila velmi silná moc ekonomická, částečně propojená s vlastnictvím médií, se značnou mocí politickou. Jde-li podle teorie rozlišovat střety nahodilé, občasné a trvalé, popř. skutečné, domnělé a zdánlivé, tak náš zákonodárce usiluje o řešení všech, takže řešení jen jednoho jejich typu např. povolením výjimky v případě náhodného střetu zájmů nepřichází do úvahy. Dovolává-li se vedlejší účastnice v doplnění svého vyjádření právě takové úpravy v Rakousku, tak tento postup je v našich současných poměrech vzhledem k účelu zákona o střetu zájmů nerealizovatelný. K tomu je však třeba dodat, že rozprava v Poslanecké sněmovně na toto téma přinesla množství různých obvinění vůči jiným osobám, nicméně tuto skutečnost (motiv zákona) nikdo nezpochybňoval. V souvislosti s těmito námitkami Ústavní soud dodává, že je vázán petitem návrhu. Navrhovatel a vedlejší účastnice tak sice svou ústavní argumentaci cílí pouze na zásah do postavení člena vlády (dokonce konkrétního), napadená ustanovení však upravují postavení značně širšího okruhu veřejných funkcionářů. Závěry dále učiněné se proto vztahují na všechny dotčené veřejné funkcionáře v závislosti na tom, o které z napadených ustanovení jde (osobní působnost § 4b a 4c zákona o střetu zájmů je zde omezena na členy vlády a vedoucí ústředních správních úřadů).

98. To však neznamená, že námitka porušení pravidla obecnosti zákona je důvodná. Napadená úprava není aplikovatelná pouze a jen na jednu konkrétní osobu, jak se s tím můžeme výjimečně setkat i v ústavních předpisech (srov. např. § 58 odst. 4 ústavní listiny z roku 1920, popř. § 70 odst. 2 Ústavy Československé republiky z roku 1948, čl. 1 ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny). Upravuje právní poměry všech osob, jež by se ocitly ve veřejné funkci podle § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů. Přistoupil-li by Ústavní soud na tvrzení vedlejší účastnice, bylo by to rovněž v rozporu s pravidly abstraktní kontroly ústavnosti, neboť by se tak referenčním kritériem staly osobní poměry jedné osoby, což však může být uplatněno jen v případě sporu o aplikaci zákona o střetu zájmů v konkrétní věci s omezenou možností zobecnění a závaznosti (srov. čl. 89 odst. 2 Ústavy). Navíc by tím mohla být řešena věc jedné osoby, nikoli určité třídy osob zahrnující značně větší počet veřejných funkcionářů (podle stavu ke dni 10. 1. 2020 byly v registru oznámení spravovaném Ministerstvem spravedlnosti vedeny údaje 48 005 osob).

99. Významné je ovšem i časové hledisko, neboť tato úprava má *pro futuro* dopadat na všechny obdobné případy. Upravuje situace, které existují a které mohou nastat i v budoucnosti, není tak omezena pouze na člena vlády, který ke dni účinnosti novelizace zákona o střetu zájmů vykonával funkci ministra financí, jak se toho domáhají navrhovatel a vedlejší účastnice. Otázku obecnosti zákona, natož pak jeho napadených ustanovení proto bylo možno vyřešit na tomto místě, aniž by bylo třeba zabývat se obecně definicí požadavku nějaké absolutní obecnosti zákona a současně obecnosti každého jeho jednotlivého ustanovení. S tím přímo souvisejí i napadená intertemporální ustanovení (konkrétní již z povahy věci samé), která jsou vypořádána sub IX. d).

4. Námitky navrhovatele a vedlejší účastnice proti napadeným ustanovením zákona o střetu zájmů a povinnosti České republiky plynoucí z jejího členství v Evropské unii

100. Navrhovatel sice zmiňuje podrobnou úpravu investičních pobídek v přímo použitelných předpisech EU a různých metodikách, poukazuje též na kontrolu ze strany orgánů Evropské komise (sub 19), nic však neuvádí k tomu, jak jsou tyto předpisy v praxi aplikovány a jak je to Evropskou komisí hodnoceno, nýbrž jen zdůrazňuje, že v takovém případě jsou zde záruky proti jejich porušování. Naopak vedlejší účastnice se obsáhle vymezuje vůči jejich aplikaci v Auditní zprávě a namítá, jak je v ní vykládána vnitrostátní právní úprava otázek spojených se střetem zájmů (sub 47 a násl.). Oba tak sice východiska právní úpravy střetu zájmů

v právu EU nezpochybňují, odmítají však ve své argumentaci důsledky závazku jejich implementace v rovině výkladové a aplikační, opět však ve vztahu ke konkrétní osobě nebo podniku. Ústavní soud hned na tomto místě opět připomíná, že v rámci abstraktní kontroly ústavnosti není argumentace případem konkrétní osoby a konkrétní aplikace práva EU v podobě Auditní zprávy rozhodná, neboť i v posuzované věci jde o abstraktní přezkum ústavnosti napadených ustanovení vnitrostátního práva. To nevylučuje, že v rámci konkrétních případů budou takové otázky předestřeny Ústavnímu soudu a budou moci být výsledky nynější abstraktní kontroly aplikovány právě v podmínkách konkrétní kauzy [viz k tomu ve vazbě na členství České republiky v EU bod 109 odůvodnění nálezu ze dne 26. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.) a bod 113 odůvodnění nálezu ze dne 3. 11. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/09 (N 233/55 SbNU 197; 387/2009 Sb.)].

101. Ústavní soud se s těmito námitkami neztotožnil, neboť odporují ústavním východiskům členství České republiky v EU plynoucím z čl. 1 odst. 1 a 2 a čl. 10a Ústavy. Současně však nemohl nezaznamenat významnou okolnost, že teprve po tak dlouhé době od přistoupení k EU je konfrontován s naléhavou a politicky vyhrocenou potřebou řešit kompatibilitu rozsahu zákonného nastavení podmínek pro výkon veřejných funkcí v České republice ve vazbě na úpravu střetu zájmů v právu EU. K tomu je třeba uvést, že nejen finanční nařízení z roku 2018, ale i směrnice z roku 2014, stejně jako dříve platná unijní úprava střetu zájmů byly přijaty v souladu s principy subsidiarity a proporcionality podle čl. 5 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“) a Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality k SEU / Smlouvě o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 111/2009 Sb. m. s.), aniž by při jejich přípravě a po jejich přijetí Česká republika považovala za potřebné uplatnit některý z nástrojů, který jí dává SFEU a se kterými počítají i jednací řády obou komor Parlamentu. Namítá-li proto vedlejší účastnice, že Evropská komise v Auditní zprávě nemůže vykládat vnitrostátní právo České republiky, je třeba v návaznosti na čl. 1 odst. 2 a čl. 10a Ústavy uvést, že je úkolem Evropské komise (jinak může čelit žalobě na nečinnost podle čl. 265 SFEU) dohlížet pod kontrolou Soudního dvora EU na uplatňování práva EU (čl. 17 odst. 1 SEU) všemi vhodnými prostředky. Z hlediska čl. 10a Ústavy nelze za jeho porušení považovat to, že Evropská komise sleduje, jak jsou prováděny unijní předpisy v podmínkách členského státu, a to zejména na základě poznatků o jejich (přímé či zprostředkované) aplikaci správními úřady a soudy.

102. Z členství v EU (čl. 4 odst. 3 SEU) pro členský stát plyne závazek loajální spolupráce s orgány EU, podle kterého „učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze smluv nebo z aktů orgánů Unie“, a že „se zdrží všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie“. Ve vztahu k legislativní implementaci unijního práva je pak tato zásada upřesněna v čl. 291 odst. 1 SFEU, podle něhož členské státy „přijmou veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie“. Ve vazbě na právě uvedené je třeba vykládat závazek EU k respektování národní identity (čl. 4 odst. 2 SEU). Ten obsahuje nárok členského státu na zachování prostoru pro rozvoj jeho politického a ústavního systému s tím, že takové řešení nebude v rozporu (ve výsledku) s požadavkem zajištění plného účinku unijního předpisu v prostředí vnitrostátního právního řádu (zásada l´effet utile).

103. Pro posuzovanou věc z toho vyplývá, že unijním právem chráněný zájem na řádném nakládání s finančními prostředky rozpočtů EU a na čistotě soutěžního prostředí v rámci vnitřního trhu by měl být shodný se zájmem každého členského státu, jehož finanční příspěvky tvoří součást těchto unijních rozpočtů a jehož národní trh je součástí vnitřního trhu EU. K tomu, aby tento vzájemně propojený systém institucí a opatření řádně fungoval, je třeba záruk, mezi něž patří i povinnost státu nejen vytvořit veřejným funkcionářům podílejícím se na sdíleném řízení (tzv. shared management) takové podmínky, aby mohli svou funkci řádně, tj. v souladu s právem vykonávat, a aby se tak, pokud možno, jako objektivní a nestranná jevila

činnost jejich i celého aparátu veřejné moci. To však současně zahrnuje povinnost zamezit tomu, aby takto svěřenou moc nemohli zneužívat k prosazování svých vlastních zájmů na úkor zájmu veřejného, potažmo i zájmu EU, ať již z důvodu rodinných či citových vazeb, politické nebo národní spřízněnosti, hospodářského zájmu nebo jiného přímého či nepřímého osobního zájmu (srov. čl. 61 odst. 3 finančního nařízení). Pravidla v novém finančním nařízení tak z hlediska shora ústavně konformně vytyčených zásad transparentnosti, proporcionality, rovného zacházení a zákazu diskriminace, ochrany soukromí a osobních údajů, stejně jako pravidla pro vylučování z účasti na udělovacím řízení jsou tak dalším významným vodítkem jak pro vnitrostátní úpravu střetu zájmů, tak i pro přezkum ústavnosti takové úpravy.

104. Ustanovení čl. 61 a 63 finančního nařízení navazují na zrušené, ale nadále použitelné nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 (viz jeho čl. 57 a zejména čl. 59 odst. 1, nyní čl. 63 odst. 1 finančního nařízení), kde je při plnění rozpočtu v rámci tzv. sdíleného řízení zakotvena povinnost členského státu dodržovat zásady řádného (sound) finančního řízení, transparentnosti a zákazu diskriminace a zajišťovat viditelnost činnosti Unie při správě jejích finančních prostředků. S ohledem na právní účinky nařízení podle čl. 288 SFEU, tj. jejich přímou použitelnost, lze jen na tuto povinnost poukázat s tím, jaké povinnosti jsou v této souvislosti v čl. 63 finančního nařízení členským státům stanoveny. Co se týče jeho účinků v právu České republiky, Ústavní soud odkazuje na stanovisko, které obecně k nařízením unijního práva vyjádřil v nálezu ze dne 8. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.), kde zdůraznil jejich bezprostřední použitelnost a přednost při aplikaci (zásada d'effet direct ou d'applicabilité directe), bez ohledu na to, zda vnitrostátní zákon výslovně používá odkaz na „přímo použitelný předpis EU“, či nikoli, neboť bezprostředním právním základem vnitrostátních účinků norem sekundárního práva Unie jsou ústavním postupem (čl. 10a Ústavy) ratifikované Smlouvy. To se týká rovněž povinnosti členského státu ukládat příjemcům finančních prostředků jako součást právních a správních opatření „účinné, odrazující a přiměřené sankce, stanovují-li tak odvětvová pravidla nebo zvláštní ustanovení vnitrostátních právních předpisů“ (čl. 63 odst. 2 finančního nařízení). Vysoká míra abstrakce ustanovení unijních předpisů ukládajících členským státům povinnosti přijmout vhodná opatření, která zamezí střetu zájmů (čl. 61 odst. 1, čl. 63 finančního nařízení, čl. 24 směrnice 2014/24/EU), poté vyžaduje konkretizaci vnitrostátním normativním nástrojem. Tím však samotný § 3 zákona o střetu zájmů bez napadených ustanovení § 4a až 4c pro svou obecnost může být jen částečně.

105. Totéž platí pro povinnost států přijmout vhodná (preventivní) opatření, která u funkcí v rámci jejich odpovědnosti zamezí vzniku střetu zájmů a která řeší situace, jež lze objektivně vnímat jako střet zájmů (čl. 61 odst. 1 finančního nařízení), přičemž ke vzniku střetu zájmů postačuje „zpochybnění“ nestranného a objektivního výkonu funkcí účastníka finančních operací. Z pohledu právní terminologie je proto třeba poukázat na to, že tento obrat („… where the impartial and objective exercise of the functions of a financial actor or other person, as referred to in paragraph 1, is compromised …“) je v české verzi přeložen značně volně jako „ohrožení“ vzhledem k požadavku objektivního vnímání střetu zájmů („… situations which may objectively be perceived as a conflict of interests …“), jak to vyžaduje čl. 61 odst. 1 finančního nařízení *in fine*. Výslovně je zde zdůrazněno, že se to vztahuje i na vnitrostátní orgány na všech úrovních podílející se na plnění rozpočtu v přímém, nepřímém a sdíleném řízení, včetně přípravy na tuto činnost, na auditu nebo na kontrole (tedy nejen na samotném meritorním rozhodování). Stejně tak byl vyjádřen střet zájmů v předchozím nařízení č. 966/2012, tedy jako „ohrožení“, zatímco hledisko „objektivního vnímání“ ještě tento text neobsahoval. Vzhledem k podmíněnosti napadených ustanovení (zejména § 4b a 4c zákona o střetu zájmů) právem EU je nepochybné, že východiska pro vymezení střetu zájmů, s ohledem na jejich význam pro zachování pravidel hospodářské soutěže na jednom společném trhu se společným rozpočtem a finančními prostředky, vyžadují, aby toto pojetí střetu zájmů (nyní

výslovně zpřísněné) bylo respektováno jak vnitrostátním zákonodárcem, tak jeho orgány, které unijní právní úpravu střetu zájmů v konkrétních případech implementují (legislativní transpozicí, přímou správní a soudní aplikací atd.).

106. V posuzované věci to znamená, že při výkladu sporných a napadených ustanovení zákona o střetu zájmů je třeba mimo jiné vycházet rovněž z obsahu a účelu finančního nařízení, zejména pak s přihlédnutím k definici pojmu „střet zájmů“ obsažené v něm v bodě 104 recitalu a čl. 61 odst. 3 finančního nařízení (zde je *sedes materiae*). Ze zřetele pak nelze pouštět ani na něj navazující prováděcí unijní předpisy, jako jsou zejména:

a) příloha I oddíl VIII písm. D bod 5 směrnice Rady 2011/16/EU o správní spolupráci v oblasti daní a o zrušení směrnice 77/799/EHS, podle které se pod „ovládající osobou“ rozumí fyzické osoby, které mají kontrolu nad subjektem. V případě svěřenského fondu se tímto termínem rozumí zakladatel, správce svěřenského majetku, osoba vykonávající dohled nad správou fondu (pokud existuje), obmyšlený nebo skupina obmyšlených a jakákoli jiná fyzická osoba mající nejvyšší faktickou kontrolu nad svěřenským fondem a v případě právního uspořádání, které není svěřenským fondem, se tímto termínem rozumí osoby v rovnocenném nebo obdobném postavení. Přitom toto ustanovení ukládá, aby byl pojem „ovládající osoby“ vykládán způsobem, který je v souladu s doporučeními Finančního akčního výboru (Financial Action Task Force),

b) čl. 3 odst. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES, podle kterého je skutečným majitelem třeba rozumět fyzickou osobu nebo osoby, které v konečném důsledku vlastní nebo kontrolují klienta, nebo fyzickou osobu nebo osoby, jejichž jménem se transakce nebo činnost provádí, což zahrnuje přinejmenším:

a) v případě společností:

i) fyzickou osobu nebo osoby, které v konečném důsledku vlastní nebo kontrolují právnickou osobu prostřednictvím přímého nebo nepřímého vlastnictví dostatečného akciového či vlastnického podílu nebo hlasovacích práv v uvedené právnické osobě, včetně akcií na doručitele, nebo prostřednictvím kontroly jinými prostředky nad uvedenou právnickou osobou, jež není společností kotovanou na regulovaném trhu, která podléhá požadavkům na zveřejnění informací v souladu s právem Unie nebo která podléhá rovnocenným mezinárodním standardům zajišťujícím přiměřenou transparentnost informací o vlastnictví.

Indikátorem přímého vlastnictví je akciový podíl 25 % plus jedna akcie či vlastnický podíl větší než 25 %, který v klientovi drží fyzická osoba. Indikátorem nepřímého vlastnictví je akciový podíl 25 % plus jedna akcie či vlastnický podíl větší než 25 %, který v klientovi drží společnost kontrolovaná jednou nebo více fyzickými osobami nebo několik společností kontrolovaných stejnou fyzickou osobou nebo fyzickými osobami. Toto ustanovení platí, aniž je dotčeno právo členských států rozhodnout o tom, že indikátorem vlastnictví nebo kontroly může být nižší procentní podíl. Kontrolu jinými prostředky lze určit mimo jiné v souladu s kritérii stanovenými v čl. 22 odst. 1 až 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/34/EU(29);

ii) fyzickou osobu nebo osoby ve vrcholném vedení, jestliže po vyčerpání všech možných prostředků a za podmínky, že neexistuje žádné důvodné podezření, není identifikována žádná osoba podle bodu i) nebo jestliže existuje pochybnost o tom, že identifikovaná osoba nebo osoby jsou skutečnými majiteli; povinné osoby vedou záznamy o krocích učiněných k identifikaci skutečného majitele podle bodu i) a tohoto bodu.

b) v případě svěřenských fondů:

i) zakladatele;

ii) svěřenského správce nebo svěřenské správce;

iii) osoby vykonávající dohled nad správou fondu, existují-li;

iv) obmyšlené, nebo pokud ještě nebyly určeny konkrétní fyzické osoby, které mají prospěch z právního uspořádání nebo právnické osoby, okruh osob, v jejichž hlavním zájmu je právní uspořádání nebo právnická osoba založena nebo provozována;

v) jakoukoli jinou fyzickou osobu, která v konečném důsledku vykonává kontrolu nad svěřenským fondem prostřednictvím přímého či nepřímého vlastnictví nebo jinými prostředky;

c) v případě právnických osob, jako jsou například nadace, a v případě právních uspořádání obdobných svěřenským fondům fyzickou osobu nebo osoby v rovnocenném nebo obdobném postavení, jaké mají osoby uvedené v písm. b).

K tomu je třeba poznamenat, že čl. 32 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 1268/2012 o prováděcích pravidlech k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie, obsahoval bližší popis jednání, jež mohou představovat střet zájmů. Takovými jednáními bylo zejména:

a) poskytnutí neoprávněných přímých nebo nepřímých výhod sobě nebo jinému;

b) odmítnutí poskytnout příjemci práva nebo výhody, na něž má nárok;

c) nepřípustná nebo zneužívající jednání nebo opomenutí uskutečnit nezbytná jednání;

d) jednání, jež může narušit nestranný a objektivní výkon povinností určité osoby, např. členství v hodnotícím výboru v zadávacím řízení nebo v řízení o udělení grantu, může-li tato osoba získat z výsledku těchto řízení přímou či nepřímou finanční výhodu.

Toto nařízení bylo zrušeno rozhodnutím Komise (EU) 2018/1520 (L 256/67 Úřední věstník EU) s odůvodněním, že má snížit složitost finančních pravidel o rozpočtu, a aby se zahrnula příslušná pravidla do jediného finančního nařízení, přičemž čl. 32 nařízení č. 1268/2012 byl podle srovnávacího přehledu vypuštěn bez náhrady. Nyní je proto třeba vycházet z obecné formulace v čl. 61 a souvisejících ustanovení, která tuto úpravu zpřísňují.

107. Právě uvedené právní předpisy EU jsou významné nejen bezprostředně pro vnitrostátní regulaci hospodářské soutěže a svobody podnikání, nýbrž nepřímo i soutěže politické (blíže sub 159). Napadenou právní úpravu je proto v rámci abstraktní kontroly ústavnosti třeba posuzovat nikoli jako prostředek pro vyřazení konkurenta v politické soutěži, nýbrž jako způsob, jak naplnit závazek a zajistit vnitrostátní účinky práva EU. Ve vztahu k právu EU je přitom ustanovení § 4a na rozdíl od § 4b a 4c zákona o střetu zájmů především řešením vnitrostátních otázek politického a ústavního systému (blíže sub 160), což již není otázkou čl. 4 odst. 3 SEU zakotvujícího zásadu loajální spolupráce, nýbrž čl. 2 SEU obsahujícího výčet základních hodnot společných EU i jejím členským státům (srov. např. Sommermann, K. P. § 3 Die gemeinsamen Werte der Union und der Mitgliedstaaten. In: Niedobitek, M. (Hrsg.). Europarecht. Grundlagen und Politiken der Union. De Gruyter Handbuch. 2. Auflage. Berlin/Boston, 2020, s. 257) a čl. 4 odst. 2 SEU zaručujícího respektování národní identity členského státu. Proto nelze přisvědčit námitkám, že něco takového pro Českou republiku z práva EU neplyne, a že jde proto pouze o zneužití práva EU v politické soutěži uvnitř státu.

108. Je důležité, že oba výklady právní úpravy střetu zájmů, tzn. ústavně konformní i eurokonformní, nevedou k vzájemně si odporujícím výsledkům již s ohledem na imperativnost pokynu (nejde o doporučení) členským státům. Zejména napadená ustanovení § 4b a 4c zákona o střetu zájmů jsou prováděcími opatřeními sankčně procesního a kontrolního typu k implementaci právních předpisů Evropské unie, tj. především (nyní) finančního nařízení a směrnice 2014/24/EU. Závazek členských států k přijetí těchto opatření je stanoven imperativně, jak to prokazují jejich formulace – „se zdrží jakéhokoliv jednání, jež by mohlo uvést jejich zájmy do střetu se zájmy Unie“, „zamezí vzniku střetu zájmů“ (čl. 61 odst. 1

finančního nařízení), „(aby) přijaly vhodná opatření k prevenci, odhalování a nápravě střetu zájmů“, „zamezily tak narušení hospodářské soutěže“ (čl. 24 směrnice 2014/24/EU).

109. Lze uzavřít, že při výkladu vnitrostátních právních předpisů, včetně ústavních, je proto třeba naplňovat čl. 1 a 10a Ústavy ve vztahu k právu EU rovněž tak, že je-li možno vnitrostátní právo vyložit několika způsoby, je nutno zvolit tzv. eurokonformní výklad, tj. výklad podporující realizaci závazku, který převzala Česká republika v souvislosti se svým členstvím v EU, nikoli výklad, jenž realizaci znemožňuje [viz již nálezy ze dne 8. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.) či ze dne 3. 5. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (N 93/41 SbNU 195; 434/2006 Sb.), nejnověji např. ze dne 18. 12. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 27/16 (N 200/91 SbNU 485; 51/2019 Sb.) nebo zejména ze dne 14. 5. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 45/17 (N 76/94 SbNU 19; 161/2019 Sb.)]. Jinými slovy, v oblasti spadající rovněž do působnosti práva EU je třeba dotčené vnitrostátní předpisy vykládat s přihlédnutím k principům plynoucím z práva unijního [obdobně viz také nález ze dne 16. 1. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 36/05 (N 8/44 SbNU 83; 57/2007 Sb.)]. Z toho plyne pro posuzovanou věc závěr, že je-li předmětem ústavního přezkumu vnitrostátní zákon „navázaný“ na přímo použitelný předpis unijního práva (zpravidla) neskýtající Parlamentu prostor k vlastnímu zákonodárnému uvážení, ale jen k jeho případné konkretizaci či adaptaci (viz čl. 288 SFEU), není to v rozporu s ústavním pořádkem České republiky (čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 1, čl. 10a Ústavy). To proto, že kromě ochranné funkce materiálního jádra Ústavy v čl. 9 odst. 2 [nález ze dne 26. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.)] tvoří obdobné hodnoty tzv. materiální jádro unijního práva (čl. 2 SEU, Listina základních práv EU); hodnotová soudržnost takového multicentrického či heterarchického (víceúrovňového) celku chrání i jeho části, mezi něž patří také právní řád České republiky. Nejde tak o referenční kritérium pro posuzování ústavnosti vnitrostátního práva, nýbrž o prostředek k výkladu veřejnoprávního aktu tam, kde vnitrostátní zákonodárce nemá možnost jiné úpravy, než k jaké právo EU členský stát zavazuje (viz k tomu nejnověji závěry Spolkového ústavního soudu např. v usnesení z 6. 11. 2019 (viz Beschluss vom 6. November 2019 – 1 BvR 276/17 – Recht auf Vergessen II – dostupné na www.bundesverfassungsgericht.de).

5. Rozdílné podmínky volitelnosti, jmenovatelnosti a podmínky pro výkon veřejné funkce z hlediska námitky možné diskriminace

110. Jednou za základních námitek navrhovatele a vedlejší účastnice proti napadené právní úpravě je tvrzení o jejím rozporu s čl. 21 odst. 4 Listiny, popř. s čl. 3 odst. 3 Listiny ve vztahu k osobám, které usilují o výkon veřejné funkce a současně splnily veškeré podmínky k tomu, aby tuto funkci mohly zastávat, čímž jim je způsobena újma na jejich právech. Nic takového z § 4 až 4c zákona o střetu zájmů nelze dovodit. Již v souvislosti s námitkami porušení čl. 40 Ústavy [sub VIII. b)] bylo zdůrazněno, že je třeba odlišovat volitelnost jako vymezení podmínek pro způsobilost ucházet se o volenou funkci a stanovení podmínek pro to, aby již do funkce zvolená osoba mohla tuto funkci vykonávat a jak by ji měla vykonávat, aby se nedostala do střetu zájmů (srov. např. § 4a zákona o střetu zájmů, § 5 odst. 2 a 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů), byť toto omezení má v podstatě jen formu *legis minus quam perfecta* (viz níže). Kandidovat proto může i ten, kdo ještě tyto podmínky nesplňuje, jestliže nejsou součástí pojmu volitelnosti [viz k tomu na příkladu potestativní podmínky pobytu při obecních volbách nález ze dne 23. 7. 2019 sp. zn. IV. ÚS 4241/18 (N 140/95 SbNU 191)]. To plyne v posuzované věci z § 4a odst. 2 zákona o střetu zájmů, který právně neřeší zánik mandátu [oproti čl. 25 písm. a) Ústavy], nýbrž povinnosti toho, kdo mandát získal, odstranit právní překážky při výkonu již volbou získané funkce (srov. čl. 19 odst. 3 Ústavy a např. § 4 odst. 4 nebo § 4a odst. 2 zákona o střetu zájmů). Totéž nakonec platí pro „jmenovatelnost“, tedy pro ten okruh subjektů, kterých se argumentace volebním zákonem či právem nemůže týkat a kde jsou ovšem s ohledem na zvláštnosti

procedury jmenování jiné možnosti, jak uvést do souladu podmínky výkonu funkce (tedy i řešení střetu zájmů) a okamžik ustanovení do funkce. Je zde proto zásadní rozdíl např. od podmínky volitelnosti spojené se zánikem soudcovské funkce podle § 19 zákona č. 385/2000 Z. z., o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění zákona č. 282/2019 Z. z., podle kterého souhlas soudce s kandidaturou ve volbách se považuje za vzdání se funkce soudce, což značí, že soudce není do poslanecké a obdobné volené funkce vůbec volitelný, takže nejenže do ní nemůže být zvolen, ale ani se o ni jako osoba ve funkci soudce ucházet. V takovém případě by již o součást volebního práva šlo, bez ohledu na to, jak složitý problém je zde řešen [důvěra v nezávislost (apartijnost, apolitičnost) soudnictví a právo ucházet se o volenou funkci].

111. Právní úprava neslučitelnosti funkcí nezasahuje do pasivního volebního práva, jak uvádí vedlejší účastnice. Toto právo (přesněji podmínky volitelnosti) určuje, za jakých podmínek se může fyzická osoba ucházet o volenou funkci v zastupitelském orgánu (čl. 19 odst. 1 a 2 Ústavy, § 5 odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb. či zákona č. 491/2001 Sb.), zatímco ve druhém případě jde již o úpravu výkonu funkce a právních následků, které jsou se vznikem veřejné funkce spojeny (viz čl. 21 až 28 Ústavy a řadu dalších, § 5 odst. 3 zákona o střetu zájmů, § 5 odst. 2 a 3 zákona č. 130/2000 Sb. či zákona č. 491/2001 Sb.). Tyto instituty tak na sebe z časového hlediska navazují, nikoliv však vždy, neboť neslučitelnost funkcí se dotýká daleko širšího okruhu osob, nejen těch, které jsou ustanovovány do své funkce volbou.

112. Úprava případné neslučitelnosti (inkompatibility) funkcí tak nemusí být součástí volebního zákona (na rozdíl od ineligibility – viz např. čl. 65 odst. 2 *in fine* Ústavy) a obdobně tomu nebude ani v případě střetu zájmů, jak se snaží dovodit vedlejší účastnice. Oba tyto instituty je třeba důsledně rozlišovat, a to s ohledem na odlišný předmět i způsob právní regulace. V případě střetu zájmů je řešen možný konflikt mezi veřejným a soukromým zájmem veřejného funkcionáře. Navrhovatel a vedlejší účastnice zde při argumentaci dělbou moci nedostatečně zohledňují účel zákona o střetu zájmů vymezený v § 1 písm. a) [viz k tomu blíže sub IX. a) 3.], podle něhož se dotčené osobě ukládají zákazy výkonu dalších činností (§ 4 odst. 1, § 4a odst. 1 zákona o střetu zájmů), povinnosti činit opatření, aby k takovému konfliktu nedošlo (§ 4 odst. 3, § 4a odst. 2 zákona o střetu zájmů), a stanovují se právní následky, nesplní-li svou povinnost (srov. § 4a odst. 3 zákona o střetu zájmů), včetně dalších omezení veřejného funkcionáře či třetích osob (§ 4b a 4c zákona o střetu zájmů).

113. Je rozdíl mezi neslučitelností veřejných funkcí, tedy dvou veřejných zájmů (pravou inkompatibilitou), a střetem zájmu veřejného a soukromého. Ustanovení § 3 zákona platí pro obě situace. Podle zákona o střetu zájmů je povinností veřejného funkcionáře v situacích podle § 4 až 6 zákona o střetu zájmů stále pravidla pro střet stanovená § 3 zákona o střetu zájmů dodržovat, a to i ve lhůtě, která je mu dána pro to, aby stav neslučitelnosti funkcí odstranil (např. § 4 odst. 3, § 4a odst. 2 zákona o střetu zájmů). Neslučitelnost funkcí má za následek zánik (v případě absolutní neslučitelnosti) nebo přerušení výkonu jedné z neslučitelných funkcí nebo činností (temporální inkompatibilita), zatímco v případě střetu zájmů dostačuje zachování pravidel stanovených v § 3 zákona o střetu zájmů, které jinak než upřednostněním veřejného zájmu řešit nelze. Jinou cestou je jen vzdání se nebo přerušení výkonu veřejné funkce. Veřejné právo zde neurčuje, co a kdo může vlastnit či podnikat, nýbrž určuje, čím je při výkonu veřejné funkce vázán, tedy nikoli osobním, nýbrž veřejným zájmem a obecným blahem. Nejde tak ani o nepřímou (natož přímou) diskriminaci, neboť je na svobodné volbě (srov. čl. 21 odst. 1 Listiny – princip svobodných voleb) toho, kdo hodlá přijmout kandidaturu či nominaci na veřejnou funkci, zda tomuto požadavku vyhoví. Jinak ale platí ono, v této situaci často citované (viz např. Davis, M., Stark, A. (eds.) Conflict of Interest in the Professions. Oxford University Press, Oxford 2001, s. 15 až 17), biblické podobenství z Nového zákona, podle kterého nikdo nemůže sloužit současně dvěma pánům (tam Bohu, nebo mamonu), zde veřejnému zájmu, nebo zájmu osobnímu či soukromému.

114. Současně je třeba uvést, že podstata posuzované věci tkví v tom, že – jak bylo shora podrobně odůvodněno – náš ústavní pořádek na rozdíl od některých států, s výjimkou několika volebních cenzů, jako jsou občanství, věk, místo trvalého pobytu v případě zastupitelů, rotace funkcí, popř. ineligibilita podle čl. 65 odst. 2 Ústavy v případě prezidenta republiky, neumožňuje tzv. předstižně (srov. Rychetský, P. In: Rychetský, P. a kol. Ústava České republiky: Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, čl. 70 bod 4) vyloučit někoho předem z práva ucházet se o zvolení. Teprve zvolením nastává možná situace střetu zájmů a nutnost jej vyřešit, popř. alespoň řešit. U volených funkcí platí *de lege fundamentali lata*, že o tom, kdo je vhodným pro výkon volené funkce reprezentanta takové pospolitosti, rozhodnou sami voliči; ti současně (v mezích ústavního pořádku) určí kritéria pro to, co považují za správné (jak lze dovodit z čl. 2 odst. 1 Ústavy). Podle čl. 21 odst. 4 Listiny je možné takové omezení stanovit jen jako výjimku z této obecné právní úpravy při zachování zásady rovného zacházení, rovnoprávnosti a nediskriminace (čl. 3 odst. 1 Listiny). Není-li to v rozporu s těmito výslovně stanovenými kritérii, lze sice stanovit další podmínky pro přístup k voleným či jiným veřejným funkcím, avšak jen tehdy, nejde-li o jinak „neodůvodněné omezení“ (čl. 25 Paktu *in principio*), tedy v našich podmínkách za dodržení pravidel pro omezení základních práv a svobod (čl. 4 odst. 2 Listiny, čl. 70 Ústavy v případě členů vlády) včetně respektování principu proporcionality zásahu.

115. Argumentace vedlejší účastnice zde neobstojí [viz k tomu též sub IX. b) a IX. c)]. Je proto rozdíl v případě ucházení se o zvolení, kde by bylo možno považovat za nepřímou diskriminaci stanovení takových podmínek pro výkon poslanecké a jiné volené funkce, které by její výkon v případě zvolení fakticky znemožnily, což by bylo v rozporu s principy demokracie, svobodných voleb a reprezentativního mandátu podle čl. 2 odst. 1 Ústavy a čl. 21 a 22 Listiny. Proto je namístě odlišení osobní a věcné působnosti § 4 oproti § 4a až 4c zákona o střetu zájmů. Každý, kdo splňuje výše uvedené podmínky, má právo se ucházet o zvolení (nikoli bez dalšího o jmenování do exekutivní funkce a setrvání v ní), nebýt protiprávně vyloučen z kandidování, volební kampaně a v případě, že je zvolen, z práva na výkon volené funkce. Není však právo např. na to, aby se proto někdo stal starostou, hejtmanem či předsedou vlády nebo nositelem jiné veřejné funkce. Jmenovaná funkce je navíc spjata z povahy věci samé s požadavky na její výkon (odbornost, vzdělání, bezúhonnost, doba praxe atd.). V případě jmenování bude tedy záležet na tom, o jakou veřejnou funkci jde, protože je třeba rozlišovat mezi jmenovanými funkcemi, které jsou (nebo by měly být) vůči výsledkům voleb v „odstupu“, a takovými (jako zčásti v posuzované věci), které na výsledku voleb závisejí, takže se pro ně naopak ani v ústavním pořádku nějaká bližší kritéria nestanoví; nebylo by to ani možné, protože by to bylo v rozporu s principy parlamentní demokracie. Poslanecká sněmovna složená na základě výsledku voleb pak následně legitimuje vládu k výkonu funkce (nikoli prezident jako jmenovací orgán); z tohoto hlediska volba prezidenta republiky, byť přímá, není „nepřímou“ volbou vlády, natož pak jejích jednotlivých členů. Člen vlády nedisponuje svobodou rozhodování a svobodným mandátem jako ten, kdo byl zvolen do zastupitelského sboru. Možno shrnout, že nelze argumentovat nárokem na analogický postup jako v případě práva zvoleného kandidáta na poslance [srov. k tomu nález ze dne 10. 9. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (N 199/54 SbNU 44; 318/2009 Sb.)], oproti pouhé možnosti být vzat v úvahu, popř. být navržen do funkce člena vlády, stejně jako o tuto funkci během několika dnů přijít.

116. Právní předpisy České republiky nikomu předem nebrání ucházet se o volenou nebo jinou veřejnou funkci z důvodu možného střetu zájmů založeného na majetku nebo provozování určité činnosti; nestanoví tedy předem, že se o ni vůbec nelze ucházet z důvodu střetu zájmů či vzniku neslučitelnosti funkcí. V takovém případě by sporné otázky musely být vyřešeny dříve, než by k volbě nebo jmenování došlo. Naopak stanoví, že o veřejnou funkci se při splnění dalších podmínek (věk, občanství, vzdělání, odbornost, praxe atd.) může ucházet každý s tím, že případný vznik neslučitelnosti nebo střetu zájmů bude řešen až v případě, že

veřejnou funkci nabude. Jinak řečeno, náš ústavní pořádek vyžaduje, aby se rozhodovali uchazeči o veřejnou funkci, nikoli aby stát změnil svou povahu tím, že se přizpůsobí osobní situaci a soukromým zájmům uchazečů a přestane být představitelem veřejného zájmu a obecného blaha pro všechny, jak již bylo vyloženo.

117. Z hlediska obecných východisek pro hodnocení jak kautel střetu zájmů, tak přechodných ustanovení pro jejich zakotvení ústavodárce (sledován zákonodárcem) zvolil řešení, které plně odpovídá demokratickým hodnotám, jejichž zachování vyžaduje čl. 2 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 2 odst. 1 Ústavy. Ze dvou možností přitom zvolil tu, která je sice spjata s řadou složitých problémů, nicméně lépe odpovídá principu rovného přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny, popř. podle čl. 26 odst. 1 Listiny a čl. 79 odst. 2 Ústavy a možnosti svobodně se ucházet o zvolení nebo jmenování do veřejné funkce, nikoli to řešení, které by určitou skupinu osob, popř. dokonce konkrétní osobu předem z přístupu k veřejné funkci vyloučilo. Podstatné je, že jde o omezující zásah do základních práv a svobod nositelů veřejných funkcí, což znamená, že takovou právní úpravu lze vykládat jen doslovně (*interpretatio stricta)*, nikoli rozšiřujícím způsobem (např. pojem obchodní společnost nelze vykládat jako obchodní korporaci, jen veřejní funkcionáři „uvedení“ v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů mají povinnosti, zákazy a omezení podle § 4a zákona o střetu zájmů).

6. Požadavky transparentnosti a integrity veřejného funkcionáře jako východisko pro hodnocení ústavnosti úpravy střetu zájmů a námitek navrhovatele a vedlejší účastnice

118. Z hlediska hodnocení ústavnosti napadených ustanovení jsou oproti tvrzení navrhovatele a vedlejší účastnice důležitá opatření vedoucí k transparentnosti a integritě výkonu veřejné funkce jako konkrétní projev níže uvedených ústavních požadavků (zejména čl. 2 odst. 3 Ústavy). Přisvědčit jejich kritice by znamenalo zpochybnit ústavnost napadené právní úpravy jako celku, a nejen to, současně se tak dostat do střetu s požadavky plynoucími pro členské státy EU i s obecným chápáním fungování veřejné moci. I když naše právní úprava střetu zájmů ve srovnání se zahraničními tento účel nevyjadřuje takto obecně [srov. např. chorvatský Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (stav k 1. 1. 2020), který po vzoru francouzské úpravy v čl. 1 odst. 2 stanoví povinnost posilovat integritu, objektivitu, nestrannost a průhlednost při plnění veřejných povinností a důvěru občanů v orgány veřejné moci], lze dojít k závěru, že tyto principy odpovídají standardům právní úpravy střetu zájmů v jiných demokratických státech a v právu EU a především mají oporu v ústavních zásadách organizace a fungování veřejné moci v České republice (čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1 až 3, čl. 5 Ústavy, čl. 2 odst. 1 a 2, čl. 21 a 22 Listiny).

119. V souladu s těmito ústavními východisky je princip transparentnosti nezbytným předpokladem toho, aby výkon veřejné funkce mohl být podroben kontrole ze strany nejen státu, nýbrž i kritickému hodnocení ze strany veřejnosti (zejména § 13 odst. 7 a § 25 odst. 5 zákona o střetu zájmů), tak jak to odpovídá ústavnímu principu demokratické republiky (jako věci veřejné) podle čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 1 Listiny. Týká se jak osoby veřejného funkcionáře, tak výkonu funkce samotné a prosazuje se zakotvením povinnosti, která spočívá v tom, že veřejní funkcionáři při ujmutí se veřejné funkce, v jejím průběhu a po jejím skončení musí oznámit své majetkové a další poměry (viz § 7 a násl. zákona o střetu zájmů). Povinnost zveřejňování majetkových poměrů je někde brána jako alternativa k různým zákazům v oblasti tzv. hospodářské inkompatibility zejména tam, kde je odmítán koncept parlamentu jako shromáždění profesionálních politiků, a nikoli zástupců občanstva, neboť k tomu tyto inkompatibility nakonec mohou vést. Jde však o výsledek hlasování voličů, nikoli přímo o záměr ústavodárce, který zde nechává otevřenou cestu pro zákonodárce, aby mohl reagovat na problémy s reprezentativností spojené. Transparentnost je spojena s požadavkem na integritu veřejného funkcionáře, který by měl bez vzbuzování pochybností vystupovat jako

představitel veřejného zájmu, kdy je podle obecnějšího pojetí integrity osobnosti v psychologii schopen vyrovnat se s napětím mezi funkcí preferovanými hodnotami a požadavky vnějšího okolí, trvale jednat ve shodě s těmito hodnotami i v různých postaveních a zachovávat si vnitřní soudržnost přesvědčení vůči různým nástrahám (srov. Dunn, C. P. Integrity Matters. International Journal of Leadership Studies, roč. 2009, č. 2, zejména str. 109 až 116 – requirements of external consistency, value-behavior congruence, temporal stability, permanence across roles and internal coherence).

120. V případě členů komor Parlamentu, členů vlády či zastupitelů je zde další zvláštnost z hlediska transparentnosti a integrity (viz výše tzv. odstup od výsledku voleb sub 115). Očekává se od nich, že budou v určitém směru již z povahy věci samé „podjatí“ ve smyslu realizace svého volebního či vládního programu nebo koaliční smlouvy (nikoli však osobního prospěchu). To je podstatným prvkem zastupitelské demokracie. Uvádí-li se jako obecný požadavek integrity politická neutralita [např. Integrity of public officials in EU countries: international norms and standards. Transparency International 2015, s. 6, obdobně doporučení (2000) 10 Výboru ministrů o pravidlech chování veřejných úředníků v čl. 4 odst. 2 vyžaduje jednat politicky neutrálně a podle čl. 5 odst. 2 se zřetelem k veřejnému zájmu], pak to na rozdíl od „nepolitických“ veřejných funkcionářů v tomto případě vyžadovat nelze (zejména ve formách apartijnosti či apolitičnosti). Poslanci vzájemným střetáváním názorů mají docházet k naplňování a formování veřejného zájmu a představ voličů vyjádřených ve volebním rozhodování o volebních programech a kandidátech. Poslanci a senátoři (čl. 26 Ústavy) i zastupitelé vykonávají reprezentativní mandát, hodnocení je pak na voličích ve volbách. K tomu slouží i jejich kontrola formou oznámení podle § 7 a násl. zákona o střetu zájmů, umožňující veřejnosti posoudit, zda otevřenost poslanců impulsům od voličů ústí do naplňování toho, co slibují, tedy zájmu lidu jako konečného výsledku střetu názorů na půdě sněmovny, nebo zda nejde o zneužití veřejné funkce k osobnímu prospěchu. Na rozdíl od nich jsou zejména členové vlády a jiní vedoucí ústředních správních úřadů [§ 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů] jako nositelé úřadu a orgány státu vybaveni značnými rozhodovacími pravomocemi, kdy rozhodují monokraticky, a nikoli v rámci složitých parlamentních vyjednávání. I sborové rozhodování orgánů exekutivy a soudnictví podléhá zvláštním pravidlům s ohledem na to, že právo aplikují, nikoli stanoví jako zákonodárný orgán. Proto nelze považovat za diskriminační, jsou-li na ně kladeny přísnější podmínky (srov. § 4a až 4c zákona o střetu zájmů). Pravidla parlamentní demokracie a konstrukce reprezentativního mandátu přitom neumožňují, aby byl poslanec nebo senátor při hlasování z rozhodování vyloučen (§ 19 odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny); bez ohledu na jeho povinnost účastnit se jednání své sněmovny (např. § 9 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny) jej ale nutit k účasti na hlasování nelze (srov. § 74 odst. 2 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny) a stejně tak jej za hlasování nelze postihnout (čl. 27 odst. 1 Ústavy).

121. Tato opatření jsou založena na předpokladu, že přítomnost osobního zájmu činí každé rozhodnutí veřejného funkcionáře, byť by bylo i správné, pochybnosti vyvolávající (v pravidlech pro výkon soudnictví nebo účetní a auditorské činnosti tradiční zásada „to be independent and seen to be independent“, „Verdeutlichung der Unabhängigkeit“). Finanční nařízení v této souvislosti (čl. 61 odst. 1) hovoří o situacích, jež lze objektivně vnímat jako střet zájmů („… situations which may objectively be perceived …“). Judikatura Evropského soudu pro lidská práva pak zdůrazňuje v případě soudního rozhodování nejen aspekt subjektivní (vnitřní vztah soudce k věci, účastníkům a jejich zástupcům), nýbrž i aspekt objektivní (soudní rozhodování se jako nestranné též musí jevit). To je významné i pro referenční kritéria pro posouzení jednání veřejných funkcionářů obecně a pro ústavnost opatření přijatých s cílem střet zájmů veřejných funkcionářů regulovat, či mu přímo zamezit, a to i za pomoci veřejné kontroly (např. jejich oznámení podle § 7 a násl. zákona o střetu zájmů). Tento aspekt je někdy výslovně vyjadřován v definicích střetu zájmů – např. již zmíněný francouzský organický zákon

č. 2013-907 v čl. 2 definuje střet zájmů jako každou situaci, která střet způsobuje, jakož i takovou, která může ovlivnit nebo se může jevit (qui est de nature à influencer ou à paraître influencer) jako ovlivňující nezávislý, nestranný a objektivní výkon povinností. Obdobně srbský Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnich funkcija v čl. 1 odst. 2 hovoří o soukromém zájmu, který má nebo může mít vliv na výkon veřejné funkce (princip potenciality). V německém právu veřejných zakázek se používá obrat „zlé zdání" (der böse Schein der Parteilichkeit*)* vedoucí k domněnce chybějící neutrality. Spor se pak vede o to, zda je to domněnka vyvratitelná a zda pouze postačuje k odůvodnění existence střetu zájmů, nebo je bez dalšího i důvodem k rozhodnutí o vyloučení ze soutěže (blíže nejnověji z pohledu profesních společenství viz Prieß, H.-J., Friton, P., von Rummel, L. Der „böse Schein" im Vergabeverfahren. Widerlegbarkeit von Interessenkonflikten in Vergabeverfahren nach EnWG und GWB. Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht, roč. 2019, č. 19, s. 690 a násl., zejména s. 695–696). Totéž již uplatňuje finanční nařízení v § 61 (viz sub 117). Jde proto o obecně akceptovaný požadavek fungování veřejné moci v právním státě spojený navíc s různými etickými kodexy vystupování a chování představitelů určitých úřadů a funkcí (někdy se též používá v případě střetu zájmů přeneseně obrat „appearance standard" – jak se oblékat, ale též jak se vůbec chovat ve funkci). Spojíme-li závěry z předchozího bodu týkající se tzv. politických veřejných funkcionářů a nyní řečené o postupu těch, kteří mají povinnost právo aplikovat, je problém zákona o střetu zájmů zcela zřejmý. Nevadí, že volení členové zastupitelských sborů nebo vlády realizují při formulaci veřejného zájmu to, s čím šli do voleb nebo na základě čeho získali důvěru zastupitelského sboru; stejně tak se ale očekává, že ti, kteří aplikují zákon, budou sledovat v něm obsažený veřejný zájem, a nikoli již zájem vlastní, neboť zejména v případě členů komor Parlamentu by to bylo v rozporu se zněním jejich ústavního slibu.

122. Požadavky transparentnosti a integrity se v zákoně o střetu zájmů promítají do souboru opatření, přičemž opatření sub b) a c) navrhovatel a vedlejší účastnice považují za neústavní. Tato opatření se promítají do:

a) zákazu samostatné výdělečné činnosti, členství v zákoně určeném orgánu podnikající právnické osoby nebo pracovněprávního či obdobného vztahu nebo služebního poměru (§ 4 odst. 1 zákona o střetu zájmů) s výjimkami uvedenými v § 4 odst. 2 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů,

b) zákazu zákonem přímo a speciálně vymezené a z hlediska prosazení veřejného zájmu citlivé činnosti (§ 4a zákona o střetu zájmů) zejména z důvodu ochrany volné soutěže politických sil, stran a hnutí,

c) stanovení pravidel pro nejcitlivější oblast střetu zájmů z hlediska ochrany veřejného zájmu, tj. eliminace případné přítomnosti takového soukromého (osobního) zájmu uložením povinností jiným subjektům práva, které však samy přímo ve střetu soukromého a veřejného zájmu ve smyslu zákona o střetu zájmů nejsou (§ 4b a 4c zákona o střetu zájmů),

d) oznamování a zpřístupňování údajů o možném střetu zájmů veřejných funkcionářů (§ 7 a násl. zákona o střetu zájmů),

e) sankcí za porušení pravidel stanovených pro řešení střetu zájmů (§ 23 a násl. zákona o střetu zájmů).

123. Tato opatření mají i preventivní a profylaktický dopad. Měla by přispívat k zamezení jak různých podezření, tak falešných obvinění a napadání, ale i k jasnějšímu vymezení pravidel pro hodnocení střetu zájmů. Takové předpisy chrání nejen veřejnou moc před zneužitím, ale zjednávají i stav jistoty u veřejných funkcionářů a chrání je před neoprávněnou kritikou (tuto ochranu výslovně zdůrazňuje např. důvodová zpráva k návrhu změn obdobné úpravy v SRN – viz Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre. Deutscher Bundestag. 18. WP. Drucksache 18/4630 z 15. 4. 2015). Protože

porušování těchto pravidel (např. korupce, protekcionářství, nepotismus, klientelismus apod.) zasahuje do důvěry ve stát a jeho funkcionáře (narušení integrity), je významným prostředkem regulace střetu zájmů princip prevence akceptovatelný z hlediska zajištění ústavních zásad organizace a fungování veřejné moci.

124. V této souvislosti je třeba též konstatovat, že neobstojí námitka vedlejší účastnice, podle které napadená ustanovení § 4a až 4c do zákona o střetu zájmů nepatří. Tato pravidla sice neupravují (neregulují) střet zájmů, jak to zamýšlela původní koncepce zákona, a již vůbec ne původní zákon České národní rady č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), avšak to proto, že situacím vzniku střetu zájmů (ať již skutečnému, nebo objektivně vnímanému) přímo brání formou zákazů a omezení. Bylo proto věcí zákonodárce, zda je umístí z hlediska legislativní techniky do speciálního zákona nebo např. do zákona č. 231/2001 Sb., zákona č. 134/2016 Sb. a dalších. Z hlediska ústavní konformity proto Ústavní soud neshledal důvodnost této námitky. V uvedených citlivých oblastech politické a volební soutěže zákonodárce přistoupil k zamezení situace, ve které by takový střet zájmů mohl vzniknout. Pokusil se tak vznik soukromého zájmu eliminovat formou zákazu provozování činností v „předpolí“ možného střetu zájmů nebo stanovením určité hranice [viz blíže sub IX. b) a c)]. Podstatou této úpravy tak je snaha předejít vzniku situace, ve které by mohl střet zájmů při výkonu veřejné funkce vůbec nastat, ať již v důsledku souběžného výkonu více činností pro stát, anebo souběžného výkonu veřejné funkce a nějaké ekonomické činnosti.

125. Naproti tomu obecná úprava střetu zájmů vychází z toho, že takový střet může, popř. musí při výkonu veřejné funkce nastat, ovšem s ohledem na širokou škálu situací, které mohou v praxi nastat, jej předem eliminovat nelze, a proto stanoví či spíše konkretizuje ústavní zásady výkonu veřejné funkce tak, aby veřejný funkcionář rozhodoval či jinak působil vždy ve prospěch zájmu veřejného za pomoci kontrolních prostředků. O ty v posuzované věci právě jde, když z hlediska etických standardů v různých kodexech, ale i z hlediska jednotlivců, stejně jako z hlediska politického (různé argumenty oponentů, které ani problém střetu zájmů prvoplánově sledovat nemusí) zde nikdy obecné shody dosaženo být nemůže (blíže viz Stark, A. Conflict of Interest in American Public Life. Harvard University Press. Cambridge and London 2003, s. 13). Zde musí přijít ke slovu zákonodárce, který určitý etalon pro hodnocení stanoví formou obecného zákona, což sice nemusí vést k náležitému chování veřejných činitelů, ale je zde v zákoně právě měřítko, podle kterého lze posoudit nejen toto chování, ale též – jako v nynější věci – zda neklade na veřejné činitele požadavky odporující ústavnímu pořádku. Zákonodárce přitom musí respektovat požadavky racionální tvorby práva (podrobně k tomu např. Steinbach, A. Rationale Gesetzgebung. Mohr Siebeck, Tübingen 2017, s. 65 a násl.).

126. S ohledem na spornost předmětu úpravy, jak byla předestřena navrhovatelem a vedlejší účastnicí, musí usilovat racionální zákonodárce o to, aby tato úprava respektovala následující požadavky, neboť jinak se může dostat do střetu s ústavním pořádkem. Jde o požadavky:

- racionality formální, tedy jasnost, určitost, srozumitelnost a jednoznačnost použitých pojmů, jak ji ve své judikatuře vyžaduje i Ústavní soud, neboť jinak se účel sledovaný zákonem o střetu zájmů ztratí ve sporech o jejich výklad. Zde má význam zejména systémová provázanost veřejnoprávní regulace postavení veřejných funkcionářů s cílem právní úpravy podnikání a s ním souvisejících nástrojů, jako jsou veřejné zakázky, dotace a podpory v různých vnitrostátních zákonech i předpisech unijního práva. Je třeba zdůraznit, že zákon o střetu zájmů má povahu speciálního zákona z hlediska výkonu veřejné moci, proto je vyloučen (s ohledem na omezující povahu jeho ustanovení) výklad rozšiřující, nebo dokonce použití analogie s jinými právními předpisy,
- racionality obsahové, kdy je třeba, aby se zákon o střetu zájmů nestal jen tzv. symbolickým zákonem, který v posledku nic nereguluje, nýbrž jen slouží k manifestování

určitých politických gest a postojů, přičemž otázka již právně ve skutečnosti upravena je, jak to např. v posuzované věci namítá vedlejší účastnice k vztahu § 4 a 4a zákona o střetu zájmů. Tato námitka má pro posouzení ústavnosti zásadní význam [viz blíže sub IX. b)]. Je třeba dodat, že se to netýká jen této oblasti v § 4a zákona o střetu zájmů, nýbrž též toho, zda jsou skutečně vyžadovány např. úplné, správné a pravdivé údaje v požadovaných oznámeních podle hlav IV a V zákona o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů,

- racionality procesní, kdy je třeba respektovat silné propojení politických, ekonomických a ústavních hledisek, takže je třeba zajistit nejen vymezení měřítek hodnocení a pravidel chování, ale též procesních postupů, které povedou k dosažení cíle úpravy střetu zájmů. Pouhé vymezení pojmů a stanovení pravidel chování (obsahová racionalita) se bez procesních postupů mohou stát příkladem jen předstíraného, symbolického, či dokonce jen fiktivního zákonodárství tam, kde není stanoven někdo, kdo bude moci dodržování pravidel střetu zájmů vyžadovat, kontrolovat a sankcionovat.

127. Úzce souvisejícím a neméně důležitým principem je princip budování důvěry veřejnosti v řádné fungování státu a jeho institucí, k čemuž má právní úprava střetu zájmů rovněž přispívat. Z výše uvedeného plyne, že není důležité jen to, jak správa věcí veřejných objektivně funguje, ale i to, jak se její fungování jeví veřejnosti. Tuto důvěru si stát může sotva získat tam, kde existuje podezření, že výkon veřejné funkce byl či je trvale ovlivněn osobními zájmy, aniž je to nějak prokazováno a postihováno. To je ovšem při hodnocení ústavnosti napadené právní úpravy spojeno s dalším aspektem této věci – s efektivitou právní úpravy střetu zájmů jako ústavním požadavkem (viz k tomu též sub 145 a násl.). Je-li takové podezírání (bez výsledků) trvalou součástí politického boje (srov. názorně záznam o 28. schůzi Poslanecké sněmovny ze dne 26. 5. 2015 – jednání o nedůvěře vládě, s. 53 – dostupné na https://www.psp.cz/eknih/2013ps/tesnopis/tz028.pdf), důvěra se může rychle ztrácet. Stačí se začíst nejen do každodenního zpravodajství v médiích, nýbrž právě do stenografických zápisů z předmětných schůzí Poslanecké sněmovny, kde se poslanci navzájem obviňovali z porušování pravidel střetu zájmů takovým způsobem, že to předčilo snad i kandidáty z Haškovy povídky Obecní volby, kde autor píše: „[V]ycházely pěkné věci najevo, že vlastně vůdcové všech politických stran bez rozdílu tvoří dohromady náramně krásnou společnost, která by se velmi pěkně vyjímala někde na Pankráci, na Mírově nebo na Borech“, takže pak do městečka ani nikdo nepřijel na jarmark. „[T]am jsou pěkní lidi“, říkalo se v okolí. „Pojedeš tam, a ještě tě tam zaříznou a oberou páni kandidáti.“ Bez ohledu na tuto okolnost uvedený obsah rozprav na předmětné téma rovněž prokazuje, že napadená úprava sleduje veřejný zájem a poskytuje pro to řadu argumentů.

7. Střet zájmů a princip dělby moci

128. Další z námitek navrhovatele a vedlejší účastnice proti napadené právní úpravě směřuje proti porušení pravidel dělby moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní a panství zákona. Ani tomuto tvrzení nelze přisvědčit. Je-li v zákoně o střetu zájmů (a především v ústavních předpisech) upravena neslučitelnost výkonu některých veřejných funkcí navzájem [viz § 1 písm. c), § 4 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů], jde rovněž o uplatnění principu dělby moci, který lze vyvodit z ústavního pořádku. Zatímco však z hlediska ústavního přezkumu napadených ustanovení zákona o střetu zájmů otázka naplnění principů dělby moci a dělby mocí nepředstavuje problém (jde o tzv. pravou inkompatibilitu), střet veřejného zájmu a osobního zájmu při výkonu veřejné funkce (tzv. nepravá inkompatibilita) je nutně spojen se zásahem do základních práv a svobod veřejného funkcionáře, a tudíž s otázkou posouzení proporcionality takového zásahu u těch základních práv a svobod, kde je vůbec zásah přípustný. Jen pro úplnost se dodává, že náš zákon výslovně neřeší otázku střetu dvou veřejných zájmů jinou formou než neslučitelností funkcí nebo jejich výkonu [naopak viz k tomu pravidla pro

střet veřejných zájmů ve Francii – čl. 2 citovaného zákona ve znění změn z roku 2016, ve Velké Británii např. čl. 1.1. písm. h), i) a j) Ministerial Code přijatého vládou v srpnu 2019].

129. Ústavní soud vzal v úvahu, že nebezpečí zneužití veřejné funkce nehrozí jen v rámci výkonu svěřených kompetencí, a to ať již jde o činnost rozhodovací, legislativní, personální apod., přičemž ani nemusí vždy jít o protiprávní jednání. Jako příklad je možno uvést jmenování loajálních osob do veřejných funkcí či na klíčové posty ve státní správě, vydávání právních předpisů či jiných normativních aktů tak, aby korespondovaly s osobními zájmy veřejného funkcionáře. Neméně významné je riziko zneužití veřejné funkce nepřímo („neformálním“ způsobem), kdy veřejný funkcionář s ohledem na své postavení může ovlivňovat či neutralizovat další osoby, ať již působí v jiných veřejných funkcích, ve veřejné správě či soukromém sektoru, příslibem určitých výhod, které jim z titulu své funkce může poskytnout, nebo naopak hrozbou negativních důsledků, které by mohla případná „nespolupráce“ mít. Dojde-li ke koncentraci moci politické s mocí ekonomickou a mediální, riziko ovlivnění zmíněných osob stoupá, neboť veřejný funkcionář k tomu má další účinné nástroje, jako je např. vedení mediální kampaně či ekonomický nátlak.

130. Argumentuje-li tedy navrhovatel a vedlejší účastnice tím, že si nelze představit, jak by někteří veřejní funkcionáři mohli v konkrétních případech zneužít svou moc k osobnímu prospěchu, a to s ohledem na existenci striktní právní úpravy či důkladných kontrolních mechanismů, Ústavní soud se s nimi ztotožnit nemůže. Praxe ukazuje, že v případě veřejných zakázek či přidělování dotací sebelepší úprava nezaručí, že k žádnému takovému protiprávnímu jednání (vycházejícímu z upřednostnění osobního, zpravidla ekonomického zájmu nad zájmem veřejným) nedojde, případně že bude odhaleno dříve, než budou ekonomické zájmy státu a konkurence v hospodářské soutěži nezvratně poškozeny. Proto také skutečnost, že veřejný činitel nemá (přímou) kompetenci zasahovat do konkrétních rozhodovacích procesů, není rozhodující, nehledě na to, že žádné základní právo na veřejnou zakázku nebo dotaci či investiční pobídku není v Listině zakotveno [viz k tomu podrobně odůvodnění sub IX. c) 3.]. Rovněž je možno poukázat na čl. 61 odst. 1 finančního nařízení (viz sub 105), kde se výslovně uvádí i jiné činnosti než rozhodování, tedy rovněž příprava na rozhodování, audit a kontrola. Stanoví-li zde stát (viz k jeho funkcím v této oblasti sub 202) preventivní a profylaktická pravidla pro takovou soutěž, aby k takovým jednáním ani nikdo nebyl sváděn, nelze k tomu mít z hlediska ústavních východisek organizace a fungování veřejné moci žádné námitky. Naopak, aby tomu tak skutečně bylo, musí zde taková pravidla být již s ohledem na zásadu, že omezení je třeba vykládat pouze doslovně nebo zužujícím způsobem; postup zvolený zákonodárcem v podobě kombinace všeobecně dopadající regulace a speciální úpravy ve zvláštních zákonech je proto namístě. Současně zde musí být mechanismus, který na jejich dodržování dozírá a dohlíží. Ústavní soud naopak jen na okraj poznamenává, že nespatřuje problém ve stanovení těchto pravidel, jako spíše právě v nedostatcích fungování kontrolních mechanismů.

8. Princip rovného zacházení a nediskriminace a zákazy činností podle čl. 70 Ústavy

131. Účel právní úpravy střetu zájmů je vymezen v § 1 a 3 zákona o střetu zájmů. Z těchto ustanovení je třeba vycházet při výkladu každého ustanovení zákona o střetu zájmů. Rozhoduje tedy nikoli to, zda jde o veřejnou funkci placenou, zda je funkcionář uvolněn atd., nýbrž o to, jakou pozici zaujímá při přípravě, přijetí či kontrole rozhodnutí veřejné moci. S tím, co bylo shora uvedeno, souvisí námitky porušení ústavních principů rovného zacházení a nediskriminace. I v jejich případě jde o jedno ze základních referenčních kritérií pro posouzení ústavnosti nejen napadených ustanovení, protože v jejich případě nelze abstrahovat od vymezení osobní působnosti jiných omezujících a zakazujících ustanovení zákona o střetu zájmů, neboť:

a) jeho § 3 se vztahuje na všechny veřejné funkcionáře (§ 2 odst. 1 až 3), kteří jsou tak povinni zdržet se každého jednání, při kterém mohou jejich osobní zájmy ovlivnit výkon

jejich funkce, a nesmí bezprostředně nebo nepřímo ohrozit veřejný zájem ve spojení se svou veřejnou funkcí; jde tak o střet povinnosti se soukromým zájmem (tedy potřebou),

b) naopak podle § 4 již nesmějí vykonávat určité výdělečné činnosti a funkce v podnikajících právnických osobách jen veřejní funkcionáři uvedení v § 2 odst. 1 písm. c) až m),

c) pak osobní působnost napadeného ustanovení § 4a odst. 1 (zákaz provozovat rozhlasové a televizní vysílání nebo vydávat periodický tisk nebo být společníkem, členem nebo ovládající osobou právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku) se vztahuje na všechny funkcionáře uvedené v § 2 odst. 1, tedy ve srovnání s osobní působností § 4 rovněž na poslance, senátory, členy Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a dlouhodobě uvolněné členy zastupitelstev, dále na starosty, místostarosty a členy rad, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolnění,

d) a konečně osobní působnost napadených ustanovení § 4b (účast v zadávacích řízeních podle zákona upravujícího zadávání veřejných zakázek) a § 4c (poskytování dotací a investičních pobídek podle zvláštního zákona) se vztahuje pouze na čelné představitele výkonné moci, tj. podle § 2 odst. 1 písm. c) jen členy vlády nebo vedoucí ústředních správních úřadů, v jejichž čele není člen vlády.

132. Vedlejší účastnice tvrdí, že napadená ustanovení § 4a až 4c zákona o střetu zájmů jsou diskriminační, a tudíž v rozporu s čl. 3 odst. 1 Listiny, neboť znevýhodňují skupinu osob, jde-li o podíl na správě věcí veřejných a na výkonu veřejných funkcí, a to na základě jejich majetku, kdy veřejné funkce bez zásadní újmy na svých právech mohou zastávat pouze nemajetní. Tento názor Ústavní soud nesdílí, neboť právně neobstojí z hlediska významu, který mu vedlejší účastnice připisuje. Náš právní řád takové cenzy s výjimkou občanství a věku (v případě poslanců) nezná, na rozdíl od některých států, kde mezi pozitivní požadavky volitelnosti patří svéprávnost, složení volební kauce, určitý počet podpisů na podporu kandidatury, dobrá morální pověst, náboženské vyznání a jiné náboženské nároky, znalost jazyka, slib věrnosti, znalost čtení a psaní, určitý stupeň vzdělání, členství v politické straně, bydliště v zemi (i po delší dobu), občanství od narození, dokonce dobrá fyzická kondice apod. V negativním smyslu naopak uplatnění volitelnosti někde vylučují vojenská služba, výkon trestu odnětí svobody, různé případy inkompatibility (neslučitelnosti) jako např. u duchovních nebo volebních úředníků, rotace v poslanecké funkci, slib věrnosti cizímu státu, bankrot, politická nezpůsobilost (např. kolaborace), příbuzenství s hlavou státu, spáchání volebního podvodu, ztráta občanských práv, nabytí občanství jiného státu nebo šlechtictví.

133. Tato obecná námitka, na rozdíl od konkrétní argumentace založené na jiných důvodech [viz sub IX. c)], proto neobstojí. Tento zákon nevylučuje z výkonu veřejných funkcí občana na základě samotného majetku (jako je tomu v případě tzv. majetkového cenzu), a to ani v případě jím vykonávaných „činností“, které jsou s majetkem spojeny (tj. ucházení se o veřejné zakázky, získávání dotací či investičních pobídek či působení v mediální oblasti). Z výkonu veřejných funkcí lze občany vyloučit jen z důvodů stanovených ústavním pořádkem nebo zákonem, tj. v případě pravé nebo temporální inkompatibility veřejných funkcí. Nejde o nabytá práva (*iura quaesita*) ve smyslu práva soukromého, nýbrž jen o propůjčení podílu na výkonu veřejné moci za zákonem stanovených podmínek (pravidla vzniku a zániku funkce, funkční období, podmínky výkonu). Vlastnictví nebo soukromá činnost mohou vést jen k neslučitelnosti, která je řešena nikoli *ex iure*, nýbrž rozhodnutím veřejného funkcionáře samého, čemu dá přednost, a když tak neučiní, pak rozhodnutím toho, kdo jej může, či je povinen z funkce odvolat, je-li to právně předvídáno. Osoba soukromého práva zde vstupuje na pole práva veřejného, nikoli naopak. Nejde tak o vyvlastnění či nucené omezení vlastnického práva, jak je namítáno, nýbrž o úpravu výkonu veřejné moci v případě osob ve střetu zájmů,

a to z důvodu ochrany veřejného zájmu a zachování pravidel fungování státu vymezených v základních ustanoveních Ústavy a obecných ustanoveních Listiny.

134. Z těchto hledisek je třeba posoudit námitku navrhovatele i vedlejší účastnice, že napadená ustanovení jdou nad rámec čl. 70 Ústavy. Tato ustanovení je třeba zkoumat vždy a) ve vztahu ke konkrétní činnosti, kterou zákon o střetu zájmů (stanovící „podrobnosti“ podle čl. 70 Ústavy) v § 4a, 4b a 4c zakazuje, b) vůči jaké skupině veřejných funkcionářů tak činí. Zde je třeba uvést, že za porušení shora uvedených zásad nelze považovat to, že je rozlišováno a) mezi stanovením povinností veřejných funkcionářů a b) mezi omezujícími zásahy do těch jejich činností, které nejsou výkonem veřejné funkce jako takové a nacházejí se ve sféře osobní či soukromé. Je třeba poukázat na to, že zatímco čl. 21 a 22 Ústavy ve spojení s čl. 25 písm. d) Ústavy řeší otázku neslučitelnosti (inkompatibility) veřejných funkcí navzájem, čl. 70 Ústavy obsahuje generální klauzuli, vyjádřenou obratem „činnost, jejíž povaha odporuje výkonu funkce člena vlády“. Je třeba zdůraznit již na tomto místě, že v případě členů vlády je oproti očekávání vedlejší účastnice nutno vykládat čl. 70 Ústavy současně v kontextu ústavního slibu člena vlády podle čl. 69 odst. 2 Ústavy, jehož text výslovně (srov. se sliby jiných veřejných funkcionářů) zdůrazňuje nejen závazek dodržování právních předpisů, nýbrž i slib svědomitého zastávání svěřené veřejné funkce a toho, že nebude zneužita. Nejde tak jen o samotný „výkon“ funkce člena vlády. Jde o její „zastávání“, což je ústavní pojem, který má širší význam, neboť svědomitý výkon a nezneužívání funkce se musí rovněž objektivně navenek „jevit“.

135. Dále čl. 70 Ústavy zakazuje každou činnost (i jednorázovou, nejen se opakující, placenou, honorovanou, ale i každou jinou), jejíž povaha odporuje povaze výkonu funkce člena vlády. Tento zákaz plyne přímo z Ústavy, tedy nikoli až zákona (srov. oproti tomu čl. 22 odst. 1 *in fine* nebo čl. 79 odst. 2 Ústavy pro právní poměry státních zaměstnanců); ten stanoví podrobnosti o tom, které činnosti člen vlády nesmí vykonávat a které může, ale tím nemůže zúžit zákaz výkonu každé činnosti, která naplňuje účel generální klauzule čl. 70 Ústavy. Tím se tato úprava liší od všech předchozích ústav, které tuto otázku upravovaly jinak (ústavy z let 1920 a 1948) nebo vůbec (ústava z roku 1960). V tomto směru jde o ústavní příkaz, který sleduje již zmíněné hledisko subjektivní i objektivní, tedy nejen např. nebýt ve střetu podle vlastního vnitřního hodnocení, nýbrž se tak ani nejevit.

136. Půjde tak o okruh činností, které svou povahou odporují výkonu funkce člena vlády jako nositele úřadu v rámci vrcholného orgánu veřejné moci (čl. 67 Ústavy), což je spojeno zejména s výkonem veřejné moci. Tím se podle čl. 70 Ústavy kladou na členy vlády zvýšené požadavky v dodatku k tomu, co obecně pro omezení základních práv a svobod předpokládají čl. 4 odst. 1 a 2 ve spojení s čl. 2 odst. 3 Listiny. Půjde proto i o taková omezení, která obyčejné zákony nekladou na jiné subjekty práva (např. zákaz provozování rozhlasového vysílání), odstraňující překážky bránící svědomitému výkonu veřejné funkce a zabraňující jejímu zneužití (nikoli jen zneužívání). Toto je obecné východisko pro přezkum ústavnosti omezení činností členů vlády jako vrcholného orgánu veřejné moci, který podle § 28 odst. 1 zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „kompetenční zákon“), řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev, a tím současně nese odpovědnost vůči Poslanecké sněmovně za veškerý chod výkonné moci ve státě. K tomu je zákonodárce přímo v Ústavě zmocněn vymezit „podrobnosti“, tedy vše potřebné k tomu, aby takový ústavní příkaz mohl být uskutečňován v praxi. Jinak řečeno, členem vlády se nestává „každý“, a proto je třeba na funkci člena vlády klást jiné požadavky než v případě zásahu do základních práv a svobod „každého“.

137. Z toho je tedy třeba vycházet při hodnocení námitek vedlejší účastnice vůči regulacím zejména v § 4a zákona o střetu zájmů. Mimo situace zjevného zneužití veřejné funkce v rozporu se zákonem o střetu zájmů (např. člen vlády, byť pověřený předsedou vlády, popř. sám předseda vlády kontrasignuje akt prezidenta republiky, kterým by se dostal do rozporu s § 3 zákona o střetu zájmů, neboť se může jednat o sledování soukromého zájmu,

nikoli veřejného) jsou ovšem situace střetu soukromého zájmu a veřejného zájmu, kdy věc takto zjevná není. Poté je úkolem zákonodárce takové oblasti definovat, a tak řešit tím, že vymezí, co je nedovoleným cílem jinak možného chování podle čl. 2 odst. 3 Listiny, neplyne-li to přímo z ústavních předpisů, neboť jinak společnost a aktéři politické soutěže zabřednou do nekonečných sporů. Tak např. výkon funkcí v politické straně je přípustný podle čl. 5 a 67 a násl. Ústavy, neboť to neodporuje tradičnímu pojetí „povahy" parlamentní demokracie, tedy svou povahou neodporuje výkonu jeho funkce podle čl. 70 Ústavy.

138. V rámci obecných východisek pro hodnocení ústavnosti napadené právní úpravy vystupují v souvislosti s osobní působností právě uvedených ustanovení zákona o střetu zájmů (z hlediska principu rovného zacházení, rovnosti, rovnoprávnosti a nediskriminace) další podstatné skutečnosti. Namítané rozlišování jednotlivých skupin veřejných funkcionářů z hlediska ústavního pořádku nebudí pochybnosti, neboť vychází ze způsobu jejich ustanovení do funkce a z postavení a kompetencí orgánu veřejné moci, ve kterém tuto veřejnou funkci vykonávají.

139. Na tomto místě postačí poukázat na rozdíl mezi jmenovanými a volenými veřejnými funkcionáři, popř. volenými přímo ve volbách jako procesu realizace práva na sebeorganizaci nositele moci (viz též sub 94) ve formě ustanovování reprezentantů lidu (čl. 2 odst. 1 Ústavy), popř. reprezentantů územního samosprávného společenství (čl. 100 odst. 1 Ústavy) a volenými či konfirmovanými někým jiným (zastupitelským sborem). Zatímco pro nositele práva na sebeorganizaci příslušné veřejnoprávní korporace (státu, kraje a obce) je otevřený prostor pro svobodný výběr svých reprezentantů (čl. 21 odst. 1 Listiny), který je přímo omezen jen podmínkami volitelnosti, při jmenování je již zpravidla jmenovací orgán omezen podmínkami pro výkon funkce, výsledkem voleb atd. Již neznáme tzv. relativní inkompatibilitu (k různým typům neslučitelnosti srov. např. Sturm, G. Die Inkompatibiläten. Eine Studie zum Problem der Unvereinbarkeiten im geltenden deutschen Staatsrecht. München 1967, str. 6 až 8). Šlo tehdy o situaci, kdy osoba, u které nastala neslučitelnost funkcí (nastoupení do zaměstnání, služebního poměru atd.), se sice musela své volené funkce vzdát, avšak mohla se v nově vypsaných volbách znovu o zvolení ucházet a v případě úspěchu obě jinak neslučitelné pozice vykonávat současně. Jako příklad z naší historie lze uvést § 43 Ústavy Rakouského císařství z roku 1848 pro státní úředníky a poslance Říšského sněmu po vzoru britského Act of Settlement ve znění z roku 1707, kterým se tak mělo bránit ovlivňování parlamentu ze strany exekutivou současně placených poslanců („eine vom Staate besoldete Dienststelle"), kteří by současně zastávali „office or place of profit under the King".

140. Uplatňují-li dnes takový argument ti, kdož tvrdí, že je nutno při řešení střetu zájmů přihlížet k tomu, že voliči věděli o inkompatibilních problémech kandidáta či jeho střetu zájmů, a přesto jej zvolili, tak podle Ústavního soudu již nemá v platné právní úpravě oporu. Ustanovení čl. 21 odst. 1 Listiny zdůrazňuje svobodnou volbu zástupců. To však nic nemění na tom, že svobodně zvolení zástupci budou své veřejné funkce v demokratickém právním státě moci vykonávat jen za podmínek stanovených ústavním pořádkem a zákonem, neboť výkon státní moci je kompetencí a ta může být založena jen ústavním nebo zákonným předpisem (zde čl. 2 odst. 1 ve spojení s čl. 15, 39 až 48 Ústavy). Samotné zvolení je obrazně „jen" otevřením dveří do zasedacího sálu Poslanecké sněmovny k vyhrazenému křeslu a identifikační kartě pro hlasování (§ 52 odst. 1 a § 69 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny), nikoli však svěřením neomezené moci (čl. 2 odst. 3 Ústavy) či rozhodnutím předem o nějaké konkrétní otázce. Ani získání ústavní většiny proto neznamená možnost zákonodárné libovůle. Zákonodárce je v demokratickém právním státě vázán ústavním pořádkem [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy)] a mezinárodními závazky České republiky (čl. 1 odst. 2 Ústavy). Ústavní soud proto zdůrazňuje to, co již bylo uvedeno výše v jiné souvislosti; aby mohl nastat stav střetu zájmů či neslučitelnosti, musí být nejdříve někdo do veřejné funkce ustanoven (zvolen nebo jmenován). Podmínky pro ustanovení do veřejné funkce proto *de lege lata* nelze ztotožňovat

s podmínkami pro výkon veřejné funkce, kterou někdo nabyl, popř. se jí ujal. K tomu konečně slouží úprava výkonu např. funkce poslance nebo senátora nejen formou absolutní inkompatibility (např. čl. 21 a 22 Ústavy, byť s nepřesnou terminologií), nýbrž i formou temporální inkompatibility, kdy lze být nositelem obou úřadů, avšak vykonávat či lépe zastávat lze jen veřejnou funkci posledně nabytou (např. § 5 odst. 3 zákona o střetu zájmů).

141. Proto je třeba při následujícím hodnocení ústavnosti různých stupňů omezení u různých skupin veřejných funkcionářů v § 4a až 4c zákona o střetu zájmů rozlišovat mezi funkcionáři volenými přímo (poslanci, senátoři, zastupitelé), kteří přitom jsou jen součástí orgánů veřejné moci, nikoli jejími orgány. Rozhodují proto ve sboru, čímž se liší od jiných veřejných funkcionářů rozhodujících monokraticky. Stejně tak v případě poslanců a senátorů je jejich vázanost právním řádem jiná než v případě jiných veřejných funkcionářů rozhodujících sice rovněž ve sboru, avšak vázaných právním řádem jiným způsobem a v úzce vymezeném rozsahu kompetencí svého kolegiátního orgánu či orgánu právnické osoby veřejného práva. Stejně tak je třeba respektovat funkci členů komor Parlamentu a zastupitelů jako „podjatých“ (viz výše), protože budou prosazovat zájmy svých voličů, svůj volební program v rámci střetávání se na parlamentní půdě a tím formovat veřejný zájem, na rozdíl od veřejných funkcionářů v oblasti exekutivy (§ 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů), kteří jsou povinni vykonávat svou funkci nestranně, objektivně s přísným dbáním na dodržování právních předpisů, které vykonávají, takže tyto předpoklady současně vytvářejí rámec pro jejich výběr a ustanovení. Jejich občas uváděné označení jako „politických veřejných funkcionářů“ proto z tohoto hlediska nemusí být výstižné, neboť i dnes platí, že „výkon práva a povinnosti není politikou“ (Kallab, J. Politika vědou a uměním: základy teoretické politiky. Praha: Snaha, 1914, s. 11). Teprve v případě vzájemného ovlivňování v parlamentní rozpravě či na zasedání zastupitelstva či rady, v koaličních jednáních a diskusích při zasedání vlády lze hovořit o ovlivnitelnosti, zatímco ti, kteří se řídí jen zákonem a při rozhodování z něj vycházejí, jsou v jiné situaci či onom odstupu (sub 114, 119). Zatímco však je u volených zástupců tato „volnost“ vyvážena jejich kontrolou voliči, v případě veřejných funkcionářů v oblasti exekutivy to závisí na jiných faktorech.

9. Námitky proti neefektivnosti právní úpravy střetu zájmů

142. Navrhovatel tvrdí, že některá napadená ustanovení mají „nulový“ efekt, vedlejší účastnice pak zpochybňuje ústavnost napadených ustanovení zákona o střetu zájmů také tím, že jej (s. 21 návrhu) označuje za „bezzubý“ a v této souvislosti za nadměrně a zbytečně zasahující do základních práv osob, které jsou nositeli veřejné funkce. Nepochybně žádná právní úprava, jejímž předmětem je střet zájmů, nebude schopna postihnout všechny možné případy, kdy by mohlo dojít ke zneužití postavení veřejného funkcionáře k prosazení osobního zájmu na úkor zájmu veřejného, a to ve dvojím smyslu. Projevuje se to jednak v její obecnosti, kdy blíže definuje jen několik konkrétních případů střetu zájmů (jež je tak – v tomto smyslu – výčtem pouze demonstrativním), jednak v určité „neúplnosti“, kdy – jak plyne z § 2 zákona o střetu zájmů – nezahrnuje všechny veřejné funkcionáře, nýbrž jen ty, u kterých je možnost vzniku střetu zájmů a závažnost jeho důsledků z hlediska ochrany veřejného zájmu nejvýznamnější.

143. Nelze též přisvědčit argumentaci vedlejší účastnice, která vyvozuje protiústavnost dané právní úpravy z jejích nedostatků, resp. mezer, či jak uvádí – „bezzubosti“. K takovému závěru však nelze dojít s ohledem na potřebu eurokonformního výkladu vnitrostátní úpravy střetu zájmů, stejně jako na již vyložená ústavní východiska organizace a fungování veřejné moci. Možno jen dodat, že primárně jde o etickou problematiku, kde by právní úprava měla představovat alespoň ono „minimum morálky“, a předpisy upravující danou materii tudíž nelze chápat tak, že nepostihují-li určité jednání (opomenutí), je takové jednání přijatelné např. v situacích nebo v případě veřejných funkcionářů, na které všechna ustanovení zákona o střetu

zájmů, ať regulativní, či zákazová, nedopadají. Vzhledem k tomu je také nezbytné, aby při výkladu a použití napadených ustanovení byly reflektovány právě etické principy výkonu veřejné funkce, i když jejich dodržování aktéry politické a volební soutěže bude především věcí posouzení samotných voličů ve volbách a způsobu vedení volební kampaně (a politické soutěže vůbec) ze strany konkurence. Etický náhled na věc pak předpokládá, že každý veřejný funkcionář při hodnocení střetu zájmů začne sám u sebe (od zdržení se závadného jednání po zvážení demise či rezignace, není-li jiné východisko). Teprve poté nastupují další mechanismy. Tento zákon má proto pro zachování pravidel politického života („politickou hygienu“) v České republice zásadní význam.

144. V případě střetu činností v oblasti veřejného zájmu (pravý střet zájmů a pravá inkompatibilita) je zpravidla pro rozsah osobní působnosti napadených ustanovení zákona řešení střetu zájmů předvídáno přímo Ústavou nebo zákonem. V případě střetu soukromého a veřejného zájmu je třeba stanovení dalších podrobností s ohledem na to, jaké důsledky takový střet zájmů může mít pro svůj dosah a závažnost v konkrétním případě. Zatímco odvolání z funkce v případě poslanců, senátorů (čl. 25 Ústavy *a contrario*) a zastupitelů s ohledem na reprezentativní mandát v případě porušení pravidel střetu zájmů není možné (oproti některým jiným státům), v případě veřejných funkcionářů ve sféře výkonné moci odvolání za určitých podmínek možné je. Stejně tak jen v případě poslanců a senátorů též Ústava [čl. 87 odst. 1 písm. f)] počítá se zvláštním řízením před Ústavním soudem pro případ přezkumu závěru o neslučitelnosti výkonu jejich funkce s funkcemi uvedenými v čl. 22 Ústavy a dalších zákonech. V případě zastupitelů v takovém případě zánik mandátu vysloví příslušné zastupitelstvo (srov. např. § 55 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Pro oblast výkonné moci je pak stanovena úprava zániku veřejné funkce s ohledem na povahu toho konkrétního zastávaného veřejného úřadu.

145. Z hlediska obecných zásad kontroly dodržování pravidel zákona o střetu zájmů je ústředním orgánem státní správy pro tuto oblast Ministerstvo spravedlnosti, které má proto rovněž povinnost dbát o zachovávání zákonnosti v okruhu své působnosti a činit podle zákonů potřebná opatření k nápravě (§ 11 odst. 5 ve spojení s § 24 kompetenčního zákona a § 13 zákona o střetu zájmů). Není úkolem tohoto řízení, aby se Ústavní soud vyjadřoval k tomu, zda je pouhé „přiřazení“ takové kompetence předpokladem jejího úspěšného plnění ve srovnání se státy, které mají specializované antikorupční správní úřady, jakými jsou např. ve Francii Vysoký úřad pro transparentnost veřejného života (La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique) s padesáti pracovníky a 14 tisíci povinnými osobami), v Rumunsku Národní úřad pro integritu (Agentia Nationala de Integritate) s více než stovkou zaměstnanců a více než 300 tisíci povinnými osobami, jiným typem je Ústřední protikorupční úřad v Polsku s více než tisícem pracovníků a úřadovnami po celém státě (Centralne Biuro Antykorupcyjne s policejními oprávněními, podobně působí takové úřady v pobaltských státech atd.), v Srbsku (Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa) a Chorvatsku (Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa) to jsou samostatné nezávislé správní úřady. Nelze však pominout, že toto ustanovení cílí na úkoly evidenčního orgánu, jak byla původně novelizace zákona o střetu zájmů koncipována v předmětném tisku č. 564/0. Zásadní změny v podobě § 4a až 4c se do zákona č. 14/2017 Sb. nepromítly, což se projevilo i v námitkách „bezzubosti“ novelizace tam, kde byl původní záměr výrazně překročen.

146. Ani navrhovatel, ani vedlejší účastnice však přitom nezpochybnili právní úpravu přestupkového řízení a působnost obecních úřadů obcí s rozšířenou působností při postihování přestupků podle § 4a odst. 1 zákona o střetu zájmů [zejména § 23 odst. 1 písm. b), § 25 zákona o střetu zájmů]. Ústavnost této úpravy jimi napadena nebyla, ačkoli je přímo s napadeným § 4a odst. 1 zákona o střetu zájmů spojena. Bude tak na zákonodárci, aby její efektivitu v budoucnosti vyhodnotil se zřetelem k tomu, jaké spory ve společnosti a politickém životě

úprava střetu zájmů a dodržování jejich pravidel vyvolává. Ústavní soud si je v souvislosti s námitkami vedlejší účastnice vědom toho, že může jen poukázat na právní východiska dodržování pravidel, která jsou zpravidla v podobě *legis minus quam perfecta* (pouze trest za porušení), zatímco k neplatnosti právního úkonu ve střetu zájmů je třeba kvalifikace podle zvláštních předpisů, na které konečně vedlejší účastnice poukazuje. Klíčový význam musí mít uplatňování požadavků zákona o střetu zájmů i v této situaci. Jen pro ilustraci stačí uvést, že již zmíněný Národní úřad pro integritu v Rumunsku provede ročně více než tisíc šetření s reálnými výsledky a závěry (od nejvyšších pater politiky) a ročně ukládá stovky pokut za porušení příslušných zákonů a podává desítky trestních oznámení (blíže viz na http://www.networkforintegrity.org/continents/europe/national-integrity-agency-ani).

147. K těmto zásadním a obecným námitkám navrhovatele a vedlejší účastnice je konečně třeba uvést, že v případě naplnění skutkových podstat trestných činů, popř. správních deliktů, nastupují prostředky právního státu. Zatímco preventivní a profylaktická opatření mohou být koncipována široce a obecně (viz § 3 zákona o střetu zájmů, může jít též o různé etické kodexy chování), represivní či sankční ustanovení (správní, trestní, pracovní právo) je nutno upravit výslovně a přesně (*lex scripta et stricta).* Důvodné podezření tak může ospravedlňovat výběr mezi uchazeči v rámci politické nebo hospodářské soutěže, samozřejmě může být určitým varováním a prevencí v podobě onoho etalonu, ale nemůže stačit ke stanovení trestní či správní sankce, zbavení úřadu, popř. výpovědi, nehledě již k tomu, že zásada potenciality střetu může veřejný zájem rovněž poškodit. Zkušenosti z jiných států ukazují, že např. trestní sankce se jeví příliš přísné [ve Francii lze za porušení uložit i trest odnětí svobody do tří let a k tomu pokutu až 45 tisíc euro – čl. 26 zákona č. 907-2013 (stav k 12. 12. 2019)], takže nejsou často využívány, což pak ale může vést k tomu, že takové jednání se začíná považovat za akceptovatelné. Naopak, prakticky vymáhané, byť i mírnější (správní) sankce vedou k přesvědčení, že nejde o tolerovatelné jednání, což zvyšuje význam etalonů pro správné chování (viz k tomu studii A Conflict-of-Interests Act. Harvard. Journal on Legislation, roč. 1964, č. 1, s. 68–69). Tato zkušenost má význam pro hodnocení sankční soustavy zákona o střetu zájmů, neboť náš zákonodárce se vydal právě touto cestou s důrazem na opatření v oblasti správního práva; tedy ze čtyř možností zvolil tu, kterou lze označit jako *lex minus quam perfecta*, což znamená, že porušení pravidla nevede k potrestání za přestupek, není-li současně takové jednání v rozporu se zákonem postiženo jinak. Sankce ztráty funkce se může uplatnit jen tam, kde to není v rozporu s ústavním pořádkem a je to v něm nebo v zákoně předvídáno. Zavedení takové sankce po vzoru Rakouské republiky a Slovenské republiky vedlejší účastnice ve svém vyjádření z 23. 1. 2020 však nevyžaduje, ačkoli jinak rakouskou úpravou argumentuje.

148. Jinak řečeno, z principu demokratického právního státu plyne, že k postihu ve formě správní, či dokonce trestní sankce nelze přistoupit na základě pouhého podezření z porušení pravidel stanovených pro regulaci střetu zájmů. Stejně tak s ohledem na již zmíněnou obecnost nelze bez náležitého řízení vyvozovat závěry proti tomu, kdo je podezírán (na škále podezíraný – podezřelý – důvodně podezřelý – obviněný – obžalovaný – odsouzený) z porušení těchto pravidel. Nicméně i takové podezření může vést k otevření veřejné diskuse, k podávání podnětů k přešetření, trestních oznámení apod. a následně se projevit rovněž v politické rovině (vyjádřením důvěry či nedůvěry hlasováním ve volbách). Represe pak může nastoupit jen tam, kde je porušení těchto pravidel spolehlivě prokázáno v příslušném právním řízení; obecné přesvědčení, že jsou pravidla pro střet zájmů porušována, protože o tom informují média nebo to tvrdí politický soupeř, nestačí. Uplatnění přístupu, který toto pravidlo dostatečně nerespektuje, může mít destruktivní vliv na naši politickou scénu, a především značně otřást důvěrou veřejnosti v politiky a potažmo instituce státu jako takové.

149. Na závěr hodnocení námitek proti efektivnosti právní úpravy střetu zájmů zejména v případě členů vlády nemůže Ústavní soud přehlédnout to, že Poslanecká sněmovna má rovněž

(jako předseda vlády podle čl. 74 Ústavy) v čl. 72 odst. 1 nástroj pro uplatnění ústavně politické odpovědnosti (čl. 67 odst. 1 Ústavy), jak takovou situaci řešit. Znovu je třeba připomenout, že Poslanecká sněmovna, na jejíž půdě napadená úprava vznikla, o ní hlasovala celkem třikrát. Ve třetím čtení pro návrh v Poslanecké sněmovně hlasovalo 135 poslanců, v případě hlasování o návrhu zákona ve znění pozměňovacích návrhů Senátu podle čl. 47 odst. 2 Ústavy 125 poslanců a při hlasování podle čl. 50 odst. 2 Ústavy o přijatém zákonu vráceném prezidentem republiky pro hlasovalo 129 poslanců. To znamená, že pro zakotvení skutkových podstat ústavního deliktu porušení pravidel čl. 70 Ústavy ve spojení s předmětnými ustanoveními zákona o střetu zájmů bylo dosaženo ústavní většiny, což však v našich ústavních podmínkách neznamená prolomení ústavního pořádku (sub 72) obyčejným zákonem. Je pak nadále věcí voličů, aby posoudili, proč je taková právní úprava přijata, avšak za využití ústavně disponibilních prostředků není využívána. K tomu je třeba k doplnění vyjádření vedlejší účastnice ze dne 23. 1. 2020 uvést, že sice připomíná nedostatky překladu čl. 3 předmětného rakouského zákona (sub 50 a 51), nicméně pomíjí, že jde o ustanovení ústavní, což na jiném místě zákona umožňuje, aby mohl Ústavní soudní dvůr vyslovit případně i ztrátu funkce. Takovou možnost naše právní úprava obyčejným zákonem [IX. a) 2.] neumožňuje, a zůstává tak jen sebekritické zvážení postavení samotným veřejným funkcionářem nebo shora naznačené možnosti prezidenta a předsedy vlády. Pro úplnost je však třeba dodat, že v rámci hlasování o pozměňovacích návrzích nebyly přijaty návrhy na změnu zákonů o jednacích řádech Poslanecké sněmovny a Senátu v podobě zavedení disciplinárního řízení v případě porušení zákona o střetu zájmů [viz usnesení mandátového a imunitního výboru Poslanecké sněmovny č. 150 z 36. schůze konané dne 30. 3. 2016 (tisk č. 564/8)]. Z toho lze dovodit, že zákonodárce setrval na stávající úpravě volby projednání přestupku v disciplinárním řízení i v případě tak závažném, jako je soustavné porušování střetu zájmů trvajícím přestupkem podle § 8 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), tedy buď před správním úřadem, nebo v disciplinárním řízení před příslušným výborem komory Parlamentu [k důsledkům této volby a obraně proti rozhodnutí následně učiněnému viz usnesení ze dne 13. 1. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 17/14 (U 2/76 SbNU 909)].

10. Shrnutí obecných východisek pro hodnocení ústavnosti napadené právní úpravy

150. Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) si je při přezkumu napadených ustanovení zákona o střetu zájmů a jejich důsledků pro ústavní konstrukci organizace a fungování veřejné moci vědom toho, že zde existuje střet mezi principy demokracie a principy právního státu a že to nemůže vést k závěru, že volební výsledek sám o sobě může měnit zákony, aniž by byla dodržena ústavnost procedury, stejně jako meze, které jim vyznačuje ústavní pořádek. Současně však může rozhodovat jen v Ústavou taxativně stanovených otázkách, přičemž základním problémem (společným všem státům s podobnou úpravou) je, zda a v jakém rozsahu může nahrazovat nebo měnit vůli voličů vyjádřenou ve volbách a promítnutou do složení obou komor Parlamentu a zastupitelstev a ve vazbě na to s ohledem na parlamentní formu vlády rovněž do složení dalších orgánů státu nebo územních samosprávných celků z hlediska požadavků, které na výkon veřejné funkce stanoví zákon o střetu zájmů. Stejně tak předmětem přezkumu v případě abstraktní kontroly ústavnosti právních předpisů nemůže být sekundární právo EU ani jiná rozhodnutí jejích orgánů. Je však třeba při výkladu vnitrostátních právních předpisů dávat přednost takovému výkladu, který při zachování podstatných náležitostí demokratického právního státu vede k souladu výkladu vnitrostátního práva se závazky České republiky z jejího členství v EU.

151. Zákon o střetu zájmů sleduje několik legitimních cílů. V první řadě jde o zajištění řádného fungování státu a ochranu hospodářských zájmů státu samotného (obdobně zájmů obcí a krajů), stejně jako o plnění jeho ochranné funkce ve vztahu k zajištění podmínek podnikání

a řádně vedené politické nebo hospodářské soutěže mezi jejími účastníky. Pominout však nelze ani zachování (když už ne zvýšení) důvěry veřejnosti ve výkon veřejné moci, což je jeden z požadavků plynoucích z pojmu demokratického právního státu, přičemž tyto záměry lze akceptovat jako veřejný zájem. Dále má právní úprava regulace střetu zájmů a neslučitelností (funkcí, činností) jako součást ochranné funkce státu při ochraně základních ústavních hodnot předcházet či následně postihovat situace vedoucí k přílišné koncentraci různých mocí vedoucí zpravidla k narušení nejen politické, nýbrž i hospodářské soutěže. Plnění této funkce státu se může dostat do kolize s některými základními právy a svobodami účastníků těchto soutěží, jak to namítá navrhovatel a vedlejší účastnice. Současně však zpochybňují úpravu střetu zájmů jako takovou, takže bylo třeba odůvodnit, proč Ústavní soud tuto snahu zákonodárce o regulaci politické soutěže na pozadí střetu zájmů považuje za ústavně konformní. V judikatuře již byl tento směr zákonodárství označen též jako standard v demokratickém státě, který dokonce ani nevyžaduje nějaké zdůvodnění, pouze posouzení, zda tím nejsou současně porušovány jiné ústavní zásady (viz rozsudek Ústavního tribunálu Polské republiky ze dne 23. 6. 1999 sp. zn. K 30/98 část III).

152. K obecným námitkám navrhovatele a vedlejší účastnice týkajícím se porušení základních principů demokratického právního státu tak Ústavní soud uzavírá, že zákonodárce zvolil řešení, které neodporuje demokratickým hodnotám, jejichž zachování vyžaduje čl. 2 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 2 odst. 1 Ústavy. Ze dvou možností přitom zvolil tu, která je sice spjata s řadou složitých problémů, nicméně lépe odpovídá principu rovného přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny, popř. podle čl. 26 odst. 1 Listiny a čl. 79 odst. 2 Ústavy a možnosti svobodně se ucházet o zvolení nebo jmenování do veřejné funkce, nikoli to řešení, které by určitou skupinu osob, popř. dokonce konkrétní osobu předem z přístupu k veřejné funkci vyloučilo.

153. Ústavní soud nepouští ze zřetele, že napadená ustanovení jsou příkladem oblasti, ve které se pravidla demokracie a právního státu střetávají, neboť soudní rozhodování zde vstupuje na pole, které bylo dříve v demokratických státech vyhrazeno rozhodování voličů. Každý stát, který ona pravidla hodlá dodržovat, tak musí řešit problém definování střetu zájmů, způsobu jeho prokazování a vyvozování závěrů pro výkon veřejné moci a pro postavení nositelů veřejných funkcí. Jak již bylo uvedeno, je rozdíl v nárocích na preventivní či profylaktické působení zákona o střetu zájmů a prokazování porušení jeho pravidel. Ne každé jednání v osobním zájmu přitom lze považovat za porušení těchto pravidel, neboť to může být současně i v zájmu veřejném, což konečně uznává i § 3 odst. 1 *in fine* zákona o střetu zájmů. Veřejný zájem je neurčitý pojem, který je třeba vykládat vždy s ohledem na okolnosti posuzovaného konkrétního případu. V případě veřejných zakázek, podpor či pobídek přitom nelze navíc obecně říci, že pochází-li nabídka od státu či jiné územní veřejnoprávní korporace, půjde bez dalšího prověření o veřejný zájem. Navíc může jít i o střet dvou veřejných zájmů (např. ministra jako člena vlády a současně jako hlavy resortu, který se svým návrhem ve vládě neuspěl a podsouvá jej jako pozměňovací návrh ve sněmovně, ministra a poslance atd.). Proto je třeba poukázat na poznatek, podle kterého si musí zákonodárce uvědomit, že veřejným činitelům nelze zakázat, aby si uvědomovali své soukromé zájmy (ani to nejde prokázat); nemůže jim proto zakázat, aby se cítili vděční za přijetí daru či nějaké zvýhodnění, ale může jim zakázat, aby dary ve vymezených případech přijímali, aby se ucházeli o veřejné zakázky, dotace, aby vstupovali do obchodních vztahů se státem a jinými veřejnoprávními korporacemi atd. (viz k tomu Stark, A. Conflict of Interest in American Public Life, str. 21–23).

IX. b) Posouzení důvodnosti návrhu na zrušení § 4a, § 9 písm. e) zákona o střetu zájmů a čl. IV zákona č. 14/2017 Sb.

1. Shrnutí argumentace navrhovatele a vedlejší účastnice

154. Navrhovatel ve svém návrhu (blíže sub 13 až 16) argumentuje tím, že § 4a zákona o střetu zájmů je v rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny. K omezení daného práva může dojít jen v případě kolize s mimořádně silným veřejným zájmem na tom, aby se zamezilo zneužití vysílání nebo tisku veřejným funkcionářem. Uvedené ustanovení neobstojí v tzv. testu proporcionality v širším smyslu, a to z hlediska principu vhodnosti, neboť u některých veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů (např. vedoucí Kanceláře Senátu) si lze stěží představit, že by mohl nějaký střet zájmů nastat. Jde-li o členy vlády, navrhovatel upozornil, že rámec jejich omezení stanoví čl. 70 Ústavy, a dodal, že k tomu, aby mohli veřejnosti sdělovat informace o výkonu funkce způsobem, který odporuje výkonu jejich funkce, nemusejí mít majetkovou účast. Neobstojí také z hlediska kritéria potřebnosti, protože omezuje správu vlastního majetku takovým způsobem, že nutí veřejného činitele, aby se svého majetkového podílu vzdal, a ani z hlediska kritéria přiměřenosti, neboť újma na základním právu je nepřiměřená k zamýšlenému cíli, protože zahrnuje i takové provozovatele a vydavatele, kteří vysílají jen hudbu nebo naučné pořady nebo se zaměřují na vydávání výlučně odborného periodického tisku. Z těchto důvodu je navrhováno zrušení souvisejících ustanovení § 9 písm. e) zákona o střetu zájmů, čl. II bodu 6 a části třetí zákona č. 14/2017 Sb.

155. Podle vedlejší účastnice (blíže sub 33 až 36) je nadbytečné, aby § 4a zákona o střetu zájmů zapovídal veřejnému činiteli provozovat vysílání či vydávání, jestliže podle § 4 zákona o střetu zájmů stejně nesmí podnikat. Upozornila, že omezení vlastnického práva se nemůže opírat o čl. 70 Ústavy, neboť ten umožňuje omezit jen určité činnosti, že existují jiné, netransparentní formy ovlivňování médií, že není jasné, jak by v případě některých médií (např. hudebního vysílání) mohlo dojít ke střetu zájmů, naopak některá elektronická média, jež jsou v současné době nejvlivnější, postižena nejsou vůbec. Není ani jasné, proč by nemohl být např. společníkem obchodní společnosti a proč je znevýhodňována tato forma vlastnictví. Navíc média mohou vlastnit politické strany a hnutí, což má být (zřejmě) z hlediska ochrany demokratických hodnot nebezpečnější. Uvedené ustanovení podle jejího názoru není proporcionální k tvrzenému cíli v podobě zamezení střetu zájmů, neboť není jasné, o jaký střet by mělo jít, hypotetický střet zájmů ve skutečnosti neřeší a jde dalece nad rámec omezení nezbytných k tomu, aby bylo zabráněno vlivu na příslušná média.

2. Námitky proti § 4a zákona o střetu zájmů z hlediska jeho efektivnosti a účelu

156. Jako svého druhu předběžnou otázku Ústavní soud posoudil právě uvedené námitky vedlejší účastnice směřující proti § 4a zákona o střetu zájmů jako úpravě zbytečné a sledující skrytý účel. Tím otevřela dosud neřešenou otázku, zda se nejedná o tzv. symbolické zákonodárství [podle teorie, která vychází z práce W. T. Arnolda Symbols of Government. Yale University Press. New Haven 1935 (repr. 1948)], o významu symbolů pro vládnutí, politiku, etiku, náboženství, tedy o významu toho, jak se ovládaným vládnutí jeví a čím je symbolizováno, což obecně má pro otázku výkonu veřejné funkce a střetu zájmů zásadní význam (viz též sub 121 a násl.). Pro posouzení ústavnosti napadeného ustanovení § 4a zákona o střetu zájmů je uvedená námitka vedlejší účastnice významná. Je založena na tvrzení známém z odborné literatury, že tento typ zákonů je z hlediska kontroly ústavnosti bez významu, neboť je spíše deklarací něčeho, co zde již někde (v ústavě, jiném zákoně nebo unijním právu) upraveno je. Taková „symbolická“ úprava se pak ani nemyslí vážně (jako regulace), nýbrž jen jako politické gesto, jehož dodržování ani nikdo nečeká (např. Bußjäger, P. Symbolische Gesetzgebung als Realität und Rechtsproblem: Das Deregulierungsgesetz 2001. Österreichische Juristen-Zeitung, roč. 2004, č. 19, s. 701–705). Současně je to ale problémem,

který nelze přehlédnout ani v posuzované věci. Ten je spatřován v tom, že taková úprava může sloužit profylakticky, k uklidnění veřejnosti, k důkazu, že zákonodárce nějaký problém vidí a řeší, ale také někdy k její mobilizaci, aby se plnění toho, co již jinde upraveno je, více dožadovala nebo aby na nějaký problém byla znovu upozorněna, aniž je zde vůle zákonodárce jej skutečně řešit v praxi (srov. k tomu Siehr, A. „Objektivität“ in der Gesetzgebung? Symbolische Gesetzgebung zwischen Rationalitätsanspruch des Gesetzes und demokratischem Mehrheitsprinzip. Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, roč. 2005, č. 4, zejména s. 548 až 550, Steinbach, A. Rationale Gesetzgebung, s. 152 a násl.). Třeba dodat, že tomuto typu ustanovení nejsou nakloněna ani legislativní pravidla vlády (viz jejich čl. 39 odst. 1).

157. Ústavní soud však dospěl k závěru, že v případě § 4a zákona o střetu zájmů o takový typ ustanovení nejde, vůle zákonodárce směřuje k určité změně společenských vztahů, a proto je nutno jej podrobit ústavnímu přezkumu [např. na rozdíl od § 1 až 4 zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, u nichž Ústavní soud v nálezu ze dne 21. 12. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.) dospěl k závěru, že nejde o ustanovení normativní povahy, nýbrž o podnět k zamyšlení a morální a právně-politickou deklaraci]. Zcela zásadní význam pak má tento závěr pro výklad § 4b zákona o střetu zájmů (viz sub 209).

158. Obdobný závěr lze učinit k námitce vhodnosti v rámci testu proporcionality. To, že § 4a zákona o střetu zájmů dopadá na všechny veřejné funkcionáře uvedené v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, aniž to je přitom podle tvrzení navrhovatele prakticky možné u značné části z nich (navrhovatel uvádí vedoucího Kanceláře Senátu, aniž říká, proč tomu tak je), neznačí, že jde jen o symbolický předpis, natož pak předpis neústavní, který by proto bylo třeba zrušit. Osobní působnost pravidla obsaženého v § 4a zákona o střetu zájmů stanoví jen okruh možných subjektů vzniku ústavněprávního deliktního vztahu střetu zájmů. Nenastane-li příslušná ústavněprávní skutečnost (např. právě deliktní jednání vedoucího Kanceláře Senátu), tak to jen znamená, že sankce obsažená v zákoně o střetu zájmů splnila svůj účel, o nic více, ale ani o nic méně. Účelem právní regulace není jen to, aby se vztahy ve společnosti měnily, ale i to, aby některé situace vůbec nevznikaly. To nevylučuje, že by taková situace mohla nastat a že hrozící sankce je neústavní. Stejně tak je zde nedůvodná námitka, že by členové vlády potřebovali majetkovou účast k tomu, aby sdělovali veřejnosti své názory. To však, jak bude dále ukázáno, neznamená, že by jejich majetková účast nemohla být zákonodárcem ve veřejném zájmu na ochraně základních principů demokratického právního státu omezena nebo přímo zakázána. Jak bude dále podrobně rozvedeno, platí to i pro obdobné námitky vznesené vedlejší účastnicí.

3. Účel § 4a zákona o střetu zájmů jako naplňování požadavků pojmu demokratického právního státu při provozování rozhlasového a televizního vysílání a vydávání periodického tisku

159. Pro hodnocení právní úpravy střetu zájmů jako právního (tedy nikoli pouze morálního či politického) problému je potřebné zdůraznit, že napadené ustanovení § 4a zákona o střetu zájmů, ve kterém převažuje aspekt vlivu či ovládání, se svou povahou odlišuje od jeho § 4b a 4c, kde vystupuje do popředí aspekt prospěchu či zájmu na dosažení zisku jako typického znaku podnikání a současně jako základní problém střetu zájmů. Tím se odlišují i kritéria hodnocení jejich ústavnosti, neboť problém § 4a zákona o střetu zájmů v podobě provozování vysílání a vydávání periodického tisku veřejným funkcionářem by zde byl bez ohledu na potřebu řešení střetu zájmů. Ústavnost § 4a zákona o střetu zájmů je proto třeba hodnotit z pozic ústavních principů demokracie, svobodných a demokratických voleb a volné soutěže politických stran a politických sil (čl. 1, čl. 2 odst. 1 a čl. 5 Ústavy, čl. 2 odst. 1, čl. 21 odst. 1 a čl. 22 Listiny), které nepodkopává, nýbrž upevňuje. Naopak § 4b a 4c zákona o střetu zájmů takový principiální ústavní základ nemají; na rozdíl od institutů demokracie a právního státu

náš ústavní pořádek obecnou charakteristiku či normativní přihlášení se k nějakému typu hospodářství neobsahuje. Aby mohl být proveden přezkum ústavnosti § 4b a 4c zákona o střetu zájmů, je nutno vyjít z obecných ustanovení a katalogu základních práv a svobod Listiny a z nich lze teprve vyvozovat závěry pro vrchnostenskou roli státu při regulaci obsahu a ochrany vlastnických práv a svobody podnikání (čl. 2 odst. 3, čl. 11 odst. 1, čl. 26, čl. 41 odst. 1 Listiny).

160. To se promítá i do hodnocení námitek založených na argumentu členstvím České republiky v EU. Ustanovení § 4a zákona o střetu zájmů má vztah nejen k regulaci střetu zájmů, nýbrž současně k postavení sdělovacích prostředků (rozhlas, televize, periodický tisk) v demokratické společnosti bez ohledu na členství v EU. Vzhledem k tomuto širšímu dosahu tak nejde jen o zajištění postupů v rámci sdíleného řízení (tzv. shared management) při správě finančních prostředků podle čl. 63 odst. 1 finančního nařízení a prováděcích předpisů, nýbrž o daleko více, neboť § 4a zákona o střetu zájmů sleduje na rozdíl od § 4b a 4c zákona o střetu zájmů především řešení vnitrostátních otázek politického a ústavního systému a s tím spojené národní identity (čl. 4 odst. 1 SEU). Proto zde nemají místo námitky, že něco takového pro Českou republiku z práva EU neplyne s podtextem, že to v zájmu zachování zásad demokratického právního státu stanovit nemůže.

161. Sdělovací prostředky tím, jaké informace a jakým způsobem poskytují, mají schopnost značnou měrou formovat názory jednotlivců a ovlivňovat veřejné mínění; nikoliv nedůvodně se v této souvislosti hovořilo o médiích, resp. dříve o tisku jako o další z velmocí. Tím plní rovněž nezastupitelnou kontrolní funkci ve vztahu k fungování státu, resp. činnosti jeho představitelů. Takovouto úlohu přitom mohou sotva plnit média, která jsou právně, personálně či ekonomicky pod vlivem státu (jak tomu bývá v nedemokratických státních režimech) či jeho vrcholných činitelů. Jejich význam se přitom nevztahuje jen na vedení volební kampaně a vytváření mínění voličů o soupeřících politických stranách, nýbrž i jejich nazírání na společnost a dění v ní. Proto je jejich provozování a vlastnění klíčovou otázkou demokratického právního státu nejen z hlediska politického života. Je-li provozovatelem či vlastníkem veřejný funkcionář, pak je zpochybněna role státu jako vrchnostenského (a v mezích ústavního pořádku neutrálního) regulátora politické (a nejen politické) soutěže. S tím souvisí i potřeba systémového pohledu na problematiku vlastnictví a provozování médií. Jde tak o jedno z dodatečných opatření proti možnému vlivu soukromých peněz na fungování veřejné moci v podmínkách rostoucích sociálních nerovností ve společnosti.

162. Ustanovení § 4a zákona o střetu zájmů plní poslání, které přesahuje rámec regulace střetu zájmů, neboť sleduje to, aby veřejný funkcionář nemohl ovlivňovat, či dokonce ovládat média, a to ať již jako vlastník (podnikatel), nebo vydavatel či provozovatel, byť vedlejší účastnice tyto pojmy ztotožňuje. Stačí zde odkázat na vymezení základních pojmů v § 2 odst. 1 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb., podle kterého je provozovatelem rozhlasového a televizního vysílání právnická nebo fyzická osoba, která sestavuje program, včetně služeb přímo souvisejících s programem, určuje způsob organizace rozhlasového a televizního vysílání a má za toto vysílání redakční odpovědnost, a pod zvukovým nebo obrazovým označením, jež program a služby přímo související s programem nezaměnitelně identifikuje, tento program a služby přímo související s programem prvotně šíří nebo prostřednictvím třetích osob nechává šířit, a podle téhož ustanovení písmene h) provozovatelem převzatého vysílání právnická nebo fyzická osoba, která rozhoduje o skladbě programů převzatého vysílání, včetně služeb přímo souvisejících s programy převzatého vysílání, a která tyto programy a služby s nimi přímo související šíří nebo prostřednictvím třetích osob nechává v úplné a nezměněné podobě šířit na základě oprávnění k provozování převzatého vysílání. Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů, pak definuje pojem „vydávání periodického tisku“ jako činnost vydavatele, při které na svůj účet a na svou odpovědnost zajišťuje jeho obsah, vydání a veřejné šíření. Stanoví-li § 3 odst. 1 zákona o střetu zájmů, že se má veřejný funkcionář zdržet

každého jednání, při kterém mohou jeho osobní zájmy ovlivnit (nejen že ovlivňují) výkon jeho funkce, je takový zákaz akceptovatelný s ohledem na význam médií uvedených v § 4a zákona o střetu zájmů, jsou-li splněny další požadavky, zde především ochrana legitimního očekávání [viz sub IX. d)]. Stát prostřednictvím § 4a zákona o střetu zájmů do volné politické soutěže nezasahuje, stejně jako zde neomezuje svobodu projevu ani necenzuruje, nýbrž naopak vytváří podmínky pro její průběh v zájmu ochrany práv a svobod jiných účastníků této soutěže, stejně jako její transparentnosti (§ 17 zákona č. 231/2001 Sb.).

163. Ústavně konformním (zejména s čl. 1 odst. 1 a čl. 5 Ústavy, čl. 2 odst. 1 a čl. 22 Listiny) je postup zákonodárce stanovícího potřebná omezení při provozování a vlastnictví sdělovacích prostředků, která sledují veřejný zájem na férovém vedení politické soutěže jako neoddělitelné součásti politického života demokratického právního státu. Veřejný zájem je zde formulován jako výsledek demokraticky vedené parlamentní rozpravy a střetávání různých názorů. Jestliže zákonodárce výraznou většinou hlasů (viz sub 149) dospěl k závěru, že je nezbytné oddělit ovládání médií a výkon veřejných funkcí vymezených v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, sleduje takový krok (v obecné poloze) legitimní veřejný zájem.

164. V této souvislosti za zásadní Ústavní soud z hlediska normativního chápání pojmu demokratického právního státu jako východiska pro ústavně konformní výklad § 4a považuje další aspekt zákona o střetu zájmů, kterým je ochrana před koncentrací veřejné moci a jiných mocí, tedy aby se v jediných rukách soustředila jak politická moc (míněna moc plynoucí z titulu výkonu dané funkce), tak moc ekonomická a s ní často spojená moc mediální. Ústavní právo jako politické právo (J. J. Rousseau) nemůže přehlížet klíčový význam financování každodenně se odehrávající politické soutěže a rovnosti šancí v ní. To pak může nejen narušovat řádnou správu věcí veřejných a náležité hospodaření s veřejnými finančními prostředky, ale také ohrožovat samotné demokratické principy, na nichž je fungování České republiky jako demokratického právního státu založeno (čl. 1 odst. 1, čl. 5 Ústavy, čl. 2 odst. 1, čl. 17 a 22 Listiny). Velká ekonomická a mediální moc ovšem může být využita nejen k prosazování zcela legitimních politických cílů, ale též zpětně i soukromých zájmů, ne vždy slučitelných se zájmy veřejnými, a to mnoha způsoby, mj. prostřednictvím účastníků politické soutěže. Proto se již stává standardem omezování výše výdajů na volební kampaně a státní kontrola nad dodržováním pravidel pro její financování.

165. Stojí-li za politickou stranou či hnutím ekonomicky silný subjekt, jde nepochybně o velkou výhodu ve volné soutěži politických sil (čl. 5 Ústavy, čl. 22 Listiny), jež může způsobit (podle okolností) deformaci této soutěže a zpětně i soutěže hospodářské tam, kde na ni působí regulativní nástroje veřejné moci. Ekonomická moc může přispět k získání moci politické, která potom může být zpětně synergicky využita k posílení moci ekonomické, např. získáním veřejných zakázek nebo omezováním konkurence. Ekonomická moc a finanční prostředky jako takové nejsou sice referenčním ústavním kritériem rovnosti; něco jiného je, stanoví-li zákon, kolik jich lze v rámci politické soutěže použít, jak to zákonodárce stanovil při novelizaci volebního zákonodárství zákonem č. 322/2016 Sb. Z hlediska veřejného zájmu a ochrany demokratických hodnot je proto akceptovatelná snaha zákonodárce, který v reakci na koncentraci významné ekonomické a mediální moci činí v mezích ústavního pořádku opatření bránící možné postupné deformaci demokratického režimu do podoby nějaké z jeho fiktivních či neliberálních variant odporujících požadavkům čl. 1 odst. 1 a čl. 5 Ústavy a čl. 2 odst. 1 Listiny. Jde tak o jedno z opatření tzv. obranyschopné demokracie (viz k tomu již Loewenstein, K. Militant Democracy and Fundamental Rights. The American Political Science Review, roč. 1937, č. 3, s. 417–432, a tamtéž, č. 4, s. 638–658), které má svůj ústavní základ ve shora uvedených ustanoveních Ústavy a Listiny.

166. Při hodnocení těchto zákazů a omezení je nutno vzít v úvahu i skutečnost, že na rozdíl od § 4b a 4c zákona o střetu zájmů, kde jde vždy o jednorázovou záležitost (účast v konkrétním zadávacím řízení, žádost o udělení konkrétní dotace či pobídky), v případě

provozování rozhlasového či televizního vysílání nebo vydávání periodického tisku jde z povahy věci samé o soustavnou činnost. Neustálé posuzování změn vlastnických poměrů (i onen nákup jedné akcie) by nakonec vedlo k pochybnostem o efektivitě a smyslu takové úpravy, když již zákonodárce uznal za nutné k ní sáhnout. Zatímco příslušný správní orgán řeší stížnosti na porušování pravidel vysílání v jednotlivých případech, zde vlastně problém účasti veřejného funkcionáře na veškerém dění v takovém sdělovacím prostředku jako by byl vytčen před závorkou. To by znamenalo, že je přítomen jako problém v každé jednotlivé relaci. Není dále bez významu, že již sám zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), umožňuje rozlišovat ovlivňování (§ 71) jako nahodilé a jednorázové, zatímco ovládání (§ 74 a 75) je spojeno se soustavností, která zakládá možnost vlivu (srov. Havel, B. In: Štenglová, a kol. Zákon o obchodních korporacích. Komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 214). Zbývá snad jen dodat, že ještě vyšším stupněm aktivního ovládání a jednání ve shodě je právní podoba (přiznaného) koncernu (§ 79), což jsou nyní jeho členové povinni uveřejnit na svých internetových stránkách (§ 79 odst. 3), kdy předpokladem koncernu je „zájmová jednota v mnohosti, upínající se ke skupině jako celku a přerůstající zájmy jednotlivých řízených osob, ba dokonce i osoby řídící“ [Čech, P., Šuk, P. Právo obchodních společností v praxi a pro praxi (nejen soudní). Praha: Bova Polygon, 2016, s. 223.].

4. Účel § 4a zákona o střetu zájmů jako nástroje regulace politické a hospodářské soutěže z hlediska čl. 21 odst. 4 Listiny

167. K hodnocení ústavnosti § 4a zákona o střetu zájmů je třeba přistupovat primárně z hlediska čl. 21 odst. 4 Listiny ve spojení s čl. 2 odst. 3, popř. čl. 23 odst. 3 Ústavy [viz i sub IX. a) 5.], nikoli z hlediska čl. 11 a 26 Listiny, jak argumentují navrhovatel a vedlejší účastnice. Jeho účelem není nucené omezení vlastnického práva (čl. 11 odst. 4 Listiny). Podle právě uvedených ustanovení ústavního pořádku je výkon veřejné moci založen na sledování veřejného zájmu a obecného blaha, a nikoli na dosahování soukromého zisku nebo správě vlastního majetku jako v paternalistickém státě (též sub 89). Veřejné právo zde neurčuje, co a kdo může vlastnit, či jak může podnikat, nýbrž určuje, čím je při výkonu veřejné funkce vázán, což se následně promítá do stanovení podmínek a omezení pro výkon určitých (podnikatelských) činností podle čl. 26 odst. 2 a čl. 41 odst. 1 Listiny, popř. čl. 70 Ústavy (tzv. hospodářská inkompatibilita). Účelem § 4a zákona o střetu zájmů je stanovit *ex ante* podmínky, za nichž mohou občané vykonávat volenou či jinou veřejnou funkci. Není přitom v rozporu s ústavním pořádkem, jsou-li těmito podmínkami i zásahy do svobody a práva podnikat podle pravidel čl. 26 odst. 2 Listiny. Jinak řečeno, nikomu není upíráno ani vlastnit majetek, ani možnost podnikat, je-li na jeho svobodném rozhodnutí podle čl. 2 odst. 3 Listiny a čl. 2 odst. 4 Ústavy, zda podmínky výkonu (nikoli nabytí) veřejné funkce splní tím, že se určitých činností dočasně vzdá, či nikoliv. Ustanovení § 4a odst. 2 a 3 zákona o střetu zájmů, která navíc navrhovatel i vedlejší účastnice ve své argumentaci pomíjí, poté nabízejí další možné šetrnější řešení (viz i níže) jak z hlediska postavení veřejného funkcionáře jako provozovatele, vydavatele atd., tak (s přihlédnutím k potřebě teleologické redukce při výkladu § 4a odst. 1 ve spojení s § 4a odst. 2) při stanovení správní sankce za jeho porušení v § 23 zákona o střetu zájmů (nelze ji uložit přímo, nýbrž až po marném uplynutí lhůty). Jde o důsledek řešení zvoleného zákonodárcem, spočívajícího v tom, že zákaz a omezení založil na postavení (vlastník, společník, člen, ovládající osoba), z čehož se nevyvratitelně presumuje možnost ovlivňování namísto dokazování skutečného vlivu.

168. Právě uvedené platí tím spíše, že žádný neomezený „nárok“ občana na získání veřejné funkce (s výjimkou akcesorického nároku na virilní funkci) neexistuje, neboť Česká republika není monarchií, ale právě republikou. Ústavní pořádek zaručuje rovný přístup k veřejným funkcím (tedy rovné podmínky ucházení se). Nevylučuje však stanovit podmínky jejich výkonu odpovídající shora uvedeným ústavním zásadám organizace a výkonu veřejné

moci v demokratickém právním státě. Nebrání zákonodárci, aby přijal opatření proti maření účelu výkonu veřejné funkce sledováním jiného cíle, než je veřejný zájem a obecné blaho, jak již bylo vyloženo (např. sub 89 a násl.). Na rozdíl od hodnocení ústavnosti zásahu do svobody podnikání ve věci elektronické evidence tržeb [viz body 114 a 115 nálezu ze dne 12. 12. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 26/16 (N 227/87 SbNU 597; 8/2018 Sb.)] v posuzované věci nelze spatřovat zásah do této svobody stanovením podmínek, které jsou spojeny s tím, že ten, kdo tuto svobodu využívá, se rozhodl současně vykonávat veřejnou funkci. Současně je třeba zdůraznit, že rovněž čl. 26 odst. 2 ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny předpokládá, že u některých činností mohou být stanoveny podmínky a omezení, tedy možnosti vymezit, kdo, kdy, kde a jakým způsobem může podnikat nebo vykonávat jinou hospodářskou činnost, a v případě neslučitelnosti s výkonem veřejné funkce určit pravidla řešení takového střetu.

169. Zajišťování působení svobodných médií jako neoddělitelné součásti veřejného prostoru v demokratické společnosti se stává postupně standardem nejen z hlediska svobody projevu a svobodného šíření informací. Na podporu tohoto závěru lze uvést usnesení Evropského parlamentu ze dne 3. 5. 2018 O pluralitě sdělovacích prostředků a svobodě sdělovacích prostředků v Evropské unii (dostupné na http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0144_CS.html). V něm Evropský parlament vyzval členské státy, aby k zajištění plurality a svobody médií přijaly potřebná opatření ohledně jejich nezávislosti na politické a hospodářské moci, proti koncentraci vlastnictví narušující rozmanitost a volnou soutěž, ale – což je třeba v posuzovaných souvislostech zdůraznit – uplatnily vhodná omezení u osob, které mají veřejnou funkci, jde-li o vlastnictví médií, a zajistily nezávislý dohled a účinné mechanismy dodržování předpisů, aby se předešlo střetu zájmů a aby „za účelem účinné ochrany svobody a plurality sdělovacích prostředků byla účast na veřejných zakázkách ze strany podniků, jejichž konečný vlastník vlastní zároveň mediální společnost, zakázána či alespoň zajištěna jejich plná transparentnost; navrhuje, aby členské státy byly povinny pravidelně podávat zprávy o veškerém veřejném financování poskytovaném mediálním podnikům a aby bylo poskytování veřejných finančních prostředků pravidelně sledováno“ (bod 47 dokumentu).

170. Současně byly členské státy EU v právě citovaném usnesení Evropského parlamentu vyzvány, aby v plném rozsahu podpořily a schválily doporučení Výboru ministrů členským státům Rady Evropy o pluralitě médií a transparentnosti vlastnictví médií ze dne 7. 3. 2018 (dostupné na https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/rec-2018-1-cz-10033.rtf), v němž se v reakci na aktuální vývoj v dané oblasti poukazuje na význam veřejných sdělovacích prostředků v demokratické společnosti a nezbytnost zajištění jejich plurality. V souvislosti s nyní posuzovanou věcí je možno poukázat na bod 11 doporučení, kde se uvádí, že přijetí a účinné provádění regulace vlastnictví médií může hrát významnou úlohu v souvislosti s pluralitou sdělovacích prostředků, že taková regulace může zvýšit transparentnost vlastnictví médií a že se může zabývat otázkami, jako je vlastnictví napříč médii, přímé a nepřímé vlastnictví médií a účinná kontrola a vliv na sdělovací prostředky, a že může také přispět k zajištění účinného oddělení mezi výkonem politické moci nebo politickým vlivem a kontrolou sdělovacích prostředků nebo rozhodováním o mediálním obsahu. V bodech 3.5 a 3.6 přílohy tohoto doporučení (nazvané Guidelines on media pluralism and transparency of media ownership) se v návaznosti na výše uvedené vychází z oprávnění členských států zavést kontrolu a stanovit spravedlivou rovnováhu zejména tam, kde vlastní média politické strany nebo jednotlivci, kteří se aktivně podílejí na politice, a zejména kdokoli ve volených funkcích, aby byla zajištěna redakční nezávislost a transparentnost vlastnictví, přičemž redakční rozhodování je zásadně neslučitelné s výkonem politické moci.

171. S ohledem na právě uvedené lze dojít k závěru, že s přihlédnutím k uvedeným argumentům zákonodárce zvolil formu neslučitelnosti činnosti (podmínka materiální racionality zásahu) v nejcitlivější oblasti pro politickou soutěž (čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny)

tím, že odstraňuje předpoklady pro vedení sporů, zda provozování nebo vydávání je ještě na hranici možného, zda je tomu právě v jednom konkrétním případě, kdežto v jiném to lze ještě tolerovat atd. (podmínka procedurální racionality zásahu). I to je spojeno s odlišnou (soustavnost) povahou § 4a zákona o střetu zájmů oproti jeho § 4b a 4c (jednorázovost), jak bylo již sub 166 uvedeno.

5. Námitky proti § 4a zákona o střetu zájmů jako prostředku diskriminace veřejných funkcionářů

172. Navrhovatel a vedlejší účastnice v různých souvislostech namítají, že § 4a zákona o střetu zájmů stanovuje podmínky, které jsou jednak diskriminační, jednak projevem libovůle v rozporu s kroky testu proporcionality. K tomu lze ve stručnosti odkázat na provedený výklad významu čl. 21 odst. 4 Listiny pro stanovení výkonu podmínek pro ucházení se o funkci, nikoli pro její výkon. Tyto námitky proto míjí cíl a jsou v tomto ohledu zjevně neopodstatněné. Je-li záměrem zákonodárce zamezit koncentraci různých forem moci ve společnosti jako jedné z podmínek volné soutěže, pak dané opatření sleduje legitimní cíl (viz výše), současně je zjevné, že je způsobilé tohoto cíle dosáhnout a že pro jeho dosažení neexistují vhodnější prostředky, než jak je stanoví § 4a zákona o střetu zájmů jako celek (lhůty, náhradní řešení).

173. K námitce diskriminace v rozporu s čl. 3 odst. 1 Listiny a Protokolem č. 12 k Úmluvě, kterého se navrhovatel dovolává, je třeba v případě Protokolu č. 12 k Úmluvě uvést, že dosud nebyl ratifikován, proto nelze uplatnit závěry z nálezu ze dne 8. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (N 44/44 SbNU 557; 161/2007 Sb.) z hlediska výkladu pojmu „závazek z mezinárodního práva“ v čl. 1 odst. 2 Ústavy. Nicméně jde o text, který se v otázce majetku nikterak neodchyluje od toho, co stanoví čl. 3 odst. 1 Listiny. Obecně otázky využívané v tzv. testu přímé diskriminace zní: 1. Jde o srovnatelné jednotlivce nebo skupiny? 2. Je s nimi nakládáno odlišně na základě některého ze zakázaných („podezřelých“) důvodů? 3. Je odlišné zacházení stěžovateli k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra)? 4. Je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tj. a) sleduje legitimní zájem a b) je přiměřené? [viz nálezy ze dne 28. 1. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.), bod 34; ze dne 26. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 2482/13 (N 105/73 SbNU 683), bod 35]. O přímou diskriminaci jde jen tehdy, jsou-li odpovědi na první tři otázky kladné a na čtvrtou záporná. V posuzované věci Ústavní soud shledal při vypořádání zásadních námitek navrhovatele a vedlejší účastnice [podrobně sub IX. a)], že postavení všech veřejných funkcionářů je ve srovnání s jinými podnikateli odlišné (negativní odpověď na první otázku) v tom, že se podílejí na výkonu veřejné moci a jejím utváření (negativní odpověď na druhou otázku) na základě vlastní volby (negativní odpověď na třetí otázku), nikoli pouze na dosahování zisku. Proto je s nimi nakládáno odlišně, neboť mohou přímo či nepřímo ovlivňovat fungování státu nebo jiné územní veřejné korporace a formovat veřejné mínění v této oblasti, čímž jsou sledována hlediska zajištění férové politické soutěže (kladná odpověď na čtvrtou otázku), což lze považovat za rozumný a objektivní důvod, který může zákonodárce zvážit s ohledem na stav ve společnosti. Je přitom zasahováno jen do postavení těch veřejných funkcionářů, kteří by provozováním médií nebo vydavatelskou činností mohli takto působit. Taková úprava proto sleduje [jak bylo prokázáno výše sub IX. a) zejména v bodech 3 až 8] legitimní cíl a je proporcionální, neboť ve srovnání s jinými státy nebrání podnikání (v určité míře) v jiných oblastech, než jsou právě sdělovací prostředky, přičemž do samotného předmětu podnikání z hlediska kapitálové účasti zasahuje co nejmírněji (§ 4a odst. 3 zákona o střetu zájmů). Tato úprava je i racionální, neboť je prevencí před vznikem složitých sporů o nekalé vedení politické soutěže a alespoň formálně, v době rostoucích sociálních rozdílů, vyrovnává podmínky soutěže jejich účastníků.

174. Stejně tak nelze přisvědčit námitce vedlejší účastnice, která někdy ve své argumentaci proti § 4a zákona o střetu zájmů zaměňuje pravidla abstraktní kontroly zákonů s podáním a argumentací v ústavní stížnosti konkrétní osoby na obecnou právní úpravu, která

se jí dotýká (ve vztahu k zákonu o střetu zájmů srov. usnesení ze dne 21. 11. 2017 sp. zn. III. ÚS 3390/17 – nepřípustnost podání ústavní stížnosti přímo proti zákonu). To platí i pro jí vznesenou námitku k testu přímé diskriminace, podle které zásah do práv jednotlivce lze ospravedlnit jen za předpokladu, že skutečně souvisí s tvrzeným cílem zásahu a současně je proveden prostředky přiměřenými k jeho dosažení. Napadená zákonná ustanovení podle ní nepředstavují úpravu, která by mohla být odůvodněna veřejným zájmem, což platí beze zbytku i pro nastolenou nerovnost v právech. Proto Ústavní soud opět připomíná již vícekrát vyložený závěr (viz i sub 189), že Listina zaručuje základní práva a svobody všem jejich nositelům (čl. 1, čl. 3 odst. 1) a může je omezit jen za stanovených podmínek (čl. 4). Stejně tak stát má právo stanovit pravidla organizace a výkonu veřejné moci. Má-li ten, kdo se na veřejné moci podílí, možnost volby, zda se jim podřídí či ne, nemůže se dovolávat bez dalšího zásahu do základních práv a svobod, když se nachází v odlišné pozici než ti jejich nositelé, kteří součástí veřejné moci nejsou, jak bylo právě s odkazem na vypořádání zásadních námitek uvedeno.

175. Vedlejší účastnice dále argumentuje tím, že předmětná úprava, pokud jde o její osobní působnost, je příliš úzká, neboť se netýká politických stran a hnutí, ačkoliv v jejich případě je vlastnictví médií z hlediska ochrany demokratických hodnot nebezpečnější. Stejně tomu má být v případě věcné působnosti, neboť nejsou vůbec postižena další, ještě vlivnější média (elektronická, sociální sítě). Z tohoto důvodu má za to, že dané opatření není vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle (námitka diskriminace a efektivnosti § 4a).

176. Podle názoru Ústavního soudu však takovéto srovnání není přiléhavé a námitky v testu diskriminace obstojí. Politická strana nebo politické hnutí jsou subjekty odlišné od státu, sledují svůj vlastní zájem, kterým je v demokratické společnosti získat co největší podíl na moci ve svobodné soutěži politických subjektů. Samotný politický subjekt žádnou moc nevykonává (čl. 20 odst. 4 Listiny) a jeho vliv na fungování státu je toliko zprostředkovaný, přičemž činnost takového subjektu je pod určitou kontrolou státu a (zpravidla i) členské základny. Také zájmy politického subjektu (obvykle) nejsou totožné se zájmem veřejného činitele, jenž eventuálně zneužívá svou moc k dosažení osobního cíle. V testu diskriminace proto taková námitka neobstojí. Neobstojí ani z toho důvodu, že podnikání politických stran a politických hnutí v oblasti provozování vydavatelství, nakladatelství, tiskáren, rozhlasového nebo televizního vysílání je sice možné, ale nikoli přímo, nýbrž pouze prostřednictvím stranou či hnutím založené obchodní společnosti nebo družstva, popř. formou účasti na již založené obchodní společnosti nebo družstvu za podmínek stanovených v § 17 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů. To má proto dopad na možnou účast veřejného funkcionáře v takové obchodní korporaci (též sub 179) na rozdíl od jiných členů politické strany nebo hnutí. K tomu je třeba připomenout, že takové omezení by v případě politických stran jako klíčových subjektů politického života a volné politické soutěže představovalo v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny neproporcionální a nadměrný zásah do jejich činnosti absolutním zákazem podnikání v oblastech, ač ty bezprostředně souvisejí s jejich funkcemi [srov. k tomu nález ze dne 18. 10. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 26/94 (N 62/4 SbNU 113; 296/1995 Sb.)].

177. Jde-li o v pořadí druhou výhradu, podle názoru Ústavního soudu není podstatné, zda budou postižena veškerá média či informační zdroje, jež by mohly být veřejným funkcionářem zneužity k prosazení osobního záměru. Účelem uvedeného ustanovení je zabránit tomu, aby veřejný činitel nemohl mít relevantní mediální vliv tím, že jej oddělí (alespoň) od „institucionálních“ informačních kanálů. O nikoliv zanedbatelném vlivu tradičních médií není důvodu pochybovat, zvláště pak na některé skupiny obyvatel, které získávají informace téměř výlučně jejich prostřednictvím. Z hlediska kritéria tzv. vhodnosti napadené ustanovení obstojí již vzhledem k možnosti souběžného šíření informací z nich na internetu. Tím bude zajištěna větší pestrost názorů vlivných „mediálních hráčů“ a zachován účel výkonu veřejné funkce.

178. Navrhovatel a vedlejší účastnice též namítají, že u některých médií je vznik střetu zájmů vyloučen, a to s ohledem na jejich „nepolitické“ zaměření, případně že u některých veřejných činitelů uvedených v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů si nelze představit, že by měli důvod ovlivňovat veřejné mínění. Lze s nimi souhlasit, že působnost zákona jak z hlediska věcného, tak osobního se jeví jako poměrně široká. Podle názoru Ústavního soudu by však z hlediska legislativní techniky bylo v první řadě poměrně obtížné specifikovat média, která nejsou ani potenciálně zneužitelná k osobně-politickým účelům, a ty pak vyloučit z působnosti zákona o střetu zájmů. Lze velmi obtížně předvídat, jaké všechny situace přinese reálný život, tedy jaké médium by mohlo být v té které funkci skutečně zneužito, stačí-li navíc z hlediska účelu zákona o střetu zájmů potencialita takového zneužití či využití. Konečně Ústavní soud k námitce, že to nemá místo v případě vysílání hudby, naučných pořadů nebo výlučně odborného tisku, nemůže pominout skutečnost, že to byl sám navrhovatel, kdo v srpnu 1989 „pod příkrovem“ Technického magazínu vydávaného Nakladatelstvím technické literatury v jeho č. 8, roč. 1989, publikoval článek Prognostika a přestavba, který se setkal s velkým ohlasem a položil základy jeho politické kariéry. Jak již bylo výše zmíněno, právě vliv médií veřejného funkcionáře, jehož post se nejeví jako významný, resp. vlivný, může být předmětem nějakého „obchodu“. Význam má tedy to, zda možnost daného společensky nežádoucího jednání existuje, byť se třeba jeví jako méně pravděpodobná či spíše jen hypotetická, takže využití profylaktického opatření, namísto následného trestání a vedení složitých, zejména povolebních soudních sporů, je ústavně akceptovatelné jako opatření v tzv. předpolí vzniku ústavního deliktu. V sázce, jde-li o předmět právní regulace, nejsou jen (zejména) ekonomické zájmy státu, ale také důvěra občanů ve stát a jeho instituce. Z hlediska testu proporcionality (v užším smyslu) vyjádřeno, se zásah do práv zaručených v čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny jeví jako sice poměrně široký, ovšem s přihlédnutím k povaze daného základního ústavně zaručeného práva podle čl. 26 odst. 1 a 2 ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny jej nelze považovat za zjevně nepřiměřený ve vztahu k cílům, které dané opatření sleduje.

6. Ústavní konformita § 4a z hlediska formální racionality tvorby práva

179. Je podstatný rozdíl mezi zásahem do svobody a práva podnikat, spojených především se snahou dosáhnout zisku (§ 4b a 4c zákona o střetu zájmů), a mezi vlastnictvím, popř. provozováním médií a vydavatelstvím, tedy se snahou ovlivňovat veřejné mínění, které ani nutně s dosahováním zisku navenek spojeno vždy být nemusí (prospěch oproti vlivu), i když zpravidla bude. Zatímco však v prvém případě může vliv veřejného funkcionáře zasáhnout do pravidel hospodářské soutěže a naplňování politiky státu a deformovat sledovaný veřejný zájem, v druhém případě půjde nakonec o otázky ovlivňování veřejnosti, politické soutěže a svobody projevu či práva šířit informace podle čl. 17 Listiny obecně. Teleologický a systematický výklad § 4a zákona o střetu zájmů vede k závěru, že při vymezení třídy subjektů, na které dopadá, mohou vzniknout pochybnosti, jak vykládat druhou část ustanovení § 4a odst. 1 zákona o střetu zájmů, které vedle sebe v jednom výčtu staví společníka, člena a ovládající osobu právnické osoby, která je provozovatelem nebo vydavatelem. Tuto okolnost navrhovatel nenamítá, nicméně vedlejší účastnice ano, byť jen (jako v řadě jiných námitek) v obecné rovině, protože jejím cílem není ústavně konformní výklad tohoto ustanovení a vyjasnění pojmů „společník, člen“ v něm použitých, nýbrž zrušení § 4a zákona o střetu zájmů jako celku. K tomu je třeba dodat, že poslanec M. Plíšek, který tento pozměňovací návrh předložil, hovořil v parlamentní rozpravě výlučně o členu vlády, kdy uvedl, že předložil návrh, podle kterého „člen vlády nesmí být ovládající osobou podnikající právnické osoby, to znamená ovládat a vlastnit 40 a více procent dané firmy, s tím, že ten návrh je, řekněme, v obecné poloze a já v něm neřeším, co dalšího má ten člen vlády případně udělat, zda ten podíl převést, vzdát se ho a podobně. To je skutečně na něm a do toho já nechci zasahovat. Mám to takto v obecné rovině“ (48. schůze Poslanecké sněmovny dne 29. 6. 2016). V průběhu dalšího projednávání

došlo v navrhovaném znění dnešního § 4a zákona o střetu zájmů k řadě změn, podstatné je však schválené znění [k otázce ústavnosti tohoto stylu „tvorby práva“ viz VIII. c)]. Jde ovšem jen o charakteristiku toho, jak byla rozprava vedena. I tak je pro posuzovanou věc rozhodující schválený a vyhlášený text zákona č. 14/2017 Sb., který vymezuje pět kategorií veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů šířeji (viz níže), než o tom hovořil navrhovatel pozměňovacího návrhu poslanec M. Plíšek, současně ale ne zcela jasně, protože schválený text nehovoří o podnikající osobě, nýbrž o osobě provozující či vydávající, což značí, že oproti § 4b a 4c zákona o střetu zájmů již jde jen o ovládající osobu právnické osoby, nikoli o obchodní společnost, která ovládá právnickou osobu provozující rozhlasové a televizní vysílání nebo vydávající periodický tisk (míří zde zřejmě na situaci politických stran a hnutí podle § 17 odst. 3 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích – viz výše sub 176). Konečné znění § 4a zákona o střetu zájmů nevytrhává z kontextu pouze jednu z více charakteristik ovládané osoby podle § 74 a 75 zákona o obchodních korporacích, a navíc osobní působnost rozšiřuje o člena a společníka právnické osoby, která je provozovatelem nebo vydavatelem [podle usnesení garančního ústavně právního výboru č. 205 z jeho 60. schůze konané dne 30. března 2016 (tisk 564/9), promítnutého do tisku č. 564/10 a následně ještě dále redakčně upraveného]. S jedinou výjimkou poznámky poslance R. Vondráčka, ovšem již jen na 54. schůzi Poslanecké sněmovny ze dne 10. 1. 2017 k vetu prezidenta republiky, kdy již nelze text zákona měnit, na to nebylo v rámci rozpravy v Poslanecké sněmovně vůbec reagováno.

180. V podmínkách abstraktní kontroly ústavnosti § 4a zákona o střetu zájmů dospěl Ústavní soud k závěru, že v této rovině napadené ustanovení obstojí, což však nemusí platit v případě řešení konkrétního sporu v návaznosti na přestupkové řízení na základě § 23 odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů. Ten stanoví, že tohoto přestupku se dopustí veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, který je v rozporu s § 4a odst. 1 zákona o střetu zájmů jednak a) sám provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání, b) sám vydavatelem periodického tisku. Dále to je v případě právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku, c) její společník, d) její člen nebo e) její ovládající osoba. Zatímco v případech uvedených sub a) a b) problém nevzniká (definice v zákoně č. 231/2001 Sb. – viz sub 162, udělení licence), v případě tří zbývajících kategorií, které spojuje vztah k právnické osobě, která je provozovatelem nebo vydavatelem, již z hlediska přezkumu ústavnosti mohou pochybnosti vzniknout. Co se týče ovládající osoby, je třeba k výše uvedené citaci z parlamentní rozpravy dodat, že zákon o střetu zájmů obsahuje i další definice (domněnky) pojmu ovládající osoby v abstraktní rovině, které rovněž sledují tento cíl. Pojem ovládající osoby je tak třeba vymezovat i s jejich pomocí, protože zákon o střetu zájmů výslovně na konkrétní (pouze jednu z více definic) neodkazuje, čímž nakonec brání tomu, aby bylo možno pravidla § 4a zákona o střetu zájmů obcházet. Měla by proto platit obecná zásada *in pari materia*, jak z ní konečně vychází i čl. 40 legislativních pravidel vlády vyžadující terminologickou jednotu právního předpisu a pro případ zavedení nového právního termínu jeho definování; jinak se předpokládá, že má stejnou intenzi a extenzi jako dosud používané právní termíny. Tento požadavek zohledňuje jako samozřejmý rovněž judikatura Ústavního soudu [srov. usnesení ze dne 31. 7. 1996 sp. zn. III. ÚS 124/96 (U 14/5 SbNU 585)].

181. S ohledem na to, co bylo právě uvedeno, nelze použít výkladový argument označovaný tradičně jako *eiusdem generis*. Ten by mohl vést v některých konstelacích k jinému výsledku výkladu z hlediska ústavnosti. Použití obratů člen nebo společník, a to bez bližšího upřesnění, totiž nevylučuje závěr o nadměrném (nepřiměřeném), a tudíž neústavním zásahu. Podle tohoto argumentu je nutno slova se širší extenzí spojená v normativním textu se slovy s omezeným významem vykládat takto restriktivně a úžeji (srov. k tomu např. studii Tiersma, P. M. Categorial Lists in the Law ve sborníku Vagueness in Normative Texts. Peter

Lang, Bern etc. 2005, str. 121–123, a zejména příklady Bennion, F. A. R. Statutory Interpretation. 4. vyd. Butterworths, London etc. 2002, str. 1054–1067). Jak ale bylo uvedeno, pro jeho použití neskýtá text § 4a zákona o střetu zájmů dostatečnou oporu, protože v různém kontextu mohou mít různý význam, nicméně nelze z toho vyvodit závěr o neústavnosti části ustanovení § 4a odst. 1 zákona o střetu zájmů vztahující se na společníky a členy ovládající právnické osoby. To proto, že tyto dvě kategorie veřejných funkcionářů a současně společníků nebo členů ovládající právnické osoby mohou představovat z hlediska jejich vlivu různé skupiny osob, kdy může jít o vliv nepatrný až po vliv rozhodující. Tomuto závěru nasvědčuje i to, že v zákoně o obchodních korporacích (§ 276 a násl.) oproti dříve platnému obchodnímu zákoníku došlo pro posuzovanou věc k významné změně v pojetí akcií, když je nyní rozlišováno mezi kmenovými akciemi a akciemi se zvláštními hlasovacími právy (akcionář v postavení společníka podle § 256 odst. 1 zákona o obchodních korporacích, byť není zcela zřejmé, zda to tak bylo zamýšleno v případě formulace § 4a odst. 1 zákona o střetu zájmů). Obdobně lze poukázat na rozlišování podílů ve společnosti s ručením omezeným (§ 135 zákona o obchodních korporacích), nehledě na to, že může mít pouze jednoho společníka. Proto není bez významu, že § 23 odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů potřebu regulace různých konkrétních vlivových situací z hlediska přiměřenosti respektuje. Jednak vychází z již zdůrazněné vlastnosti trvalosti činnosti provozovatelské či vydavatelské, čemuž odpovídá z hlediska zákona o odpovědnosti za přestupky definice trvajícího přestupku v § 8 zákona o odpovědnosti za přestupky. Dále počítá s tím, že vlivové postavení přestupce v právnické osobě podle jeho § 4a odst. 1 zákona o střetu zájmů může být různé, čemuž pak odpovídá sazba pokuty v rozmezí od 5 000 do 250 000 Kč, která toto různé postavení a jeho praktický vliv umožňuje proporcionálněji posoudit v konkrétním případě. Shrnuto právě uvedené znamená, že k závěru o neústavnosti napadeného ustanovení nelze spolehlivě dojít. To však nevylučuje jiný závěr v případě hodnocení okolností konkrétního případu, které bude možné vzít v úvahu při použití ustanovení zákona o obchodních korporacích, popř. i dalších relevantních předpisů, jako mohou být např. zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákon č. 164/2013 Sb., o mezinárodní spolupráci při správě daní a o změně dalších souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

182. V této souvislosti Ústavní soud dodává, že v rámci abstraktní kontroly ústavnosti § 4a zákona o střetu zájmů nemůže podávat výklad obyčejného zákona, byl-li jím shledán v napadené části ústavně konformním. Teprve řešení konkrétních případů (budou-li jaké) může přinést nutnost podat výklad i v jiných aspektech této úpravy, v současnosti ale takový návrh ani námitky předestřeny nejsou. Nelze přitom pouštět ze zřetele, že argumentace navrhovatele a vedlejší účastnice se zaměřuje pouze na členy vlády, tedy v současnosti 14 osob. Pomíjí zásadní skutečnost, že stejné povinnosti dopadají na všechny veřejné funkcionáře v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, což je více než 30 tisíc osob. Naopak v případě § 4b a 4c zákona o střetu zájmů zákonodárce pomíjí, že stejný problém z hlediska střetu zájmů může nastat nejen u této úzké kategorie veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů, tj. v současnosti u 30 osob. Z hlediska tohoto dopadu však námitky vedlejší účastnice (s. 19 vyjádření) sice mají relevanci, avšak samy o sobě ke zrušení § 4b a 4c zákona o střetu zájmů vést nemohou. Bude třeba důsledně zvážit rozdíly ve třídách subjektů, na které tato ustanovení dopadají, a pro všechny modality (zákaz, příkaz, povolení) od nich vyžadovaného chování, neboť zatímco svoboda či právo podnikání veřejných funkcionářů jsou stejné jako u ostatních nositelů základních práv a svobod (stejně jako soukromí, informační sebeurčení, obsah a ochrana vlastnického práva), tak jak to plyne z čl. 1 Listiny, možnost zásahu do nich se odlišuje právě z hlediska právního statusu veřejného funkcionáře, obsahu jeho funkce, popř. dalších okolností (osoby blízké, podnikání, pouhá správa vlastního majetku, kapitálová investice, její doba). Stejně tak se mohou výkladové problémy projevit v případě odlišení

požadavků na vlastníka a provozovatele z hlediska střetu zájmů, protože se tyto pozice nemusejí krýt zejména v případě akciových společností. Navíc vlastníka na rozdíl od provozovatele nelze vždy jednoznačně identifikovat (oproti požadavkům § 17 zákona č. 231/2001 Sb.), jak ukazuje materiál Transparency International pod názvem „Vlastníky českých médií nelze vždy dohledat“ s přílohou „Rozkryté vlastnické struktury a skuteční majitelé hlavních provozovatelů médií v ČR“ (dostupné na https://www.mediaguru.cz/clanky/2017/06/ti-vlastniky-ceskych-medii-nelze-vzdy-dohledat).

183. Co se týče návrhu navrhovatele na zrušení části třetí zákona č. 14/2017 Sb., tedy jeho čl. IV, lze se na tomto místě již jen omezit na konstatování, že jde o návrh zjevně neopodstatněný, neboť již bylo vyloženo (sub 61), z jakých důvodů bylo nutno takto rozhodnout.

IX. c) K návrhu na zrušení § 4b a 4c zákona o střetu zájmů

1. Shrnutí argumentace navrhovatele a vedlejší účastnice

184. Navrhovatel tvrdí, že podle § 4 zákona o střetu zájmů člen vlády nesmí podnikat nebo provozovat samostatnou výdělečnou činnost, nesmí být členem statutárního orgánu, řídicího nebo kontrolního orgánu, přičemž tato omezení se nevztahují na správu vlastního majetku (pozn. – nejde-li o podnikání v těchto oborech – viz § 4 odst. 2 zákona o střetu zájmů). Naproti tomu § 4b a 4c podle navrhovatele v podstatě zamezují tomu, aby člen vlády vlastnil majetkový podíl v obchodní společnosti dosahující alespoň 25 %, a obdobně to platí pro § 4a zákona o střetu zájmů, z něhož i pro člena vlády vyplývá zákaz vlastnit jakýkoliv majetkový podíl v předmětné právnické osobě nebo být jejím členem (pozn. – ani jí ovládající osobou). Podle názoru navrhovatele překračují § 4a až 4c zákona o střetu zájmů, a to na rozdíl od § 4 zákona o střetu zájmů, ve vztahu k členovi vlády rámec čl. 70 Ústavy, podle něhož člen vlády nesmí vykonávat činnosti, jejichž povaha odporuje výkonu jeho funkce.

185. Navrhovatel dále uvádí, že s ohledem na stávající právní úpravu, resp. rozhodovací procedury a kontrolní mechanismy, nemůže veřejný funkcionář bez velkého rizika v rozporu se zákonem ovlivnit zadávání veřejných zakázek nebo rozhodování o žádostech o investiční pobídky či o dotacích, a proto napadená ustanovení neobstojí ani z hlediska principu vhodnosti, ani potřebnosti. Neobstojí též z hlediska principu přiměřenosti, neboť bezdůvodně vylučují některé společnosti, což navrhovatel považuje za diskriminaci a za porušení čl. 1 bodu 1 Protokolu č. 12 k Úmluvě (sc. – nebyl dosud ratifikován). Pochybnosti vyvolává kritérium 25% majetkové účasti, neboť není krácen na svých právech jen veřejný činitel, ale i ostatní společníci, i když mají majoritu.

186. Vedlejší účastnice navíc poukazuje ve své obsáhlé argumentaci na zásadní význam veřejných zakázek a dotací z hlediska podnikatelské činnosti s tím, že napadená ustanovení zakládají diskriminaci dotčených společností a mají dopad i na zaměstnávání některých osob, které je odvislé od poskytování příspěvků, jež mají povahu dotací. Zcela vybočují z limitů možné regulace střetu zájmů stanovených v čl. 70 Ústavy, protože postihují osoby odlišné od osoby veřejného funkcionáře, aniž by tyto mohly tomu čelit, konkrétně společnosti, v nichž má minoritní podíl přesahující 25 % nebo podíl držený nepřímo. Zákazy v nich obsažené odhlížejí od toho, zda střet zájmů může vůbec vzniknout, což má být třeba v případě, kdy zadavatelem je soukromý subjekt. Nejde o úpravu co nejšetrnější, navíc předpisy EU, z nichž vychází i ustanovení § 44 a § 48 odst. 5 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek upravující střet zájmů, neumožňují rozšiřovat důvody pro vyloučení uchazečů ze zadávacích řízení nad jejich rámec, což plyne také z judikatury Soudního dvora EU.

187. Současně je nutno podle vedlejší účastnice vzít v úvahu, že dané opatření nepostihuje jen veřejného funkcionáře, ale eventuálně i další osoby, zejména společnosti, na nichž se veřejný funkcionář (přímo či nepřímo) podílí minimálně 25 %, případně jejich

společníky (akcionáře). V případě, že je veřejný funkcionář minoritním společníkem a rozhodne se veřejnou funkci vykonávat, nemá taková společnost prakticky možnost tomu zabránit, v případě, že veřejný funkcionář takovou společnost ovládá, pak zase tomu nemají jak čelit minoritní akcionáři. Jde o nezanedbatelný zásah do práva na podnikání, neboť dotčené subjekty v případě veřejných zakázek jsou vylučovány z části trhu, na němž mohou být existenčně závislé, anebo jsou v případě dotací či investičních pobídek znevýhodňovány oproti konkurenci, což může mít závažné až likvidační účinky. V důsledku toho mohou být majetkově poškozeni podílníci takové společnosti.

2. Ústavnost stanovení hranice 25% účasti veřejného funkcionáře nebo jím ovládané obchodní společnosti a východiska regulace střetu zájmů v § 3 zákona o střetu zájmů

188. Argumentace obou účastníků řízení vyžaduje odpovědět na řadu otázek ústavního charakteru, které napadená úprava v § 4b a 4c zákona o střetu zájmů, přijatá bez řádné přípravy a promyšlení všech důsledků, přináší. Navrhovateli je třeba přisvědčit v jeho argumentaci o rozdílech v povaze a účelu § 4 (ale i § 4a) zákona o střetu zájmů oproti § 4b a 4c zákona o střetu zájmů, což bylo konečně v rámci ústavně konformního výkladu § 4a zákona o střetu zájmů právě rozvedeno sub IX. b). Zatímco v případě § 4a zákona o střetu zájmů jde o preventivní řešení problematiky ovlivňování médií veřejným funkcionářem, u § 4b a 4c zákona o střetu zájmů jde o možnost ovlivňování jednání státu, resp. jeho orgánů veřejnými funkcionáři ve prospěch jejich vlastních (osobních či soukromých) zájmů. V tomto případě je podstatná právě povaha majetkové účasti (aspekt získání prospěchu) na obchodní společnosti vstupující do obchodních vztahů s veřejným sektorem. Obě napadená ustanovení stanoví 25% hranici účasti na obchodní společnosti a dále operují s pojmem „ovládající osoba“, což je třeba chápat tak, že vztah mezi veřejným funkcionářem a příslušnou obchodní společností je natolik intenzivní, že není žádných pochyb o tom, že v takovýchto případech střet zájmů nastává bez dalšího dokazování. Zatímco § 3 odst. 1 zákona o střetu zájmů vychází ze střetu provázaných zájmů (nejen veřejný funkcionář, ale i jeho blízké osoby), napadená úprava se zaměřuje pouze na osobu veřejného funkcionáře, čímž ovšem hlavní účel zákona, do kterého byla tato napadená ustanovení svým způsobem „vlepena“ [existenci přílepku však nikdo z účastníků přes rozsáhlost námitek proti transparentnosti zákonodárného procesu nenamítl – viz sub IV. a), ale ani o něj nejde], vůbec nerespektuje, neměla-li být ovšem za ovládanou osobu považována osoba blízká jen proto, že je ovládaná, což ale nedává smysl. Tato nesystematičnost však nevede k neústavnosti napadených ustanovení.

189. Ústavní a na ně navazující zákonné podmínky volitelnosti a jmenovatelnosti a podmínky pro výkon veřejné funkce [vypořádání obecných námitek viz sub IX. a) 5.] sledují zájem celku, nikoli soukromý či osobní zájem jejího nositele. Z těchto ústavních východisek plynou konkrétní požadavky § 3 zákona o střetu zájmů, tedy povinnost zdržet se každého jednání, při kterém mohou osobní zájmy veřejného funkcionáře ovlivnit výkon jeho veřejné funkce (sc. ve veřejném či obecném zájmu); není-li pak takové zdržení se jednání možné, musí dát přednost veřejnému zájmu, jehož ochrana či prosazování jsou mu svěřeny. Tyto podmínky platí obecně a vždy. Ustanovení § 4 až 4c zákona o střetu zájmů sice pro určité kategorie veřejných funkcionářů v určitých – pro střet zájmů – zvláště citlivých situacích (dotace a veřejné zakázky) volí řešení jinou formou, tedy zákazem určité činnosti pro veřejného funkcionáře, popř. vyloučením s ním spojené obchodní společnosti (viz níže). I v těchto případech stále pro veřejného funkcionáře platí obecné pravidlo, tedy neporušit pravidla střetu zájmů, jak jsou definována v § 3 zákona o střetu zájmů (např. to, že má v obchodní společnosti účast nižší, než stanoví § 4b a 4c zákona o střetu zájmů). Zákazy a příkazy, které ustanovení § 4 až 4c zákona o střetu zájmů stanovují, slouží k tomu, aby pokud možno ke střetu zájmů vůbec nedošlo. Toho se má dosáhnout tím, že veřejným funkcionářům nebo tomu, jehož prostřednictvím se do střetu zájmů mohou dostat, tedy zadavateli veřejné zakázky (§ 4b zákona

o střetu zájmů), popř. poskytovateli dotace (§ 4c zákona o střetu zájmů), se zamezuje vytvářet situace střetu zájmů závažnějšího dosahu, který je vyjádřen jednak velikostí podílu v obchodní společnosti, jednak významem a postavením veřejných funkcionářů, na které tato ustanovení dopadají.

190. Vznik střetu zájmů ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o střetu zájmů není vyloučen ani v těch případech, kdy podmínka 25% hranice není naplněna, pouze s tímto stavem spojuje zákon jiné právní důsledky. Zásadní otázkou je, zda pro porušení pravidel střetu zájmů zde musí být jakékoli jednání v rozporu s povinností se jej zdržet, jak to předpokládá § 3 odst. 1 zákona o střetu zájmů, nebo stačí i pouhá výlučně kapitálová účast (investice) v obchodní společnosti ve spojení s tím, že veřejný funkcionář ji má alespoň v 25% výši i v obchodní společnosti, aniž by byl jinak, a to nejen ve veřejné funkci, aktivní. Vedlejší účastnice současně namítá, že zadávací řízení obsahuje takové prostředky, které jakékoli ovlivňování vylučují i při vyšší než 25% účasti. Zde tak odpadá hodnocení, zda veřejný funkcionář mohl (zásada potenciality) vůbec jednat ve svůj prospěch a zda byl porušen veřejný zájem. Co zůstává, je otázka výše oné hranice, omezení zásahu do základních práv a svobod pouze na osobu samotného veřejného funkcionáře (nikoli ve spojení s osobami blízkými) a naopak rozšíření zásahu do práva na podnikání jiných jeho společníků a konečně to, že se zákonodárce omezil pouze na veřejné funkcionáře uvedené v § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů, ačkoli taková situace je myslitelná i u ostatních veřejných funkcionářů z § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, kde se ale uplatní obecná úprava v § 3 zákona o střetu zájmů.

191. Ústavní soud poukazuje na již vyložená obecná východiska sub IX. a), podle kterých je rozdíl mezi členy volených kolegiátních orgánů, kteří nerozhodují samostatně, a veřejnými funkcionáři v oblasti výkonné moci, kteří monokraticky rozhodují nebo ovládají přípravu rozhodnutí (věcných, koncepčních, personálních atd.) dále schvalovaných. Zvláštní místo mezi nimi zaujímají členové vlády a vedoucí ústředních správních úřadů, tedy osoby stojící na vrcholu výkonné moci a nesoucí odpovědnost za přípravu základních rozhodnutí státu, jak to obecně předpokládají ustanovení § 20 až 28a kompetenčního zákona. Srovnáme-li obecně známé zdroje problému střetu zájmů, pak stačí srovnat postavení těchto funkcionářů v kompetenčních předpisech s takovými poznatky, podle kterých je největší riziko tam, kde veřejný funkcionář má rozhodovat na základě správního uvážení o personálních otázkách, provádět kontrolu a dozor, rozhodovat o rozpočtových prostředcích, dotacích, subvencích atd., o zdrojích, zejména těch, které jsou nedostatkové apod. V kolegiátním rozhodování na základě diskuse a vyjadřování názorů menšiny či opozice, navíc sledovaném médii a veřejností, je situace poněkud jiná. Není pochyb, že zmíněné rizikové faktory se vyskytují právě u veřejných funkcionářů na klíčových exekutivních pozicích a jejich blízkém okolí. Na ty pak výlučně (ve třídě osob – veřejných funkcionářů) dopadají ustanovení § 4b a 4c zákona o střetu zájmů. Toto omezení je tedy racionálně zdůvodnitelné (odlišující znaky této skupiny), a nepředstavuje tudíž diskriminační opatření [viz obdobně IX. b) 5.]. Ústavní soud zde proto ponechává stranou otázku, zda stejná omezení nebylo třeba vztáhnout i na jiné veřejné funkcionáře, jak namítá vedlejší účastnice, neboť toto jejich „zvýhodnění“ nemá dopad na případnou neústavnost ustanovení dopadajících *de lege lata* na veřejné funkcionáře podle § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů. Bude pak věcí zákonodárce, zda takovou úpravu rozšíří i na další osoby, bude-li to z hlediska ochrany veřejného zájmu potřebné. Podstatné je, že zákonodárce může na nositele veřejných funkcí klást požadavky v podobě omezení jejich základních práv a svobod, je-li to odůvodněno potřebou ochrany veřejného zájmu. Nelze proto výkon veřejné funkce srovnávat s výkonem vlastnických oprávnění a podnikáním [k obdobným námitkám zásahu do práva podnikat viz body 24, 52 a násl. rozhodnutí Ústavní rady Francie (Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013)]. Proto výkon či zastávání veřejné funkce ve svém důsledku může – lze-li to racionálně odůvodnit veřejným zájmem – omezovat vlastnická práva a podnikání, naopak ale výkon těchto práv nemůže omezovat ústavní zásady výkonu veřejné moci. To by

byl návrat k patrimoniálnímu státu středověku. Je na volbě každého, kdo chce takovou veřejnou funkci vykonávat, zda se těmto ústavním zásadám podvolí, či nikoli, když náš ústavní pořádek již povinnost vykonávat veřejné funkce (srov. § 31 ústavy z roku 1948 nebo čl. 36 ústavy z roku 1960) nezná.

192. Dále se od sebe odlišují účel § 4a zákona o střetu zájmů, ve kterém je podstatný aspekt ovlivňování, od účelu § 4b a 4c zákona o střetu zájmů, kde je podstatný aspekt získání nějakého prospěchu. Stejně tak nelze přehlédnout při hodnocení ústavnosti zásahu do základních práv a svobod dotčených osob ani rozdílné účely § 4b zákona o střetu zájmů tam, kde do popředí vystupuje v případě veřejných zakázek aspekt hospodářské soutěže, zatímco v § 4c zákona o střetu zájmů je to aspekt realizace dotační politiky státu či jiné veřejnoprávní korporace a EU. Společné východisko argumentace navrhovatele a vedlejší účastnice je však soustředěné pouze na 25% účast veřejného funkcionáře v obchodní společnosti, což nehledě na nejasnosti, které tato hranice možná v praxi přinese (sub 196), plně posuzovanou věc nepostihuje. Ústavní soud navíc připouští, že tím se může aspekt střetu zájmů ztrácet ze zřetele, neboť jeho hodnocení je nahrazeno stanovením pevné hranice 25 %. Nelze též neuznat fakt, že v praxi mohou nastat situace, ve kterých zadání veřejné zakázky nebo poskytnutí dotace mohou být i (např. z důvodu nehospodárnosti, korupce, zneužití funkce) ke škodě veřejného zájmu, neboť praxe ukazuje, že ne každá veřejná zakázka či dotace slouží veřejnému zájmu (to již ale není vždy problém střetu zájmů) a že povaha subjektu, který o nich rozhoduje, nemusí být toho vždy zárukou. Přesto je věcí zákonodárce, aby místo hodnocení střetu zájmů vždy pro každou zakázku či dotaci nebo investiční pobídku *ad hoc* zvolil nějakou rozumnou hranici, za kterou už to platí (viz též sub 205).

193. K námitkám navrhovatele a vedlejší účastnice, že v případě dotací a subvencí jde o zásah do práva podnikat, je třeba uvést, že z definice podnikání nelze žádné právo na dotaci dovodit, protože jde o nástroj hospodářské, sociální či kulturní politiky státu, zejména pak jeho politiky v oblasti účelového určení daní a soustřeďování jejich výnosu na určité úrovni řízení státu podle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů. Takové podpůrné nástroje ovšem možnost a příležitost ke vzniku střetu zájmů nepochybně jen zvyšují, a jejich regulace v § 4c zákona o střetu zájmů je proto namístě.

194. V obou případech je společným problémem to, zda je ústavně akceptované takové obecné a paušální řešení, které vylučuje posouzení konkrétních okolností případu, neboť není vyloučeno, že prospěch jedince současně vyhovuje veřejnému zájmu, a to bez ohledu na to, jak velký je podíl veřejného funkcionáře nebo jeho účast na majetku uchazeče o veřejnou zakázku nebo dotaci. Samozřejmě hodnocení, zda jde o střet zájmů v jiných případech, než je dáno hranicí 25 %, musí být provedeno v rámci konkrétního řízení, nikoli již jako výjimka ze zákona, neboť by to bylo v rozporu s tím, co v minulosti Ústavní soud odmítl akceptovat jako porušení požadavku obecnosti zákona. Především v tomto ohledu lze odkázat na to, co bylo uvedeno výše k obecnosti ustanovení zákona o střetu zájmů sub IX. a) 3. V případě hranice 25 % rovněž nejde o definici veřejného zájmu tak, jak to bylo odmítnuto jako nepřípustné v nálezu ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.), tedy že by zákon v rozporu s principy dělby moci na úkor výkonné moci stanovil výjimku pro případy konkrétních veřejných zakázek či poskytovaných dotací bez ohledu na 25% a vyšší podíl či účast veřejného funkcionáře uvedeného v § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů. O takový případ nejde a Ústavní soud tuto hranici samu o sobě nejen neshledává v extrémním rozporu s racionalitou zásahu, ale rovněž ani nepovažuje za vhodné zasahovat zde do možného uvážení zákonodárce tak jako v mnoha dalších případech stanovení nějaké hranice číselným či procentuálním údajem, neplyne-li to přímo z ústavního pořádku.

195. V této souvislosti (obecnost zákona a zákon jako náhrada za správní rozhodnutí) je třeba z hlediska hodnocení ústavnosti intenzity zásahu uvést, že zákon o střetu zájmů, ač je z hlediska výše podílu (25 % a více) zjevně inspirován rakouskou úpravou, jak to uznává i vedlejší účastnice ve svém vyjádření ze dne 23. 1. 2020, nestanovil možnost rozhodovat o výjimkách z této hranice. Na rozdíl od čl. 3 odst. 1 příslušného zákona Rakouské republiky je v § 4b a 4c zákona o střetu zájmů vyloučeno, aby v odůvodněných případech mohla být učiněna výjimka a účast na veřejné zakázce nebo investiční pobídce připuštěna k tomu pověřeným orgánem. Ústavní soud si je však vědom (kromě problémů překladu, jak na ně upozorňuje vedlejší účastnice – viz sub 51) dvou zásadních rozdílů ve srovnání s touto úpravou. Již bylo upozorněno (sub 91) na to, že v Rakousku jde o tzv. ústavní ustanovení (Verfassungsbestimmung), které bylo přijato na základě politické dohody všech parlamentních stran (viz vystoupení jejich zástupců v rozpravě na 50. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich. XV. Gesetzgebungsperiode. Mittwoch, 5. November 1980), což v zásadě vylučuje možnost ústavního přezkumu a současně to umožňuje rovněž stanovit sankci ztráty funkce na základě rozhodnutí ústavního soudu. Navíc v Rakousku taková výjimka pro členy vlády a státní tajemníky neplyne přímo ze zákona, nýbrž až z rozhodnutí příslušného orgánu, kterým je Inkompatibilní výbor Národní rady (Unvereinbarkeitsausschuß des Nationalrates), který může udělit výjimku, je-li vhodnými opatřeními zajištěn nezpochybnitelný výkon veřejné funkce (die unbedenkliche Amtsführung).

196. Konečně oproti svému vzoru (ještě přísnější je např. Chorvatsko) je naše úprava nedůsledná, protože nevylučuje převedení nadlimitní účasti nebo podílu na osobu blízkou v rozporu s § 3 odst. 1 zákona o střetu zájmů, stejně jako nebere ohled na akcie se zvláštními právy nebo prioritní akcie podle § 276 až 280 zákona o obchodních korporacích. Ani to však nelze hodnotit samo o sobě jako neústavní, i když to nese v sobě znaky onoho symbolického zákonodárství, jak bylo výše popsáno (sub 156), neboť v takovém případě nastupují měřítka právě § 3 odst. 1 zákona o střetu zájmů, zatímco v případě účasti či podílu ve výši 25 % a více nastupuje předpoklad střetu zájmů automaticky bez dalšího. Nelze proto přisvědčit námitce navrhovatele, že by se obchodní společnost mohla ucházet o veřejnou zakázku, dotaci nebo investiční pobídku v případě podílu či účasti nižší než 25 %, neboť již o střet zájmů veřejného funkcionáře nepůjde. Generální klauzule § 3 odst. 1 zákona o střetu zájmů ve vztahu k § 4b a 4c zákona o střetu zájmů se v tomto případě neuplatní, protože pro ni není místo – střet zájmu je řešen již automatickým vyloučením takové obchodní společnosti. Jinak je ale střet zájmů regulován nadále a ustanoveními § 4b a 4c zákona o střetu zájmů mu proto vůbec není derogováno. Stanovení 25% hranice podílu účasti na obchodní společnosti značí jen to, že odpadá problém zvažování existence střetu zájmů, je dán *ex lege,* kdežto ve zbývajících (nezákazových) situacích přetrvává. Konečně již bylo uvedeno, že ani § 3 zákona automaticky nesvědčí o střetu zájmů, ale je třeba jej prokázat (viz též sub 189). Současně je tato pevná hranice prostředkem, jak alespoň zabránit zbytečným sporům, zda taková situace nastala, neboť jinak by to bylo třeba řešit formou hodnoticích soudů (kdo ano, kdy ano, co ano, a co již ne atd.). Není pochyb o tom, že by to mohlo být chápáno jako součást práva na řádný proces, ale za cenu velkých procesních nákladů ve srovnání s počtem osob, na které by taková úprava dopadla. Proto je třeba ponechat tuto otázku na uvážení zákonodárce, tak jako jiné limitní ukazatele. Konečně by tak bylo možno zpochybňovat např. i omezení rychlosti na pozemních komunikacích s tvrzením, že někdo i při vyšší rychlosti pojede bezpečně a nebude nikoho omezovat, či dokonce ohrožovat, kdežto jiný bude nebezpečný provozu i při jízdě krokem. Jde tak o otázku zvoleného přístupu, který je podle názoru Ústavního soudu akceptovatelný. Hodnoticí soudy se pak mohou uplatnit v rámci jiných limitů zejména v konkrétních řízeních vedených pro tvrzené porušení pravidel zákona o střetu zájmů. Ústavní soud, ačkoli jeho úkolem není vystupovat jako svého druhu *amicus legislatoris*, pouze znovu v rámci *obiter dicti* upozorňuje, že cesta stanovení určité hranice účasti, jako je tomu v případě 25 %, ještě zdaleka

všechny problémy neřeší. O tom svědčí např. zkušenosti se stanovenou hranicí 10 % v předmětném zákoně v Polské republice (Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Dz. U. 1997 Nr 106 poz. 679, aktuální stav prosinec 2019). Tato hranice se totiž dotýká podstatně většího počtu veřejných funkcionářů (např. v rámci územních samosprávných celků), takže sporných případů se vyskytlo daleko větší množství, než lze očekávat v České republice. Zdánlivě jasná 10% hranice vyvolala řadu výkladových problémů, které se s ohledem na blízkost úpravy v polském zákoně (Kodeks spólek handlowych. Dz. U. 2000, Nr 94, poz. 1037, aktuální stav 1. 1. 2020) mohou vyskytnout rovněž v nějaké podobě i v našich podmínkách (blíže viz např. Mączyński, M. Prawa i obowiązki osób pelniących funkcje publiczne. In: Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia. II. díl. Centralne Biuro Antykorupcyjne. Warszawa, 2012, s. 11 a násl., zejména pak s. 73 a násl.).

197. Nelze přisvědčit argumentaci navrhovatele a vedlejší účastnice, podle které čl. 70 Ústavy takový zásah neumožňuje. *Sedes materiae* pro zásah do základních práv a svobod člena vlády se nenachází v čl. 70 Ústavy, jak se domnívají navrhovatel a vedlejší účastnice, nýbrž v čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny. Toto ustanovení blíže charakterizuje právní status člena vlády s ohledem na zvláštnosti postavení vlády a jejích členů, na rozdíl od jiných nositelů veřejných funkcí v oblasti moci výkonné. Naproti tomu základní práva a svobody jsou upraveny v Listině. S ohledem na to lze konstatovat, že dané opatření sleduje legitimní cíl. Zákonodárce je podle čl. 70 Ústavy (viz též sub 134 a násl.) povolán stanovit v zákonech podrobnosti pro regulaci a řešení střetů činností, které by byly v rozporu s tím, co je od člena vlády vyžadováno v čl. 69 odst. 2 a čl. 70 Ústavy ve spojení s čl. 26 odst. 2 Listiny (obecná možnost stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých činností). Mezi tyto podrobnosti lze zařadit i stanovení procesních postupů, které povedou k naplnění těchto dvou ústavních východisek. Někdy ani podrobnější procesní úpravy potřeba nebude. Nakonec již důvodová zpráva k zákonu č. 144/1924 Sb., o inkompatibilitě (neslučitelnosti), konstatovala, že nad nejvyššími či vrcholnými orgány v parlamentní demokracii již nikdo nestojí, a proto je třeba hledat způsoby, jak ochranu veřejného zájmu zajistit. Kromě celé řady na to navazujících zákonů je i povinností prezidenta republiky přihlížet při zvažování, koho jmenovat předsedou vlády (a poté jejími členy), k tomu, zda jmenováním může takový (zejména neřešitelný) střet vzniknout a zda bude moci být řešen postupem, který Ústava, popř. zákon (zejména zákon o střetu zájmů), předvídá. V případě členů vlády je především úkolem jejího předsedy, aby s ohledem na svůj slib podle čl. 69 odst. 2 Ústavy a svá oprávnění podle čl. 74 Ústavy dohlížel rovněž na respektování povinností, které jsou s funkcí člena vlády spojeny. To platí i pro pravidla pro řešení střetu činností svou povahou odporujících výkonu funkce člena vlády, jak to bez stanovení výjimek vyžaduje čl. 70 Ústavy. Tím spíše se to pak vyžaduje přímo od něj, stejně jako zase od vlády a jejích členů při jmenování dalších veřejných funkcionářů. Na prvním místě to musejí být právě nositelé těchto úřadů, tedy ti, kteří je v terminologii Ústavy mají „zastávat“, nikoli zneužívat. Jde ovšem o prostředek *ultimae rationis*, byť to nelze v případě závažného porušování vyloučit. To je současně rozdíl oproti taxativnímu výčtu způsobů zániku mandátu poslance nebo senátora, kde to jako důvod ztráty mandátu čl. 25 Ústavy nepředvídá (např. oproti již vícekrát zmíněné rakouské nebo slovenské úpravě), a zákon o střetu zájmů, stejně jako každý jiný obyčejný zákon, na tom nic změnit nemůže.

198. Bylo též vyloženo, že východiskem pro ústavní přezkum napadených ustanovení není čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny (veřejný funkcionář není podnikatel), nýbrž čl. 21 odst. 4 Listiny. Z toho též plyne, že to není právo EU, které by mělo předepisovat, kdo v členském státě může být veřejným funkcionářem, zejména pak členem vlády, jak se někdy namítá. Z téhož důvodu je nutno odmítnout argument, že podle čl. 70 Ústavy lze členovi vlády, tj. veřejnému funkcionáři podle § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů, zakázat jen některé činnosti, nikoliv omezit jeho vlastnické právo. Ustanovení čl. 70 Ústavy nelze použít jako

prostředek ke zmírnění možností zásahu do právní pozice člena vlády, nýbrž jeho účelem je přesný opak. Nejde tak o zakotvení nějaké výjimky ve vztahu k čl. 2 odst. 3 a zejména čl. 4 ve spojení s čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny (člen vlády jako vlastník a podnikatel), nýbrž jde o vymezení právního statusu člena vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci.

199. To má z hlediska účelu regulace střetu zájmů zásadní význam jak pro oblast rozhodování o veřejných zakázkách a tím pro respektování pravidel konkurence, hospodárnosti a hospodářské soutěže, stejně jako pro tak výsostnou problematiku hospodářské politiky státu (za kterou odpovídá právě vláda a jednotlivé resorty), jako je dotační politika státu, kde je vliv některých resortů zcela nesporný a vymezený přímo zákonem. K tomu je třeba dodat, že § 3 odst. 1 zákona o střetu zájmů se v této souvislosti nedá označovat jako pouhá proklamace, a to nejen proto, že by takový nepodložený názor vylučoval případný přezkum ústavnosti tohoto ustanovení Ústavním soudem. Je to stanovení obecné povinnosti chování veřejného funkcionáře v podobě generální klauzule. Jestliže tedy bude použito (nikoli jako skutková podstata správního přestupku) jako součást uplatnění jiné sankce, nebude se moci člen vlády nebo jiný veřejný funkcionář bránit tím, že je na něm protiprávně vynucováno něco, co mu zákon neukládá (čl. 2 odst. 3 Listiny *in fine*).

3. Omezení veřejných funkcionářů podle § 4b a 4c zákona o střetu zájmů a možný zásah do práv jejich společníků

200. Shora sub IX. a) bylo vyloženo, proč je obecně možné omezit některá základní práva a svobody veřejného funkcionáře. V případě § 4b a 4c zákona o střetu zájmů k tomu přistupuje další významná okolnost. Tou je samotný objem prostředků z oblasti veřejných zakázek a dotací či pobídek, zejména skutečnost, že investiční a dotační politika státu je spojena rovněž s podporou podnikání. To jsou skutečnosti, které státu a zákonodárci umožňují stanovit pravidla, za kterých bude možné se o ně ucházet, neboť žádné základní právo na dotaci nebo veřejnou zakázku z Listiny nelze dovodit, proto je nelze ani na státu (jiné veřejnoprávní korporaci) vymáhat na základě tvrzení o neústavnosti takového zákona.

201. Je věcí státu a jeho politiky, jak taková pravidla nastaví, což však vede k nutnosti zajistit, aby takové nastavení probíhalo tak, že bude sledován veřejný, nikoli soukromý zájem, což z povahy věci samé vede k nutnosti regulace postavení veřejných funkcionářů, kteří o takových pravidlech rozhodují tím, že je stanovují nebo provádějí. Tuto skutečnost navrhovatel a vedlejší účastnice ve své argumentaci zcela pomíjejí. Konečně při výkladu čl. 1, čl. 2 odst. 2 a čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny již Ústavní soud vyložil, proč je možné rozlišovat mezi podnikateli též s ohledem na ochranu ústavně chráněných hodnot [např. nález ze dne 30. 1. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/15 (N 12/88 SbNU 171; 62/2018 Sb.), již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 26/16 a řada dalších]. Stejně tak lze tvrdit, že poskytuje-li stát nějaké dobrodiní, které pak nelze logicky považovat za přirozené právo (to lze jen zaručovat a chránit), může stanovit podmínky, za kterých se tak při respektování pravidel výkonu veřejné moci (vázanost zákonem, nediskriminace) bude dít [lze odkázat i na § 14 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)]. Konečně čl. 26 odst. 2 Listiny výslovně stanoví možnost zákonodárce stanovit podmínky – tedy kdo, kdy, jak, jakou právní formou a s kým může podnikat, ale i omezení, tedy zda vůbec může podnikat, což také činí [srov. zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, a řadu dalších].

202. Zasahuje-li proto zákonodárce ústavně konformním způsobem do základních práv a svobod veřejného funkcionáře, jde současně o plnění ochranné, regulační a kontrolní funkce státu plynoucí pro oblast hospodářství a podnikání z čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy a z čl. 1 a čl. 2 odst. 3 a čl. 4 ve spojení s čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny v podmínkách

tržního hospodářství s konkurenčním prostředím založeným na stejném obsahu a ochraně vlastnického práva, svobodě podnikání a právu podnikat ve spojení se smluvní svobodou, jejíž součástí je rovněž pro stát nebo jinou veřejnoprávní korporaci zákonem limitovaná svoboda výběru smluvního partnera, předmětu, času, formy a způsobu nabídky prací, služeb nebo zboží atd. Z uvedených funkcí státu plyne nejen možnost, nýbrž povinnost zajistit pravidla podnikání v takové podobě, aby byla chráněna jak svobodná konkurence, tak i práva jejích účastníků navzájem a další ústavním pořádkem chráněné zájmy a hodnoty, jakými jsou práva a svobody jiných, život, zdraví, rodina apod. Současně platí, že jde nejen o naplňování právní úpravy úkolů, kompetencí a postupů státních orgánů a institucionálních záruk podnikání, nýbrž zároveň o oblasti, ve kterých se uplatňují obsahově a časově různé politiky státu a jiných veřejnoprávních korporací, které jsou v demokratickém právním státě svým obsahem určované i vůlí vyjádřenou voliči ve svobodných a demokratických volbách.

203. Z hlediska ústavnosti je klíčovou otázkou, zda napadená ustanovení zakládají zásah do samotné podstaty (minimálního standardu) práva na podnikání obchodní společnosti s veřejným funkcionářem jako společníkem. Zde je třeba vzít v úvahu, že napadená opatření § 4b a 4c zákona o střetu zájmů se sice dotýkají v případě veřejných zakázek přímo i svobody podnikání, nejde však *stricto sensu* o podmínku či omezení ve vztahu k samotnému právu na podnikání. Jejich adresátem je (primárně) veřejný zadavatel a předmětem regulace jsou okolnosti, za nichž může vstoupit do soukromoprávního obchodního vztahu. V případě dotací či investičních pobídek jde o to, komu veřejná moc v rámci provádění svých politik poskytne určité „dobrodiní“ v pozitivní či negativní formě (přidá, ač nemusí, nebo neubere, ač může), aby přitom zajistila uskutečňování cílů těchto politik. Postavení státu je sice odlišné od postavení osob soukromého práva, neboť na rozdíl od nich nemůže postupovat libovolně (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny), nicméně ani jemu v principu nelze upřít právo určitého výběru. Jiná situace je sice v případě veřejných zadavatelů tzv. sektorových zakázek, nicméně jde o specifickou oblast podnikání, pro niž je typická zvýšená míra státní regulace, neboť jde současně o výkon zadávané činnosti ve veřejném zájmu podle zvláštních pravidel zákona o zadávání veřejných zakázek (§ 151 a násl.).

204. V této souvislosti je třeba vypořádat se s obsáhlou a důkladnou argumentací vedlejší účastnice směřující proti zásahu do práva podnikat nejen veřejného funkcionáře, nýbrž i jeho společníků. V případě veřejného funkcionáře jako podílníka nebo společníka plyne zásah do jeho základních práv a svobod z povahy věci samé, jak bylo již vyloženo. Co se týče jeho společníků, naše úprava střetu zájmů tuto otázku výslovně neřeší, zatímco samostatné podnikání podle § 420 občanského zákoníku řeší již § 4 zákona o střetu zájmů (toto ustanovení však není napadeno). To by sice bylo možno chápat tak, že zákonodárce předpokládá, že v situaci podle § 4b nebo 4c zákona o střetu zájmů bude u obchodní společnosti, která se bude chtít podílet na veřejných zakázkách nebo získávat dotace, subvence, podpory atd., provedena taková úprava společenské smlouvy, která to vyřeší. S ohledem na účel účasti v obchodní společnosti lze obtížně předpokládat, že by se takový společník rozhodl svým postupem ostatní připravit o možnost získat veřejnou zakázku nebo dotaci či investiční pobídku a sebe o možnost se do obchodní společnosti po uplynutí tzv. cooling-period v § 6 zákona o střetu zájmů zase vrátit. S ohledem na dobu nabytí účinnosti napadené právní úpravy lze předpokládat, že základní dokumenty obchodní společnosti budou na takovou možnost reagovat, protože by pro ni jinak mohly vzniknout problémy (srov. problematické postupy podle § 115 nebo 204 zákona o obchodních korporacích). Námitka vedlejší účastnice, že společníci veřejného funkcionáře nemají možnost se proti tomu bránit, by tak byla namístě jen v případě, kdyby se úprava poměrů v obchodní společnosti nevyvíjela podle předpokladů, jak byly právně shrnuty. Ústavní soud konstatuje, že tzv. nucený výkup [k jeho ústavním základům viz nálezy ze dne 27. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.) k ústavnosti 90% hranice a zejména ze dne 27. 11. 2018 sp. zn. III. ÚS 647/15 (N 190/91 SbNU 359) k vytěsnění tzv. malých

akcionářů bývalého podniku OKD, a. s.] zde (na rozdíl od Polska či Chorvatska – viz níže) ani nepřichází do úvahy.

205. Proto ani tato jinak fundovaná a obsáhlá argumentace vedlejší účastnice k závěru o nutnosti zrušení § 4b zákona o střetu zájmů nevede. Je to i proto, že by jeho zrušením mohlo být rovněž zasaženo do práv jiných účastníků zadávacího řízení, na které by se narazilo ve třetím kroku testu proporcionality, neboť připuštění do zadávacího řízení takto „zavirovaného" účastníka by se nutně muselo jevit (srov. výklad sub 104 a násl.) ostatním účastníkům (zejména když neuspějí) jako zásadní problém v podobě námitky narušení hospodářské soutěže a porušení rovného zacházení. Ti by již mohli obtížněji namítat přítomnost střetu zájmů v takovém řízení, protože účasti v něm by takto zatížené obchodní společnosti nic výslovně nebránilo. Ústavní soud tuto argumentaci vedlejší účastnice bere na zřetel, ovšem jako důvod pro rozhodnutí by mohla sloužit pouze v případě, že by se v praxi prokázalo, že obchodní společnost se takového společníka – veřejného funkcionáře uvedeného v § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů – nemůže „zbavit". To ovšem již není problém zákona o střetu zájmů, nýbrž možné mezery v zákoně o obchodních korporacích. Zákon o střetu zájmů je zvláštním zákonem (*lex specialis*), který upravuje povinnosti veřejných funkcionářů, přičemž jeho účel nesmí být zmařen výkladem s ním souvisejících zákonů, i když tyto zákony opět sledují vlastní účel a vztahují se i na osoby, které nejsou v postavení veřejného funkcionáře, a proto na ně takové povinnosti, zákazy a omezení nedopadají. To je však úkolem zákonodárce, neboť v případě rušení jinak ústavně konformních ustanovení zákona o střetu zájmů by se vlastně tento speciální zákon musel z důvodu neaplikovatelnosti (jak je to namítáno u § 4b zákona o střetu zájmů) přizpůsobovat nedostatečné úpravě v jiných zákonech. To však nelze akceptovat na rozdíl od situace, kdy související zákony upravují střet zájmů s ohledem na regulovanou materii (srov. např. § 44 zákona o zadávání veřejných zakázek, poskytování dotací, nakládání s majetkem, pravidla korporátního práva), aniž by pouze na zákon o střetu zájmů odkazovaly. Jinak řečeno, podle pravidla *lex specialis derogat legi generali,* tím spíše v jeho obměně jako *lex specialis posterior derogat legi generali prior,* je nutno dojít k závěru, že úmyslem zákonodárce (viz námitku tzv. symbolického zákonodárství sub 156) nebylo stanovit pravidla pro střet zájmů s tím, že jim bude moci být uniknuto použitím s nimi nesladěných jiných zákonů, takže jejich ustanovení nelze použít tam, kde by se dostala do rozporu s účelem úpravy v zákoně speciálním, který stanoví pro zvláštní předmět regulace, tedy střet zájmů, zvláštní pravidla. V případě shora uváděných předpisů unijního práva s ohledem na jejich přímý účinek [sub IX. a) 4.] tento problém nevzniká.

206. Druhou okolností, kterou Ústavní soud při úvaze o možném zrušení § 4b zákona o střetu zájmů vzal v úvahu, je, že napadené ustanovení se vztahuje na velmi úzký okruh osob s klíčovou pozicí v oblasti výkonné moci, který představují předseda, místopředsedové a členové vlády a dále vedoucí ústředních správních úřadů podle § 2 kompetenčního zákona. Jde aktuálně o 30 osob, neboť v případě předsedy Rady Energetického regulačního úřadu již nelze po změně § 17b zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, hovořit o monokratickém orgánu, protože nyní Rada Energetického regulačního úřadu rozhoduje podle § 17b odst. 9 energetického zákona jako kolegiátní orgán, kde je její předseda *primus inter pares* (viz k jeho postavení bod 7 odůvodnění usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 8. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 11/19). Jde tak sice o úzký okruh osob, ale je to dáno právě jejich mimořádným postavením v hierarchii veřejné moci.

207. Třetí okolností, kterou vzal Ústavní soud v úvahu, bylo to, že lze vyjít (viz i předpoklad přizpůsobení se praxe uvedený sub 204) ze zahraničních zkušeností, kde veřejný funkcionář se při nástupu do funkce oprostí od situací možného střetu zájmů dobrovolně, aby nemusel čelit kritice (a očekávané povinnosti rezignovat) a s ní spojeným rizikům nejmenování, nezvolení nebo dokonce vyslovení ztráty funkce (viz Rakousko, Slovensko), uložení pokuty či

trestu odnětí svobody (Francie). Současně se s touto okolností nepochybně v zahraničí pojí z hlediska procedurální racionality zákonodárství jasně stanovený postup při řešení takového střetu zájmů a právě ony přísné sankce, které vedou k tomu, že takový veřejný činitel bude postupovat tak, aby se jim nevystavil. Například podle již zmíněného polského zákona omezujícího podnikání veřejných funkcionářů (viz sub 196) je zakázán podíl či účast ve výši 10 % pro všechny veřejné funkcionáře, přičemž pro část z nich je to spojeno např. s nemožností vykonávat veřejnou funkci, s okamžitým rozvázáním služebního poměru atd., jestli tuto podmínku nesplní, popř. se sankcí v podobě nemožnosti získávat z takového nadměrného podílu či účasti dividendy, využívat hlasovací práva v obchodní společnosti apod. ještě dva roky po skončení výkonu funkce (týká se zejména pracovníků a funkcionářů samosprávných územních jednotek). V případě nejvyšších představitelů státu pak v úvahu přichází obžaloba před Státním tribunálem za delikt porušení ústavy nebo zákona ve spojení se zastávanou funkcí nebo v rámci jejího výkonu (čl. 198 odst. 1 Ústavy Polské republiky) s možností sankce ztráty úřadu (čl. 25 odst. 3 zákona o Státním tribunálu, Dz. U. 1982, Nr 11, poz. 84, stav k 15. 11. 2019). Jiným příkladem takového limitu účasti či podílu je např. Litva podle čl. 12 odst. 2 zákona o regulaci střetu zájmů (podle úplného znění k 1. 1. 2020), kde je to ale vztaženo na zákaz jednání s právnickými osobami, v nichž veřejný funkcionář nebo osoby mu blízké, vlastní více než 10 % akcií nebo jiných účastnických práv. Již citovaný chorvatský zákon stanoví v čl. 16 odst. 1 dokonce povinnost převést účastnický podíl či akcie již od 0,5 % osobě, která není nejen členem rodiny (široce pro účely tohoto zákona vymezený pojem), nýbrž ani na osobu, která by mohla být vzhledem k okolnostem považována za spjatou s veřejným funkcionářem (čl. 4 odst. 5), popř. je musí převést na zvláštní společnosti (na posebno tijelo). Obdobný postup je předepsán již rovněž citovaným srbským zákonem, který však žádné procento nestanoví. Lze tak uzavřít, že právní úprava je v různých státech různá a je přizpůsobena potřebám a zkušenostem daného státu. Stejně se výslovně (lhůty jsou rovněž různé – 30, 60 nebo až 120 dnů) nebo nepřímo předpokládá, že veřejný činitel si své poměry uspořádá tak, aby již mohl veřejnou funkci nerušeně vykonávat v souladu s příslušným zákonem.

208. Pro srovnání s ohledem na známou inspiraci našeho občanského zákoníku v zahraničí (např. Québec) je možno poukázat na již citovanou zákonnou úpravu v Kanadě (sub 90) spojenou s právní úpravou svěřenských fondů [podle důvodové zprávy k § 1439 až 1443 návrhu občanského zákoníku (tisk č. 362, Poslanecká sněmovna, VI. volební období, s. 903)], která je převzata právě z občanského zákoníku Québecu. Zde má veřejný funkcionář pouze dvě možnosti: a) prodat v zákonné lhůtě své podíly či účasti formou tzv. divestiture nebo divestment (zbavení se podílu ve společnosti, stažení investice) s ním nějak nespojenému kupci (tzv. arm's-length transaction), tedy o prodej nikoli osobě blízké, přičemž má nárok, aby mu byly uhrazeny náklady za právní služby s tím spojené. Nemusí tak učinit pouze veřejný funkcionář, který není ministrem nebo parlamentním tajemníkem v případě, že jeho aktiva mají tak minimální hodnotu, že nepředstavují žádné riziko střetu zájmů ve vztahu k jeho úředním povinnostem. Druhou možností je vložit svá aktiva (assets) do svěřenského fondu (blind trust), který však musí splňovat zvláštní podmínky zákona o střetu zájmů, tak aby jej nebylo možno obcházet. Konkrétně to podle čl. 27 odst. 4 tohoto zákona mj. znamená, že tento majetek je pod kontrolou nezávislého správce, který je zase pod pravidelnou kontrolou zvláštního úřadu (Conflict of Interest and Ethics Commissioner), což je zpravidla bývalý soudce, kterého jmenuje po konzultaci se všemi parlamentními stranami a konfirmaci parlamentem guvernér a který kontroluje nezávislého správce aktiv, ke kterým nemá funkcionář žádný přístup. Informace dostává jen přes komisaře, aby mohl podávat oznámení o aktivech pro veřejnou kontrolu o stavu majetku.

209. V souvislosti s § 4b zákona o střetu zájmů navrhovatel a vedlejší účastnice argumentují judikaturou Soudního dvora EU, vedlejší účastnice navíc poukazuje na právní

úpravu zadávání veřejných zakázek v předpisech EU s tím, že uvedené ustanovení je s ní v rozporu. Předně je nutno upozornit, že mezi kompetence Ústavního soudu nepatří přezkoumávat soulad národní právní úpravy s unijním právem (viz blíže sub 109), ale pouze s ústavním pořádkem [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy], neboť nejde o vztah hierarchický, nýbrž heterarchický a multicentrický. S názorem navrhovatelů by se však stejně ztotožnit nemohl. Jde-li o střet zájmů, zmíněná směrnice 2014/24/EU v čl. 24 odst. 1 členským státům ukládá povinnost přijmout vhodná opatření k účinné prevenci, odhalování a nápravě střetu zájmů, ke kterému dochází v průběhu zadávacího řízení, a zamezit tak narušení hospodářské soutěže a zajistit rovné zacházení se všemi hospodářskými subjekty. Současně ve druhém odstavci stanoví (obdobně čl. 42 směrnice 2014/25/EU) jejich minimální standard, kdy se má pojem střetu zájmů vztahovat přinejmenším na situace, kdy pracovníci veřejného zadavatele nebo poskytovatele služeb v oblasti zadávání veřejných zakázek vystupujícího jménem veřejného zadavatele, kteří se podílejí na vedení zadávacího řízení nebo by mohli ovlivnit jeho výsledek, přímo či nepřímo vykazují finanční, hospodářský nebo jiný osobní zájem, který by bylo možno považovat za zájem ohrožující jejich nestrannost a nezávislost v souvislosti s daným zadávacím řízením. Zmíněná právní úprava je postavena na opačném principu, než jak tvrdí vedlejší účastnice řízení, neboť členské státy mohou přijmout úpravu přísnější, přičemž jsou limitovány tím, že neexistuje jiný způsob, jak střet zájmů vyřešit [srov. čl. 57 odst. 4 písm. e) směrnice 2014/24/EU; viz také čl. 80 odst. 1 směrnice 2014/25/EU]. Odkaz na výše specifikovanou judikaturu Soudního dvora EU ovšem není případný ani ne tak proto, že se vztahuje na neplatnou právní úpravu, ale z toho důvodu, že v uvedených rozhodnutích byla řešena jiná problematika (kdy uchazeči o veřejnou zakázku byly vzájemně propojené podniky).

210. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud napadená ustanovení přes vyjádřené pochybnosti neshledal v rozporu s ústavním pořádkem. Jak z obecné části odůvodnění sub IX. a), tak i z této jeho části plyne, že tato opatření sledují legitimní cíl, lze je vyložit ústavně konformně a z hlediska testu proporcionality představují v zásadě racionální řešení, byť lze poukázat i na jiné možnosti (viz zahraniční příklady), neboť veřejného funkcionáře (nevzdá-li se své funkce) „připravují“ o hlavní důvod, proč by měl zasahovat do veřejných zakázek či do přidělování dotací či investičních pobídek, jímž je vlastní obohacení, nebo vůbec vytvářet situace, které by zadávací či dotační řízení zpochybňovaly podle uplatňované zásady potenciality střetu zájmů.

IX. d) K ústavnosti čl. II bodů 1 a 6 a čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb.

211. Navrhovatel (viz sub 20 a 21) a vedlejší účastnice (sub 43 až 46) napadli rovněž jako neústavní přechodná ustanovení k zákonu č. 14/2017 Sb., konkrétně čl. II body 1 a 6. Stejně jako v jiných případech se však jejich argumentace lišila. Jako navrhovatelka pak skupina poslanců samostatně napadla i ustanovení čl. VIII o účinnosti zákona č. 14/2017 Sb. (viz ke spojení obou návrhů sub 3).

212. Navrhovatel upozornil na absenci přechodného ustanovení k § 4b (na rozdíl od § 4a a 4c) zákona o střetu zájmů s tím, že stane-li se obchodní společnost uchazečem o veřejnou zakázku přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 14/2017 Sb. a zadávací řízení nebude ukončeno zadáním veřejné zakázky, musí být zadavatelem ze zadávacího řízení vyloučena. Má jít sice o použití obecně přípustné tzv. nepravé retroaktivity, ale v daném případě s ní souvisí i princip legitimního očekávání.

213. Vedlejší účastnice uvedla, že mezi platností a účinností nebyl dostatečný časový odstup, zvláště ustanovení § 4b a 4c zákona o střetu zájmů nabyla účinnosti prakticky ihned, navíc konečná podoba předpisu nebyla jasná do poslední chvíle a v něm obsažená právní úprava byla přijata za účelem poškodit konkrétního veřejného funkcionáře a konkrétní obchodní společnosti. Tím došlo ke změně „pravidel hry“ v průběhu výkonu funkce, kdy veřejní funkcionáři byli nuceni přizpůsobit „ze dne na den“ své majetkové poměry. Novela provedená

zákonem č. 14/2017 Sb. tak působí *de facto* retroaktivně, neboť nyní sankcionuje souběžný výkon v minulosti nabytého vlastnického práva a v minulosti přijaté veřejné funkce. Jde o „legislativní past“, jejímž účelem bylo zbavit dotčené osoby buď veřejné funkce, nebo majetku. V souvislosti s tím vznesla vedlejší účastnice pochybnost, zda jde o obecný zákon. Tato námitka již byla vypořádána výše [sub IX. a) 1. až 3.].

1. Námitka neústavnosti přechodného ustanovení čl. II bodu 6 ve spojení s čl. I bodem 17 a čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb.

214. Pro hodnocení ústavnosti přechodných ustanovení a úpravy účinnosti zákona č. 14/2017 Sb. je důležité připomenout závěr z vypořádání obecných námitek navrhovatele a vedlejší účastnice. Podle něj je podstatné, že každý uchazeč má otevřený přístup k veřejné funkci, musí však předem zvážit, jaké podmínky jsou pro její řádný výkon stanoveny a co vše bude muset následně řešit, není-li nabytí jedné funkce spojeno přímo se vznikem neslučitelnosti a zánikem či zákazem výkonu dříve nabyté funkce. Jiná situace právně nastane, jestliže již někdo veřejnou funkci zastává (na funkční období nebo „doživotně“) a následně je postaven před požadavky, se kterými dříve nepočítal. Vzniká tak potřeba posoudit věc i z hlediska argumentace účastníků legitimním očekáváním, popř. nabytými právy nebo principem vlády na čas, neboť při zvolení této formy otevření přístupu k veřejným funkcím naše ústavní i zákonná úprava musí být v takovém případě předvídatelná pro ty, kteří se o ně hodlají ucházet, popř. nesmí „zaskočit“ stanovením nových podmínek pro její výkon až následně, bez možnosti, aby to bylo možno šetrně pro veřejného funkcionáře vyřešit.

215. Obecným východiskem pro posouzení ústavnosti obou napadených ustanovení je určení, pro koho (subjekt), pro co (předmět) a od kdy (čas) platí. Podle čl. VIII novelizace zákona o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 14/2017 Sb. tato úprava jako celek nabyla účinnosti dnem 1. 9. 2017. Pouze tři ustanovení novelizujícího zákona nabyla účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení, tedy dnem 9. 2. 2017. Na prvním místě to byl jeho čl. I bod 17, kterým jsou do zákona o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, vložena napadená ustanovení § 4a až 4c. Dopady na jednotlivá ustanovení uvedená v čl. I bodu 17 zákona č. 14/2017 Sb. se však vzájemně liší, což je právě předmětem výtek navrhovatele v případě tvrzené neústavnosti § 4b zákona o střetu zájmů (řízení o veřejných zakázkách). Stejně tak byla na 9. 2. 2017 předsunuta účinnost přechodného ustanovení z čl. II bodu 6, podle kterého se zákazy a omezení podle § 4a zákona o střetu zájmů (provozování rozhlasového a televizního vysílání, vydavatelství periodického tisku) nevztahují na veřejného funkcionáře, který zahájil výkon veřejné funkce přede dnem nabytí účinnosti tohoto ustanovení, tedy do 8. 2. 2017. Konečně se toto datum nabytí účinnosti vztahuje rovněž na čl. IV novely, kterou se do zákona č. 231/2001 Sb. promítají omezení a zákazy podle § 4a zákona o střetu zájmů.

216. K námitkám navrhovatele proti těmto ustanovením lze uvést pouze to, že jejich prostřednictvím se snaží prokázat, že obdobná úprava měla být zvolena u § 4b zákona o střetu zájmů (dopad novely na zahájená zadávací řízení). Navrhovatel tedy proti ustanovení čl. II bodů 1 a 6 novely nic nenamítá, i když v petitu požaduje jeho zrušení, přičemž však zrušení čl. VIII (účinnost novely) nepožaduje a proti tomuto ustanovení žádnou argumentaci nevznáší. Protože Ústavní soud je vázán petitem návrhu, ve kterém není zrušení čl. VIII v části čl. I bodu 17 zákona č. 14/2017 Sb. obsaženo, bylo by třeba v této části návrh navrhovatele odmítnout jako zjevně neopodstatněný, neboť postrádá odůvodnění [srov. k tomuto závěru již nálezy ze dne 24. 5. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.) a ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)], přičemž tento nedostatek nebyl po celou dobu řízení napraven. Protože však bylo řízení o tomto návrhu spojeno s návrhem vedlejší účastnice (viz sub 2 a 3), Ústavní soud přihlédl k její argumentaci proti těmto ustanovením souběžně, neboť nelze jedním výrokem v témže, byť spojeném řízení rozhodnout

o ústavnosti téhož ustanovení dvěma rozdílnými výroky, kdy argumentaci navrhovatelky v řízení o ústavnosti čl. VIII za zjevně neopodstatněnou považovat nelze.

217. Vedlejší účastnice uvádí, že v případě určení účinnosti § 4a zákona o střetu zájmů se podle čl. II bodu 6 zákona č. 14/2017 Sb. alespoň jeho zákazy a omezení nevztahují na veřejného funkcionáře, který ke dni účinnosti novely již veřejnou funkci vykonával. Nicméně i zde namítá, že se tak stalo jen proto, že se to dotýká všech veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, tedy nejen členů vlády, či spíše jednoho konkrétního člena. Hlavní pozornost proto soustřeďuje na dopad přechodných ustanovení na § 4b a 4c zákona o střetu zájmů a na ustanovení o účinnosti zákona, která však s výjimkou čl. II bodu 6 dopadají i na § 4a zákona o střetu zájmů. Vzhledem k tomu, že tuto argumentaci nejde oddělit, byly její námitky vypořádány souběžně, tedy jak v části řízení, kde vystupuje jako vedlejší účastnice, tak v případě čl. VIII, kde vystupuje jako navrhovatelka.

218. K námitce zásahu do legitimního očekávání [z posledních nálezů je třeba poukázat na nálezy ze dne 29. 1. 2019 sp. zn. III. ÚS 3397/17 (N 14/92 SbNU 159) a ze dne 1. 10. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 5/19 (N 168/96 SbNU 144; 303/2019 Sb.)] a práv nabytých v dobré víře je třeba odkázat na to, co již bylo uvedeno obecně sub 133. K tomu, co bylo na onom místě vyloženo k rozdílu mezi nároky na výkon veřejné funkce a právem vlastnit majetek či podnikat (nejde o *iura quaesita)*, je třeba jen stručně dodat následující. Legitimní očekávání je v případě volených funkcionářů založeno ústavním aktem zvolení (čl. 19 odst. 3 Ústavy), stanovenou délkou volebního období podle čl. 16 Ústavy a taxativně vymezenými podmínkami zániku mandátu podle čl. 25 Ústavy. Proto jiný důvod zániku mandátu by byl možný jen výslovnou změnou onoho taxativního výčtu, popř. jiným ústavním předpisem, jak je to řešeno např. rakouskou nebo slovenskou úpravou. V případě členů jiných volených orgánů uvedených v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů by to bylo možné formou změny zákona. V případě ostatních veřejných funkcionářů bez stanoveného funkčního období jde o určení podmínek, za kterých je lze z funkce odvolat, popř. za kterých dojde k zániku jejich působení ve veřejné funkci. Nic takového však zákon o střetu zájmů neřeší. Jde-li o námitku ohledně členů vlády, je třeba dodat, že vláda (a tím spíše její členové) žádné pevné funkční období podle Ústavy založené na zásadách parlamentní demokracie garantované nemá.

219. Na více místech v obecné části odůvodnění bylo vyloženo, že Listina zaručuje základní práva a svobody všem jejich nositelům a může je omezit jen za stanovených podmínek. Stejně tak však stát má kompetenci stanovit pravidla organizace a výkonu veřejné moci. Má-li ten, kdo se hodlá ucházet o veřejnou funkci, možnost volby, zda se jim podřídí či ne, nemůže se dovolávat bez dalšího zásahu do základních práv a svobod, protože se nachází v odlišné pozici než ti jejich nositelé, kteří součástí veřejné moci nejsou. Zde nejde o dvě stejné skupiny subjektů, které by nebylo od sebe možno odlišit. Nadto podle názoru Ústavního soudu veřejnému funkcionáři tzv. legitimní očekávání na „neměnnost podmínek výkonu funkce“ nesvědčí, naopak, ukáže-li se, že tyto podmínky byly nastaveny chybně, anebo došlo k podstatné změně poměrů, takže je ohroženo řádné fungování státu, plnění jeho mezinárodních závazků, či dokonce jeho demokratické základy, je v zájmu naplnění normativního pojmu demokratického právního státu učinit taková opatření včetně legislativních, která tomu zabrání.

220. Jinou otázkou z hlediska respektování zásad demokratického právního státu je změna pravidel během hry, kterou navrhovatelka namítá jako neústavní zásah s odkazem na požadavek předvídatelnosti práva pro jeho subjekty. Zásadu předvídatelnosti práva Ústavní soud považuje za součást zásad právního státu [srov. např. nálezy ze dne 12. 2. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.), ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.) a ze dne 3. 6. 2009 sp. zn. I. ÚS 420/09 (N 131/53 SbNU 647)], proto nelze tuto námitku považovat bez dalšího za zjevně neopodstatněnou. Jakkoli se však navrhovatelka dovolává ve svém návrhu porušení proporcionality zásahu obecně, tj. všemi do zákona dodatečně vloženými úpravami, v tomto případě je třeba dopady výjimek z čl. VIII

zákona č. 14/2017 Sb. posoudit pro každý případ zvlášť. Současně se tím vytváří prostor pro přezkum ústavnosti i § 4b zákona o střetu zájmů, který byl podle navrhovatele zákonodárcem v přechodných ustanoveních neústavně pominut. Podle čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb. je dnem nabytí jeho účinnosti 1. 9. 2017, v případě jeho čl. I bodu 17 je to patnáctý den po vyhlášení, tedy 9. 2. 2017.

221. V případě § 4a zákona o střetu zájmů (zákazy a omezení v případě provozování rozhlasového a televizního vysílání a vydavatelství periodického tisku) jde o regulaci, která dopadá na nejširší okruh veřejných funkcionářů. Není podstatné z hlediska požadavku na obecnost zákona, na kolik z nich a na kolik jimi provozovaných podniků se vztahuje. Podstatné je, že napadená ustanovení tyto funkcionáře dělí do skupin. V první skupině jsou ti, na které zákazy a omezení z § 4a zákona o střetu zájmů v době jeho nabytí účinnosti dnem 9. 2. 2017 nedopadaly, protože takovou činnost nevykonávali. V tomto případě nelze neústavní zásah shledat a právní úprava působí v jejich případě jen *pro futuro*.

222. V případě druhé skupiny veřejných funkcionářů je případná neústavnost sanována přechodným ustanovením čl. II bodu 6 zákona č. 14/2017 Sb., podle kterého se tyto zákazy a omezení neuplatní, zahájil-li takový veřejný funkcionář výkon veřejné funkce do 8. 2. 2017, tedy dříve, než tato ustanovení nabyla účinnosti. Tím se liší od čl. II bodu 1 (poskytování dotací a investičních pobídek), kde se hovoří o účinnosti „tohoto zákona“, což je datum 1. 9. 2017, kdežto v čl. II bodu 6 o účinnosti „tohoto ustanovení“, což je právě 8. 2. 2017. Proto tito funkcionáři, jestliže výkon veřejné funkce zahájený do 8. 2. 2017 stále trvá, jsou zatím z těchto zákazů a omezení vyňati (např. členové zastupitelstva kraje do všeobecných voleb v roce 2020). V případě, že půjde o novou volbu, jmenování či jiný způsob ustanovení do funkce, bude uchazeč vědět, jaké požadavky, zákazy a omezení na něj budou kladeny; nastane tedy ústavně konformní situace jako u první skupiny veřejných funkcionářů.

223. Toto řešení přitom z hlediska proporcionality zásahu představuje jeho šetrnější podobu. Obvyklým postupem v přechodných ustanoveních je stanovení určité lhůty, ve které je třeba přizpůsobit pravidla činnosti, stanovy, společenské smlouvy atd. nové právní úpravě (viz § 4a odst. 2 zákona o střetu zájmů pro ty veřejné funkcionáře, na které se toto přechodné ustanovení nevztahuje). Ani v tomto směru tedy neústavní zásah nebyl zjištěn, i když nelze popřít, že tvrzení vedlejší účastnice, že se tak nestalo z důvodu respektu k zásadě proporcionality, nýbrž cíleně s ohledem na konkrétní osobu, má reálný základ. Ústavní pochybnosti by však mohl vzbudit až postup, kterým by byl někdo, na koho dopadá toto přechodné ustanovení, zbaven účelově veřejné funkce proto, aby pro něj výjimka stanovená v čl. II bodu 6 přestala platit a aby se již musel podrobit obecným pravidlům § 4a zákona o střetu zájmů. Vedlejší účastnice uvádí případ tehdejšího místopředsedy vlády a ministra financí, který byl ze svých funkcí odvolán ke dni 24. 5. 2017. Netvrdí však, že by to bylo zneužitím pravomocí předsedy vlády a prezidenta republiky, nehledě na to, že by to nemohlo být předmětem řízení ve věci abstraktní kontroly ústavnosti právního předpisu.

2. Námitka neústavnosti z důvodu nezařazení přechodného ustanovení k § 4b zákona o střetu zájmů ve spojení s čl. I bodem 17 a čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb.

224. Ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů není upraveno přechodnými ustanoveními, takže nabývá účinnosti na základě výjimky v čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb. již 9. 2. 2017. V tom je spatřována jeho neústavnost, ovšem zatímco navrhovatel žádnou relevantní argumentaci nepředložil, vedlejší účastnice jako problém přiléhavě identifikovala formulaci výjimek v čl. VIII o nabytí účinnosti celého zákona, podle kterého čl. I bod 17 novely, tj. § 4a až 4c zákona o střetu zájmů, nabývají účinnosti již patnáctým dnem po vyhlášení, tj. 9. 2. 2017. Tato okolnost má pro hodnocení ústavnosti tohoto ustanovení zásadní význam bez ohledu na argumentaci vedlejší účastnice, že jde o ustanovení namířené proti konkrétnímu veřejnému činiteli a jeho obchodním společnostem.

225. Problém chybějícího přechodného sanačního ustanovení se objevuje právě při analýze textu § 4b zákona o střetu zájmů, bez které nelze závěr o jeho ústavnosti učinit. První věta zakazuje obchodní společnosti, ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti, účast na zadávacích řízeních podle zákona upravujícího zadávání veřejných zakázek v postavení účastníka (§ 47 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek) nebo poddodavatele, prostřednictvím kterého dodavatel prokazuje kvalifikaci (§ 83 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek). Tedy do 8. 2. 2017 to možné bylo, přičemž s ohledem na okolnosti po dlouhou dobu projednávaného návrhu zákona bylo možné se na takovou situaci připravit (viz k tomu též sub 232) zejména s ohledem na to, že ustanovení se nevztahuje na kohokoli, nýbrž jen na skupinu čelných veřejných činitelů z oblasti exekutivy. Stejně tak námitka, že existuje více druhů zadávacích řízení, a tudíž některých se lze zúčastnit (podle argumentu *a contrario* ke třetí větě § 4b zákona o střetu zájmů), nemá oporu v textu uvedeného ustanovení, protože to se vztahuje na všechny druhy zadávacích řízení (§ 24 a násl. zákona o zadávání veřejných zakázek) bez rozdílu. Vzhledem k tomu, že k žádnému konkrétnímu řízení v tomto směru nedošlo, úvahy o zrušení tohoto ustanovení postrádají praktický význam. Jak však Ústavní soud ve své judikatuře pravidelně zdůrazňuje, není vyloučeno, aby byla tato otázka posouzena jinak než v řízení o abstraktní kontrole ústavnosti [např. bod 251 nálezu ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.)] až v rámci konkrétního případu v praxi, neboť je obtížné a přesahující možnosti Ústavního soudu zcela domýšlet, jakým způsobem bude toto ustanovení v budoucnu aplikováno, resp. jaké praktické nedostatky se teprve mohou objevit a které nebude možné překlenout ústavně konformním výkladem, když předvídání a legislativní řešení takových problémů je věcí zákonodárce.

226. Druhá věta tohoto ustanovení naopak přikazuje zadavateli takovou obchodní společnost vyloučit ze zadávacího řízení. I zde je však, navzdory tvrzení vedlejší účastnice, k dispozici možný ústavně konformní výklad. Ten plyne z obratu „takovou obchodní společnost“, což znamená, že ze zadávacího řízení nelze vyloučit obchodní společnosti, na kterých se účastní veřejný funkcionář, které se – byť po datu 8. 2. 2017 – zadávacího řízení již účastní. Obrat „taková“ znamená obchodní společnost, které je účast na zadávacím řízení zakázána od 9. 2. 2017, nikoli každá obchodní společnost. V opačném případě by bylo třeba toto ustanovení věty druhé zrušit jako neústavní právě s ohledem na chybějící sanační přechodné ustanovení. Tímto ústavně konformním výkladem lze dovodit „ochranu“ legitimního očekávání obchodní společnosti, která již ve hře před 9. 2. 2017 podle variant účasti uvedených v § 47 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek byla, aniž by bylo třeba pro to stanovit přechodné ustanovení, které by však nemohlo stanovit nic více, než že se pravidlo věty první § 4b zákona o střetu zájmů nevztahuje na již podané přihlášky, což bylo právě dovozeno výkladem věty druhé.

227. Ustanovení věty třetí výslovně vyjadřuje pravidlo *legis perfectae*, tedy na rozdíl od již zmíněného pravidla *legis minus quam perfecta* je stanoven následek porušení v podobě neplatnosti zadání veřejné zakázky malého rozsahu, což je jinak možné právě bez zadávacího řízení. Toto ustanovení by mohlo vzbudit ústavní pochybnosti v případě, že by se jednalo o zakázku podle § 27 zákona o zadávání veřejných zakázek tak nepatrné hodnoty, že by střet zájmů ani nemohl přicházet do úvahy (viz příklad výše zmíněného kanadského zákona). Není však úkolem Ústavního soudu, aby posuzoval, zda takové uvážení zákonodárce mělo být provedeno. Konečně, lze si představit i situace, kdy dodávka, služba nebo stavební práce může být provedena i hluboko pod cenou nebo bez protihodnoty, a přesto může být výrazem střetu zájmů nebo jiného druhu nekalého jednání.

228. Ústavní soud proto v této části návrhu dospěl k závěru, že ani námitka vedlejší účastnice a její argumentace ve vztahu ke konstrukci přechodných ustanovení zákona

č. 14/2017 Sb., natož pak pouze paušální námitka navrhovatele, neobstojí. Co se týče samotné možnosti omezení veřejného funkcionáře, je třeba odkázat na odůvodnění sub IX. c), neboť zadávací řízení je jednou z forem hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí, jehož pravidla stát v rámci své ochranné, regulační a kontrolní funkce stanoví a chrání.

3. Námitka neústavnosti přechodného ustanovení čl. II bodu 1 ve spojení s čl. I bodem 17 a čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb.

229. Jde-li o namítanou neústavnost čl. II bodu 1 zákona č. 14/2017 Sb., představujícího přechodné ustanovení k § 4c zákona o střetu zájmů (poskytování dotací a investičních pobídek), je nutno vzít v první řadě na zřetel, že případná derogace (pouze) tohoto ustanovení by tvrzenou protiústavnost napravit nemohla, důsledkem by naopak bylo, že zákaz podle § 4c zákona o střetu zájmů by neústavně dopadl i na již probíhající řízení o poskytnutí dotace nebo investiční pobídky (tj. i na řízení zahájená před nabytím účinnosti zákona č. 14/2017 Sb.). Navrhovatel sice toto ustanovení navrhuje zrušit, ač přitom je dává za příklad vhodnějšího řešení ve srovnání s § 4b zákona o střetu zájmů (zadávání veřejných zakázek), které právě proto považuje za neústavní. Vedlejší účastnice je pak považuje za neústavní ze stejného důvodu, jak v případě § 4b zákona o střetu zájmů.

230. Jak již bylo shora uvedeno, toto napadené přechodné ustanovení se liší od ustanovení čl. II bodu 6 zákona č. 14/2017 Sb. V čl. II bodu 1 (poskytování dotací a investičních pobídek), kde se hovoří o účinnosti „tohoto zákona“, je míněno datum 1. 9. 2017, neboť podle pravidel tvorby práva *lege artis* platí, že zákon jako celek má nabýt účinnosti jedním okamžikem. Výjimkou jsou zpravidla jen metaprávní ustanovení (říkají, jak nakládat s jinými ustanoveními zákona), protože jde právě o ustanovení přechodná, zrušovací atd. Ustanovení čl. II bodu 1 je sice takovým ustanovením, ale účinnost zákazu poskytování dotací a investičních nabídek stanoví stejně, tedy zase od účinnosti „tohoto zákona“, a nikoli „tohoto ustanovení“, jak to plyne z čl. VIII, kde je pro „toto ustanovení“ stanovená účinnost jako výjimka od 9. 2. 2017.

231. Z hlediska toho, co je šetrnějším zásahem do základních práv a svobod, by se doslovný výklad tohoto ustanovení mohl stát zásahem do právní jistoty a předvídatelnosti práva a současně vytvořením stavu nerovnosti, neboť od 9. 2. 2017 by žádná dotčená obchodní společnost uvedená v § 4c zákona o střetu zájmů, a to lhostejno kdy žádost podala, tedy zda do 8. 2. 2017 nebo od 9. 2. 2017, nemohla dotaci či investiční pobídku dostat. Avšak kdyby o žádosti bylo rozhodnuto až od 1. 9. 2017, kdy již sanační přechodné ustanovení začalo platit, dostala by se do situace, že by přesto mohla (není však na ni nárok – § 14 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech) za stejných podmínek takovou dotaci dostat. Přitom není možné, aby výsledek řízení byl závislý nikoli na obsahu či datu podání žádosti, nýbrž na něčem, co sám žadatel nemůže ovlivnit, tedy na tom, zda *ceteris paribus* bude žádost s ohledem na vyřizovací lhůty uvedené např. v § 4 zákona o investičních pobídkách podána dříve nebo až blízko datu 1. 9. 2017. To by mohl být projev libovůle, na který je třeba upozornit.

232. Ústavnímu soudu však není znám jediný případ, kdy by k takovému narušení zásad demokratického právního státu došlo a v praxi to vyvolávalo potíže. Protože nelze předpokládat, že toto ustanovení je ještě prakticky použitelné, jeho přezkum by již postrádal jakoukoli právní funkci (srov. nález ze dne 8. 3. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 14/94 (N 14/3 SbNU 73; 55/1995 Sb.), neboť po 1. 9. 2017 již taková žádost se zřetelem na zákaz obsažený v § 4c zákona o střetu zájmů nemůže být kladně vyřízena (dotace udělena, investiční pobídka poskytnuta nebo přislíbena). V případě, že se takový případ vyskytne, bylo by třeba v souladu s čl. 1 odst. 1 Ústavy dát přednost výkladu pro žadatele příznivějšímu.

4. Námitka neústavnosti ustanovení čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb.

233. Navrhovatelka – vedlejší účastnice (navrhovatel není účastníkem této části řízení) navrhla rovněž zrušení čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb. Argumentuje tím, že jde o případ tzv. nepravé retroaktivity, jež je však s ohledem na nutnost ochrany nabytých práv nepřípustná. Napadená ustanovení nabyla podle navrhovatelky účinnosti prakticky okamžitě, aniž by dotčení adresáti dostali příležitost přizpůsobit své poměry nové právní úpravě bez vzniku značné újmy na jejich straně. Jako druhý důvod uvádí, že nejde o obecnou regulaci, nýbrž opět o právní předpis schválený za účelem vyloučení zcela konkrétní osoby z výkonu veřejné funkce a s cílem způsobit jí újmu. Totéž pak platí pro skupinu konkrétních obchodních společností a jejich společníků. Legisvakanční lhůta má být přiměřená povaze právního předpisu a jeho dopadů. Dále tím bylo podle navrhovatelky zasaženo do legitimního očekávání a do práv nabytých veřejnými funkcionáři v dobré víře. Novela *de facto* prakticky působí retroaktivně, neboť sankcionuje souběžný výkon v minulosti nabytého vlastnického práva (sc. – rozuměj vlastnictví) veřejného funkcionáře k obchodním podílům či akciím a v minulosti přijaté veřejné funkce.

234. Zákon č. 14/2017 Sb. byl ve Sbírce zákonů vyhlášen dne 25. 1. 2017 a ve vztahu k napadeným ustanovením § 4a až 4c zákona o střetu zájmů nabyl účinnosti na základě výslovné výjimky v čl. VIII dne 9. 2. 2017. Zákonodárce v něm stanovil, že čl. I bod 17 tohoto zákona nabývá účinnosti již patnáctým dnem po jeho vyhlášení. Namítá-li navrhovatelka, že tato lhůta je příliš krátká, fakticky až retroaktivní, nelze ji ani *de facto* přisvědčit, a to tím spíše, že šlo (již několik let stále jde) o závažnou, hojně diskutovanou politickou a legislativní záležitost. Ta byla a je předmětem zájmu nejen politických stran, nýbrž i parlamentní rozpravy a akcí občanské společnosti, když se bezprostředně dotýkala i konkrétní politicky a státně extrémně exponované osoby. Námitka o krátkosti lhůty, kdy tato problematika byla předmětem více než ročního projednávání v obou sněmovnách, proto neobstojí, aniž by zde bylo třeba podrobně rozvádět koncepce předběžného působení zákonů (srov. např. Kloepfer, M. Vorwirkung von Gesetzen. C. H. Beck, München 1974). Tato diskuse a její závěry byly s ohledem na význam pro posuzovanou věc podrobně vyloženy sub VIII. c) právě s ohledem na obsáhlou argumentaci navrhovatelky proti všem myslitelným pochybením v zákonodárném procesu. Na výklad všech okolností a na vypořádání námitek navrhovatelky proto stačí pouze odkázat s tím, že *de facto* nejde o případ retroaktivity, nýbrž jen retrospektivity, kdy právo reaguje na skutečnosti, které považuje za potřebné nyní právně upravit; nezasahuje do nich však právně ani zpětně, ani jejich právní úpravu nemění. Další rozdíl je v tom, že § 4a zákona o střetu zájmů upravuje nějakou trvalou činnost, čemuž bude v případě porušení odpovídat kvalifikace trvajícího přestupku (§ 8 zákona o odpovědnosti za přestupky), zatímco § 4b a 4c zákona o střetu zájmů dopadají na situace, kdy se vstupuje do zadávacího řízení nebo podává žádost vždy znovu a znovu, a stejně tak se řízení o nich vždy znovu uzavírá. Tvrzení navrhovatelky, že tím je narušeno její (sc. obchodní společnosti) finanční hospodaření, jde mimo definici podnikání. Tak jako je rozdíl mezi podnikáním a správou vlastního majetku, tak se rovněž liší podnikání a získávání dotací a investičních pobídek.

235. Totéž se týká rovněž její námitky uplatněné u všech napadených ustanovení, tj. zdánlivé obecnosti zákona a jeho zaměření proti konkrétní osobě – viz zejména sub IX. a) 3., 128, 181, 202, 226. K tomu je třeba ještě uvést jednu podstatnou okolnost z hlediska hodnocení důvodnosti námitek navrhovatelky proti zásahu do základních práv a svobod (ovšem konkrétní osoby) cestou výjimek v čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb. Požadavek *vacationis legis* je problémem objektivního práva, nikoli zásahu do základních práv, jak tvrdí navrhovatelka. Plyne z principu právního státu, který vyžaduje nejen to, aby se adresáti nových pravidel s nimi mohli seznámit, ale aby měli rovněž potřebný čas k přípravě na jejich realizaci. To není prvotně spojeno s možností zásahu do základních práv, neboť se takový požadavek týká nejen nositelů základních práv a svobod, nýbrž i (často zejména) orgánů veřejné moci, které jsou však jejich

adresáty. Opak by znamenal, že žádný odklad účinnosti zákona č. 14/2017 Sb. by tvrzený zásah nemohl odvrátit. Tak tomu ale není, stejně jako v jiných případech stanovení účinnosti právního předpisu. K újmě zde proto může dojít až zprostředkovaně, což ale v důsledku provedeného ústavně konformního výkladu přechodných ustanovení v posuzované věci není nutno řešit.

236. Navrhovatelce však lze přisvědčit v tom, že došlo „ke změně pravidel v průběhu hry“, jde-li o členy vlády a některé vedoucí ústředních úřadů ve funkcích v únoru 2017. Avšak zde platí, co již rovněž bylo podrobně zdůvodněno v různých souvislostech s argumentací navrhovatelky ke všem napadeným ustanovením zákona. I zde stačí dodat, že z posuzovaných návrhů není patrno, a není to známo Ústavnímu soudu ani jinak, že by z tohoto důvodu některý z veřejných funkcionářů musel svou funkci opustit, protože by byl tvrzenou „nepravou retroaktivitou“ § 4b a 4c zákona o střetu zájmů reálně dotčen. To bylo podrobně vyloženo shora této části odůvodnění. Dotčen mohl být tehdejší místopředseda vlády a ministr financí, jenž však byl ze svých funkcí odvolán ke dni 24. 5. 2017 (viz k tomu též sub 223). Konečně již bylo na více místech konstatováno, že podle názoru Ústavního soudu samotnému veřejnému funkcionáři žádné tzv. legitimní očekávání na „neměnnost podmínek výkonu funkce“ nesvědčí; jde o pravidla výkonu veřejné moci, nikoli o nabytá práva soukromníka (*iura quaesita).* Sub 115 bylo totéž vyloženo, jako je v tomto případě rozdíl mezi členy komor Parlamentu a členy vlády.

237. Ústavnost napadených ustanovení však lze podrobit kontrole z hlediska norem objektivního ústavního práva, konkrétně pak těch, ve kterých jsou zakotveny principy fungování demokratického právního státu. V tomto ohledu je významné nejen to, v čem změna podmínek výkonu veřejné funkce spočívá, ale také jaká je její povaha, tedy zejména zda osoby ji vykonávající jsou do ní ustanovovány volbou nebo jmenováním, či jde o funkci v rámci moci zákonodárné, výkonné či soudní. V tomto případě se sporná regulace týká pouze členů nejvyšší exekutivy, v první řadě předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů. Ti jsou do svých funkcí ustanovováni jmenováním a nesou (jako vláda) společnou odpovědnost vůči Poslanecké sněmovně (čl. 68 odst. 1 Ústavy), na níž také závisí její osud (čl. 68 odst. 3, čl. 72 Ústavy), přičemž meze výkonu jejich funkce určuje svými zákony Parlament (příp. zákonnými opatřeními Senát). Znovu je tak třeba připomenout, že z uvedeného je patrna závislost vlády, resp. funkcí jejích členů na Poslanecké sněmovně Parlamentu, přičemž žádné ústavní garance ohledně výkonu funkce po celé funkční období neexistují a ani je nelze vyvodit z povahy věci.

238. Obdobná je situace u vedoucích „jiného ústředního úřadu“, byť lze vysledovat určitý rozdíl v tom, že důvodem zřizování některých ústředních úřadů, jejichž náplní je výkon státní správy na určitém úseku, případně kontrolní či odborná činnost, je v některých případech nutnost zajištění nezávislosti na aktuální politické situaci. Tato nezávislost je garantována prostřednictvím osoby vedoucího takového úřadu, jehož není možné během funkčního období bez splnění zákonných podmínek, které jsou obvykle nastaveny poměrně restriktivně, odvolat. Ani zde však nejde o ústavní garance nerušeného výkonu funkce, ty zde spočívají „pouze“ v zákonné rovině a směřují k zajištění nezávislosti v rámci soustavy orgánů výkonné moci. Pro oba případy je podstatné i to, že veřejného funkcionáře jeho funkce „nezbavují“ a vlastně ani nevyžadují (dodatečné) splnění dalších předpokladů, je-li ochoten strpět případné ekonomické důsledky, jež pro něj z toho vyplynou.

239. Neobstojí ani tvrzení o téměř okamžitém nabytí účinnosti napadených ustanovení zákona o střetu zájmů. Co se týče § 4a zákona o střetu zájmů, sama navrhovatelka uznává význam sanačního přechodného ustanovení čl. II bodu 6 zákona č. 14/2017 Sb., což bylo výše podrobně vyloženo. Naopak je spíš otázkou, zda zde nejsou zvýhodněni někteří veřejní činitelé, jejichž funkční období přesahuje svou délkou i funkční období poslanců či senátorů. Navíc lze znovu připomenout, že § 4a zákona o střetu zájmů obsahuje šetrné řešení i pro jiné případy, než je přechodné období podle ustanovení čl. II bodu 6 zákona č. 14/2017 Sb. (viz výše). Další svého druhu přechodné období k přizpůsobení se nové právní úpravě obsahuje § 4a odst. 2

zákona o střetu zájmů, popř. další ještě mírnější řešení se nachází v § 4a odst. 3 zákona o střetu zájmů. Ustanovení o přestupku proti § 4a odst. 1 podle § 23 odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů proto může být vykládáno jen v souladu s těmito ustanoveními. Co se týče skrytého sanačního významu ustanovení věty druhé § 4b zákona o střetu zájmů, popř. výkladu nejasného textu přechodného ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů (neplatí zde *lex dura, sed lex*), lze odkázat na to, co bylo vyloženo výše sub 224 a násl.

240. Legisvakanční doba byla v tomto případě sice skutečně velmi krátká, nicméně s ohledem na to, co je předmětem dané regulace, a kdo je jejím adresátem, Ústavní soud nedospěl k závěru, že by danou úpravou mohlo fakticky dojít k narušení právní jistoty s ohledem na to, co bylo výše uvedeno. Konečně není bez významu, že legisvakanční doba patnácti dnů je převzata po vzoru obecného pravidla § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, z tehdy účinného znění. Po jeho novelizaci zákonem č. 277/2019 Sb. sice toto pravidlo již bylo opuštěno, to samo o sobě však ústavní pochybnosti nevyvolává, neboť jeho použití se jeví jako problematické jen z hlediska zákonné materie, na kterou dopadá. Jde o hraniční termín, neboť kratší může být stanoven jen výjimečně za podmínek § 3 odst. 4 zákona č. 309/1999 Sb., zatímco jako obecné pravidlo nyní platí nabytí účinnosti dnem 1. ledna nebo 1. července. Jak však bylo vyloženo, tato okolnost (změna názoru zákonodárce), s ohledem na skutkové okolnosti přijetí zákona, jeho předmět a dotčené subjekty, má v posuzované věci význam spíše teoretický, i když podle současné úpravy nabývání účinnosti by bylo nezbytné na rozdíl od tradiční právní úpravy předsunutí účinnosti na 9. 2. 2017 odůvodnit jako zvlášť výjimečný případ. Kromě toho je třeba u zákazů a omezení v § 4b a 4c zákona o střetu zájmů uvést, že v případě účasti v zadávacím řízení nebo při žádosti o dotace nejde o pravidelnou každodenní náplň podnikatelské činnosti, jako je tomu na rozdíl od toho v případě činností podle § 4a zákona o střetu zájmů, kde však bylo zřejmě právě z tohoto důvodu vloženo ono sanační ustanovení čl. II bodu 6 zákona č. 14/2017 Sb.

X. Závěr

241. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud dospěl k závěru, že návrhy na zrušení napadených ustanovení zákona o střetu zájmů nejsou důvodné, a proto podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu rozhodl, že se zamítají.

242. Návrh navrhovatele na zrušení části třetí zákona č. 14/2017 Sb., tedy jeho čl. IV, kterým se mění některá ustanovení zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, byl odmítnut pro jeho zjevnou neopodstatněnost (viz bod II výroku tohoto nálezu) podle § 43 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a podle čl. 1 odst. 2 písm. b) rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 25. 3. 2014 č. Org. 24/14 o atrahování působnosti (sdělení č. 52/2014 Sb.).

243. Vedlejší účastnice v průběhu řízení dne 20. 12. 2019 doplnila své vyjádření (viz sub 47 a násl.) a spojila je s návrhem, aby soudce zpravodaj s ohledem na důvěrnou povahu Auditní zprávy vyžádal její oficiální překlad od Ministerstva pro místní rozvoj. Ústavní soud ve shora uvedeném odůvodnění svého nálezu na více místech vyložil, jaký je účel řízení ve věci návrhu o abstraktní kontrole ústavnosti zákonů. Proto nemohl návrhu vedlejší účastnice vyhovět, neboť předmětem tohoto řízení není konkrétní případ založený na jednom konkrétním rozhodnutí orgánu EU, nýbrž rubrikovaná ustanovení zákona o střetu zájmů vztahující se na všechny případy stejného druhu i pro budoucnost. *De facto* však Ústavní soud vypořádal i argumentaci vedlejší účastnice tím, že rozhodl o návrhu na zrušení § 4b a 4c zákona o střetu zájmů a předestřel jejich ústavně konformní výklad [sub IX. c) a IX. d)].

244. Argumentace navrhovatele a vedlejší účastnice, popř. navrhovatelky, z hlediska výtek neústavnosti napadených ustanovení nebyla shledána důvodnou. Ústavní soud však závěrem považuje za potřebné připomenout, že způsob, jakým se tato ustanovení dostala bez

náležité standardní přípravy do ústavního projednání (např. ve srovnání s původním návrhem, který vláda v roce 2015 předložila Poslanecké sněmovně jako tisk č. 564/0), je příkladem toho, kam může vést snaha „neutralizovat“ politického konkurenta, tedy do podoby složitého a málo srozumitelného textu. A to nejen z důvodu vytvoření nepravé mezery v zákoně pro řízení o poskytnutí dotace nebo finanční pobídky, nýbrž i proto, že pro funkcionáře bez volebního období nebo funkčního období vytváří *de facto* bez náležitého odůvodnění a vyjádření v zákoně možnost zcela se vyhnout omezením a zákazům z § 4a zákona o střetu zájmů. To jen dokazuje, jak problematické může být „zákonodárství ve vlastní věci“. Ústavní soud upozorňuje, že ne v každém podobném pokusu by mohla tato snaha vyřadit např. politického konkurenta těsně před volbami projít testem ústavnosti. V obecné části odůvodnění tohoto nálezu bylo vyloženo, že úprava otázek střetu zájmů je především systémovou záležitostí, nikoli problémem jedné konkrétní osoby. Jak již bylo zdůrazněno, v případě, kdy je problematika střetu zájmů převedena na pole práva, ustupují do pozadí prostředky politického boje a nastupují požadavky právního státu, vyžadující, aby každé tvrzení a obvinění bylo dokázáno. Jen poté mohou nastoupit právem předvídané následky či sankce.

Odlišná stanoviska

1. Odlišné stanovisko soudců Jaroslava Fenyka a Josefa Fialy ve vztahu k části výroku nálezu

Předesíláme, že se s většinou pléna ztotožňujeme co do výsledku posouzení ústavnosti § 4b a 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „ZSZ“). Výhrady máme ovšem k výsledku posouzení ústavnosti § 4a ZSZ (zákaz týkající se médií), který na rozdíl od většiny pléna považujeme za protiústavní, a máme za to, že měl být derogován.

Jsme přesvědčeni, že zájem na pluralitě a transparentnosti médií je neoddiskutovatelný a že omezení jejich plurality či transparentnosti ohrožuje samotnou podstatu demokracie, a tedy je nezbytné tyto hodnoty odpovídajícím způsobem chránit. Tato ochrana však nesmí být nahodilá, ale naopak musí být efektivní, tedy zejména koncepční a objektivní. Většina pléna Ústavního soudu podle našeho názoru tyto požadavky nedocenila.

Zvolené a většinou pléna Ústavního soudu aprobované řešení podle nás vytváří následující zásadní problémy a absurdní situace:

1. Úprava § 4a ZSZ se zcela odchyluje od předmětu právní úpravy ZSZ a neplní jeho účel.
2. Napadená úprava a její hodnocení většinou pléna Ústavního soudu jsou poznamenány konkrétním adresátem, jemuž je ve skutečnosti norma určena (současný předseda vlády), což vyvolává absurdní účinky, zákonodárcem a většinou pléna nevnímané. Ve svém důsledku je tak právní úprava nedůsledná, nepřiléhává a mezerovitá, čímž vyvolává pochybnosti o tom, že je způsobilá dosáhnout předpokládaných cílů.
3. Zcela stranou pozornosti zákonodárců i většiny pléna Ústavního soudu zůstala otázka, již považujeme v této věci za naprosto klíčovou, a to je vymezení hranice mezi osobním a veřejným, resp. politickým zájmem, který nemá majetkovou povahu (vztah § 4, 4b a 4c ZSZ k § 4a ZSZ).
4. Při svém důsledném výkladu a aplikaci vyvolává právní úprava § 4a ZSZ opačný efekt, než který je jí sledován: může poškodit pluralitu médií a poskytování informací o výkonu veřejné moci (čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, dále jen „Listina“).
5. V důsledku shora uvedených skutečností máme za to, že právní úprava § 4a ZSZ je v rozporu s čl. 1 odst. 1, čl. 4 odst. 3 a 4, čl. 11 odst. 1, čl. 17 odst. 1 a 3, čl. 26 odst. 1 Listiny.

Tato svá tvrzení odůvodňujeme následovně:

Ad 1) Účel regulace střetu majetkových zájmů podle § 4 ZSZ

Předmětem úpravy ZSZ je především „povinnost veřejných funkcionářů vykonávat svoji funkci tak, aby nedocházelo ke střetu mezi jejich osobními zájmy a zájmy, které jsou povinni z titulu své funkce prosazovat nebo hájit“ [§ 1 písm. a) ZSZ]. O potřebnosti této právní úpravy není sporu.

Problém ovšem nastal tím, když ZSZ byl doplněn o ustanovení § 4a (novela č. 14/2017 Sb.), které se s účelem zákona míjí, a vytváří tak svéráznou právní úpravu v mnoha rysech nikoli nepodobnou tzv. protiústavním přílepkům.[1] Pro formální provázanost této úpravy s jinými ustanoveními ZSZ se ale o „pravý“ přílepek nejedná. Přesto ustanovení § 4a ZSZ podle našeho názoru zcela vybočuje z účelu tohoto zákona směrem, který v testu proporcionality používaném při posuzování ústavnosti Ústavním soudem neobstojí (viz bod 5).

„Střetem zájmů“ se podle § 3 ZSZ rozumí každé jednání veřejného funkcionáře, „při kterém mohou jeho osobní zájmy ovlivnit výkon jeho funkce. Osobním zájmem se pro účely tohoto zákona rozumí takový zájem, který přináší veřejnému funkcionáři, osobě blízké veřejného funkcionáře, právnické osobě ovládané veřejným funkcionářem nebo osobou blízkou veřejného funkcionáře zvýšení majetku, majetkového nebo jiného prospěchu, zamezení vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu nebo jinou výhodu; to neplatí, jde-li jinak o prospěch nebo zájem obecně zřejmý ve vztahu k neomezenému okruhu adresátů“. Toto ustanovení zcela koresponduje s účelem ZSZ a lze proti němu uplatnit toliko námitky ve vztahu k zúženému výčtu veřejných funkcionářů.

K § 4 ZSZ důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona uvádí, že je potřeba přesně stanovit omezení výkonu těch činností veřejných funkcionářů, které by mohly vyvolat střet zájmů, a zabránit i tímto způsobem porušování nebo obcházení zákona. Stanoveným veřejným funkcionářům se proto navrhuje omezit nebo zakázat určité výdělečné činnosti nebo působení v určitých funkcích, a to s ohledem na specifika vykonávaných funkcí…

Podle § 4 odst. 1 ZSZ osoby spadající pod definici „veřejný funkcionář“ [všichni zde (v § 2 ZSZ) vyjmenovaní s výjimkou poslanců a senátorů, členů Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a funkcionářů územně samosprávných celků – členů zastupitelstev, starostů atd.] nesmí:

a) podnikat nebo provozovat jinou samostatnou výdělečnou činnost,

b) být členem statutárního orgánu, členem řídícího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby, která podniká (dále jen „podnikající právnická osoba“), pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak, nebo

c) být v pracovněprávním nebo obdobném vztahu nebo ve služebním poměru, nejde-li o vztah nebo poměr, v němž působí jako veřejný funkcionář.

Omezení podle odstavce 1 se nevztahuje na správu vlastního majetku a na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární, uměleckou nebo sportovní, nejde-li o vlastní podnikání v těchto oborech (§ 4 odst. 2 ZSZ).

Právní úprava střetu zájmů není v rámci členských států Evropské unie (ale i vně Evropské unie) ničím ojedinělým a ve svém celku nabízí zajímavé srovnání. Komparace s členskými státy Evropské unie má větší vypovídací hodnotu než srovnání s jinými zeměmi, protože vychází ze společného hodnotového základu, je pod určitým vlivem unijní legislativy i rozhodovací praxe Soudního dvora Evropské unie, a nabízí tak určitou představu o tom, kam

[1] O „přílepek“ se jedná v případě, kdy je jím do daného zákona vnesena obsahově zcela nesouvisející materie, má jím být právně upravena zcela jiná oblast společenských vztahů, než jakou chce regulovat daný projednávaný zákon ve svém původním znění. Přílepek stejně, jako je to v případě novely provedené vložením § 4a do ZSZ, nebyl projednán ve standardním legislativním procesu. Ústavní soud takové přílepky nálezem sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.) prohlásil za neústavní.

asi bude úprava střetu zájmů v okolních, resp. blízkých státech směřovat.[2] Je proto pro posouzení § 4a ZSZ určitě inspirativní.

Většina členských států Evropské unie reguluje možnost podnikat především ve vztahu k členům vlády a zákonodárcům (Rakousko, Belgie, Bulharsko, Chorvatsko, Kypr, Estonsko, Itálie, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Polsko, Rumunsko, Slovinsko, Slovensko, Španělsko). Omezení jsou vázána na podnikání soukromé, ale v řadě případů (Rakousko, Itálie, Lotyšsko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Španělsko) i na podnikání ve státní sféře. Zapovězená pozice se nejčastěji omezuje na členství v dozorčí radě, ve správní radě nebo výkonné manažerské nebo poradenské pozici. V České republice se zákaz podnikat a vykonávat jinou výdělečnou činnost podle § 4 odst. 1 ZSZ na poslance a senátory (zákonodárce) nevztahuje.[3]

Zahraniční úpravy zpravidla řeší i způsob, jak se má veřejný funkcionář zachovat, aby se nemusel vztahů k podnikání, resp. k majetku vzdát navždy. Mnoho způsobů plyne i z požadavků OECD (Česká republika je členem), která se problémem střetu zájmů zabývá dlouhodobě. OECD například vypracovala poměrně zajímavý manuál k řešení konfliktu zájmů veřejného funkcionáře, a to včetně přípustných způsobů oddělení majetku.[4]

Podobně jako ve shora uvedených státech i česká úprava směřuje především k prevenci střetu zájmů v oblasti majetkové a vyjadřuje to variantním řešením uvedeným ústavně konformně v § 4, 4b a 4c ZSZ. Přes veškerou snahu se nám nepodařilo dohledat zahraniční úpravu, která by požadovala obdobný zákaz, který zavádí § 4a ZSZ.

Plenární nález odkazuje na sekundární akty unijního práva, které ovšem regulují také jen majetkové vztahy, respektive tzv. finanční zájmy Evropské unie. Není nám znám žádný závazný požadavek Evropské unie či mezinárodní organizace, který by zakazoval veřejnému funkcionáři činnosti, které jsou v § 4a ZSZ.

Naopak jsme zjistili, že na úrovni Evropské unie jsou již mnoho let vedena jednání zaměřující se především na pluralitu médií a na jejich transparentnost, a nikoli na střet zájmů, jenž má být § 4a potlačen.

Tyto mezinárodní dokumenty jistě nabízí celou řadu námětů a opatření, které mají čelit riziku celospolečenského mediálního monopolu, zajistit průhlednost struktury vlastníků (resp. vlivu) v této oblasti a jsou širokospektré (politické, ekonomické). Odrážejí skutečnost, že monopol v oblasti médií je nebezpečím pro demokracii vždy, a nikoli jen v souvislosti se vstupem jedince do veřejné funkce.

Ad 2) Pluralita a transparentnost médií jako cíl § 4a ZSZ?

Novelizace ZSZ provedená zákonem č. 14/2017 Sb. doplnila do tohoto předpisu ustanovení § 4a, 4b a 4c.

Ustanovení § 4a ZSZ se zabývá zcela specifickým zákazem adresovaným všem veřejným funkcionářům vyjmenovaným v § 2 odst. 1 ZSZ na rozdíl od § 4b a 4c, které pouze v určitém směru omezují podnikání veřejných funkcionářů a vhodně doplňují ustanovení § 4 ZSZ.

---

[2] http://www.aalep.eu/conflict-interest-laws-eu-member-states

[3] S účastí senátorů a poslanců a některých dalších osob na podnikání počítá i § 5 a násl. ZSZ. V tomto kontextu jistě není bez zajímavosti například složení správní rady české VZP, kde je jediným „neposlancem“ MUDr. Rudolf Stupka (viz https://www.zdravotnickydenik.cz/2018/01/parlamentni-strany-nominovaly-zastupce-spravni-dozorci-rady-vzp-vetsinou-sve-poslance/). Podobně jsou poslanci a senátoři zastoupeni v dozorčích radách ve státních institucích hospodařících s majetkem, jako jsou Státní fond bydlení a dopravy nebo Státní fond životního prostředí, Zemědělský intervenční fond, Vinařský fond aj., které jsou různou měrou závislé na dotacích z veřejných prostředků. Patrně proto také jsou poslanci a senátoři z ustanovení § 4 odst. 1 vyloučeni, ačkoli se zde nabízí možnost střetu zájmů, před nímž má ZSZ chránit.

[4] Managing Conflict of Interest in the Public Sector. A Toolkit. OECD 2005, http://www.oecd.org/governance/ethics/49107986.pdf, s. 19.

Podle § 4a ZSZ však žádný z veřejných funkcionářů (§ 2 odst. 1 ZSZ) nesmí vůbec být provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku ani společníkem, členem nebo ovládající osobou právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku.

S ohledem na absenci důvodové zprávy a poměrně chaotický způsob projednání novely v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky není zcela zřejmé, proč zákonodárce zvolil média jako potenciální riziko střetu zájmů u veřejných funkcionářů a proč vůbec tuto právní normu včlenil do ZSZ. Lze se jen domnívat, že důvodem k přijetí úpravy byla zcela konkrétní situace spojená s konkrétní osobou, což vyústilo k zúženému a nekoncepčnímu přístupu k projednávané problematice, čehož se v důsledku bohužel nevyvarovala ani většina pléna Ústavního soudu.

Odůvodnění nálezu vychází z toho, že hrozba koncentrace ekonomické moci a mediální moci (bod 97 nálezu) legitimizuje omezení základních práv v ustanovení § 4a ZSZ.

Nález připouští, že § 4a ZSZ tak či tak překračuje rámec regulace střetu zájmů, což marginalizuje odkazy na doporučení Výboru ministrů Rady Evropy členským státům č. CM/Rec(2018)1 a usnesení Evropského parlamentu (2017/2209(INI)) ze dne 3. 5. 2018 (body 170 a 171 nálezu). Ta se nicméně věnují především transparentnosti a pluralitě. Usnesení Evropského parlamentu sice okrajově zmiňuje v bodu 41 možný střet zájmů, hovoří však v této souvislosti o vhodných omezeních, nikoli o úplném zákazu, tak, jak ho zavádí § 4a ZSZ, přičemž celý kontext usnesení směřuje proti reálnému riziku monopolizace médií jakýmkoli subjektem.

Ostatně, citované dokumenty nelze vytrhávat z kontextu, protože například Rada Evropy přijala celou řadu dalších doporučení pro práci se sdělovacími prostředky s tzv. novými médii (internet) .[5] O těch § 4a ZSZ ale zcela mlčí (viz komentář níže).

Z hlediska transparentnosti a plurality máme za to, že situace v České republice nevyžaduje tak razantní řešení, jaké představuje ustanovení § 4a ZSZ.

Dostatečnou pluralitu českých (resp. často ve skutečnosti i „nečeských“) médií ukazuje například přehled na webových stránkách https://www.mediaguru.cz/media/7774/mapa-vlastniku-2019_mediaguru.pdf. Z přehledu se o monopolu kohokoli z provozovatelů a dalších osob v rámci ČR těžko dá hovořit. Pro opačné tvrzení by musela být provedena analýza hlubší. Takovou jsme ale nikde v dokumentech Poslanecké sněmovny a Senátu nenašli, takže o ní vážně uvažovat nemůžeme.

Z hlediska účinných nástrojů politiky v oblasti sdělovacích prostředků má významnou úlohu spíše Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“). Posouzení dovolenosti chování jakéhokoli soutěžitele ve vztahu k dodržování soutěžních pravidel, na která ÚOHS dohlíží, se podobně jako cíle napadené úpravy primárně odvíjí od určení jeho postavení v tržním prostředí, ve kterém se pohybuje, resp. soutěžněprávní posouzení konkrétního chování soutěžitele na trhu se odvíjí od jeho pozice na příslušném (roz. zde mediálním) trhu. Tento trh je nazýván relevantním – ten hraje klíčovou roli při posouzení zneužití dominantního postavení; a shodně i při posuzování spojení soutěžitelů nebo v případě kartelových dohod. Podle § 2

[5] Doporučení CM/Rec(2007)2 o pluralitě médií a rozmanitosti mediálního obsahu, Deklarace o ochraně úlohy médií v demokracii v souvislosti s koncentrací médií (31. ledna 2007), doporučení Rec(94)13 o opatřeních na podporu transparentnosti médií a další relevantní doporučení a deklarace, doporučení CM/Rec(2016)5 o svobodě internetu, doporučení CM/Rec(2016)4 o ochraně žurnalistiky a bezpečnosti novinářů a ostatních mediálních aktérů, doporučení CM/Rec(2016)1 o ochraně a podpoře práva na svobodu projevu a práva na soukromý život vzhledem k neutralitě sítě, doporučení CM/Rec(2015)6 o volném přeshraničním toku informací na internetu, doporučení CM/Rec(2012)3 o ochraně lidských práv ve vztahu k internetovým vyhledavačům, doporučení CM/Rec(2012)1 o správě veřejnoprávních médií, doporučení CM/Rec(2011)7 o novém pojetí médií, Deklarace o úloze komunitních médií při podpoře sociální soudržnosti a mezikulturního dialogu (11. února 2009), doporučení CM/Rec(2007)3 o působnosti veřejnoprávních médií v informační společnosti a doporučení Rec(2000)23 o nezávislosti a funkcích dozorných orgánů pro rozhlasové a televizní vysílání, atd.

odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), je relevantním trhem „trh zboží, které je z hlediska jeho charakteristiky, ceny a zamýšleného použití shodné, porovnatelné nebo vzájemně zastupitelné, a to na území, na němž jsou soutěžní podmínky dostatečně homogenní a zřetelně odlišitelné od sousedících území“.

Konkrétní relevantní trh je přitom vymezován ÚOHS vždy před uskutečněním samotné soutěžněprávní analýzy. Ve své rozhodovací praxi ÚHOS věcně vymezuje relevantní trh v oblasti vydávání deníků a časopisů. Pro účely své kontroly ÚHOS trhy člení např. následovně: „podle typu tisku (noviny versus časopisy), geografické rozšířenosti (celostátní deníky versus regionální deníky), periodicity vydání (deníky, týdeníky, měsíčníky apod.), obsahu či tematického zaměření konkrétního titulu (např. zpravodajské, sportovní či ekonomické deníky a týdeníky, dále motoristické, sportovní, kulturní nebo společenské časopisy, časopisy o bydlení, časopisy pro ženy atd.) či kvality (bulvární nebo seriózní tisk). ÚHOS ve své praxi rovněž naznačil možné rozlišení, zda jsou vydávané produkty (deníky či časopisy) poskytovány za úplatu či naopak bezplatně“.

Z toho plyne, že riziku monopolního postavení může ÚOHS účinně bránit i v oblasti mediálního trhu, a to podle našeho názoru zcela správně bez ohledu na to, kdo o ně usiluje (zda například veřejný funkcionář, či soukromý podnikatel atd.).

Pluralita médií je zabezpečována nejen v oblasti hospodářské soutěže. Nezastupitelnou úlohu hraje i Rada pro rozhlasové a televizní vysílání. Rada je správním úřadem, který vykonává státní správu v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a převzatého vysílání. Rada dohlíží na zachovávání a rozvoj plurality programové nabídky a informací v oblasti vysílání a převzatého vysílání, dbá na jeho obsahovou nezávislost a na dodržování právních předpisů v oblasti vysílání. Podle zákona č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů (zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání), vede evidenci poskytovatelů audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání. Rada dále monitoruje vysílání provozovatelů rozhlasového a televizního vysílání a obsah audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání, reaguje na podněty široké veřejnosti a ukládá sankce podle zákona.

Také nezávislá a finančně udržitelná veřejnoprávní média a nezisková komunitní média mohou sloužit jako protiváha rostoucí koncentraci mediální moci. Díky své působnosti a uspořádání jsou veřejnoprávní média vhodná k tomu, aby se zabývala informačními potřebami a zájmy všech částí společnosti a totéž platí i pro komunitní média ve vztahu k okruhu jejich uživatelů.

I současná privátní „mediální scéna“ v České republice je, jak už shora bylo uvedeno, velmi rozmanitá a pluralitní, přestože vlastnická struktura některých sdělovacích prostředků není vždy zcela transparentní.[6] Řešení nedostatků tohoto druhu ale stejně není ustanovení § 4a ZSZ způsobilé zajistit, protože nedosáhne na ty, kteří ve sdělovacích prostředcích působí skrytě, a ti mohou být pro obsah médií mnohem větším nebezpečím než veřejný funkcionář, který své vztahy jednoznačně deklaruje.

Ustanovením § 4a ZSZ rovněž nejsou, jak uvedeno výše, pokryty elektronické informační zdroje, které působí ve virtuálním prostředí (internetové zpravodajské servery, sociální sítě, internetová podoba tiskovin …). Přitom elektronické zpravodajské platformy mají narůstající význam. Přes tento nesporný fakt nebyla tato média do výčtu „zakázaných“ aktivit veřejných funkcionářů v § 4a ZSZ zahrnuta vůbec. Je otázkou, zda také proto, že pozornost zákonodárců byla opět upřena pouze na druhy médií spojovaných s konkrétní osobou.

[6] https://www.mediaguru.cz/media/7774/mapa-vlastniku-2019_mediaguru.pdf

Tato mezera nečiní z § 4a ZSZ pouhou neúplnou úpravu, jak uvádí nález (bod 177), ale vytváří především ústavně nepřijatelnou nerovnost mezi veřejnými funkcionáři (§ 2 odst. 1 ZSZ) se vztahem k různým druhům médií (elektronická v. klasická).

Současně § 4a ZSZ vůbec nerozlišuje mezi těmi druhy médií, která se zaměřují na čistě nepolitickou sféru, jako jsou zábavní, technická atd. média, u nichž není vůbec zřejmé, jak by mohla být veřejným funkcionářem zneužita. „Vysvětlení“, které nabízí nález v bodech 178 a 179, je podle našeho názoru nepřiléhavé a nepřesvědčivé. Mediální realita roku 1989 je nesrovnatelná se současnou situací. Tehdy politický článek kritický k režimu nemohl být otevřeně publikován, a proto i publikace politického příspěvku v odborném médiu vyvolávala autorem zamýšlenou pozornost čtenářů. Na dnešní pluralitní mediální scéně by se podobný postup určitě minul účinkem a vyvolal spíše nevoli čtenářů. Považujeme rovněž za krajně nekorektní, vyvozuje-li určité závěry většina pléna z konkrétní osoby navrhovatele a jejích životních osudů, navíc poměrně vzdálených. V abstraktním přezkumu ústavní konformity norem takovýto přístup nemá místo. Stejně absurdní by bylo, kdyby Ústavní soud přijal derogační nález jen kvůli osobě navrhovatele.

Jde totiž o to, zda napadená právní úprava § 4a ZSZ obstojí jako obecné řešení *pro futuro* ve vztahu ke všem osobám, které v budoucnu budou aspirovat na veřejné funkce. Situace se totiž může obrátit. Příště se o některou veřejnou funkci (§ 2 odst. 1 ZSZ) může ucházet někdo, kdo opravdu ovládne mediální scénu a kdo teprve stojí před branami Parlamentu a komu ztížená možnost ovlivňovat jejich obsah ze strany těch, kdo stojí již za nimi (v konkrétní funkci), přijde velmi vhod. Ale proč pouze moc mediální? Tím, kdo bude usilovat o politickou funkci, může být ostatně někdo, kdo rozhodující vliv nezíská prostřednictvím médií, ale jako dominantní podnikatel v některé strategické oblasti, jako je energetika, informační bezpečnost atd. Ten může díky tomu, že § 4a ZSZ je „šit na míru“ konkrétní osobě, stát dokonce za branami Parlamentu jako poslanec či senátor, neboť § 4 odst. 1 ZSZ takovým veřejným funkcionářům v těchto „oborech“ podnikat nebrání. Bude kvůli této osobě také přijat *ad hoc* nový zákon? A můžeme spoléhat na to, že bude přijat včas?

Ad 3) Majetkový zájem a nemajetkový osobní zájem

Byť ZSZ v § 1 uvádí, že jeho cílem je stanovit povinnost vybraných funkcionářů vystříhat se všech střetů zájmů, tedy bez jejich bližší specifikace, je z celé systematiky a dalších dopadů zákona zřejmé, že jeho středobodem jsou majetkové zájmy veřejných funkcionářů. Zákon nikde nezakazuje těmto funkcionářům např. být členy spolků sledujících určitý nevýdělečný cíl, výslovně jim pak v § 2 odst. 4 povoluje vykonávat činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární, uměleckou nebo sportovní.

To má svůj důvod. Zatímco u přímého majetkového obohacení z činnosti, která k přímému majetkovému obohacení slouží (typicky podnikání), lze jednoznačně říct, že je osobním zájmem daného veřejného funkcionáře, který je způsobilý kolidovat se zájmem veřejným, u všech jiných možných zvýhodnění již jednoznačně nelze říci, kdy je ještě zájmem osobním, a kdy již zájmem veřejným, který daný veřejný funkcionář je oprávněn prosazovat, v případě politických veřejných funkcionářů v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů zejména v rámci svého politického programu.

To nachází svůj výraz zejména v tom, že obecná povinnost zdržet se jednání ve střetu zájmů dle § 3 odst. 1 ZSZ je koncipována jako zákaz všeho, co přináší veřejnému funkcionáři, osobě blízké či osobě jím ovládané především majetkový prospěch.

Podnikání v oblasti sdělovacích prostředků je přitom z hlediska omezení střetu zájmů zahrnuto již v § 4 ZSZ, který omezuje podnikání veřejných činitelů vůbec (s výjimkami stanovenými zákonem – viz výše). Jestliže podle nálezu je za určitých podmínek přípustné, aby zákon reguloval poměry právě jen konkrétní fyzické osoby (premiér Babiš), novelizace provedená ustanovením § 4a, zaměřená zjevně právě na tuto osobu, ve skutečnosti ve vztahu

k němu je z majetkového hlediska obsoletní, protože jeho omezení (včetně médií) již jsou obsažena v § 4.

ZSZ sice operuje i s pojmy „jiný prospěch“ a výhoda, ty však nikde nezpřesňuje a jeho celková systematika je vázána právě na majetkový prospěch (viz například veřejnou kontrolu majetkových poměrů, kterou právě plénum Ústavního soudu projednává pod sp. zn. Pl. ÚS 38/17).

I kdybychom přes všechny shora uvedené výhrady v souladu s odůvodněním nálezu považovali ustanovení § 4a ZSZ za zamýšlený nástroj proti střetu zájmů, který zakazuje veřejnému funkcionáři jiné jednání než takové, které jemu či osobám na něj napojeným může přinášet přímý majetkový prospěch, pak se obáváme, že takový zákaz je formou cenzury dle čl. 17 odst. 3 Listiny, neboť jeho pravým účelem je dosáhnout toho, aby se zabránilo vlivu veřejných funkcionářů na obsah médií.

Rovněž podle typu zakázaného postavení dochází k zásahu do práva vlastnit dle čl. 11 odst. 1 Listiny ve vztahu ke společníkům a členům a do práva podnikat dle čl. 26 odst. 1 Listiny.

Ustanovení § 4a ZSZ totiž zakazuje již samotný vztah veřejného funkcionáře (vlastnický, provozovatelský, ovládací) k mediálně činnému subjektu. Nemá tedy bránit ovlivňování médií před nějakým již konkrétním jednáním ze strany veřejného funkcionáře (např. nátlak na šéfredaktora atd.), který by zasahoval do nezávislosti médií. Ustanovení § 4a ZSZ tedy brání toliko ničím konkrétním nepodloženému abstraktnímu vzdálenému nebezpečí, že by snad k nějakému takovému ovlivňování mohlo docházet. Již jen toto nebezpečí může být trestáno jako přestupek (§ 23 ZSZ). Jde tedy o obdobnou formu postihu, kterou Ústavní soud již v minulosti zakázal [nález sp. zn. Pl. ÚS 34/15 ze dne 13. 6. 2017 (N 98/85 SbNU 625; 245/2017 Sb.)] jako ústavně nekonformní v souvislosti s tzv. sedací vyhláškou, kde šlo o tzv. „předpolí“ k přestupku. Zde považoval Ústavní soud za nepřípustné, aby za přestupek byla považována činnost (sezení), která sama o sobě není nikterak společensky škodlivá, a proto způsobilá k postihu. Vyjádřil, že samotné sezení na určitých místech může být vnímáno toliko jako příprava k přestupku, přičemž postih přípravy je obecně možný jedině tehdy, jde-li o vybraný závažný trestný čin (srov. sp. zn. Pl. ÚS 34/15, bod 37).

Úprava § 4a ZSZ v návaznosti na § 23 odst. 1 písm. b) ZSZ představuje zcela obdobný případ a Ústavní soud nynějším nálezem svůj předchozí právní názor popřel. Situace v případě § 4a ZSZ je o to křiklavější, že takový zákaz je ukládán osobám, které zastávají významné veřejné funkce, tedy požívají kvalifikované důvěry právního řádu, kdy např. jsou některým z nich zpřístupňovány utajované informace a svěřena kontrola nad ozbrojenými bezpečnostními sbory a ozbrojenými silami. Tím spíše by se zde měla uplatnit klasická právní zásada *praesumptio boni viri,* tedy dokud není prokázán opak, je třeba předpokládat, že každý jednotlivec bude jednat čestně. Ustanovení § 4a ZSZ však předpokládá, že již jen určitým vztahem každého veřejného funkcionáře k mediálnímu subjektu je objektivita tohoto média ohrožena.

Zdůrazňujeme, že uvedené závěry o nesouladu s předchozí judikaturou Ústavního soudu korespondují s tím, že § 4a ZSZ je formulován jako absolutní zákaz v jakékoliv kvantitativní i kvalitativní podobě vztahu k médiím.

Za protiústavní bychom ovšem nepovažovali, pokud by imanentní nebezpečí pro pluralitu, transparentnost či objektivitu médií zákon spojoval s konkrétními znaky, např. s určitým přímým nebo nepřímým procentuálním podílem veřejného funkcionáře na ovládání mediální scény (typickým příkladem byla italská zkušenost se S. Berlusconim[7]). To ovšem náš zákonodárce neučinil a většina pléna Ústavního soudu toto pochybení tolerovala.

[7] S. Berlusconi v době, než se poprvé stal předsedou vlády, ovládal sám nebo prostřednictvím jiných osob téměř 40 % akcií italských médií, poté, když byl předsedou vlády, kontroloval sám nebo prostřednictvím příbuzných či spřízněných osob dokonce 90 % akcií všech italských médií (https://www.opensocietyfoundations.org/

Ad 4) Opačný efekt – zákaz obecních zpravodajů?

Za velmi závažný dopad právní úpravy § 4a ZSZ, ale i nálezu Ústavního soudu považujeme to, že patrně díky zúženému pohledu na možné adresáty úpravy nebylo vzato v úvahu, že absolutní zákaz je tak široký (i díky tomu, že jej Ústavní soud rozšiřuje svým přístupem k výkladu pojmu „ovládání“ – viz body 181 a 182 nálezu), že má zákonodárcem patrně nepředpokládané „vedlejší účinky.“

Máme za to, že většinou pléna konstruovaný široký výklad pojmu „ovládání“ plně dopadá i na vztah mezi veřejnými funkcionáři a médii, zejména v podobě toho periodického tisku, který veřejná moc zcela běžně sama produkuje v souvislosti se svou úřední činností. Ministerstvo kultury eviduje 56 takových periodik (týdeníky, měsíčníky, čtvrtletníky) vydávaných přímo ministerstvy (o jiných orgánech veřejné moci ani nemluvě). Na publikaci takových periodik má (nebo může mít) veřejný funkcionář (typicky ministr) nepopiratelný vliv, který nepochybně naplňuje pojem „ovládání“, jak ho vykládá většina pléna Ústavního soudu v nálezu.

Zákaz v § 4a ZSZ přitom nečiní žádný rozdíl mezi „soukromými“ a „úředními“ médii. Řada „úředních médií“ přitom může generovat různě politicky motivovaný obsah (např. týdeník vydávaný Ministerstvem vnitra „Veřejná správa“, jehož oficiálně deklarovaným obsahovým zaměřením jsou „politické, filozofické, náboženské a kulturní publikace“).

Samozřejmě se to týká i poměrně rozvinutého sektoru tzv. obecních či krajských zpravodajů a jiných širokospektrých médií využívaných územními samosprávnými celky k prezentaci aktualit v oboru jejich působnosti.[8] V této souvislosti nemůžeme pominout, že běžnou námitkou v ústavních stížnostech ve věcech voleb je právě argument využívání médií územně samosprávných celků k sebeprezentaci aktuální politické garnitury [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 4178/18 ze dne 2. 4. 2019 (N 53/93 SbNU 203), bod 15]. Ústavní soud zde připustil, že takový způsob sebeprezentace možný je, přičemž neústavním se stává až tehdy, jestliže jeho zneužití by samo o sobě nebo v souvislosti s jinými okolnostmi bylo způsobilé hrubě ovlivnit výsledek voleb, to znamená, že by jejich výsledek byl odlišný. Samotná existence radničních zpravodajů tak nikdy sama o sobě v judikatuře Ústavního soudu za neústavní považována nebyla.

Pokud by snad měl být názor většiny pléna vykládán tak, že existuje rozdíl mezi ovládáním „soukromého“ a „úředního“ média (což by bylo pozoruhodné), pak zase nic nebrání veřejnému funkcionáři vyloučenému ze „soukromých médií“ § 4a ZSZ zneužívat své funkce k tomu, aby pod rouškou jejího řádného plnění využíval stávající nebo zřídil nová „úřední média“ různého druhu a ovlivňoval jejich obsah přesně tím způsobem, kterému se snaží § 4a ZSZ předejít.

Ad 5) Test proporcionality

S ohledem na shora uvedené výhrady a závěry máme za to, že § 4a ZSZ zasahuje do výše specifikovaných základních práv veřejných funkcionářů. Je tedy třeba se zabývat tím, zda tento zásah obstojí v testu proporcionality. Jako konkurenční chráněný zájem zde patrně do úvahy připadá jen ochrana práv a svobod druhých, zejména tedy konkurenčních politických subjektů, občanské společnosti, potažmo samotných pracovníků v médiích před vlivem ze strany veřejných funkcionářů.

---

voices/berlusconi-s-chilling-effect-italian-media) a v rozporu s čl. 21 Ústavy Italské republiky prováděl cenzuru jejich obsahu. Zde již nešlo o nebezpečí ovládnutí, ale o ovládnutí plánovité, postupné a dokonalé.

[8] Že na ně § 4a ZSZ dopadá, to vyplývá již z toho, že tiskový zákon výslovně upravuje periodický tisk územního samosprávného celku jako svébytnou kategorii. Máme za to, že i periodika jiných orgánů veřejné moci pod tiskový zákon spadají, o čemž svědčí již to, že jsou evidována v příslušném registru Ministerstva kultury – https://www.mkcr.cz/databaze-periodickeho-tisku-pro-verejnost-978.html?paging.pageNo=all#seznam.

Jsme názoru, že řešení pouze majetkových poměrů a prevence rizika výkonu funkce za účelem vlastního materiálního obohacení (§ 4 ZSZ) je maximou reálně možného. Domníváme se, že právě majetkové zájmy veřejných funkcionářů (§ 4 ZSZ) jsou i dostatečně politicky a celospolečensky prodiskutovanou otázkou a existuje dostatečný společenský konsensus, že výkonem veřejné funkce se nemá její držitel majetkově obohatit jakkoliv jinak než jen příjmy, které jsou s ní výslovně zákonem spojeny (plat, náhrady, funkční požitky atd.). Ostatní možné sporné oblasti života veřejných funkcionářů už nejsou z hlediska (ne)přípustnosti střetu zájmů zdaleka tak jednoznačně ohraničené, což má svůj dobrý důvod.

Již tříkrokový test proporcionality nasvědčuje závěru, že způsob, který zákonodárce zvolil v § 4a ZSZ, není ústavně souladný.

Legitimní cíl může obstát jen problematicky. Zákaz v § 4a ZSZ je totiž poměrně úzký. Jistě veřejní funkcionáři, zejména ti z nich, kteří představují vysloveně politické funkce, mohou mít zájem ovlivňovat média a mohou tak činit podle libosti. V demokratickém moderním státě lze dokonce říci bez většího přehánění, že politici jsou na veřejném mínění, tedy především na činnosti médií, závislí. To však neplatí jen pro politiky, kteří aktuálně zastávají post některého z veřejných funkcionářů dle § 2 odst. 1 ZSZ, ale i těch politiků, kteří o tyto posty usilují.

Jelikož pojmovým znakem moderní demokracie je vládnutí na čas a otevřený přístup do politické arény, zákaz § 4a ZSZ chrání nezávislost médií před aktuálními držiteli nejvyšších politických funkcí, nikoliv však před uchazeči o ně. O neprůhledné vlastnické nebo akcionářské struktuře některých sdělovacích prostředků jsme se již zmínili shora. Nevíme, kdo za nimi stojí, jaké má cíle a záměry. A může to být kdokoli.

„Uchazečům“ se tak dostává zcela nedůvodného zvýhodnění, neboť novému politickému subjektu, usilujícímu o zisk např. poslaneckých mandátů, napadené ustanovení § 4a ZSZ nikterak nebrání v tom, aby se ujal třeba i dominantního podílu na médiích a s jejich pomocí tyto mandáty získal. Těm, kteří je obhajují, se tak vyráží z ruky zbraň, o níž celá konstrukce § 4a ZSZ a vůbec důvod, proč byl do tohoto zákona vložen, říká, že je natolik mocná, že přístup k těmto funkcím do značné míry na ní závisí.

Neobstojí dle našeho názoru závěr, že je v tomto ohledu možno dělat rozdíl mezi držitelem funkce a uchazečem o ni. Jistě je pravda, že držitel funkce je již z tohoto faktu oproti uchazeči určitým způsobem zvýhodněn (např. plat, služební vůz atd.), ovšem to platí opět pouze pro majetkové poměry. Ve sféře politické však o takovém apriorním zvýhodnění hovořit nelze. Jistě může na jedné straně držitel politické funkce jejím populistickým výkonem usilovat o přízeň voličů, ovšem na straně druhé uchazeč o tuto funkci má snazší pozici v tom, že za ni nenese odpovědnost a může stejně populisticky za její výkon veřejného funkcionáře kritizovat a navrhovat stejně populistické alternativy.

Podstatné však je, že k prosazování svých politických záměrů jsou aktuální veřejní funkcionáři i aspiranti na ně závislí na mediální podpoře naprosto stejně. Proto je naprosto kardinální zabránit tomu, aby ani jedna strana nemohla na sebe strhnout mediální moc.

Ustanovení § 4a ZSZ selhává i v druhém kroku testu proporcionality. Za zcela zásadní nedostatek napadeného ustanovení totiž, jak již uvedeno výše, považujeme, že v něm nejsou obsažena elektronická média, zejména internetové zpravodajské servery. Vynětí těchto typů médií z § 4a ZSZ jednak zcela nedůvodným způsobem vytváří nerovnost mezi veřejnými funkcionáři zastávajícími v médiích stejné pozice uvedené § 4a ZSZ pouze podle toho, o jaký typ médií jde (je známo provozování elektronických médií některými zákonodárci), jednak v konečném důsledku nemůže dávat naději na to, že by takové řešení mohlo být efektivní. S přihlédnutím k tomu, jakou roli v dnešní době hrají zejména oproti např. tištěným periodikům či rozhlasu, tvoří totiž elektronická média naprosto zásadní informační zdroj.

Rovněž je třeba dle našeho názoru dát za pravdu vedlejší účastnici v tom, že § 4a ZSZ je bezzubý z toho hlediska, že zákaz určitých postavení ve vztahu k médiím dle § 4a ZSZ se vztahuje toliko na veřejné funkcionáře, nikoliv však na politické strany, jejichž příslušníky jsou

zpravidla ti volení z nich. Domníváme se, že tento argument je mnohem pádnější, než jak se mu věnovala většina pléna Ústavního soudu.

Oproti majetkovému prospěchu, u něhož se lze důvodně obávat, že jej veřejný funkcionář bude chtít získat při výkonu své funkce především pro sebe, tedy jde o zájem především individuální a je pokryt vlastně už § 4 ZSZ, je totiž zájem na ovládnutí médií výrazně odlišný, protože bude mít zpravidla spíše kolektivní povahu. Volený veřejný funkcionář totiž zpravidla ovlivňováním médií nebude sledovat vlastní prospěch, ale prospěch politické strany či hnutí, jehož je členem či s níž jedná ve shodě, aby ve funkci nadále obstál. Ustanovení § 4a ZSZ tak umožňuje poměrně jednoduché obejití patřičnou „dělbou rolí“ v rámci tohoto politického subjektu, kdy někteří jeho členové budou usilovat o veřejné funkce a v případě úspěchu je i zastávat, jiní členové budou prosazovat dobrý mediální obraz v médiích, v nichž mohou mít naprosto libovolné postavení (i být jejich 100% společníkem, programovým ředitelem, jediným jednatelem, ovládající osobou atd.).

K tomu považujeme za důležité podotknout, že § 4a ZSZ tímto způsobem vytváří tlak na své obcházení, v jehož důsledku se mediální scéna výrazně znepřehledňuje. Máme za to, že je podstatně méně rizikové, pokud uživatel daného média přesně ví, „odkud vítr vane“, než pokud je vliv na toto médium vykonáván zprostředkovaně a složitější a neprůhlednou vlastnickou či jinou mocenskou konstrukcí.

Ani ve třetím kroku testu proporcionality nemůže obstát. Má-li být finálním cílem dosažení plurality, objektivity a transparentnosti médií (jiný cíl si lze těžko představit), není k jeho dosažení nutné úplné vyloučení všech veřejných funkcionářů (§ 2 odst. 1 ZSZ) ze všech pozic uvedených v § 4a ZSZ; naopak se tím určitá část mediální plurality může stírat. Přiměřený by tak byl jen zákaz vázaný na určitý podíl (viz opět výše) nebo obsahové zaměření (aby omezení dopadalo pouze na ta média, která obsahově mohou politiku ovlivňovat). To by ale vyžadovalo precizní a nezávislou analýzu, kterou nedisponoval ani zákonodárce, ani většina pléna Ústavního soudu.

V důsledku toho většina pléna rezignovala na jakoukoliv ochranu práva podnikat (čl. 26 odst. 1 Listiny) a vlastnit majetek (čl. 11 odst. 1 Listiny) veřejných funkcionářů ve vztahu k médiím. Neponechává jim ani minimální prostor, který by odrážel respekt k těmto základním právům, a staví je do pozice „buď, anebo.“[9] To považujeme ve vztahu k ochraně těchto základních práv za neproporcionální zásah.

S ohledem na shora uvedené měl podle našeho názoru Ústavní soud zrušit ustanovení § 4a ZSZ celé a ve zbytku návrh zamítnout.

2. Odlišné stanovisko soudce Radovana Suchánka

V souladu s § 14 zákona o Ústavním soudu uplatňuji toto odlišné stanovisko k I. výroku nálezu:

1. Na rozdíl od většiny pléna mám za to, že Ústavní soud měl návrhu prezidenta republiky vyhovět potud, že měl zrušit § 4a zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb. Souhlasím zde s odlišným stanoviskem soudců Jaroslava Fenyka a Josefa Fialy.

2. Nezískal-li návrh na zrušení celého § 4a zákona o střetu zájmů podporu většiny, měl Ústavní soud navrhovateli vyhovět alespoň v tom rozsahu, aby zrušil tato ustanovení téhož zákona:

1) v § 4a odst. 1 slova „ani společníkem, členem“;

[9] Existují státy EU, které velmi citlivě přistupují k vyvažování těchto zájmů a umožňují, aby veřejný funkcionář pod kontrolou nezávislého orgánu si mohl alespoň částečně tato práva zachovat – viz např. rakouskou či maďarskou nebo italskou úpravu.

2) v § 4a odst. 2 slova „nebo ukončit svou účast nebo členství v právnické osobě, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku“;

3) v § 4a odst. 3 slova „který neukončil svou účast nebo členství v právnické osobě, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku,“ a

4) v § 9 písm. e) slova „anebo společníkem, členem“.

Uvedená ustanovení odporují čl. 11 odst. 1 větám první a druhé Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), vztahují-li se na účast nebo členství v takové právnické osobě, které nejsou postavením ovládající osoby.

3. Je totiž podstatný rozdíl mezi zásahem do vlastnického práva spojeným se snahou dosáhnout zisku (§ 4b a 4c zákona o střetu zájmů) a mezi vlastnictvím, popř. provozováním médií a vydavatelstvím, tedy se snahou ovlivňovat veřejné mínění, které ani nutně s dosahováním zisku spojeno vždy být nemusí. Systematický výklad a teleologický výklad § 4a zákona o střetu zájmů proto vedou k pochybnostem (jichž si všímá i dnešní nález), zda jsou při vymezení subjektů, na které dopadá, dodržena pravidla demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky). V tomto směru je třeba věnovat pozornost druhé části § 4a odst. 1 zákona o střetu zájmů, která staví naroveň společníka, člena a ovládající osobu právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku. Z hlediska účelu regulace situací spojených se střetem zájmů je třeba uvést, že každá ovládající osoba podle korporátního práva musí být společníkem či členem nebo mít sama nebo spolu s osobami jednajícími s ní ve shodě určující podíl na hlasovacích právech (ve výši alespoň relativní většiny postačující k prosazení rozhodnutí), resp. potenciál k prosazení rozhodujícího vlivu, avšak nikoli každý společník či člen je nebo může být ovládající osobou. Pro srovnání různých typů společníků je tedy nepochybně rozdíl mezi vlastníkem, byť i jen jedné, akcie a většinovým společníkem nebo ovládající osobou. Otázkou proto z hlediska zásahu do práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny – na rozdíl od práva podnikat podle jejího čl. 26 odst. 1 – je, zda je třeba vyjít z pojmu „ovládající osoba“ s tím, že to představuje mezní hranici pro omezující zásah (čl. 4 odst. 4 Listiny), zatímco pojmy „společník“ nebo „člen“ značí takovou jejich vlastnost, že stojí z hlediska ovládání ještě výš než ovládající osoba ve smyslu § 74 a 75 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), tedy jediný člen nebo většinový společník apod.

4. Vzhledem k tomu, že určujícím pojmem pro omezení základních práv a svobod podle účelu § 4a zákona o střetu zájmů je ovládání (vliv), tedy aktivní jednání veřejného funkcionáře, je jeho odstavec 1 ve slovech „ani společníkem, členem“ nadměrným zásahem do vlastnického práva tam, kde může jít jen o správu vlastního majetku (viz též § 4 odst. 2 zákona o střetu zájmů), přičemž postavení takového společníka nebo člena nedosahuje úrovně „ovládající osoby“. Na tom nic nemění ani nálezem dovolávaná právní úprava akcií se zvláštními hlasovacími právy, obsažená v § 276 a násl. zákona o obchodních korporacích. Použití výkladového pravidla *eiusdem generis* tu podle mého názoru není vyloučeno a závěry nálezu se v tomto směru příčí principu jednoty právního řádu. Ostatně nález na jiném svém místě správně poukazuje na to, že právní úpravu zavádějící omezující zásah do základních práv a svobod nositelů veřejných funkcí lze vykládat jen doslovně *(interpretatio stricta)*, nikoli rozšiřujícím způsobem (bod 117). Vzhledem k možnostem dvou opačných výsledků výkladu je proto třeba dát přednost tomu, který méně zasahuje do základních práv a svobod, nehledě na to, že takový výklad typu *in dubio pro libertate* je koneckonců obsažen i v § 4a odst. 2 a 3 zákona o střetu zájmů, podle kterých je veřejný funkcionář povinen ukončit provozování vysílání nebo vydávání tisku anebo svou účast tam, kde má přímý vliv, tedy v právnické osobě, která je provozovatelem nebo vydavatelem, zatímco v právnické osobě, která je ovládající právnickou osobou tak učinit nemusí. Tento závěr je nutno promítnout i do souvisejícího

a návrhem rovněž napadeného § 9 písm. e) zákona o střetu zájmů a do dalších právních předpisů, které na tato ustanovení zákona o střetu zájmů odkazují (např. § 13 odst. 3, § 21 odst. 6 a 7 a § 63 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů).

5. Přitom je třeba připomenout, že § 3 zákona o střetu zájmů dopadá na jednání každého veřejného funkcionáře, kterým by se mohl dostat do střetu zájmů. K tomu, aby nebylo porušeno obecné ustanovení § 3 zákona o střetu zájmů, nesmí takový funkcionář ve své funkci aktivně jednat (srov. obrat „zdržet se každého jednání“), tedy musí zůstat jen soukromým pasivním investorem či členem, jinak by – i v případě zrušení výše uvedených částí § 4a zákona o střetu zájmů – toto ustanovení porušil či nadále porušoval. To lze dovodit i z § 4a odst. 2 zákona o střetu zájmů, kde se kromě povinnosti ukončit provozování vysílání nebo vydávání periodického tisku obecně hovoří o ukončení členství nebo účasti v právnické osobě, aniž je již tato povinnost vázána na vlastnost ovládající osoby, a z § 4a odst. 3 téhož zákona, kde je důsledkem nesplnění této povinnosti zákaz výkonu hlasovacích práv, aniž by to bylo dále spojováno se zánikem vlastnosti společníka obchodní společnosti nebo člena jiné právnické osoby s členstvím (prezident republiky tu správně poukázal na rozpornost příkazů obsažených v § 4a). Konečně nelze v rámci systematického výkladu pominout ani přechodné ustanovení čl. II bodu 6 novelizujícího zákona č. 14/2017 Sb., které v této souvislosti hovoří o zákazech a „omezeních“. Tento pojem na rozdíl od výslovného zákazu „provozování“ či „hlasování“ lze vztáhnout na omezení být společníkem nebo členem ve shora uvedeném významu, tedy v rozsahu ovládající osoby a více. Z hlediska šetrnosti zásahu do vlastnického práva se proto jeví jako přiléhavější výklad, který umožní zbavit takového investora nebo člena (bez vlivu) možnosti účasti na hlasování před nucením, aby se z takové obchodní korporace stáhl. Kdyby Ústavní soud alespoň shora uvedené části napadených ustanovení zrušil, umožnil by zákonodárci, aby zvážil, zda zásah do vlastnického práva provede jiným ústavně souladným způsobem vyjádřeným jasně, jednoznačně a srozumitelně, jak to vyžadují pravidla racionálního zákonodárství ve formálním smyslu, aby byli dotčení veřejní funkcionáři chráněni před výkladem, který by byl v rozporu s ústavním pořádkem a který by vytvářel prostor pro libovůli při správní nebo soudní aplikaci těchto ustanovení. Jak uznává i dnešní nález, je nanejvýš potřebné, aby zákonodárce tuto úpravu vyjasnil stanovením jasných pravidel jak pro ovládající osobu, tak pro provozovatele a aby odlišil z hlediska střetu zájmů požadavky na vlastníka a provozovatele, protože se tyto pozice nemusejí krýt zejména u akciových společností, nadto vlastníka na rozdíl od provozovatele nelze vždy jednoznačně identifikovat (bod 182).

6. Mám tedy za to, že nálezem provedený výklad neodstraňuje možné hrozící spory o normativní obsah ustanovení § 4a a § 9 písm. e) zákona o střetu zájmů a o porušení čl. 11 odst. 1 Listiny. Vzhledem k tomu, že tato ustanovení o významu vlastnosti společníka nebo člena se promítají i do dalších ustanovení zákona o střetu zájmů (§ 6, 9 a 23), bylo by třeba, aby zákonodárce znovu (již s „chladnou hlavou“ a perspektivou širší, než je jedna – byť významná – osoba politického konkurenta) význam použitých pojmů spojených s ukládáním povinností a potřebu šetrného vztahu k základním právům a svobodám zvážil a aby novou úpravu (bude-li shledána potřebnou) uvedl do souladu s účelem § 4a zákona o střetu zájmů.

Č. 22
Zákon o střetu zájmů (centrální registr oznámení)
(sp. zn. Pl. ÚS 38/17 ze dne 11. února 2020; 149/2020 Sb.)

I. Zásah do soukromí je méně intenzivní v situaci, kdy veřejný funkcionář musí oznámení o majetku, příjmech a závazcích pouze podat, na rozdíl od situace, kdy takové oznámení podává s vědomím, že se vzápětí jeho majetkové poměry stanou bez dalšího „věcí veřejnou“, tedy se stanou součástí veřejně přístupného registru oznámení. Čím širší okruh osob a bez omezení se může s majetkovými poměry veřejného funkcionáře seznámit, tím intenzivnější zásah do soukromí může tato osoba pociťovat. Shledal-li proto Ústavní soud napadená ustanovení zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, týkající se samotné úpravy podávání oznámení o majetku, příjmech a závazcích za ústavně konformní, neaproboval tím bez dalšího, že je ústavně konformní i režim zveřejňování (resp. zpřístupnění) takto získaných údajů.

II. Má-li být cílem nahlížení do registru prevence či odhalení střetu zájmů, resp. zvýšení důvěry veřejnosti v činnost veřejné moci, nikoli pouhé uspokojení osobní zvědavosti, či dokonce zjišťování informací pro účely nezákonné či jinak nepřípustné, nelze považovat formální bariéru v podobě podání individuální žádosti za překážku, která by naplnění uvedeného účelu bránila. Poskytováním údajů z registru na žádost je zároveň dostatečně naplněna i preventivní funkce zpřístupňování údajů, tedy vědomost veřejných funkcionářů o možnosti kohokoli, kdo se identifikuje, zjistit údaje z registru oznámení a případný střet odhalit.

III. Pokud se stát rozhodne zavést centrální registr oznámení a namísto 6 500 evidenčních míst vytvoří jedno centrální, nemůže případné náklady či administrativu spojenou s rozsahem takto vzniklé agendy, tedy např. právě s poskytováním údajů na žádost, vyřešit tím, že většinu údajů plošně zveřejní, čímž se vyřizování žádostí vyhne. Měla by totiž důsledně platit zásada, že stát má ukládat jen takové povinnosti, jejichž dodržování je schopen též kontrolovat a vymáhat.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 38/17 dne 11. února 2020 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny 42 senátorů Senátu Parlamentu České republiky, za kterou jedná senátor Ivo Valenta, zastoupené Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou, se sídlem Olomoucká 36, Mohelnice, na zrušení § 2 odst. 1 písm. q), § 10 odst. 2 a 3 a § 11 odst. 3 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb., a o návrhu skupiny 60 senátorů Senátu Parlamentu České republiky, za kterou jedná senátor Ing. Michael Canov, právně zastoupené JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem, se sídlem Řehenice 10, Pyšely, na zrušení § 10 odst. 3 a § 14b zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb. a zákona č. 112/2018 Sb., za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení, vlády jako vedlejší účastnice řízení a skupiny 60 senátorů Senátu Parlamentu České republiky, za kterou jedná

senátor Ing. Michael Canov, zastoupené JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem, se sídlem Řehenice 10, Pyšely, jako vedlejší účastnice řízení ve vztahu k návrhu na zrušení slov „místostarosta obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, zástupce starosty městské části hlavního města Prahy nebo“ a slov „obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, městské části hlavního města Prahy,“ v § 2 odst. 1 písm. q), jakož i ve vztahu k § 10 odst. 2 a § 11 odst. 3 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb., takto:

I. Ustanovení § 14b odst. 1 písm. a), b) a c) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a zákona č. 112/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, se ruší uplynutím dne 31. prosince 2020.

II. Ve zbývající části se návrhy zamítají.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Skupina senátorů, za kterou jedná senátor Ivo Valenta, (dále jen „navrhovatelka 1“) podala dne 30. 11. 2017 návrh na zrušení § 2 odst. 1 písm. q), § 10 odst. 2 a 3 a § 11 odst. 3 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb., pro rozpor s čl. 4 odst. 1 a 4 a čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Napadené znění všech zmíněných ustanovení bylo do zákona o střetu zájmů zakotveno zákonem č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, (dále jen „zákon č. 14/2017 Sb.“ nebo „novela č. 14/2017 Sb.“). Navrhovatelka 1 namítá rovněž neústavnost způsobu přijetí zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, pro tvrzený rozpor s čl. 40 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), v důsledku čehož dovozuje i protiústavnost novelizujícího zákona č. 14/2017 Sb.

2. V době řízení před Ústavním soudem došlo k přijetí zákona č. 112/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon 112/2018 Sb.“ nebo „novela č. 112/2018 Sb.“). Ve vztahu k navrhovatelkou 1 napadeným ustanovením zákona o střetu zájmů pozměnil zákon č. 112/2018 Sb. pouze dikci § 10 odst. 3 s účinností od 1. 6. 2019.

3. Ústavnímu soudu byl dne 30. 7. 2018 doručen návrh skupiny 60 senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „navrhovatelka 2“), vedený pod sp. zn. Pl. ÚS 34/18, na zrušení § 2 odst. 1 písm. q) ve slovech „místostarosta obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, zástupce starosty městské části hlavního města Prahy nebo“ a slovech „obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, městské části hlavního města Prahy“ a dále § 10 odst. 2 a 3, § 11 odst. 3 a § 14b zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, pro jejich tvrzený rozpor s čl. 8 a čl. 102 odst. 1 Ústavy, jakož i s čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 1 a 4, čl. 10 odst. 2 a 3 a čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny.

4. Ústavní soud o návrhu navrhovatelky 2 rozhodl usnesením sp. zn. Pl. ÚS 34/18 ze dne 22. 1. 2019 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz) tak, že jej zčásti odmítl pro nepřípustnost z důvodu překážky věci zahájené (litispendence), a to tam, kde se návrh týkal totožných ustanovení s návrhem sp. zn. Pl. ÚS 38/17, a zčásti spojil s řízením ve věci sp. zn. Pl. ÚS 38/17 tam, kde bylo napadeno ustanovení nové či v mezidobí pozměněné zákonem č. 112/2018 Sb. Ohledně zbývající části téhož návrhu rozhodl Ústavní

soud shora uvedeným usnesením tak, že spojil návrh na zrušení § 10 odst. 3 a § 14b zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o střetu zájmů“) ke společnému řízení s návrhem vedeným pod sp. zn. Pl. ÚS 38/17.

5. Předmět tohoto řízení je tedy co do uplatněné argumentace vymezen jak návrhem navrhovatelky 1, tak návrhem navrhovatelky 2 [srov. bod 5 nálezu ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.)].

II. Dikce napadených ustanovení

6. Dikce napadených ustanovení je následující (související ustanovení, jejichž zrušení není navrhováno, jsou uvedena pro přehlednost, napadené znění je zvýrazněno):

„§ 2 Veřejný funkcionář

(1) Pro účely tohoto zákona se veřejným funkcionářem rozumí

a) poslanec Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen ‚poslanec‘),

b) senátor Senátu Parlamentu České republiky (dále jen ‚senátor‘),

c) člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády,

d) náměstek člena vlády nebo náměstek ministra vnitra pro státní službu,

e) vedoucí Kanceláře Poslanecké sněmovny, vedoucí Kanceláře Senátu nebo vedoucí Kanceláře prezidenta republiky,

f) inspektor Úřadu pro ochranu osobních údajů,

g) předseda Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví,

h) člen Rady Českého telekomunikačního úřadu,

i) člen Rady Energetického regulačního úřadu,

j) člen bankovní rady České národní banky,

k) prezident, viceprezident a člen Nejvyššího kontrolního úřadu,

l) předseda nebo člen Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí,

m) veřejný ochránce práv a jeho zástupce,

n) člen Rady pro rozhlasové a televizní vysílání,

o) člen zastupitelstva kraje nebo člen Zastupitelstva hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn nebo který před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale vykonává funkce ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn,

p) člen zastupitelstva obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn nebo který před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale vykonává funkce ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, nebo

q) starosta obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy, místostarosta obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, zástupce starosty městské části hlavního města Prahy nebo členové rady obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, městské části hlavního města Prahy, kraje nebo hlavního města Prahy, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni.

§ 10

Oznámení o majetku

(1) Veřejný funkcionář je povinen přesně, úplně a pravdivě oznámit

a) majetek, který vlastní ke dni předcházejícímu dni zahájení výkonu funkce, a

b) majetek, který nabyl v průběhu výkonu funkce.

(2) V oznámení o majetku veřejný funkcionář uvede

a) věci nemovité,

b) cenné papíry, zaknihované cenné papíry nebo práva s nimi spojená,

c) podíl v obchodní korporaci nepředstavovaný cenným papírem nebo zaknihovaným cenným papírem, a

d) jiné věci movité určené podle druhu,

1. jejichž cena, která je v daném místě a čase obvyklá, přesahuje v jednotlivém případě částku 500 000 Kč, jde-li o oznámení o majetku podle odstavce 1 písm. a), nebo

2. pokud je nabyl v průběhu kalendářního roku a jejich hodnota ve svém souhrnu, do něhož se nezapočítávají věci, jejichž cena je nižší než 50 000 Kč, přesáhla částku 500 000 Kč, jde--li o oznámení o majetku podle odstavce 1 písm. b).

(3) V oznámení o majetku veřejný funkcionář dále uvede způsob nabytí a cenu majetku uvedeného v odstavci 2 písm. a) a d), s výjimkou způsobu nabytí a ceny u věcí nemovitých podle odstavce 2 písm. a), jde-li o oznámení podle odstavce 1 písm. a). U jiných věcí movitých podle odstavce 2 písm. d) se v oznámení podle odstavce 1 písm. a) uvádí cena, která je v daném místě a čase obvyklá. V oznámení podle odstavce 1 písm. b) se uvádí cena, za kterou veřejný funkcionář věc nemovitou nebo jinou věc movitou nabyl.“

7. Pro úplnost Ústavní soud k § 10 odst. 3 dodává, že dikce § 10 odst. 3 věty první před novelou č. 112/2018 Sb., tedy dikce napadená navrhovatelkou 1, je následující (slova „způsobu nabytí a“ doplněná až novelou č. 112/2018 Sb. jsou pro přehlednost uvedena v závorce): „**V oznámení o majetku veřejný funkcionář dále uvede způsob nabytí a cenu majetku uvedeného v odstavci 2 písm. a) a d), s výjimkou** [způsobu nabytí a] **ceny u věcí nemovitých podle odstavce 2 písm. a), jde-li o oznámení podle odstavce 1 písm. a).**“

„§ 11
Oznámení o příjmech a závazcích

(1) Veřejný funkcionář je povinen přesně, úplně a pravdivě oznámit nesplacené závazky, které má ke dni předcházejícímu dni zahájení výkonu funkce. V tomto oznámení uvede nesplacené závazky převyšující v jednotlivém případě částku 100 000 Kč.

(2) Veřejný funkcionář je povinen přesně, úplně a pravdivě oznámit, že

a) během výkonu funkce získal jakékoliv peněžité příjmy nebo jiné majetkové výhody, zejména dary, s výjimkou darů uvedených v oznámení o majetku podle § 10, odměny, příjmy z podnikatelské nebo jiné samostatné výdělečné činnosti, dividendy nebo jiné příjmy z účasti nebo činnosti v podnikajících právnických osobách (dále jen ‚příjmy nebo jiné majetkové výhody‘), pokud souhrnná výše příjmů nebo jiných majetkových výhod přesáhne v kalendářním roce 100 000 Kč; za peněžitý příjem nebo jinou majetkovou výhodu se pro tento účel nepovažují plat, odměna nebo další náležitosti, na které má veřejný funkcionář nárok v souvislosti s výkonem funkce podle zvláštních právních předpisů, a příjmy manžela nebo partnera veřejného funkcionáře; do tohoto souhrnu se nezapočítávají dary, jejichž cena je nižší než 10 000 Kč,

b) má nesplacené závazky, zejména půjčky, úvěry, nájemné, závazky ze smlouvy o nájmu s právem koupě nebo směnečné závazky, pokud souhrnná výše závazků přesáhla k 31. prosinci kalendářního roku, za nějž se oznámení podává, částku 100 000 Kč.

(3) Veřejný funkcionář je povinen v oznámení uvést výši, druh a zdroj každého příjmu podle odstavce 2 písm. a) a výši a druh závazku podle odstavce 1 a odstavce 2 písm. b), včetně toho, vůči komu takový závazek má; fyzickou osobu označí jménem, popřípadě jmény a příjmením, právnickou osobu označí obchodní firmou nebo názvem, identifikačním číslem osoby a sídlem.

§ 14b
Rozsah nahlížení do registru oznámení

(1) Každý může prvním dnem po lhůtě uvedené v § 12 odst. 1, 2 nebo 3 nahlížet do registru oznámení u veřejných funkcionářů uvedených v

a) § 2 odst. 1 písm. a) až o) a u členů rady kraje nebo hlavního města Prahy, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, v rozsahu všech skutečností oznámených podle § 9 až 11 a § 12 odst. 4, s výjimkou data a místa narození veřejného funkcionáře a identifikace nemovité věci,

b) § 2 odst. 1 písm. p) a u primátora a náměstka primátora statutárního města, starosty městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy, místostarosty městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, zástupce starosty městské části hlavního města Prahy a členů rady statutárního města, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města a městské části hlavního města Prahy, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, v rozsahu všech skutečností oznámených podle § 9, § 10 odst. 2 písm. a) až c), § 11 odst. 2 písm. a) a § 12 odst. 4, s výjimkou data a místa narození veřejného funkcionáře a identifikace nemovité věci,

c) § 2 odst. 1 písm. q), s výjimkou primátora a náměstka primátora statutárního města, starosty městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy, místostarosty městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, zástupce starosty městské části hlavního města Prahy a členů rady statutárního města, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, městské části hlavního města Prahy, kraje nebo hlavního města Prahy v rozsahu všech skutečností oznámených podle § 9, § 10 odst. 2 písm. a) až c) a § 12 odst. 4, s výjimkou data a místa narození veřejného funkcionáře a identifikace nemovité věci, nebo

d) § 2 odst. 2 pouze v rozsahu skutečností oznámených podle § 9, § 10 odst. 2 písm. a) a c), § 11 odst. 2 písm. a) a § 12 odst. 4, s výjimkou data a místa narození veřejného funkcionáře a identifikace nemovité věci.

(2) Oprávnění podle odstavce 1 nahlížet do registru oznámení a získávat z něj údaje se nevztahuje na údaje o veřejných funkcionářích, kteří jsou soudci, státními zástupci nebo příslušníky Policie České republiky nebo Generální inspekce bezpečnostních sborů. Informace obsažené v registru oznámení o těchto veřejných funkcionářích se neposkytují podle zákona upravujícího svobodný přístup k informacím.

(3) Z registru oznámení jsou v rozsahu potřebném pro výkon své působnosti oprávněny získávat informace též

a) orgány příslušné k projednání přestupků podle tohoto zákona,

b) soudy a orgány činné v trestním řízení, nebo

c) zpravodajské služby České republiky.“

III. Tvrzení navrhovatelek

III. 1. Argumentace navrhovatelky 1

III. 1. a) Ke způsobu přijetí zákona o střetu zájmů

8. Navrhovatelka 1 zpochybňuje ústavnost způsobu přijetí zákona o střetu zájmů. Uvádí, že v roce 2006 se Senát zákonem nezabýval, tedy nevyslovil souhlas se zákonem. Zákon o střetu zájmů je – bez ohledu na označení – materiálně volebním zákonem, a měl by proto být přijat dle čl. 40 Ústavy, tj. s povinným souhlasem obou komor. Do materiálního chápání obsahu volebního zákona totiž patří i zánik mandátu, včetně důvodů k tomuto zániku vedoucích. V § 5 odst. 3 zákona o střetu zájmů je údajně stanovena neslučitelnost funkcí poslance a senátora s jinými uvedenými funkcemi, v § 4a citovaného zákona je pak stanoveno další omezení. Neslučitelnost funkcí je významnou součástí volebního práva, a proto do něj spadá i problematika střetu zájmů, neslučitelnost činností a funkcí poslanců a senátorů, pokud má vliv na zánik mandátu anebo má jiné vážné důsledky pro držitele volené funkce. Neslučitelnost funkcí by tak měla být upravena právě ve volebním zákoně, jelikož zvolení je spojeno s právem volenou funkci nerušeně držet a vykonávat.

9. Proces přijímání zákona v režimu čl. 40 Ústavy musí být zřejmý již od započetí jeho projednávání. Volební zákon musí být takto označen (alespoň v důvodové zprávě) s tím, že je vyžadován souhlas Senátu. Není proto rozhodující, zda s návrhem zákona náhodně souhlasil Senát, nýbrž zda si poslanci a senátoři byli nutnosti souhlasu obou komor vědomi.

Navrhovatelka 1 dále odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/05 ze dne 22. 6. 2005 (N 127/37 SbNU 593; 283/2005 Sb.), kterým byl zrušen zákon č. 96/2005 Sb., který novelizoval zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), ve znění pozdějších předpisů. Ústavní soud podle navrhovatelky vyšel z toho, že uvedená novela zákona o střetu zájmů musí být jako volební zákon projednána s povinným souhlasem Senátu.

10. Navrhovatelka 1 uzavírá, že pokud se v roce 2006 Senát při schvalování zákona o střetu zájmů návrhem zákona nezabýval, byl způsob přijetí zákona neústavní. Přitom „je-li neústavní přijetí původního znění zákona, neústavnost dopadá i na jeho novely, neboť novelizované znění, pakliže není schopno vlastní existence v právním řádu, se stává součástí původního zákona a sleduje jeho právní osud“.

III. 1. b) K obsahu napadených ustanovení

11. Navrhovatelka 1 uvádí, že novelizací zákona o střetu zájmů provedenou zákonem č. 14/2017 Sb. došlo k několika zásadním změnám především ve vztahu k představitelům územní samosprávy vymezeným v § 2 odst. 1 písm. q), kde v pozicích starostů a místostarostů působí řada lidí, kteří danou funkci vykonávají jako neuvolnění členové zastupitelstev, tedy nikoliv jako profesionálové, přičemž z výkonu funkce neplyne hlavní zdroj příjmů. Podle napadené právní úpravy jsou přitom zveřejňovány skutečnosti, které mají dopad i na manžele veřejných funkcionářů v rámci společného jmění manželů a také na třetí osoby, které jim prodaly akcie, obchodní podíly či jiné věci anebo jim půjčily peníze. Oznámení a údaje uvolněných členů zastupitelstev obcí a neuvolněných členů zastupitelstev obcí, kteří vykonávají funkci starosty, místostarosty a člena rady, budou přístupné bez žádosti, tedy bez jakékoli zpětné kontroly. Na oznámení úředníků obecních úřadů bude naopak možné nahlížet pouze na základě žádosti. Protiústavnost napadených ustanovení proto spočívá v tom, že povinnosti ukládané zákonem zasahují významně do práv třetích (nepovinných) osob.

12. Zájem na transparentnosti veřejné správy však nemůže být řešen nepřiměřeným zásahem do soukromí osob vykonávajících neuvolněné funkce. Tím, že zákon ukládá zveřejňovat detailní informace o majetku u neuvolněných funkcionářů (starostové, místostarostové), vede k nezájmu o práci pro samosprávu. Zveřejňují se navíc též informace o majetku osob, které něco veřejnému funkcionáři prodaly či půjčily, což je nepřiměřené. Stát tak přenáší svou odpovědnost za protikorupční prostředí na tisíce lidí pracujících ve svém volném čase a nezištně pro samosprávu tím, že neurčitému okruhu osob hodlá ve veřejném registru zpřístupnit téměř veškeré informace o majetku těchto osob. Informace jsou proti těmto osobám snadno zneužitelné.

13. Přístup k informacím přitom není nijak kontrolován, neboť není realizován (až na úředníky) na základě evidované žádosti, která by zaručovala alespoň zpětnou vazbu. Zcela anonymní přístup k informacím o soukromém majetku kohokoliv z povinných osob bude mít v daném registru každý. Zveřejnění informací představuje nevratný zásah do práv nepovinných osob, neboť zákon o střetu zájmů zasahuje subjekty, které nebyly nikam zvoleny, nechtějí být nikam zvoleny a které k tomuto zveřejnění nedaly ani předpokládaný souhlas, např. manžele. Zveřejnění údajů dotýkajících se podnikání povinných osob může narušovat rovnou hospodářskou soutěž, zasahuje do práv třetích osob (společníků, akcionářů). Tím dochází k porušení čl. 4 odst. 1 a 4 Listiny, jelikož ani zákon nemůže zavést jakoukoliv povinnost; navíc musí být šetřena podstata a smysl omezovaných základních práv.

14. Dochází prý i k porušení práva na soukromí podle čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny. Snaha zabránit střetu zájmů je sice veřejným zájmem, ale automaticky nemůže odůvodňovat rozsáhlé narušení práva na soukromí. Vždy se musí zjišťovat legitimita, nezbytnost a přiměřenost takového opatření. Jakékoliv shromažďování a zveřejňování osobních údajů včetně údajů o majetkových jednáních, byť zákonem dovolené, v sobě totiž nese nebezpečí jejich zneužití.

Podle navrhovatelky je vhodnější tyto údaje neshromažďovat, aby nedošlo ke zneužití, s výjimkou zcela zásadního veřejného zájmu na jejich shromáždění. Přitom veřejný zájem nemá apriorní přednost před ochranou osobních údajů. Navrhovatelka připomíná, že opatření omezující základní práva či svobody nesmějí svými negativními důsledky přesáhnout klady, které představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. Rozsah poskytovaných informací nemůže být ospravedlněn snahou zabránit střetu zájmů. Z oznamovaných informací mohou být zjistitelné i citlivé majetkové údaje o osobách, a to i těch, které nejsou veřejnými funkcionáři. Napadená ustanovení zákona o střetu zájmů umožňují zavést orwellovský svět Velkého bratra, kdy stát shromažďuje množství informací, které se někdy, na někoho, proti někomu a ve prospěch někoho mohou hodit.

15. Rozsah právní úpravy neobstojí v testování principem proporcionality, nebyl věrohodně pojmenován a odůvodněn ani cíl, který právní úprava sleduje. Jestliže je zaveden odlišný přístup k informacím o úřednících (nutnost žádosti), tím spíše by měla existovat právní úprava přístupu k informacím o osobách, které nejsou ani úředníky, ani volenými veřejnými funkcionáři, pouze jen něco těmto osobám prodaly či půjčily.

16. Navrhovatelka konečně tvrdí, že došlo k porušení legitimního očekávání z důvodu nečekané změny podmínek výkonu veřejné funkce. Kandidát do veřejné funkce legitimně očekává, že bude vykonávat veřejnou funkci za podmínek známých na počátku výkonu takové funkce a že tyto podmínky nebudou podstatně změněny k horšímu. Jde o nepravou retroaktivitu.

III. 2. Argumentace navrhovatelky 2

17. Navrhovatelka 2 tvrdí rozpor jí napadených ustanovení s čl. 8 a čl. 102 odst. 1 Ústavy, jakož i s čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 1 a 4, čl. 10 odst. 2 a 3 a čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny. Zčásti je argumentace obdobná jako u navrhovatelky 1, pouze je podrobněji rozvedena a detailněji odůvodněna.

18. Předně má za to, že napadená ustanovení představují protiústavní záměr, kterým je shromažďování či zveřejňování informací o majetkových poměrech komunálních politiků, a to i těch z nich, kteří pro výkon funkce nejsou dlouhodobě uvolněni a zastávají méně exponované veřejné funkce, bez náležitého přihlédnutí k významu ochrany soukromí. V mezidobí přijatá novela č. 112/2018 Sb. negativní dopady předchozí novely č. 14/2017 Sb. podle navrhovatelky 2 ještě prohlubuje. Podle právní úpravy účinné před změnami provedenými zákonem č. 14/2017 Sb. vyplnila povinná osoba zákonem stanovený okruh údajů a tyto údaje byly uloženy pod dohledem pověřené osoby (tajemník úřadu). Pokud třetí osoba požádala o přístup k těmto údajům, bylo jí to na žádost umožněno. V důvodové zprávě k novele č. 14/2017 Sb. není nijak zdůvodněno, proč musely být tato praxe a zákonná úprava změněny, zda byly identifikovány ve vztahu ke komunální úrovni jakékoli problémy.

19. Problémy novely č. 14/2017 Sb. spočívají též v tom, že zásadně rozšířila okruh osob, které musí veřejné přiznání učinit, přičemž neuvolněného funkcionáře obce nelze srovnávat s vrcholnými politiky; zavedla automatické zveřejňování prakticky všech poskytovaných údajů, a to ve formě přístupné anonymně komukoli veřejnou datovou sítí na portálu Ministerstva spravedlnosti, a rozšířila poskytované údaje o jednoznačně citlivé osobní údaje ze soukromí, dokonce i ve vztahu k jiným osobám (manželé, partneři). V důsledku těchto změn došlo k rezignaci několika stovek funkcionářů obcí, přičemž za nejvážnější důvody byly uváděny nikoli nesouhlas s poskytováním těchto oznámení státním orgánům, ale jejich plošné zveřejňování s anonymním přístupem každému. V podmínkách České republiky se napadená regulace potenciálně dotýká cca 60 000 zastupitelů, neboť struktura obcí a měst je charakterizována značným množstvím samospráv s nízkým počtem obyvatel. Důsledkem je potřeba participace značného množství občanů, kteří v obcích a městech mají obsadit veřejné funkce. V podmínkách menších obcí je k obsazení zákonem předpokládaných funkcí potřeba

vysoká míra občanské participace. S klesající velikostí sídla navíc výrazně klesá intenzita volební soutěže. V menších obcích je dosti obtížné mobilizovat dostatečné množství občanů, kteří budou zastávat veřejné funkce v samosprávě. Pokud obec poskytne neuvolněným funkcionářům velmi omezené prostředky, a naopak je jim uloženo „veřejně obnažit majetkové poměry“, má to pro výkon samosprávy neblahé důsledky v podobě nezájmu těch úspěšných a schopných. Neustále přitom narůstá množství administrativy a zvyšuje se osobní odpovědnost spojená s výkonem funkce zastupitele či dalších funkcí. Nelze klást na samosprávu nepřiměřené požadavky, které mohou vést až k její paralýze. Právní úprava je tak v rozporu s čl. 8 zaručujícím samosprávu územních samosprávných celků a čl. 102 odst. 1 Ústavy, podle něhož jsou členové zastupitelstev voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Podle Evropské charty místní samosprávy musí podmínky, za kterých místní volení zástupci pracují, umožňovat svobodný výkon jejich funkcí. Napadená ustanovení vyvolala rovněž poměrně masivní porušování zákona, přičemž důvodem byla obava zveřejňovat v prostředí, které je tradičně silně podezřívavé až závistivé, detailně své majetkové poměry, jakož i obava ze zveřejnění těchto údajů na webových stránkách, kde k nim má přístup kdokoli, včetně osob s kriminálními sklony.

20. Navrhovatelka 2 dále tvrdí, že napadená ustanovení ve svém souhrnu představují nepřiměřené břemeno ve vztahu k pasivnímu volebnímu právu dle čl. 21 Listiny ve vazbě na čl. 102 odst. 1 Ústavy, které musí každý kandidát v případě zvolení strpět, což odrazuje od účasti na veřejném životě.

21. Navrhovatelka 2 vysvětluje omezený rozsah petitu ve vztahu k § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů a uvádí, že nenapadá povinnost poskytovat oznámení u tzv. neuvolněných starostů, „protože do jisté míry stojí v čele obce a povinnost poskytovat tato oznámení má své opodstatnění, i oni však zasluhují ochranu, pokud jde o dopady § 14b zákona“.

22. Navrhovatelka 2 dále tvrdí porušení práva na soukromí, neboť omezení práva na soukromí má být vykládáno restriktivně a zásahy mají být přiměřené. Nepřiměřenost spatřuje navrhovatelka 2 již v samotném zahrnutí neuvolněných funkcionářů vymezených v petitu jejího návrhu ve vztahu k § 2 odst. 1 písm. q) pod režim zákona o střetu zájmů.

23. Navrhovatelka 2 akceptuje legitimní cíle, které napadená právní úprava sleduje, a považuje za ně zodpovědný a transparentní výkon státní správy, udržování důvěry ve veřejné instituce a ochranu veřejných prostředků. Zpochybňuje však, že prostředek, který zvolil zákonodárce, je k dosažení těchto cílů vhodný ve vztahu k neuvolněným místostarostům a členům rad. Obec zastupuje navenek v zásadě pouze starosta obce; v případě místostarostů jde o nečetné a výjimečné situace. Zejména v prostředí menších obcí není výjimečné, že tato pravomoc není za celé volební období vůbec uplatněna a často není ani ustavována rada. Rozsah zveřejněných údajů navíc neumožňuje učinit kvalifikovaný závěr např. o korupčním jednání. Takový závěr může učinit až se znalostí dalších souvislostí např. policie, která disponuje dalšími potřebnými informacemi a znalostmi, proto má k těmto informacím na základě § 14b odst. 3 zákona o střetu zájmů přístup. Ti, kteří se budou chtít při výkonu funkce obohatit, stejně zvolí takové prostředky, které napadená právní úprava nedokáže postihnout.

24. Rozsah položek, které mají být předmětem oznámení o majetku, prý vzbuzuje „pochybnosti ústavního rázu“ z pohledu čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny. Porušení představuje již samotné shromažďování údajů o majetku veřejných funkcionářů. „Vzhledem k četným výjimkám je také otázkou, jaký obrázek o majetkových poměrech veřejných funkcionářů je vlastně prostřednictvím centrální evidence oznámení podáván.“ I zde nemůže napadená právní úprava uspět v testu proporcionality již při zkoumání její vhodnosti. Napadená právní úprava „vyvolává otázky týkající se zdvojování nástrojů na kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky“, veřejné prostředky jsou chráněny i nástroji typu registru smluv, údaje o nemovitostech lze získat z veřejného registru, jímž je katastr nemovitostí. Ve vztahu

k ustanovení § 11 odst. 3 zákona o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb., (informace o příjmech a závazcích) navrhovatelka 2 uvádí, že toto ustanovení porušuje právo na soukromí třetích osob, které jsou věřiteli veřejného funkcionáře. Nastíněný problém vyniká především v situaci, kdy se třetí osoby staly věřiteli veřejného funkcionáře v okamžiku, kdy byl pouhou soukromou osobou, a nemohly předpokládat, že informace o tomto vztahu bude později zveřejněna.

25. Pokud by Ústavní soud shledal shora uvedená ustanovení ústavně konformními, navrhuje navrhovatelka 2 zrušit alespoň § 14b, podle kterého je do centrálního registru oznámení oprávněn nahlížet kdokoli bez splnění jakýchkoliv podmínek, a tedy se také seznamovat s osobními údaji (včetně údajů o majetku) týkajícími se veřejných funkcionářů. Tím dochází k porušení čl. 10 odst. 3 Listiny.

26. Navrhovatelka 2 považuje zásah do práva na soukromí spočívající ve zveřejňování údajů o majetkových poměrech veřejných funkcionářů za zcela nepřiměřený i ve světle nálezu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 ze dne 17. 10. 2017 (N 188/87 SbNU 77), který se týkal zveřejňování platů veřejných funkcionářů. Domnívá se, že ústavně konformní by bylo zpřístupňování informací na žádost, kdy tento model byl používán až do podzimu roku 2017.

27. Napadená právní úprava neobstojí ani v kritériu potřebnosti, neboť existují mírnější opatření v podobě buď pouhého shromažďování údajů (se zajištěním přístupu příslušných orgánů), nebo shromažďování doprovázené mechanismem poskytnutí informací na žádost, jak je znala starší úprava. Navrhovatelka 2 konečně připomíná nález sp. zn. Pl. ÚS 3/14 (N 246/83 SbNU 793; 73/2017 Sb.) týkající se přezkumu zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve kterém Ústavní soud bral v potaz skutečnost, že zákon obsahoval záruky proti zneužití získaných informací. Napadená právní úprava však žádnou záruku neposkytuje.

28. Navrhovatelka 2 pochybuje o nezbytnosti přijetí takto „robustního nástroje“, pokud existuje zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), či zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, jejichž cílem je taktéž transparentnost nakládání s veřejnými prostředky. Střet zájmů je v oblasti obecní samosprávy navíc řešen v § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 72/2012 Sb. Podle navrhovatelky 2 je možné vycházet buď z kontroly veřejných prostředků, resp. veřejného majetku, nebo se zaměřit na osoby veřejných funkcionářů a jejich majetkové poměry. Své místo má i kontrola majetkových poměrů veřejných funkcionářů, v případě napadených ustanovení však dochází k dublování se zákonem č. 321/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s prokazováním původu majetku. Složitost a mnohočetnost protikorupčních nástrojů vyvolává otázku, zda zákonodárce ve skutečnosti nevytváří podmínky spíše pro porušování zákonů. Stát navíc poněkud paradoxně – namísto boje se zločinem – pro něj vytváří podmínky, když potenciálním pachatelům nabízí unikátní databázi údajů potenciálních cílů. Napadená úprava směřuje proti celosvětovému trendu vyšší ochrany osobních údajů. Právo na soukromí veřejných funkcionářů je napadenou úpravou negováno ve prospěch problematického principu transparentnosti.

IV. Vyjádření účastníků řízení a vedlejší účastnice řízení

29. Ústavní soud si vyžádal vyjádření účastníků řízení a vedlejší účastnice řízení, jakož následně i repliky navrhovatelek.

30. Veřejná ochránkyně práv Ústavnímu soudu sdělila, že do řízení jako vedlejší účastnice nevstupuje.

IV. 1. Vyjádření komor Parlamentu

31. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) ve vyjádření zrekapitulovala průběh legislativního procesu přijímání zákona č. 14/2017 Sb. a uvedla, že návrh zákona před svým vyhlášením prošel ústavně předepsaným postupem, že s ním ústavně předepsaným postupem vyslovily souhlas obě komory Parlamentu, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen.

32. Senát Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) ve vyjádření popsal legislativní historii jednotlivých napadených ustanovení a uvedl, že při přijímání zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, se Senát usnesl návrhem zákona se nezabývat. Ve vztahu k zákonu č. 14/2017 Sb. došlo k vrácení návrhu zákona Senátem ve znění přijatých pozměňovacích návrhů Poslanecké sněmovně, přičemž Poslanecká sněmovna s návrhem zákona ve znění schváleném Senátem vyslovila souhlas. Závěrem shrnuje, že při přijímání zákona č. 159/2006 Sb., jakož i novely č. 14/2017 Sb. Senát postupoval v mezích Ústavou předepsaných pravomocí a ústavně konformním způsobem.

IV. 2. Vyjádření vlády

33. Vláda navrhla zamítnutí návrhu.

34. K tvrzením ohledně protiústavního způsobu přijetí zákona o střetu zájmů vláda uvádí, že chápání tohoto zákona jako volebního zákona by představovalo extenzivní výklad zcela nepřiměřený účelu ustanovení čl. 40 Ústavy. Neslučitelnost funkcí, jakožto jeden z důvodů zániku mandátu poslance či senátora, je upravena již v Ústavě. Zákon o střetu zájmů tak nezakládá nový způsob zániku mandátu poslance či senátora, pouze konkretizuje jeden ze způsobů zániku mandátu vymezených v Ústavě. Z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/05 nelze usuzovat, že volebním zákonem je jakýkoliv zákon, který upravuje postavení osob při výkonu volené funkce, ani pokud jim ukládá nové povinnosti. Zákon č. 96/2005 Sb. byl zrušen proto, že měnil volební zákony a z uvedeného důvodu měl být přijat v souladu s ustanovením čl. 40 Ústavy, a to jako celek. Přistoupením na argumentaci navrhovatelky 1 by pak jakékoliv zákony týkající se neslučitelnosti funkce poslance či senátora s jinou funkcí musely být považovány za volební zákony ve smyslu čl. 40 Ústavy. Muselo by být navíc zkoumáno nejen to, zda byly tyto zákony schváleny oběma komorami, ale též to, zda už bylo od počátku zákonodárného procesu s návrhem zákona jako s volebním zákonem zacházeno. Výklad navrhovatelky 1 tudíž považuje vláda za velmi extenzivní a neudržitelný, zákon o střetu zájmů není dle vlády volebním zákonem, a tedy proces přijetí novely zákona č. 14/2017 Sb., obsahující napadená ustanovení, nebyl protiústavní.

35. Vláda dále zpochybňuje tvrzenou protiústavnost všech napadených ustanovení. Uvádí, že skupina států proti korupci (GRECO) dlouhodobě upozorňuje na nedostatečnou kontrolu veřejných činitelů v oblasti střetu zájmů a požaduje zajištění nejvyšší možné transparentnosti, která povede k minimalizaci korupčních rizik na všech úrovních veřejné správy. Doporučení GRECO představovala v roce 2014 jedny z nejpodstatnějších impulsů vedoucích k novelizaci zákona o střetu zájmů. Mezi opatření, která novela přinesla, patří zavedení povinnosti podávat oznámení již ke dni vzniku funkce, zefektivnění kontrolního mechanismu, zpřísnění sankcí, elektronizace majetkových přiznání a úprava podmínek přechodu funkcionářů z veřejné do soukromé sféry. Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 171/12 ze dne 15. 5. 2012 (N 105/65 SbNU 439) informace o majetkových poměrech veřejného funkcionáře náleží nikoli do soukromé sféry veřejného funkcionáře, ale do jeho sociálních sfér, tedy oblastí, které sdílí spolu s ostatními členy společnosti, a stejně tak jako se veřejný funkcionář v těchto oblastech snaží chránit a uskutečňovat svá práva a oprávněné zájmy, snaží se je zde chránit a prosazovat rovněž ostatní členové společnosti. Společnost má právo požadovat transparentnost majetkových poměrů veřejných funkcionářů za účelem zajištění účinné kontroly, tj. zda neexistuje nebezpečí, že konkrétní veřejní funkcionáři při výkonu své

funkce upřednostňují své soukromé zájmy na úkor zájmů veřejných. Lze totiž důvodně předpokládat, že se ohrožení nebo dokonce i porušení veřejného zájmu v popsaném směru projeví právě prostřednictvím majetkových poměrů veřejného funkcionáře, jakož i dalších osob s ním majetkově spjatých. Veřejná kontrola může působit též preventivně v podobě oprávnění veřejnosti nahlížet do registru oznámení. Proti námitce možného zneužití i ohrožení osob, jejichž majetkové údaje jsou v registru, vláda argumentuje přístupností celé řady informací ve veřejných rejstřících, katastru nemovitostí nebo např. registru smluv s obdobným potenciálem zneužití.

36. K napadenému § 2 odst. 1 písm. q) vláda uvádí, že neuvolnění starostové, místostarostové či členové rad obcí a krajů byli považováni za veřejné funkcionáře i podle právní úpravy účinné do účinnosti zákona č. 14/2017 Sb. a dopadala na ně oznamovací povinnost. I oni jsou veřejnými činiteli s kompetencí rozhodovat o veřejných záležitostech. V případě menších obcí není neobvyklé, že starosta sám zabezpečuje hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádí sám rozpočtová opatření, sám rozhoduje ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti, vydává nařízení obce, stanovuje rozdělení pravomocí v obecním úřadu včetně toho, že sám zřizuje a zrušuje odbory a oddělení úřadu. Jde-li o rozhodování o veřejných záležitostech, není v otázce rozsahu a významu mezi uvolněnými a neuvolněnými veřejnými funkcionáři žádný rozdíl. Neuvolnění starostové či radní se rozsahem kompetencí a vlivu neodlišují od osob, které jsou v souvislosti s vykonávanou funkcí v totožném postavení, avšak jsou pro výkon své funkce uvolněni. Proto není podstatné, zda je veřejný funkcionář uvolněný, nebo neuvolněný – klíčem zde není výše odměny, ale to, o jak důležitých věcech rozhoduje, a to mnohdy bez kontrolních a nápravných mechanismů. Pokud by proto došlo ke zrušení § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů, došlo by k výraznému snížení rozsahu oznamovací povinnosti těchto veřejných funkcionářů dokonce pod úroveň, která se na ně dlouhodobě vztahovala i před nabytím účinnosti zákona č. 14/2017 Sb. K zúženému petitu na derogaci pouze ve vztahu k neuvolněným místostarostům, zástupcům starostů či členům rad obcí pak vláda uvádí, že místostarostovi přísluší zastupovat starostu, přičemž v případě zastupování starosty tak vykonává místostarosta pravomoci starosty. Jestliže má starosta postavení veřejného funkcionáře, což navrhovatelka 2 nijak nerozporuje, není důvod, aby místostarosta, kterému přísluší (byť potenciálně) stejné pravomoci, takové postavení neměl. Stejně tak navrhovatelka nezdůvodňuje, proč uvolněný místostarosta má mít postavení veřejného funkcionáře, zatímco neuvolněný místostarosta nikoli.

37. K § 10 odst. 2 a 3 a § 11 odst. 3 vláda uvádí, že povinnost oznamovat údaje za existence možnosti přístupu veřejnosti k nim (za podmínek v § 14b) sama o sobě neznamená překážku, jež by ve smyslu čl. 7 odst. 1 Evropské charty místní samosprávy neumožňovala svobodný výkon funkcí a v jejímž důsledku by docházelo k narušení práva participovat na veřejných záležitostech. Právní řád různé limity podobného typu zná, např. povinnost podstoupit bezpečnostní prověrku při přístupu k některým funkcím či povinnost podstoupit psychologické vyšetření (např. pro zájemce o působení ve služebním poměru Policie České republiky). Požadavek chránit veřejný zájem lze považovat za legitimní v tom smyslu, že lze v jeho prospěch stanovit jisté meze výkonu některých práv. Oznámení o majetku ve smyslu ustanovení § 10 odst. 2 a 3 zákona o střetu zájmů je nejdůležitějším okruhem oznamovaných skutečností. Pokud by zrušením uvedených ustanovení byla vyloučena transparentnost a kontrola majetkových poměrů veřejných funkcionářů, vyvstanou pochybnosti o samotném smyslu a účelu oznamovací povinnosti i zákona o střetu zájmů jako takového. Požadovaným zrušením § 11 odst. 3 by samotná povinnost oznamovat příjmy a závazky veřejného funkcionáře zrušena nebyla, zrušeno by bylo pouze ustanovení upravující způsob identifikace těchto příjmů a závazků pro účely podání oznámení. Zároveň by však i po derogaci nebylo

možné s ohledem na smysl a účel oznamovací povinnosti akceptovat, aby veřejný funkcionář v oznámení příjmy a závazky nijak neidentifikoval.

38. Vláda připomíná, že zákonem č. 14/2017 Sb. došlo k posunu pouze ve vztahu k úpravě povinnosti podávat tzv. vstupní oznámení, tedy oznámení, v němž veřejný funkcionář na začátku výkonu funkce uvede mj. majetek, který vlastní ke dni předcházejícímu dni zahájení výkonu funkce. Není pravda, že by se novelou nově rozšířil okruh i na společné jmění manželů či podílové spoluvlastnictví, tato povinnost zde byla i před přijetím novely, neboť jde o součást majetku. Bez toho, aby se oznamovací povinnost vztahovala rovněž na majetek ve společném jmění manželů, by se oznamovací povinnost stala neúčinnou, a to jednak proto, že významná část majetku osob žijících v manželství bývá často součástí společného jmění manželů, jednak proto, že převedení majetku vlastněného veřejným funkcionářem (žijícím v manželství) do režimu společného jmění manželů by za podmínek, že by takový majetek nepodléhal oznamovací povinnosti, vytvořilo možnost vyhnout se výše uvedené společenské kontrole. Stejně tak označení zdroje příjmu či osoby, vůči které má veřejný funkcionář závazek, obsahovala i úprava před novelizací provedenou zákonem č. 14/2017 Sb. Pouze z praktických důvodů bylo přistoupeno k tomu, že novela výslovně stanovila, jaké konkrétní údaje je veřejný funkcionář v oznámení povinen za tímto účelem uvést. Naopak došlo touto novelou k úpravě limitů rozhodných pro vznik oznamovací povinnosti, a to zvýšením hodnoty věcí, u nichž neplatí oznamovací povinnost, z 25 000 Kč na 50 000 Kč, tzn. ke zúžení oznamovací povinnosti.

39. K argumentu o nadbytečnosti právní úpravy z důvodu existence registru smluv vláda uvádí, že funkci oznámení podle zákona o střetu zájmů v napadaném rozsahu nahradit nemůže. Registr smluv není konkurentem registru oznámení o majetku, nýbrž jej doplňuje.

40. K argumentu nezájmu občanů o výkon volených funkcí zejména v obecní samosprávě vláda poznamenává, že zájem lze hodnotit, soudě podle probíhající politické kampaně (vyjádření z 26. 9. 2018 – pozn. Ústavního soudu), jako adekvátní.

41. K návrhu na zrušení § 14b zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, vláda uvádí, že je navrhováno pouze zrušení rozsahu nahlížení do registru oznámení, nikoliv samotné oprávnění do registru oznámení nahlížet. Výslednou úpravu po zrušení § 14b zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, by tak dle vlády bylo možno vykládat v tom smyslu, že nahlížení do oznámení veřejných funkcionářů je možné provádět v rozsahu všech oznámených skutečností.

42. K argumentu zpřístupnění informací pouze na žádost (nikoli volným nahlížením do registru) vláda uvádí, že by šlo pouze o formální překážku, která by nadto byla spojena s poměrně vysokou administrativní zátěží. Ministerstvo spravedlnosti totiž nemá kompetenci ani nástroje k posuzování důvodu či právního zájmu žadatele o nahlížení ani ke zkoumání účelu nakládání se zpřístupněnými údaji. Podle ustanovení § 13 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, není u žadatele o nahlédnutí do centrálního registru oznámení nijak prověřován právní zájem či důvod nahlížení ani účel nakládání s takto získanými osobními údaji. Zpřístupnění údajů na základě žádosti má sice určitý psychologický efekt, v jehož důsledku by oprávnění nahlížet na oznámení veřejných funkcionářů nemuselo být využíváno v takové míře, tento efekt však může být účinný jen vůči části potenciálních zájemců o nahlížení.

43. Vláda dále rozporuje tvrzení navrhovatelky 2, že přijetím novely č. 112/2018 Sb. došlo k prohloubení negativních dopadů zákona o střetu zájmů. Podle vlády naopak novela přispěla ke zvýšení ochrany soukromí komunálních politiků, jelikož došlo k vyloučení těch nejcitlivějších oznamovaných údajů (o movitých věcech a závazcích a v případě neuvolněných komunálních politiků též o příjmech) ze zveřejnění. Tyto údaje jsou nyní dostupné pouze vybraným orgánům veřejné moci pro kontrolní účely. Ostatní oznamované údaje, u nichž zveřejnění v registru zůstalo (předně údaje o podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti,

nemovitých věcech a podílech v obchodních korporacích) jsou a byly zásadně veřejně dostupné i z jiných registrů a informačních systémů veřejné správy (katastru nemovitostí, živnostenského rejstříku, veřejného rejstříku).

44. Dále vláda rozporuje tvrzení navrhovatelky 2 o časově neomezeném uchovávání oznámení v registru a upozorňuje na § 14 odst. 2 písm. c) a tam uvedenou dobu uchovávání 5 let ode dne skončení výkonu funkce.

45. Vláda má za to, že v testu proporcionality napadená právní úprava obstojí, a považuje ji za vhodný, potřebný i přiměřený prostředek k dosažení stanoveného cíle. Bez veřejné kontroly by totiž nedocházelo k náležitému udržování důvěry ve veřejnoprávní instituce. Aby bylo možno cíle dosáhnout, musí být úprava efektivní, proto byla novelou č. 14/2017 Sb. některá ustanovení zpřesněna (nově zavedená povinnost podávat oznámení o majetku již při vzniku funkce). Zároveň je zvolený prostředek potřebný, neboť šetří základní práva a umožňuje dosáhnout sledovaný cíl. Předchozí systém nebyl dostatečně efektivní, aby mohl naplňovat účel zákona. Zákon nestanovoval, jak má být osoba, vůči které má veřejný funkcionář závazek, konkretizována. V praxi docházelo k tomu, že veřejný funkcionář uvedl, že si půjčil „od kamaráda“ nebo že má úvěr „od banky“. Zákon vyžaduje v případě fyzických osob pouze uvedení jména a příjmení, nikoli další identifikační údaje, jakými jsou datum narození nebo rodné číslo. U právnických osob se pak vyžaduje identifikace, která je v praxi naprosto běžná. Potřebný je též dopad na neuvolněné funkcionáře, neboť i zde je potřebná kontrola zodpovědného výkonu veřejné moci veřejnými funkcionáři a s tím související kontrola případného výskytu střetu zájmů. Povinnost se navíc nevztahuje na členy zastupitelstva obecně, ale jen některé funkcionáře (starosty, místostarosty a členy rady). Požadované údaje o majetku zakotvené v § 10 a 11 zákona č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, představují minimální informační obsah, bez kterého nebudou efektivní kontrola a předcházení výskytu střetu zájmů možné. Napadená úprava je též přiměřená a lze poukázat na řadu veřejných rejstříků a seznamů fyzických a právnických osob, v nichž jsou oprávněně zveřejňovány osobní údaje fyzických osob a právnických osob (např. obchodní rejstřík, spolkový rejstřík, nadační rejstřík, živnostenský rejstřík), a to v případě fyzických osob v rozsahu (jméno, příjmení, datum narození, adresa bydliště, příp. další údaje) přesahujícím rozsah údajů fyzických osob, které jsou zveřejňovány v majetkovém oznámení podle zákona o střetu zájmů (pouze jméno a příjmení). Ve vztahu k ochraně práv třetích osob pak vláda upozorňuje např. na veřejně přístupný insolvenční rejstřík či registr smluv obsahující též údaje třetích osob. Navíc třetí osoby pouze na základě toho, že budou ve veřejném seznamu identifikovány jako osoby mající určitý majetkový vztah k veřejnému funkcionáři, nemohou utrpět újmu, jež by byla nepřiměřeně větší než zájem veřejnosti na kontrole a předcházení střetu zájmů a s tím souvisejícím zodpovědném výkonu veřejné moci, ledaže by taková újma vyplývala z nepoctivého jednání.

V. Repliky navrhovatelek

V. 1. Replika navrhovatelky 1

46. Navrhovatelka 1 zaslala vyjádření ke stanovisku vlády, ve kterém uvádí, že pokud podobná úprava platila i dříve, neznamená to bez dalšího, že byla v souladu s ústavním pořádkem. Doporučeními GRECO není Česká republika vázána a je třeba je pečlivě zvažovat už jen proto, že veřejná správa má v různých státech různou organizaci a i míra korupce může být odlišná. Veřejnost nemá absolutní a obecné právo vědět o okolnostech, které se týkají osob veřejně činných a jejich manželů. Nekontrolovatelné zveřejnění majetkových poměrů a závazků veřejného činitele může poskytnout „zbraň“ k jeho vydírání, vyhrožování, ovlivňování, tedy může vést ke zcela opačnému účelu, než zákon má, tj. k možnosti korupce a nátlaku. K argumentu, že evidence musí zahrnovat i společné jmění manželů, navrhovatelka 1

uvádí, že účinnost právní úpravy nemůže být důvodem pro odejmutí ústavně zaručených práv osobám, které nejsou veřejnými činiteli. Je tak nadřazován zájem státu nad zájem jednotlivce, což je znak státu autoritativního.

47. Neodlišování postavení uvolněného a neuvolněného funkcionáře obce představuje snahu odradit osoby, které neuvolněné funkce vykonávají, od zájmu tyto funkce vykonávat, a tím nepřímo způsobit zánik malých obcí a jejich umělé slučování, a tím ohrozit právo na samosprávu. Na malých obcích je tzv. transparentnost dána přirozenou cestou. Neuvolnění členové rad vykonávají tyto funkce za minimální odměny a ve volném čase. To, že rozhodují také o veřejných záležitostech, je zde od roku 1990 a samospráva, až na výjimky, díky nim žádné masové korupci nečelila. U neuvolněných funkcionářů zasahuje úprava do jejich „civilního pracovního života, zejména hospodářské soutěže“. Vláda nerozlišuje mezi státní správou a samosprávou a dosáhnout transparentnosti státní správy nelze zásahy do samosprávy.

48. K argumentu neexistence šetrnějších prostředků navrhovatelka 1 uvádí, že pokud stát neumí zasahovat proti korupci v konkrétních případech, nemůže namísto toho zasahovat do základních práv tisíců bezúhonných osob, včetně těch, které nemají nic společného jak se státní správou, tak samosprávou. Zavádějící je též argument existence jiných rejstříků. Nelze ztotožňovat informační rejstříky s evidencí kompletních majetků konkrétních osob, která má být anonymně zpřístupněna neurčitému okruhu lidí. Do rejstříků typu obchodního či živnostenského se navíc zapisují subjekty dobrovolně tím, že zahájí podnikání.

V. 2. Replika navrhovatelky 2

49. Navrhovatelka 2 uvádí, že vláda se dostatečně nevypořádala s tvrzeným porušením čl. 8 Ústavy, a rozporuje tvrzení, že vytvoření podmínek, které občany odrazují od účasti na veřejných funkcích v samosprávě, nemá a priori ústavněprávní rozměr. I kdyby bylo možné akceptovat tvrzení, že „společnost má právo požadovat transparentnost majetkových poměrů veřejných funkcionářů za účelem zajištění účinné společenské kontroly“, neznamená to ještě zveřejňování vybraných údajů široké veřejnosti bez jakékoli kontroly identity těch, kteří se mají s takto vysoce citlivými údaji seznamovat, a bez zabezpečení odpovědnosti za zveřejňování těchto údajů. Společenská kontrola může být vykonávána různě a zveřejňování určitého okruhu osobních údajů na webových stránkách je jen jednou z nich – paradoxně tou, která nejvýrazněji zasahuje do soukromí dotčených osob. Není zabezpečena žádná další kontrola nad „plutím těchto dat“ ve veřejném prostoru, přičemž data představují pro řadu podnikatelských, ale i rizikových skupin žádanou komoditu. Senát jako možné řešení navrhoval identifikaci subjektů, které se s těmito shromažďovanými údaji mají seznamovat, což však Poslanecká sněmovna odmítla. Není přijatelné, aby kvůli několika jedincům byly postiženy desetitisíce veřejných funkcionářů. Stát se nemá uchylovat k praxi shromažďování a publikace citlivých osobních údajů, když nedokáže dostatečně efektivně uplatňovat své nástroje a možnosti v oblasti trestní represe. Navrhovatelka 2 nesouhlasí ani s tím, že jako účinná sociální kontrola se jeví veřejná kontrola v podobě oprávnění veřejnosti nahlížet do registru oznámení, a má za to, že jsou možné i jiné – a šetrnější – způsoby sociální kontroly.

50. Navrhovatelka 2 dále upozorňuje na rozdíly mezi registrem oznámení na straně jedné a jinými rejstříky (např. katastr nemovitostí, registr smluv), které se primárně netýkají poměrů fyzických osob, nýbrž informací o právně či ekonomicky relevantních skutečnostech, u nichž je veřejný zájem dán z povahy věci.

51. K tvrzení vlády, že nebezpečí ohrožení veřejného zájmu v důsledku jeho střetu se soukromými zájmy vyplývá z charakteru vykonávané činnosti, navrhovatelka 2 uvádí, že i zde je potřeba diferenciace. Ti veřejní funkcionáři, kteří vykonávají činnosti potenciálně nejvíce ohrožující veřejný zájem, by měli být zatíženi relativně největšími povinnostmi. Existuje výrazný rozdíl mezi obcemi, kde starosta neplní funkci rady, a obcemi, kde rada zřízena není. Postavení starosty a místostarosty v obcích s radou a v obcích bez rady je přitom

objektivně odlišné. Bez rozhodnutí obecního zastupitelstva není možné realizovat klíčové úkony. K potřebě rozlišení mezi uvolněnými a neuvolněnými veřejnými funkcionáři dodává, že zatížení povinnostmi by mělo vycházet nejen z nebezpečí ohrožení veřejného zájmu ze strany veřejného funkcionáře, ale též z výše příjmu, který je s výkonem veřejné funkce spojen, a z úrovně veřejné správy, v níž daná osoba svou funkci vykonává. Není ani pravda, že neuvolněný a neplacený funkcionář obce může být náchylnější ke korupčnímu jednání. V této logice by totiž byli nejrizikovější neuvolnění zastupitelé obce bez nároku na odměnu, na které však zákon o střetu zájmů nedopadá. Omezení přístupnosti údajů pouze po dobu pěti let postrádá rozumná kritéria pro stanovení této doby, tato doba je nepřiměřená a vláda se nevypořádává s otázkou, proč jsou data po tuto dobu přístupná komukoli bez dalšího.

52. Navrhovatelka uvádí, že v rozsudku velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy proti Finsku* ze dne 27. 6. 2017 č. 931/13 dal Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) přednost soukromí daňových poplatníků před svobodou projevu a veřejným zájmem na transparentnosti majetkových poměrů.

53. K argumentu, že zájem o práci pro samosprávu neklesá, se navrhovatelka 2 jednak pozastavuje nad metodou, která byla užita ke zhodnocení zájmu jako adekvátního (tj. „dle aktuální volební kampaně“), a dále uvádí, že dle počtu registrovaných kandidátů v komunálních volbách 2018 zájem o kandidaturu citelně klesá s tím, že výrazně narostl počet obcí, v nichž byla k volbám podána jen jediná kandidátka. Tento trend je negativní a rizikový pro kvalitu demokracie.

VI. Upuštění od ústního jednání

54. Jelikož Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, dle § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, od ústního jednání upustil.

VII. Přezkum procedury přijetí napadených ustanovení

55. Ústavní soud se v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) nejprve zabýval tím, zda napadená ustanovení byla přijata v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

56. Napadená ustanovení § 2 odst. 1 písm. q), § 10 odst. 2 a § 11 odst. 3 zákona o střetu zájmů byla doplněna či změněna zákonem č. 14/2017 Sb.; ustanovení § 10 odst. 3 a § 14b zákona o střetu zájmů byla doplněna zákonem č. 14/2017 Sb. a částečně změněna zákonem č. 112/2018 Sb.

57. Na základě vyjádření obou komor Parlamentu i příslušných stenoprotokolů ze schůzí komor (dostupných na www.psp.cz a www.senat.cz) Ústavní soud ve vztahu k zákonu č. 14/2017 Sb. zjistil, že návrh zákona byl ve znění přijatých pozměňovacích návrhů schválen Poslaneckou sněmovnou dne 14. 9. 2016. Senát dne 19. 10. 2016 návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Poslanecká sněmovna dne 29. 11. 2016 návrh zákona ve znění Senátem přijatých pozměňovacích návrhů schválila. Prezident republiky přijatý zákon nepodepsal a dne 19. 12. 2016 jej vrátil zpět Poslanecké sněmovně. Poslanecká sněmovna setrvala na původním návrhu zákona hlasováním dne 11. 1. 2017. Schválený zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 25. 1. 2017 pod č. 14/2017 Sb.

58. Ve vztahu k zákonu č. 112/2018 Sb. pak Ústavní soud zjistil, že návrh zákona byl ve znění přijatých pozměňovacích návrhů schválen Poslaneckou sněmovnou dne 20. 4. 2018. Senát dne 17. 5. 2018 návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Sněmovna dne 29. 5. 2018 setrvala na původním návrhu zákona. Schválený zákon prezident

republiky podepsal dne 5. 6. 2018. Dne 15. 6. 2018 byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 112/2018 Sb.

59. Spornou otázkou předestřenou navrhovatelkou 1 bylo to, zda zákon o střetu zájmů je volebním zákonem, a zda měl být tudíž zákon o střetu zájmů, resp. jeho novely zakotvující všechna napadená ustanovení přijímány podle čl. 40 Ústavy, tj. se souhlasem obou komor.

60. K tomu Ústavní soud pro stručnost odkazuje na nález ze dne 11. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 4/17 [(N 21/98 SbNU 163; 148/2020 Sb.), část VIII], ve kterém se podrobně zabýval ústavností přijetí zákona č. 14/2017 Sb., a to z hlediska (i) stejných námitek, jaké byly uplatněny v nyní projednávané věci. Dospěl přitom k závěru, že předmětný zákon byl přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Protože Ústavní soud neshledal žádný rozumný důvod, pro který by se měl od tohoto závěru jakkoliv odchýlit, konstatuje, že napadená ustanovení byla přijata v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

VIII. Věcný přezkum napadených ustanovení

VIII. 1. Zásah do práva na informační sebeurčení

61. Navrhovatelky shodně namítají porušení práva na soukromí, resp. práva na informační sebeurčení. Ústavní zakotvení je obsaženo v čl. 10 odst. 3 Listiny, podle něhož „každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě“.

62. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 ze dne 22. 3. 2011 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.), „vedle tradičního vymezení soukromí v jeho prostorové dimenzi (ochrana obydlí v širším slova smyslu) a v souvislosti s autonomní existencí a veřejnou mocí nerušenou tvorbou sociálních vztahů (v manželství, v rodině, ve společnosti), právo na respekt k soukromému životu zahrnuje i garanci sebeurčení ve smyslu zásadního rozhodování jednotlivce o sobě samém. Jinými slovy, právo na soukromí garantuje rovněž právo jednotlivce rozhodnout podle vlastního uvážení, zda, popř. v jakém rozsahu, jakým způsobem a za jakých okolností mají být skutečnosti a informace z jeho osobního soukromí zpřístupněny jiným subjektům. Jde o aspekt práva na soukromí v podobě práva na informační sebeurčení“ (bod 29). Jak k tomu uvedl Spolkový ústavní soud, právo na informační sebeurčení je „právem sám rozhodovat o vynášení, uchovávání, dalším předávání a užívání osobních údajů“ (BVerfGE 65, 1/43).

63. V nyní posuzovaném případě je zřejmé, že do práva na soukromí v podobě práva na informační sebeurčení je napadenou právní úpravou zasahováno, neboť každý veřejný funkcionář spadající pod režim zákona o střetu zájmů musí pod hrozbou sankce poskytnout údaje o svém majetku, příjmech a závazcích, což jsou údaje soukromého rázu. Ačkoli jde o povinnost uloženou osobám veřejně činným, nejde zároveň o údaje týkající se jejich úřední činnosti, resp. výkonu veřejné moci jako takové, ale o informace z jejich soukromého života, tedy údaje týkající se jejich soukromého majetku, jejich příjmů, resp. jejich závazků.

64. Zásah do práva na soukromí tak má Ústavní soud za evidentní. Jinou otázkou však je, zda je tento zásah ústavněprávně akceptovatelný či nikoliv. Již z citovaného čl. 10 odst. 3 Listiny se totiž podává, že ústavně nepřípustné je pouze neoprávněné nakládání s osobními údaji, přičemž tato neoprávněnost je dokonce vyjádřena jako zneužívání údajů.

65. Ústavní soud dále předesílá, že v rámci napadené zákonné úpravy je nutno rozlišit dva základní typy zásahu do práva na soukromí, resp. práva na informační sebeurčení, které se liší svou intenzitou: 1. samotnou povinnost podávat oznámení o majetku, příjmech a závazcích (dále též jen „oznámení“) a 2. zpřístupnění takto poskytnutých údajů veřejnosti.

66. Pro posouzení ústavnosti zásahu do základních práv pak Ústavní soud standardně vyžaduje, aby zásah sledoval legitimní cíl a zároveň byl vůči tomuto sledovanému cíli

proporcionální. Ústavní soud ve své ustálené judikatuře vyžaduje, že v případech střetů základních práv či svobod s veřejným zájmem nebo s jinými základními právy či svobodami je třeba posuzovat účel (cíl) zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro posouzení je zásada proporcionality. Posouzení přípustnosti daného zásahu podle zásady proporcionality zahrnuje tři kritéria. Prvním z nich je posouzení způsobilosti (vhodnosti) naplnění účelu – je zjišťováno, zda je konkrétní opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále se ve druhém kroku posuzuje potřebnost – je zkoumáno, zda byl při výběru prostředků použit ten, který je k základnímu právu nejšetrnější. Konečně je hodnocena přiměřenost (v užším smyslu), tj. zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na zamýšlený cíl. Opatření omezující základní práva tedy nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na daných opatřeních.

VIII. 2. Legitimní cíl napadené právní úpravy

67. Ústavní soud nemá pochyby o tom, že napadená právní úprava sleduje legitimní cíl, konkrétně zabránění výkonu veřejné moci ve prospěch zájmů soukromých (jejímu zneužívání).

68. Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy slouží státní moc všem občanům, ale lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. To platí i v případě, že veřejná moc je decentralizována a její část je vykonávána územními samosprávnými celky. Jsou-li samosprávné celky územními společenstvími občanů, kteří mají právo na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy), musí výkon samosprávy sloužit právě zájmům občanů obcí a krajů, jakož i zájmu veřejnému, který může lokální zájmy obce či kraje, resp. jejich obyvatel, též přesahovat. Výkon veřejné moci tudíž nemůže sloužit zájmům soukromým a je zcela legitimní, aby byl střet zájmů nejen právně regulován, resp. postihován, ale aby mu bylo též účinně předcházeno.

69. Ve vztahu k samosprávě ostatně též § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 313/2002 Sb., stanovuje, že „obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem“. Podobně dle § 2 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, platí, že „kraj při výkonu samostatné působnosti a přenesené působnosti chrání veřejný zájem“.

70. Zákonná regulace směřující proti možnému střetu zájmů těch, kteří veřejnou moc vykonávají, ať již v rámci orgánů státu, či orgánů jiných veřejnoprávních korporací (obcí, krajů), představuje ve své podstatě ochranu adresátů veřejné moci proti případnému zneužívání mocenského postavení těch osob, které určitou pozici v rámci veřejné moci zastávají. Veřejná moc tudíž formou zákona omezuje sebe sama (své funkcionáře) v zájmu ochrany všech těch, vůči nimž veřejná moc může působit. Legitimním cílem právní úpravy střetu zájmů je tak nejen vyloučit výkon veřejné moci v zájmu soukromém, tedy vyloučit či minimalizovat možnost zneužití mocenského postavení v soukromém zájmu, ale též zajišťovat zodpovědný a transparentní výkon veřejné moci sloužící adresátům veřejné moci a v důsledku též udržovat důvěru veřejnosti v činnost orgánů veřejné moci.

71. Lze tak učinit dílčí závěr, že napadená právní úprava uvedený legitimní cíl sleduje, přičemž konkrétními způsoby naplnění tohoto legitimního cíle a jejich ústavností se Ústavní soud bude dále zabývat. Ústavní soud se tak bude postupně věnovat otázce

- samotné personální působnosti zákona o střetu zájmů ve vztahu k tzv. neuvolněným funkcionářům samosprávných celků [§ 2 odst. 1 písm. q)],
- rozsahem údajů, které jsou povinně veřejnými funkcionáři oznamovány (§10 odst. 2 a 3 a § 11 odst. 3), a konečně
- způsobem zveřejňování takto získaných údajů (§ 14b).

VIII. 3. K otázce personální působnosti zákona – k ústavnosti § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů

72. Zákon o střetu zájmů v § 1 vymezuje povinnosti, omezení a odpovědnost „veřejných funkcionářů“. Účelem § 2 zákona o střetu zájmů je vymezení pojmu „veřejný funkcionář“. Zahrnutí konkrétních osob do výčtu v § 2 tak představuje vymezení personální působnosti zákona o střetu zájmů. Důsledkem navrhované derogace § 2 odst. 1 písm. q) by tudíž bylo úplné vyjmutí osob vymezených v § 2 odst. 1 písm. q) z režimu zákona o střetu zájmů, tzn. nejen z hlediska napadených ustanovení, nýbrž obecně povinností, které tento zákon všem veřejným funkcionářům v jednotlivých ustanoveních ukládá.

73. Napadené ustanovení § 2 odst. 1 písm. q) se vztahuje na některé funkcionáře samosprávy, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni (dále též „neuvolnění funkcionáři“). Navrhovatelka 1 napadá celý § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů. Navrhovatelka 2 napadá pouze část § 2 odst. 1 písm. q) tak, že v režimu zákona o střetu zájmů by v případě derogačního zásahu Ústavního soudu zůstal pouze neuvolněný starosta obce (resp. městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy) a členové rady kraje (resp. hlavního města Prahy).

74. Ústavní soud připomíná, že zákon o střetu zájmů již od doby své účinnosti (tedy od 1. 1. 2007) zařazoval pod pojem veřejný funkcionář neuvolněné starosty obcí a členy rad obcí i krajů [srov. § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů, ve znění do 19. 6. 2008]. Zákonem č. 216/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, došlo (s účinností od 20. 6. 2008) k rozšíření personální působnosti zákona o střetu zájmů též o neuvolněné místostarosty obcí [srov. § 2 odst. 1 písm. m) zákona o střetu zájmů, ve znění ke dni 20. 6. 2008]. Až do novelizace zákona o střetu zájmů provedené zákonem č. 14/2017 Sb. byla zároveň v zákoně zavedena legislativní zkratka „obec“ zahrnující též městskou část, městský obvod územně členěného statutárního města či městskou část hlavního města Prahy, jakož i legislativní zkratka „kraj“ zahrnující též hlavní město Prahu. Výslovná zmínka o městských částech, městských obvodech i hlavním městě Praze v nyní napadeném ustanovení tak není rozšířením působnosti zákona oproti úpravě před novelou č. 14/2017 Sb., ale pouze jiným legislativně-technickým řešením spočívajícím v odstranění legislativních zkratek „obec“ a „kraj“. Lze tedy shrnout, že zákon o střetu zájmů již od okamžiku své účinnosti, resp. od 20. 6. 2008 (pokud jde o pozice místostarostů), dopadá na všechny osoby, které jsou v napadeném ustanovení § 2 odst. 1 písm. q) zahrnuty. Z hlediska rozšíření personální působnosti zákona o střetu zájmů tudíž kritizovaná novela č. 14/2017 Sb. nepřinesla ve vztahu k neuvolněným funkcionářům obcí a krajů jakoukoli změnu.

75. Navrhovatelky shodně tvrdí, že zákon č. 14/2017 Sb. přinesl řadu změn, které neúměrně dopadají právě na neuvolněné funkcionáře samosprávy, přičemž podstatu jejich argumentace tvoří obava z tzv. „majetkového striptýzu“, který musí veřejní funkcionáři podstoupit. Důvodem pro rezignaci řady funkcionářů obcí byl údajně nikoli nesouhlas s poskytováním oznámení o majetku, ale jejich plošné zveřejňování s anonymním přístupem každému. Stejně tak pokud navrhovatelka 2 v ústavní stížnosti dokládá nezájem o práci pro samosprávu průzkumem Sdružení místních samospráv ze dne 18. 7. 2018, váže tento nezájem právě na důsledky zmíněné novely.

76. Pokud navrhovatelka 2 v návrhu uvádí, že se novelou č. 14/2017 Sb. „zásadně rozšířil okruh osob, které musí veřejné přiznání učinit“, nelze jí přisvědčit. Ve vztahu k neuvolněným funkcionářům samospráv se nijak nerozšířil okruh osob, které musí oznámení podávat. K rozšíření dopadu zákona o střetu zájmů tedy došlo nikoli co do okruhu povinných subjektů (jde-li o neuvolněné funkcionáře samospráv), nýbrž „jen“ co do veřejné přístupnosti podaných oznámení, resp. údajů z nich. Z obou podání je ostatně zjevné, že kontroverznost novely č. 14/2017 Sb. spatřuje právě ve skutečnosti, že údaje z oznámení o majetku, příjmech

a závazcích jsou plošně přístupné každému prostřednictvím dálkového přístupu, když prý úprava střetu zájmů před přijetím novely č. 14/2017 Sb. „nebyla předmětem žádné kritiky o nevyhovující zákonné regulaci“.

77. Jakkoli jsou tedy argumenty navrhovatelek zčásti relevantní, a to tam, kde brojí proti plošnému zpřístupňování údajů z centrálního registru oznámení (k tomu srov. dále), nelze naopak jako adekvátní reakci na jejich námitky spatřovat úplné vyjmutí neuvolněných funkcionářů samosprávy vymezených v § 2 odst. 1 písm. q) z režimu zákona o střetu zájmů vedoucí v důsledku až k návratu právní úpravy střetu zájmů před rok 2007.

78. Dále je nutno připomenout, že zákon o střetu zájmů zakotvuje ve vztahu k osobám vymezeným v § 2 odst. 1 a 2 řadu dalších povinností, které navrhovatelky nijak nerozporují a jejichž protiústavnost nenamítají. Např. jde o povinnost podávat oznámení o osobním zájmu dle § 8 zákona o střetu zájmů či oznámení o činnostech dle § 9 zákona o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb. Úplné vynětí osob vymezených § 2 odst. 1 písm. q) z režimu zákona o střetu zájmů tudíž nemůže představovat adekvátní reakci na námitky navrhovatelek.

79. Ústavní soud se neztotožňuje s tvrzením navrhovatelek, že zrušení § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů, tedy vyjmutí neuvolněných funkcionářů samosprávných celků z jeho režimu, by mělo být zdůvodněno skutečností, že neuvolnění funkcionáři dostávají za výkon funkce nízké odměny, resp. že obcím narůstá další administrativa. Relevantním kritériem pro zákonnou regulaci střetu zájmů má totiž být samotný výkon veřejné moci, tj. potenciál existence střetu zájmu veřejného a zájmu soukromého. Ten pak nijak nesouvisí s otázkou odměňování veřejného funkcionáře či s administrativním zatěžováním obcí. Rozhodně pak nelze přesvědčivě odůvodnit vynětí pouze některých neuvolněných funkcionářů z režimu zákona o střetu zájmů (místostarostů obcí, městských částí nebo městských obvodů územně členěného statutárního města, zástupců starosty městské části hlavního města Prahy; dále „místostarosta obce“). Místostarosta obce zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy starosta nevykonává funkci [§ 104 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů], popř. vykonává funkci starosty v době, kdy je funkce starosty neobsazena [§ 103 odst. 6 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 313/2002 Sb.]. Jeho pravomoci tak jsou v případě zastupování starosty shodné jako pravomoci starosty. Není proto důvod, aby místostarosta obce režimu zákona o střetu zájmů nepodléhal, zatímco starosta obce ano.

80. Starosta, resp. potenciálně též místostarosta, pak navíc vykonává některé pravomoci rady v těch obcích, kde není rada zřízena, tudíž okruh jeho kompetencí se tím ještě rozšiřuje [srov. § 99 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 313/2002 Sb.]. Zároveň starosta obce zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu [srov. § 103 odst. 4 písm. f) obecního zřízení], tudíž zákon o střetu zájmů zde před možným střetem zájmů chrání nejen výkon samosprávy, ale též výkon státní správy. U členů rady obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města či městské části hlavního města Prahy (dále jen „rada obce“) pak platí, že jde o výkonný orgán obce v oblasti samostatné působnosti, přičemž může zároveň vykonávat též působnost přenesenou (srov. § 99 odst. 1 obecního zřízení, ve znění zákona č. 313/2002 Sb.). Rada obce, podobně jako starosta obce, tudíž může opět vykonávat nejen samosprávu, jejíž zájmy navrhovatelky shodně hájí, ale též státní správu. Rada obce má řadu vlastních kompetencí (§ 102 obecního zřízení, ve znění pozdějších předpisů), a nejde tak jen o realizaci vůle zastupitelstva, jak naznačuje navrhovatelka 2.

81. Ústavní soud nehodlá snižovat argumenty navrhovatelek týkající se vzrůstající administrativní zátěže obcí, nedostatečného odměňování představitelů obcí či obecně nezájmu o participaci na činnosti obecní samosprávy zejména v malých obcích. Řešením na tyto problémy však není úplné vyjmutí obecních funkcionářů z režimu zákona o střetu zájmů, tedy fakticky připuštění toho, že ke střetu zájmů může na malých obcích docházet, resp. že bude

případný střet zájmů obtížněji zjistitelný. Adekvátní reakcí by mohlo být např. snižování administrativní zátěže přesouvané ze státu na obce, metodická pomoc obcím, zlepšení financování obcí či odměňování funkcionářů obcí, nikoli však rezignace na předcházení a kontrolu rizika střetu zájmů, který může nastat v úplně stejné míře jak u uvolněných, tak i neuvolněných funkcionářů, a to na malých obcích i ve velkých městech, krajích či na úrovni státu. Je ostatně věcí i samotných navrhovatelek (skupiny senátorů), aby se v rámci svého působení v legislativním procesu aktivně přičinily o skutečnou „pomoc“ obcím před popsanými riziky.

82. Kritériem pro začlenění konkrétních osob do režimu zákona o střetu zájmů je totiž potenciální riziko střetu zájmů spojené s výkonem konkrétní funkce v rámci veřejné moci. Zde pak není rozdílu mezi funkcionáři uvolněnými a neuvolněnými, neboť rozsah jejich kompetencí při výkonu veřejné moci je stejný. K argumentu, že neuvolnění funkcionáři samospráv mají též svá zaměstnání, resp. podnikatelské aktivity (tvrdí možný zásah do „civilního pracovního života, zejména hospodářské soutěže“), tím spíše může ke střetu zájmů dojít, tudíž zájem na předcházení střetu zájmů, resp. jeho kontrole, se tím u neuvolněných funkcionářů samospráv nijak nesnižuje. Nelze navíc přehlédnout, že regulace spočívající v prevenci střetu zájmů není jen omezením práva na samosprávu garantovaného v čl. 8 Ústavy (z pohledu povinností funkcionářů samosprávy), jak prezentují navrhovatelky, ale zároveň ochranou tohoto práva z pohledu všech adresátů činnosti samosprávy. Stanovením některých povinností veřejných funkcionářů jsou totiž zároveň chráněni všichni, v jejichž zájmu má být veřejná moc (včetně samosprávy) vykonávána.

83. Lze uzavřít, že Ústavní soud nepřistoupil ke zrušení § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů ani jeho části, neboť toto samotné vymezení personální působnosti zjevně není protiústavní. Je-li totiž legitimním cílem právní úpravy též prevence střetu zájmů spojená se zvýšením důvěry veřejnosti v činnost orgánů veřejné moci, pak zahrnutí osob vymezených v § 2 odst. 1 písm. q) do režimu zákona o střetu zájmů je prostředkem nepochybně způsobilým daný cíl naplnit. Zároveň jde o prostředek potřebný, neboť stejného účelu nelze ve stejné míře dosáhnout jinými prostředky, zejména pak pokud jde o prevenci střetu zájmů a možnost veřejné kontroly střetu zájmů. Uvedený prostředek nelze shledat ani jako nepřiměřený, neboť při vstupu do veřejné funkce lze počítat s určitými omezeními, která s sebou veřejná funkce, resp. povinnost a odpovědnost s ní spojené, přináší. Zde je opět nutno připomenout, že nejde o regulaci směřovanou vůči soukromým subjektům, ale o jistou podobu samoregulace veřejné moci v zájmu jejího řádného výkonu. Není tudíž nepřiměřené, pokud se na osoby, které vykonávají veřejnou funkci, byť jako neuvolnění funkcionáři územních samosprávných celků, zákon o střetu zájmů, který má řádný výkon veřejné moci zajišťovat, resp. bránit upřednostňování zájmů soukromých, vztahuje.

84. Nad tento rámec Ústavní soud opakovaně připomíná, že na osoby vymezené v napadeném ustanovení se zákon o střetu zájmů vztahuje již od roku 2007, resp. 2008, přičemž neústavnost personální působnosti zákona je napadena až nyní, a to teprve v souvislosti s novelou č. 14/2017 Sb., která se však nevztahuje na personální působnost zákona o střetu zájmů ve vztahu k neuvolněným funkcionářům samosprávných celků.

85. Ve vztahu k napadenému § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů proto Ústavní soud shledal, že návrhy nejsou důvodné, a proto je zamítl.

VIII. 4. K otázce rozsahu poskytovaných údajů – k § 10 odst. 2 a 3 a § 11 odst. 3 zákona o střetu zájmů

86. Protiústavnost § 10 odst. 2 a 3 a § 11 odst. 3 zákona o střetu zájmů zdůvodňují navrhovatelky jednak nepřiměřeným rozsahem údajů, které musejí oznámení o majetku, resp. oznámení o příjmech a závazcích obsahovat, jednak zásahem do práv třetích osob, jejichž údaje jsou v oznámení taktéž obsaženy a mohou být poté zveřejněny.

VIII. 4. a) K ústavnosti § 10 odst. 2 zákona o střetu zájmů

87. Podle § 10 odst. 1 zákona o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb., je veřejný funkcionář povinen „přesně, úplně a pravdivě oznámit a) majetek, který vlastní ke dni předcházejícímu dni zahájení výkonu funkce, a b) majetek, který nabyl v průběhu výkonu funkce“. Zákonem č. 14/2017 Sb. byla nově zavedena povinnost podávat tzv. vstupní oznámení (oznámení o majetku vlastněném před zahájením výkonu funkce) vedle do té doby existujících každoročních oznámeních o majetku nabytém v průběhu výkonu funkce.

88. Ústavní soud, jsa vázán petitem návrhu, připomíná, že povinnost zakotvenou v § 10 odst. 1 zákona o střetu zájmů žádná z navrhovatelek nenapadá. Není tudíž napaden samotný institut vstupních a každoročních oznámení o majetku zakotvený v § 10 odst. 1 zákona o střetu zájmů, nýbrž teprve jejich jednotlivé parametry zakotvené v § 10 odst. 2 a 3.

89. Již napadený § 10 odst. 2 specifikuje, že v oznámení mají být uvedeny a) věci nemovité, b) cenné papíry, zaknihované cenné papíry nebo práva s nimi spojená, c) podíl v obchodní korporaci nepředstavovaný cenným papírem nebo zaknihovaným cenným papírem a d) jiné věci movité, u kterých zákon navíc stanoví hranici, od které je teprve nutno movité věci do oznámení zahrnovat (dále též jen „jiné věci movité“). Touto hranicí u vstupního oznámení je hodnota věci vyšší než 500 000 Kč. U průběžných každoročních oznámení je nutno do oznámení zahrnout teprve ty věci, jejichž hodnota v souhrnu přesáhla částku 500 000 Kč, přičemž do tohoto souhrnu se nezapočítávají věci, jejichž cena je nižší než 50 000 Kč.

90. Pokud navrhovatelka 2 uvádí, že rozsah položek, které mají být předmětem oznámení o majetku, vzbuzuje „pochybnosti ústavního rázu“, je nutno dodat, že zákonodárce rozsah oznámení v § 10 odst. 2 nejen specifikuje, ale zároveň zužuje oproti povinnosti stanovené v § 10 odst. 1. Zatímco podle § 10 odst. 1 je povinen veřejný funkcionář oznámit „přesně, úplně a pravdivě“ údaje o majetku, v § 10 odst. 2 jsou stanoveny pro movité věci limity, od kterých je teprve hodnota majetku natolik relevantní, aby byly příslušné movité věci do přiznání zahrnuty. Uvedené limity pak jsou dle Ústavního soudu způsobilé vymezit relevantní hodnotu movitých věcí tak, aby nedocházelo k nepřiměřenému zatěžování veřejných funkcionářů spočívajícímu v povinnosti oznamovat nabytí vlastnictví méně hodnotných (či dokonce všech) movitých věcí. Dané limity tudíž Ústavní soud nepovažuje s ohledem na účel, ke kterému mají sloužit, za jakkoli nepřiměřené. Důsledkem zrušení § 10 odst. 2 by totiž byla právní úprava požadující poskytování „přesných a úplných“ údajů o majetku veřejného funkcionáře dle § 10 odst. 1, nikoli tedy pouze o majetku specifikovaném v § 10 odst. 2. Derogační zásah Ústavního soudu by tudíž navrhovatelkami tvrzený zásah do práv těch, kteří mají oznámení o majetku poskytovat, ještě prohloubil, a to až do absurdních důsledků spočívajících v povinnosti oznamovat vlastnictví či nabytí jakékoliv movité věci.

91. Pokud proto navrhovatelky neshledávají ústavní vadu v povinnosti „přesně, úplně a pravdivě“ oznámit údaje o majetku, která je zakotvena v § 10 odst. 1, který není napaden a zpochybňován, nemohou konkretizace a specifikace tohoto majetku, resp. zúžení oné povinnosti co do rozsahu majetku, provedené v § 10 odst. 2 představovat protiústavní úpravu. Naopak tato specifikace předchází nejasnostem při výkladu zákona, a zajišťuje tak jeho předvídatelnost. Zároveň stanovením limitů hodnoty movitých věcí zužuje dopad povinnosti zakotvené v § 10 odst. 1 pouze na existenci či změnu vlastnictví u věcí výraznějších hodnot.

92. Obdobné lze uvést k tvrzené protiústavnosti poskytování údajů o majetku v rámci společného jmění manželů. Tato povinnost totiž opět plyne již z § 10 odst. 1, jehož ústavnost není zpochybňována, neboť poskytnutí „úplné“ informace o majetku zahrnuje též majetek ve společném jmění manželů. Zrušením § 10 odst. 2 by se na této povinnosti nic nezměnilo. Vyloučením majetku spadajícího do společného jmění manželů by navíc nebylo možno účel zákona o střetu zájmů zcela naplnit, neboť majetek nabývaný za manželství bude zpravidla spadat do společného jmění manželů. Jeho vyloučením z režimu oznámení by tak oznámení

nebylo způsobilé u mnoha veřejných funkcionářů splnit svou roli. Zároveň v oznámení o majetku není nutná jakákoli identifikace manželů či manželek veřejných funkcionářů, jelikož oznámení se týká pouze majetku, nikoli identifikace osob blízkých. Povinnost plynoucí ze zákona o střetu zájmů tudíž nestanovuje nic, co by nebylo pro dosažení sledovaného účelu nezbytné, resp. co by mohlo být považováno za nadbytečné či nepřiměřené.

93. Ústavní soud tudíž důvod ke zrušení § 10 odst. 2 zákona o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb., neshledal, neboť dané ustanovení neshledal – v kontextu podaných návrhů – protiústavním. Proto také tuto část návrhu zamítl.

VIII. 4. b) K ústavnosti § 10 odst. 3 zákona o střetu zájmů

94. Napadený § 10 odst. 3 specifikuje náležitosti oznámení o majetku, a to tak, že veřejný funkcionář uvede způsob nabytí a cenu majetku, a to pouze u majetku uvedeného v § 10 odst. 2 písm. a) a d), tj. u věcí nemovitých a u „jiných věcí movitých“, nikoli tedy u cenných papírů, zaknihovaných cenných papírů nebo práv s nimi spojených, resp. u podílu v obchodní korporaci nepředstavovaného cenným papírem nebo zaknihovaným cenným papírem. Pro nemovité věci pak dle napadeného ustanovení dále platí, že není nutno uvádět způsob nabytí a cenu nemovitých věcí při tzv. vstupním oznámení, přičemž u průběžných oznámení se uvádí cena, za kterou veřejný funkcionář nemovitou věc nabyl. U „jiných movitých věcí“ podle § 10 odst. 2 písm. d) se u vstupních oznámení uvede cena, která je v daném místě a čase obvyklá a u průběžných oznámení cena, za kterou veřejný funkcionář „jinou věc movitou“ nabyl. Tyto požadavky se týkají jen movitých věcí, jejichž cena přesahuje shora uvedené limity.

95. Ústavní soud nepovažuje shora uvedené požadavky za nepřiměřené. Zavedení vstupních oznámení má vést k možnosti porovnat majetkové poměry veřejného funkcionáře při nástupu do výkonu funkce s tím, k jakému zmnožení majetku docházelo v průběhu výkonu funkce. Samotná povinnost podávat vstupní a průběžná majetková přiznání zakotvená v § 10 odst. 1 přitom není navrhovatelkami napadána.

96. Z hlediska efektivní kontroly možného střetu zájmů, jehož důsledky se mohou projevovat právě v majetkové sféře veřejných funkcionářů, se požadavek na uvedení ceny, za kterou byla nemovitá či movitá věc nabyta (při limitech shora uvedených), nejeví jako požadavek svévolný ani nepřiměřený, neboť z hlediska cíle, který právní úprava sleduje, je to právě samotná hodnota věci, která je pro posouzení možného „podezřelého“ zmnožení majetkové sféry veřejného funkcionáře za dobu výkonu veřejné funkce relevantní. Stejně tak je relevantní uvádět způsob nabytí věci ve shora uvedených případech, neboť z hlediska možného střetu zájmů je opět zásadní rozdíl, získá-li veřejný funkcionář konkrétní věc např. na základě kupní smlouvy či darováním. Darování hodnotné věci či koupě věci za nestandardně nízkou cenu může být např. indikátorem možné „protislužby“ (spojené s výkonem funkce) vůči druhé smluvní straně.

97. Jinak řečeno, shora rekapitulované požadavky na uvedení způsobu nabytí majetku a ceny majetku v zákonem o střetu zájmů vymezených případech jsou požadavky naplňující přiměřeným způsobem legitimní cíl zákona o střetu zájmů, resp. zajišťující, aby oznámení o majetku mělo reálný smysl, resp. mělo určitou vypovídací hodnotu. Povinnost spočívající v uvedení ceny, za kterou byla věc nabyta, resp. specifikace způsobu nabytí věci, není pro osoby povinné nijak zvlášť zatěžující a komplikovaná. Naopak absence těchto údajů by velmi ztížila naplňování legitimního cíle napadené právní úpravy, neboť by činila právní úpravu nejasnou, neúplnou a vágní.

98. Zákonem č. 112/2018 Sb. došlo ve vztahu k § 10 odst. 3 k rozšíření výjimky týkající se obsahu tzv. vstupních oznámení u nemovitých věcí. Podle novelizované úpravy účinné od 1. 6. 2019 tak veřejný funkcionář u vstupního oznámení na počátku výkonu veřejné funkce nemusí oznamovat nejen cenu věci nemovité, ale ani způsob jejího nabytí. Ochrana

soukromí je tak v tomto ohledu ještě posílena, tudíž změna provedená zákonem č. 112/2018 Sb. nepřináší z hlediska dikce § 10 odst. 3 změnu, který byla způsobilá vyvolat pochybnosti stran její ústavnosti.

99. Rovněž tato část návrhu není důvodná.

VIII. 4. c) K ústavnosti § 11 odst. 3 zákona o střetu zájmů

100. Napadené ustanovení § 11 odst. 3 zakotvuje některé konkrétní povinnosti v oznámení o příjmech a závazcích. Zde opět Ústavní soud připomíná, že podle § 11 odst. 1 musí veřejný funkcionář „přesně, úplně a pravdivě“ oznámit v tzv. vstupním oznámení nesplacené závazky, které má před zahájením výkonu funkce, pokud převyšují v jednotlivém případě částku 100 000 Kč. Podle § 11 odst. 2 potom v každoročním oznámení musí oznámit příjmy nebo jiné majetkové výhody získané během výkonu funkce (s výjimkou platu, odměny a dalších náležitostí spojených s výkonem funkce), pokud souhrnná výše za kalendářní rok přesáhne 100 000 Kč, přičemž se do souhrnu nezapočítávají dary, jejichž hodnota je nižší než 10 000 Kč. Zároveň je povinen oznámit nesplacené závazky, pokud souhrnná výše ke konci roku přesahuje 100 000 Kč. Tyto povinnosti zakotvené v § 11 odst. 1 a 2 navrhovatelky nenapadají. Předmětem návrhu je pouze § 11 odst. 3 zakotvující podrobné náležitosti oznámení, konkrétně povinnost uvést výši, druh a zdroj každého příjmu a výši a druh závazku včetně toho, vůči komu takový závazek veřejný funkcionář má. Věřitelé přitom mají být označeni jménem a příjmením u fyzických osob a obchodní firmou nebo názvem, identifikačním číslem osoby a sídlem u osob právnických.

101. Za této situace Ústavní soud neshledává požadavek zakotvený v § 11 odst. 3 jako nepřiměřený. Samotnou výši příjmu či závazku je nutné uvádět, jelikož jinak by ustanovení § 11, resp. celá úprava oznámení o příjmech či závazcích, postrádalo smysl. Má-li být zákon způsobilý dosáhnout legitimního cíle, je potřebné, aby byly údaje o příjmech i závazcích konkretizovány a individualizovány. Jak ostatně uvádí i vláda, specifikace požadovaných údajů má předcházet dřívější praxi spočívající v nejasné identifikaci věřitelů či zdroje příjmů uváděním údajů typu „půjčka od kamaráda“ apod. Pro účely předcházení či odhalení možného střetu zájmů je identifikace zdroje příjmu či identifikace věřitele poměrně zásadní, neboť úprava střetu zájmů má předcházet právě situaci, kdy je veřejná moc vykonávána nikoli v zájmu veřejném, ale v zájmu soukromém, přičemž onen soukromý zájem nemusí být jen zájmem samotného veřejného funkcionáře, ale též jakékoli třetí osoby. Rozhodování veřejného funkcionáře tudíž může být ovlivněno právě snahou sledovat zájem třetí osoby výměnou za určitou majetkovou protihodnotu. Údaje o příjmech a závazcích specifikované v § 11 odst. 3 jsou tedy nezbytné pro naplnění sledovaného cíle.

102. Vypuštěním napadeného ustanovení by se navíc nijak nezměnila povinnost oznámení o příjmech a závazcích v intencích § 11 odst. 1 a 2 podávat, pouze by opět mohly vznikat interpretační nejasnosti ohledně rozsahu údajů, zvláště pokud zákon stále vyžaduje, aby informace o příjmech a závazcích byly poskytovány „přesně, úplně a pravdivě“. Tento požadavek může být totiž i bez specifikace v napadeném § 11 odst. 3 vykládán jako požadavek poskytnout informace nejen o výši příjmu či závazku, ale právě též o třetí osobě, vůči které veřejný funkcionář závazek má, resp. od které pochází oznámené příjmy, neboť teprve v této podobě je informace přesná a úplná. Derogace napadeného ustanovení by tudíž nevedla (při zachování povinností uvedených a navrhovatelkami nezpochybněných v § 11 odst. 1 a 2) k silnější ochraně soukromí, ale spíše k výkladovým nejasnostem a s tím související nepředvídatelnosti právní úpravy.

103. Zásah do informačního sebeurčení třetích osob, jejichž údaje budou v oznámení uvedeny, lze považovat za vhodný a potřebný pro naplnění účelu zákona, neboť bez těchto údajů není možné sledovaný cíl zákona naplnit. Zároveň Ústavní soud považuje tento zásah i za

přiměřený, neboť se informace zužují jen na zcela základní identifikaci příslušné osoby, ať již fyzické (jméno a příjmení), či právnické (obchodní firma či název, identifikační číslo, sídlo), tj. oznamovány jsou pouze ty údaje, které jsou k dosažení cíle (možné indikace střetu zájmů) nezbytné, nikoli údaje nadbytečné. Jak bylo shora uvedeno, derogační zásah by navíc k nižší intenzitě zásahu do práv třetích osob beztak nevedl, neboť již dle ustanovení § 11 odst. 1 a 2 lze povinnost identifikovat zdroj příjmu či věřitele dovodit. Napadené ustanovení tudíž pouze jasně specifikuje údaje, kterou jsou pro identifikaci nezbytné. Rovněž tato část návrhu je proto nedůvodná.

VIII. 4. d) K otázce rozsahu poskytovaných údajů – shrnutí

104. Ústavní soud shrnuje, že ve vztahu k prvnímu typu zásahu do práva na soukromí spočívajícímu v samotném poskytování údajů o majetku, příjmech a závazcích v rozsahu daném napadenými § 10 odst. 2 a 3 a § 11 odst. 3 zákona o střetu zájmů shledal napadenou právní úpravu proporcionální ve vztahu k výše vymezenému legitimnímu cíli. Proto tuto část návrhu zamítl jako nedůvodnou.

VIII. 5. Rozsah zpřístupňovaných údajů – k protiústavnosti § 14b zákona o střetu zájmů

105. Ústavní soud se v dalším zabýval rozsahem zpřístupňování, resp. zveřejňování údajů z registru oznámení. Značná část argumentace obou navrhovatelek zpochybňuje primárně veřejnou přístupnost údajů o majetkových poměrech neuvolněných funkcionářů samosprávných celků (tzv. „majetkový striptýz“), nicméně žádné z ustanovení zákona týkající se zpřístupňování údajů z oznámení není napadeno. Předmětem přezkumu je však celé ustanovení § 14b, upravující rozsah nahlížení do registru oznámení.

VIII. 5. a) Režimy zpřístupnění údajů a rozsah nahlížení do registru oznámení dle § 14b odst. 1 písm. a) až c)

106. Ustanovení § 14b sice upravuje rozsah nahlížení do registru oznámení, klíčový je však v tomto kontextu též § 13 odst. 3 zákona o střetu zájmů, který stanoví: „Každý má právo bezplatně nahlížet prostřednictvím veřejné datové sítě v rozsahu stanoveném tímto zákonem do registru oznámení. Oznámení veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 jsou dostupná bez předchozí žádosti. Do oznámení veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 2 je možné nahlížet na základě žádosti.“ Důvodová zpráva k zákonu č. 14/2017 Sb. (tisk 564/0, 7. volební období Poslanecké sněmovny) uvedené kategorie osob, lišících se odlišným režimem zpřístupnění údajů, označuje jako „politici“ (§ 2 odst. 1), tedy osoby podléhající režimu zpřístupnění údajů bez žádosti, a „nepolitici“ či „úředníci“ (§ 2 odst. 2), tedy osoby podléhající režimu zpřístupnění na žádost, navíc s dalšími limity pro možné další šíření získaných údajů.

107. Ústavní soud připomíná, že zákonem č. 14/2017 Sb. došlo ke změně formy evidence oznámení a namísto existence cca 6 500 evidenčních orgánů (srov. § 14 zákona o střetu zájmů, ve znění do 31. 8. 2017, resp. informace z důvodové zprávy – tisk 564, 7. volební období Poslanecké sněmovny) byl zřízen centrální registr oznámení vedený Ministerstvem spravedlnosti s tím, že oznámení se podávají elektronicky. Novelizace provedená zákonem č. 14/2017 Sb. navíc vedle centralizace registru oznámení přinesla z hlediska veřejné přístupnosti poskytovaných údajů další zásadní změnu, a to opuštění režimu zpřístupňování údajů pouze na žádost a vytvoření dvou režimů zpřístupnění.

108. První režim, zavedený nově, představuje plošné zveřejnění poskytnutých údajů, neboť tyto údaje jsou přístupné komukoli, anonymně, bez jakékoli žádosti, a to prostřednictvím veřejné datové sítě, tedy internetu. Tento režim se vztahuje na všechny veřejné funkcionáře vymezené v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, včetně neuvolněných funkcionářů samospráv podle § 2 odst. 1 písm. q).

109. Druhý režim se týká veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 2, kteří navíc podléhají povinnostem dle zákona o střetu zájmů jen za dalších zákonem vymezených podmínek (srov. § 2 odst. 3 a 4). Podstatné je, že toto nahlížení předpokládá podání žádosti a vyžaduje identifikaci žadatele o nahlížení. Žadateli je přiděleno uživatelské jméno a přístupové heslo do registru oznámení, platné po dobu 6 měsíců ode dne jejich prvního použití. Zákon o střetu zájmů zakazuje uživatelské jméno a přístupové heslo sdělit třetí osobě (§ 13 odst. 5) a limituje další použití získaných údajů (§ 13 odst. 8).

110. Samotné ustanovení o možnosti zpřístupňovat oznámení veřejných funkcionářů bez žádosti, tedy fakticky zakotvení volné dostupnosti těchto osobních údajů (§ 13 odst. 3), však není – poněkud překvapivě – napadeno (viz již sub 106), byť značná část argumentace brojí právě proti plošnému zveřejnění údajů z registru, resp. dovozuje protiústavnost jiných částí zákona o střetu zájmů s odkazem na plošné zveřejňování řady poskytnutých údajů. Ústavní soud se tak bude, vázán petitem (nikoliv však odůvodněním) návrhu, postupně zabývat jednotlivými částmi napadeného § 14b zákona o střetu zájmů. Protože se jedná o abstraktní kontrolu norem, není přitom Ústavní soud vázán argumentací navrhovatelek, která se koncentruje primárně na nepřiměřený zásah do soukromí neuvolněných zastupitelů územních samosprávných celků.

111. Ve vztahu k osobám uvedeným v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, tedy osobám, vůči nimž je zaveden režim automatického zveřejňování poskytnutých údajů, je relevantní pouze část ustanovení obsažená v § 2 odst. 1 písm. a) až c). Rozsah údajů, které jsou z poskytnutých oznámení veřejně zpřístupněny, je zde rozčleněn do tří skupin, které se rozsahem zpřístupňovaných údajů liší podle toho, o kterou z kategorií veřejných funkcionářů dle § 2 odst. 1 jde. Neuvolnění funkcionáři samospráv přitom spadají pod režim všech tří skupin zpřístupnění údajů z oznámení, v závislosti na tom, o jakou samosprávnou jednotku jde (kraj, obec, hlavní město Praha), jakož i na tom, o kterou konkrétní kategorii se jedná. Nelze však přisvědčit navrhovatelce 2, že novela zákona o střetu zájmů č. 112/2018 Sb. negativní důsledky zákona z hlediska zpřístupňování údajů ještě prohloubila, neboť lze naopak dovodit, že došlo ke stratifikaci rozsahu zpřístupnění a vyloučení řady údajů ze zpřístupnění. Úprava před novelizací provedenou zákonem č. 112/2018 Sb. zakotvovala shodný rozsah zveřejnění údajů u všech veřejných funkcionářů vymezených v § 2 odst. 1, a to v nejširším rozsahu odpovídajícím nyní režimu dle § 14b odst. 1 písm. a). Ve vztahu k neuvolněným funkcionářům malých obcí, na které nyní dopadá § 14b odst. 1 písm. c), došlo zákonem č. 112/2018 Sb. k vyloučení zpřístupnění údajů o příjmech a závazcích oznamovaných dle § 11, údajů o jiných movitých věcech oznamovaných dle § 10 odst. 2 písm. d) i údajů o majetku ze vstupního oznámení dle § 10 odst. 1. Ochrana soukromí tak byla zákonem č. 112/2018 Sb. ve vztahu k neuvolněným funkcionářům obcí výrazně zvýšena.

112. Nicméně bez ohledu na to, co bylo právě uvedeno, bylo nutno posoudit, zda i přes zmíněnou novelizaci nepředstavuje nadále forma zpřístupnění údajů porušení práva na soukromí a práva na informační sebeurčení.

VIII. 5. b) Posouzení ústavnosti § 14b odst. 1 písm. a) až c)

113. Ústavní soud předesílá, že při hodnocení intenzity zásahu do soukromí a práva na informační sebeurčení veřejného funkcionáře je třeba rozlišit dvě jeho formy. V případě, kdy musí veřejný funkcionář oznámení o majetku, příjmech a závazcích pouze podat, je intenzita zásahu nepochybně menší než v případě, kdy takové oznámení podává s vědomím, že se vzápětí jeho majetkové poměry stanou bez dalšího „věcí veřejnou“, tedy se stanou součástí veřejně přístupného registru oznámení. V prvém případě jde z povahy věci o oznámení určené k tomu pověřenému orgánu, kdežto ve druhém případě jde o okruh blíže neurčených osob (prakticky kdokoli) bez vazby na výkon veřejné funkce (z hlediska místa a času, tedy např. obyvatel obce v určitém volebním období veřejného funkcionáře – viz též sub 156), které k těmto oznámením

mají neomezený přístup. Čím širší okruh osob se může s majetkovými poměry veřejného funkcionáře seznámit, tím intenzivnější zásah do soukromí může tato osoba pociťovat. Shledal--li proto Ústavní soud napadená ustanovení zákona o střetu zájmů týkající se samotné úpravy podávání oznámení o majetku, příjmech a závazcích za ústavně konformní, neaproboval tím bez dalšího, že je ústavně konformní i režim zveřejňování (resp. zpřístupnění) takto získaných údajů.

114. Argumentuje-li vláda nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012 sp. zn. II. ÚS 171/12 (N 105/65 SbNU 439), nelze jí zcela přisvědčit v závěrech, které z uvedeného nálezu dovozuje. Zmíněný nález se zabýval žalobou na ochranu osobnosti, kterou podala tehdejší místopředsedkyně Rady České televize proti zásahu spočívajícímu ve zveřejnění informací o dopravní nehodě jejího manžela a uvedení jejího jména v této souvislosti. Jak k tomu dále uvedl Ústavní soud „v době, kdy vycházely inkriminované články a kdy rozhodovaly obecné soudy, zastávala vedlejší účastnice veřejnou funkci místopředsedkyně Rady České televize. Jednalo se o významné postavení v oblasti sdělovacích prostředků. Proto samotnou informaci o vážné dopravní nehodě manžela vedlejší účastnice s uvedením jeho rodinné vazby na ni nelze chápat jako zásah do ryze soukromé sféry. Tato informace nepochybně spadá do sociální, občanské a profesionální sféry vedlejší účastnice, na kterou nelze vztahovat naprosté informační sebeurčení. Veřejnost má právo vědět o okolnostech, které se týkají osoby veřejně činné, byť se jedná primárně o případ jejího manžela. Samotný fakt existence vážné dopravní nehody, jejímž účastníkem byl manžel osoby veřejně činné, má v sobě potenciál ovlivnit jednání a chování takové osoby ve výkonu její funkce. To platí tím spíše, jde-li o veřejnou funkci v oblasti sdělovacích prostředků“.

115. Vláda ve svém vyjádření dovozuje, že informace o majetkových poměrech veřejného funkcionáře náleží do jeho sociální sféry, tedy oblasti, kterou sdílí spolu s ostatními členy společnosti, přičemž společnost má právo požadovat transparentnost majetkových poměrů veřejných funkcionářů za účelem zajištění účinné společenské kontroly, zda neexistuje nebezpečí, že konkrétní veřejní funkcionáři při výkonu své funkce upřednostňují své soukromé zájmy na úkor zájmů veřejných.

116. Pořád však platí, jak bylo již v úvodu vymezeno, že právo na soukromí v podobě práva na informační sebeurčení garantuje právo jednotlivce rozhodnout podle vlastního uvážení, zda, v jakém rozsahu, jakým způsobem a za jakých okolností mají být skutečnosti a informace z jeho osobního soukromí zpřístupněny jiným subjektům (sp. zn. Pl. ÚS 24/10, bod 29). V opačném případě dochází k zásahu do tohoto práva (svobody) a je nutno posoudit, zda nejde o jeho porušení.

117. Z citovaného nálezu, jakož např. i z nálezu ze dne 17. 7. 2007 sp. zn. IV. ÚS 23/05 (N 111/46 SbNU 41) plyne, že do sociální sféry práva na soukromí „lze za určitých podmínek vstupovat, neboť se v ní mohou vyskytovat fakta, která mohou být předmětem oprávněného veřejného zájmu“, přičemž Ústavní soud hovoří v této souvislosti o možnosti proporcionálních zásahů veřejné moci za účelem ochrany zájmů společenství. Lze tak dovodit, že řada faktů z oblasti soukromého života může mít vztah k veřejnému zájmu, a jejich zveřejnění proto nemusí vždy představovat zásah, či dokonce porušení práva na soukromí. Ústavní soud proto vychází ze skutečnosti, že veřejný zájem na určitých informacích o majetkových poměrech veřejných funkcionářů a osob jim blízkých se může dostat do střetu s právem na informační sebeurčení a soukromí. Tento veřejný zájem je však nutno poměřovat s opakovaně zmiňovaným právem na ochranu soukromí a informační sebeurčení. K tomuto poměřování slouží test proporcionality, který bude proveden níže.

118. Majetkové poměry veřejných funkcionářů nelze zcela jistě řadit do tzv. vnějšího okraje sociální sféry vymezené v citovaných nálezech sp. zn. IV. ÚS 23/05 či sp. zn. II. ÚS 171/12, tedy do „sféry veřejné“, v rámci níž „neexistují prakticky žádná omezení pro šíření pravdivých faktů z ní“, neboť se kryje s „profesionální sférou osob působících ve veřejném

životě“. Předmětem zveřejnění, resp. zpřístupnění údajů ze soukromí v nyní posuzovaném případě jsou údaje o soukromém majetku, příjmech a závazcích, nikoli údaje o samotné profesní činnosti veřejných funkcionářů a o jejich příjmech z (výhradně) veřejných prostředků, tedy údaje, které se přímo týkají výkonu jejich funkce. Jakkoli mohou údaje o majetku s profesní činností veřejných funkcionářů (alespoň potenciálně) souviset, a to zejména při střetu zájmů, korupčním či klientelistickém jednání, nejde o obdobný typ informací, jakými jsou informace o činnosti orgánů veřejné moci podle čl. 17 odst. 5 Listiny.

119. Z citovaného nálezu sp. zn. II. ÚS 171/12 tudíž nelze jakkoli dovodit, že by bylo nutno nyní napadenou právní úpravu považovat bez dalšího za ústavně konformní. Podstatné není jen to, že k zásahu do soukromí může z důvodu oprávněného veřejného zájmu dojít, jak zdůrazňuje při citaci daného nálezu vláda, ale též, zda daný zásah bude vždy ve vztahu ke sledovanému zájmu (cíli) proporcionální.

120. Naopak, argumentuje-li navrhovatelka 2 rozsudkem ESLP *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy proti Finsku* ze dne 27. 6. 2017 č. 931/13, je nutno uvést, že případ se týkal zveřejnění seznamu více než milionu daňových poplatníků a jejich příjmů, pokud dosahovaly určité částky. Závěry rozsudku tedy nelze bez dalšího aplikovat, neboť ESLP se nijak nezabýval zveřejněním majetkových poměrů veřejně činných osob, ale zveřejněním příjmů značného množství soukromých osob vymezených pouze kritériem výše ročního příjmu, nikoli výkonu veřejné funkce či kritériem obdobným. Skutkový základ případů je tedy značně odlišný.

121. Jak již Ústavní soud úvodem předeslal, nijak nezpochybňuje existenci legitimního cíle napadené právní úpravy spočívajícího v zájmu na zabránění, resp. předcházení výkonu veřejné funkce v soukromém zájmu na úkor veřejného zájmu v rozporu s § 3 zákona o střetu zájmů. Součástí prevence je bezesporu též veřejná kontrola, přičemž tuto kontrolu umožňuje, resp. usnadňuje transparentnost majetkových poměrů veřejných funkcionářů (srov. k tomu body 118 a násl. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17). Je taktéž nepochybné, že majetkové poměry veřejného funkcionáře mohou případný střet zájmů indikovat.

122. Argumentace obou navrhovatelek se týká primárně zásahu do soukromí neuvolněných funkcionářů samospráv. Jelikož však v tomto případě jde o tzv. abstraktní kontrolu norem, Ústavní soud není vázán argumentací navrhovatelek, nýbrž toliko vymezeným petitem. Neshledal přitom žádné rozumné důvody, pro které by si tito neuvolnění funkcionáři samospráv zasluhovali zásadně odlišný právní režim. Dělícím kritériem totiž nemůže být pouze to, zda veřejný funkcionář pobírá z veřejných prostředků určitou formu odměny, nýbrž na jakých rozhodnutích se podílí a zda při tom může dojít ke střetu veřejného zájmu se zájmem soukromým ve smyslu § 3 zákona o střetu zájmů. Představa, že neuvolněný zastupitel nebo jiný funkcionář samosprávy má být podroben vyšší míře veřejné kontroly jen proto, že je uvolněn pro výkon funkce, a proto i jinak odměňován, nemůže být přímým důvodem pro intenzivnější zásah do shora uvedených práv a svobod, nehledě na to, že pravidla odměňování těchto skupin funkcionářů jsou rámcově stanovena právním předpisem [srov. např. § 73 a 134 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů].

123. Pro závěr o ústavnosti zveřejňování údajů z registru oznámení podle § 14b zákona o střetu zájmů je tudíž nezbytné posoudit, zda tento prostředek použitý pro dosažení uvedeného legitimního cíle obstojí v testu proporcionality. Toto poměřování je standardně a v souladu se setrvalou judikaturou zdejšího soudu naplňováno pomocí třech, případně čtyř kroků:

a) musí být sledován legitimní cíl,

b) zkoumá se způsobilost (vhodnost) daného opatření tohoto cíle dosáhnout, tj. zda zákonodárcem zvolené opatření je vůbec schopno dosáhnout sledovaného cíle;

c) zvažuje se potřebnost tohoto opatření ve vztahu k ostatním v úvahu připadajícím opatřením (tzn. poměřuje se, zda zákonodárcem zvolené řešení při pluralitě možných – a srovnatelně efektivních – řešení je nejšetrnější k dotčeným základním právům);

d) hodnotí se vyvažování dotčených základních práv (proporcionalita v užším smyslu), tzn. zkoumá se, zda negativa spojená se zákonodárcem přijatým opatřením negativně nepřeváží sledovaný pozitivní efekt (poměřování v kolizi stojících ústavních práv a hodnot).

124. Zveřejnění majetkových poměrů veřejných funkcionářů je bezesporu způsobilé naplnit sledovaný legitimní cíl, jímž je nejen možnost snazšího odhalení případného střetu zájmů, ale též jeho prevence. Vědomí si veřejné dostupnosti informací o majetkových poměrech může vést k vyšší míře zdrženlivosti ve vztahu k preferování soukromého zájmu na úkor zájmu veřejného. Jakkoli veřejná dostupnost majetkových poměrů nemůže zabránit všem možným hypotetickým nezákonným aktivitám veřejných funkcionářů, jak upozorňuje navrhovatelka 2, nečiní tato skutečnost z použitého prostředku prostředek nezpůsobilý k dosažení stanoveného cíle. Veřejná dostupnost majetkových poměrů bude bezesporu předcházet a bránit střetu zájmů ve vyšší míře, než tomu bude v případě, že údaje o majetku veřejně dostupné nebudou. Ústavní soud tak považuje zvolený prostředek za způsobilý k dosažení zvoleného legitimního cíle, nikoli za prostředek, kterým by vůbec nebylo možno zvoleného cíle dosáhnout. V prvním kroku testu proporcionality proto napadená právní úprava obstojí.

125. Při posuzování druhého kroku testu proporcionality (kritérium potřebnosti) však Ústavní soud shledal, že právní úprava ústavně konformní není. Ústavní soud totiž neshledává zvolený prostředek jako potřebný pro dosažení sledovaného cíle, tzn. sledovaného cíle lze dosáhnout i šetrnějším způsobem.

126. Důvodová zpráva k zákonu č. 14/2017 Sb. (tisk 564/0, 7. volební období Poslanecké sněmovny) k zavedení dvou režimů způsobu nahlížení do registru oznámení uvádí, že „vzhledem k ochraně osobních údajů bude veřejnost moci bez omezení nahlížet jen do oznámení, která podali veřejní funkcionáři uvedení v § 2 odst. 1 (politici) … Do oznámení, která podávají nepolitici, nebude mít veřejnost automatický přístup. Tato ‚dvoukolejnost‘ je výrazem zvýšené ochrany osobních údajů nepolitiků oproti politikům. O nepoliticích budou zveřejňovány pouze základní údaje“. Z důvodové zprávy i z vyjádření vlády tedy plyne, že zveřejnění určitých informací ze soukromí veřejně činné osoby – „politika“, tedy osoby spadající pod režim § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, bude vždy ve veřejném zájmu, tedy zásah do jeho práva na informační sebeurčení je ospravedlnitelný bez dalšího.

127. Navrhovatelka 2 naopak odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 týkající se poskytování informací o platech z veřejných prostředků, ve kterém Ústavní soud uvádí, že „právo na informace ve veřejném zájmu není absolutní; pokud jeho výkon zasahuje do práva na ochranu soukromého života, chráněného článkem 10 Listiny a článkem 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, je nutno v každém jednotlivém případě všechna tato práva poměřovat a zajistit mezi nimi spravedlivou rovnováhu, neboť jde o práva rovnocenná“. Skutkové okolnosti nálezu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 jsou sice odlišné od nyní posuzované situace, odlišnost však svědčí pro vyšší ochranu soukromí v případě údajů o majetku veřejných funkcionářů než v případě údajů o jejich platech. Zatímco v případě platů jde o veřejné prostředky vyplácené podle právních předpisů (viz i sub 123), v případě majetku, příjmů či závazků jde o soukromý majetek. Jinak řečeno, při poskytování informací o platových poměrech osob placených z veřejných prostředků jde o přímou kontrolu nakládání s veřejnými prostředky, u poskytování údajů o majetkových poměrech veřejných funkcionářů tento přímý účel neexistuje. Se svým majetkem může veřejný funkcionář nakládat jakkoli, i nehospodárně, přičemž jde o součást jeho autonomního rozhodování jako každé jiné soukromé osoby. Veřejný zájem je zde sice též přítomen, ovšem v jiné podobě, a to právě až v aspektu kontroly či předcházení střetu zájmů, o kterém mohou majetkové poměry veřejného

funkcionáře vypovídat, resp. kterému může jejich zveřejnění zároveň předcházet. V důsledku sice může mít regulace střetu zájmů vliv i na hospodárné vynakládání veřejných prostředků, nejde však o přímou kontrolu tohoto vynakládání jako v případě poskytování informací o platech, ale spíše o prevenci proti potenciálnímu nehospodárnému nakládání s veřejnými prostředky motivovanému zájmem soukromým.

128. V obecné rovině, bez zohledňování skutkových okolností jednotlivých případů, by tak mělo platit, že vyšší ochraně z pohledu práva na soukromí by měly podléhat informace o tom, jaký majetek veřejně činná osoba vlastní, resp. jaké jiné příjmy a závazky má, než informace o objemu finančních prostředků, které tato osoba obdržela z veřejných zdrojů ve formě platu. Dochází tak ke značně paradoxní situaci, kdy údaje o platu jsou poskytovány na žádost (podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů), zatímco údaje o soukromých majetkových poměrech některých veřejných funkcionářů jsou veřejně přístupné plošně a anonymně pro každého, přičemž se týkají několika desítek tisíc osob (dne 10. 2. 2020 byla v registru oznámení od celkem 48 005 veřejných funkcionářů, viz https://cro.justice.cz/).

129. Nelze rovněž přehlížet, že i samotný způsob, jakým se konkrétní informace o majetkových poměrech veřejného funkcionáře vůči veřejnosti zpřístupní, má vliv na ochranu jeho soukromí. Vyšší intenzita zásahu do soukromí je dána při zveřejnění údajů bez dalšího než při poskytování údajů na žádost konkrétnímu neanonymnímu subjektu, který je pak může, v závislosti na dalších okolnostech, případně dále zveřejnit. Při hodnocení druhého kroku testu proporcionality (potřebnosti) Ústavní soud zastává názor, že klíčovým je samotné zveřejnění majetkových oznámení, jelikož samotná okolnost jeho poskytnutí a dostupnosti veřejnosti plní z hlediska střetu zájmů a omezení klientelismu a korupce potřebnou preventivní a kontrolní funkci. Okolnost, že tato oznámení nejsou přístupná anonymně, nýbrž jen na základě příslušné žádosti, jejíž podání a splnění formálních zákonných podmínek se nejeví jako a priori znemožňující získat požadované informace, je přitom daleko šetrnější z hlediska základního práva na informační sebeurčení. Podání příslušné žádosti totiž nepředstavuje nic jiného než prokázání určitého zájmu a žádoucí motivace obstarat si dané údaje a mělo by v praxi fungovat jako jakýsi „filtr“, který by měl odradit takové anonymní zájemce, vedené pouhou zvědavostí anebo dokonce i zájmy a pohnutkami, které si vůbec nezasluhují žádné právní ochrany. Současně by to mohlo vést k tomu, že veřejní funkcionáři budou tyto údaje poskytovat s větší důvěrou, že nebudou zneužity k jiným účelům než k takové kontrole (která je s ohledem na soustředění oznámení do jednoho místa velmi náročná).

130. Ústavní soud tedy nezpochybňuje, že veřejná kontrola ve vztahu k možnému střetu zájmů je nezbytná, a proto nezpochybňuje samotnou možnost přístupu veřejnosti k některým údajům z registru oznámení. Zpřístupnění údajů formou nahlížení do registru oznámení ostatně existuje již od doby účinnosti zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Bylo však nutno posoudit, zda natolik intenzivní zásah do soukromí spočívající v přímém zveřejnění údajů z registru oznámení, je skutečně potřebným nástrojem pro dosažení stanoveného legitimního cíle a zda nebylo možno uvedeného cíle dosáhnout též jinak při nižší míře zásahu do práva na soukromí a při respektování opakovaně zmiňovaného práva na informační sebeurčení.

131. Ústavní soud přitom dospěl k závěru, že sledovaného legitimního cíle lze i při nižší intenzitě zásahu do soukromí dotčených osob dosáhnout ve srovnatelné míře. Důvodem je mj. skutečnost, že vzhledem k centralizaci všech údajů do jednoho registru (namísto předchozích 6 500 registračních míst), kompletní elektronizaci všech oznámení a možnosti požádat velmi jednoduchým způsobem prostřednictvím formuláře na webové stránce centrálního registru oznámení o poskytnutí konkrétních údajů je veřejná kontrola případného střetu zájmů dostatečně zajištěna již samotným režimem zpřístupňování údajů z registru na žádost.

132. Má-li být cílem nahlížení do registru prevence či odhalení střetu zájmů, resp. zvýšení důvěry veřejnosti v činnost veřejné moci, nikoli pouhé uspokojení osobní zvědavosti,

či dokonce zjišťování informací pro účely nezákonné či jinak nepřípustné, nelze považovat formální bariéru v podobě podání individuální žádosti za překážku, která by naplnění uvedeného účelu bránila. Osoba, která bude nahlížet právě za účelem naplnění výše uvedeného legitimního cíle, nebude mít jakýkoli důvod skrýt svou identitu, resp. nebude mít obavu o konkrétní údaje požádat. V praxi půjde zejména o novináře, resp. představitele médií, osoby z různých nevládních organizací, ale též o kohokoli dalšího, kdo o údaje z registru projeví zájem. Díky elektronizaci jak samotné žádosti, tak poskytnutí údajů lze vše vyřídit poměrně rychle a pro žadatele o nahlížení do registru, je-li jeho zájem skutečně vážný, nejde tudíž o překážku, která by svědčila o tom, že zvoleného legitimního cíle nelze tímto způsobem dosáhnout ve srovnatelné míře. Poskytováním údajů z registru na žádost je zároveň dostatečně naplněna i preventivní funkce zpřístupňování údajů, tedy vědomost veřejných funkcionářů o možnosti kohokoli, kdo se identifikuje, zjistit údaje z registru oznámení a případný střet odhalit. Zrušením možnosti anonymního přístupu bez formální žádosti se totiž nic nemění na povinnosti veřejných funkcionářů podávat oznámení o majetku, takže i nadále je zachována možnost kontroly ze strany veřejnosti.

133. Forma neanonymní žádosti, tedy identifikace žadatele, snižuje pravděpodobnost možného zneužívání získaných údajů o majetkových poměrech veřejných funkcionářů, resp. jejich získávání za jiným účelem než tím, který zákon sleduje. Jakkoli nemůže ani tato forma zpřístupnění všechna rizika plně eliminovat, platí, že i snížení rizika zneužití je argumentem svědčícím pro závěr, že nahlížení do registru podmíněné neanonymní žádostí zajišťuje silnější ochranu práva na soukromí dotčených osob než anonymní nahlížení kterékoli osoby, tedy zveřejnění údajů bez dalšího.

134. Lze sice připustit, že transparentnost majetkových poměrů je z povahy věci vždy nižší při poskytování údajů na žádost než při jejich plošném zveřejnění. K tomu však Ústavní soud dodává, že transparentnost majetkových poměrů veřejných funkcionářů nemá být účelem o sobě. Tato transparentnost je pouze prostředkem použitelným do té míry, dokud bude naplňovat cíl zákona spočívající v transparentnosti činnosti orgánů veřejné moci. Ústavní soud však neshledal, že by natolik široká transparentnost majetkových poměrů spočívající v režimu zveřejňování údajů z registru oznámení bez dalšího byla pro transparentnost činnosti veřejné moci nezbytná.

135. Jakkoliv totiž Ústavní soud plně rozumí požadavku transparentnosti a předcházení možnému zneužívání postavení veřejných funkcionářů, je současně třeba vidět, že kontrola správy věcí veřejných, ať již prováděné celostátními politiky, elitními úředníky, anebo lokálními zástupci, nesmí hypertrofovat v systém, kdy se do něj nebudou zapojovat a budou odrazovány od vstupu do něj osoby již jen proto, že jim není příjemné, aby bylo jejich soukromí (a soukromí jejich blízkých) narušováno, a to nad nezbytnou míru. Ústavní soud vychází z předpokladu, že výkon veřejných funkcí je primárně službou veřejnosti a jakkoliv osoby tuto službu vykonávající musí být podrobeny veřejné kontrole, nesmí být tato kontrola založena na apriorní podezřívavosti, skandalizaci, nedůvěře a celkové negaci. Pokud totiž budou celkové prostředí a atmosféra nastaveny takto negativním způsobem, vede to k důsledku, že se o veřejné funkce nebudou primárně ucházet ti nejschopnější, nýbrž – kromě čestných výjimek – ti „ostatní“. Protože veřejná sféra nemůže v případě těch osobnostně a odborně nejlepších jedinců v oblasti platů plně konkurovat sféře soukromé, je o to důležitější, aby tento nedostatek kompenzovala pocitem z užitečnosti vykonávané práce, stabilitou veřejné služby a určitou mírou prestiže.

136. Ústavní soud dále připomíná, že při posuzování oprávněnosti zveřejnění údajů ze soukromí konkrétních osob je nutné brát v potaz řadu kritérií, přičemž status dotčené osoby jakožto osoby veřejně činné je pouze jedním z nich (srov. např. rozsudek ESLP *Axel Springer AG proti Německu* ze dne 7. 2. 2012, stížnost 39954/08, body 89 a násl.). Kromě statusu osoby, jíž se zveřejněná informace týká, jde též např. o otázku, do jaké míry určitá informace přispívá

k debatě o veřejném zájmu např. tím, do jaké míry informace ze soukromí souvisí s výkonem veřejné funkce dané osoby, zda je informace pravdivá, jakým způsobem a v jaké formě byla zveřejněna apod. U informací o majetkových poměrech veřejných funkcionářů sice platí předpoklad, že jde o informace pravdivé, jakož i to, že se týkají veřejně činné osoby, ovšem i u veřejně činných osob závisí existence veřejného zájmu na zveřejnění informace na jejich postavení v pomyslném mocenském žebříčku, jakož i na tom, zda své soukromí vystaví více očím veřejnosti právě tím, že se stanou profesionálními politiky. Veřejný zájem na zveřejnění informace ze soukromí tudíž nemusí být dán vždy a automaticky jen proto, že osoba, jíž se informace týká, je osobou veřejně činnou. Vždy též záleží na kontextu použití a dalších okolnostech zveřejnění konkrétní informace. Pokud tedy např. konkrétní novinář získá informace ze soukromí starosty malé obce, bude rozdíl v tom, zda je zveřejní v souvislosti s podezřením z nezákonného jednání, nebo je zveřejní pouze pro uspokojení zvědavosti čtenářů. Zde pak nemusí veřejný zájem převážit, neboť ten je nutno zvážit vždy na základě skutkových okolností věci, ať již jde o pozici veřejného funkcionáře v rámci systému veřejné moci, typ zveřejněné informace, vazbu konkrétních údajů ze soukromí na výkon veřejné funkce apod.

137. Ústavní soud má tudíž za to, že existenci veřejného zájmu na zveřejnění majetkových poměrů u veřejných funkcionářů bez jakéhokoliv omezení nelze automaticky presumovat jen proto, že jde o osoby veřejně činné. To se týká též informací o třetích osobách, typicky věřitelích veřejných funkcionářů, neboť i zde musí být zveřejnění jejich identity testováno kritériem existence veřejného zájmu v každém jednotlivém případě. Naopak systém spočívající v poskytnutí informací na žádost vytváří určitý mezistupeň mezi poskytnutím informace konkrétnímu jednotlivci a jejím dalším zveřejněním neurčitému okruhu adresátů, např. v médiích, na internetu apod. Tento mezistupeň pak zajišťuje, že před samotným zveřejněním informace o soukromí bude moci být zvažována existence a intenzita veřejného zájmu na zveřejnění.

138. Oproti tomu plošné zveřejnění majetkových poměrů, byť s limity zakotvenými v § 14b zákona o střetu zájmů, tuto úvahu nepřipouští a veřejný zájem presumuje, byť nemusí v jednotlivých případech převažovat. Nejčastěji k tomu bude docházet právě u osob zastávajících méně významné funkce v rámci hierarchie veřejné moci – typicky u neuvolněných funkcionářů samospráv, zejména malých obcí. Jakkoli lze přisvědčit argumentaci vlády, že novela zákona o střetu zájmů č. 112/2018 Sb. právě v napadeném ustanovení § 14b limitovala veřejnou dostupnost některých údajů z centrálního registru a odstupňovala přístupnost údajů právě v závislosti na pozici dané osoby v rámci hierarchie veřejné moci, stále nelze bez dalšího souhlasit s tím, že i u zbylých veřejně dostupných údajů bude zájem na jejich zveřejnění vždy převažovat nad právem na soukromí veřejných funkcionářů.

139. Pokud vláda argumentuje kapacitními možnostmi Ministerstva spravedlnosti ve vztahu k poskytování údajů na žádost, nejde z pohledu nezbytnosti zásahu do práva na soukromí o ústavně relevantní argument. Pokud se totiž stát rozhodne zavést centrální registr oznámení a namísto 6 500 evidenčních míst vytvoří jedno centrální, nemůže pak případné náklady či administrativu spojenou s rozsahem takto vzniklé agendy, tedy např. právě s poskytováním údajů na žádost, vyřešit tím, že většinu údajů plošně zveřejní, čímž se vyřizování žádostí vyhne. Měla by totiž důsledně platit zásada, že stát má ukládat jen takové povinnosti, jejichž dodržování je schopen též kontrolovat a vymáhat.

140. Podstatnou je rovněž okolnost, že v důsledku tohoto zveřejnění pak ani neexistují jiné možné záruky související s dalším nakládáním s poskytnutými údaji, které jsou naopak možné při poskytování údajů na žádost. Pokud Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/14 ze dne 20. 12. 2016 (N 246/83 SbNU 793; 73/2017 Sb.) připustil, že k zásahu do soukromí, taktéž v podobě práva na informační sebeurčení, může docházet zpřístupněním (nikoli zveřejněním) archivů StB, učinil tak právě s odkazem na záruky, které se týkají dalšího nakládání se

získanými osobními údaji. Jakkoli samozřejmě nelze srovnávat citlivé a často až intimní údaje dohledatelné v archivech StB s údaji o majetku, princip ochrany soukromí spočívající v existenci určitých záruk dalšího nakládání se zpřístupněnými údaji je obdobný. Naopak plošné zveřejnění jakékoli další záruky v principu vylučuje.

141. Ústavní soud tak uzavírá, že při posouzení napadené právní úpravy optikou míry zásahu do práva na informační sebeurčení veřejných funkcionářů dospěl k závěru, že § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona o střetu zájmů z pohledu ústavnosti neobstojí. Důvodem je skutečnost, že cíle napadené právní úpravy bylo možno dosáhnout srovnatelným způsobem též při nižší intenzitě zásahu do práva na soukromí, tedy nahlížením do registru oznámení na základě žádosti (test potřebnosti v rámci druhého kroku proporcionality).

142. Ústavní soud nemůže přisvědčit ani argumentu vlády, že v případě zrušení § 14b zákona o střetu zájmů, resp. jeho části, by výslednou úpravu „bylo možno vykládat v tom smyslu, že nahlížení do oznámení veřejných funkcionářů je možné provádět v rozsahu všech oznámených skutečností“, tedy že se tímto přístup k údajům otevře bez omezení. Pokud § 13 odst. 3 uvádí, že „každý má právo bezplatně nahlížet prostřednictvím veřejné datové sítě v rozsahu stanoveném tímto zákonem do registru oznámení“, pak zde nejsou předpokládány limity nahlížení, při jejichž případném zrušení je nahlížení co do rozsahu údajů neomezené. Naopak § 13 odst. 3 vyžaduje specifikaci rozsahu přípustného nahlížení („právo … nahlížet … v rozsahu“), tudíž nebude-li rozsah v zákoně stanoven, nebude možno nahlížet na žádný z údajů z registru oznámení. Derogace části § 14b zákona o střetu zájmů tak účel vyšší ochrany soukromí může splnit.

143. Jinak vyjádřeno: jakkoliv si je Ústavní soud samozřejmě vědom toho, že primární ústavní problém spočívá v ustanovení § 13 odst. 3 zákona o střetu zájmů, které právě umožňuje nahlížení do oznámení veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 1, musel vycházet z okolnosti, že toto ustanovení nebylo napadeno a petitem návrhu je Ústavní soud vázán. V důsledku zrušení ustanovení § 14b odst. 1 písm. a), b) a c) zákona o střetu zájmů se však stane nahlížení prostřednictvím veřejné datové sítě v praxi neproveditelným, a budou tak odstraněny protiústavní důsledky zákona. Samotné právo nahlížet prostřednictvím veřejné datové sítě do registru oznámení je totiž vázáno na rozsah stanovený tímto zákonem a ten je vymezen právě prostřednictvím zrušeného § 14b odst. 1 písm. a), b) a c). Je nicméně zřejmé, že po derogaci provedené tímto nálezem musí zákonodárce nosné důvody tohoto nálezu zohlednit nejen ve vztahu ke zrušené části zákona, nýbrž i ve vztahu k materii upravené § 13 odst. 3 zákona o střetu zájmů.

144. Do doby přijetí nové právní úpravy umožňující nahlížení do registru oznámení pouze na základě žádosti bude proto důsledkem derogace úplné znepřístupnění údajů z registru oznámení podle zákona o střetu zájmů u veřejných funkcionářů vymezených v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů. Ústavní soud však nemůže derogačním výrokem zajistit, aby se režim plného zveřejnění údajů změnil na režim zpřístupnění údajů na žádost a vymezil požadavky pro její podání, neboť právní úpravu netvoří, resp. nemění, pouze ruší.

VIII. 5. c) Posouzení ústavnosti § 14b odst. 1 písm. d), odst. 2 a 3

145. Jakkoli navrhovatelka 2 napadá § 14b zákona o střetu zájmů jako celek, její argumentace směřuje fakticky pouze vůči odstavci 1, resp. k jeho písmenům a) až c) stanovujícím rozsah nahlížení u údajů veřejně přístupných.

146. Ustanovení § 14b odst. 1 písm. d) zákona o střetu zájmů limituje rozsah nahlížení ve vztahu k veřejným funkcionářům vymezeným v § 2 odst. 2, na které se režim automatického zveřejňování nevztahuje. Naopak u těchto osob je možné získat údaje z oznámení pouze na základě předchozí žádosti, přičemž nakládání s těmito údaji je dále limitováno [srov. výše VIII. 5. a)]. Ve vztahu k tomuto režimu zpřístupnění navrhovatelka nevznáší žádné výhrady, stejně tak se nijak nezabývá skupinou veřejných funkcionářů vymezených v § 2 odst. 2, naopak

režim zpřístupnění údajů na žádost považuje za ústavně konformní. Ústavní soud tudíž neshledal jakýkoli důvod pro derogační zásah ve vztahu k § 14b odst. 1 písm. d) zákona o střetu zájmů.

147. Stejně tak navrhovatelka 2 nevznáší žádnou relevantní argumentaci vůči § 14b odst. 2 zákona o střetu zájmů. Účel daného ustanovení navíc argumentaci navrhovatelky 2 konvenuje, neboť znemožňuje zpřístupnění údajů z registru oznámení u veřejných funkcionářů, kteří jsou soudci, státními zástupci, příslušníky Policie České republiky či Generální inspekce bezpečnostních sborů. Ohledně ochrany soukromí zde tudíž nevyvstává žádná ústavní pochybnost.

148. Navrhovatelka 2 konečně nevznáší žádnou argumentaci týkající se protiústavnosti napadeného § 14b odst. 3 zákona o střetu zájmů, který se navíc netýká otázky zveřejňování údajů. Naopak stanovuje, že informace z registru oznámení mohou získávat též některé státní orgány. Ve vztahu k této kompetenci opět navrhovatelka 2 žádnou protiústavní vadu nenamítá. Při zpochybnění plošného zveřejňování údajů naopak navrhovatelka 2 zdůrazňuje účelnost § 14b odst. 3 s tím, že státní orgány (např. policie) si mohou se znalostí dalších souvislostí lépe než veřejnost učinit závěr o případném korupčním jednání.

149. Ústavní soud tudíž shrnuje, že neshledal důvod k derogaci ustanovení § 14b odst. 1 písm. d), resp. odst. 2 a 3 zákona o střetu zájmů, neboť navrhovatelka 2 vůči nim nevznáší žádnou ústavně relevantní argumentaci a navrhovatelkou 1 nejsou tato ustanovení vůbec napadena.

VIII. 6. K dalším námitkám navrhovatelek

150. Námitky ve vztahu k porušení čl. 4 odst. 1 a 4 Listiny (ukládání povinností jen při zachování základních práv a svobod, resp. povinnost šetřit podstatu a smysl omezovaných práv) již není nutné samostatně vypořádávat, neboť otázka proporcionality zásahu do základních práv byla posouzena výše.

151. Navrhovatelkám nelze přisvědčit, že by napadenou právní úpravou došlo k porušení čl. 3 odst. 1 Listiny, což navrhovatelka 1 zdůvodňuje tím, že „nelze zbavovat práv ani bohaté anebo jinak je nerovně zatěžovat“. Ustanovení čl. 3 odst. 1 Listiny zakazuje diskriminaci z důvodu majetku, nicméně povinnost podávat oznámení se týká osob vymezených kritériem výkonu veřejné funkce, nikoli velikostí majetku. Právní úprava tak dopadá stejně na osoby „bohaté“ jako na osoby méně majetné. Kritérium majetku, se kterým počítá čl. 3 odst. 1 Listiny při výčtu tzv. podezřelých důvodů rozlišování, se tedy při vymezování povinných subjektů v zákoně o střetu zájmů neuplatňuje [ve vztahu ke kritériím aplikovatelnosti čl. 3 odst. 1 Listiny srov. např. nález ze dne 28. 6. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 18/15 (N 121/81 SbNU 889; 271/2016 Sb.), body 99 až 111].

152. Rovněž obecná námitka porušení čl. 1 Listiny ze strany navrhovatelky 2 není nijak blíže zdůvodněna, a protože ani Ústavní soud sám zde nevidí žádnou její relevanci, považuje ji za neopodstatněnou. Podobně Ústavní soud neshledal opodstatněným tvrzené porušení čl. 8 Ústavy (záruka práva na samosprávu územních samosprávných celků), jelikož je ze shora uvedených důvodů zřejmé, že napadená zákonná úprava není směřována proti ústavním zárukám územní samosprávy, přičemž její cíl byl vyhodnocen jako legitimní.

153. Uvádí-li zároveň navrhovatelka 2, že všechna napadená ustanovení „ve svém souhrnu představují nepřiměřené břemeno ve vztahu k pasivnímu volebnímu právu dle čl. 21 Listiny ve vazbě na čl. 102 odst. 1 Ústavy, které musí každý kandidát v případě zvolení strpět“, nelze jí přisvědčit v tom smyslu, že by došlo k porušení uvedených ustanovení (viz k tomu též obecně z hlediska přístupu k veřejným funkcím body 110 až 117, 133 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17). Ustanovení čl. 102 odst. 1 Ústavy zakotvuje všeobecnost, rovnost a přímost volebního práva do zastupitelstev samospráv, přičemž tyto principy nejsou napadenou právní úpravou

nijak narušeny. Pokud jde o právo podílet se na správě věcí veřejných svobodnou volbou zástupců, resp. právo na rovný přístup k veřejné funkci garantované v čl. 21 Listiny, je nutno uvést, že právní úprava nijak formálně nelimituje samotné právo kandidovat do zastupitelstva obce či kraje či kandidovat na další funkci v rámci samosprávy. Lze souhlasit, že zájemce o kandidaturu může být odrazován požadavky, které jsou na něj kladeny, ty však v nyní posuzovaném případě nejsou formulovány jako podmínka výkonu funkce a na samotný výkon veřejné funkce nemají vliv. Funkcionář samosprávy může být při nesplnění požadavků plynoucích ze zákona o střetu zájmů sankcionován, nemůže mu však být v důsledku nesplnění povinností uvedených v zákoně o střetu zájmů jakkoli bráněno v přístupu k veřejné funkci ani nemůže být této funkce z důvodu nesplnění zákonných povinností zbaven. Jinak řečeno, sankce (pokuty), tedy mocenské donucení, spojuje zákon s neochotou poskytnout údaje ze svého soukromí, zároveň však nemá mocenské donucení podobu znemožnění přístupu k veřejné funkci či ztráty veřejné funkce. Klíčovou v posuzované věci byla tedy ochrana práva na informační sebeurčení, a právě touto optikou proto Ústavní soud posuzoval napadenou právní úpravu, když ji shledal částečně protiústavní.

154. Závěrem je pak nutno též dodat, že hovoří-li navrhovatelka 2 o dublování regulace díky dalším právním předpisů, zejména zákonu o registru smluv a zákonu o zadávání veřejných zakázek, jejichž cílem je taktéž transparentnost nakládání s veřejnými prostředky, je nutno dodat, že cíle, účel i nástroje všech zákonů jsou poněkud odlišné, dopadají na odlišné situace, přičemž se spíše doplňují, nikoli si konkurují.

155. Pokud navrhovatelka 2 uvádí, že nepřiměřenost právní úpravy spočívá též v časové neomezenosti ukládání údajů v registru, je nutno upozornit na § 14 odst. 2 písm. c) zákona o střetu zájmů limitující dobu uchovávání oznámení na 5 let ode dne skončení výkonu funkce. Na vyjádření vlády upozorňující na tuto dobu argumentuje navrhovatelka 2 v replice tak, že „postrádá rozumná kritéria pro stanovení této doby“ a „považuje ji za nepřiměřenou“, ovšem příslušné ustanovení § 14 odst. 2 písm. c) svým návrhem nenapadá. Ústavní soud se tak otázkou přiměřenosti doby uchovávání oznámení věcně nezabýval.

VIII. 7. Závěr

156. Ústavní soud uzavírá, že neshledal důvod pro zrušení § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů, tedy pro vynětí neuvolněných funkcionářů územních samosprávných celků zcela z režimu zákona o střetu zájmů, neboť zájem na předcházení střetu zájmů je i u těchto veřejných funkcionářů dán. Ústavní soud taktéž neshledal, že specifikace obsahu oznámení o majetku, příjmech a závazcích zakotvená v § 10 odst. 2 a 3 zákona o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb. i ve znění zákona č. 112/2018 Sb., i § 11 odst. 3 zákona o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb., by nebyla proporcionální k legitimnímu cíli, který zákon o střetu zájmů sleduje. Konečně ve vztahu k § 14b odst. 1 písm. d) a odst. 2 a 3 zákona o střetu zájmů navrhovatelky neuvedly žádnou relevantní argumentaci ohledně jejich protiústavnosti a ani Ústavní soud sám v tomto směru nic zásadního nezjistil. Tyto části návrhů proto zamítl jako nedůvodné.

157. Ústavní soud však dospěl k závěru, že způsob zpřístupňování údajů z registru oznámení u veřejných funkcionářů spočívající v přímém zveřejnění údajů z registru oznámení není pro dosažení sledovaného legitimního cíle potřebný, tudíž porušuje právo na soukromí, konkrétně právo na informační sebeurčení dotčených osob podle čl. 10 odst. 3 Listiny. Ústavní soud proto ze shora uvedených důvodů návrhu zčásti vyhověl a podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zrušil ustanovení § 14b odst. 1 písm. a), b) a c) zákona o střetu zájmů.

158. Učinil tak ovšem s odkladem vykonatelnosti až uplynutím dne 31. 12. 2020, aby tím vytvořil zákonodárci dostatečný časový prostor pro přijetí zákonné úpravy, která bude již ústavně souladná. Jak se totiž podává ze shora uvedeného, protiústavnost shledal Ústavní soud výhradně v neanonymním a zcela nediferencovaném elektronickém zpřístupnění majetkových

oznámení u všech „politiků“, nikoliv v rozsahu poskytovaných informací. Dospěl totiž k závěru, že z hlediska práva na informační sebeurčení není dán žádný přesvědčivý důvod pro rozlišení mezi jednotlivými skupinami veřejných funkcionářů, vymezenými v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů.

Odlišná stanoviska

1. Odlišné stanovisko soudce Jaroslava Fenyka

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, uplatňuji odlišné stanovisko k výroku I nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 a současně proti odůvodnění této části výroku.

Nejprve bych rád zdůraznil, že se částečně ztotožňuji s obsahem odlišného stanoviska kolegyň Milady Tomkové, Kateřiny Šimáčkové a kolegy Pavla Rychetského, kterým se tito vymezili k plenárnímu nálezu, zejména pokud jde o zjevný nesoulad navrhované (petit) a výsledné (výrok I) derogace.

Nad rámec tohoto odlišného stanoviska si dovolím uplatnit některé své vlastní výhrady.

Jak jsem uvedl shora, je zjevné, že nález v přijaté podobě neruší ustanovení, které bylo navrhovatelkami navrženo k derogaci, ale jde pozoruhodným způsobem nad jeho rámec. Důsledkem je plošné zrušení možnosti přímého bezplatného nahlížení do údajů z majetkových oznámení všech veřejných funkcionářů (§ 2 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů) bez přijatelné náhrady, což navrhovatelé ve skutečnosti nepožadovali, a jsem přesvědčen o tom, že ani neočekávali.

Ústavní soud většinou pléna tímto širokým derogačním výrokem zároveň relativizoval svůj přísný přístup k regulaci majetkových poměrů veřejných funkcionářů, který nedávno uplatnil v kauze sp. zn. Pl. ÚS 4/17 (tzv. lex Babiš) – nález sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. 2. 2020 (N 21/98 SbNU 163; 148/2020 Sb.).

Zatímco ve věci sp. zn. Pl. ÚS 4/17 většina pléna Ústavního soudu za ústavně souladné považovala i přísné omezení vztahu veřejných funkcionářů k podnikání, majetku, výkonu majetkových práv a podobně z důvodu převažujícího veřejného zájmu na transparentním chování těchto funkcionářů, zde většina pléna Ústavního soudu potřebu transparentnosti fakticky popřela. Tím vyloučila možnost kontroly majetkových poměrů veřejných funkcionářů ze strany veřejnosti. Takový přístup je nejen judikatorně nekoncepční, ale do budoucna i poměrně nebezpečný, protože jde o zřejmý odklon Ústavního soudu od jeho dosavadní rozhodovací tendence, kdy účast veřejnosti na kontrole veřejné moci podporoval.

Podle mého názoru nemělo být návrhům senátorů vyhověno ani způsobem, k němuž dospěla většina pléna Ústavního soudu, ani tak, jak stojí v odlišném stanovisku zmíněných 3 kolegů soudců, týkajícím se neuvolněných funkcionářů samosprávných celků.

Rozlišování mezi uvolněnými a neuvolněnými členy zastupitelstva obce (resp. rozlišování mezi uvolněnými a neuvolněnými funkcemi) nemá nikterak vliv na rozsah práv a povinností člena zastupitelstva obce. Všichni členové zastupitelstva obce jsou si v tomto ohledu rovni.

Nelze vyloučit, že uvolněný člen zastupitelstva obce bude uvolněnou funkci na základě svého rozhodnutí vykonávat souběžně se stávajícím zaměstnáním, případně že během výkonu uvolněné funkce do nového (dalšího) zaměstnání nenastoupí (to platí samozřejmě za předpokladu, že taková možnost není zvláštním právním předpisem výslovně vyloučena – srov. například § 33 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů). Stejně tak není uvolněný člen zastupitelstva obce nikterak omezen ve výkonu podnikání či výkonu jiné samostatně výdělečné činnosti. Posouzení, zda je pro obec s přihlédnutím ke konkrétnímu členu zastupitelstva obce a jeho vytíženosti vhodné, aby tento člen zastupitelstva obce byl pro

výkon funkce uvolněn, závisí plně na zastupitelstvu obce – nelze vyloučit, aby uvolněným členem zastupitelstva obce byla osoba, jejíž časové možnosti právní úpravou předpokládanému „plnému úvazku“ na výkon veřejné funkce neodpovídají. Stejně tak neplatí, že výkon funkce neuvolněného člena zastupitelstva vykonávají osoby vždy souběžně s jinou výdělečnou činností, nic samozřejmě nebrání rovněž tomu, aby šlo například o studenta nebo důchodce.

Z hlediska potřebnosti kontroly majetkových poměrů veřejností není mezi uvolněnými a neuvolněnými členy zastupitelstva rozdíl. Uvolněnost nebo neuvolněnost zastupitele nemá při jejich účasti na rozhodování zastupitelstva obce žádný význam. Podílejí se ve stejném rozsahu na rozhodování záležitostí obce (rozpočet, dispozice s majetkem obce, schvalování obecně závazných vyhlášek atd.), a proto zde není žádný důvod pro rozdílný přístup ke kontrole jejich majetkových poměrů.

Neobstojí ani argument, že u neuvolněných funkcionářů může díky kontrole majetkových poměrů vznikat neochota funkci vykonávat. Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 4/17 přece většina pléna Ústavního soudu přijala názor, podle kterého je ústavně konformní stavět veřejného funkcionáře před volbu, zda bude veřejnou funkci vykonávat nebo zda bude vykonávat činnosti, které jsou zákonem zakázané. Zde je zákon o střetu zájmů tak benevolentní, že neuvolněným funkcionářům například podnikat nezakazuje (§ 4 odst. 1 zákona o střetu zájmů), ale podrobuje je zvýšené veřejné kontrole.

Jsem proto přesvědčen, že nález Ústavního soudu v této věci měl být zcela zamítavý.

2. Odlišné stanovisko soudkyně Milady Tomkové

1. Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, uplatňuji odlišné stanovisko k části výroku I a k němu se vážící části odůvodnění.

2. Souhlasím se zamítavým výrokem II, jakož i se zrušením § 14b odst. 1 písm. c) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon“). Nesouhlasím však s úplnou derogací § 14b odst. 1 písm. a) a b) zákona, neboť mám za to, že v rámci těchto ustanovení měl Ústavní soud zrušit jen jejich části týkající se neuvolněných funkcionářů samosprávných celků.

3. Jako soudkyně zpravodajka původního konceptu nálezu, který nezískal většinu hlasů v plénu, pak přirozeně souhlasím s tou částí odůvodnění, která z původní zpravodajské zprávy vychází a týká se posouzení ústavnosti § 2 odst. 1 písm. q), § 10 odst. 2 a 3 a § 11 odst. 3, § 14b odst. 2 a 3, jakož i části § 14b odst. 1 zákona.

4. Nemohu však přijmout tak široké pojetí derogačního výroku a na něj navazující nosné důvody, ke kterým přistoupila většina pléna, a to z následujících důvodů:

I. Formulace podaných návrhů a potřebná míra zdrženlivosti Ústavního soudu

5. Jakkoli značná část argumentace obou navrhovatelek zpochybňuje veřejnou přístupnost údajů o majetkových poměrech neuvolněných funkcionářů samosprávných celků, tedy onen „majetkový striptýz“, kvůli kterému klesá zájem o práci v samosprávě, navrhovatelka 1 paradoxně žádné z ustanovení zákona týkající se zpřístupňování údajů z majetkových oznámení nenapadá, navrhovatelka 2 sice napadla celý § 14b zákona, ten však upravuje pouze rozsah údajů, do kterých lze nahlížet, nikoli samotnou formu nahlížení, tj. přímé bezplatné nahlížení.

6. Žádná z navrhovatelek nenapadla § 13 odst. 3 zákona stanovící, že „každý má právo bezplatně nahlížet prostřednictvím veřejné datové sítě v rozsahu stanoveném tímto zákonem do registru oznámení“.

7. Koncepce zrušeného § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona byla postavena na ve své podstatě správné úvaze spočívající v tom, že u různých skupin veřejných funkcionářů jsou zpřístupňovány různé kategorie majetkových údajů (čím výše se veřejný funkcionář v mocenském žebříčku nachází, tím širší rozsah majetkových údajů je k dispozici k nahlédnutí).

Toto ustanovení však neřeší otázku, zda jsou údaje zpřístupňovány na žádost či přímo. Je proto poněkud nejasný závěr většiny v bodě 158, že šlo mj. o „zcela nediferencované elektronické zpřístupnění majetkových oznámení“. Zrušené ustanovení naopak zajišťovalo, že pro různé skupiny veřejných funkcionářů se zveřejňují rozdílné údaje z majetkových oznámení, nikoli kompletní oznámení.

8. Ústavní soud shledal jako protiústavní přímou formu zpřístupňování údajů (která však sama nebyla napadena – srov. § 13 odst. 3 zákona) – protiústavnost však „napravil“ tím, že zrušil ustanovení vymezující pro jednotlivé veřejné funkcionáře pouze rozsah takto poskytovaných údajů, čímž údaje znepřístupnil (bod 143).

9. Pokud jde o rozsah derogačního výroku, byla namístě značná zdrženlivost Ústavního soudu, neboť je zjevné, že zrušení § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona nebylo založeno na argumentu protiústavnosti právě oné stratifikace údajů, které mají být zpřístupňovány, ale na argumentaci přímé přístupnosti údajů zakotvené v nenapadeném ustanovení § 13 odst. 3.

10. Ústavní soud tak měl velmi vážit, vůči které skupině veřejných funkcionářů svým derogačním výrokem absolutně znepřístupní údaje o majetku. Petit navrhovatelky 2 totiž nepřipouštěl jinou možnost než buď návrh zamítnout s tím, že § 13 odst. 3 zákona (týkající se přímého zpřístupňování údajů z oznámení o majetku) není napaden, nebo derogací části napadeného § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona absolutně znepřístupnit údaje konkrétní skupiny veřejných funkcionářů. Tuto úvahu pak musel Ústavní soud činit s vědomím toho, že případná nečinnost zákonodárce poté, co nález bude vykonatelný, povede k absolutní nemožnosti nahlížení do těchto údajů v jakékoli formě.

11. Pokud měl Ústavní soud některou ze skupin veřejných funkcionářů „ochránit“ právě uvedeným způsobem a s výše uvedenými možnými důsledky, bylo nezbytné, aby předložená argumentace poskytovala dostatečný základ pro derogační výrok ve vztahu ke každé skupině veřejných funkcionářů vymezených v § 2 odst. 1, resp. § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona. Postavení veřejných funkcionářů v mocenské hierarchii, jejich vliv na chod státu a politiky, forma zapojení do veřejného života (neuvolnění funkcionáři pracující ve svém volném čase vedle svého zaměstnání) jsou totiž výrazně odlišné, a proto nelze nahlížet na všechny zcela shodně (viz podrobně níže bod II) a argumentaci týkající se některých z nich nelze mechanicky vztahovat na všechny.

12. Leitmotivem obou návrhů byla ochrana samospráv, zejména malých obcí, speciálně pak neuvolněných funkcionářů obcí. Je nutno připomenout, že navrhovatelka 2 mj. napadá „shromažďování či zveřejňování informací o majetkových poměrech komunálních politiků, a to i těch z nich, kteří pro výkon funkce nejsou dlouhodobě uvolněni a zastávají méně exponované veřejné funkce, bez náležitého přihlédnutí k významu, který v ústavním pořádku a obecněji vzato v moderní společnosti sehrává ochrana soukromí“. Obecně pak návrh vymezuje tak, že „novelizovaný zákon o střetu zájmů ve vztahu ke komunálním představitelům a) zásadně rozšířil okruh osob, které musí veřejné přiznání učinit … b) přinesl zásadní změnu především v automatickém zveřejňování prakticky všech poskytovaných údajů, a to ve formě přístupné anonymně komukoli veřejnou datovou sítí na portálu Ministerstva spravedlnosti, c) rozšířil poskytované údaje o jednoznačně citlivé osobní údaje a ze soukromí …“. Navrhovatelka 2 dále uvádí, že „v podmínkách České republiky se uvedená regulace potenciálně dotýká přibližně 60 000 osob, které jsou zastupiteli“, stejně jako to, že je „zejména v menších obcích dosti obtížné mobilizovat dostatečné množství občanů, kteří budou zastávat veřejné funkce v samosprávě“. Sama pak zdůrazňuje, že „pokud těmto občanům, kteří mají rozvíjet svou obec ve svém volném čase (neuvolněný výkon funkce), může obec za výkon jejich funkce poskytnout jen velmi omezené prostředky, a zároveň jim uloží veřejné obnažení jejich majetkových poměrů, důsledek souhrnu negativních účinků je pak jednoduchý – a) ti úspěšní a schopní ze svých soukromých profesí budou odmítat kandidovat na příslušné volené funkce …, b) odliv zájmu o správu věcí veřejných na komunální úrovni může vyústit dokonce

v situaci, kdy nebude postavena ani jedna kandidátka v komunálních volbách, což bude mít další negativní následky nejen pro občany obce a obec takovou, ale i na stát a jeho státní rozpočet …“. Navrhovatelka 2 pak dokládá přílišné zásahy do práv komunálních politiků průzkumem z komunálních voleb v roce 2018, zmiňuje nárůst množství administrativy, která na územní samosprávy a její funkcionáře dopadá, a osobní odpovědnost spojenou s výkonem funkce, argumentuje právem na samosprávu i rezignací řady zastupitelů z důvodu neochoty dávat své soukromí všanc veřejnosti. Ostatně i žádost o přednostní projednání byla zdůvodněna odkazem na chystané volby do zastupitelstev obcí.

13. Ústavní soud v bodě 110, jakož i v bodě 122 zdůrazňuje abstraktní povahu přezkumu a vázanost petitem, nikoli odůvodněním (resp. argumentací) navrhovatelek. V bodě 122 uvádí, že „argumentace obou navrhovatelek se týká primárně zásahu do soukromí neuvolněných funkcionářů samospráv. Jelikož však v tomto případě jde o tzv. abstraktní kontrolu norem, Ústavní soud není vázán argumentací navrhovatelek, nýbrž toliko vymezeným petitem. Neshledal přitom žádné rozumné důvody, pro které by si tito neuvolnění funkcionáři samospráv zasluhovali zásadně odlišný právní režim“.

14. Vázanost petitem, nikoli odůvodněním však neznamená, že navrhovatele nezatěžuje břemeno tvrzení. Jak plyne z rozhodovací praxe Ústavního soudu, „brojí-li navrhovatel proti obsahovému nesouladu zákona s ústavním pořádkem, pro účely ústavního přezkumu nepostačuje toliko označení ke zrušení navrhovaného zákona, příp. jeho jednotlivých ustanovení, nýbrž je nezbytné z jeho strany i uvést důvod namítané protiústavnosti“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)]. Neunese-li navrhovatel toto břemeno, „nelze než považovat takový návrh za rozporný s ustanovením § 34 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, a tedy nezpůsobilý meritorního projednání“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.)]. Přezkoumat tak Ústavní soud může „pouze ta ustanovení, k nimž se upíná explicitní tvrzení a argumentace navrhovatele“, ve zbytku musí být návrh odmítnut jako zjevně neopodstatněný [nález sp. zn. Pl. ÚS 58/05 ze dne 8. 6. 2010 (N 120/57 SbNU 477; 230/2010 Sb.)]. Tento princip pak Ústavní soud přenesl i do rozhodování o souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem [nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.)]: „Ústavní soud se zde přiklonil k závěru (vycházejícímu analogicky z jeho konstantní judikatury v oblasti přezkumu právních předpisů), jenž se zaměřuje pouze na v návrhu kvalifikovaně napadená a odůvodněná ustanovení předmětné mezinárodní smlouvy“.

15. Ústavní soud tak měl při derogaci částí § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona vycházet z konkrétní argumentace ve vztahu ke konkrétním veřejným funkcionářům, ze které by bylo možno dovodit, že právě jim (resp. jejich soukromí) je nutno poskytnout ústavní ochranu, navíc ochranu s poměrně razantními důsledky spočívající v absolutním znepřístupnění všech údajů z majetkových oznámení poté, co se nález stane vykonatelným. Ve vztahu k ochraně soukromí většiny veřejných funkcionářů zmíněných v § 14b odst. 1 zákona však žádná relevantní argumentace nezazněla. S ohledem na princip dělby moci umocněný navíc takto specifickým předmětem přezkumu (zákon o střetu zájmu jakožto dobrovolné „sebeomezení“ představitelů veřejné moci) měl být Ústavní soud zdrženlivý.

16. Ústavní soud fakticky přezkoumával ústavnost nikoli § 14b odst. 1 písm. a) až c), nýbrž § 13 odst. 3 zákona, k čemuž mu však prostor nedával ani petit návrhu, ani ve vztahu k většině veřejných funkcionářů předložená argumentace navrhovatelek.

II. Nesrovnatelnost veřejných funkcionářů z pohledu legitimních zásahů do soukromí

17. I z věcného hlediska je přístup většiny příliš paušalizující a ve vztahu k rozšíření derogačního výroku na všechny veřejné funkcionáře zakotvené v § 2 odst. 1 zákona navíc nedostatečně odůvodněný.

18. Je nutno připomenout, že ustanovení zrušeného § 14b odst. 1 písm. a) až c) se dotýká všech veřejných funkcionářů vymezených v § 2 odst. 1 zákona, tedy od poslanců, senátorů, členů vlády, náměstků členů vlády, přes vedoucího Kanceláře Poslanecké sněmovny a vedoucího Kanceláře Senátu či vedoucího Kanceláře prezidenta republiky, členy bankovní rady České národní banky, prezidenta, viceprezidenta a členy Nejvyššího kontrolního úřadu až po starosty, místostarosty a radní na malých obcích, kteří vykonávají svou činnost vedle svého zaměstnání a za často symbolické odměny. Je zjevné, že skupina veřejných funkcionářů vymezená v § 2 odst. 1, na které poté odkazuje zrušený § 14b odst. 1 písm. a) až c) není homogenní, naopak veřejní funkcionáři zde uvedení nejsou z mnoha ohledů srovnatelní, resp. nejsou srovnatelní pro všechny myslitelné účely. Tento klíčový aspekt však většina v přijatém nálezu pomíjí a zachází se všemi stejně.

19. Lze souhlasit s tím, že z pohledu samotné personální působnosti zákona (§ 2 odst. 1), resp. povinnosti podávat příslušná oznámení, zde srovnatelnost je, tedy je podstatné primárně to, zda daná osoba vykonává veřejnou funkci a zda u ní hrozí střet zájmů. Zcela jinou otázkou je však ochrana soukromí, resp. ochrana práva na informační sebeurčení. Jakkoli má každý (včetně všech veřejných funkcionářů) právo na soukromí, platí, že míra přípustných zásahů se může lišit právě v závislosti na tom, jak vysoko se v mocenském žebříčku daný veřejný funkcionář nachází. Tento koncept je součástí konstantní judikatury Evropského soudu pro lidská práva i samotného Ústavního soudu (použití kritéria statusu a veřejné známosti osoby, do jejíhož soukromí bylo zasaženo – srov. i většinou pléna zmíněný rozsudek Evropského soudu pro lidská práva *Axel Springer AG proti Německu* ze dne 7. 2. 2012, stížnost 39954/08). Zásah do soukromí (např. formou zveřejnění určitých informací o majetku veřejně činné osoby) bude v obecné rovině přípustnější tam, kde jde o osobu jednak na vysokém mocenském postu, jednak zároveň všeobecně známou (což spolu bude zpravidla u těch nejvýše postavených souviset). Přístup k informacím o majetkových poměrech členů vlády či poslanců tak nelze zcela srovnávat s přístupem k majetkovým poměrům starostů či radních malých obcí, neboť výkon jejich funkcí má na fungování státu výrazně nižší vliv (tj. postavení v mocenském žebříčku je nesrovnatelné), zároveň komunální politici, zvláště na malých obcích nejsou (na rozdíl od celostátních vrcholných politiků) obecně veřejně známi (např. z pohledu zájmu na celostátním zpřístupnění údajů o jejich majetku). Stejně tak skutečnost, že je někdo profesionálním politikem, zatímco jiný vykonává veřejnou funkci na malé obci ve svém volném čase, může vést k závěru o odlišné míře ochrany soukromí. Profesionální politik vstupuje do politiky mj. s tím, že je na něj (včetně některých jeho majetkových poměrů) „více vidět“ a musí s tím počítat. Srovnání neuvolněných funkcionářů samospráv s vrcholnými politiky státu, resp. neshledání „žádných rozumných důvodů“ pro možnou odlišnou míru ochrany soukromí (bod 122) nelze považovat za správné.

20. V původní zpravodajské zprávě byl test proporcionality proveden pouze ve vztahu k neuvolněným funkcionářům samospráv a právě a jen ve vztahu k nim bylo konstatováno, že přímé zpřístupnění údajů o majetku nemůže obstát v druhém kroku testu proporcionality, neboť není z pohledu veřejného zájmu potřebné. Čím výše se však budeme v rámci mocenského žebříčku pohybovat, tím spíše nebude tato teze platit. Jistě bylo zcela legitimní diskutovat o přesných hranicích derogačního výroku a zvažovat různá kritéria (pouze obecní samospráva, veškerá samospráva, pouze neuvolnění funkcionáři apod.), vždy však v návaznosti na to, s jakou argumentací bylo zrušení ve vztahu k jednotlivým veřejným funkcionářům zdůvodněno. Většina pléna však z možných variant řešení zvolila to nejméně šťastné (byť formálně nejjednodušší), spočívající v tom, že při obtížích spojených s nalezením přesné hranice derogačního výroku v rámci § 14b odst. 1 písm. a) až c) se rozhodla komplexně zrušit ustanovení vymezující rozsah nahlížení u veřejných funkcionářů vymezených v § 2 odst. 1 zákona.

21. Právní závěry (nosné důvody derogace) jsou kategorické a důsledky derogace razantní, neboť Ústavní soud v rámci testu proporcionality dospěl k závěru, že přímé zpřístupnění údajů o majetku z majetkového oznámení je protiústavní vždy, a to ve vztahu ke všem veřejným funkcionářům vymezeným v § 2 odst. 1. Napříště jakýkoli údaj o majetku z podaného oznámení (byť např. poměrně obecný) kteréhokoli veřejného funkcionáře (včetně těch nejvyšších) nemůže být přímo veřejně k dispozici. To, zda vůbec bude některý z údajů po vykonatelnosti nálezu k dispozici alespoň na žádost, navíc nyní závisí na aktivitě a ochotě zákonodárce. I s vědomím této intenzity zásahu a jeho důsledků měl Ústavní soud pečlivě vážit, vůči které kategorii osob bude případné úplné znepřístupnění údajů při nečinnosti zákonodárce vůbec legitimní.

22. Závěr učiněný plošně ve vztahu ke všem veřejným funkcionářům navíc není dostatečně odůvodněný, neboť ve vztahu k většině veřejných funkcionářů absentovala jakákoli argumentace, ať již v návrzích, tak ve vyjádření vlády či následných replikách, jakož i v nálezu samotném. Řečeno jinak, leitmotivem obou návrhů i dalších procesních podání byla jednak otázka oprávněnosti vztažení zákona o střetu zájmů na některé funkcionáře samospráv, jednak potřeba určité silnější ochrany soukromí ve vztahu k nim právě pro zajištění řádného fungování samosprávy na malých obcích a městech. Výsledkem je však úplné znepřístupnění jakéhokoli údaje z majetkových oznámení i těch nejvyšších politiků.

23. Většina pléna sice převzala z mé původní zpravodajské zprávy provedený test proporcionality, ovšem vztáhla jej bez dalšího na všechny veřejné funkcionáře, ačkoli byl koncipován jen ve vztahu k těm, kteří se na „mocenském žebříčku“ pohybují nejníže, popř. vykonávají svou činnost vedle svého zaměstnání za symbolické odměny. Nelze vycházet z toho, že u ochrany soukromí lze ke všem veřejným funkcionářům přistupovat shodně a paušálně. Zrušené ustanovení paradoxně tuto potřebnou stratifikaci provádělo, neboť rozsah údajů, které se zpřístupňují, byl rozlišen právě v závislosti na pozici daného funkcionáře.

24. Lze se tedy ptát, zda opravdu nemohou být u vrcholných politiků státu alespoň některé (nikoli zajisté všechny) informace o majetku, příjmech a závazcích (např. jen obecné informace o počtu nemovitostí, účast v různých obchodních společnostech) přímo přístupné veřejnosti bez nutnosti podávání žádosti? Ústavní soud tuto otázku uzavřel velmi kategoricky s tím, že přímé zpřístupnění bez žádosti je vždy protiústavní, ačkoli se otázkou ochrany soukromí vrcholných politiků, popř. otázkou rozsahu údajů, u nichž by bylo možno veřejný zájem v kombinaci s postavením konkrétní veřejné osoby presumovat, vůbec nezabýval.

25. Pochybnosti o rozsahu provedené derogace podporuje i pohled srovnávací analýzy právních úprav obdobné materie v 18 evropských zemích, kterou Ústavní soud disponuje. Z této analýzy vyplývá, že drtivá většina sledovaných zemí bezplatně online zveřejňuje majetková oznámení alespoň dílčí skupiny povinných subjektů. Existuje jednak možnost přímého online zpřístupňování, jednak je evidentní právě potřeba stratifikace mezi jednotlivými veřejnými funkcionáři, pokud jde o formu či rozsah zpřístupněných údajů. Např. majetkové údaje o poslancích a některých dalších funkcionářích jsou v Itálii zveřejněny na webových stránkách Parlamentu, veškerá data obsažená v majetkovém prohlášení jsou zveřejňována v online registru majetku na webových stránkách Protikorupčního úřadu v Kosovu, v Litvě jsou informace o majetku vymezených veřejných funkcionářů (včetně nemovitostí, podílů v obchodních společnostech a závazcích) zveřejňovány na webových stránkách ústředního orgánu správy daní, stejně tak jsou některé informace z majetkových přiznání veřejně dostupné prostřednictvím online registru v Lotyšsku, přičemž lze vyhledávat na základě jména či příjmení konkrétního funkcionáře. V Německu jsou některé údaje týkající se příjmů poslanců veřejně přístupné k nahlížení na internetové stránce Spolkového sněmu. Konkrétně jde o pracovní činnost před vznikem členství ve Spolkovém sněmu, úplatné činnosti při výkonu mandátu poslance, funkce v obchodních společnostech, funkce ve sdruženích a ústavech veřejného práva, funkce ve spolcích, sdruženích a nadacích, dohody o budoucích činnostech

a majetkových prospěších, účast na kapitálových nebo osobních společnostech, jakož i dary nebo jiné příspěvky na politickou činnost. Naopak pro komunální politiky v Německu povinnost zveřejňovat příjmy neplatí. Rakouská právní úprava umožňuje anonymně a bezplatně nahlížet do majetkových oznámení představitelů některých politických funkcí, přičemž v případě komunálních politiků je mezi vybranými veřejnými činiteli uveden např. starosta Vídně. Většiny komunálních politiků se povinnost naopak netýká. Část údajů z prohlášení o majetku a příjmech veřejných funkcionářů je volně k dispozici na webových stránkách též např. v Srbsku, Chorvatsku či na Slovensku.

26. Stručně řečeno, z analýzy týkající se 18 států jasně plyne, že je zcela standardní úpravou, pokud jsou některé údaje z přiznání o majetku, příjmech či závazcích alespoň části veřejných funkcionářů dostupné bezplatně přímo online bez nutnosti žádosti, ať již na webu parlamentu, či protikorupčního nebo daňového úřadu. Znemožnit online přístup ke všem údajům z oznámení o majetku, příjmech či závazcích u všech veřejných funkcionářů vymezených v § 2 odst. 1zákona (včetně politiků na nejvyšších postech) nemá v ústavním pořádku oporu. Legitimní je tedy pouze diskuse o tom, kterých konkrétních veřejných funkcionářů se má přímé online zpřístupnění týkat (např. v souvislosti se silnější ochranou komunálních politiků), v jakém rozsahu mají být údaje zpřístupňovány přímo a v jakém pouze na žádost (např. v souvislosti s odlišnou citlivostí jednotlivých údajů či vztahu ke třetím osobám), popř. zda některé nemají být zpřístupňovány veřejnosti vůbec (v některých zemích údaje soudců či státních zástupců). Ústavní soud však s ohledem na nosné důvody nálezu toto strukturované a nutně vždy velmi subtilní posuzování napříště ve vztahu ke všem funkcionářům vymezeným v § 2 odst. 1 zákona zcela znemožnil.

III. Závěrem

27. Vláda ve svém vyjádření k Ústavnímu soudu mj. uvedla: „Společnost má právo požadovat transparentnost majetkových poměrů veřejných funkcionářů za účelem zajištění účinné kontroly, tj. zda neexistuje nebezpečí, že konkrétní veřejní funkcionáři při výkonu své funkce upřednostňují své soukromé zájmy na úkor zájmů veřejných. Lze totiž důvodně předpokládat, že se ohrožení nebo dokonce i porušení veřejného zájmu v popsaném směru projeví právě prostřednictvím majetkových poměrů veřejného funkcionáře, jakož i dalších osob s ním majetkově spjatých. Veřejná kontrola může působit též preventivně v podobě oprávnění veřejnosti nahlížet do registru oznámení.“

28. Ústavní soud naopak rozhodl, že přímé online nahlížení do jakýchkoli údajů z oznámení o příjmech, majetku či závazcích je mj. právě u členů vlády protiústavní.

29. Lze se tedy ptát: Pokud chtějí být představitelé státu transparentní právě tím způsobem, který členové Parlamentu vtělili do napadeného zákona a vláda v řízení před Ústavním soudem vehementně hájila, má jim v tom Ústavní soud v rámci systému dělby moci vůbec bránit?

K odlišnému stanovisku soudkyně Milady Tomkové se připojili soudce Pavel Rychetský a soudkyně Kateřina Šimáčková.

3. Odlišné stanovisko soudce Davida Uhlíře

S odůvodněním nálezu pléna Ústavního soudu v této věci nesouhlasím a uplatňuji vůči němu podle ustanovení § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, odlišné stanovisko. Se zrušujícím výrokem nálezu souhlasím, byť též z jiných důvodů. Mé odlišné stanovisko je tedy jakýmsi „concurring opinion“, mám za to, že Ústavní soud se omezil při svém rozhodování na vypořádání se s různou argumentací obou skupin navrhujících senátorů, ač měl možnost pojmout své úvahy úplněji či pohlédnout na napadený zákon z jiného hlediska.

Zatímco důvodem pro zrušení částí zákona o střetu zájmů bylo porušení práva na soukromí, konkrétně právo na informační sebeurčení dotčených osob, soudím, že zákon měl být zkoumán též z pohledu územní samosprávy upravené v hlavě sedmé Ústavy.

Předesílám, že mám jisté pochybnosti, pokud se týká zásahu státu do pravomocí vyšších územních samosprávných celků, které jsou do značné míry umělým výtvorem. Obce jsou ale přirozené útvary, které ve svém celku tvoří stát. Bez samosprávných obcí je demokratický stát jen obtížně myslitelný, také proto bylo obnovení obecní samosprávy ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů, jedním z prvních kroků po obnovení demokracie v Československu. Obce nejsou výtvorem ústavodárce, obecní samospráva není darem občanstvu shůry, ale hrdým výrazem lidské pospolitosti, kterou se stát Ústavou zavázal respektovat.

Zásah zákonodárce do práva na informační sebeurčení čelných představitelů státu (poslanců, senátorů, ministrů a dalších vrcholných představitelů státu) je ospravedlnitelný tím, že jedna ze tří mocí státu se rozhodla „odhalit své ledví“, soukromí svých vlastních reprezentantů, aby podpořila důvěru veřejnosti v nezávislý výkon státní moci.

Jestliže však tato státní moc překročí svoje hranice ve vertikálním směru a vstoupí na pole samosprávy (včetně té nejmenší vesnice), jde o zásah do soukromí obtížně ospravedlnitelný. Podle článku 101 odst. 4 Ústavy stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen jestliže to vyžaduje ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Jestliže si Ústavní soud nepoložil vážně otázku, ochrana kteréhože to zákona skutečně a nezbytně vyžaduje, aby každý starosta nebo mnohý člen zastupitelstva obce činil oznámení o svém majetku, nenaplnil dostatečně svoji úlohu. Zákon o střetu zájmů sám o sobě je totiž jen prostředkem, popisem způsobu, ale nedefinuje cíl, neurčuje, jaký zákon zde vyžaduje státní ochranu před nerozvážným postupem samosprávy. Mohla by to snad být část obecního zřízení upravující nakládání s obecním majetkem, ale je nadbytečné hledat odpověď na otázku, kterou si Ústavní soud ani navrhovatelé k mé lítosti nepoložili.

Podle mého soudu v případě obcí (méně jsem si jist ohledně krajů) měla být tato otázka ponechána na rozhodnutí zastupitelstva, které obec samostatně spravuje, a zákonodárce měl pro takové rozhodnutí zastupitelstva o tom, že jeho členové zveřejní své majetkové poměry, toliko připravit zákonný rámec.

Č. 23
Splnění předpokladů přípustnosti dovolání
(sp. zn. III. ÚS 2478/18 ze dne 11. února 2020)

Schází-li v dovolání vedlejších účastníků vymezení toho, v čem spatřují splnění předpokladů jeho přípustnosti, jakož i důvodu dovolání (§ 237 až 238a, § 241a odst. 1 o. s. ř.), nebyl oprávněn Nejvyšší soud toto dovolání věcně přezkoumat. Tím, že Nejvyšší soud posuzoval takové dovolání po věcné stránce, aniž by nejprve zkoumal, zda je přípustné, porušil ústavně zaručené právo stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatelů 1. Mgr. Marka Bártka a 2. Ing. Lucie Šafránkové, obou zastoupených JUDr. Petrem Šustkem, Ph.D., advokátem, sídlem Veleslavínova 59/3, Praha 1 – Staré Město, proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 17. dubna 2018 č. j. 26 Cdo 4342/2017-286, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení a 1. Mgr. Aleny Vyhnánkové a 2. Ing. Radima Vyhnánka, obou zastoupených JUDr. Janem Vyjídákem, advokátem, sídlem Potoční 494/36, Šternberk, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

I. Rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 17. dubna 2018 č. j. 26 Cdo 4342/2017-286 bylo porušeno právo stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. dubna 2018 č. j. 26 Cdo 4342/2017-286 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“) se stěžovatelé domáhali zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, a to pro porušení čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jakož i čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Z ústavní stížnosti a z vyžádaného spisu Obvodního soudu pro Prahu 6 (dále jen „obvodní soud“) sp. zn. 21 C 185/2015 se podává, že stěžovatelé jako žalobci se žalobou domáhali, aby soud rozhodl o neoprávněnosti výpovědi z nájmu bytu, který se nachází v budově č. p. X v katastrálním území L., obec P. (dále jen „byt“), kterou jim dne 25. 3. 2015 dali vedlejší účastníci jako žalovaní (pronajímatelé) s tím, že byt chtějí sami užívat (dále též jen „výpověď“). Stěžovatelé měli za to, že výpověď je neoprávněná, neboť nájem byl sjednán na dobu určitou a uvedený výpovědní důvod lze uplatnit jen u nájmu na dobu neurčitou. Navíc z komunikace s vedlejšími účastníky je zřejmé, že plánují i nadále pobývat v zahraničí, takže byt pro sebe

nepotřebují. Výpověď stěžovatelé považovali za účelovou, neboť vedlejší účastníci požadovali od roku 2015 nepřiměřené navýšení nájemného, s čímž stěžovatelé nesouhlasili, a je i v rozporu s dobrými mravy, neboť nájemní vztah byl dosud bezproblémový a stěhování by pro ně bylo z důvodu nedávného narození dítěte velmi tíživé. Rozsudkem obvodního soudu ze dne 3. 11. 2016 č. j. 21 C 185/2015-110 bylo určeno, že výpověď je neoprávněná (výrok I) a bylo rozhodnuto o nákladech řízení (výrok II).

3. Rozsudek obvodního soudu napadli stěžovatelé i vedlejší účastníci odvoláním. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 20. 3. 2017 č. j. 68 Co 79/2017-168, ve znění usnesení ze dne 20. 3. 2017 č. j. 68 Co 79/2017-173, I. výrok rozsudku obvodního soudu potvrdil, změnil II. výrok rozsudku obvodního soudu týkající se náhrady nákladů prvostupňového řízení a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení. Městský soud dospěl k závěru, že stěžovatelce podle § 2238 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, vznikl nájem na dobu neurčitou. S ohledem na její chování před účinností občanského zákoníku lze mít za to, že podmínky stanovené v § 2238 občanského zákoníku pro ochranu „poctivého nájemce“ byly splněny. Stěžovateli sice právo nájmu k bytu nevzniklo, protože však byt užíval se souhlasem stěžovatelky, o čemž vedlejší účastníci věděli, a výpověď mu výslovně adresovali, je rovněž aktivně legitimován k podání žaloby na přezkum oprávněnosti této výpovědi. Ustanovení § 2289 občanského zákoníku upravující následky zneužití výpovědního důvodu uplatněného pronajímatelem podle § 2288 odst. 2 občanského zákoníku nevylučuje právo nájemce bránit se výpovědi žalobou na přezkum její oprávněnosti podle § 2290 občanského zákoníku. Bylo-li v řízení zjištěno, že vedlejší účastníci se v době dání výpovědi (stejně jako v době rozhodování odvolacího soudu) zdržovali v zahraničí, kde je vedlejší účastník dlouhodobě zaměstnán, je zjevné, že byt pro sebe nepotřebují, a uplatněný výpovědní důvod podle § 2288 odst. 2 písm. a) občanského zákoníku v době doručení výpovědi stěžovatelům dán nebyl.

4. Proti rozsudku městského soudu podali vedlejší účastníci dovolání. V něm namítali, že rozsudek „spočívá na nesprávném právním posouzení věci, přičemž rozsudek závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž vyřešení se odvolací soud odchýlil od dřívější ustálené rozhodovací praxe NS ČR, která podle nového ObčZ v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena a podle názoru žalovaného má být dovolacím soudem tato otázka posouzena jinak“. Vedlejší účastníci v dovolání dále namítali, že městský soud nesprávně posoudil a použil § 2289 občanského zákoníku, dále nesprávně právně posoudil existenci platného výpovědního důvodu, vznik nájemního vztahu na dobu neurčitou a aktivní legitimaci stěžovatele k podání žaloby. V dovolacím návrhu vedlejší účastníci uvedli, že podle jejich názoru „měla být právní otázka ‚potřeby pro sebe‘ Nejvyšším soudem ČR vyřešena tak, že vlastník jakožto pronajímatel nemá od 1. 1. 2014 zvláštní důkazní povinnost, pokud jde o prokázání své bytové potřeby, a je oprávněn podat výpověď čistě jen z titulu svého vlastnického práva, bez nutnosti předkládat další důkazy. Opačné tvrzení znamená faktickou nemožnost uplatnění zákonného výpovědního důvodu zajištění vlastní bytové potřeby, jak je demonstrováno v tomto sporu, a možnost žalovaných domoci se svých majetkových práv a bydlení ve svém vlastním bytě“.

5. Rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 17. 4. 2018 č. j. 26 Cdo 4342/2017-286 byl rozsudek městského soudu změněn tak, že žaloba, aby bylo určeno, že výpověď ze dne 25. 3. 2015 z nájmu bytu je neoprávněná, se zamítá. Dále bylo stěžovatelům uloženo zaplatit náklady řízení. Nejvyšší soud konstatoval, že městský soud rozhodl nesprávně a dosavadní výsledky řízení ukazují, že je možné o věci rozhodnout, a proto Nejvyšší soud jeho rozsudek změnil [§ 243d písm. b) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“)] tak, že změnil rozsudek obvodního soudu a žalobu zamítl.

6. Nejvyšší soud v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že mezi stěžovatelkou a vedlejšími účastníky chráněný nájem podle § 685 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanský

zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 40/1964 Sb.“) nevznikl. Stěžovatelce nesvědčí právo nájmu ani podle § 2238 občanského zákoníku. Uživatel bytu může být považován za řádného nájemce podle § 2238 občanského zákoníku jen tehdy, jestliže byt užíval alespoň tři roky v dobré víře, že je jeho nájemcem, a zároveň jeho dobrá víra trvala k 1. 1. 2014. S ohledem na okolnosti, za nichž začala předmětný byt užívat a posléze v užívání pokračovala, nemohla být stěžovatelka v dobré víře, že ho užívá jako nájemkyně podle § 685 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., a nebyly tudíž splněny podmínky stanovené v § 2238 občanského zákoníku proto, aby mohla být považována za řádnou nájemkyni bytu. Jen užívání bytu a placení úhrad za jeho užívání nepostačuje k tomu, aby mohla být stěžovatelka považována za řádnou nájemkyni bytu podle § 2238 občanského zákoníku. Účastníci netvrdili (a nic takového nevyplývá ani ze skutkových zjištění odvolacího soudu), že by k uzavření smlouvy o nájmu bytu mělo dojít po 1. 1. 2014, tedy již za účinnosti občanského zákoníku. Nejvyšší soud dále dovodil, že se stěžovatelem vedlejší účastníci nikdy – a to ani ústně, ani jinak – žádnou dohodu o užívání bytu neuzavřeli, stěžovatel v bytě bydlel jen po dohodě se stěžovatelkou, a proto závěr městského soudu (stejně jako obvodního soudu), že mu nájemní právo nevzniklo, je správný. Nejvyšší soud tak uzavřel, že stěžovatelé nebyli v době doručení výpovědi nájemci bytu.

7. Nejvyšší soud dále poukázal na to, že judikatura tohoto soudu byla za účinnosti zákona č. 40/1964 Sb. ustálena v závěru, že v řízení o žalobě o určení neplatnosti výpovědi z nájmu bytu (§ 711 odst. 4 zákona č. 40/1964 Sb.) je aktivně věcně legitimován vypovídaný nájemce bytu a pasivně věcně legitimován je pronajímatel. K podání této žaloby není aktivně věcně legitimována osoba, které sice byla doručena výpověď z nájmu bytu, avšak která v době jejího doručení není nájemcem bytu (např. proto, že jí nájem již dříve zanikl nebo že nájemcem bytu nikdy nebyla). Výpověď z nájmu bytu doručená takové osobě není způsobilá vůči ní vyvolat žádné právní účinky, a tudíž ani nijak nepříznivě zasáhnout do jejího právního postavení. Žaloba na určení neplatnosti výpovědi z nájmu bytu podaná takovou osobou musí být tedy zamítnuta pro nedostatek aktivní věcné legitimace (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2008 sp. zn. 26 Cdo 3842/2007 nebo ze dne 18. 12. 2017 sp. zn. 26 Cdo 5029/2016). Od těchto závěrů neshledal Nejvyšší soud důvod se odchýlit ani za platné právní úpravy. I k podání žaloby na přezkum oprávněnosti výpovědi podle § 2290 občanského zákoníku může být aktivně legitimován jen nájemce. Byla-li výpověď doručena osobě, která nájemcem není, nemohla nijak zasáhnout do jejích práv (výpověď není způsobilá ukončit „neexistující vztah“), a již proto musí být zamítnuta pro nedostatek aktivní legitimace, není přitom významné, co pronajímatele vedlo k zaslání takové výpovědi. Jestliže stěžovatelé nebyli nájemci bytu, nemohou být ani aktivně legitimováni k podání žaloby podle § 2290 občanského zákoníku.

II. Argumentace stěžovatelů

8. V ústavní stížnosti stěžovatelé nesouhlasí s tím, že Nejvyšší soud rozhodl o dovolání vedlejších účastníků podle § 243d odst. 1 písm. b) o. s. ř. Svůj rozsudek Nejvyšší soud podle stěžovatelů nedostatečně odůvodnil, čímž učinil své rozhodnutí nepřezkoumatelným. Nejvyšší soud pominul dřívější argumentaci stěžovatelů, a porušil tak jejich právo na soudní ochranu. Stěžovatelé namítají, že Nejvyšší soud rozhodl na základě odlišného právního náhledu oproti přechozímu řízení, aniž by jim zároveň umožnil seznámit se s tímto právním náhledem a vyjádřit se k němu, případně předložit nové důkazy. V této souvislosti stěžovatelé poukazují na nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2017 sp. zn. IV. ÚS 216/16 (N 24/84 SbNU 293) a ze dne 27. 3. 2018 sp. zn. III. ÚS 2551/16 (N 56/88 SbNU 793). Stěžovatelé dále poukazují na to, že Nejvyšší soud rozhodoval o uplatnění ustanovení občanského zákoníku o nájmu (zejména § 2237 a 2238), jejichž výklad jím dosud nebyl vyřešen (aniž by byl předmětem dovolání vedlejších účastníků), a rozhodnutí téměř neodůvodňuje, nebo jen v minimálním rozsahu. Přitom stěžovatelé shledávají důvody pro zvláště pečlivé odůvodnění rozhodnutí, jímž se nově

posuzují otázky plynoucí z nové právní úpravy. Stěžovatelé rovněž namítají nesprávné zjištění skutkového stavu a vadné právní posouzení věci.

III. Vyjádření Nejvyššího soudu a vedlejších účastníků řízení

9. Pro posouzení důvodnosti ústavní stížnosti si Ústavní soud vyžádal vyjádření Nejvyššího soudu a vedlejších účastníků řízení.

10. Nejvyšší soud ve svém vyjádření uvedl, že dospěl k závěru, že dovolání je přípustné a je i důvodné, neboť právní posouzení učiněné městským soudem (stejně jako obvodním soudem) není správné. Nejvyšší soud měl za to, že nesprávný a v rozporu s ustálenou judikaturou je závěr městského soudu o existenci nájemního vztahu mezi účastníky. Nebyla-li smlouva o nájmu předmětného bytu uzavřena písemně (což bylo mezi účastníky nesporné), byla podle tehdy platné právní úpravy neplatná (viz výslovné znění § 686 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb. a judikaturu citovanou v rozhodnutí Nejvyššího soudu). Ze skutkových zjištění soudů obou stupňů navíc vyplývalo, že ji vedlejší účastníci ani neměli v úmyslu uzavřít. Za těchto okolností nemohli být stěžovatelé v dobré víře (tak jak ji posuzuje ustálená soudní praxe i právní literatura), že k uzavření smlouvy o nájmu bytu došlo, a proto nepřicházelo v úvahu ani použití § 2238 občanského zákoníku. Tvrzení stěžovatelů, že Nejvyšší soud se v rozhodnutí nezabýval (dostatečně) výkladem § 2238 občanského zákoníku, ačkoliv šlo o otázku dosud neřešenou, neodpovídá odůvodnění stížností napadeného rozhodnutí, ve kterém je odkazováno na předcházející rozhodnutí Nejvyššího soudu, v němž je § 2238 občanského zákoníku použit.

11. Podle Nejvyššího soudu v řízení před obvodním soudem i městským soudem účastníci vylíčili všechny rozhodné skutečnosti pro posouzení (ne)existence nájemního vztahu (stěžovatelé – na podporu svého závěru, že nájem vznikl, vedlejší účastníci naopak, že nájem nevznikl) a soudy provedly všechny důkazy významné pro právní posouzení věci. Jiné právní posouzení (ne)existence nájemního vztahu nevyžadovalo doplnění tvrzení účastníků a ani s ohledem na učiněná skutková zjištění nepřicházelo v úvahu. V situaci, kdy otázka nájemního poměru byla zkoumána obvodním soudem i městským soudem (nešlo tedy o „novou“ otázku, kterou by se soudy ve svých rozhodnutích nezabývaly) a kdy existenci nájemní smlouvy zpochybňovali vedlejší účastníci již v průběhu řízení před okresním soudem, mohli být stěžovatelé závěrem Nejvyššího soudu o neexistenci nájmu snad zklamáni, nikoliv však překvapeni, jak tvrdí v ústavní stížnosti.

12. Nejvyšší soud poukázal na to, že stěžovatelé v ústavní stížnosti nezpochybnili další závěry Nejvyššího soudu v napadeném rozhodnutí, tj. že k podání žaloby na přezkum oprávněnosti výpovědi je legitimován jen nájemce, ani závěr o naplnění uplatněného výpovědního důvodu [zde Nejvyšší soud poukázal na svou judikaturu k § 2288 odst. 2 písm. a) občanského zákoníku].

13. Nejvyšší soud dovodil, že s ohledem na specifické okolnosti předmětné věci, s přihlédnutím k celkové délce řízení a zejména s ohledem na skutečnost, že žalobě stěžovatelů by nebylo možné vyhovět, i kdyby bylo správné jejich tvrzení o existenci nájemního poměru, neboť uplatněný výpovědní důvod, že vedlejší účastníci (pronajímatelé) potřebují byt pro sebe, byl dán, a další dokazování (ani doplnění tvrzení účastníků) nebylo třeba provádět. Nejvyšší soud proto nepostupoval podle § 243e odst. 1 o. s. ř., rozsudek městského soudu nezrušil a věc mu nevrátil se závazným právním názorem k dalšímu řízení, ale výjimečně podle § 243d písm. b) o. s. ř. rozsudek městského soudu sám změnil.

14. Vedlejší účastníci ve svém vyjádření uvedli, že s právním posouzením věci Nejvyšším soudem se zcela ztotožňují. Nejvyšší soud napadeným rozhodnutím postavil najisto i pochybnou otázku, zda vůbec došlo ke vzniku nájemního vztahu. Vedlejší účastníci připomínají, že cestu výpovědi z nájmu volili nikoliv z jistoty o vzniku nájemního vztahu, ale s úmyslem poskytnout uživatelům bytu minimálně stejná práva, jaká by měl nájemce. Nejvyšší soud podle vedlejších účastníků postupoval v souladu s hmotným i procesním právem,

v kontextu věrohodně prokázaného skutkového stavu správně použil hmotné právo a dospěl ke spravedlivému řešení, které ctí primát vlastnického práva zakotveného v Ústavě. To však podle vedlejších účastníků nelze říci o postupu nižších soudů, které nesprávně dospěly k závěru o uzavření nájemní smlouvy na dobu neurčitou a – v rozporu s právním názorem Nejvyššího soudu – požadovaly od vedlejších účastníků prokazování potřeby užívání bytu pro vlastní potřebu, a ve svém důsledku jim protiústavně znemožnily užívání bytu.

15. Vyjádření Nejvyššího soudu a vedlejších účastníků neobsahovalo žádné pro posouzení věci významné skutečnosti, pročež je Ústavní soud – i vzhledem k výsledku řízení – nezaslal stěžovatelům k replice.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

16. 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 bylo vydáno napadené rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelé jsou právně zastoupeni v souladu s § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť stěžovatelé vyčerpali všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

17. 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.

18. Ústavní soud přezkoumal napadené rozhodnutí z hlediska namítaného porušení ústavnosti a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

19. Z ustálené judikatury Ústavního soudu plyne, že postup v soudním řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad zákona 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)].

20. Podle § 241a odst. 1 věty první o. s. ř. lze dovolání podat pouze z důvodu, že rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci. V dovolání musí být vedle obecných náležitostí (§ 42 odst. 4) mimo jiné uvedeno vymezení důvodu dovolání, v čem dovolatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání (§ 237 až 238a) a čeho se dovolatel domáhá (dovolací návrh) [odstavec 2]. Důvod dovolání se vymezí tak, že dovolatel uvede právní posouzení věci, které pokládá za nesprávné, a že vyloží, v čem spočívá nesprávnost tohoto právního posouzení (odstavec 3).

21. Nezbytnou náležitostí dovolání je vymezení předpokladů přípustnosti dovolání (§ 241a odst. 2). Jde zde o výběr jedné ze čtyř situací uvedených v § 237 o. s. ř., tedy že se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu, že předestřená otázka v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena, je jím rozhodována rozdílně anebo má být posouzena jinak. V dovolání proto musí být uvedeno, o který z těchto případů jde, případně

od které ustálené rozhodovací praxe se napadené rozhodnutí odchyluje (R 4/2014). Dovolatel nesplní tuto náležitost pouhým odkazem na uvedené ustanovení ani přepisem zákonné dikce, jestliže zároveň konkrétně neodůvodní, v čem přípustnost dovolání spočívá. Nepostačuje tedy pouhá citace textu § 237 o. s. ř. (či jeho části), dovolatel musí vysvětlit, které z tam uvedených hledisek považuje za splněné a z jakých důvodů. Tvrdí-li dovolatel přípustnost dovolání pro rozpor s judikaturou dovolacího soudu, musí označit konkrétní rozhodnutí, s nimiž je napadené rozhodnutí ve střetu; obdobné platí pro případ, kdy má jít o nejednotnou judikaturu dovolacího soudu. Stejně tak musí dovolatel označit rozhodnutí, od něhož se požaduje odchýlit.

22. Přípustností dovolání a jeho vazbou k ochraně základních práv a svobod stěžovatelů se Ústavní soud podrobně zabýval ve stanovisku pléna ze dne 28. 11. 2017 sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 (ST 45/87 SbNU 905; 460/2017 Sb.). Formuloval závěr, že neobsahuje-li dovolání specifikaci toho, v čem dovolatel spatřuje splnění předpokladů jeho přípustnosti, jak předpokládá § 241a odst. 2 o. s. ř., není jeho odmítnutí pro vady porušením čl. 36 odst. 1 Listiny (srov. též usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2019 sp. zn. II. ÚS 871/19, veřejně dostupné na http://nalus.usoud.cz).

23. Další nezbytnou náležitostí dovolání je vymezení konkrétní právní otázky, v jejímž řešení spatřuje dovolatel důvodnost dovolání, tedy nesprávnost rozhodnutí odvolacího soudu a jejímž vymezením je dovolací soud při přezkumu vázán.

24. Ve shora citovaném stanovisku pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 Ústavní soud konstatoval, že zákonný požadavek uvést, v čem stěžovatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání (§ 237 o. s. ř.) je odlišný od požadavku na uvedení dovolacího důvodu (viz § 241a odst. 1 a 3 o. s. ř.). Vymezení důvodu dovolání obvykle směřuje k právní argumentaci a konstatování, že rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci. Obligatorním požadavkem je však také vyjádření se k relevantní judikatuře Nejvyššího soudu v souvislosti s nezbytností vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva. Ten ovšem nelze splnit pouhým konstatováním, že se odvolací soud odchýlil od rozhodovací praxe Nejvyššího soudu.

25. Formulace dovolacího důvodu vedlejšími účastníky (viz shora bod 4) má blanketní povahu, což neodpovídá smyslu dovolání jako mimořádného opravného prostředku. Vedlejší účastníci tím sice formalisticky doslovně opakují literu § 237 o. s. ř., avšak bez materiální podstaty (srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 871/19).

26. Z výše uvedeného vyplývá, že v posuzovaném případě v dovolání vedlejších účastníků zcela schází věcné vymezení, s jakou ustálenou rozhodovací praxí Nejvyššího soudu se rozsudek městského soudu rozchází. V nálezu ze dne 19. 11. 2015 sp. zn. I. ÚS 354/15 (N 198/79 SbNU 251) Ústavní soud konstatoval, že dovolání nemusí nezbytně obsahovat výslovnou formulaci, v čem je spatřováno splnění předpokladů jeho přípustnosti podle § 237 o. s. ř., jestliže z něj tato informace fakticky vyplývá. Nyní posuzovaný případ je opačný – dovolání obsahuje výslovnou formulaci otázky, avšak nijak nepodloženou, přičemž z dovolání nijak nevyplývá, v čem (v dané věci) stěžovatelé spatřují žádané vymezení splnění předpokladů jeho přípustnosti. Nejde o to, aby dovolání přesně a vyčerpávajícím způsobem vyjmenovávalo všechna rozhodnutí Nejvyššího soudu, která tvoří ustálenou rozhodovací praxi. Nezbytné je však alespoň obsahové vymezení této praxe a ne jen formalistické konstatování, jak je tomu v dovolání vedlejších účastníků.

27. Z obsahu dovolání vedlejších účastníků plyne nepochopení příslušné právní úpravy, konkrétně pak nezbytnosti naplnění předpokladů jeho přípustnosti (podle § 237 o. s. ř.) a vymezení způsobilého dovolacího důvodu (podle § 241a odst. 1 o. s. ř.), jakož i zákonných náležitostí tohoto opravného prostředku, konkrétně pak respektování požadavku, aby dovolatel uvedl, v čem spatřuje splnění předpokladů jeho přípustnosti (§ 241a odst. 2 o. s. ř.).

28. Z výše uvedeného vyplývá, že v dovolání vedlejších účastníků schází vymezení toho, v čem spatřují splnění předpokladů jeho přípustnosti, jakož i důvodu dovolání (§ 237 až 238a,

§ 241a odst. 1 o. s. ř.). Z toho důvodu Nejvyšší soud nebyl oprávněn dovolání vedlejších účastníků věcně přezkoumat.

29. Tím, že Nejvyšší soud posuzoval dovolání vedlejších účastníků po věcné stránce, aniž by nejprve zkoumal, zda je dovolání přípustné, porušil ústavně zaručené právo stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

30. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu – aniž se zabýval dalšími námitkami stěžovatelů – ústavní stížnosti vyhověl a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 4. 2018 č. j. 26 Cdo 4342/2017-286 podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona zrušil. V dalším řízení bude Nejvyšší soud podle čl. 89 odst. 2 Ústavy vázán právními závěry vyslovenými v tomto nálezu.

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

Č. 24
Právo na přístup k soudu v souvislosti s rozhodnutím ve věci samé bez nařízení jednání dle § 115a občanského soudního řádu (sp. zn. III. ÚS 2440/19 ze dne 11. února 2020)

K projednání věci samé není třeba ve smyslu § 115a o. s. ř. nařídit u soudu jednání, jen jestliže účastníci řízení prostřednictvím jimi předložených listinných důkazů a svých shodných tvrzení unesli břemeno tvrzení a břemeno důkazní a jestliže podkladem pro rozhodnutí soudu ve věci samé byl těmito důkazy (popřípadě též pomocí shodných tvrzení účastníků) zjištěn skutkový stav věci. V opačném případě nelze postupovat podle § 115a o. s. ř. a soud musí nařídit jednání, i kdyby se účastníci práva účasti na projednání věci vzdali anebo s rozhodnutím věci bez nařízení jednání výslovně souhlasili. Rozhodnutí ve věci samé bez nařízení jednání podle § 115a o. s. ř. tak nelze založit na tom, že některý z účastníků neunesl břemeno tvrzení nebo důkazní břemeno (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2008 sp. zn. 29 Cdo 543/2008).

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka o ústavní stížnosti Nemocnice ve Frýdku-Místku, příspěvková organizace, sídlem Elišky Krásnohorské 321, Frýdek-Místek, zastoupené Mgr. Radmilou Poločkovou Přibylovou, advokátkou, sídlem Novodvorská 667, Frýdek-Místek, proti rozsudku Okresního soudu ve Frýdku-Místku ze dne 28. května 2019 č. j. 10 C 277/2018-35, za účasti Okresního soudu ve Frýdku-Místku jako účastníka řízení a Pavola Vrábela jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Rozsudkem Okresního soudu ve Frýdku-Místku ze dne 28. května 2019 č. j. 10 C 277/2018-35 bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na projednání věci v přítomnosti účastníka řízení podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Okresního soudu ve Frýdku-Místku ze dne 28. května 2019 č. j. 10 C 277/2018-35 se ruší.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Stěžovatelka v ústavní stížnosti brojí proti v záhlaví uvedenému rozhodnutí s tvrzením, že jím byla porušena její ústavně zaručená práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a na projednání věci v její přítomnosti podle čl. 38 odst. 2 Listiny.

2. Okresní soud ve Frýdku-Místku (dále jen „okresní soud“) rozsudkem ze dne 28. 5. 2019 č. j. 10 C 277/2018-35, poté co jím vydaný elektronický platební rozkaz ze dne 24. 5. 2018 č. j. EPR 128696/2018-6 byl z důvodu jeho nedoručení vedlejšímu účastníkovi řízení

(žalovanému) zrušen, zamítl žalobu, jíž se stěžovatelka (žalobkyně) domáhala po vedlejším účastníkovi řízení zaplacení částky ve výši 3 412,29 Kč s příslušenstvím z důvodu úhrady za jí poskytnutou zdravotní péči. Vzhledem k tomu, že vedlejší účastník řízení nebyl v době poskytnutí ošetření osobou pojištěnou podle zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky provedené úkony zdravotní péče stěžovatelce neproplatila, obrátila se stěžovatelka se svým nárokem na soud. Okresní soud bez nařízení jednání žalobu zamítl, neboť stěžovatelka neunesla důkazní břemeno a neprokázala, že vedlejšímu účastníkovi řízení poskytla zdravotní péči, za kterou požaduje úhradu. Pouhá faktura vystavená stěžovatelkou nezakládá žádný právní vztah, na jehož základě by měla vzniknout povinnost k úhradě.

II. Argumentace stěžovatelky

3. Stěžovatelka namítá porušení svých shora uvedených ústavně zaručených práv. Okresní soud se podle stěžovatelky dopustil nepřípustné libovůle, neboť své rozhodnutí vydal na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu a stěžovatelce ani neumožnil, aby v řízení sporné skutečnosti prokázala. Poukazuje na to, že okresní soud vyzval pouze vedlejšího účastníka řízení, aby se vyjádřil podle § 115a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“), zda souhlasí s projednáním věci a rozhodnutím bez nařízení jednání. Stěžovatelka namítá, že zákonnou podmínkou pro rozhodnutí bez nařízení jednání je, že k rozhodnutí věci spolehlivě postačí listinné důkazy předložené účastníky řízení. Jestliže tomu tak není, nelze rozhodnout bez jednání, a to ani se souhlasem účastníků řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2008 sp. zn. 29 Cdo 543/2008). Je-li soud toho názoru, že některý z účastníků řízení neunáší břemeno tvrzení a důkazní břemeno, musí nařídit jednání a poučit účastníky řízení podle § 118a odst. 1 a 3 o. s. ř. (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2005 sp. zn. 29 Odo 1198/2003). V situaci, kdy okresní soud bez jednání a bez řádné výzvy žalobu zamítl (a rozhodl opačně než v dříve vydaném elektronickém platebním rozkazu), postupoval nesprávně. Porušil tak své povinnosti vyplývající z § 5 a 6 o. s. ř. Stěžovatelka rovněž namítá nedostatek odůvodnění rozhodnutí okresního soudu.

III. Vyjádření účastníka a vedlejšího účastníka řízení

4. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkovi a vedlejšímu účastníkovi řízení. Účastník řízení možnosti vyjádřit se k ústavní stížnosti nevyužil. Vedlejšímu účastníkovi řízení nemohla být ústavní stížnost doručena, neboť na udávané adrese nemá poštovní schránku. Od okresního soudu si rovněž vyžádal příslušný spis (sp. zn. 10 C 277/2018).

5. K možnosti doručení ústavní stížnosti vedlejšímu účastníkovi řízení Ústavní soud podotýká, že okresní soud se pokoušel doručit svůj rozsudek jak do místa jeho přechodného pobytu v České republice, tak i na adresu trvalého pobytu ve Slovenské republice, avšak bezúspěšně, a proto byl nakonec doručen veřejnou vyhláškou v obci B., Slovenská republika, tj. v místě, kde měl vedlejší účastník řízení hlášen poslední trvalý pobyt. Z uvedeného je zjevné, že vedlejší účastník řízení je nekontaktní, neboť jej Ústavní soud vyzval k vyjádření, ale zásilka (doručovaná na jeho adresu ve F.) se vrátila zpět. Proto Ústavní soud už nepovažoval za smysluplné doručovací proceduru opakovat.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

6. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí 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 § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť proti rozsudku okresního soudu není odvolání přípustné.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

7. Ústavní soud při posuzování důvodnosti ústavní stížnosti vyšel z toho, že mu jako orgánu ochrany ústavnosti [čl. 83 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“)], který není součástí soustavy soudů (srov. čl. 90 a čl. 91 odst. 1 Ústavy), nepřísluší výkon 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 tak hodnotový základ právního řádu daný ústavním pořádkem a mezinárodními závazky České republiky [čl. 87 odst. 1 písm. d) a čl. 1 odst. 1 Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

8. Stěžovatelka v ústavní stížnosti především namítá, že postupem okresního soudu, který v řízení o zaplacení částky 3 412,29 Kč s příslušenstvím bez nařízení jednání zamítl její žalobu pro neunesení důkazního břemene ke svým tvrzením, bylo porušeno právo na soudní ochranu, jakož i právo na projednání věci v přítomnosti účastníka řízení.

9. I když si je Ústavní soud vědom, že v daném případě jde o tzv. bagatelní věc, která zpravidla nemůže dosáhnout ústavněprávní roviny, současně však vždy zdůrazňuje, že zákonem stanovená částka nemůže být absolutní či jedinou mezní hranicí pro připuštění ústavněprávního přezkumu bagatelních věcí. Ani u těchto věcí nelze slevit ze základních principů, na nichž je založen řádný proces [srov. nález Ústavního soudu ze dne 26. 3. 2014 sp. zn. IV. ÚS 4546/12 (N 44/72 SbNU 509); všechna zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz]. Proto v minulosti i u tzv. bagatelních věcí připustil ústavněprávní přezkum, to však ve výjimečných (excesivních) případech evidentní svévole orgánů veřejné moci vůči stěžovateli, kupř. když se orgán veřejné moci dopustil natolik zásadních pochybení, že v jejich důsledku nastala kolize se samotnou esencí určitého ústavně zaručeného základního práva, zpravidla práva na soudní ochranu [srov. např. nález ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. I. ÚS 3143/08 (N 59/52 SbNU 583)], přičemž tak Ústavní soud činil vždy s ohledem na intenzitu faktických (kvantitativních) dopadů na osobu stěžovatele, resp. na jeho majetkové poměry, příp. s ohledem na jiné okolnosti daného případu [srov. kupř. nález ze dne 10. 4. 2014 sp. zn. III. ÚS 3725/13 (N 55/73 SbNU 89)]. Ústavní soud má za to, že stávající okolnosti případu odůvodňují potřebu jeho zásahu.

10. Podle § 115a o. s. ř. platí, že k projednání věci samé není třeba nařizovat jednání, jestliže ve věci lze rozhodnout jen na základě účastníky předložených listinných důkazů a účastníci se práva účasti na projednání věci vzdali, popřípadě s rozhodnutím věci bez nařízení jednání souhlasí. Stěžovatelka sice v návrhu na vydání elektronického platebního rozkazu vyjádřila souhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání podle § 115a o. s. ř. (viz č. l. 3 vyžádaného spisu), avšak podle názoru Ústavního soudu nebylo v dané věci podle tohoto ustanovení možno postupovat.

11. Soudní praxe totiž vymezila základní pravidla pro postup podle § 115a o. s. ř., která důsledně reflektují zjištění skutkového stavu věci na základě účastníky řízení předložených listinných důkazů. Vychází z toho, že soudní řízení je ovládáno zásadou projednací a zásadou ústnosti, přičemž bez nařízení jednání může soud výjimečně věc projednat a rozhodnout jen tehdy, byl-li náležitě zjištěn skutkový stav věci na základě účastníky předložených listin, neboť jimi byly prokázány všechny mezi účastníky sporné skutkové okolnosti, významné pro právní posouzení věci. Ukáže-li se, že účastník řízení dosud nesplnil svou povinnost tvrzení (nevylíčil všechny rozhodné skutečnosti nebo je uvedl neúplně) nebo povinnost důkazní (nenavrhl důkazy potřebné k prokázání všech svých sporných tvrzení, které jsou pro právní posouzení věci

významné), musí soud, i kdyby se účastníci práva účasti na projednání věci vzdali, popřípadě s rozhodnutím věci bez nařízení jednání souhlasili, vždy nařídit jednání, neboť účastníku řízení je třeba poskytnout poučení podle § 118a odst. 1, 2 anebo 3 o. s. ř., a bez nařízení jednání soud nemůže tuto svou poučovací povinnost splnit (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 11. 4. 2006 sp. zn. 21 Cdo 1696/2005 či ze dne 12. 12. 2007 sp. zn. 25 Cdo 773/2006).

12. K projednání věci samé tedy není třeba podle § 115a o. s. ř. nařídit u soudu jednání, jen jestliže účastníci řízení prostřednictvím jimi předložených listinných důkazů a svých shodných tvrzení unesli břemeno tvrzení a břemeno důkazní a jestliže podkladem pro rozhodnutí soudu ve věci samé byl těmito důkazy (popřípadě též pomocí shodných tvrzení účastníků) zjištěn skutkový stav věci. V opačném případě nelze postupovat podle § 115a o. s. ř. a soud musí nařídit jednání, i kdyby se účastníci práva účasti na projednání věci vzdali anebo s rozhodnutím věci bez nařízení jednání výslovně souhlasili. Rozhodnutí ve věci samé bez nařízení jednání podle § 115a o. s. ř. tak nelze založit na tom, že některý z účastníků neunesl břemeno tvrzení nebo důkazní břemeno (srov. i stěžovatelkou zmiňovaný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2008 sp. zn. 29 Cdo 543/2008). O takový případ šlo i v nyní posuzované věci.

13. Okresní soud, poté co jím vydaný elektronický platební rozkaz byl zrušen z důvodu jeho nedoručení vedlejšímu účastníkovi řízení, žalobu podanou stěžovatelkou, aniž by nařizoval jednání, zamítl pro neunesení důkazního břemene, přičemž konstatoval, že stěžovatelce se nepodařilo prokázat, že by vedlejšího účastníka řízení ošetřila a zda a kolik by měl vedlejší účastník řízení za takové ošetření platit. K zamítnutí žaloby tedy nedošlo proto, že by snad stěžovatelka neměla nárok na proplacení úhrady, nýbrž z důvodu neprokázání jí tvrzeného skutkového stavu. Ústavní soud proto ve světle výše uváděných pravidel dovozovaných soudní praxí dospěl k závěru, že postup okresního soudu je výrazem zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi obecně respektován, nebo je dokonce projevem libovůle soudu.

14. Z ustálené judikatury Ústavního soudu [srov. např. nález ze dne 16. 4. 2013 sp. zn. II. ÚS 3679/12 (N 57/69 SbNU 109)] se podává, že jestliže soud nedostojí své povinnosti plynoucí pro něj z § 115a o. s. ř., tj. nařídit jednání ve věci, nelze-li rozhodnout jen na základě účastníky předložených listinných důkazů, a tím zajistit účastníku řízení možnost předstoupit před soud, předestřít mu svá tvrzení a předložit důkazy za účelem prokázání svých tvrzení, odpírá svým postupem účastníkovi řízení právo na přístup k soudu a právo na projednání věci v jeho přítomnosti (čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny).

15. Ústavní soud z výše uvedených důvodů ústavní stížnosti vyhověl a napadené rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil. Takto rozhodl bez přítomnosti účastníků mimo ústní jednání, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 téhož zákona).

Č. 25
Porušení práva právnické osoby zvolit si svého obhájce v trestním řízení (sp. zn. IV. ÚS 3740/19 ze dne 11. února 2020)

Nezabývají-li se orgány činné v trestním řízení možností, že by jediný člen statutárního orgánu, který je vyloučen podle § 34 odst. 4 věty první zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, mohl zvolit právnické osobě zmocněnce, který by hájil její nejlepší zájmy a zvolil nejvhodnější strategii pro řízení, dopouští se neproporcionálního zásahu do stěžovatelčina práva na obhajobu podle čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Šetření podstaty práva právnické osoby na obhajobu podle čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod odpovídá požadavek, aby výzva podle § 34 odst. 4 věty druhé zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, měla obligatorní charakter.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jana Filipa, soudce zpravodaje Jaromíra Jirsy a soudce Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatelky X, zastoupené JUDr. Jiřím Kacafírkem, advokátem, se sídlem v Plzni, Pražská 84/15, proti usnesení Okresního soudu v Mostě č. j. 6 Nt 7544/2019-21 ze dne 25. října 2019 a postupu Policie České republiky a Krajského státního zastupitelství v Ústí nad Labem v trestním řízení vedeném pod č. j. KRPU-21221-84/TČ-2018-040080-SB, za účasti Okresního soudu v Mostě, Policie České republiky a Krajského státního zastupitelství v Ústí nad Labem jako účastníků řízení, takto:

I. Usnesením Okresního soudu v Mostě č. j. 6 Nt 7544/2019-21 ze dne 25. října 2019 bylo porušeno právo stěžovatelky na obhajobu zaručené v čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Okresního soudu v Mostě č. j. 6 Nt 7544/2019-21 ze dne 25. října 2019 se zrušuje.

III. Ve zbytku se ústavní stížnost zamítá.

Odůvodnění

I. Vymezení předmětu řízení

1. Stěžovatelka se ústavní stížností domáhá zrušení v záhlaví uvedeného usnesení Okresního soudu v Mostě (dále též jen „okresní soud“), neboť je přesvědčena, že jím bylo porušeno její ústavně zaručené základní právo na obhajobu podle čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a podle čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Stěžovatelka zároveň požaduje, aby Policii České republiky a Krajskému státnímu zastupitelství v Ústí nad Labem (dále jen „krajské státní zastupitelství“) bylo zakázáno

pokračovat v porušování práva na obhajobu spočívajícím v nerespektování jejího práva zvolit si obhájce podle svého uvážení prostřednictvím osoby oprávněné za ni v trestním řízení činit úkony.

II. Skutkové okolnosti věci a rekapitulace procesního vývoje

3. Proti stěžovatelce bylo usnesením Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje, služby kriminální policie a vyšetřování, územního odboru Most, oddělení hospodářské kriminality, č. j. KRPU-21221-84/TČ-2018-040080-SB ze dne 3. 10. 2019 zahájeno trestní stíhání pro spáchání zločinu dotačního podvodu podle § 212 odst. 2 a odst. 6 písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, a pro zločin poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 odst. 1 a 5 trestního zákoníku.

4. Zahájeno bylo rovněž trestní stíhání J. S. a P. P. pro spáchání stejných zločinů, kterých se měli dopustit ve spolupachatelství ve smyslu § 23 trestního zákoníku jako statutární zástupci (členové představenstva) stěžovatelky.

5. Napadeným usnesením ustanovil Okresní soud v Mostě stěžovatelce opatrovníka (advokátku) podle § 34 odst. 5 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, (dále jen „ZTOPO“). Jako důvod ustanovení opatrovníka okresní soud uvedl, že stěžovatelka nemůže jednat prostřednictvím svého (v době rozhodnutí) jediného jednatele (správně člena představenstva) J. S., neboť ten je v téže trestní věci stíhán pro totožnou trestnou činnost, a je tedy podle § 34 odst. 4 ZTOPO v předmětném trestním řízení vyloučen z možnosti za stěžovatelku dále činit úkony. V odůvodnění svého rozhodnutí okresní soud uvedl, že jelikož „není jiná osoba, která by mohla za společnost jednat, bylo by zcela neúčelné a ryze formální doručování výzvy této společnosti, aby si zvolila jinou osobu k úkonům v trestním řízení, která není v postavení obviněného, svědka či poškozeného“. Okresní soud stěžovatelku dále poučil, že stížnost proti předmětnému usnesení není přípustná.

III. Argumentace stěžovatelky

6. V ústavní stížnosti stěžovatelka tvrdí, že orgány činné v trestním řízení chybně dospěly k závěru, že osoba, která je v téže věci obviněným, nemůže za stěžovatelku činit žádné úkony, a to ani zvolit jí obhájce; nezkoumaly totiž, zda mezi stěžovatelkou a jejím členem představenstva existuje jakýkoli (i potenciální) střet zájmů. Mechanické použití ustanovení § 34 odst. 4 ZTOPO nesledovalo žádný legitimní cíl, jelikož zájmy osoby oprávněné za ni činit úkony nekolidovaly se zájmy stěžovatelky. Obviněný v předmětné věci nemá podle stěžovatelky žádný přímý (zejména majetkový) zájem na výsledku řízení, a proto není pravděpodobné, že by měl zájem stěžovatelce zvolit nevhodného obhájce.

7. Přesto, že z dikce předmětného ustanovení lze jazykovým výkladem dovodit, že obviněný ve shodné věci nemůže za obviněnou právnickou osobu činit úkony, z hlediska účelu ustanovení by tato osoba měla mít právo zvolit obviněné právnické osobě obhájce pro trestní řízení, zvláště pak v případě, že obviněný člen představenstva předmětnou právnickou osobu nepoškodil. Jelikož je žádoucí, aby v dané věci společné zájmy obviněných subjektů hájil stejný (jediný) obhájce, bylo ustanovením opatrovníka pro trestní řízení porušeno základní právo stěžovatelky na obhajobu.

8. Stěžovatelka v ústavní stížnosti rozsáhle odkazuje na judikaturu Ústavního soudu, podle níž je součástí práva na obhajobu, které má i právnická osoba, i právo na svobodnou volbu obhájce [např. nález sp. zn. II. ÚS 2445/07 ze dne 3. 4. 2008 (N 65/49 SbNU 15)]. Smyslem § 35 odst. 1 ZTOPO, podle kterého § 34 stejného zákona nemá vliv na právo obviněné právnické osoby na obhajobu, je zajistit právnickým osobám možnost zvolit si obhájce podle svého uvážení. Ustanovení § 35 odst. 1 ZTOPO nevylučuje aplikovatelnost § 34 odst. 4 ZTOPO, podle něhož nemůže činit úkony v řízení osoba, která je obviněným, poškozeným nebo svědkem v téže věci [stěžovatelka v této souvislosti odkazuje zejména na nález sp. zn. II. ÚS

131/18 ze dne 15. 8. 2018 (N 137/90 SbNU 247), rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz].

IV. Vyjádření účastníků řízení

9. Okresní soud k výzvě Ústavního soudu pouze sdělil, že nemá za to, že by postupem orgánů činných v trestním řízení bylo porušeno právo stěžovatelky na obhajobu.

10. Krajské státní zastupitelství ve vyjádření k ústavní stížnosti ze dne 20. 1. 2020 sdělilo Ústavnímu soudu, že předmětnou ústavní stížnost stěžovatelky nepovažuje za důvodnou. Ústavní soud v několika svých rozhodnutích vyhověl ústavním stížnostem v obdobných věcech [nález sp. zn. II. ÚS 131/18 či nález sp. zn. I. ÚS 2436/18 ze dne 20. 11. 2018 (N 188/91 SbNU 323)]; uvedené případy se však zabývaly oprávněností zvolit obhájce trestně stíhané právnické osobě statutárními orgány v postavení svědka. V případech statutárních orgánů v postavení obviněného naopak Ústavní soud obdobný přístup doposud nepřijal (např. usnesení sp. zn. I. ÚS 3576/17 ze dne 9. 10. 2018). Podléhá-li fyzická osoba v procesním postavení svědka odpovědnosti za pomluvu podle § 184 trestního zákoníku, za křivé obvinění podle § 345 stejného zákona či za křivou výpověď podle § 346 stejného zákona (případně i za maření spravedlnosti dle § 347a trestního zákoníku), fyzická osoba v procesním postavení obviněného je na tom zásadně výhodněji, neboť na ni dopadá odpovědnost jen za pomluvu a křivé obvinění (ustanovení § 347a trestního zákoníku je v daném případě nutno vykládat úžeji), nehledě na široký rozsah práv obviněného v trestním řízení. Rozdíly mezi postavením svědka a obviněného v trestním řízení tedy mohou mít podstatný vliv na jejich úkony v postavení statutárního zástupce obviněné právnické osoby stíhané ve stejné věci.

11. Ve vyjádření k ústavní stížnosti příslušný vrchní komisař Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje, služby kriminální policie a vyšetřování, územního odboru Most, oddělení hospodářské kriminality, zcela odkázal na vyjádření krajského státního zastupitelství. Vrchní komisař dále doplnil, že tvrzení stěžovatelky, že obviněný statutární orgán stěžovatelce nezpůsobil žádnou škodu, považuje za liché; obviněný stěžovatelku poškodil neoprávněným čerpáním dotace, kterou bude stěžovatelka muset vrátit zpět příslušnému ministerstvu.

12. Ústavní soud nezaslal výše uvedená vyjádření účastníků řízení stěžovatelce k případné replice, neboť dospěl k závěru, že předmětná vyjádření nepřinesla žádné nové a zásadní argumenty, proti kterým by stěžovatelčina argumentace obsažená v její ústavní stížnosti již nesměřovala; takový postup neporušuje právo stěžovatelky na kontradiktorní řízení ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva (srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 6. 2005 ve věci *Milatová a ostatní proti České republice*, č. stížnosti 61811/00, či rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 2. 2011 ve věci *3A.CZ s. r. o. proti České republice*, č. stížnosti 21835/06).

V. Předpoklady řízení před Ústavním soudem

13. Ačkoliv ústavní stížnost směřuje proti usnesení vydanému v rámci trestního řízení, ve kterém okresní soud stěžovatelce ustanovil opatrovníka, jenž je v rámci tohoto trestního řízení jedinou osobou oprávněnou za ni jednat, posoudil Ústavní soud ústavní stížnost jako stížnost podanou osobou oprávněnou (obdobně viz bod 4 usnesení sp. zn. II. ÚS 2520/16 ze dne 21. 2. 2017 či bod 4 usnesení sp. zn. II. ÚS 2805/17 ze dne 26. 9. 2017). Ústavní stížnost byla rovněž podána včas a stěžovatelka je řádně zastoupena advokátem v souladu s § 30 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

14. Ústavní stížnost není nepřípustná ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, jelikož proti usnesení o ustanovení opatrovníka právnické osobě dle § 34 odst. 5 ZTOPO není stížnost podle trestního řádu přípustná.

VI. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

15. Zásah Ústavního soudu do rozhodování orgánů činných v trestním řízení ve fázi přípravného řízení je, s výjimkou situací mimořádných, nepřípustný, případně nežádoucí [nález sp. zn. III. ÚS 62/95 ze dne 30. 11. 1995 (N 78/4 SbNU 243) nebo usnesení sp. zn. II. ÚS 1589/18 ze dne 9. 7. 2018]. Úkolem Ústavního soudu je přezkoumávat rozhodnutí či postup orgánů veřejné moci jen z hlediska, zda jimi byla porušena ústavně zaručená základní práva a svobody. Ústavní soud neplní funkci instančního přezkumu rozhodnutí obecných soudů [viz např. nález sp. zn. III. ÚS 23/93 ze dne 1. 2. 1994 (N 5/1 SbNU 41)]. Intervence Ústavního soudu přichází v úvahu v případech zjevného porušení kogentních ustanovení podústavního práva, kdy se postup orgánů činných v trestním řízení zcela vymyká ústavním kautelám, přičemž založené vady, případně jejich důsledky, již nelze v soustavě orgánů činných v trestním řízení, zejména obecných soudů, odstranit jiným způsobem (usnesení sp. zn. III. ÚS 674/05 ze dne 25. 1. 2006).

16. Stěžovatelka v ústavní stížnosti rozporuje zejména postup okresního soudu, který vyhověl návrhu krajského státního zástupce na ustanovení opatrovníka. Ústavnímu soudu neuniklo, že stěžovatelka založila ústavní stížnost na stejných argumentech, které byly Ústavním soudem použity v nálezu sp. zn. II. ÚS 131/18. V něm Ústavní soud dospěl k závěru, že s ohledem na základní právo právnické osoby na obhajobu, jehož součástí je i právo zvolit si obhájce, je třeba ustanovení § 34 odst. 4 ZTOPO vykládat tak, že osoba oprávněná činit úkony za obviněnou právnickou osobu podle § 34 odst. 1 ZTOPO může předmětné obviněné právnické osobě zvolit obhájce i v případě, že sama vystupuje v řízení jako svědek. Jakkoliv totiž jazykový výklad § 34 odst. 4 věty první ZTOPO naznačuje, že osoba v něm uvedená nesmí za právnickou osobu činit žádné úkony, jde o omezení ústavně zaručeného základního práva na obhajobu podle čl. 40 odst. 3 Listiny, které musí obstát v testu proporcionality (srov. bod 18 nálezu sp. zn. II. ÚS 131/18). V případě odepření práva zvolit právnické osobě obhájce osobou obecně oprávněnou za ni jednat podle § 34 odst. 1 ZTOPO, ale v konkrétním případě vyloučenou (§ 34 odst. 4 věta první téhož zákona) pro její postavení svědka, dovodil Ústavní soud, že takové omezení práva právnické osoby na obhajobu neobstojí již v prvním kroku testu proporcionality, tedy ve sledování legitimního cíle, neboť zde žádný legitimní cíl není.

17. Jak správně poznamenalo krajské státní zastupitelství ve svém vyjádření, výše citovaná judikatura dopadá toliko na případy, ve kterých je obviněná osoba – statutární orgán – v postavení svědka. Od podání ústavní stížnosti se však judikatura Ústavního soudu ve věci ustanovení opatrovníka pro trestní řízení obviněné právnické osobě zásadním způsobem vyvinula. Ústavní soud proto nejprve stručně shrne závazné právní závěry přijaté v nálezu sp. zn. IV. ÚS 3139/19 ze dne 21. 1. 2020 (N 12/98 SbNU 92) [VI. 1], následně pak předmětné závěry aplikuje na nyní projednávaný případ [VI. 2].

VI. 1 Nález sp. zn. IV. ÚS 3139/19

18. V citovaném případě měla obchodní společnost před vydáním usnesení o ustanovení opatrovníka jedinou osobu, která za ni byla oprávněna ve smyslu § 34 odst. 1 ZTOPO činit úkony v trestním řízení – svého jediného jednatele a tou dobou i majoritního společníka. Tento jednatel byl v trestním řízení vedeném proti předmětné společnosti v době rozhodnutí v postavení obviněného, tedy spadal striktně vzato do okruhu osob vymezených v hypotéze právní normy obsažené v § 34 odst. 4 větě první ZTOPO. Předmětná společnost nadto nebyla před vydáním napadeného usnesení vyzvána podle § 34 odst. 4 věty druhé ZTOPO. Ústavní soud dospěl v předmětné věci k následujícím závazným právním závěrům:

19. Institut opatrovníka právnické osoby má v trestním řízení podle § 34 odst. 5 ZTOPO subsidiární povahu a mělo by jej být využíváno jen jako krajního prostředku. Jelikož u obviněného jednatele hrozí riziko, že by mohl upřednostnit výkon svého práva na obhajobu

před řádným hájením zájmů právnické osoby a výkonu jejího práva na obhajobu, představuje ochrana zájmů právnické osoby legitimní cíl, kterého lze ustanovením opatrovníka v obecné rovině dosáhnout. Vyloučení jediného jednatele z provádění úkonů v přípravném řízení nicméně představuje zásah do práva právnické osoby na obhajobu v trestním řízení, jenž musí být vždy proporcionální vůči účelu, který sleduje. Je proto nutné zohlednit, že činí-li za právnickou osobu v trestním řízení vedeném proti ní úkony člen statutárního orgánu, jsou právnické osobě jeho faktické znalosti ku prospěchu a pravidelně právě tyto znalosti budou hrát významnou roli při formování a provádění strategie obhajoby právnické osoby.

20. Je-li jediná osoba, která je oprávněna za právnickou osobu v trestním řízení jednat, vyloučena podle § 34 odst. 4 věty první ZTOPO proto, že je ve stejné trestní věci obviněna, nevztahuje se nutně vyloučení i na volbu zmocněnce k vykonávání úkonů za právnickou osobu v trestním řízení podle § 34 odst. 1 uvedeného zákona, není-li zde konkrétní riziko, že tak činí proto, aby právnickou osobu poškodila či na její úkor zvýhodnila v trestním řízení sebe. Jinými slovy, považovat obviněného *a priori* za vyloučeného i z úkonu zmocnění může být proporcionálním zásahem do práva právnické osoby na obhajobu jen tehdy, je-li zřejmé, že již samotné zmocnění zástupce činí obviněný se záměrem poškodit právnickou osobu v jejím právu na obhajobu či své právo na obhajobu zvýhodnit na její úkor.

21. Naopak, ukáže-li se v dalším průběhu řízení, že volba zmocněnce právnické osoby podle § 34 odst. 2 ZTOPO provedená obviněným, který by za ni jinak byl oprávněn činit úkony, byla zneužitím práva, jímž se obviněný snažil zvýhodnit zájmy své obhajoby na úkor zájmu na obhajobě právnické osoby, není vyloučeno, aby orgány činné v trestním řízení ustanovily právnické osobě opatrovníka podle § 34 odst. 5 ZTOPO (resp. aby nejprve vyzvaly právnickou osobu podle § 34 odst. 4 ZTOPO).

22. Konečně, i kdyby orgány činné v trestním řízení dospěly k závěru, že vzhledem ke konkrétním okolnostem případu obviněný jednatel nesměl společnosti ani vybrat zmocněnce podle § 34 odst. 2 ZTOPO, ani pak není bezprostřední postup podle § 34 odst. 5 ZTOPO sám o sobě proporcionálním zásahem do práva stěžovatelky na obhajobu. Šetření podstaty práva právnické osoby na obhajobu podle čl. 40 odst. 3 Listiny totiž odpovídá požadavek, aby výzva podle § 34 odst. 4 věty druhé ZTOPO měla obligatorní charakter. Obviněné právnické osobě musí být poskytnuta možnost učinit příslušné kroky k tomu, aby si zajistila jinou osobu, u níž důvod vyloučení podle § 34 odst. 4 věty první ZTOPO chybí.

23. Není-li tedy v situacích předvídaných § 34 odst. 4 ZTOPO právnické osobě doručena výzva podle věty druhé předmětného ustanovení, není splněna podmínka pro ustanovení opatrovníka podle § 34 odst. 5 uvedeného zákona. Ustanoví-li i přesto soud opatrovníka právnické osobě, porušuje tím základní právo právnické osoby na soudní ochranu a na obhajobu v trestním řízení.

24. Pro podrobné odůvodnění uvedených závěrů lze plně odkázat na celé znění předmětného nálezu.

VI. 2 Aplikace závěrů přijatých v nálezu sp. zn. IV. ÚS 3139/19 na projednávaný případ

25. Výše uvedené závěry Ústavního soudu jsou přímo aplikovatelné i na nyní projednávanou věc, která je do jisté míry skutkově podobná s věcí projednávanou v nálezu sp. zn. IV. ÚS 3139/19. Obviněný člen představenstva stěžovatelky byl v době rozhodnutí okresního soudu o ustanovení opatrovníka jediným členem představenstva (tj. statutárním orgánem) stěžovatelky a byl obviněn ze spáchání totožných zločinů jako stěžovatelka. Je zřejmé, že orgány činné v trestním řízení zjevně považovaly člena představenstva stěžovatelky za automaticky vyloučeného podle § 34 odst. 4 věty první ZTOPO, aniž by zvažovaly, nakolik se jeho zájmy v dané konkrétní trestní věci rozcházejí se zájmy stěžovatelky. V nyní projednávaném případě jde o dotační zločin – na rozdíl od nálezu sp. zn. IV. ÚS 3139/19, ve kterém byla předmětná společnost stíhána pro přečin usmrcení z nedbalosti v rámci

pracovněprávních vztahů. Právě povahu trestného činu mohou orgány činné v trestním řízení vzít v úvahu v rámci posouzení možnosti obviněného statutárního orgánu zvolit obviněné právnické osobě zmocněnce.

26. Jak vyplývá z odůvodnění usnesení okresního soudu o ustanovení opatrovníka, orgány činné v trestním řízení se vůbec nezabývaly možností, že by člen představenstva stěžovatelky mohl zvolit stěžovatelce zmocněnce, který by hájil její nejlepší zájmy a zvolil nejvhodnější strategii pro řízení, a dopustily se tak neproporcionálního zásahu do stěžovatelčina práva na obhajobu dle čl. 40 odst. 3 Listiny.

27. I kdyby z konkrétních okolností vyplývalo, že člen představenstva hodlá zvolit zmocněnce stěžovatelky se záměrem poškodit její nejlepší zájem nebo kdyby člen představenstva chtěl zvolit zmocněnce, který by upřednostňoval v konfliktu jeho zájmy před zájmy stěžovatelky, neměl okresní soud stěžovatelce přímo ustanovit opatrovníka podle § 34 odst. 5 ZTOPO, nýbrž měl stěžovatelku vyzvat podle § 34 odst. 4 věty druhé ZTOPO a dát jí prostor, aby zajistila jinou osobu, u níž důvod vyloučení podle § 34 odst. 4 věty první ZTOPO není dán. Jinými slovy, není vyloučeno, že by stěžovatelka na základě výzvy učinila kroky potřebné k tomu, aby se okruh osob oprávněných za ni jednat podle § 34 odst. 1 ZTOPO rozrostl o další osobu či osoby, které ve smyslu § 34 odst. 4 věty první stejného zákona vyloučeny nebudou. Ochraně práva právnické osoby na obhajobu dle čl. 40 odst. 3 Listiny může v konkrétním případě odpovídat i povinnost státního zástupce, potažmo soudu, lhůtu stanovenou ve výzvě prodloužit, není-li v ní právnická osoba schopna potřebné kroky učinit.

28. Z výše uvedených důvodů je zřejmé, že samotné ustanovení opatrovníka představuje neoprávněný zásah do práv stěžovatelky, která nemá možnost svobodně si zvolit zmocněnce (obhájce); není také chráněna proti změně obhájce ze strany opatrovníka, která by byla proti její vůli. Porušení práv stěžovatelky spočívající v nemožnosti volby zmocněnce (obhájce) tak trvá a nebylo by zhojeno tím, že by opatrovník zvolil obhájce, kterého by stěžovatelka chtěla (viz bod 23 nálezu sp. zn. II. ÚS 131/18).

29. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka v ústavní stížnosti přímo netvrdila, koho si za zástupce zvolila či chtěla zvolit, zároveň ani nevysvětlila, jakým konkrétním postupem Policie České republiky a krajské státní zastupitelství její právo na obhajobu porušily, Ústavní soud v této části stížnosti stěžovatelky nemůže vyhovět. Orgány činné v trestním řízení jsou nicméně právním názorem Ústavního soudu vázány, budou tedy povinny v dalším řízení postupovat v souladu se závěry zde uvedenými.

VII. Závěr

30. Ústavní soud dospěl k závěru, že napadeným usnesením okresního soudu bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelky na obhajobu podle čl. 40 odst. 3 Listiny, a proto ústavní stížnosti vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu; učinil tak bez nařízení ústního jednání, neboť od něj nebylo možné očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

31. Ve zbývající části Ústavní soud ústavní stížnost dle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl, neboť po zrušení napadeného usnesení okresního soudu se stávají stěžovatelčiny námitky proti postupu orgánů činných v trestním řízení bezpředmětnými.

32. Ústavní soud nepředjímá výsledek řízení o předmětném návrhu na ustanovení opatrovníka. Na orgánech činných v trestním řízení nyní bude, aby posoudily, zda má stěžovatelka osobu, která je oprávněna za ni podle § 34 odst. 1 ZTOPO v trestním řízení vedeném proti ní činit úkony či jí alespoň zvolit zmocněnce podle § 34 odst. 2 ZTOPO, a dospějí-li k závěru, že nikoliv, musí svůj závěr řádně odůvodnit; následně bude muset státní zástupce podle § 34 odst. 4 věty druhé ZTOPO právnickou osobu vyzvat, aby určila osobu, která za ni bude činit úkony v dalším řízení. Jinými slovy, nelze vyloučit, že člen představenstva

v konečném důsledku zvolit stěžovatelce zmocněnce (obhájce) nebude moci; standard odůvodnění takového závěru však musí splnit požadavky v tomto nálezu vyřčené.

Č. 26
Povinnost obecných soudů slyšet obviněného v rámci rozhodování o pokračující vazbě
(sp. zn. IV. ÚS 1466/19 ze dne 12. února 2020)

I. Rozhoduje-li stížnostní soud o stížnosti proti vazebnímu usnesení soudu prvního stupně, kterým byla zamítnuta žádost obviněného o propuštění z vazby a v jehož případě se v souladu s § 73d odst. 3 trestního řádu nekonalo vazební zasedání, a obviněný výslovně požádá o projednání této stížnosti ve vazebním zasedání, stížnostní soud nemusí obviněného slyšet pouze v případě, že jsou i v tomto případě splněny podmínky pro nekonání vazebního zasedání podle § 73d odst. 3 trestního řádu, neboť dané ustanovení se užije obdobně i v řízení o stížnosti podle § 74 odst. 1 trestního řádu.

II. Vazební zasedání se tak musí konat, jestliže v době rozhodování stížnostního soudu již uplynula doba šesti týdnů od posledního slyšení obviněného ve smyslu § 73d odst. 3 písm. b) trestního řádu, byť v době rozhodnutí soudu prvního stupně k jejímu uplynutí ještě nedošlo. Jiný výklad by vedl k tomu, že by v řízení o stížnosti nebyla efektivně omezena doba, která může uplynout od posledního slyšení stěžovatele i přes jeho žádost být slyšen ze strany soudu.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jana Filipa, soudce zpravodaje Pavla Rychetského a soudce Jaromíra Jirsy o ústavní stížnosti stěžovatele M. D., t. č. ve výkonu vazby ve Vazební věznici a ústavu pro výkon zabezpečovací detence Brno, zastoupeného JUDr. Petrem Matějkou, advokátem, sídlem Lidická 1005/23b, Brno, proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. března 2019 sp. zn. 9 To 132/2019 a usnesení Městského soudu v Brně ze dne 13. března 2019 sp. zn. 70 Nt 4204/2019, za účasti Krajského soudu v Brně a Městského soudu v Brně jako účastníků řízení a Městského státního zastupitelství v Brně jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 28. března 2019 sp. zn. 9 To 132/2019 byla porušena základní práva stěžovatele zaručená čl. 8 odst. 2 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. března 2019 sp. zn. 9 To 132/2019 se ruší.

III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 3. 5. 2019, stěžovatel navrhl zrušení v záhlaví specifikovaných usnesení Městského soudu v Brně (dále jen „městský soud“) a Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) z důvodu tvrzeného porušení jeho základních práv zaručených čl. 8 odst. 1, 2 a 5, čl. 36 odst. 1 a čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Stěžovatel je trestně stíhán pro podezření ze spáchání zvlášť závažného zločinu loupeže podle § 173 odst. 1 trestního zákoníku a zločinu zbavení osobní svobody podle § 170 odst. 1 trestního zákoníku, jichž se měl dopustit – stručně řečeno – tím, že při návštěvě poškozené v jeho bydlišti dne 21. 1. 2019 ji v okamžiku, kdy hodlala odejít okolo 19:00 hodin z bytu, začal dusit až do bezvědomí, v bezvědomí ji svázal, zalepil jí ústa, zmocnil se její obuvi, telefonu a osobních dokladů a finanční hotovosti a takto ji držel v bytě do asi 22:40 hodin, kdy se poškozené podařilo z pout vymanit, pokusila se uprchnout střešním oknem a z obavy před stěžovatelem se spustila po střeše a dopadla z výšky šesti metrů na zem, přičemž utrpěla tříštivou zlomeninu křížové kosti, zlomeninu obratle, zlomeniny patních kostí a další drobná poranění.

3. Dne 23. 1. 2019 podal státní zástupce Městského státního zastupitelství v Brně (dále jen „městské státní zastupitelství“) návrh na vzetí stěžovatele do vazby. O tom rozhodl ve vazebním zasedání městský soud usnesením ze dne 24. 1. 2019 sp. zn. 70 Nt 3504/2019 tak, že stěžovatele vzal do vazby z důvodů uvedených v § 67 písm. b) trestního řádu. Proti tomuto usnesení podal stížnost stěžovatel i státní zástupkyně městského státního zastupitelství. O stížnostech bylo rozhodnuto ve vazebním zasedání usnesením krajského soudu ze dne 7. 2. 2019 sp. zn. 9 To 55/2019 tak, že napadené usnesení bylo zrušeno a stěžovatel byl vzat do vazby z důvodů uvedených v § 67 písm. b) a c) trestního řádu.

4. Následně stěžovatel podal žádost o propuštění z vazby, o níž bylo rozhodnuto napadeným usnesením soudce městského soudu dne 13. 3. 2019 tak, že žádost o propuštění byla zamítnuta, nebyla přijata nabídka záruky za další chování stěžovatele učiněná rodiči stěžovatele a nebyla přijata nabídka peněžité záruky učiněná rodiči stěžovatele. Městský soud zjistil, že zjištěné skutečnosti podložené obsahem spisového materiálu (zejména obsahem výpovědi poškozené a svědka S. a úředním záznamem o výjezdu policejní hlídky a předběžnou zprávou k psychiatrické diagnóze stěžovatele) nadále nasvědčují tomu, že jednání, pro které je trestně stíhán, bylo spácháno a má všechny znaky předmětné trestné činnosti, současně jsou dány důvody, že uvedený trestný čin spáchal právě stěžovatel. Městský soud shledal, že vazební důvody podle § 67 písm. b) a c) trestního řádu u stěžovatele přetrvávaly v nezměněné podobě. K existenci důvodu vazby koluzní soud uvedl, že poškozená má být dle policejním orgánem předloženého plánu dovyslechnuta dne 15. 3. 2019 a je důvodné předpokládat, že by poškozená, která se cítí být stíhaným jednáním stěžovatele traumatizována, měla obavu z dalšího násilného jednání, kterého by se stěžovatel na ní mohl dopustit. K existenci důvodu vazby předstižné městský soud odkázal na předběžné vyjádření znalkyně, podle něhož stěžovatel trpí těžkou, hraniční poruchou osobnosti, přičemž jednání, kterého se měl dopustit, vykazuje známky sadismu. Znalkyně vyslovila předběžný předpoklad, že pobyt stěžovatele na svobodě je nebezpečný z psychiatrického i sexuologického hlediska. Celková intenzita vazebních důvodů opodstatňuje stále omezení osobní svobody stěžovatele a vylučuje použití alternativního prostředku méně zasahujícího do jeho práv. Stěžovatel se měl trestné činnosti dopustit navzdory pravidelnému kontaktu se svými rodiči, nadto z jejich vyjádření vyplývá, že jim není známo, jak závažnou duševní poruchou stěžovatel trpí, pročež se nelze spoléhat na to, že by rodiče stěžovatele byli schopni zabránit tomu, aby se stěžovatel dopustil další trestné činnosti. Nadto stěžovatel přibrané soudní znalkyni sdělil dramaticky negativní informace o soužití ve své

rodině, které řeší jako psychotrauma, na základě čehož nelze přisvědčit předpokladu vyslovenému rodiči o účinném pozitivním působení na stěžovatele.

5. Proti usnesení městského soudu podal stěžovatel stížnost, jež byla v neveřejném zasedání zamítnuta napadeným usnesením krajského soudu ze dne 28. 3. 2019. Krajský soud dospěl k závěru, že z napadeného usnesení je zřejmé, že je dáno důvodné podezření, že se stěžovatel dopustil stíhané trestné činnosti, s čímž se stížnostní soud ztotožnil. V době rozhodování soudce městského soudu bylo důvodné ponechat stěžovatele ve vazbě z důvodu podle § 67 písm. b) trestního řádu, neboť bylo v plánu vyslýchat poškozenou, ihned po jejím výslechu orgány činné v trestním řízení tento důvod vazby jistě zruší. Vazební důvod podle § 67 písm. c) trestního řádu je pak podložen předběžnými závěry znalkyně.

6. Dne 28. 3. 2019 rozhodla státní zástupkyně městského státního zastupitelství usnesením č. j. 2 ZT 7/2019-85, že vazební důvod podle § 67 písm. b) trestního řádu u stěžovatele pominul s odůvodněním, že ke dni 18. 3. 2019 byli vyslechnuti svědci, kteří obývali s obviněným byt, kde mělo dojít ke spáchání trestné činnosti, a byla dovyslechnuta poškozená.

II. Argumentace stěžovatele

7. V ústavní stížnosti stěžovatel namítl, že ve své stížnosti proti usnesení městského soudu výslovně požádal o rozhodnutí ve vazebním zasedání dle § 73d odst. 3 trestního řádu. Trestní řád přitom nestanoví žádnou lhůtu pro podání žádosti o konání vazebního zasedání, stejně tak nestanoví ani formu tohoto podání. Stěžovatel je přesvědčen, že žádost podal řádně a včas. Ačkoli tedy nebyly splněny podmínky pro nekonání vazebního zasedání, rozhodl krajský soud v neveřejném zasedání.

8. Dále stěžovatel namítl, že obě napadená usnesení jsou nedostatečně odůvodněna, neboť městský soud toliko odkázal na předběžné vyjádření přibrané znalkyně, podle kterého stěžovatel trpí těžkou, hraniční poruchou osobnosti a jednání, pro které je stíhán, vykazuje znaky sadismu a pobyt stěžovatele na svobodě je z psychiatrického a sexuologického hlediska nebezpečný. Odůvodnění usnesení krajského soudu pak postrádá jakékoli relevantní odůvodnění, zaměňuje jméno stěžovatele a jeho otce a také odkazuje na vyjádření znalkyně. Znalkyně přitom ve vyjádření konstatovala, že „pokud je pravdivé obvinění stěžovatele, pak je tento typ jednání typický pro sadismus …“. Obě napadená usnesení tak modelují závěr o nebezpečnosti pobytu stěžovatele na svobodě z přípisu znalkyně, která žádný závěr o osobě stěžovatele nečiní.

III. Řízení před Ústavním soudem

9. Ústavní soud si vyžádal spis městského soudu vedený pod sp. zn. 70 Nt 4204/2019 a vyzval městský soud, krajský soud a městské státní zastupitelství, aby se vyjádřily k ústavní stížnosti.

10. Městský soud ve vyjádření ze dne 28. 5. 2019 odkázal na jím vydané napadené usnesení a uvedl, že před vydáním tohoto usnesení nebyla splněna žádná ze zákonem stanovených podmínek pro konání vazebního zasedání podle § 73d trestního řádu. Městský soud vyšel z předběžného vyjádření znalkyně, neboť ještě nebyl zpracován znalecký posudek, a šlo tak o jediný zdroj informací, který soud měl k dispozici, k případné duševní poruše stěžovatele, k případné motivaci jednání, pro které je trestně stíhán, a k případné otázce jeho společenské nebezpečnosti.

11. Krajský soud ve vyjádření ze dne 20. 5. 2019 shrnul dosavadní průběh vazebního rozhodování a uvedl, že neshledal závady v postupu soudce městského soudu, který rozhodl dne 13. 3. 2019. Krajský soud měl při rozhodování o stížnosti k dispozici všechny podklady, které měl k dispozici městský soud, u něhož nebylo žádáno o konání vazebního zasedání. K tomu, že nebylo konáno vazební zasedání u krajského soudu, dodal, že obvykle je

o stížnostech rozhodováno v neveřejném zasedání, nikoli v zasedání vazebním. Před městským soudem nedošlo k porušení povinnosti konat vazební zasedání, pročež krajský soud neměl důvod nahrazovat činnost městského soudu a vazební zasedání konat.

12. Státní zástupkyně městského státního zastupitelství ve vyjádření ze dne 15. 5. 2019 uvedla, že obě napadená usnesení považuje za důvodná. K námitce stěžovatele, že dosud ani nebyl zpracován znalecký posudek, uvedla, že k žádosti stěžovatele muselo být doplněno znalecké vyšetření a konzultace všech dosud přibraných znalců.

13. Ústavní soud zaslal výše popsaná vyjádření stěžovateli k replice. Stěžovatel prostřednictvím advokáta uvedl, že koluzní vazba v jeho případě trvala déle, než bylo nezbytné, když ke dni rozhodnutí městského soudu (13. 3. 2019) již byly všechny výslechy ukončeny. Stěžovatel připomněl, že ve své stížnosti proti usnesení městského soudu výslovně požádal o konání vazebního zasedání, přičemž není rozhodné, že o stížnostech se obvykle rozhoduje v neveřejném zasedání, jak uvedl ve vyjádření krajský soud. Rozhodná jsou dotčená ustanovení trestního řádu, kdy ustanovení o vazebním zasedání se neužijí pouze v případě rozhodování o vazbě v řízení o dovolání (podle § 265l odst. 4 trestního řádu) a v případě rozhodování o vazbě v řízení o stížnosti pro porušení zákona (§ 275 odst. 3 trestního řádu).

14. Dle § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

15. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas osobou k tomu oprávněnou, splňuje i ostatní zákonem stanovené náležitosti a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost proti napadeným usnesením je přípustná, neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

V. Vlastní posouzení

16. Po seznámení se s napadeným rozhodnutím a vyžádaným spisovým materiálem Ústavní soud shledal, že ústavní stížnost je důvodná, a to v části týkající se namítaného porušení procesních práv ve stížnostním řízení při rozhodování o vazbě.

17. Osobní svoboda jednotlivce je chráněna čl. 8 Listiny, který současně stanoví ústavněprávní rámec pro její případné omezení. Nikdo tak nemůže být zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon, což se výslovně dle čl. 8 odst. 5 Listiny uplatňuje také pro vazební řízení. Nadto dané ustanovení Listiny vyžaduje, aby rozhodnutí o vzetí do vazby činil soud, čímž dochází k otevření prostoru pro plné uplatnění procesních práv zaručených hlavou pátou Listiny, jež současně vyplývají z čl. 5 a 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), tj. práv spadajících do komplexu práva na spravedlivý proces.

18. Součástí práva na spravedlivý proces je mimo jiné i právo na osobní slyšení obviněného při rozhodování o vazbě, které již Ústavní soud ve své judikatuře mnohokrát vyložil [srov. např. nález ze dne 23. 3. 2004 sp. zn. I. ÚS 573/02 (N 41/32 SbNU 397), nález ze dne 15. 1. 2014 sp. zn. I. ÚS 3326/13 (N 5/72 SbNU 69) nebo nález ze dne 1. 8. 2017 sp. zn. III. ÚS 1447/17 (N 136/86 SbNU 293) a další]. Ústavní soud opakovaně zdůrazňuje, že osobní slyšení osoby, o zbavení jejíž osobní svobody je rozhodováno, je základní institucionální zárukou spravedlnosti řízení a ztělesňuje soudní kontrolu zásahů do základních práv ze strany exekutivy v demokratickém právním státě. V nálezu sp. zn. I. ÚS 3326/13 Ústavní soud konstatoval, že právo na osobní slyšení (respektive projednání věci v přítomnosti účastníka řízení) i ve vazebním řízení je zaručeno čl. 38 odst. 2 Listiny. Účelem realizace tohoto práva není primárně

získání dalšího důkazu ve vazebním řízení, nýbrž je zde zdůrazňován účel zjištění názoru obviněného na věc, v souvislosti s čímž dochází k naplnění dalších procesních zásad ve vazebním řízení, a to zásad kontradiktornosti a rovnosti zbraní.

19. Rozhodovací praxe Ústavního soudu týkající se osobního slyšení v rámci vazebního řízení je přitom silně ovlivněna judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP"), jehož výklad čl. 5 odst. 4 Úmluvy, který zaručuje každému, kdo byl zbaven svobody, právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody, se promítl jak do judikatury Ústavního soudu, tak do právní úpravy vazebního rozhodování obsažené v trestním řádu [srov. nález ze dne 22. 3. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 45/04 (N 60/36 SbNU 647; 239/2005 Sb.)]. ESLP ve svých rozhodnutích opakovaně připomíná, že „řízení podle článku 5 odst. 4 sice nemusí vždy poskytovat stejné záruky, jaké stanoví čl. 6 Úmluvy pro občanskoprávní a trestní řízení, nicméně je třeba, aby mělo charakter soudního řízení a poskytovalo záruky uzpůsobené danému typu zbavení svobody. Zejména řízení o prostředku nápravy proti rozhodnutí o vazbě musí být kontradiktorní a zaručovat rovnost zbraní mezi účastníky řízení, tj. mezi státním zástupcem a zadrženým" (srov. např. nedávný rozsudek ze dne 22. 10. 2019 ve věci *Venet proti Belgii*, stížnost č. 27703/16). Dále ESLP opakovaně konstatoval, že čl. 5 odst. 4 Úmluvy sice nezaručuje právo na odvolání proti rozhodnutím o vazbě, ale pokud vnitrostátní právo odvolání připouští, musí být rozhodování odvolacího orgánu taktéž v souladu s čl. 5 odst. 4 Úmluvy (rozsudek ze dne 10. 10. 2000 ve věci *Graužinis proti Litvě*, stížnost č. 37975/97). Stejné záruky se pak musí vázat jak k řízením o prodloužení vazby, tak k řízením, v nichž se posuzují žádosti o propuštění stěžovatelů, pakliže nastolují otázku zákonnosti vazby (rozsudek ze dne 4. 12. 2008 ve věci *Husák proti České republice*, stížnost č. 19970/04).

20. ESLP také již opakovaně konstatoval, že čl. 5 odst. 4 Úmluvy nevyžaduje, aby byl obviněný slyšen v souvislosti s každým rozhodováním o vazbě, a právě z rozsudku ve věci *Husák proti České republice* lze vyvodit, že neslyšení obviněného v rámci rozhodování o prostředku nápravy (tj. v rámci rozhodování o stížnosti ve vazebním řízení) bude v souladu s Úmluvou, zejména pokud se obviněný mohl účastnit jednání soudu prvního stupně, pokud bylo rozhodnutí učiněno v intervalu několika málo týdnů od posledního slyšení obviněného a pokud měl obviněný možnost kdykoli podat novou žádost o propuštění, o které by bylo rozhodnuto za současného slyšení obviněného soudem prvního stupně (srov. také rozsudek ze dne 6. 4. 2006 ve věci *Rahbar-Pagard proti Bulharsku*, stížnosti č. 45466/99 a č. 29903/02; a dále rozsudek ve věci *Graužinis proti Litvě*).

21. Ústavní soud doplňuje, že v zákonné rovině je právo na osobní slyšení ve vazebním řízení realizováno prostřednictvím § 73d až 73g trestního řádu upravujících vazební zasedání. Na základě této právní úpravy se o vazbě primárně rozhoduje v hlavním líčení nebo ve veřejném zasedání, pokud se koná. Rozhoduje-li soud o vzetí obviněného do vazby mimo hlavní líčení nebo veřejné zasedání nebo rozhoduje-li soudce o vzetí do vazby v přípravném řízení, rozhoduje vždy ve vazebním zasedání. Z další úpravy těchto ustanovení plyne, že není nutné konat vazební zasedání (tedy dát prostor k osobnímu slyšení obviněného) při každém jednotlivém dalším rozhodování o vazbě, ale je nutno konat vazební zasedání v pravidelných intervalech. Trestní řád hovoří jednak o situacích, kdy osobní slyšení obviněného považuje za potřebné soud, a dále o situacích, kdy o konání vazebního zasedání výslovně požádá obviněný. Dle § 73d odst. 3 trestního řádu se pak i přes výslovnou žádost obviněného vazební zasedání konat nemusí, pokud a) se jej obviněný následně odmítl zúčastnit, b) obviněný byl slyšen k vazbě v posledních šesti týdnech a současně neuvedl žádné nové okolnosti podstatné pro rozhodnutí o vazbě nebo jím uváděné okolnosti zjevně nemohou vést ke změně rozhodnutí o vazbě, c) zdravotní stav obviněného neumožňuje jeho výslech, nebo d) obviněný se propouští z vazby. Výjimka z povinnosti konat vazební zasedání podle § 73d odst. 3 písm. b) je promítnutím výše naznačené judikatury ESLP do českého právního řádu. V důvodové zprávě

k zákonu č. 459/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, (Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2010–2013, sněmovní tisk 335/0) se k intervalům mezi jednotlivými slyšeními obviněného k vazbě výslovně uvádí, že dle požadavku ESLP musí jít o dobu spíše v řádu týdnů než měsíců.

22. Právě uvedené se pak podle § 74 odst. 1 trestního řádu užije obdobně na rozhodování o stížnosti proti rozhodnutí o vazbě. Výkladem pojmu „obdobného užití“ podle § 74 odst. 1 trestního řádu na ustanovení o vazebním zasedání podle § 73d až 73g trestního řádu se již v minulosti Ústavní soud zabýval a podobně jako odborná literatura (srov. komentář Šámal, Pavel a kol. Trestní řád I. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 951: „Platí zde tedy plně úprava uvedená v § 73d až 73g.“) dospěl k závěru, že vazební zasedání v případě, že o to obviněný výslovně požádá, konáno být musí i u soudu stížnostního, ledaže může být aplikovaná jedna z výše popsaných výjimek § 73d odst. 3 trestního řádu (srov. nález sp. zn. III. ÚS 1447/17, usnesení ze dne 20. 6. 2017 sp. zn. I. ÚS 1051/17, usnesení ze dne 27. 2. 2018 sp. zn. I. ÚS 3758/17 a další).

23. Konkrétně ve věci sp. zn. III. ÚS 1447/17 rozhodoval Ústavní soud o situaci, v níž stížnostní soud přes výslovnou žádost obviněného o konání vazebního zasedání rozhodl v neveřejném zasedání, ačkoli od posledního slyšení okresním soudem dne 6. 12. 2016 uplynulo více než 10 týdnů. Ústavní soud zde přistoupil k výkladu tzv. podústavního práva v kontextu rozhodování o vazbě, kde zákonnost, tedy soulad i s tzv. podústavním právem, je explicitní podmínkou ústavnosti zbavení svobody. Ustanovení čl. 8 odst. 5 Listiny umožňuje vzetí do vazby pouze z důvodů a na dobu stanovenou zákonem. Ustanovení odstavce 2 tohoto článku umožňuje zbavení svobody pouze z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Každé zbavení svobody musí být v prvé řadě v souladu se zákonem, a to jak hmotněprávně, tak procesně (viz také nález sp. zn. I. ÚS 3326/13). Ústavní soud připomněl, že ve své judikatuře formuloval požadavek na slyšení osoby, o jejíž vazbě je rozhodováno, následovně: „je zásadně obviněného nutno slyšet vždy, když je rozhodováno o jeho pokračující vazbě a od jeho předchozího slyšení uběhlo již několik týdnů, ledaže by osobnímu slyšení bránily objektivně nepřekonatelné překážky“ (nález sp. zn. I. ÚS 3326/13). Jestliže pak zákonodárce stanovil tyto intervaly na 6 týdnů [§ 73d odst. 3 písm. b) trestního řádu], a zakotvil tak nárok obviněného na konání vazebního zasedání, pakliže o to obviněný požádá, což v projednávané věci prokazatelně nastalo, pak i nedodržení této zákonné úpravy způsobuje zásah do ústavně zaručeného práva na osobní svobodu dle čl. 8 Listiny.

24. V nyní posuzované věci byl stěžovatel slyšen v rámci rozhodování o vzetí do vazby i v rámci stížnostního řízení proti tomuto rozhodnutí. Naposledy tak stanul před krajským soudem dne 7. 2. 2019. Stěžovatel záhy podal žádost o propuštění z vazby, o níž bylo rozhodnuto dne 13. 3. 2019, tj. po uplynutí toliko necelých pěti týdnů od posledního slyšení stěžovatele, přičemž stěžovatel ani o konání vazebního zasedání výslovně nežádal, pročež soudce městského soudu o žádosti stěžovatele rozhodl zcela správně bez konání vazebního zasedání. Proti tomuto usnesení (taktéž napadenému v nyní posuzované věci) podal stěžovatel stížnost, v níž výslovně požádal o konání vazebního zasedání, a o níž však bylo krajským soudem rozhodováno o další dva týdny později, tj. 28. 3. 2019. Krajský soud se přitom nijak nezabýval „obdobným užitím“ § 73d odst. 3 trestního řádu, jak předepisuje § 74 trestního řádu, a věc rozhodl v neveřejném zasedání. Podobně jako ve věci posuzované Ústavním soudem pod sp. zn. III. ÚS 1447/17 nedodržel krajský soud zákonnou úpravu a nevyhověl stěžovateli v žádosti o konání vazebního zasedání, přestože uplynula lhůta šesti týdnů od jeho posledního slyšení, v rámci které může soud vazební zasedání nenařídit. Byť v nyní posuzované věci došlo k „překročení“ trestním řádem stanovené lhůty toliko o týden, nelze tento zákonodárcem stanovený požadavek ignorovat. Nadto je nutno konstatovat, že stěžovatel nebyl slyšen ani v rámci rozhodování soudu prvního stupně a také nemohl podat opakovanou žádost

o propuštění z vazby, čemuž brání § 71a trestního řádu umožňující podání opakované žádosti o propuštění z vazby až po uplynutí 30 dnů od právní moci posledního rozhodnutí, kterým byla stížnost stěžovatele zamítnuta. V nyní posuzované věci tak nebylo naplněno ani jedno ze tří pomyslných kritérií, za jejichž splnění nemusí být neslyšení obviněného v rozporu s Úmluvou, formulovaných ESLP např. ve věci *Husák proti České republice* [tj. obviněný se mohl účastnit jednání soudu prvního stupně, rozhodnutí bylo učiněno v intervalu několika málo týdnů od posledního slyšení obviněného (které zákonodárce stanovil na šest týdnů) a obviněný měl možnost kdykoli podat novou žádost o propuštění, viz bod 20 tohoto nálezu].

25. S ohledem na vše výše uvedené dospěl Ústavní soud k závěru, že rozhoduje-li stížnostní soud o stížnosti proti vazebnímu usnesení soudu prvního stupně, kterým byla zamítnuta žádost obviněného o propuštění z vazby a v jehož případě se v souladu s § 73d odst. 3 trestního řádu nekonalo vazební zasedání, a obviněný výslovně požádá o projednání této stížnosti ve vazebním zasedání, stížnostní soud nemusí obviněného slyšet pouze v případě, že jsou i v tomto případě splněny podmínky pro nekonání vazebního zasedání podle § 73d odst. 3 trestního řádu, neboť dané ustanovení se užije obdobně i v řízení o stížnosti podle § 74 odst. 1 trestního řádu. Vazební zasedání se tak musí konat, jestliže v době rozhodování stížnostního soudu již uplynula doba šesti týdnů od posledního slyšení obviněného dle § 73d odst. 3 písm. b) trestního řádu, byť v době rozhodnutí soudu prvního stupně k jejímu uplynutí ještě nedošlo. Jiný výklad by vedl k tomu, že by v řízení o stížnosti nebyla efektivně omezena doba, která může uplynout od posledního slyšení stěžovatele i přes jeho žádost být slyšen ze strany soudu, což ve světle judikatury ESLP nelze akceptovat (srov. rozsudek ESLP ve věci *Graužinis proti Litvě*, v němž soud konstatuje, že měl být stěžovatel slyšen v řízeních konaných šest a osm týdnů od jeho posledního slyšení).

26. V posuzované situaci soud prvního stupně rozhodl o žádosti obviněného o propuštění z vazby zcela po právu bez slyšení obviněného, neboť od posledního slyšení uběhla zatím krátká doba. Avšak právě z důvodu neslyšení obviněného k vazbě v řízení před soudem prvního stupně je pak třeba nahlížet na rozhodování soudu prvního stupně a soudu stížnostního jako na jeden celek pro posouzení nutnosti konat další vazební zasedání, pokud o něj obviněný výslovně požádá. Nelze lakonicky konstatovat, že stížnostní soud vazební zasedání konat nebude, neboť tuto povinnost neměl ani soud prvního stupně, bez ohledu na to, jak dlouho stížnostní řízení potrvá. Nutnost umožnění konání vazebního zasedání stížnostním soudem k výslovné žádosti obviněného za splnění dalších zákonných podmínek právě v případech, kdy bylo (negativně) rozhodnuto soudem prvního stupně o žádosti obviněného o propuštění z vazby, je navíc akcentována zákonným vyloučením možnosti opětovně žádat o propuštění z vazby po dobu dalších 30 dnů od právní moci zamítavého rozhodnutí podle § 71a trestního řádu. Ve světle výše naznačených pravidel Ústavní soud uzavřel, že krajský soud nerespektováním právní úpravy obsažené v § 73d odst. 3 ve spojení s § 74 odst. 1 trestního řádu porušil právo stěžovatele na projednání věci v jeho přítomnosti zaručené čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 5 odst. 4 Úmluvy a dále jeho právo na osobní svobodu zaručené čl. 8 Listiny, neboť rozhodl o zbavení stěžovatele svobody jinak než způsobem, který stanoví zákon.

27. Ústavní soud dodává, že byť se další námitky stěžovatele týkající se tvrzené neexistence vazebních důvodů zdají být zjevně neopodstatněné, nemohl přistoupit v tomto rozsahu k posouzení napadených usnesení, neboť zrušením usnesení krajského soudu z procesních důvodů přestala být vůči usnesení městského soudu splněna podmínka přípustnosti ústavní stížnosti dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario* [srov. např. nález ze dne 9. 12. 2014 nález sp. zn. IV. ÚS 1085/14 (N 220/75 SbNU 475)].

VI. Závěr

28. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud shledal ústavní stížnost stěžovatele důvodnou v části, ve které směřovala proti usnesení krajského soudu, a podle § 82 odst. 1

a odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jí v této části vyhověl (výrok I) a usnesení zrušil (výrok II). V části, ve které se stěžovatel domáhal zrušení usnesení městského soudu, byla ústavní stížnost podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu odmítnuta pro nepřípustnost (výrok III).

29. Ústavní soud s ohledem na částečné vyhovění ústavní stížnosti zrušil rozhodnutí krajského soudu jako soudu stížnostního při rozhodování o žádosti o propuštění z vazby, při němž dle výše uvedených závěrů Ústavního soudu došlo k porušení procesních práv stěžovatele. Tímto se otevírá prostor pro postup podle § 314h trestního řádu a krajský soud je povinen zhojit nastalou absenci rozhodnutí o stížnosti stěžovatele proti zamítnutí jeho žádosti o propuštění z vazby a opětovně rozhodnout o této stížnosti stěžovatele za plného respektování procesních práv stěžovatele, a to k časovému okamžiku tehdejšího rozhodování o vazbě. Od vydání usnesení zrušeného tímto nálezem došlo ke změně okolností spočívajících v odpadnutí vazebního důvodu podle § 67 písm. b) trestního řádu a v dalším rozhodování o vazbě, respektive o žádostech o propuštění z vazby, přičemž tyto nemohou mít na rozhodnutí, které bude krajský soud doplňovat, vliv.

Č. 27
Vybírání soudního poplatku za odvolání ve věci náhrady škody způsobené státem
(sp. zn. II. ÚS 510/19 ze dne 14. února 2020)

I po novelizaci provedené zákonem č. 296/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, je třeba zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a sazebník soudních poplatků vykládat se zřetelem k právu na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod tak, že odvolání v 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 nepodléhá soudnímu poplatku.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a soudců Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka o ústavní stížnosti stěžovatelky B.A.R. – REPTOFILIA, s. r. o., se sídlem Mečíková 2892, Praha 10, zastoupené JUDr. Tomášem Sokolem, advokátem se sídlem Sokolská třída 60, Praha 2, proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 4079/2018-413 ze dne 27. 11. 2018, usnesení Městského soudu v Praze č. j. 22 Co 55/2018-393 ze dne 14. 6. 2018 a usnesení Obvodního soudu pro Prahu 10 č. j. 13 C 238/2010-375 ze dne 14. 3. 2018, spojené s návrhem na zrušení čl. V bodů 6 a 13 v části třetí zákona č. 296/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony; a položky 8a přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 10 jako účastníků řízení a České republiky – Ministerstva životního prostředí jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 4079/2018-413 ze dne 27. 11. 2018, usnesením Městského soudu v Praze č. j. 22 Co 55/2018-393 ze dne 14. 6. 2018 a usnesením Obvodního soudu pro Prahu 10 č. j. 13 C 238/2010-375 ze dne 14. 3. 2018 bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

III. Ve zbývající části se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

1. Stěžovatelka se u obecných soudů domáhá na vedlejší účastnici náhrady újmy podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci

rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o odpovědnosti státu“). Obvodní soud pro Prahu 10 stěžovatelce přiznal 13 535 400 Kč s příslušenstvím, avšak zamítl její žalobu co do částky 3 228 900 Kč s příslušenstvím. Proti zamítnutí části žaloby se stěžovatelka odvolala v listopadu 2017. Obvodní soud ji vyzval k uhrazení soudního poplatku za odvolání ve výši 161 445 Kč, který vyměřil dle položky 22 bodu 1 písm. a) tzv. sazebníku soudních poplatků (dále též jen „sazebník“), tedy přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o soudních poplatcích“).

2. Obvodní soud poté napadeným usnesením zastavil odvolací řízení, neboť stěžovatelka vyměřený soudní poplatek neuhradila. K námitkám stěžovatelky proti vyměřenému poplatku obvodní soud uvedl, že novelizací provedenou zákonem č. 296/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, bylo ze zákona o soudních poplatcích s účinností od 30. 9. 2017 vypuštěno ustanovení § 11 odst. 1 písm. n), podle něhož byla od poplatku osvobozena řízení ve věcech náhrady škody nebo jiné újmy způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím, rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření nebo nesprávným úředním postupem. Stěžovatelka podala odvolání až po účinnosti předmětné novely, a bylo jí tak třeba vyměřit poplatek dle položky 22 bodu 1 písm. a) sazebníku.

3. Městský soud v Praze napadeným usnesením rozhodnutí obvodního soudu potvrdil. Městský soud se neztotožnil s námitkou stěžovatelky, že řízení bylo zahájeno již podáním žaloby k obvodnímu soudu, a tedy před účinností odkazované novely. Pro účely zákona o soudních poplatcích je totiž odvolací řízení považováno za samostatné řízení, k jehož zahájení došlo až podáním odvolání. Městský soud vyložil, že zákonodárce předmětnou novelizací zrušil ustanovení, jímž byla řízení ve věcech náhrady újmy dle zákona o odpovědnosti státu osvobozena od soudních poplatků. Dále v položce 8a sazebníku soudních poplatků zavedl poplatek za návrh na zahájení řízení ve věcech náhrady újmy dle zákona o odpovědnosti státu, aniž by specificky upravil poplatek za odvolání v těchto věcech. Proto je třeba vyjít z obecné úpravy poplatku za odvolání dle položky 22 sazebníku, jako to učinil obvodní soud. Městský soud dále vyloučil možnost vybrat poplatek z odvolání analogicky dle položky 8a sazebníku s tím, že analogie je v oblasti veřejného daňového práva nepřípustná.

4. Nejvyšší soud napadeným usnesením zamítl dovolání stěžovatelky jako nedůvodné. Podle Nejvyššího soudu nelze na řízení před soudem prvního stupně a odvolací řízení nahlížet jako na jeden celek, z hlediska zákona o soudních poplatcích jde o samostatná řízení. Poplatek za odvolání byl pak správně vyměřen dle položky 22 bodu 1 písm. a) sazebníku. Nejvyšší soud dále odkázal na usnesení sp. zn. IV. ÚS 1352/18 ze dne 9. 5. 2018, jímž dle Nejvyššího soudu byla ústavní stížnost brojící proti takto vyměřenému poplatku včetně návrhu na zrušení příslušné právní úpravy odmítnuta jako zjevně neopodstatněná.

II. Argumentace účastníků řízení

5. Stěžovatelka v ústavní stížnosti, která dle obsahu směřuje rovněž proti výše specifikovanému usnesení Nejvyššího soudu, namítá, že bylo porušeno její základní právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, rovnost stran dle čl. 37 odst. 3 Listiny a čl. 96 odst. 1 Ústavy České republiky a právo na projednání věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 Listiny.

6. Stěžovatelka argumentuje, že na řízení před soudem prvního stupně a soudem odvolacím mělo být i pro účely vyměření soudního poplatku nahlíženo jako na jeden celek. Odvolání tak mělo být od soudního poplatku osvobozeno. Dále stěžovatelka odkazuje na závěry

obsažené v usnesení sp. zn. IV. ÚS 356/18 ze dne 29. 5. 2018, v němž podle ní Ústavní soud dovodil, že po novelizaci provedené zákonem č. 296/2017 Sb. nelze vybírat poplatky za odvolání ve věcech náhrady újmy dle zákona o odpovědnosti státu podle položky 22 sazebníku, neboť by tím bylo nepřiměřeně zasaženo do práva účastníků na přístup k soudu. Provedenou novelizaci stěžovatelka považuje rovněž za rozpornou s dobrými mravy.

7. Porušení práva na projednání věci bez zbytečných průtahů spatřuje stěžovatelka v tom, že kdyby obecné soudy postupovaly řádně, bylo by řízení skončeno ještě před účinností nové právní úpravy soudních poplatků v její věci. Porušení rovnosti stran pak spojuje se skutečností, že stát v postavení žalovaného je od soudních poplatků osvobozen, zatímco stěžovatelce byl soudní poplatek vyměřen, a to ve značné výši.

8. Protože podle stěžovatelky došlo k porušení jejích práv v důsledku novelizace provedené zákonem č. 296/2017 Sb., spojila stěžovatelka svou ústavní stížnost s návrhem na zrušení čl. V bodů 6 a 13 v části třetí tohoto zákona, jakož i nově zavedené položky 8a sazebníku.

9. Nejvyšší soud ve svém vyjádření uvedl, že ústavní stížnosti by mělo být vyhověno v části směřující proti napadeným usnesením. Nejvyšší soud poukázal na to, že jím zvolený výklad zákona o soudních poplatcích a sazebníku poplatků vycházel rovněž z usnesení sp. zn. IV. ÚS 1352/18. Od této judikatury se Ústavní soud ovšem dle Nejvyššího soudu odklonil nálezem sp. zn. I. ÚS 1415/18 ze dne 23. 4. 2019 (N 70/93 SbNU 345), podle něhož jsou i po novelizaci provedené zákonem č. 296/2017 Sb. od soudních poplatků osvobozena řízení o odvolání ve věcech náhrady újmy dle zákona o odpovědnosti státu. S ohledem na změnu právního názoru Ústavního soudu by tak měla být napadená usnesení zrušena. Za nedůvodný však Nejvyšší soud považuje návrh stěžovatelky na zrušení předmětných zákonných ustanovení. V této souvislosti Nejvyšší soud odkazuje na již citované usnesení sp. zn. IV. ÚS 1352/18 s tím, že Ústavní soud může právní úpravu pouze rušit, čímž ale neožívá dřívější právní úprava.

10. Městský soud ve svém vyjádření uvedl, že napadeným usnesením rozhodoval dříve, než vznikla judikatura Ústavního soudu k problematice zpoplatnění odvolacího řízení v důsledku novely provedené zákonem č. 296/2017 Sb. ve věcech nároků podle zákona o odpovědnosti státu. V současnosti se již pochopitelně touto judikaturou řídí.

11. Obvodní soud ve svém vyjádření pouze odkázal na napadená rozhodnutí a obsah spisu. Česká republika – Ministerstvo životního prostředí nevyužila možnosti se ve stanovené lhůtě k ústavní stížnosti vyjádřit.

III. Hodnocení Ústavního soudu

12. Ústavní soud se problematikou soudních poplatků za odvolání ve věcech náhrady újmy podle zákona o odpovědnosti státu po novelizaci provedené zákonem č. 296/2017 Sb. opakovaně zabýval. Předmětnou novelou bylo zrušeno ustanovení § 11 odst. 1 písm. n) zákona o soudních poplatcích, jímž byla do té doby od soudních poplatků osvobozena řízení ve věcech náhrady újmy dle zákona o odpovědnosti státu. V sazebníku poplatků pak byl položkou 8a upraven poplatek za návrh na zahájení řízení v těchto věcech, aniž by byl výslovně upraven rovněž poplatek za odvolání. Položka 22, upravující poplatek za odvolání, nebyla dokonce novelizací vůbec dotčena, naopak se novela týkala položky 23, v níž je upraven poplatek za dovolání.

13. Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 1415/18 ze dne 23. 4. 2019, bodech 20–23, shledal, že vybírání soudního poplatku za odvolání ve věcech náhrady újmy podle zákona o odpovědnosti státu je v rozporu s ústavně zaručenými právy účastníků řízení, zejména pak právem na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

14. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 3283/18 ze dne 21. 5. 2019 (N 91/94 SbNU 166) pak Ústavní soud uvedl, že obecné soudy při vyměření poplatku za odvolání „vyšly pouze ze záměru

zákonodárce zrušit předmětné ustanovení § 11 odst. 1 písm. n) [zákona o soudních poplatcích] o osvobození od poplatku, a aniž je pro to v textu tohoto zákona náležitá opora, tak z toho dovodily povinnost platit poplatek i za odvolání“ (bod 22). Avšak „novela provedená zákonem č. 296/2017 Sb. se právní úpravy odvolání nikterak nedotkla, a rovněž důvodová zpráva dopady do sféry odvolacího řízení nikde v textu neuvádí. V kontextu ústavně zaručeného práva na přístup k soudu je proto třeba učinit závěr, že nevyplývá-li z textu zákona zpoplatnění odvolání v řízeních o žalobách proti státu na náhradu škody způsobené výkonem veřejné moci, jde o návrh nezpoplatněný, a to proto, že tuto povinnost zákonodárce zcela jasně, určitě a srozumitelně nevyjádřil“ (bod 23).

15. S nosnými důvody nálezů sp. zn. I. ÚS 1415/18 a IV. ÚS 3283/18 se Ústavní soud ztotožnil rovněž v nálezu sp. zn. I. ÚS 3668/18 ze dne 26. 6. 2019 (N 119/94 SbNU 408). Ústavní soud neshledal ani v projednávané věci důvod se od citovaných nálezů odchýlit, což ostatně nenavrhly ani obecné soudy ve svých vyjádřeních. Lze tedy shrnout, že i po novelizaci provedené zákonem č. 296/2017 Sb. je třeba zákon o soudních poplatcích a sazebník soudních poplatků vykládat se zřetelem k právu na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod tak, že odvolání v 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 nepodléhá soudnímu poplatku.

16. V projednávané věci obecné soudy v napadených usneseních shledaly, že stěžovatelce byl správně vyměřen poplatek za odvolání ve věci náhrady újmy podle zákona o odpovědnosti státu. Podle napadených usnesení totiž novelizací provedenou zákonem č. 296/2017 Sb. došlo ke zpoplatnění tohoto odvolacího řízení. Tento závěr obecných soudů však ve světle výše citované nálezové judikatury nemůže obstát. Tím, že obecné soudy zastavily řízení o odvolání stěžovatelky poté, co stěžovatelka předmětný soudní poplatek neuhradila, porušily její právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Jak konstatoval i Nejvyšší soud ve svém vyjádření, je z těchto důvodů třeba napadená usnesení zrušit.

17. Ústavní soud proto ústavní stížnosti v tomto rozsahu vyhověl a napadená rozhodnutí zrušil podle ustanovení § 82 odst. 1 a odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

18. Jde-li o návrh stěžovatelky na zrušení zákonných ustanovení specifikovaných v záhlaví, Ústavní soud konstatuje, že s ohledem na výše zvolený ústavně konformní výklad právní úpravy není třeba k dosažení stěžovatelkou požadovaného stavu (tedy osvobození jejího odvolání od soudních poplatků) žádné zákonné ustanovení rušit. Nadto ustanovení čl. V bodů 6 a 13 v části třetí 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, jejichž zrušení stěžovatelka navrhuje, jsou svojí povahou ustanovení novelizující, která nemají samostatnou normativní existenci a jejichž zrušení by připadalo v úvahu jen ve zcela výjimečných případech. Návrh stěžovatelky tak Ústavní soud odmítl jako zjevně neopodstatněný dle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, a to ve shodě s nálezem sp. zn. I. ÚS 3668/18 ze dne 26. 6. 2019, bod 22.

Č. 28
Možnost uplatnit námitky v odvolacím řízení při rozhodování soudu o nákladech řízení
(sp. zn. I. ÚS 4212/18 ze dne 18. února 2020)

Součástí práva na spravedlivý proces je mimo jiné i vytvoření prostoru pro to, aby každý 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.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Vladimíra Sládečka, soudce zpravodaje Davida Uhlíře a soudce Tomáše Lichovníka ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky Adély Pospíšilové, zastoupené JUDr. Naděždou Paškovou, advokátkou, se sídlem v Roudnici nad Labem, Riegrova 1100, proti výroku II rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. září 2018 č. j. 95 Co 167/2018-325, za účasti Krajského soudu v Ústí nad Labem a Okresního soudu v Litoměřicích a Dalibora Pospíšila, zastoupeného Mgr. Markétou Vítovou, advokátkou, se sídlem v Praze, 5. května 1050, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

Výrokem II rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. září 2018 č. j. 95 Co 167/2018-325 byla porušena základní práva stěžovatelky zaručená v čl. 36 odst. 1 a v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Uvedený výrok se proto ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a shrnutí řízení před obecnými soudy

1. Okresní soud v Litoměřicích (dále též jen „okresní soud“) rozsudkem ze dne 6. 4. 2018 č. j. 14 C 8/2017-306 rozhodl o zvýšení výživného pro stěžovatelku, které je povinen Dalibor Pospíšil (vedlejší účastník v řízení před Ústavním soudem) platit, a to z 5 000 Kč na 9 000 Kč měsíčně s účinností od 1. 9. 2014. Současně rozhodl o povinnosti vedlejšího účastníka řízení splácet dlužné výživné ve výši 172 000 Kč v měsíčních splátkách po 7 000 Kč pod ztrátou výhody splátek. Okresní soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že žalobou podanou dne 9. 1. 2017 se stěžovatelka po vedlejším účastníkovi řízení jakožto otci domáhala zvýšení výživného na 9 000 Kč s účinností od 1. 7. 2016. Podáním ze dne 3. 7. 2017 doručeným okresnímu soudu dne 7. 7. 2017 změnila svou žalobu tak, že žádala zvýšit výživné na 9 000 Kč s účinností od 1. 9. 2014. Okresní soud zjistil, že se od 1. 9. 2012 stala studentkou 1. lékařské fakulty Univerzity Karlovy a z důvodu studia neměla pravidelný příjem, pouze si brigádně přivydělávala (od 12. 4. 2016 do 31. 12. 2017 jí bylo vyplaceno 47 400 Kč). Dále zjistil, že

získala stipendium v souvislosti se studijním pobytem Erasmus v Portugalsku, a zabýval se jejími výdaji na studijním pobytu. Okresní soud ve svém rozhodnutí vyšel z toho, jak stěžovatelka vyčíslila své náklady na ubytování, dopravu, jídlo, studium a další výdaje. Dále zjišťoval majetkové poměry matky stěžovatelky a majetkové poměry vedlejšího účastníka řízení. Poté dospěl k závěru, že byly dány podmínky pro zvýšení výživného zpětně, jelikož § 922 odst. 1 občanského zákoníku umožňuje přiznat výživné u dětí i za dobu nejdéle tří let před zahájením řízení. Okresní soud rovněž vyhověl návrhu stěžovatelky na náhradu nákladů řízení ve výši 83 393,20 Kč, neboť shledal, že byla ve věci zcela úspěšná.

2. Krajský soud v Ústní nad Labem (dále též jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 24. 9. 2018 č. j. 95 Co 167/2018-325 rozsudek okresního soudu změnil tak, že částka dlužného výživného činí 166 000 Kč, neboť dne 30. 6. 2018 stěžovatelka ukončila vysokoškolské studium a krajský soud z rozhodnutí vynechal období, ve kterém vedlejší účastník řízení již hradil výživné dle rozsudku okresního soudu. Dále krajský soud změnil rozsudek okresního soudu tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení před soudem prvního stupně (okresní soud stěžovatelce přiznal náhradu těchto nákladů ve výši 83 393,20 Kč), jelikož stěžovatelka nevyzvala stěžovatele k dobrovolnému plnění. Ve zbytku krajský soud rozsudek okresního soudu potvrdil. Ztotožnil se s tím, že na straně stěžovatelky došlo ke zvýšení potřeb a finanční situace vedlejšího účastníka řízení zvýšení výživného odůvodňuje.

II. Ústavněprávní argumentace stěžovatelky

3. Stěžovatelka má za to, že krajský soud, který při rozhodování o nákladech řízení (viz bod 22 rozsudku) k nepřiznání nákladů řízení před okresním soudem použil § 142a o. s. ř., zasáhl extrémně do jejího práva na spravedlivý proces. Odvolací soud uvedl, že „jej k tomuto vedla skutečnost, že před zahájením soudního řízení, které je svou povahou řízením sporným, nevyužila možnost mimosoudního vyrovnání a nevyzvala žalovaného k dobrovolnému plnění, ačkoliv tato varianta se u vymáhání výživného jeví jako účelná“. Tento závěr odvolacího soudu je podle stěžovatelky v nesouladu s § 142 odst. 1 o. s. ř., kdy účastníku, který měl ve věci plný úspěch, což stěžovatelka měla, přizná soud náhradu nákladů řízení. Toto rozhodnutí odvolacího soudu je postiženo libovůlí, kterou nelze akceptovat, neboť odmítnutí přiznání nákladů řízení před soudem prvního stupně nelze odůvodňovat v tomto případě použitím citovaného ustanovení, a to zejména proto, že žalovaný na výživném nic nedlužil; neexistoval tedy jeho závazek k placení vyššího výživného, tj. k částce 9 000 Kč měsíčně. O povinnosti žalovaného platit vyšší výživné by musela existovat dohoda mezi účastníky, ze které by tato povinnost k vyššímu výživnému vyplývala, a nebylo-li takovéto dohody, tak tato povinnost může vyplývat pouze ze soudního rozhodnutí. Není tedy možno žalovaného vyzývat ke splnění povinnosti (v rámci § 142a o. s. ř.), která neexistuje. Předmětné ustanovení slouží k předžalobní výzvě, a je tak posledním upozorněním dlužníka na existenci závazku před zahájením soudního řízení. V tomto případě žádný takovýto závazek vedlejšího účastníka neexistoval.

4. Stěžovatelka dále porušení práva na spravedlivý proces spatřuje v tom, že odvolací soud, který hodlal krátit stěžovatelku na jejím právu na náhradu nákladů řízení, a to za použití § 142a o. s. ř., neumožnil účastníkům řízení, zejména stěžovatelce, vyjádřit svá stanoviska k použití tohoto ustanovení, a stěžovatelce tak nebyl dán prostor ke shora uvedené argumentaci. Nutno v této souvislosti poukázat na to, že pokud by odvolací soud v rámci předvídatelnosti svého rozhodnutí naznačil, že hodlá stěžovatelce nepřiznat náklady řízení před soudem prvního stupně z důvodu aplikace § 142a o. s. ř. (což stěžovatelka považuje za nepřípadné), použila by stěžovatelka výše uvedenou argumentaci. Pokud by snad odvolací soud měl na mysli, že se stěžovatelka nepokusila o dohodu s žalovaným o placení vyššího výživného (což z jeho odůvodnění však nevyplývá), poukázala by stěžovatelka na to, že ve spise se nachází písemný dokument – e-mail stěžovatelky, kterým kontaktovala vedlejšího účastníka s žádostí o navýšení výživného alespoň na částku 9 000 Kč/měs., neboť jí začíná další semestr 5. ročníku Lékařské

fakulty Univerzity Karlovy. Tuto žádost adresovala stěžovatelka žalovanému již 6. září 2016, tj. před zahájením řízení dnem 9. 1. 2017. Aplikace § 142a o. s. ř. není proto podle stěžovatelky v tomto případě namístě a odvolací soud postupoval v nesouladu se zákonem. Pro stěžovatelku tak bylo rozhodnutí odvolacího soudu o nepřiznání nákladů řízení před soudem prvního stupně překvapivým rozhodnutím. Řízení probíhalo poměrně dlouhou dobu, na čemž stěžovatelka nenesla žádnou vinu, a proto i legitimně očekávala v případě své úspěšnosti, že jí budou náklady řízení přiznány.

III. Vyjádření účastníka a vedlejšího účastníka řízení

5. Ústavní soud si vyžádal spis vedený v dané věci u Okresního soudu v Litoměřicích pod sp. zn. 14 C 8/2017 a požádal účastníka a vedlejšího účastníka řízení, aby se k ústavní stížnosti vyjádřili.

6. Krajský soud v Ústí nad Labem ve svém vyjádření uvedl, že při rozhodování o oprávněnosti nároku stěžovatelky k náhradě nákladů řízení vycházel ze skutečnosti, že před samotným zahájením soudního řízení, které je svou povahou řízením sporným, stěžovatelka nevyužila možnosti mimosoudního vyrovnání a nevyzvala žalovaného (svého otce) k dobrovolnému plnění. Stěžovatelka podala návrh na zvýšení výživného dne 9. 1. 2017, tedy více než čtyři roky poté, co zahájila vysokoškolské studium a její životní náklady prokazatelně vzrostly. Mimo to v průběhu soudního řízení bylo prokázáno, že otec stěžovatelky o nárůstu životních nákladů stěžovatelky nevěděl, neboť spolu od rozvodu manželství neudržují žádný kontakt. Soud nikterak nezpochybňuje nárok stěžovatelky na vyšší výživné, nicméně je toho názoru, že po dobu čtyř let, kdy nebyly ze strany stěžovatelky činěny žádné kroky směřující ke zvýšení výživného, mohla stěžovatelka vyvinout byť i minimální snahu o kontakt se svým otcem za účelem uzavření dohody o navýšení výživného, která by v případě kladného stanoviska byla soudem stvrzena již na prvním jednání, a předešlo by se tak nárůstu soudních výdajů. Výzvu ke splnění povinnosti dle ustanovení § 142a odst. 1 o. s. ř. je dle krajského soudu třeba v daném případě vykládat jako výzvu pro osobu s vyživovací povinností o navýšení životních nákladů a možnosti konání soudního řízení pro případ, kdy takové výzvě nebude dobrovolně povinným vyhověno.

7. Vedlejší účastník řízení ve vyjádření uvedl, že se s výše uvedeným právním názorem stěžovatelky neztotožňuje. Jak již konstatoval v průběhu řízení, zletilá žalobkyně požádala žalovaného o zvýšení výživného s účinností od července 2016, ač jí rozhodně nic nebránilo požádat dříve, pokud měla za to, že je zvýšení výživného namístě. Teprve v průběhu řízení se rozhodla nárokovat zvýšené výživné 3 roky zpětně, tedy od 1. září 2014, a takto jí bylo i zvýšené výživné soudem přiznáno. Vedlejší účastník se tak nikoli vlastní vinou ocitl v pozici dlužníka s dluhem přesahujícím 170 000 Kč, přestože po celou dobu řádně platil stěžovatelce výživné a ta se jeho zvýšení, ač zletilá, na stěžovateli nedožadovala. Požadavek na vyšší výživné vznesla až na podzim roku 2016, kdy se vedlejší účastník na stěžovatelce domáhal vrácení částky 9 853 Kč z titulu přeplatku na nákladech řízení a kdy mu stěžovatelka sdělila, že částku 9 853 Kč nezaplatí, neboť je nemajetná a že bude na vedlejším účastníkovi požadovat navýšit výživné. E-mailem ze dne 7. 9. 2016 pak advokátka stěžovatelky doplnila, že požaduje navýšit výživné s účinností od 1. 7. 2016 (hrazené měsíčně ve výši 5 000 Kč) na částku 9 000 Kč měsíčně a že „tímto započítává na své pohledávky představující zvýšené výživné na období červenec a srpen 2016 a částečně 09/2016“. Vedlejší účastník řízení doplnil, že je přesvědčen, že za výše uvedené situace bylo zcela namístě aplikovat, pokud jde o náklady řízení, nejen ustanovení §142a odst. 1 o. s. ř., ale zejména ustanovení § 150 o. s. ř., neboť jsou zde důvody hodné zvláštního zřetele, pro které soud nemusí jinak úspěšnému účastníkovi řízení náhradu nákladů řízení přiznat. Tyto důvody vedlejší účastník řízení opakovaně uváděl v průběhu řízení: stěžovatelka vedlejšího účastníka za svého otce nepovažuje, jako k otci se k němu nechovala a nechová, pokud jej výjimečně kontaktuje, pak vždy pouze v souvislosti s hrazením výživného.

Vedlejší účastník je ostatně také přesvědčen, že není jejím biologickým otcem. Vzhledem k výše uvedenému nepovažuje vedlejší účastník řízení ústavní stížnost za důvodnou, neboť rozhodnutí odvolacího soudu lze, pokud jde o náklady řízení před soudem prvního stupně, považovat za správné.

IV. Řízení před Ústavním soudem ve věci samé

8. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a zjistil, že ústavní stížnost byla podána včas osobou k tomu oprávněnou a splňuje i ostatní zákonem stanovené náležitosti.

9. Nutno předeslat a zopakovat, že Ústavní soud v otázkách týkajících se náhrady nákladů soudního řízení stabilně judikuje, že rozhodnutí o tom, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky pro jejich přiznání či nepřiznání, spadá do rozhodovací sféry obecných soudů, s výjimkou interpretace, která je ve zřejmém nesouladu s principy spravedlnosti. Není možné, aby Ústavní soud podrobně přezkoumával každé jednotlivé rozhodnutí obecných soudů týkající se nákladů řízení v zásadě pouze na úrovni podústavního práva. Ústavní soud ale také připomíná řadu svých nálezů, v nichž posuzoval ústavnost rozhodnutí civilních soudů ve výrocích týkajících se nákladů řízení, v nichž dal najevo, že toto rozhodování tvoří integrální součást soudního řízení jako celku [srov. např. nálezy sp. zn. I. ÚS 654/03 ze dne 24. 2. 2004 (N 27/32 SbNU 255) či sp. zn. IV. ÚS 323/05 ze dne 11. 7. 2006 (N 131/42 SbNU 45)]. Po seznámení se s napadeným rozhodnutím a vyžádaným spisovým materiálem Ústavní soud v daném případě shledal, že ústavní stížnost je důvodná.

10. Podle článku 36 odst. 1 Listiny se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. V článku 38 odst. 2 Listiny je mimo jiné stanoveno, že každý má právo na to, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. To jsou základní procesní záruky práva na spravedlivé řízení, které jsou nepominutelnou součástí pojmu právního státu. Ústavní soud ve své judikatuře zdůrazňuje, že součástí práva na spravedlivý proces je mimo jiné i vytvoření prostoru pro to, aby každý 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. V dané souvislosti je možno také připomenout nález sp. zn. II. ÚS 828/06 ze dne 6. 2. 2007 (N 26/44 SbNU 309), v němž Ústavní soud poukázal na to, že pokud odvolací soud nedal stěžovateli příležitost vyjádřit se k možné aplikaci § 150 o. s. ř., porušil tak právo na spravedlivý proces. Uvedený závěr učinil Ústavní soud s odůvodněním, že součástí práva na spravedlivý proces je vytvoření prostoru k tomu, 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. Tento požadavek vyplývající v obecné rovině z práva na fair proces, je třeba uplatnit též při rozhodování soudu o náhradě nákladů řízení, které je, jak bylo shora již uvedeno, integrální součástí soudního řízení jako celku, nejedná-li se o náklady řízení v bagatelní výši či ve výši vzhledem k poměrům účastníků nepodstatné.

11. Ústavní soud se v zásadě nehodlá vyjadřovat, zda náhrada nákladů v řízení před soudem prvního stupně stěžovatelce skutečně náleží. Ve zkoumaném případě však nelze podle Ústavního soudu jednoznačně určit, zda výše vyslovené námitky stěžovatelky postrádají zcela relevanci; lze připustit, že rozhodnutí odvolacího soudu pro ni mohlo být překvapivé. Krajský soud jí dá prostor k argumentaci v tomto směru a svůj závěr poté musí podrobněji odůvodnit. Zároveň však soud přihlédne i k argumentaci vedlejšího účastníka řízení a zváží aplikaci § 150

o. s. ř., jelikož moderace za využití tohoto ustanovení by se mohla jevit také namístě. Ústavní soud, jak již bylo naznačeno, sám neposuzuje okolnosti umožňující aplikaci ustanovení občanského soudního řádu týkající se nákladů řízení. Na základě zrušujícího nálezu proto bude v této věci (výroková část II napadeného rozsudku) opětovně rozhodovat odvolací soud, který účastníkům řízení vytvoří procesní prostor k vyjádření se tak, aby i v této části mohlo být jeho rozhodnutí považováno za přehledné a spravedlivé. Právě tím, že se tak nestalo, došlo k porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a záruk stanovených v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

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

Č. 29
Řádné odůvodnění rozhodnutí o odměně správce dědictví
(sp. zn. I. ÚS 2002/19 ze dne 18. února 2020)

Přijatelný závěr soudu musí vycházet z posouzení všech okolností konkrétní věci, přičemž je nezbytné, aby soud své rozhodnutí řádně a přesvědčivě odůvodnil. Pokud se omezil v zásadě pouze na obecné a paušální odůvodnění, opřené zejména o prostou citaci příslušného ustanovení konkrétní vyhlášky, nepostupoval v souladu se zaručenými ústavními zásadami spravedlivého procesu a jeho závěr je v zásadě nepřezkoumatelný. Pokud navíc nebyla stěžovateli dána možnost seznámit se s podaným odvoláním a argumentovat v tomto směru, například také poukazem na předchozí rozhodnutí téhož soudu v obdobné věci, dochází k porušení stěžovatelových ústavně zaručených práv.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Vladimíra Sládečka, soudce zpravodaje Davida Uhlíře a soudce Tomáše Lichovníka ve věci ústavní stížnosti stěžovatele Josefa Jambora, zastoupeného JUDr. Antonínem Tichým, advokátem, se sídlem v Příbrami, Pražská 141, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. dubna 2019 č. j. 29 Co 110/2019-936, za účasti Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 4 a Hany Korejsové, zastoupené Mgr. Pavlem Poupětem, advokátem, se sídlem Braunerova 514/1, Praha, jako vedlejší účastnice, takto:

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 15. dubna 2019 č. j. 29 Co 110/2019-936 bylo porušeno základní právo stěžovatele zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Uvedené usnesení se proto ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a shrnutí řízení před obecnými soudy

1. Stěžovatel navrhl zrušení ve výroku uvedeného usnesení Městského soudu v Praze s tím, že jím bylo porušeno jeho základní právo zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Vykonával funkci správce dědictví po zůstaviteli Stanislavu Štěpánkovi, zemřelém dne 9. června 2013. K projednání pozůstalosti byla Obvodním soudem pro Prahu 4 pověřena notářka JUDr. Dana Skružná, se sídlem v Praze 2. Stěžovatel byl správcem dědictví jmenován usnesením sp. zn. 34 D 1507/2013-85, které nabylo právní moci dne 25. června 2014 a činnost správce dědictví vykonával do 7. října 2017. Z funkce správce byl odvolán, v návaznosti na uzavřenou dohodu mezi účastníky, na základě usnesení Obvodního soudu pro Prahu 4 sp. zn. 34 D 1507/2013-691 ke dni 30. září 2017; činnost správce byla tedy vykonávána po dobu 39 kalendářních měsíců. Na základě výzvy soudní komisařky JUDr. Dany Skružné předložil závěrečnou zprávu o činnosti správce a předložil vyúčtování odměny. Tato vycházela

z hodnoty svěřeného majetku ve výši 19 237 502,91 Kč a byla vypočítána dle vyhlášky č. 196/2001 Sb., o odměnách a náhradách notářů, správců pozůstalosti a Notářské komory České republiky (notářský tarif), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „vyhláška č. 196/2001 Sb.“) v částce 741 365,68 Kč a vyúčtování hotových výdajů v částce 11 943,08 Kč. Vzhledem k tomu, že správa dědictví byla mimořádně obtížná a časově náročná, aplikoval navrhovatel navýšení odměny o 100 % dle § 23a shora citované vyhlášky. Důvodem navýšení bylo to, že svěřený majetek obsahoval mimo finančních prostředků na bankovních účtech i tři nemovitosti (u jedné z nich procentní podíl), kdy jedna z nemovitostí se nacházela ve vzdálenosti 40 km od hlavního města Prahy. Navrhovatel zajišťoval veškerou činnost týkající se nájmů, oprav a údržby nemovitostí. Tato činnost zejména u nemovitosti v podílovém spoluvlastnictví byla časově náročná a komplikovaná.

2. Obvodní soud pro Prahu 4 rozhodl pověřenou soudní komisařkou JUDr. Danou Skružnou dne 27. 12. 2018 pod sp. zn. 34 D 1507/2013-881 tak, že určil odměnu správce dědictví ve výši 732 030 Kč a dále přiznal správci náhradu hotových výdajů ve výši 11 943 Kč. Z odůvodnění tohoto usnesení vyplývá, že byl důvod pro aplikaci § 23a vyhlášky č. 196/2001 Sb., tj. pro navýšení odměny o 100 %, neboť výkon funkce správce dědictví byl poměrně komplikovaný s ohledem na přístup dědiců a jejich nesoulad a dále byl správce dědictví nucen řešit naléhavé záležitosti jak po stránce technické, tak i právní. Proti tomuto rozhodnutí podaly dědičky Stanislava Teperová a Hana Korejsová odvolání s tím, že nebyly spokojeny s činností správce, dále že správa nebyla prováděna o majetku ve výše uvedené hodnotě, a není tedy důvod pro navýšení odměny. Odvolací soud se s jejich námitkami ztotožnil s odůvodněním, že důvodem pro navýšení odměny správce nemohou být neshody mezi dědici navzájem ani sama obtížná komunikace dědiců se správcem. Usnesením ze dne 15. dubna 2019 rozhodl Městský soud v Praze pod č. j. 29 Co 110/2019-936 tak, že změnil rozhodnutí soudu prvního stupně a určil odměnu správce ve výši 363 480 Kč. Výrok o náhradě nákladů potvrdil a výrok III usnesení soudu prvního stupně změnil tak, že poměrně snížil částky, které jsou povinny dědičky správci zaplatit. Současně poučil účastníky, že proti tomuto rozhodnutí není dovolání přípustné. Uvedené rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno dne 26. dubna 2019 cestou soudní komisařky JUDr. Dany Skružné prostřednictvím datové schránky.

II. Ústavněprávní argumentace stěžovatele

3. Podle stěžovatele rozhodl městský soud nesprávně. Stěžovatel konstatoval, že zejména nebyl soudem seznámen s podaným odvoláním a nebyla mu dána možnost se k němu vyjádřit. Také poukázal na to, že v existujícím nesouladu mezi dědici v názorech na skutkové otázky neshledal odvolací soud, na rozdíl od soudu prvního stupně, důvod pro zvýšení odměny správce dědictví; k tomu stěžovatel uvádí citaci z usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2017 sp. zn. 24 Co 10/2017-849, kterým bylo též rozhodováno o jeho odměně jakožto správce dědictví: „Z obsahu spisu vyplývá, že zejména se zřetelem ke vztahům v rodině zůstavitele a mezi dědici nebyl výkon správy jednoduchý a bezproblémový. Je zřejmé, že již z toho důvodu byly s realizací správy značné problémy. Navýšení odměny správce o 50 % bylo proto namístě.“ Napadené rozhodnutí je tedy podle stěžovatele rovněž v nesouladu s principem legitimního očekávání, což spatřuje v odůvodněních téhož soudu, jak shora uvádí. Tento soud považuje shodné důvody jednou za hodné zřetele pro navýšení odměny, podruhé však důvodem pro navýšení nejsou. Pokud tedy stěžovateli bylo v roce 2017 přiznáno navýšení odměny správce z důvodu komplikovaných vztahů mezi dědici, pak legitimně očekával, že takto bude shodný soud obdobnou věc řešit stejně i v roce 2019. Podle stěžovatele je dále třeba vzít ohled na intenzitu neshody mezi dědici, která byla v tomto případě neobvykle vysoká, jak vyplývá z průběžných zpráv o činnosti správce, které v souladu s usnesením o svém jmenování pravidelně zasílal soudní komisařce JUDr. Daně Skružné a ostatním účastníkům řízení a ze kterých JUDr. Dana Skružná vycházela při stanovení odměny správce dle § 23a vyhlášky

č. 196/2001 Sb. Za zdůraznění také stojí, že náročná byla též komunikace s podílovým spoluvlastníkem nemovitosti, který nebyl dědicem. Odůvodnění rozhodnutí odvolacího soudu považuje stěžovatel za nedostatečné a nepřesvědčivé a soudem mu nebyla poskytnuta možnost se k odvolání vyjádřit.

III. Vyjádření účastníka a vedlejšího účastníka řízení

4. Ústavní soud si vyžádal spis vedený v dané věci u Obvodního soudu pro Prahu 4 pod sp. zn. 34 D 1507/2013 a požádal oba soudy, aby se k ústavní stížnosti vyjádřily. Městský soud v Praze zcela odkázal na obsah napadeného usnesení.

5. JUDr. Dana Skružná, notářka, pověřená jako soudní komisař usnesením Obvodního soudu pro Prahu 4 úkony ve věci dědictví po Stanislavu Štěpánkovi, uvedla, že při stanovení výše odměny pověřeného správce dědictví vycházela z hodnoty svěřeného majetku, dále pak ze závěrečné zprávy o činnosti správce a jím předloženého vyúčtování odměny, ve které správce dědictví navrhoval navýšení odměny o 100 % s ohledem na náročnost a komplikovanost výkonu činnosti správce dědictví. K samotné činnosti stěžovatele jako správce dědictví konstatovala, že svoji úlohu vykonával v souladu se svým jmenováním, zprávy o své činnosti předkládal řádně a včas. K jeho činnosti proto neměla po celou dobu žádné připomínky a hodnotí ji kladně.

6. Pro úplnost Ústavní soud konstatuje, že předmětnou ústavní stížnost zaslal S. Teperové, H. Korejsové, J. Štěpánkovi s poučením, že zastávají v řízení před Ústavním soudem postavení vedlejších účastníků, a mohou se proto k ústavní stížnosti, v zastoupení advokátem, vyjádřit. Vyjádřila se vedlejší účastnice řízení H. Korejsová, její vyjádření však do daného případu nevneslo nic nového; je z něj zejména patrno, že s ústavní stížností nesouhlasí a navrhuje její odmítnutí.

IV. Řízení před Ústavním soudem ve věci samé

7. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a zjistil, že ústavní stížnost byla podána včas osobou k tomu oprávněnou a splňuje i ostatní zákonem stanovené náležitosti. Po seznámení se s napadeným rozhodnutím a vyžádaným spisovým materiálem shledal, že ústavní stížnost je důvodná.

8. V posuzovaném případě se jedná o otázku určení výše odměny stěžovatele jako soudem jmenovaného správce dědictví. Nutno konstatovat, že problematika je obdobná jako při rozhodování týkajícím se nákladů soudního řízení a odměny ustanoveného advokáta. Ústavní soud tu konstantně judikuje, že rozhodnutí o tom, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky pro jejich přiznání či nepřiznání, spadá do rozhodovací sféry obecných soudů, s výjimkou interpretace, která je ve zřejmém nesouladu s principy spravedlnosti. Ústavní soud připomíná řadu svých nálezů, v nichž posuzoval ústavnost rozhodnutí civilních soudů ve výrocích týkajících se nákladů řízení, v nichž dal najevo, že toto rozhodování tvoří integrální součást soudního řízení jako celku, a proto i na tuto část dopadají postuláty spravedlivého procesu; srov. např. nálezy sp. zn. I. ÚS 654/03 ze dne 24. 2. 2004 (N 27/32 SbNU 255) či sp. zn. IV. ÚS 323/05 ze dne 11. 7. 2006 (N 131/42 SbNU 45). Tyto závěry lze *mutatis mutandis* vztáhnout i na tento případ.

9. Městský soud v Praze jako soud odvolací dospěl v dané věci k závěru, že nejsou dány předpoklady pro aplikaci ustanovení § 23a vyhlášky č. 196/2001 Sb., tj. pro zvýšení odměny správce dědictví. Poté v odůvodnění svého usnesení citoval z předmětného ustanovení, že odměnu vypočtenou podle § 23 může soud přiměřeně zvýšit, nejvýše však o 100 %, jestliže úkony správce při správě dědictví byly mimořádně obtížné nebo časově náročné. Pak zopakoval, že při rozhodování o případném zvýšení odměny správce dědictví musí soud posuzovat zejména mimořádnou obtížnost a časovou náročnost úkonů prováděných správcem při správě dědictví. Ve skutečnosti, že mezi dědici panoval nesoulad v názorech na skutkové

otázky, neshledal na rozdíl od soudu prvního stupně důvod pro zvýšení odměny správce. Důvodem pro zvýšení odměny správce nemohou podle soudu být ani rozdílné názory dědiců na řešení otázek souvisejících se správou dědictví, neboť tyto neshody byly samy o sobě důvodem, proč soud přistoupil k ustanovení správce části dědictví a mimořádnou obtížnost či časovou náročnost úkonů správce nelze spatřovat ani v problematické komunikaci mezi správcem a některými účastníky řízení. Proto bylo rozhodnuto, že odměna správce dědictví se výrazně snížila, přičemž částku, o kterou byl stěžovatel zkrácen, nelze považovat za bagatelní.

10. Takové odůvodnění není možno vzhledem k tomu, co vyšlo v řízení najevo, považovat za dostatečné a ucelené. Ústavní soud souhlasí se stěžovatelem, že přijatelný závěr musí vycházet z posouzení všech okolností konkrétní věci, přičemž je nezbytné, aby soud své rozhodnutí řádně a přesvědčivě odůvodnil. Pokud se soud omezil v zásadě pouze na obecné a paušální odůvodnění, opřené zejména o prostou citaci příslušného ustanovení konkrétní vyhlášky, nepostupoval v souladu se zaručenými ústavními zásadami spravedlivého procesu a jeho závěr je v zásadě nepřezkoumatelný. Pokud navíc nebyla stěžovateli dána možnost seznámit se s podaným odvoláním a argumentovat v tomto směru, například také poukazem na předchozí rozhodnutí téhož soudu v obdobné věci, dochází k porušení stěžovatelových ústavně zaručených práv. Spíše jako *obiter dictum* lze uvést, že pokud tentýž soud ve věci téhož účastníka řízení jednou již ve srovnatelné věci odměnu přiznal s jistou argumentací, mohl stěžovatel oprávněně vyhodnotit, že existuje vysoká pravděpodobnost, že tak soud učiní opět, a legitimně to očekávat. Ve zkoumaném případě tak lze podle Ústavního soudu oprávněně připustit, že rozhodnutí odvolacího soudu mohlo být pro stěžovatele překvapivé. Ústavní soud však sám neposuzuje okolnosti umožňující aplikaci ustanovení prosté vyhlášky týkajícího se možného navýšení odměny správce dědictví. Na základě zrušujícího nálezu bude v této věci opětovně rozhodovat Městský soud v Praze jako soud odvolací, jenž přitom napraví shora vytknuté nedostatky.

11. Ústavní soud tedy uzavírá, že porušením práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod může být i situace, kdy v odůvodnění rozhodnutí absentuje určitá část skutečností, které vyšly v řízení najevo, eventuálně – nebo tím spíše – pokud je účastník řízení, a to třeba jen nepřímo, namítal, leč obecný soud je náležitým způsobem v celém souhrnu nezhodnotil, aniž by dostatečným způsobem odůvodnil jejich irelevantnost. Pokud obecný soud postupuje takto a navíc neumožní tomu, koho se to týká, vyjádřit se k podanému odvolání, dopouští se libovůle zakázané v článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Právě tím došlo k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Z uvedených důvodů bylo ústavní stížnosti vyhověno v souladu s § 82 odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Č. 30
Povinnost sepsání dovolání advokátem
(sp. zn. I. ÚS 3767/19 ze dne 18. února 2020)

Jestliže byl dovolatel v dovolacím řízení zastoupen advokátem, podané dovolání však v rozporu s § 241 odst. 4 občanského soudního řádu nebylo sepsáno jím, ale dovolatelem samotným, pak měl soud prvního stupně podle § 241b odst. 2 ve spojení s § 104 odst. 2 občanského soudního řádu učinit vhodná opatření k odstranění nedostatku této podmínky, zejména jej vyzvat k jeho odstranění a za tímto účelem mu určit přiměřenou lhůtu. V souladu s § 241b odst. 3 občanského soudního řádu by tím dovolateli vznikl prostor k dodatečnému splnění uvedené podmínky, a to bez ohledu na to, zda v mezidobí již uplynula lhůta k dovolání podle § 240 občanského soudního řádu. Zastavení řízení usnesením dovolacího soudu bez toho, aby stěžovatel měl možnost uvedený nedostatek odstranit, ačkoliv jinak dovolání mohlo být věcně projednáno (tj. nebyl by u něj dán jiný důvod odmítnutí či zastavení řízení o něm, jehož posouzení by nezáviselo na uvážení soudu, který o něm rozhoduje), má za následek porušení základního práva dovolatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vladimíra Sládečka, soudce zpravodaje Pavla Rychetského a soudce Tomáše Lichovníka o ústavní stížnosti Ing. Zbyňka Vlacha, zastoupeného Mgr. Petrou Wölflovou, advokátkou, sídlem Otakarova 1159/57, České Budějovice, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. září 2019 č. j. 20 Cdo 2852/2019-822, usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 13. května 2019 č. j. 8 Co 697/2019--770 a usnesení Okresního soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. března 2019 č. j. 0 E 1169/94-700, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Českých Budějovicích a Okresního soudu v Českých Budějovicích jako účastníků řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 17. září 2019 č. j. 20 Cdo 2852/2019-822 bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto usnesení se ruší.

III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 21. 11. 2019, se stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví uvedených usnesení z důvodu tvrzeného porušení jeho základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

II. Shrnutí řízení před obecnými soudy

2. V posuzované věci rozhodoval Okresní soud v Českých Budějovicích (dále jen „okresní soud“) o podáních stěžovatele ze dne 14. 5. 2016 a ze dne 4. 10. 2017, obou doplněných podáním ze dne 11. 2. 2019. Tato podání byla učiněna v návaznosti na již v roce 2008 zastavený výkon rozhodnutí, jenž byl nařízen usnesením okresního soudu ze dne 8. 8. 1994 č. j. E 1169/94-11, ve spojení s usnesením Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) ze dne 29. 6. 1995 č. j. 8 Co 687/95-34 podle vykonatelného platebního rozkazu okresního soudu ze dne 17. 2. 1994 č. j. 14 E 325/93-20 ve věci oprávněného TONSTAV, s. r. o., a později také dalšího oprávněného Ing. Jiřího Vraje, jenž na základě částečného postoupení pohledávky vstoupil do řízení, pro zaplacení částky 680 000 Kč, nákladů řízení ve výši 27 000 Kč a nákladů právního zastoupení ve výši 5 620 Kč prodejem nemovitostí stěžovatele jako povinného.

3. Usnesením okresního soudu ze dne 22. 3. 2019 (v usnesení nesprávně datované dnem 22. 3. 2017) č. j. 0 E 1169/94-700 bylo podání stěžovatele ze dne 14. 5. 2016 podle § 254 odst. 1 ve spojení s § 43 odst. 2 občanského soudního řádu odmítnuto (výrok I), neboť ani k výzvě soudu nebyl odstraněn nedostatek tohoto podání spočívající v jeho neúplnosti, nesrozumitelnosti a neurčitosti. Podání ze dne 4. 10. 2017, doplněné podáním ze dne 11. 2. 2019, v části, kterou stěžovatel podal žalobu pro zmatečnost, okresní soud rovněž odmítl (výrok II). Z podání nebylo zřejmé, proti kterému rozhodnutí žaloba směřuje, přičemž tato vada nebyla ani k výzvě odstraněna. V části podání ze dne 4. 10. 2017, doplněného podáním ze dne 11. 2. 2019, ve které stěžovatel navrhl zastavit výkon rozhodnutí prodejem nemovitostí, okresní soud řízení zastavil podle § 254 odst. 1 ve spojení s § 103 a § 104 odst. 1 občanského soudního řádu (výrok III). Neodstranitelný nedostatek podmínky řízení zde spočíval v překážce věci pravomocně rozhodnuté podle § 159a odst. 4 občanského soudního řádu. Stěžovateli nebylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení (výrok IV).

4. K odvolání stěžovatele bylo uvedené usnesení potvrzeno usnesením krajského soudu ze dne 13. 5. 2019 č. j. 8 Co 697/2019-770, načež stěžovatel podal dne 23. 7. 2019 prostřednictvím advokátky dovolání. V průběhu dovolacího řízení stěžovatel nebyl vyzván k odstranění nedostatku některé z podmínek řízení. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 17. 9. 2019 č. j. 20 Cdo 2852/2019-822 bylo řízení o jeho dovolání zastaveno. Stěžovatel byl sice v dovolacím řízení zastoupen advokátkou, své podání si ale sepsal sám, aniž by jeho advokátka toto podání nahradila, respektive doplnila. Ustanovení § 241 odst. 4 občanského soudního řádu zakládá zvláštní podmínku dovolacího řízení, že dovolání musí být sepsáno zástupcem dovolatele. Sepsáním se přitom rozumí též situace, kdy tento zástupce již učiněné podání dovolatele nahradí nebo doplní vlastním podáním, popřípadě sdělí soudu, že se s dovolatelem učiněným podáním ztotožňuje. Nedostatek této podmínky lze odstranit, bez jejího splnění však nelze ve věci rozhodnout. Protože v posuzovaném případě nedošlo ke zhojení nedostatku povinného zastoupení před uplynutím lhůty k dovolání, dovolací soud dovolací řízení podle § 241b odst. 2 ve spojení s § 104 odst. 2 občanského soudního řádu zastavil.

III. Argumentace stěžovatele

5. Stěžovatel má za to, že pokud Nejvyšší soud měl pochybnost ohledně toho, kdo sepsal dovolání, pak měl vyzvat právní zástupkyni stěžovatele, aby se vyjádřila, zda se ztotožňuje s obsahem dovolání. Tato právní zástupkyně byla při sepisování dovolání přítomna (sepisovali ho společně) a plně se ztotožnila s jeho obsahem. Její souhlas je zřejmý i z toho, že k podání dovolání došlo prostřednictvím její datové schránky. Zastavením dovolacího řízení tak měla být stěžovateli odňata možnost, aby došlo k napravení nedostatků usnesení soudů nižších stupňů v rámci rozhodování obecných soudů. Ve zbylých částech ústavní stížnosti stěžovatel namítá nesprávnost závěrů soudů nižších stupňů, na jejichž základě byla podání, o nichž bylo rozhodováno napadenými usneseními, odmítnuta, případně o nich bylo zastaveno řízení.

IV. Řízení před Ústavním soudem

6. Ústavní soud si pro účely tohoto řízení vyžádal spis vedený u okresního soudu pod sp. zn. E 1169/94. Vzhledem k tomu, že – jak bude vysvětleno níže – ústavní stížnost je nepřípustná v části směřující proti usnesením krajského soudu a okresního soudu, požádal o vyjádření z účastníků řízení pouze Nejvyšší soud. Obchodní společnost TONSTAV, s. r. o., která byla jedním z oprávněných, ještě před zahájením řízení o ústavní stížnosti zanikla bez právního nástupce. Jako vedlejší účastník tak byl požádán o vyjádření se k ústavní stížnosti pouze druhý oprávněný Ing. Jiří Vraj.

7. Nejvyšší soud ve svém vyjádření ze dne 8. 1. 2020 zopakoval důvod zastavení dovolacího řízení, jímž byla skutečnost, že dovolání bylo sepsáno a vlastnoručně podepsáno přímo stěžovatelem, nikoli jeho právní zástupkyní, a tedy nesplňovalo podmínku dovolacího řízení uvedenou v § 241 odst. 4 občanského soudního řádu. Po uplynutí lhůty k dovolání se měl stát nedostatek této podmínky neodstranitelným. Nejvyšší soud je přesvědčen, že svým rozhodnutím nebo postupem, jenž mu předcházel, ústavně zaručené právo stěžovatele neporušil. Stěžovatel pouze polemizuje s výkladem textu občanského soudního řádu o povinnosti sepsání dovolání zástupcem z řad advokátů a možnosti zhojení tohoto nedostatku po jeho zjištění dovolacím soudem po uplynutí lhůty k dovolání. Tento nedostatek nemůže být napraven pouhým tvrzením právní zástupkyně, že sepisu dovolání byla osobně přítomna a že dovolání bylo odesláno z její datové schránky. Sepsání dovolání zástupcem může být splněno pouze tehdy, jestliže je jím i podepsáno, popřípadě je na ně v replice k dovolání plně odkazováno. Ústavní stížnost by podle Nejvyššího soudu měla být odmítnuta jako zjevně neopodstatněná.

8. Vedlejší účastník Ing. Jiří Vraj se k ústavní stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřil, přestože mu byla výzva k vyjádření doručena, a tudíž se má za to, že se postavení vedlejšího účastníka podle § 28 odst. 2 a § 63 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve spojení s § 101 odst. 4 občanského soudního řádu vzdal.

9. Na vyjádření účastníka řízení reagoval stěžovatel podáním ze dne 6. 2. 2020. Zdůraznil, že dovolání bylo elektronicky podepsáno jeho právní zástupkyní, která se s ním seznámila a odsouhlasila je. Dovolání bylo podáno v listinné formě i elektronicky, přičemž vždy k němu byla přiložena plná moc. Byly tedy splněny podmínky podle § 241 odst. 1 a 4 občanského soudního řádu.

10. 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

11. Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu. Ústavní stížnost je v části, ve které směřuje proti usnesení Nejvyššího soudu, přípustná (stěžovatel neměl k dispozici další zákonné procesní prostředky k ochraně práva dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu), byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou a splňuje i všechny zákonem stanovené náležitosti, včetně povinného zastoupení advokátem (§ 29 až 31 zákona o Ústavním soudu).

12. Závěr o přípustnosti ústavní stížnosti již ale nelze vztáhnout k té její části, kterou se stěžovatel domáhá zrušení usnesení krajského soudu a okresního soudu. K zastavení řízení totiž došlo z důvodu, že podle Nejvyššího soudu nebylo sepsáno advokátem, a tudíž nesplňovalo podmínku podle § 241 odst. 4 občanského soudního řádu. K věcnému přezkumu uvedených usnesení by proto mohlo dojít pouze tehdy, jestliže by Ústavní soud v tomto řízení zrušil napadené usnesení dovolacího soudu. Teprve v takovém případě by se otevřel prostor pro jejich posouzení jednak v dovolacím řízení, jednak v případném následném řízení o ústavní stížnosti.

VI. Vlastní posouzení

13. Poté, co se Ústavní soud seznámil s argumentací stěžovatele, vyjádřením účastníka řízení a obsahem příslušného spisu, zhodnotil, že ústavní stížnost je v části, ve které je přípustná, také důvodná.

14. 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.

15. Ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny zaručuje každému možnost domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu (případně u jiného orgánu), podmínkou ovšem je, že se tak musí stát „stanoveným postupem“. Odpověď na otázku, co přesně se rozumí tímto postupem, se odvíjí od příslušné zákonné procesní úpravy, která musí uplatnění práva na soudní ochranu (spravedlivý proces) reálně umožňovat. Jsou-li přitom v konkrétním případě splněny podmínky pro projednání určitého návrhu a rozhodnutí o něm, je povinností soudu odpovídající uvedenému základnímu právu, aby k projednání tohoto návrhu přistoupil a ve věci rozhodl.

16. Za „stanovený postup“ je třeba považovat i včasné a, co do zákonem stanovených formálních a obsahových náležitostí, řádné uplatnění procesního prostředku k ochraně práva. Nesprávné posouzení, jež by mělo za následek odmítnutí včas a řádně podaného návrhu, který by jinak mohl být věcně projednán (tj. u něhož by nebyl dán jiný důvod odmítnutí či zastavení řízení o něm, jehož posouzení by nezáviselo na uvážení soudu, který o něm rozhoduje), by mělo vůči osobě, která jej podala, bez dalšího za následek odepření přístupu k soudu, a tím odepření spravedlnosti [srov. nález ze dne 6. června 2007 sp. zn. I. ÚS 750/06 (N 93/45 SbNU 335), nález ze dne 5. prosince 2013 sp. zn. III. ÚS 281/12 (N 210/71 SbNU 477) nebo nález ze dne 15. března 2016 sp. zn. III. ÚS 681/16 (N 45/80 SbNU 555), body 12 a 13]. Rozhodnutím, kterým by byl takovýto procesní prostředek z uvedeného důvodu odmítnut, nebo by o něm bylo zastaveno řízení, by bylo porušeno základní právo této osoby na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

17. Podle § 241 odst. 4 občanského soudního řádu dovolání musí být sepsáno, s výjimkou případu uvedeného v odstavci 2 písm. a), advokátem, notářem nebo osobou uvedenou v § 21, 21a, 21b, anebo v § 26a odst. 3, která má právnické vzdělání.

18. Toto ustanovení navazuje na § 241 odst. 1 až 3 občanského soudního řádu, v němž je stanovena, zjednodušeně řečeno, povinnost dovolatele být v dovolacím řízení zastoupen advokátem, notářem či některou z osob v tomto ustanovení uvedených, jež má právnické vzdělání, ledaže má dovolatel, který je fyzickou osobou, sám právnické vzdělání.

19. Následky nesplnění uvedených podmínek jsou upraveny v § 241b odst. 2 a 3 občanského soudního řádu. Podle odstavce 2, není-li splněna podmínka uvedená v § 241, postupuje se obdobně podle § 104 odst. 2; to neplatí, bylo-li dovolání podáno opožděně, někým, kdo k dovolání není oprávněn, nebo směřuje-li proti rozhodnutí, proti němuž není dovolání podle § 238 přípustné. Odstavec 3 ve své druhé a třetí větě zase stanoví, že nebyla-li v době podání dovolání splněna podmínka uvedená v § 241, běží tato lhůta až do uplynutí lhůty, která byla dovolateli určena ke splnění této podmínky; požádal-li však dovolatel před uplynutím lhůty o ustanovení zástupce (§ 30), běží lhůta podle věty první (tj. lhůta k dovolání podle § 240 občanského soudního řádu) znovu až od právní moci usnesení, kterým bylo o této žádosti rozhodnuto. Nebyl-li nedostatek podmínky uvedené v § 241 ani ve lhůtě určené ke splnění této podmínky odstraněn, předseda senátu soudu prvního stupně dovolací řízení zastaví.

20. Z citovaných ustanovení se podává, že § 241 občanského soudního řádu stanoví pro dovolatele, kteří nejsou fyzickými osobami majícími právnické vzdělání, dvě podmínky dovolání, a to podmínku zastoupení (odstavce 1 až 3) a podmínku sepsání dovolání zástupcem (odstavec 4). Postup předvídaný v § 241b odst. 2 a 3 občanského soudního řádu se proto uplatní

vždy, není-li alespoň jedna z těchto podmínek splněna. Jestliže tedy stěžovatel byl v dovolacím řízení zastoupen advokátkou, podané dovolání však v rozporu s § 241 odst. 4 občanského soudního řádu nebylo sepsáno jí, ale stěžovatelem samotným, pak měl soud prvního stupně podle § 241b odst. 2 ve spojení s § 104 odst. 2 občanského soudního řádu učinit vhodná opatření k odstranění nedostatku této podmínky, zejména jej vyzvat k jeho odstranění a za tímto účelem mu určit přiměřenou lhůtu. V souladu s § 241b odst. 3 občanského soudního řádu by tím stěžovateli vznikl prostor k dodatečnému splnění uvedené podmínky, a to bez ohledu na to, zda v mezidobí již uplynula lhůta k dovolání podle § 240 občanského soudního řádu. V tomto případě by byla určující právě lhůta určená ke splnění této podmínky.

21. Ústavní soud nesouhlasí se závěrem Nejvyššího soudu, podle něhož se uplynutím lhůty k dovolání stal nedostatek podmínky sepsání dovolání advokátem podle § 241 odst. 4 občanského soudního řádu neodstranitelným, neboť tento závěr neodpovídá výše shrnuté zákonné úpravě. Aniž by sám hodnotil, zda tato podmínka byla v případě dovolání stěžovatele splněna, v dovolacím řízení měl být stěžovateli poskytnut prostor k odstranění Nejvyšším soudem vytýkaného nedostatku. Teprve v případě jeho neodstranění ve lhůtě k tomu určené by Nejvyšší soud mohl podle § 241b odst. 3 občanského soudního řádu řízení zastavit. Protože v případě dovolání stěžovatele takto postupováno nebylo, byl mu napadeným usnesením Nejvyššího soudu v rozporu se zákonem odepřen přístup k dovolacímu soudu, čímž bylo porušeno jeho základní právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

VII. Závěr

22. Z těchto důvodů Ústavní soud podle § 82 odst. 1, 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 (výrok II). Ve zbylé části ústavní stížnost odmítl podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu jako nepřípustnou (výrok III). Bude povinností obecných soudů, aby v pokračujícím řízení, vázány právním názorem Ústavního soudu (čl. 89 odst. 2 Ústavy), poskytly stěžovateli prostor k tomu, aby odstranil Nejvyšším soudem vytčený nedostatek dovolání.

Č. 31
Přípustnost dovolání podle § 238 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu v případě nároku cestujících na náhradu škody za zmeškaný let; nesprávné poučení soudu o přípustnosti opravného prostředku (sp. zn. IV. ÚS 2672/19 ze dne 19. února 2020)

I. Ústavní stížnost proti rozhodnutí odvolacího soudu, jímž bylo rozhodnuto o nároku cestujícího, který je spotřebitelem, na zaplacení částky nepřevyšující 50 000 Kč, uplatněném jako náhrada za zmeškaný let podle čl. 5 odst. 1 písm. c) ve spojení s čl. 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 ze dne 11. 2. 2004, kterým se stanoví společná pravidla náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 295/91, nebo náhrada nákladů podle čl. 8 odst. 3 tohoto nařízení, není přípustná podle § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, jestliže stěžovatel nevyčerpal dovolání, jehož přípustnost závisí na splnění některé z podmínek podle § 237 občanského soudního řádu. Takovéto dovolání není nepřípustné podle § 238 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu, neboť ve věci jde o vztahy ze spotřebitelských smluv.

II. K porušení základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod může dojít rovněž v důsledku nesprávného poučení o nepřípustnosti opravného prostředku. Nesprávné poučení sice nemá vliv na to, zda stěžovatel takovýto prostředek měl či neměl k dispozici, pokud však účastník řízení ve svém postupu jednal v důvěře v jeho správnost, tato skutečnost nemůže jít k jeho tíži v tom smyslu, že mu bude upřena ochrana jeho práv. Tento závěr se uplatní jak v případech, kdy stěžovatel z tohoto důvodu uplatnil zákonem stanovený opravný prostředek, přestože jej neměl k dispozici, tak v případech, kdy jej naopak neuplatnil, přestože jej k dispozici měl.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jana Filipa, soudce zpravodaje Pavla Rychetského a soudce Jaromíra Jirsy o ústavní stížnosti a) Ivy Tököly a b) PharmDr. Jiřího Korty, obou zastoupených Mgr. Petrem Novákem, advokátem, sídlem Vídeňská 546/55, Brno, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. května 2019 č. j. 19 Co 85/2019-52 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 29. ledna 2019 č. j. 28 C 128/2018-32, za účasti Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 6 jako účastníků řízení a obchodní společnosti VUELING AIRLINES S.A., sídlem Parque de Negocios Mas Blau II, El Prat de Llobregat, Barcelona, Španělské království, zastoupené JUDr. Jiřím Spoustou, Ph.D., advokátem, sídlem Voršilská 130/10, Praha 1 – Nové Město, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 22. května 2019 č. j. 19 Co 85/2019--52 bylo porušeno základní právo stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tento rozsudek se ruší.
III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 13. 8. 2019, navrhli stěžovatelé zrušení v záhlaví uvedených rozsudků z důvodu tvrzeného porušení jejich základních práv na soudní ochranu a na zákonného soudce podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

II. Shrnutí řízení před obecnými soudy

2. Stěžovatelé měli na den 8. 5. 2018 zarezervovaný let IB 5188 z Říma do Prahy, jehož provozujícím leteckým dopravcem byla vedlejší účastnice. Tento let byl zrušen, přičemž stěžovatelé byli až následující den dopraveni vedlejší účastnicí do Vídně, z níž dále po vlastní ose pokračovali do Ostravy. Žalobou proti vedlejší účastnici se každý z nich domáhá zaplacení částky 250 EUR jako náhrady stanovené podle čl. 5 odst. 1 písm. c) ve spojení s čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 ze dne 11. 2. 2004, kterým se stanoví společná pravidla náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 295/91, [dále jen „nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004“] a částky 50,10 EUR za náhradní spojení podle čl. 19 Úmluvy o sjednocení některých pravidel o mezinárodní letecké přepravě, vyhlášené pod č. 123/2003 Sb. m. s. Celkem se tedy domáhají zaplacení částky 600,20 EUR.

3. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 6 (dále jen „obvodní soud“) ze dne 29. 1. 2019 č. j. 28 C 128/2018-32 byla žaloba stěžovatelů zamítnuta. Posouzení nároku stěžovatelů na náhradu za zrušený let záviselo na zodpovězení otázky, zda na straně provozujícího leteckého dopravce nebyl dán liberační důvod podle čl. 5 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004. Podle tohoto ustanovení provozující letecký dopravce není povinen platit náhradu v souladu s čl. 7 tohoto nařízení, jestliže může prokázat, že zrušení je způsobeno mimořádnými okolnostmi, kterým by nebylo možné zabránit, i kdyby byla všechna přiměřená opatření přijata. Ustanovení bodu 14 preambule uvedeného nařízení za mimořádnou okolnost označuje také stávky, které postihují provoz provozujícího leteckého dopravce. V posuzované věci bylo zjištěno, že důvodem zrušení letu byla stávka na letišti Řím-Fiumicino a že vedlejší účastnice na tuto stávku nemohla zareagovat tak, aby zrušení letu včas oznámila a učinila potřebná opatření. Seznam zrušených a zpožděných letů měl být totiž aktualizován řízením letového provozu. Podle obvodního soudu tedy vedlejší účastnice není povinna náhradu stěžovatelům platit. Účastníci byli poučeni, že proti tomuto rozsudku není odvolání přípustné.

4. S uvedeným hodnocením se ztotožnil i Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“), který rozsudkem ze dne 22. 5. 2019 č. j. 19 Co 85/2019-52 potvrdil rozsudek obvodního soudu. Z odvolání stěžovatelů se podává, že právní základ nároku na zaplacení částky 50,10 EUR pro každého z nich spatřovali v čl. 8 odst. 1 písm. b) [v odvolání nesprávně označeném jako čl. 9 odst. 1 písm. b)] ve spojení s čl. 8 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004. Podle městského soudu je pro posuzovanou věc použitelný rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 4. 10. 2012 ve věci C-22/11 *Finnair Oyj proti Timymu Lassooyovi*, podle něhož bod 14 preambule nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 považuje za mimořádné okolnosti také „stávky, které postihují provoz provozujícího leteckého dopravce“, aniž je jakkoli rozlišováno mezi tím, zda jde o stávku

zaměstnanců přímo leteckého dopravce či zaměstnanců jiných subjektů, jejichž činnost je nezbytná pro uskutečnění leteckým dopravcem provozovaných letů. Městský soud neshledal důvodným požadavek stěžovatelů, aby byla ve věci předložena Soudnímu dvoru Evropské unie předběžná otázka. S poukazem na usnesení ze dne 17. 4. 2018 sp. zn. I. ÚS 3244/17 (všechna v tomto nálezu citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz) tento soud konstatoval, že otázka výkladu čl. 5 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 je otázkou, jejíž správný výklad je zřejmý a vyplývá z bodu 14 preambule tohoto nařízení. Závěrem rozsudku byli účastníci poučeni o nepřípustnosti dovolání.

III. Argumentace stěžovatelů

5. Stěžovatelé úvodem ústavní stížnosti tvrdí, že ji sice považují za přípustnou, současně však upozorňují na rozdílnou rozhodovací praxi jednotlivých senátů Ústavního soudu v této otázce a navrhují, aby byla daná otázka projednána v plénu. Ústavní soud shledal přípustnou ústavní stížnost proti rozsudku odvolacího soudu, jež se týkala nároku podle čl. 5 odst. 1 písm. c) ve spojení s čl. 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 nepřesahujícího částku 50 000 Kč, v usnesení ze dne 19. 3. 2019 sp. zn. II. ÚS 379/19 nebo usnesení ze dne 10. 4. 2018 sp. zn. III. ÚS 918/17. V jiných případech dospěl naopak k závěru, že jde o nárok ze spotřebitelské smlouvy, a tudíž mělo být vyčerpáno dovolání. Tento přístup měl převážit v nálezu ze dne 31. 10. 2017 sp. zn. I. ÚS 2265/16 (N 196/87 SbNU 219) nebo usnesení ze dne 12. 6. 2019 sp. zn. I. ÚS 1505/19. Předmětná rozhodnutí jsou v tak výrazném rozporu, že stěžovatelům neumožňují spolehnout se na princip právní jistoty a princip předvídatelnosti práva, které jsou nezbytným předpokladem obecné důvěry občanů v právo. Pokud by Ústavní soud shledal v dané věci spor ze spotřebitelských smluv, měl by se vypořádat i s rozhodovací praxí dovolacího soudu, vyjádřenou např. v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 8. 2014 sp. zn. 25 Cdo 2376/2014 (Rc 12/2015) nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 9. 2014 sp. zn. 25 Cdo 3180/2014, která jsou analogicky použitelná i ve věci stěžovatelů. V obou těchto rozhodnutích paušalizovaná náhrada škody nevyplývá z uzavřené smlouvy, ale z právního předpisu.

6. K vlastnímu posouzení jejich žaloby ze strany obecných soudů stěžovatelé uvádí, že stávka řídících letového provozu a letištního personálu v Itálii nebyla neočekávaná. Informace o ní byla zveřejněna více než 14 dní před plánovaným letem, a vedlejší účastnice tak mohla let zrušit bez nároku na kompenzaci pro cestující. Tuto skutečnost měli stěžovatelé doložit již v řízení před obvodním soudem. Při výkladu pojmu „mimořádné okolnosti“ podle čl. 5 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 vždy záleží na posouzení jednotlivých konkrétních skutkových okolností daného případu a také na tom, zda se provozujícímu leteckému dopravci podaří prokázat, že nebylo možné zabránit zrušení či zpoždění letu, přestože byla přijata veškerá přiměřená opatření, která po něm v dané situaci bylo možné spravedlivě požadovat. Nařízení v bodu 14 preambule obsahuje pouze jakýsi demonstrativní výčet okolností, jež je možné za splnění dalších podmínek považovat za okolnosti mimořádné. Přesný výklad pojmu však zůstává na Soudním dvoře Evropské unie. Podle stěžovatelů na to, aby nějaká okolnost mohla být prohlášena za mimořádnou, nepostačuje její vyjmenování v preambuli, nýbrž musí naplňovat i další kumulativně stanovené podmínky, konkrétně musí být nahodilá a neočekávaná. Právě k neočekávatelnosti se přitom Soudní dvůr Evropské unie doposud nevyjádřil a obecné soudy se na něj v této souvislosti měly obrátit s předběžnou otázkou podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie. Ze samotného nařízení nelze určit, jak dlouho dopředu musí být okolnost dopravci známá, aby se mohlo jednat o okolnost mimořádnou.

7. Svévoli v rozhodování obvodního soudu spatřují stěžovatelé i v posouzení části nároku ve výši 100,20 EUR, když tuto náhradovou povinnost nelze podřadit pod stejný princip náhradové povinnosti jako samotnou kompenzaci. Městský soud porušil právo stěžovatelů na

soudní ochranu tím, že ve svých úvahách naprosto vynechal uvedenou část nároku, kterou se vůbec nezabýval, ani neodůvodnil, v čem spatřuje rozhodnutí obvodního soudu za správné.

IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

8. Ústavní soud si pro účely posouzení věci vyžádal spis vedený před obvodním soudem pod sp. zn. 28 C 128/2018 a vyzval účastníky řízení i vedlejší účastnici řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

9. Městský soud ve svém vyjádření ze dne 4. 9. 2019 uvedl, že otázkou výkladu pojmu „mimořádné okolnosti“ podle čl. 5 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 se zabýval v odůvodnění svého rozsudku, stejně jako důvody nepoložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, a proto odkázal na odůvodnění tohoto rozsudku. Současně dodal, že námitka porušení práva stěžovatelů na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny není blíže odůvodněna a že senát, který rozhodl o jejich odvolání, jednal ve složení podle rozvrhu práce.

10. Obvodní soud se k ústavní stížnosti nevyjádřil.

11. Vedlejší účastnice ve svém podání ze dne 14. 10. 2019 poukázala na skutečnost, že teprve po rozsudku obvodního soudu stěžovatelé změnili svá skutková tvrzení a právní základ nároku. Původně byl jimi uplatněn nárok na odškodnění podle čl. 5 odst. 1 písm. c) ve spojení s čl. 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004. S tímto nárokem se obecné soudy vypořádaly tak, že nesporně tvrzená stávka byla mimořádnou okolností a byla liberačním důvodem pro nepřiznání odškodnění. V ústavní stížnosti již ale stěžovatelé tvrdí, že jimi tvrzený nárok vlastně není odškodněním podle čl. 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004, nýbrž náhradou škody patrně podle čl. 8 tohoto nařízení. Naplnění práva na náhradu škody však nijak relevantně netvrdili ani nedokazovali, sami zvolili možnost přepravy na letiště ve Vídni a o své vůli z Vídně cestovali do místa bydliště na své náklady. Nebylo ani tvrzeno či prokazováno, zda vedlejší účastník splnil své povinnosti podle čl. 8 nařízení nebo zda se splnění takových povinností stěžovatelé na žalovaném domáhali. Ohledně své změněné právní argumentace nenabídli stěžovatelé žádná relevantní tvrzení ani důkaz. Ostatně čl. 8 odst. 1 písm. c) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 stanoví možnost přesměrování za srovnatelných dopravních podmínek na cílové místo určení v pozdější době podle přání cestujícího s výhradou dostupnosti míst. Stěžovatelé neměli jiné přání ohledně cílového místa určení a uskutečněním letu do Vídně přijali výhradu vedlejšího účastníka co do dostupnosti místa v určeném čase. Napadená rozhodnutí jsou věcně i formálně bez vad a ústavní stížnost by měla být zamítnuta.

12. Uvedená vyjádření byla zaslána stěžovatelům, kteří podáním ze dne 22. 10. 2019 využili možnosti se k nim vyjádřit. Oba již v žalobě uvedli, jakou částku požadují a z jakého důvodu, přičemž podřazení pod právní normu ponechali na příslušném soudu. Není pravdivým tvrzením, že změnili skutková tvrzení. Stěžovatelé v žalobě požadovali dva nároky vedle sebe, a to jak nárok na částku 250 EUR z titulu paušalizované náhrady škody, tak náklady, které byly vynaloženy v souvislosti se zanedbáním péče ze strany letecké společnosti. Je to právě vedlejší účastnice, kdo má prokazovat, že péče byla poskytnuta v souladu s nařízením, respektive že bylo nabídnuto přesměrování při nejbližší možné příležitosti na cílové místo určení. Nic takového vedlejší účastnice nejen neprokázala, ale ani netvrdila.

13. 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

14. Předtím, než Ústavní soud mohl přistoupit k věcnému posouzení ústavní stížnosti, musel se zabývat otázkou, zda jsou splněny podmínky pro její projednání stanovené zákonem o Ústavním soudu.

15. 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; to platí i pro mimořádný opravný prostředek, který orgán, jenž o něm rozhoduje, může odmítnout jako nepřípustný z důvodů závisejících na uvážení. Ústavní stížnost tedy může zásadně směřovat jen proti rozhodnutím „konečným“, tj. rozhodnutím o posledním procesním prostředku, který zákon poskytuje k ochraně práva. Úkolem Ústavního soudu totiž není měnit či napravovat případná, ať již tvrzená, či skutečná pochybení obecných soudů v dosud neskončeném řízení, nýbrž je zásadně povolán k posouzení, zda po pravomocném skončení věci obstojí řízení a jeho výsledek v rovině ústavněprávní jako celek.

16. Dále je nutno upozornit na § 238 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu, podle něhož dovolání podle § 237 občanského soudního řádu není přípustné proti rozsudkům a usnesením vydaným v řízeních, jejichž předmětem bylo v době vydání rozhodnutí obsahujícího napadený výrok peněžité plnění nepřevyšující 50 000 Kč, včetně řízení o výkon rozhodnutí a exekučního řízení, ledaže jde o vztahy ze spotřebitelských smluv a o pracovněprávní vztahy; k příslušenství pohledávky se přitom nepřihlíží.

17. Ústavní stížností napadeným rozsudkem městského soudu jako soudu odvolacího byl potvrzen rozsudek obvodního soudu, kterým byla zamítnuta žaloba stěžovatelů. Uvedenými rozsudky bylo rozhodováno o nárocích stěžovatelů na zaplacení částky 250 EUR jako náhrady škody za zmeškaný let a částky 50,10 EUR jako náhrady nákladů na přepravu z jiného letiště, než které bylo uvedeno v původní rezervaci jako cílové místo určení. Je zřejmé, že i kdyby byla celková částka 600,20 EUR posuzována ze strany dovolacího soudu jako jeden celek, předmětem zamítavého výroku by bylo peněžité plnění nepřevyšující 50 000 Kč. Dovolání by proto bylo nepřípustné podle § 238 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu, ledaže by v případě předmětného peněžitého plnění šlo o vztahy ze spotřebitelských smluv. Jen tehdy by přicházela v úvahu přípustnost dovolání podle § 237 občanského soudního řádu, a tudíž by byla dána povinnost jeho vyčerpání ze strany stěžovatelů jako mimořádného opravného prostředku, který orgán, jenž o něm rozhoduje, může odmítnout jako nepřípustný z důvodů závisejících na uvážení [stanovisko pléna ze dne 28. 11. 2017 sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 (ST 45/87 SbNU 905; 460/2017 Sb.)].

18. Otázkou, zda v případě uplatněných nároků jde o vztahy ze spotřebitelských smluv, se Ústavní soud zabýval v nálezu sp. zn. I. ÚS 2265/16. Obecné soudy tehdy rozhodovaly o žalobě 11 osob, z nichž každá se domáhala zaplacení částky 600 EUR vůči leteckému dopravci jako náhrady podle čl. 5 ve spojení s čl. 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004. Odvolací soud i soud prvního stupně tehdy vyhověly žalobě, načež žalovaný provozující letecký dopravce – poučen o nepřípustnosti dovolání – podal přímo ústavní stížnost. Ústavní soud nicméně uvedl, že i když „u každého jednotlivého žalobce nedosahuje žalovaná částka 50 000 Kč, … žalobci zde vystupovali jako spotřebitelé, a proto se shora uvedený důvod nepřípustnosti dovolání na projednávanou věc nevztahuje“. Zároveň konstatoval pochybení odvolacího soudu, který tehdejšího stěžovatele nesprávně poučil o možnosti podat si dovolání k Nejvyššímu soudu.

19. Stěžovatelé podali ústavní stížnost s vědomím tohoto nálezu, současně však upozorňovali na nejednotnost rozhodovací praxe Ústavního soudu v této otázce a na odlišný přístup dovolacího soudu v obdobných věcech, byť v jeho rozhodnutích nešlo přímo o náhradu podle čl. 5 ve spojení s čl. 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004. Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 2376/2014, které zmínili v ústavní stížnosti, se týkalo nároku na náhradu škody způsobené porušením zákazu neoprávněného odběru elektřiny z elektrizační

soustavy podle § 51 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů. Podle dovolacího soudu byl sice mezi žalobcem jako dodavatelem a žalovaným jako zákazníkem smluvní vztah, předmětem žaloby ovšem nebylo plnění ze smlouvy, ale nárok z neoprávněného odběru vyplývající přímo ze zákona, pročež nejde o vztah ze spotřebitelské smlouvy podle § 238 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu. V usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 3180/2014 zase šlo o nárok pojistitele na náhradu toho, co plnil za pojištěného z titulu jeho odpovědnosti za škodu, kterou způsobil poškozené třetí osobě. I v tomto případě dovolací soud považoval žalované plnění za nárok vyplývající přímo ze zákona, konkrétně z § 10 odst. 1 zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění pozdějších předpisů.

20. Ústavní soud nehodnotil výklad dovolacího soudu v uvedených rozhodnutích, neboť se týkal zákonné úpravy, která nebyla použita v nyní posuzované věci. V obecné rovině však považuje pojem „vztahy ze spotřebitelských smluv“ podle § 238 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu za natolik široký, že jako ústavně nepřípustný nelze předem označit výklad, který pod něj umožňuje zahrnout nejen právní vztahy založené přímo spotřebitelskou smlouvou, ale také právní vztahy založené na základě zákona (nebo jiného právního předpisu, včetně přímo použitelného předpisu Evropské unie), jestliže se jejich vznik odvíjí od spotřebitelské smlouvy, a to i když bude uplatněný nárok dán podle zákona vůči osobě, která nebyla smluvní stranou této spotřebitelské smlouvy. Neurčitost uvedeného pojmu je třeba vykládat ve prospěch účastníků řízení tak, aby jim pokud možno byl umožněn přístup k dovolacímu soudu.

21. V případě stěžovatelů byly žalobou vůči provozujícímu leteckému dopravci uplatněny tvrzené nároky na náhradu za zmeškaný let podle čl. 5 odst. 1 písm. c) ve spojení s čl. 7 a na náhradu nákladů podle čl. 8 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004. Tyto nároky mají svůj základ v přímo použitelném předpisu Evropské unie, podmínkou jejich vzniku však je, kromě jiných právních skutečností, smluvní vztah typicky mezi cestujícím a provozujícím leteckým dopravcem, jehož obsahem je závazek provést let specifikovaný prostřednictvím rezervace letenky, nebo mezi cestujícím a jiným subjektem, jenž se zavázal zprostředkovat provedení tohoto letu u provozujícího leteckého dopravce. Existenci smlouvy výslovně předpokládá i čl. 3 odst. 5 tohoto nařízení, podle něhož, jestliže provozující letecký dopravce nemá smlouvu s cestujícím a plní povinnosti podle tohoto nařízení, má se za to, že jedná v zastoupení osoby, jež uzavřela smlouvu s tímto cestujícím. Z napadených rozsudků se podává, že takováto smlouva byla v případě stěžovatelů uzavřena. Ústavní soud zároveň nemá pochybnosti o tom, že stěžovatelé měli při uplatňování nároků vůči vedlejší účastnici postavení spotřebitele. Je tedy opodstatněn závěr, že u těchto nároků o vztahy ze spotřebitelské smlouvy skutečně šlo.

22. Za této situace není dán důvod, pro který by se měl Ústavní soud odklonit od právních závěrů obsažených v nálezu sp. zn. I. ÚS 2265/16. Skutečnost, že v několika následně vydaných usneseních byla ústavní stížnost ve srovnatelných případech shledána přípustnou přímo proti rozhodnutí odvolacího soudu, není důvodem k tomu, aby senát Ústavního soudu, který je příslušný k projednání a rozhodnutí této věci, postupem podle § 23 zákona o Ústavním soudu navrhl přijetí stanoviska pléna. Ústavní soud totiž nedospěl k právnímu názoru odchylnému od právního názoru vysloveného v jiném nálezu.

23. Ústavní soud shrnuje, že ústavní stížnost proti rozhodnutí odvolacího soudu, jímž bylo rozhodnuto o nároku stěžovatelů jako cestujících, kteří jsou spotřebiteli, na zaplacení částky nepřevyšující 50 000 Kč, uplatněném jako náhrada za zmeškaný let podle čl. 5 odst. 1 písm. c) ve spojení s čl. 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 nebo náhrada nákladů podle čl. 8 odst. 3 tohoto nařízení, není přípustná podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, jestliže stěžovatelé nevyčerpali dovolání, jehož přípustnost závisí na splnění

některé z podmínek podle § 237 občanského soudního řádu. Takovéto dovolání není nepřípustné podle § 238 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu, neboť ve věci jde o vztahy ze spotřebitelských smluv.

24. Navzdory těmto závěrům Ústavní soud shledal ústavní stížnost přípustnou proti rozsudku městského soudu z jiného důvodu. K porušení základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny může dojít rovněž v důsledku nesprávného poučení o nepřípustnosti opravného prostředku. Nesprávné poučení sice nemá vliv na to, zda stěžovatel takovýto prostředek měl či neměl k dispozici, pokud však účastník řízení ve svém postupu jednal v důvěře v jeho správnost, tato skutečnost nemůže jít k jeho tíži v tom smyslu, že mu bude upřena ochrana jeho práv. Tento závěr se uplatní jak v případech, kdy stěžovatel z tohoto důvodu uplatnil zákonem stanovený opravný prostředek, přestože jej neměl k dispozici [např. nález ze dne 31. 1. 2012 sp. zn. IV. ÚS 3476/11 (N 25/64 SbNU 269)], tak v případech, kdy jej naopak neuplatnil, přestože jej k dispozici měl [např. nález ze dne 31. 5. 1994 sp. zn. III. ÚS 65/93 (N 27/1 SbNU 213) nebo nález ze dne 1. 3. 2011 sp. zn. I. ÚS 2912/10 (N 29/60 SbNU 371)]. Ústavní soud v minulosti opakovaně připustil ústavní stížnost proti rozhodnutím, v nichž byl stěžovatel nesprávně poučen, že je nemůže napadnout opravným prostředkem, jejich přezkum nicméně omezil výlučně na posouzení správnosti poučení (viz výše citované nálezy). Pakliže shledal jeho nesprávnost, odstranění tohoto pochybení novým rozhodnutím otevíralo cestu k věcnému posouzení ostatních námitek v řízení o příslušném opravném prostředku, pro jehož uplatnění začaly nově běžet zákonné lhůty.

25. Přestože stěžovatelé výslovně nenamítají nesprávnost poučení, relevantnost takovéhoto posouzení fakticky vyplývá ze stěžovateli uplatněné argumentace, v níž je upozorňováno na nejednotnou rozhodovací praxi v otázce přípustnosti či nepřípustnosti dovolání. Ústavní soud proto shledal ústavní stížnost v rozsahu, ve kterém směřuje proti rozsudku městského soudu, jako přípustnou.

26. Ústavní stížnost je naopak nepřípustná podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu v rozsahu, v němž směřuje proti rozsudku obvodního soudu. Skutečnost, že stěžovatelé nepodali dovolání, má za následek, že zatím nebyly vyčerpány všechny zákonem stanovené prostředky, které jim zákon k ochraně jejich práva poskytuje. Bude-li však ústavní stížnost vůči rozsudku městského soudu shledána důvodnou, otevře se tím stěžovatelům cesta k podání dovolání. V případě jeho zamítnutí, respektive odmítnutí pro nepřípustnost z důvodu nesplnění podmínek podle § 237 občanského soudního řádu, pak budou moci podat novou ústavní stížnost, jež bude směřovat i vůči rozsudkům městského soudu a obvodního soudu.

27. V rozsahu, ve kterém byla ústavní stížnost shledána přípustnou, 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

28. Poté, co se Ústavní soud seznámil s argumentací stěžovatelů, vyjádřeními účastníků řízení a obsahem příslušného spisu vedeného u obvodního soudu, zhodnotil, že ústavní stížnost je v části, ve které směřuje proti rozsudku městského soudu, důvodná.

29. 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.

30. V posuzované věci stěžovatelé v souladu s poučením obsaženým v napadeném rozsudku městského soudu nepodali proti tomuto rozsudku dovolání, nýbrž přímo ústavní stížnost, a to přestože, jak bylo podrobně vyloženo výše (viz body 16 až 22 tohoto nálezu), přípustnost dovolání nebyla vyloučena podle § 238 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu. Jeho přípustnost naopak závisela na posouzení podmínek podle § 237 občanského soudního

řádu, které má v podstatě povahu kvazimeritorního přezkumu a jehož výsledek, pokud jde o závěr o přípustnosti, závisí na uvážení dovolacího soudu. Nesprávné poučení tak mělo za následek, že stěžovatelé nevyužili dovolání jako mimořádný opravný prostředek, kterým se mohli domoci ochrany proti tvrzenému zásahu do jejich ústavně zaručených práv a svobod. Napadeným rozsudkem městského soudu proto bylo porušeno právo stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

31. Ústavní soud závěrem podotýká, že v tomto řízení nebyl oprávněn přezkoumávat skutková zjištění či právní závěry městského soudu. Pouze vycházel ze skutečnosti, že městský soud shledal odvolání přípustným a věcně o něm rozhodl. Tento nález tudíž nelze vykládat v tom smyslu, že by v něm Ústavní soud pro účely dalšího řízení přisvědčil závěrům obsaženým v napadeném rozsudku městského soudu, ať už se týkají procesních předpokladů odvolacího řízení, nebo skutkových zjištění či právních závěrů soudů obou stupňů.

32. Pro úplnost pak Ústavní soud dodává, že si je vědom toho, že provedl závazný výklad k otázce nepřípustnosti dovolání podle § 238 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu, aniž by k ní ještě předtím mohl vyjádřit svůj právní názor dovolací soud, jemuž především náleží rozhodovat o přípustnosti dovolání. Tato skutečnost vyplynula ze vzniklé procesní situace, kdy Ústavní soud sám musel posoudit přípustnost ústavní stížnosti právě s ohledem na uvedené ustanovení. Existence tohoto nálezu nicméně nevylučuje, aby dovolací soud, dospěje-li k přesvědčivým důvodům ve prospěch užšího výkladu slov „vztahy ze spotřebitelských smluv“, v budoucnu vstoupil do soudního dialogu s Ústavním soudem a svůj odlišný či upřesňující právní názor řádně odůvodnil [k precedenční závaznosti nálezu viz nález ze dne 13. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465)].

VII. Závěr

33. Z těchto důvodů Ústavní soud podle § 82 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu částečně vyhověl ústavní stížnosti stěžovatelů (výrok I) a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil napadený rozsudek městského soudu (výrok II). V části, ve které ústavní stížnost směřovala proti rozsudku obvodního soudu, ji podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu odmítl jako nepřípustnou (výrok III). V pokračujícím řízení je městský soud povinen znovu rozhodnout o odvolání stěžovatelů a vázán výše uvedeným právním názorem Ústavního soudu (čl. 89 odst. 2 Ústavy) správně poučit účastníky řízení o přípustnosti dovolání.

Č. 32
Vybírání soudního poplatku za odvolání ve věci náhrady škody způsobené státem
(sp. zn. III. ÚS 2316/18 ze dne 20. února 2020)

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 Jiřího Zemánka a soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatelů 1. Natálie Kotkové, 2. Michala Půlpána, 3. Jana Rummela, 4. Terezy Slámové, 5. Jiřího Šlégra a 6. Jany Matějné, všech zastoupených Mgr. Robertem Cholenským, Ph.D., advokátem, sídlem Bolzanova 461/5, Brno, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. dubna 2018 č. j. 51 Co 135/2018-200 a o s ní spojeném návrhu na zrušení čl. V bodu 6 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 Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a České republiky – Ministerstva vnitra, sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7 – Holešovice, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 23. dubna 2018 č. j. 51 Co 135/2018--200 bylo porušeno právo stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. dubna 2018 č. j. 51 Co 135/2018--200 se ruší.

III. Návrh na zrušení čl. V bodu 6 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 stěžovatelé domáhali zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, a to pro porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. V ústavní stížnosti stěžovatelé dále navrhli, aby Ústavní soud zrušil čl. V bod 6 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.

3. Z ústavní stížnosti a z vyžádaného spisu Obvodního soudu pro Prahu 7 (dále jen „obvodní soud“) se podává, že usnesením obvodního soudu ze dne 26. 3. 2018 č. j. 29 C 260/2015-190 bylo zastaveno řízení o odvolání stěžovatelů jako žalobců a), d), e), f), g) a h) [dále jen „stěžovatelé“] proti rozsudku obvodního soudu ze dne 5. 10. 2017 č. j. 29 C 260/2015--142 (výrok I), dále bylo rozhodnuto, že ve vztahu mezi stěžovateli a vedlejší účastnicí jako žalovanou (dále jen „vedlejší účastnice“) nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů odvolacího řízení (výrok II); žalobkyni c) přiznal soud úplné osvobození od soudních poplatků pro odvolací řízení (výrok III).

4. Výroky I a II svého usnesení obvodní soud odůvodnil tak, že stěžovatelé a žalobkyně c) podali odvolání proti rozsudku, kterým bylo rozhodnuto o náhradě nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem Policie České republiky. Obvodní soud vyzval usnesením ze dne 24. 1. 2018 každého z těchto žalobců [stěžovatele a žalobkyni c)] k úhradě soudního poplatku za odvolání ve výši 2 000 Kč podle položky 22 bodu 2 a položky 3 sazebníku poplatků, neboť novela zákona České národní rady č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o soudních poplatcích“) se vztahuje i na odvolání podaná od 30. 9. 2017. Stěžovatelé soudní poplatek ve stanovené lhůtě nezaplatili, proto obvodní soud řízení o odvolání stěžovatelů zastavil a zároveň rozhodl o nákladech odvolacího řízení. Výrok III usnesení soud odůvodnil tak, že žalobkyně c) prokázala, že její majetkové poměry odůvodňují osvobození od soudních poplatků podle § 138 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

5. Proti výrokům I a II usnesení obvodního soudu podali stěžovatelé odvolání. Usnesením Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 23. 4. 2018 č. j. 51 Co 135/2018-200 bylo usnesení obvodního soudu ve výrocích I a II potvrzeno ve znění, že řízení o odvolání stěžovatelů proti rozsudku obvodního soudu se zastavuje a ve vztahu mezi stěžovateli a vedlejší účastnicí nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů odvolacího řízení (výrok I). Výrokem II usnesení městského soudu bylo rozhodnuto, že ve vztahu mezi stěžovateli a vedlejší účastnicí nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů odvolacího řízení.

6. Městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že do 29. 9. 2017 byla řízení o náhradu škody nebo jiné újmy způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím, rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření nebo nesprávným úředním postupem osvobozena od soudních poplatků [§ 11 odst. 1 písm. n) zákona o soudních poplatcích]. Toto osvobození bylo zrušeno zákonem č. 296/2017 Sb. Podle přechodných ustanovení (čl. VI zákona č. 296/2017 Sb.) se na řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona použije zákon o soudních poplatcích ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Z § 4 odst. 1 zákona o soudních poplatcích vyplývá, že řízení před soudem prvního stupně a řízení odvolací jsou pro účely zákona o soudních poplatcích samostatná řízení. Odvolání ve věcech podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění

pozdějších předpisů, která došla soudu od 30. 9. 2017, je tak třeba zpoplatnit, i když řízení v prvním stupni bylo zahájeno před tímto datem. Poukaz stěžovatelů na nález Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018 sp. zn. II. ÚS 4026/17 (N 72/89 SbNU 109) neshledal městský soud případným, neboť se týká jiných skutkových okolností, kdy nebylo odvolací řízení zastaveno pro nezaplacení soudního poplatku, ale soudní poplatek byl odvolateli doměřen až v rozhodnutí o věci samé. V uvedeném případě se tak nemohl odvolatel sám rozhodnout, zda za situace, kdy má zaplatit vysoký poplatek za odvolání, bude v odvolacím řízení pokračovat, nebo nikoliv. Městský soud uvedl, že v projednávané věci však bylo (mělo být) stěžovatelům zřejmé, že za podané odvolání budou muset hradit soudní poplatek, neboť novela zákona o soudních poplatcích nabyla účinnosti ještě předtím, než své odvolání podali. Obvodní soud tedy podle městského soudu postupoval správně, když odvolatele vyzval k zaplacení soudního poplatku podle položky 22 sazebníku poplatků a s ohledem na jeho nezaplacení odvolací řízení ve vztahu ke stěžovatelům zastavil.

II. Argumentace stěžovatelů

7. V ústavní stížnosti stěžovatelé namítají, že soudy nesprávně posoudily otázku osvobození odvolacího řízení od soudního poplatku. Navíc se domnívají, že novela, jíž bylo zrušeno osvobození těchto řízení od soudního poplatku, není ústavně souladná.

8. Stěžovatelé poukazují na to, že řízení o náhradu škody způsobené státem má dvě fáze, přičemž ve druhé fázi je náhradové řízení vedeno před soudem podle zásad občanského soudního řízení a je na žalobci jako žadateli, aby důvodnost svého nároku prokázal, tak jako v řízení o každé jiné civilní žalobě. Stěžovatelé dovozují, že je-li tato zátěž dále zvýšena o povinnost platit za soudní řízení soudní poplatek, jde o nepřípustný zásah do práva na soudní ochranu, a to zejména s přihlédnutím k tomu, že ústřední správní úřad není povinen žádost posoudit *bona fide* a platná právní úprava mu nijak nebrání postupovat při předběžném projednání nároku šikanózně – což se v praxi často děje.

9. Podle stěžovatelů žalobci, kteří svůj nárok uplatnili stejně jako oni, v době před účinností novely, jsou následně konfrontováni s novou situací, s povinností hradit za odvolací, případně i dovolací řízení soudní poplatek.

10. Stěžovatelé uvádějí, že namítli zásah do svých politických práv, a to práva pokojně protestovat proti pochodu sexuálních menšin, a za tento zásah, který lze následně stěží reparovat jinak, požadovali satisfakci ve výši 20 000 Kč pro každého z nich. Svou žalobu podali s vědomím, že jde o řízení ve všech stupních osvobozené od povinnosti hradit soudní poplatky. Stěžovatelé podotýkají, že jsou osobami, které nesplňují předpoklady pro osvobození od soudního poplatku, pracují ale vesměs v dělnických profesích a částka 2 000 Kč odpovídající výši soudního poplatku pro ně představuje dvou až třídenní výdělek.

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 oprávněnými stěžovateli, kteří byli účastníky řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelé jsou právně zastoupeni v souladu s § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť stěžovatelé vyčerpali všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

IV. Vyjádření účastníka řízení a vedlejší účastnice

12. Ústavní soud si vyžádal vyjádření městského soudu a vedlejší účastnice, avšak žádný z nich se k ústavní stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřil.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

13. 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.

14. Ústavní soud přezkoumal napadené rozhodnutí a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

15. Proces výkladu a použití běžného zákona bývá stižen vadou zpravidla tehdy, nezohlední-li obecné soudy správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného základního práva (svobody) na posuzovanou věc, nebo se dopustí – z hlediska řádně vedeného soudního řízení – neakceptovatelné „libovůle“, spočívající buď v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy, nebo ve zjevném a neodůvodněném vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, resp. který odpovídá všeobecně 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 stěžovatelé nesouhlasí se závěrem městského 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 posuzované problematice se vyjádřil již dříve, a to v nálezech ze dne 23. 4. 2019 sp. zn. I. ÚS 1415/18 (N 70/93 SbNU 345), ze dne 21. 5. 2019 sp. zn. IV. ÚS 3283/18 (N 91/94 SbNU 166) a ze dne 30. 7. 2019 sp. zn. III. ÚS 177/19 (N 143/95 SbNU 239) – všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou veřejně dostupná v databázi NALUS na http://nalus.usoud.cz.

18. 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 o ochraně lidských práv a základních svobod a v případech trestního odsouzení též s čl. 3 Protokolu č. 7 k této úmluvě.

19. V této 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 závažné a nadměrné ztížení uplatnění práva na přístup k soudu zpoplatněním podání odvolání v řízení o náhradě škody nebo jiné újmy způsobené rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření nebo nesprávným úředním postupem, neboť v tomto zákoně pro to chybí výslovná úprava vyžadovaná v čl. 11 odst. 5 Listiny (*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.

20. Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy je vykonatelnými rozhodnutími Ústavního soudu vázán rovněž Ústavní soud [srov. např. již nález ze dne 12. 6. 1997 sp. zn. IV. ÚS 197/96 (N 77/8 SbNU 243)].

21. Rozhodující senát Ústavního soudu v nyní přezkoumávané věci konstatuje, že neshledal důvody pro postup podle § 23 zákona o Ústavním soudu (předložení věci plénu Ústavního soudu) a s nosnými důvody uvedených nálezů se ztotožnil.

22. Ústavní soud poukazuje na to, že žaloby podávané proti státu na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci byly původně 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 k novele položky 23 upravující poplatek za dovolání.

23. V posuzované věci obvodní soud uložil stěžovatelům 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. Městský soud vyšel při použití zákona o soudních poplatcích pouze ze záměru zákonodárce zrušit v § 11 odst. 1 písm. n) osvobození od poplatku, a aniž je pro to v textu tohoto zákona náležitá opora, analogickým použitím položky 22 bodu 2 sazebníku poplatků dovodil povinnost platit poplatek i za odvolání. Tímto postupem, jímž aproboval postup obvodního soudu, který pro nezaplacení soudního poplatku za odvolání řízení ve vztahu ke stěžovatelům zastavil, zasáhl do jejich práva na soudní ochranu zaručeného v čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 4 Listiny. Tzv. pravou mezeru v zákoně může odstranit pouze zákonodárce, nikoli však obecný soud postupem znevýhodňujícím odvolatele v uvedeném typu řízení.

24. Společně s ústavní stížností podali stěžovatelé návrh na zrušení čl. V bodu 6 zákona č. 296/2017 Sb. Protože městský soud (resp. oba soudy) dovodil povinnost stěžovatelů 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, posoudil Ústavní soud podaný návrh na zrušení napadených zákonných ustanovení jako zjevně neopodstatněný (srov. též nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 177/19).

25. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud dle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napadené usnesení městského soudu ze dne 23. 4. 2018 č. j. 51 Co 135/2018-200 podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona zrušil, neboť dospěl k závěru, že postupem městského soudu při výkladu předmětných ustanovení zákona o soudních poplatcích byl v rozporu s čl. 2 odst. 2, čl. 36 odst. 1 a s čl. 11 odst. 5 Listiny nadměrným zásahem ztížen přístup stěžovatele k soudu při podání opravného prostředku při domáhání se ústavně zaručeného práva na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny.

26. Návrh na zrušení čl. V bodu 6 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.

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

Č. 33
Porušení práva na soudní ochranu při interpretaci právního předpisu soudem
(sp. zn. III. ÚS 926/18 ze dne 25. února 2020)

Z § 22 odst. 1 písm. a) a odst. 5 zákona č. 67/1960 Sb., o výrobě, rozvodu a využití topných plynů (plynárenský zákon), ve spojení s § 22 odst. 3 zákona č. 79/1957 Sb., o výrobě, rozvodu a spotřebě elektřiny (elektrisační zákon), vyplývalo, že oprávnění zřídit a provozovat na cizím pozemku plynovodní síť a odpovídající věcné břemeno vzniká právní mocí stavebního povolení. Bylo-li ke stavbě přípojky vysokotlakého plynovodu vydáno pravomocné stavební povolení, věcné břemeno vzniklo. Tento závěr vyplývá z principu tzv. presumpce správnosti správního aktu, podle kterého je i vadný správní akt platný (nejde-li o nicotný právní akt) a vyvolává zamýšlené právní důsledky. Zákon tudíž chrání stavebníka (jeho nabytá práva), který postavil stavbu v souladu s pravomocným stavebním povolením, i když bylo stavební povolení později zrušeno. Proto věcné břemeno, kterému odpovídá povinnost trpět výkon oprávnění zřizovat a provozovat na cizích pozemcích plynovodní sítě v rozsahu vyplývajícím z rozhodnutí o přípustnosti stavby, nezaniká v důsledku toho, že bylo zrušeno pravomocné stavební povolení, na jehož základě byla plynovodní síť nebo její část, na cizím pozemku zřízena. Vlastník nebo uživatel dotčené nemovitosti svůj nárok na přiměřenou jednorázovou náhradu může uplatnit v prekluzivní lhůtě tří měsíců od uvedení plynovodu do trvalého provozu (užívání) u příslušného orgánu (§ 22 odst. 2 věta druhá elektrisačního zákona). Jestliže soud přesto shledal, že zákonné věcné břemeno na základě stavebního povolení podle elektrisačního zákona nevzniklo a že vzniklo až vydržením práva odpovídajícího věcnému břemeni za účinnosti zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, přičemž po marném uplynutí lhůt pro uplatnění práva na přiměřenou jednorázovou náhradu podle § 22 odst. 2 elektrisačního zákona a § 59 odst. 3 energetického zákona uložil stěžovateli jako oprávněnému z věcného břemene zaplatit vlastníku dotčené nemovitosti náhradu za újmu z něj vzniklou, dopustil se svévolného výkladu zákona nerespektováním jednoznačné kogentní normy, čímž porušil právo stěžovatele na soudní ochranu a jeho vlastnické právo podle čl. 36 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s povinností poskytovat zákonem stanoveným způsobem ochranu právům, zakotvenou v čl. 90 Ústavy České republiky.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatelky obchodní společnosti E.ON Distribuce, a. s., sídlem F. A. Gerstnera 2151/6, České Budějovice, zastoupené Mgr. Františkem Klímou, advokátem, sídlem Krajinská 224/37, České Budějovice, proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 7. prosince 2017 č. j. 22 Co 1192/2017-440, za účasti Krajského soudu v Českých Budějovicích jako účastníka řízení, takto:

I. Rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 7. prosince 2017 č. j. 22 Co 1192/2017-440 bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu a její vlastnické právo podle čl. 36 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 7. prosince 2017 č. j. 22 Co 1192/2017-440 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“) se stěžovatelka domáhala zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, a to pro porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“).

2. Z ústavní stížnosti a z vyžádaného spisu Okresního soudu v Českých Budějovicích (dále jen „okresní soud“) sp. zn. 23 C 25/2014 Ústavní soud zjistil, že okresní soud rozsudkem ze dne 15. 6. 2017 č. j. 23 C 25/2014-368 zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal toho, aby byla stěžovatelce jako žalované uložena povinnost zaplatit žalobci částku 20 000 Kč s příslušenstvím jako bezdůvodné obohacení, kterého se mělo dostat stěžovatelce užíváním (po dobu dvou let před podáním žaloby) vysokotlakého plynovodu, který je veden mimo jiné na pozemku žalobce parc. č. 1023/3 v katastrálním území Rudolfov (výrok I) a dále rozhodl, že žalobce je povinen nahradit stěžovatelce na náhradě nákladů řízení částku 32 316 Kč (výrok II). Okresní soud dospěl k závěru, že všechny objektivní prekluzivní lhůty uplynuly před 12. 9. 2012, resp. 23. 12. 2013, žalobce včasnost uplatnění nároku neprokázal, a proto soud žalobu zamítl.

3. Krajský soud k odvolání žalobce rozsudkem ze dne 7. 12. 2017 č. j. 22 Co 1192/2017--440 změnil rozsudek okresního soudu tak, že stěžovatelce uložil povinnost zaplatit žalobci částku 20 000 Kč s příslušenstvím, náklady řízení ve výši 40 650 Kč a na nákladech odvolacího řízení částku 11 000 Kč.

4. Krajský soud se v uvedeném rozhodnutí zabýval vlastnictvím předmětného plynovodu a dospěl k závěru, že jeho vlastníkem je stěžovatelka, neboť obchodní společnost Wienerberger cihlářský průmysl, a. s., jako právní nástupce obchodní společnosti Jihočeské cihelny, a. s., spolu se stěžovatelkou učinily (dne 2. 4. 2014) souhlasné prohlášení o vlastnickém právu k plynovodu formou notářského zápisu. Krajský soud přihlédl ke skutečnosti, že stavební povolení Městského úřadu Rudolfov (dále jen „městský úřad“) ze dne 4. 3. 1991 nikdy nenabylo právní moci, a to „tím spíše, byl-li důvodem, pro něž nenabylo právní moci, fakt, že vlastník zatíženého pozemku nedostal příležitost uplatňovat svá práva v řízení, v němž byl tento správní akt vydán“ (viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 4. 7. 2016 sp. zn. 28 Cdo 2849/2015 ve věci vlastníka sousedního pozemku Romana Davídka). Krajský soud poukázal na to, že při správném běhu událostí (tedy vlastníci pozemků by byli účastníky stavebního řízení o povolení stavby vysokotlaké přípojky) by v souladu s § 22 odst. 3 zákona č. 79/1957 Sb., o výrobě, rozvodu a spotřebě elektřiny (elektrisační zákon), právní mocí stavebního povolení vzniklo zákonné věcné břemeno spočívající v oprávněních vymezených v § 22 odst. 1 téhož zákona. Okolnost, že zákonné věcné břemeno nevzniklo na základě stavebního povolení (dle § 22 odst. 3 elektrisačního zákona) však podle názoru krajského soudu nevyloučila možnost jeho vzniku vydržením. Vlastníci nebo uživatelé dotčených pozemků by v takovém případě měli právo na jednorázovou náhradu podle § 22 odst. 2 věty druhé elektrisačního zákona, přičemž žádost o tuto náhradu byli oprávněni podat v prekluzivní lhůtě tří měsíců od uvedení plynovodu do trvalého provozu. Plynovod byl kolaudován dne 21. 5. 1992. Žalobce se jako účastník správního řízení dozvěděl o plynovodu vedoucím přes jeho pozemek dne 29. 9. 2011, nárok na vydání bezdůvodného obohacení uplatnil dopisem ze dne 23. 12. 2013. Šestiměsíční lhůta podle

§ 59 odst. 3 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění do 31. 12. 2015, dodržena nebyla. Krajský soud však shledal stěžovatelčinu námitku promlčení rozpornou s dobrými mravy, protože stěžovatelka nemůže těžit ze situace, kdy právní předchůdce žalobce byl opomenut ve stavebním řízení. Krajský soud dovodil, že ačkoli žalobce není původním vlastníkem, je třeba mu zásah snižující hodnotu jeho majetku jednorázově odškodnit, když nebyl odškodněn jeho právní předchůdce. Jde zejména o újmu spočívající v tom, že žalobce ani jeho případný právní nástupce nemůže v daných částech pozemek zastavět. Částku 20 000 Kč jednorázové náhrady krajský soud nepovažoval za nepřiměřeně vysokou.

5. Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce dovolání (souběžně s ním podala stěžovatelka ústavní stížnost), ve kterém napadl především hodnocení kritérií, na základě kterých mu měly soudy přiznat vyšší částku, než které se domáhal v žalobě. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2018 č. j. 22 Cdo 688/2018-487 bylo dovolání žalobce podle § 243c odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, odmítnuto, neboť Nejvyšší soud dovodil, že rozsudek krajského soudu je v souladu s ustálenou rozhodovací praxí Nejvyššího soudu (výrok I), a dále bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů dovolacího řízení (výrok II). Nejvyšší soud v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že v posuzované věci krajský soud přiznal žalobci plnou výši náhrady, jíž se domáhal žalobou, a poukázal na to, že z judikatury i literatury plyne, že požadovanou částku nemohl soud překročit a přiznat žalobci částku vyšší.

II. Argumentace stěžovatelky

6. V ústavní stížnosti stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že žalobci náleží jednorázová náhrada za zásah do jeho vlastnického práva a že tuto náhradu má žalobci vyplatit stěžovatelka. Stěžovatelka je názoru, že krajský soud přiznal žalobci plnění z titulu právního nároku – jednorázové náhrady za zásah do vlastnického práva, který žalobce žalobou vůbec neuplatňoval. Krajský soud své rozhodnutí řádně neodůvodnil a navíc činil skutkové závěry, které nemají žádnou oporu v tvrzení žalobce a ani v dokazování. Odůvodnění rozsudku krajského soudu v části týkající se existence nároku na jednorázovou náhradu je podle stěžovatelky nepřezkoumatelné.

7. Stěžovatelka poukazuje na to, že krajský soud konstatoval, že právní předpisy upravující problematiku plynárenství vždy obsahovaly ustanovení o podmínkách a lhůtách pro vyplacení jednorázové náhrady a že žalobce žádný nárok v těchto lhůtách neuplatnil. Z odůvodnění rozhodnutí lze dovodit, že krajský soud považuje za zásah do vlastnického práva již samotnou výstavbu plynovodu v roce 1992, ale vznik nároku na jednorázovou náhradu spojuje až s okamžikem vydržení práva odpovídajícího věcnému břemeni, tedy dnem 1. 1. 2005. Tato úvaha však zůstává podrobněji nevysvětlena. V této časti je tedy rozhodnutí nepřezkoumatelné.

8. Pokud krajský soud dospěl k závěru, že vznik nároku na jednorázovou náhradu je spojen s vydržením práva odpovídajícího věcnému břemeni bez ohledu na to, zda o jednorázovou náhradu požádal či mohl požádat původní vlastník pozemku, pak tuto úvahu neodůvodnil. Jestliže krajský soud spojil vznik nároku na jednorázovou náhradu s vydržením práva, pak takový závěr vůbec neodpovídá konstantní judikatuře.

9. Dojde-li k vydržení vlastnického práva odpovídajícího věcnému břemeni, popř. jiného práva, nejde o omezení vlastnického práva, za které by příslušela jakákoli náhrada. Vydržení je způsob nabytí práva, přičemž zákon a ani judikatura nepočítají s jakoukoli náhradou. Přiznává--li krajský soud svým rozhodnutím z důvodu vydržení práva (nikoli z důvodu samotné výstavby plynovodu) nyní takovou náhradu, je takový postup zásahem do vlastnického práva stěžovatelky.

10. Podle stěžovatelky krajský soud v odůvodnění svého rozsudku nevysvětlil, jaký důsledek by mělo zmeškání subjektivní lhůty šesti měsíců. Krajský soud pouze konstatuje, že vedlejší účastník tuto zákonnou lhůtu nestihl, ale dále uvádí: „na druhé straně stěží po žalobci požadovat, aby se v předmětné problematice rychle zorientoval, když nalezení práva je problematické i pro samotné soudy“. Toto vyjádření lze považovat jen za obecné konstatování, ale nejde o právní odůvodnění toho, proč nedodržení zákonné lhůty nemá žádné dopady na existenci nároku žalobce.

11. Zcela nepřezkoumatelný je podle stěžovatelky i závěr krajského soudu, že jí vznesená námitka promlčení je v rozporu s dobrými mravy. Závěr o nemravnosti námitky promlčení není řádně odůvodněn a nijak neodpovídá konstantní judikatuře. Krajský soud se navíc nevypořádal s námitkou nedostatku věcné pasivní legitimace stěžovatelky.

III. Vyjádření účastníka řízení

12. Pro posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti si Ústavní soud vyžádal vyjádření krajského soudu a vedlejšího účastníka řízení. Krajský soud podáním ze dne 16. 1. 2020 Ústavnímu soudu sdělil, že možnosti vyjádřit se k ústavní stížnosti nevyužívá a že odkazuje na svůj napadený rozsudek. Vedlejší účastník (žalobce) se k ústavní stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřil. Ústavní soud proto v souladu s poskytnutým poučením měl za to, že se vedlejší účastník svého postavení vedlejšího účastníka vzdal, tudíž s ním nadále jako s vedlejším účastníkem nejednal.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

13. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas 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, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

14. Ústavní soud není součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nepřísluší mu oprávnění vykonávat dozor nad rozhodovací činností obecných soudů. Do rozhodovací činnosti soudů je Ústavní soud v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy oprávněn zasáhnout pouze tehdy, byla-li pravomocným rozhodnutím těchto orgánů porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody stěžovatele.

15. Ústavní soud přezkoumal napadené rozhodnutí a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

16. 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)].

17. Proces výkladu a použití běžného zákona bývá stižen vadou zpravidla tehdy, nezohlední-li obecné soudy správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného základního práva (svobody) na posuzovanou věc nebo se dopustí – z hlediska řádně vedeného soudního řízení – neakceptovatelné „libovůle“, spočívající buď v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy, nebo ve zjevném a neodůvodněném vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi 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)].

18. Podle § 22 odst. 1 písm. a) zákona č. 67/1960 Sb., o výrobě, rozvodu a využití topných plynů (plynárenský zákon), plynárenským podnikům příslušelo oprávnění zřizovat a provozovat na cizích pozemcích, v rozsahu vyplývajícím z rozhodnutí o přípustnosti stavby, plynovodní sítě. Ustanovení § 22 odst. 5 téhož zákona stanovilo, že o oprávněních uvedených v odstavci 1, o náhradě škody za výkon těchto oprávnění, o věcných břemenech, o právu domáhat se změny nebo přeložení plynovodní sítě, popř. podzemního zásobníku a o řízení platí obdobně předpisy o výrobě, rozvodu a spotřebě elektřiny. V § 22 odst. 2 větě druhé elektrisačního zákona (ve spojení s § 22 odst. 1 a 5 plynárenského zákona) se uvádělo, že je-li vlastník nebo uživatel nemovitosti, která není ve státním socialistickém vlastnictví, zřízením vedení podstatně omezen v užívání nemovitosti, může žádat u orgánu, který je podle předpisů o povolování staveb příslušný pro povolení stavby energetického díla, aby mu energetický podnik poskytl přiměřenou jednorázovou náhradu; žádost musí být pod ztrátou nároku podána do tří měsíců ode dne, kdy bylo dílo uvedeno do trvalého provozu (užívání). Podle § 22 odst. 3 věty první elektrisačního zákona oprávnění podle odstavce 1 vznikala povolením ke stavbě vedení a zanikala zrušením vedení. Podle § 22 odst. 5 téhož zákona pak povinnost trpět výkon oprávnění uvedených v odstavci 1 vázne na dotčené nemovitosti jako věcné břemeno.

19. V rozhodnutí ze dne 8. 2. 2001 sp. zn. 22 Cdo 1819/99 Nejvyšší soud dovodil, že plynárenský zákon i elektrisační zákon vázaly vznik věcného břemene zřídit a provozovat na cizím pozemku síť na stavební povolení; zánik tohoto břemene však nespojovaly se zrušením tohoto povolení, ale až se zrušením vedení. Nejvyšší soud dále uvedl, že z § 22 odst. 1 písm. a) plynárenského zákona ve spojení s § 22 odst. 3 elektrisačního zákona vyplývalo, že oprávnění zřídit a provozovat na cizím pozemku plynovodní síť a odpovídající věcné břemeno vznikají právní mocí stavebního povolení. Bylo-li v dané věci ke stavbě přípojky vysokotlakého plynovodu vydáno pravomocné stavební povolení, věcné břemeno nepochybně vzniklo. Tento závěr vyplývá z principu tzv. presumpce správnosti správního aktu, podle kterého je i vadný správní akt platný (nejde-li o nicotný právní akt) a vyvolává zamýšlené právní důsledky, dokud není v mimořádném opravném řízení zrušen. Je tedy třeba řešit otázku, jaké důsledky mělo pro další existenci věcného břemene zrušení stavebního povolení. Ze shora uvedeného vyplývá, že zákon chrání stavebníka (jeho nabytá práva), který postavil stavbu v souladu s pravomocným stavebním povolením, i když bylo později zrušeno. Proto věcné břemeno, kterému odpovídá povinnost trpět výkon oprávnění zřizovat a provozovat na cizích pozemcích plynovodní sítě v rozsahu vyplývajícím z rozhodnutí o přípustnosti stavby, nezaniklo v důsledku toho, že bylo zrušeno pravomocné stavební povolení, na jehož základě byla plynovodní síť, popř. její část, na cizím pozemku zřízena.

20. V nálezu ze dne 9. 11. 2004 sp. zn. I. ÚS 163/02 (N 169/35 SbNU 289) Ústavní soud vyslovil, že jedním ze základních znaků právního státu je důvěra jednotlivce v rozhodovací činnost orgánů státu, ať už jde o rozhodování orgánů moci zákonodárné, výkonné, či soudní. Snaha o nastolení stavu, kdy jednotlivec může důvěřovat v akty státu a v jejich věcnou správnost, je základním předpokladem fungování demokratického právního státu. Ústavní soud k tomu již v minulosti judikoval, že podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státě (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať již

v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu, nebo z aktu aplikace práva. Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci [srov. nálezy ze dne 3. 12. 2007 sp. zn. I. ÚS 544/06 (N 217/47 SbNU 855) a ze dne 9. 10. 2003 sp. zn. IV. ÚS 150/01 (N 117/31 SbNU 57)].

21. V posuzované věci vydal městský úřad dne 4. 3. 1991 pod č. j. Výst.117/1991/Vo stavební povolení na výstavbu předmětného vysokotlakého plynovodu. Kolaudačním rozhodnutím městského úřadu ze dne 21. 5. 1992 sp. zn. Výst. 453/92-Kř. bylo povoleno užívání předmětné stavby. Následně, a to po devatenácti letech, dne 14. 4. 2010 požádal Roman Davídek, s nímž stavební úřad opomněl jednat jako s účastníkem stavebního řízení, o doručení stavebního povolení a dne 20. 4. 2010 pak tento správní akt napadl odvoláním. Na základě tohoto odvolání Krajský úřad Jihočeského kraje, odbor regionálního rozvoje, územního a stavebního řízení a investic, jako odvolací orgán rozhodnutím ze dne 6. 2. 2012 č. j. OREG 38382/2011/ambrozova napadené stavební povolení v celém rozsahu zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání. Městský úřad následně rozhodnutím ze dne 7. 2. 2012 č. j. MěÚ/2482/Wer řízení ve věci stavebního povolení zastavil. Dne 20. 2. 2013 vydal městský úřad rozhodnutí sp. zn. MěÚ/OV 4721/2012/We, kterým rozhodl, že vlastníkovi stavby se nenařizuje odstranění stavby, a dále rozhodl, že stavební řízení o odstranění stavby týkající se přípojky vysokotlakého plynovodu se zastavuje.

22. Jestliže stavební povolení na stavbu vysokotlakého plynovodu bylo zrušeno až po více než dvaceti letech, přičemž do té doby nebylo zpochybněno, mohl právní předchůdce žalobce, resp. právní předchůdce jeho matky, svůj nárok na přiměřenou jednorázovou náhradu uplatnit v prekluzivní lhůtě tří měsíců od uvedení plynovodu do trvalého provozu (užívání) u příslušného orgánu (§ 22 odst. 2 věta druhá elektrisačního zákona).

23. Pro úplnost Ústavní soud přisvědčuje stěžovatelce, že kdyby jí svědčilo právo odpovídající věcnému břemeni v důsledku vydržení, nemůže se žalobce vůči ní domáhat vydání bezdůvodného obohacení (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 12. 2007 sp. zn. 22 Cdo 1445/2007, ve kterém Nejvyšší soud vyslovil, že samozřejmým důsledkem vydržení vlastnického práva je, že dosavadní vlastník se nemůže domáhat žádné náhrady za vlastnické právo k majetku, které vydržením jinou osobou pozbyl).

24. Se zřetelem k výše uvedenému Ústavní soud konstatuje, že krajský soud při výkladu a použití elektrisačního zákona porušil ústavně zaručené základní právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a v důsledku toho i její vlastnické právo zakotvené v čl. 11 odst. 1 Listiny, ve spojení s povinností soudu poskytovat zákonem stanoveným způsobem ochranu právům, zakotvenou v čl. 90 Ústavy.

25. Již jen nad rozhodný rámec Ústavní soud dodává, že nepřehlédl ani chybnou úvahu krajského soudu, dle níž „Listina základních práv a svobod byla účinná až od 1. 1. 1993“ (str. 9 rozsudku). Patří se konstatovat, že Listina nabyla účinnosti podle § 7 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, dnem vyhlášení uvedeného ústavního zákona a Listiny ve Sbírce zákonů, tj. dnem 8. 2. 1991. Uvedený ústavní zákon i Listina byly na základě čl. 1 odst. 1 a čl. 6 ústavního zákona České národní rady č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, dnem 31. 12. 1992 recipovány do právního řádu České republiky („zůstávají nadále v platnosti“). Dnem 1. 1. 1993 se pak Listina stala součástí ústavního pořádku České republiky (čl. 3, čl. 112 odst. 1 a čl. 113 Ústavy).

26. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a rozsudek krajského soudu ze dne 7. 12. 2017 č. j. 22 Co 1192/2017-440 podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona zrušil. V dalším řízení bude krajský soud dle čl. 89 odst. 2 Ústavy vázán právními závěry vyslovenými v tomto nálezu.

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

Č. 34
Právo být slyšen a požadavek předvídatelnosti rozhodnutí
(sp. zn. III. ÚS 2748/18 ze dne 25. února 2020)

Odchýlit se od závěrů soudu prvního stupně při současném potvrzení rozhodnutí napadeného odvoláním, není odvolacímu soudu zapovězeno, takový jeho postup však vyžaduje, aby účastníci řízení byli seznámeni s možným odlišným hmotněprávním posouzením, a byla jim tak umožněna adekvátní reakce za účelem zaujetí svého procesního postoje k situaci, která doposud nebyla zvažována. Jestliže odvolací soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru o věcné správnosti rozsudku nalézacího soudu, avšak na základě právního názoru odlišného od názoru nalézacího soudu, přičemž tento svůj názor účastníkům nesdělil a neposkytl jim možnost se k němu vyjádřit, porušil tím základní právo účastníků na soudní ochranu a jejich právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům, zaručené v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatele JUDr. Jiřího Oršuly, advokáta, sídlem Na Příkopě 988/31, Praha 1 – Staré Město, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. května 2018 č. j. 32 Cdo 2566/2017-579 a rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 14. listopadu 2016 č. j. 8 Cmo 37/2016-544, za účasti Nejvyššího soudu a Vrchního soudu v Praze jako účastníků řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 28. května 2018 č. j. 32 Cdo 2566/2017-579 a rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 14. listopadu 2016 č. j. 8 Cmo 37/2016-544 došlo k porušení práva stěžovatele na soudní ochranu a jeho práva vyjádřit se ke všem prováděným důkazům, zaručených v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. května 2018 č. j. 32 Cdo 2566/2017-579 a rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 14. listopadu 2016 č. j. 8 Cmo 37/2016-544 se ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí pro porušení svého práva na soudní ochranu a svého práva vyjádřit se ke všem prováděným důkazům, zaručených v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z ústavní stížnosti, k ní přiložených kopií napadených rozhodnutí a spisu Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) sp. zn. 11 Cm 3/2006 Ústavní soud zjistil, že stěžovatel

(žalobce) se v řízení před soudy domáhal proti žalované obchodní společnosti DIAG HUMAN SE, sídlem Landstrasse 33, Vaduz, Lichtenštejnské knížetství, zaplacení částky 44 832 083 Kč s příslušenstvím z důvodu svých nároků plynoucích ze smlouvy o právní službě, resp. z důvodu svých nároků vyplývajících ze smluv o postoupení pohledávek.

3. V prvním stupni ve věci rozhodoval městský soud, který rozsudkem ze dne 11. 3. 2015 č. j. 11Cm 3/2006-421, ve znění doplňujícího usnesení ze dne 24. 11. 2015 č. j. 11 Cm 3/2006--517, zamítl žalobu v celém rozsahu a rozhodl o nákladech řízení. Jeho rozhodnutí vycházelo ze závěrů, že z tří smluv o postoupení pohledávky, kterými stěžovatel svůj nárok odůvodňoval, první a druhou smlouvu v pořadí zrušila třetí smlouva, která však byla platná toliko v části, ve které rušila předchozí smlouvy a ve zbývající části byla neplatná pro svou neurčitost. Oprávněnost uplatňovaného nároku stěžovatele městský soud neshledal ani na podkladu smlouvy o právní službě ze dne 1. 2. 1998, která podle jeho závěrů nebyla řádně uzavřena.

4. K odvolání stěžovatele Vrchní soud v Praze (dále jen „vrchní soud“) ústavní stížností napadeným rozhodnutím rozsudek městského soudu potvrdil a stěžovatele zavázal k náhradě nákladů řízení. Vrchní soud se ztotožnil toliko s výrokovou částí rozhodnutí městského soudu ve věci samé, přičemž stran jeho právního posouzení dospěl k odlišným závěrům. Na rozdíl od městského soudu třetí smlouvu o postoupení pohledávky neshledal ani částečně neplatnou, ale uzavřel, že tato listina je platnou bezúplatnou smlouvou o postoupení.

5. Stěžovatel proti rozhodnutí vrchního soudu brojil dovoláním, které však bylo ústavní stížností napadeným usnesením Nejvyššího soudu odmítnuto jako nepřípustné, neboť dovolací soud neshledal žádný z předpokladů jeho přípustnosti podle § 237 až 238a o. s. ř.

II. Argumentace stěžovatele

6. Porušení svých základních práv stěžovatel spojuje s postupem vrchního soudu v řízení, který před opakováním dokazování čtením některých listin nesdělil účastníkům řízení, k jakým jejich tvrzením opakované dokazování provádí, a nesdělil jim svůj právní názor k posouzení těchto důkazů. Stěžovatel tudíž nevěděl a ani nemohl vědět to, že vrchní soud míní odlišně posoudit platnost rozhodných smluv a povahu těchto právních úkonů, a proto nemohl uplatnit adekvátní argumentaci k tomuto novému právnímu posouzení věci.

7. Stěžovatel poukazuje na skutečnost, že postupem vrchního soudu mu byla odňata možnost jednak doplnit argumentaci k úplatnosti předmětných smluv a zejména možnost navrhnout dokazování k této otázce, jelikož sjednávání rozhodné smlouvy o postoupení pohledávky předcházela jednání mající význam pro výklad vůle smluvních stran. Podle stěžovatele překvapivým právním posouzením věci bez předchozího upozornění na možné odlišné závěry od městského soudu měl vrchní soud odepřít stěžovateli jeho právo na slyšení u vrchního soudu, čímž měla být porušena jeho práva zaručená v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny. Uvedený postup považuje za odporující konstantní judikatuře Ústavního soudu [např. jeho nálezům ze dne 25. 7. 2013 sp. zn. I. ÚS 3269/12 (N 133/70 SbNU 237) a ze dne 27. 1. 2015 sp. zn. II. ÚS 3330/13 (N 18/76 SbNU 283)].

8. Další argumentace stěžovatele se soustřeďuje na namítání postupu Nejvyššího soudu v řízení. Odmítnutí dovolání stěžovatel považuje za rozporné s vlastní judikaturou Nejvyššího soudu, přičemž dovozuje, že dovolání naplnilo zákonný předpoklad jeho přípustnosti spočívající v odchýlení se rozhodnutí vrchního soudu od judikatury dovolacího soudu podle § 237 o. s. ř., jakož i podmínku jeho důvodnosti podle § 241a o. s. ř. spočívající v nesprávném právním posouzení věci odvolacím soudem. Poukazuje přitom na rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci vedené pod sp. zn. 23 Cdo 2497/2013 týkající se ústavně souladného postupu odvolacího soudu za situace, když právně posuzuje některou z rozhodujících skutečností odlišně od jejího posouzení soudem prvního stupně.

9. Stěžovatel svou argumentaci uvedenou v ústavní stížnosti dále opakovaně rozváděl ve svých dalších písemných podáních označených jako „doplnění ústavní stížnosti“, ve kterých

setrvává na svých tvrzeních, tato dále precizuje a dovozuje vlastní skutkové závěry a představy o právním posouzení věci.

III. Vyjádření účastníků řízení

10. Vrchní soud k ústavní stížnosti zaslal stručné vyjádření, ve kterém toliko plně odkázal na odůvodnění svého ústavní stížností napadeného rozsudku, který se podle něj s odvolacími námitkami žalobce dostatečně vypořádal, a proto považuje ústavní stížnost za nedůvodnou.

11. Nejvyšší soud ve svém rovněž stručném vyjádření uvedl, že s argumentací stěžovatele uvedenou již v dovolání se vypořádal ve svém ústavní stížností napadeném rozhodnutí, na svých závěrech setrvává a je toho názoru, že nebyly splněny zákonné předpoklady přípustnosti dovolání, rozhodnutí o něm je řádně odůvodněno, a nebylo jím porušeno žádné ze základních práv stěžovatele. Navrhuje proto, aby ústavní stížnost byla odmítnuta jako zjevně neopodstatněná, případně zamítnuta jako nedůvodná.

12. Výzva k vyjádření zaslaná žalované na adresu jejího sídla se vrátila jako nedoručená s vyznačením na dodejce písemnosti „přijetí odepřeno“ (Annahme … verweigert). Ústavní soud má proto za to, že se žalovaná postavení vedlejší účastnice vzdala.

13. S ohledem na obsah vyjádření účastníků, kterými toliko setrvali na správnosti svých rozhodnutí, jakož i s ohledem na absenci vyjádření žalované Ústavní soud neshledal za potřebné zasílat obdržená vyjádření stěžovateli k replice.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

14. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas, oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž byla vydána napadená rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je advokátem, tudíž nemusí být podle stanoviska pléna Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2015 sp. zn. Pl. ÚS-st. 42/15 (ST 42/79 SbNU 637; 290/2015 Sb.) zastoupen jiným advokátem, jak vyžaduje § 30 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

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

16. V posuzované věci ústavní stížnost směřuje proti rozhodnutím obecných soudů, jimiž měla být porušena práva podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny, označená stěžovatelem jako právo na slyšení. Záruky poskytované na základě předmětných článků Listiny jsou mnohem širší, ale jejich součástí je i právo být před soudem slyšen. Ústavní soud tak v souladu s obsahem ústavní stížnosti posuzoval její důvodnost ve vztahu k právu na soudní ochranu zaručenému v čl. 36 odst. 1 Listiny a právu vyjádřit se ke všem prováděným důkazům dle čl. 38 odst. 2 Listiny a zabýval se otázkou, zda soudy dostály své povinnosti poskytovat ochranu základním právům a svobodám (čl. 4 Ústavy) při procesním postupu a rozhodování ve věci.

17. Při zkoumání důvodnosti ústavní stížnosti se Ústavní soud nezabýval správností meritorního rozhodnutí ve věci, ale zaměřil se toliko na splnění procesních předpokladů řádného procesu z hlediska stěžovatelem namítaných vad řízení, jejich existenci a dopad na ústavní konformitu napadených rozhodnutí. Podstatou ústavní stížnosti je námitka stěžovatele

co do překvapivosti soudního rozhodnutí v důsledku změny právního názoru vrchního soudu v otázce podstatné pro rozhodnutí bez toho, že by o zvažované změně byli účastníci informováni. S odlišným názorem vrchního soudu měl být stěžovatel podle svého tvrzení seznámen teprve při vyhlášení rozhodnutí vrchního soudu, a neměl tak možnost k možné změně hmotněprávního posouzení vyjádřit své stanovisko a navrhovat další důkazy pro jeho podporu.

18. Základním cílem práva být slyšen je dát účastníkovi řízení možnost aktivně se účastnit řízení, ve kterém je rozhodováno o jeho právech, a to zejména respektováním jeho práva vyjádřit se k věci a navrhovat důkazy na podporu svých tvrzení. Současně ovšem právo být slyšen v sobě zahrnuje povinnost rozhodujícího soudu odpovídajícím způsobem na přednesenou argumentaci reagovat nebo dokonce účastníka o možnosti uplatnění jeho některých procesních práv poučit. Právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům zaručené v čl. 38 odst. 2 Listiny nepředstavuje toliko právo zaujmout stanovisko k důkazům v řízení provedeným, ale jeho obsahem je bezpochyby i možnost reagovat na všechny skutečnosti, tvrzení a úvahy, které jsou v řízení předneseny, a zajistit tak možnost ovlivnit úvahy a závěry soudu při rozhodování o věci. Vykonávání předmětného práva předpokládá seznámení účastníků s předmětem řízení a znalost možnosti (příp. i vícero alternativních možností) jeho hmotněprávního posouzení, aby mohli předkládat argumentaci k takovémuto možnému posouzení se vztahující, a rozhodnutí ve věci tak nebylo rozhodnutím překvapivým (nepředvídatelným). Právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám významným pro rozhodnutí ve věci je přitom součástí práva na soudní ochranu zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny.

19. Řádný proces je veden také zásadou kontradiktornosti řízení, z níž vyplývá právo účastníků seznámit se s každým důkazem nebo vyjádřením, jejichž účelem je ovlivnit rozhodování soudu, přičemž musí mít možnost se k nim vyjádřit. Zásada kontradiktornosti řízení vyžaduje, aby soudy nezakládaly svá rozhodnutí na skutkových nebo právních otázkách, které nebyly projednány během soudního řízení a způsobily takový obrat, že ho nemohl předpokládat ani bdělý účastník, jenž tak mohl být překvapen nečekaným a nepředvídaným obratem [srov. nález Ústavního soudu ze dne 13. 2. 2018 sp. zn. III. ÚS 2397/17 (N 23/88 SbNU 301)].

20. Právo být slyšen má zamezit překvapivému rozhodnutí a umožnit, aby účastník řízení měl možnost ovlivnit průběh řízení, potažmo obsah samotného rozhodnutí, a jeho prostřednictvím je tak poskytována ochrana procesním právům účastníka v zájmu vydání rozhodnutí jako výsledku řádného procesu. Význam práva být slyšen lze ale spatřovat i v rovině skutkové, protože jeho realizace napomáhá zjišťování skutkového stavu pro vydání věcně správného a zákonného rozhodnutí ve věci samé.

21. Za překvapivé (nepředvídatelné) je v ustálené soudní praxi považováno rozhodnutí posuzující projednávanou věc originálním způsobem (z hlediska předchozího vývoje řízení), tj. rozhodnutí, které nebylo možno na základě zjištěného skutkového stavu věci, postupu soudu a dosud přednesených tvrzení účastníků řízení předvídat a jehož přijetím je účastník řízení zbaven možnosti skutkově a právně argumentovat. Požadavek předvídatelnosti rozhodnutí se přitom vztahuje i na rozhodnutí o přezkumu rozhodnutí nalézacího soudu (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2011 sp. zn. I. ÚS 2069/11, veřejně dostupné na http://nalus.usoud.cz).

22. K situaci, kdy účastníci řízení nemohou předvídat změnu právního názoru odvolacím soudem při jeho ztotožnění se s výrokovou částí rozhodnutí soudu prvního stupně, již Ústavní soud v minulosti judikoval, že „nemohou-li účastníci předpokládat, zda odvolací soud zaujme jiný právní názor, má odvolací soud v zájmu předvídatelnosti svého postupu buď rozhodnutí soudu prvního stupně zrušit a vrátit mu věc k dalšímu projednání (připouští-li to důvody taxativně vypočtené v § 219a o. s. ř.), nebo seznámit účastníky se svým odlišným právním názorem, a dát jim tak příležitost se k tomuto názoru vyjádřit“ (nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3330/13).

23. Ve věci stěžovatele vrchní soud poté, co opakoval dokazování, potvrdil výrokovou část rozhodnutí městského soudu ve věci samé, ale neztotožnil se plně s odůvodněním jeho rozhodnutí a dospěl k odlišným hmotněprávním závěrům. Odlišné posouzení otázky platnosti smlouvy o postoupení pohledávky, na základě které byl žalovaný nárok stěžovatelem uplatňován, je zásadním pro rozhodnutí ve věci. Odchýlit se od závěrů soudu prvního stupně při současném potvrzení rozhodnutí odvoláním napadeného, není odvolacímu soudu zapovězeno, takový postup však vyžaduje, aby účastníci řízení byli seznámeni s možným odlišným hmotněprávním posouzením, a byla jim tak umožněna adekvátní reakce za účelem zaujetí svého procesního postoje k situaci, která doposud nebyla zvažována.

24. Z vyžádaného soudního spisu vyplývá, že vrchní soud podle naznačených zásad nepostupoval, neboť v napadeném rozsudku dospěl k závěru o věcné správnosti rozsudku městského soudu, avšak na základě právního názoru odlišného od názoru městského soudu, přičemž tento svůj názor účastníkům nesdělil a neposkytl jim možnost se k němu vyjádřit. Pro stěžovatele bylo podstatné, zda v odvolacím řízení brojit proti závěrům městského soudu o neplatnosti smlouvy, nebo proti názoru, že platně uzavřená smlouva je smlouvou bezúplatnou. Pokud si stěžovatel možnosti takovéhoto právního závěru vrchního soudu nebyl vědom, byla mu odňata možnost vyjádřit se k této skutečnosti a případně prokázat opak. Z průběhu odvolacího řízení ani z žádného procesního postupu vrchního soudu nelze dovodit, jaký právní názor o povaze sporných smluv vrchní soud zastával.

25. Z protokolu o jednání před vrchním soudem ze dne 14. 11. 2016 se podává, že vrchní soud v řízení poskytl poučení podle § 5, 15a a 17 o. s. ř., ale v jeho průběhu, a to ani při opakování dokazování čtením listin nesdělil účastníkům, že věc může být z hmotněprávního hlediska posouzena odlišně, než byla posouzena městským soudem. Z vyžádaného spisu Ústavní soud zjistil, že v průběhu řízení předcházejícího rozhodnutí vrchního soudu nebyla při řešení odůvodněnosti uplatňovaného nároku posuzována úplatnost nebo bezúplatnost smlouvy o postoupení pohledávek, když jednání, argumentace účastníků i prováděné dokazování se v řízení u městského soudu soustředily na řešení otázky platnosti, resp. žalovanou namítané neplatnosti rozhodných smluv, jimiž stěžovatel existenci svého nároku odůvodňoval. Účastníci tak nemohli předvídat, že soud se bude z hlediska hmotněprávního posouzení vzniku nároku zabývat obsahem závazkového vztahu, když předchozí řízení se zaměřilo toliko na jeho samotnou existenci ve smyslu platnosti, resp. neplatnosti smlouvy.

26. Lze tak přisvědčit tvrzení stěžovatele, že postup vrchního soudu, který dospěl k závěru o věcné správnosti výroku prvoinstančního rozhodnutí na základě odlišného právního posouzení věci, s nímž však účastníky neseznámil a nedal jim příležitost se k němu vyjádřit, představoval odepření práva na slyšení jako součásti práva vyjádřit se k prováděným důkazům podle čl. 38 odst. 2 Listiny a též nerespektování práva na soudní ochranu zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny. K nápravě nedošlo ani v dovolacím řízení, přestože ústavní stížností namítané porušení procesních práv stěžovatele bylo obsaženo i v jeho dovolání podaném dne 22. 2. 2017.

27. Ústavní soud uzavírá, že postupem vrchního soudu aprobovaným rozhodnutím Nejvyššího soudu bylo v posuzované věci porušeno ústavně zaručené právo stěžovatele vyjádřit se ke všem prováděným důkazům zaručené v čl. 38 odst. 2 Listiny, v důsledku čehož nebylo respektováno jeho právo na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny.

28. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud, aniž by se zabýval meritem věci, jehož posouzení náleží obecným soudům, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná, proto jí vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil napadená rozhodnutí vrchního soudu i Nejvyššího soudu.

Č. 35
Určení místní příslušnosti obecného soudu
(sp. zn. I. ÚS 2140/19 ze dne 25. února 2020)

Zjevné a neodůvodněné odchýlení se od ustálené judikatury ohledně místní příslušnosti určené podle § 88 písm. b) občanského soudního řádu je porušením práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vladimíra Sládečka, soudce zpravodaje Davida Uhlíře a soudce Tomáše Lichovníka o ústavní stížnosti stěžovatele Josefa Dužka, zastoupeného JUDr. Tomášem Sokolem, advokátem, se sídlem Sokolská třída 60, Praha 2, proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. května 2019 č. j. 13 Nc 6534/2019-29, za účasti Krajského soudu v Ústí nad Labem jako účastníka řízení a VODOHOSPODÁŘSKÉ STAVEBNÍ, spol. s r. o., se sídlem Černovická 4264, Chomutov, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Usnesením Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. května 2019 č. j. 13 Nc 6534/2019-29 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. května 2019 č. j. 13 Nc 6534/2019-29 se ruší.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. V ústavní stížnosti, doručené Ústavnímu soudu dne 1. července 2019, stěžovatel 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“) navrhoval zrušení usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 5. 2019 č. j. 13 Nc 6534/2019-29 s tvrzením, že napadeným rozhodnutím bylo porušeno jeho ústavně zaručené základní právo na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Stěžovatel se žalobou ze dne 8. 3. 2019 domáhá proti vedlejší účastnici řízení VODOHOSPODÁŘSKÉ STAVEBNÍ, spol. s r. o., zdržení se zasahování do vlastnického práva k pozemkům v k. ú. Most II a rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření. Okresní soud v Mostě usnesením ze dne 12. 3. 2019 č. j. 44 C 26/2019-16 vyslovil svoji místní nepříslušnost (výrok I) a rozhodl o postoupení věci místně příslušnému Okresnímu soudu v Chomutově (výrok II). Své rozhodnutí odůvodnil tím, že místně příslušným je soud, v jehož obvodu má žalovaná vedlejší účastnice sídlo, tedy místní příslušnost by měla být určena podle obecné příslušnosti stanovené v § 85 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve

znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“), nikoliv podle výlučné příslušnosti podle polohy nemovitosti ve smyslu § 88 písm. b) o. s. ř., neboť řízení se netýká práva k nemovitosti. S tímto rozhodnutím vyslovil Okresní soud v Chomutově nesouhlas.

3. Krajský soud v Ústí nad Labem v usnesení napadeném ústavní stížností rozhodl, že nesouhlas Okresního soudu v Chomutově s postoupením věci není důvodný. Současně v poučení uvedl, že proti tomuto usnesení není dovolání přípustné.

4. Stěžovatel proti ústavní stížností napadenému usnesení podal i dovolání, přičemž Nejvyšší soud usnesením ze dne 29. 10. 2019 č. j. 22 Cdo 3201/2019-58 řízení o dovolání podle § 104 odst. 1 a § 243c odst. 1 o. s. ř. zastavil z důvodu, že dovoláním nelze napadnout usnesení nadřízeného (krajského) soudu, který rozhodl o nesouhlasu okresního soudu s postoupením věci podle § 105 odst. 3 o. s. ř., a funkční příslušnost Nejvyššího soudu tak není dána (§ 104 o. s. ř.).

II. Argumentace stěžovatele

5. Stěžovatel v ústavní stížnosti uvedl, že se negatorní žalobou domáhá ochrany svého vlastnického práva k pozemkům nacházejícím se v obvodu Okresního soudu v Mostě, neboť na tyto pozemky protiprávně vnikla vedlejší účastnice s těžkou stavební technikou a pozemky rozkopala.

6. Stěžovatel vyjádřil nesouhlas s napadeným rozhodnutím Krajského soudu v Ústí nad Labem, kterým podle jeho názoru došlo k odnětí jeho zákonnému soudci.

7. Stěžovatel má za to, že Krajský soud v Ústí nad Labem sice v odůvodnění zcela správně odkázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího soudu, nicméně z nepochopitelných důvodů názory Nejvyššího soudu vyložil zcela opačně. Nejvyšší soud v usnesení ze dne 30. 5. 2018 sp. zn. 22 Cdo 1583/2018 uvedl, že uplatňované právo, tj. právo na ochranu vlastnického práva (v daném případě šlo o sousedský spor) přímo vyplývá z právního vztahu k nemovitosti, a proto je výlučně místně příslušným soudem v takovém řízení ve smyslu § 88 písm. b) o. s. ř. soud, v jehož obvodu se příslušná nemovitost nachází.

III. Vyjádření účastníka a vedlejší účastnice řízení

8. Ústavní soud vyzval Krajský soud v Ústí nad Labem i vedlejší účastnici řízení k vyjádření k ústavní stížnosti.

9. Krajský soud v Ústí nad Labem ve svém vyjádření ze dne 29. 1. 2020 v plném rozsahu odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhoval, aby ústavní stížnost byla jako neopodstatněná odmítnuta.

10. Vedlejší účastnice řízení ve vyjádření ze dne 10. 2. 2020 uvedla, že se svého postavení v daném řízení nevzdává, konstatovala svůj nesouhlas s ústavní stížností a navrhovala, aby ústavní stížnost byla zamítnuta.

11. Uvedená vyjádření nezasílal Ústavní soud stěžovateli k replice, neboť neobsahovala žádné nové, pro posouzení věci významné skutečnosti.

IV. Upuštění od ústního jednání

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

V. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

13. Ústavní stížnost splňuje všechny požadované náležitosti a podmínky pro její projednání, které stanoví zákon o Ústavním soudu. Po zvážení argumentace obsažené v ústavní

stížnosti a obsahu napadeného rozhodnutí i vyžádaného spisu Okresního soudu v Chomutově sp. zn. 21 C 130/2019 dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

14. Pravomoc Ústavního soudu v řízení o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí orgánu veřejné moci je založena ustanovením čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy jen tehdy, jestliže tímto rozhodnutím došlo k zásahu do ústavně zaručených práv a svobod. Jakékoliv jiné vady takového rozhodnutí se nachází mimo přezkumnou pravomoc Ústavního soudu. Ústavní soud nestojí nad Ústavou, nýbrž podléhá stejné povinnosti respektovat ústavně zakotvenou dělbu moci jako kterýkoliv jiný orgán veřejné moci. 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. Některá pochybení mohou být natolik extrémní, že vybočí z mezí hlavy páté Listiny, jakož i z principů ovládajících demokratický právní stát, a zasáhnou tak do některého ústavně zaručeného základního práva. To je právě případ stěžovatele.

15. Ústavní soud již v minulosti rozhodl, že porušení podústavního práva, které zakládá současně i porušení některého z ústavně zaručených základních lidských práv či svobod, může představovat např. libovůle či nepřípustná interpretace [např. nález sp. zn. III. ÚS 2889/12 ze dne 21. 8. 2014 (N 158/74 SbNU 357)], např. v důsledku nerespektování ustáleného výkladu [např. nález sp. zn. IV. ÚS 2920/08 ze dne 4. 4. 2011 (N 59/61 SbNU 3)], výkladu v rozporu s kogentním ustanovením zákona [např. nález sp. zn. II. ÚS 471/05 ze dne 22. 2. 2006 (N 43/40 SbNU 355)]. Nesprávnou aplikací či interpretací kolizní normy je možno dopustit se porušení ústavně zaručeného základního práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

16. Právo na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny, vztahující se na příslušnost soudu i na konkrétní osobu soudce, představuje neopomenutelnou podmínku řádného výkonu soudní moci. Nejenže upevňuje soudcovskou nezávislost, nýbrž současně chrání účastníky řízení před libovolným či účelovým obsazením soudu [srov. nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1998 sp. zn. III. ÚS 200/98 (N 155/12 SbNU 423)]. Jedním z předpokladů naplnění tohoto práva je respektování zákonem stanovené věcné, funkční a místní příslušnosti soudu.

17. Stěžovatel napadá rozhodnutí obecného soudu o místní příslušnosti. K jeho výhradám je třeba v obecné rovině uvést, že rozhodování o námitce místní příslušnosti je procesním rozhodnutím. Třebaže Ústavní soud připouští možnost podat proti takovému rozhodnutí ústavní stížnost, nelze na toto rozhodování klást stejné nároky jako na rozhodování meritorní. Ústavněprávní přezkum rozhodování obecných soudů směřuje, jak ostatně vyplývá z § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu k přezkumu meritorních rozhodnutí, přičemž přezkum procesních rozhodnutí Ústavní soud připouští pouze výjimečně tam, kde by porušením procesních předpisů v průběhu procesu došlo k nenapravitelnému důsledku, jako tomu je např. při odnětí věci zákonnému soudci. Jde především o to, aby takové rozhodnutí nebylo svévolné.

18. V posuzované věci Okresní soud v Mostě a Krajský soud v Ústí nad Labem dospěly ke zjištěním zakládajícím místní příslušnost Okresního soudu v Chomutově v souladu s ustanovením § 85 odst. 3 o. s. ř. S těmito závěry nelze souhlasit. Judikatura Nejvyššího soudu k této problematice je stálá a srozumitelná. Způsob určení místní příslušnosti byl již v minulosti judikován Nejvyšším soudem, který určil, že soud podle polohy nemovitosti (*forum rei sitae*) je výlučně příslušný tehdy, když se řízení bude týkat práv k nemovitosti, tj. práva vlastnického, spoluvlastnického, práva držby, práva z věcného břemene a práva nájemního, a to pouze tehdy, kdy v řízení jde o existenci takového práva, jeho trvání a zánik, nikoliv pouze o práva a povinnosti z toho plynoucí, přičemž odkázal na svá rozhodnutí ze dne 30. 5. 2018 sp. zn. 22 Cdo 1583/2018 (na které odkázal i stěžovatel), ze dne 13. 11. 2018 sp. zn. 28 Cdo 3801/2018 či usnesení ze dne 26. 1. 2016 sp. zn. 22 Cdo 5502/2015 ve věci žaloby na odklad zrušení spoluvlastnictví k nemovité věci.

19. Ustanovení § 88 písm. b) o. s. ř. stanoví místně příslušným soudem ten soud, v jehož obvodu se nalézá nemovitá věc. Rozhodnou skutečností je proto poloha nemovité věci, a to týká-li se řízení této nemovité věci a nespadá-li věc do příslušnosti soudu z důvodu vypořádání společného jmění manželů podle písmene a). Řízení, které se týká nemovité věci, je řízení o vlastnickém právu, právu držby, právu zástavním, právu z věcného břemene a právu nájemním, a to tehdy, když jde o zřízení, trvání, změnu nebo zánik práva samotného. Do režimu těchto žalob spadají i požadavky na omezení nebo vyloučení nakládání s nemovitostí (komentář k § 88 o. s. ř., JUDr. Jiří Hrádek, Ph.D., in ASPI). Za situace, kdy žaloba byla stěžovatelem podána na zdržení se zasahování do vlastnického práva, je třeba dát za pravdu stěžovateli, že Krajský soud v Ústí nad Labem si rozhodnutí Nejvyššího soudu vyložil zcela opačně. Uplatňované právo vyplývá přímo z právního vztahu k nemovitosti, a proto je výlučně místně příslušným soudem v takovém řízení ve smyslu § 88 písm. b) o. s. ř. soud, v jehož obvodu se příslušná nemovitost nachází. V řízení lze předpokládat provádění dokazování ohledáním nemovitostí, které by měl z hlediska přímosti důkazů provést soud sám, či znaleckým posudkem, v rámci kterého by znalec provedl místní šetření na místě samém. Z těchto důvodů je i proto příslušným soudem ve sporu o zdržení se zásahů do vlastnického práva namísto obecného soudu žalované místně příslušný soud podle polohy nemovitosti. Napadeným rozhodnutím Krajského soudu v Ústí nad Labem, který tyto okolnosti ve svém rozhodnutí pominul, proto bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a právo na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny.

20. Ústavní soud přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí zejména z důvodu legitimního očekávání, že ve stejných věcech bude rozhodováno stejně, a rovněž z důvodu, že proti napadenému rozhodnutí není přípustné dovolání, a Nejvyšší soud tak nemůže napravit pochybení Krajského soudu v Ústí nad Labem.

21. Ve světle řečeného tudíž Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl a přistoupil dle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu ke zrušení napadeného usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, který je ve svém dalším rozhodování vázán právním názorem vysloveným v tomto nálezu.

Č. 36
Řádné zastoupení dítěte v soudním sporu (jízda nezletilého načerno)
(sp. zn. III. ÚS 3132/19 ze dne 25. února 2020)

Zastoupení nezletilého zákonným zástupcem v řízení před soudem nemusí být za všech okolností z hlediska zájmu nezletilého zastoupením řádným. Zastupuje-li zákonný zástupce nezletilého jen formálně, nečiní žádné procesní úkony k ochraně jeho práv, pak jedná v rozporu s jeho zájmy i samotným účelem zastoupení. Jde v podstatě o srovnatelnou situaci, jako kdyby nezletilý nebyl vůbec zastoupen. Povinností soudu v takové situaci proto je vždy přinejmenším zvážit, zda jsou v konkrétní věci dány podmínky pro ustanovení opatrovníka podle § 29 odst. 1 občanského soudního řádu. Jsou-li dány a není-li dítěti opatrovník ustanoven, dochází k porušení jeho práv plynoucích z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatelky A. T., zastoupené JUDr. Kristýnou Dolejšovou Kabelovou, Ph.D., advokátkou, sídlem Ke Stírce 490/57, Praha 8 – Kobylisy, proti platebnímu rozkazu Okresního soudu Plzeň-město ze dne 4. února 2009 č. j. 28 EC 7/2009-13, za účasti Okresního soudu Plzeň-město jako účastníka řízení, takto:

I. Platebním rozkazem Okresního soudu Plzeň-město ze dne 4. února 2009 č. j. 28 EC 7/2009-13 bylo porušeno právo stěžovatelky na ochranu vlastnictví, právo na zvláštní ochranu, právo na přístup k soudu a právo být přítomen projednání své věci podle čl. 11 odst. 1, čl. 32 odst. 1 věty druhé, čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Platební rozkaz Okresního soudu Plzeň-město ze dne 4. února 2009 č. j. 28 EC 7/2009-13 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“) se stěžovatelka domáhala zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, a to pro porušení čl. 1 odst. 2 Ústavy a dále čl. 4 odst. 4, čl. 11 odst. 1, čl. 32 odst. 1 věty druhé, čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2 a čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i čl. 3 Úmluvy o právech dítěte (dále jen „Úmluva“).

2. Z ústavní stížnosti a ze spisu Okresního soudu Plzeň-město (dále jen „okresní soud“) vedeného pod sp. zn. 28 EC 7/2009 vyplynulo, že stěžovatelka v době, kdy jí bylo devět let, konkrétně dne 3. 1. 2008, se při jízdě v prostředku městské hromadné dopravy v Plzni na výzvu přepravní kontroly neprokázala platným jízdním dokladem. Dle přepravního řádu jí tak vznikla

povinnost zaplatit cenu jízdného a přirážku. Obchodní společnost Plzeňské městské dopravní podniky, a. s., postoupila pohledávky za stěžovatelkou na obchodní společnost DRY CLEANER LINE, s. r. o., která se návrhem na vydání platebního rozkazu domáhala jejího zaplacení.

3. Napadeným platebním rozkazem ze dne 4. 2. 2009 č. j. 28 EC 7/2009-13 okresní soud uložil stěžovatelce jako žalované, aby do patnácti dnů ode dne jeho doručení zaplatila žalobkyni pohledávku ve výši 1 006 Kč s příslušenstvím a náhradu nákladů řízení ve výši 8 154 Kč, nebo aby podala proti platebnímu rozkazu do patnácti dnů od jeho doručení odpor; platební rozkaz byl doručen matce nezletilé dne 27. 3. 2009, odpor nebyl podán a platební rozkaz nabyl právní moci dne 15. 4. 2009.

4. Z obsahu spisu okresního soudu sp. zn. 99 P 409/2005 [vyžádaného ve věci sp. zn. II. ÚS 3133/19 týkající se téže stěžovatelky a ukončené nálezem sp. zn. II. ÚS 3133/19 ze dne 14. 11. 2019 (N 191/97 SbNU 73)] vyplynulo, že stěžovatelka a její čtyři sourozenci byli rozsudkem okresního soudu z května 2005 svěřeni do výchovy matky a otci byla stanovena povinnost přispívat na jejich výživu. V červnu 2005 okresní soud stanovil nad výchovou nezletilých dohled, v květnu 2008 vydal předběžné opatření, na jehož základě byli stěžovatelka a její tři nezletilí sourozenci předáni do péče dětského diagnostického ústavu, rozsudkem téhož soudu z července 2008 u nich byla nařízena ústavní výchova.

5. V ústavní stížnosti stěžovatelka navrhla, aby Ústavní soud podle § 79 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, odložil vykonatelnost napadeného rozhodnutí. Ústavní soud návrhu stěžovatelky vyhověl a usnesením ze dne 26. 11. 2019 sp. zn. III. ÚS 3132/19 (veřejně dostupné v databázi NALUS na http://nalus.usoud.cz, stejně jako další rozhodnutí zde citovaná) vykonatelnost napadeného platebního rozkazu odložil do právní moci rozhodnutí Ústavního soudu o ústavní stížnosti.

II. Argumentace stěžovatelky

6. K problematice přípustnosti ústavní stížnosti stěžovatelka uvádí, že si je vědoma toho, že rozhodnutí v bagatelní věci je způsobilé zasáhnout do ústavně zaručených práv a svobod jen ve výjimečných případech. Napadené rozhodnutí tuto výjimečnou povahu má, neboť se týká rozhodování o zastupování nezletilých v řízeních před soudy v situaci, kdy mezi zájmy nezletilého a jeho zákonného zástupce může existovat rozpor.

7. Stěžovatelka uvádí, že o existenci dluhu vůči žalobkyni se dozvěděla až poté, co zjistila, že je proti ní vedeno exekuční řízení, a to soudním exekutorem Mgr. Ing. Jiřím Proškem (řízení je vedeno pod sp. zn. 77 EXE 2816/2014). Poté, co zjistila, že je vůči ní vedena exekuce, dne 1. 8. 2019 nahlédla do předmětného soudního spisu a měla poprvé možnost seznámit se s platebním rozkazem okresního soudu ze dne 4. 2. 2009 č. j. 28 EC 7/2009-13. Z něj zjistila, že proběhlo zkrácené soudní řízení. Aktuálně vůči stěžovatelce probíhá exekuce k vymožení pohledávky přiznané napadeným rozhodnutím okresního soudu a nákladů exekuce, a to formou srážek z rodičovského příspěvku.

8. Z ústavní stížnosti vyplývá, že stěžovatelka, které v době řízení před okresním soudem bylo deset let, byla v řízení zastoupena svou matkou jako zákonnou zástupkyní. Stěžovatelka nicméně uvádí, že v dané době zřejmě nebyla v péči matky; matka zejména z důvodu své drogové závislosti dlouhodobě zanedbávala péči o stěžovatelku.

9. Stěžovatelka namítá, že v řízení před okresním soudem nebyla řádně zastoupena. S ohledem na svůj věk neměla plnou procesní způsobilost, ovšem řádný výkon jejích práv nemohla zajistit a nezajistila ani její matka. Stěžovatelka sama nebyla o řízení nijak informována a nebyl zjišťován její názor na věc. Matka stěžovatelku zastupovala pouze formálně, fakticky se soudem nijak nekomunikovala ani si řádně nepřebírala zaslané písemnosti, v důsledku čehož jednala v rozporu se zájmy stěžovatelky, což ovšem stěžovatelka nemohla nijak ovlivnit nebo se proti tomu bránit. Navíc mezi stěžovatelkou a její matkou

existoval střet zájmů, neboť matka stěžovatelce neposkytovala finanční prostředky na jízdné, a tak nepředcházela vzniku dluhů stěžovatelky. Šlo tak v podstatě o srovnatelnou situaci, jako kdyby stěžovatelka nebyla vůbec zastoupena. V daném případě tak podle stěžovatelky byly splněny podmínky pro ustanovení opatrovníka podle § 29 odst. 1, popř. odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „o. s. ř.“).

10. Stěžovatelka poukazuje na to, že napadeným platebním rozkazem bylo rozhodnuto ve zkráceném soudním řízení. Vzhledem ke skutečnosti, že platební rozkaz nebyl stěžovatelce řádně doručen, nemohla uplatnit ani základní obranný prostředek proti tomuto rozhodnutí. Současně je stěžovatelka názoru, že podání odporu nepředstavuje efektivní prostředek nápravy pro odstranění namítaných pochybností, a je si vědoma toho, že obdobná ústavní stížnost byla Ústavním soudem připuštěna k projednání, aniž by před tím stěžovatelka vyčerpala jakékoli jiné opravné prostředky.

11. Podle stěžovatelky již s ohledem na skutečnost, že řízení bylo vedeno s nezletilou velmi nízkého věku, měl okresní soud posoudit, zda jsou její práva a zájmy skutečně chráněny prostřednictvím její zákonné zástupkyně a zda se jednání nebo nečinnost její zákonné zástupkyně s těmito zájmy naopak nedostává do konfliktu.

12. Stěžovatelka dovozuje, že za této situace nemělo být v řízení pokračováno bez toho, aby byla řádně zastoupena opatrovníkem, k jehož ustanovení (nejlépe z řad advokátů) mělo dojít podle § 29 odst. 1 o. s. ř. Neustanovení opatrovníka mělo za následek, že stěžovatelce bylo znemožněno v řízení před soudem jakkoliv jednat, což je vada řízení, kterou by stěžovatelka standardně mohla uplatnit v žalobě pro zmatečnost. Lhůta k podání žaloby pro zmatečnost však stěžovatelce uplynula dříve, než se o napadeném platebním rozkazu dozvěděla, resp. mohla dozvědět.

13. V ústavní stížnosti stěžovatelka brojí také proti neúměrně vysoké výši náhrady nákladů řízení. V daném případě šlo o typické formulářové žaloby, u kterých je vzhledem k principu proporcionality mezi výší vymáhané částky a náhradou nákladů spravedlivé určit výši odměny za zastupování žalobce advokátem jako ekvivalent jednonásobku vymáhané jistiny. V nalézacím řízení žalobkyně, která je velkou akciovou společností zajišťující přepravu na území města Plzně, vymáhala formulářovou žalobou jízdné a přirážku k jízdnému, přičemž se v této věci nechala právně zastoupit advokátem, čímž dluh stěžovatelky několikanásobně narostl o žalobkyni přiznanou náhradu nákladů řízení, přestože vynaložené náklady na právní zastoupení advokátem nelze v daném případě považovat za potřebné k účelnému uplatňování práva podle § 142 odst. 1 o. s. ř.

III. Vyjádření účastníka a vedlejší účastnice řízení

14. Okresní soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že žaloba ve věci sp. zn. 28 EC 7/2009 napadla tomuto soudu dne 2. 1. 2009, stěžovatelka byla nezletilá. Platební rozkaz vydaný dne 4. 2. 2009 byl doručen matce stěžovatelky prostřednictvím České pošty, s. p., k doručení došlo 27. 3. 2019, odpor podán nebyl. K meritu věci okresní soud uvedl, že postupoval v souladu s praxí zavedenou v té době. Nebyly pochybnosti o tom, že dítě zastupuje jeho zákonný zástupce. V dané době se zcela v souladu s právními předpisy vycházelo z toho, že doručením listiny zákonnému zástupci byl splněn řádný procesní postup a nastávají všechny účinky rozhodnutí s řádným doručením spojené. Okresní soud uvedl, že v té době byla stěžovatelka v ústavní výchově a mohlo dojít k doručení přímo k jejím rukám. Okresní soud uvedl, že si lze však jen těžko představit, že by stěžovatelka ve věku deseti let navrhovala důkazy, vyjadřovala se k věci (snad s výjimkou vyjádření, zda skutečně dopravní prostředek použila). Nicméně judikaturní vývoj se ubírá směrem, kdy plnou odpovědnost za chování dětí (otázkou dosud nedořešenou je věková hranice) ponesou jejich rodiče. Okresní soud uvedl, že s přihlédnutím k aktuální rozhodovací praxi Ústavního soudu očekává, že ústavní stížnosti bude vyhověno.

15. Žalobkyně se k ústavní stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřila. Ústavní soud proto v souladu s poskytnutým poučením měl za to, že se svého postavení vedlejší účastnice vzdala, tudíž s ní nadále jako s vedlejší účastnicí nejednal.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

16. V otázce zachování lhůty pro podání ústavní stížnosti ve vazbě na právní účinky doručení osobě, která měla nezletilého stěžovatele zastupovat v soudním řízení, se může jevit sporným, zda toto zastoupení je možné považovat z hlediska zájmu nezletilého za řádné. K tomu se Ústavní soud vyjádřil tak, že v takovém případě je za doručení podle § 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) třeba považovat až okamžik, kdy se stěžovatel poprvé dozvěděl nebo mohl dozvědět o dotčeném rozhodnutí, a od kterého tak měl reálnou možnost uvedený právní prostředek využít [srov. nález ze dne 21. 4. 2016 sp. zn. I. ÚS 3598/14 (N 74/81 SbNU 285)]. Ústavní soud nemá důvod zpochybňovat tvrzení stěžovatelky, že se s napadeným rozhodnutím seznámila až dne 1. 8. 2019, a ústavní stížnost, doručenou Ústavnímu soudu dne 25. 9. 2019, považuje za podanou ve lhůtě stanovené zákonem.

17. Pokud jde o možnost podání žaloby pro zmatečnost podle § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. z důvodu nedostatku řádného zastoupení stěžovatelky v řízení před okresním soudem, Ústavní soud uvádí, že v posuzované věci tříletá objektivní lhůta k jejímu podání uplynula dříve, než se stěžovatelka o pravomocném platebním rozkazu vůbec dozvěděla. Poté již žádný efektivní procesní prostředek k ochraně svých práv, jehož vyčerpáním by bylo podmíněno podání ústavní stížnosti, k dispozici neměla [srov. obdobně nález ze dne 20. 12. 2016 sp. zn. III. ÚS 3055/16 (N 250/83 SbNU 895)]. Takovým prostředkem nemohla být ani žaloba pro zmatečnost podle § 229 odst. 3 o. s. ř., neboť citované ustanovení v rozhodném znění, tj. ve znění účinném do 31. 12. 2012, umožňovalo napadnout pouze pravomocný rozsudek nebo usnesení odvolacího soudu, nikoli tedy i pravomocné rozhodnutí soudu prvního stupně, proti němuž je odvolání podle § 202 odst. 2 o. s. ř. nepřípustné; tato možnost byla do uvedeného ustanovení doplněna až novelou občanského soudního řádu provedenou zákonem č. 404/2012 Sb., a to s účinností od 1. 1. 2013 [srov. nález ze dne 5. 6. 2017 sp. zn. I. ÚS 3038/16 (N 94/85 SbNU 593)].

18. 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 o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

19. 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.

20. Ústavní soud přezkoumal napadené rozhodnutí a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

21. Ústavní soud předně poukazuje na to, že obdobnými ústavními stížnostmi téže stěžovatelky a v podstatě se shodnou argumentací se již dříve zabýval, a to např. v nálezech ze dne 14. 11. 2019 sp. zn. II. ÚS 3133/19, ze dne 20. 11. 2019 sp. zn. I. ÚS 3135/19 (N 196/97 SbNU 109) a ze dne 14. 1. 2020 sp. zn. I. ÚS 3131/19 (N 7/98 SbNU 51).

22. V nálezu sp. zn. II. ÚS 3133/19 Ústavní soud uvedl, že základní právo nezletilého žalovaného zaručené čl. 38 odst. 2 Listiny, ve spojení s čl. 3 odst. 1 a 2 Úmluvy a čl. 32 odst. 1 větou druhou Listiny, vyžaduje, aby se soud před vydáním platebního rozkazu vůči takovému nezletilému žalovanému zabýval otázkou, zda u něj lze mít za splněné ústavněprávní podmínky pro vydání platebního rozkazu. Platební rozkaz nelze vydat vůči nezletilému žalovanému, který nemá plnou procesní způsobilost a v řízení musí být zastoupen zákonným zástupcem či opatrovníkem, jestliže má soud jakékoli pochybnosti či nejistotu ohledně řádnosti a efektivnosti jeho zastoupení zákonným zástupcem; u takového nezletilého žalovaného totiž není zaručeno, že má reálnou možnost domoci se projednání věci v řádném nalézacím řízení a že případná pasivita jeho zákonného zástupce po vydání platebního rozkazu je projevem vědomého vzdání se práva žalovaného na veřejné projednání věci v jeho přítomnosti učiněným při ochraně práv a v zájmu nezletilého žalovaného. Za takové situace, tj. při existenci jakýchkoli pochybností či nejistoty ohledně řádnosti a efektivnosti zastoupení nezletilého žalovaného zákonným zástupcem, je naopak před projednáním věci a vydáním rozhodnutí nutné zabývat se právě řádným zastoupením nezletilého dítěte a ony pochybnosti či nejistotu odstranit, případně zvážit, zda v daném případě není namístě ustanovit nezletilému účastníkovi opatrovníka podle § 29 odst. 1 o. s. ř., a to s ohledem na nejlepší zájem nezletilého zpravidla z řad advokátů.

23. V nálezu sp. zn. I. ÚS 3135/19 Ústavní soud vyslovil, že zastoupení nezletilého zákonným zástupcem v řízení před soudem nemusí být za všech okolností (posuzováno vždy z hlediska zájmu nezletilého) zastoupením řádným; problém vzniká, jestliže zákonný zástupce zastupuje nezletilého pouze formálně, nečiní žádné procesní úkony k ochraně jeho práv, v důsledku čehož jedná v rozporu s jeho zájmy i samotným účelem zastoupení. S ohledem na omezenou schopnost porozumět významu řízení nemusí mít nezletilý vůbec příležitost či možnost na nečinnost svého zákonného zástupce sám soud upozornit nebo se proti ní bránit, ačkoli případný nepříznivý výsledek řízení půjde k jeho tíži. Jde v podstatě o srovnatelnou situaci, jako kdyby nebyl vůbec zastoupen. Z těchto důvodů je povinností soudu v takové situaci vždy přinejmenším zvážit, zda jsou v konkrétní věci dány podmínky pro ustanovení opatrovníka podle § 29 odst. 1 o. s. ř. Jsou-li dány a není-li dítěti opatrovník ustanoven, dochází k porušení jeho práv plynoucích z čl. 38 odst. 2 Listiny [srov. např. nálezy ze dne 6. 3. 2017 sp. zn. I. ÚS 3655/16 (N 39/84 SbNU 451), bod 13; ze dne 17. 4. 2019 sp. zn. II. ÚS 3814/17 (N 64/93 SbNU 295), bod 19; a ze dne 20. 2. 2016 sp. zn. III. ÚS 3055/16 (N 250/83 SbNU 895), bod 17 odůvodnění].

24. V nálezu sp. zn. I. ÚS 3131/19 Ústavní soud konstatoval, že v důsledku postupu okresního soudu, který, ačkoli mu z jeho úřední činnosti muselo být známo, že matka nezletilé zanedbává výchovu dětí svěřených jí do péče, nezkoumal schopnost matky řádně hájit zájmy nezletilé a nezabýval se podmínkami pro ustanovení opatrovníka pro řízení, zájmy nezletilé nebyly v rozporu s čl. 11 odst. 1, čl. 32 odst. 1, čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 3 Úmluvy řádně hájeny.

25. Od závěrů uvedených ve výše uvedených nálezech neshledal Ústavní soud důvod se ani v nyní posuzované věci odchýlit.

26. Ústavní soud se řádným posouzením způsobilosti nezletilého k právnímu jednání při jízdě městskou hromadnou dopravou bez platného jízdního dokladu, ochranou jeho zájmů před závazky, jakož i náhradou nákladů řízení a odměnou advokáta u tzv. formulářových žalob ve své rozhodovací praxi již opakovaně zabýval [např. v nálezech ze dne 15. 2. 2017 sp. zn. I. ÚS 1775/14 (N 29/84 SbNU 349), ze dne 17. 4. 2019 sp. zn. II. ÚS 3814/17 (N 64/93 SbNU 295), ze dne 20. 12. 2016 sp. zn. III. ÚS 3055/16 (N 250/83 SbNU 895), ze dne 28. 5. 2019 sp. zn. II. ÚS 3303/18 (N 100/94 SbNU 221)]. Tato nálezová judikatura, jíž je Ústavní soud podle čl. 89 odst. 2 Ústavy vázán, se týká zejména dluhů nezletilých vzniklých jejich jízdou bez platného jízdního dokladu hromadnou dopravou, kdy tyto děti nejsou v navazujícím řízení před soudem o zaplacení dluhu na jízdném (případně pokuty a dalšího příslušenství) řádně

zastoupeny, resp. jejich zastoupení je ryze formální. V nálezu sp. zn. I. ÚS 1775/14 Ústavní soud vyložil, že soudy jsou povinny posoudit, zda je nezletilý způsobilý uzavřít smlouvu o přepravě osob, a dospějí-li ke kladnému závěru, musí se zabývat tím, zda zavinil i porušení povinnosti zaplatit stanovené jízdné a zda si mohl být vědom důsledků spojených s jeho nezaplacením, tedy povinnosti zaplatit přirážku k jízdnému či hradit náklady řízení o zaplacení této částky. Obecné soudy též musí při svém rozhodování chránit zájem dítěte, aby do dospělosti nevstupovalo se závazky, jež pro něj mohou mít tzv. rdousící efekt (body 25 a 33 odůvodnění, srov. též nález sp. zn. I. ÚS 3131/19).

27. V posuzované věci okresní soud rozhodl ve zkráceném řízení platebními rozkazy, a zárukami řádného a efektivního zastoupení nezletilé stěžovatelky matkou jako její zákonnou zástupkyní se tak nezabýval. Stěžovatelce bylo v době vydání napadeného platebního rozkazu deset let; neměla tedy plnou procesní způsobilost a v řízení musela být zastoupena zákonným zástupcem či opatrovníkem. Zároveň u téhož okresního soudu bylo dlouhodobě vedeno opatrovnické řízení týkající se stěžovatelky; rozsudkem z června 2005 byl nad výchovou stěžovatelky i jejích nezletilých sourozenců stanoven dohled, neboť to vyžadoval zájem na řádné výchově dětí. Orgán sociálně-právní ochrany dětí následně každého čtvrt roku podával soudu zprávu o aktuálním výchovném prostředí dětí; poslední dvě zprávy před vydáním napadeného platebního rozkazu přitom svědčily o tom, že ve výchově rodiči, resp. matkou stěžovatelky stále přetrvávají nedostatky (s ohledem na nedostatečnou spolupráci matky s úřady a zařízeními, které se v širším smyslu také podílely na výchově dětí a péči o ně; situace nakonec vyvrcholila nařízením ústavní výchovy stěžovatelky a jejích nezletilých sourozenců). Tyto skutečnosti, které okresnímu soudu v řízení o pohledávce žalobkyně měly a mohly být známy z úřední činnosti [srov. obdobně nález sp. zn. II. ÚS 3814/17, bod 21 odůvodnění, a nález ze dne 31. 5. 2016 sp. zn. II. ÚS 2748/15 (N 98/81 SbNU 591), bod 24 odůvodnění], zavdávaly jednoznačné pochybnosti o tom, zda matka stěžovatelky jako její zákonná zástupkyně je schopna stěžovatelku řádně zastupovat, hájit v řízení její práva a jednat v souladu s jejími zájmy. Za této situace nebylo možné vydat platební rozkaz vůči stěžovatelce, neboť u ní nebylo zaručeno, že má reálnou možnost domoci se (prostřednictvím své zákonné zástupkyně) projednání věci v řádném nalézacím řízení a že případná pasivita její zákonné zástupkyně po vydání platebního rozkazu bude projevem vědomého vzdání se práva stěžovatelky na veřejné projednání věci v její přítomnosti, učiněným v souladu s jejím zájmem.

28. Postupem okresního soudu, který nezkoumal schopnost matky řádně hájit zájmy nezletilé stěžovatelky a nezabýval se podmínkami pro ustanovení opatrovníka pro řízení, tak došlo k tomu, že zájmy nezletilé v soudním řízení nikdo nehájil, v důsledku čehož byla zatížena dluhem, jehož bagatelní výše se v průběhu let natolik zvýšila, že celkově vymáhanou finanční sumu již takto označit nelze.

29. Zastoupení nezletilého zákonným zástupcem v řízení před soudem totiž nemusí být za všech okolností (z hlediska zájmu nezletilého) zastoupením řádným. Zastupuje-li zákonný zástupce nezletilého pouze formálně, nečiní žádné procesní úkony k ochraně jeho práv, pak jedná v rozporu s jeho zájmy i samotným účelem zastoupení. S ohledem na omezenou schopnost porozumět významu řízení nemusí mít nezletilý vůbec příležitost či možnost na nečinnost svého zákonného zástupce sám soud upozornit nebo se proti ní bránit, ačkoli případný nepříznivý výsledek řízení půjde k jeho tíži. Jde v podstatě o srovnatelnou situaci, jako kdyby nebyl vůbec zastoupen. Povinností soudu v takové situaci proto je vždy přinejmenším zvážit, zda jsou v konkrétní věci dány podmínky pro ustanovení opatrovníka podle § 29 odst. 1 o. s. ř. Jsou-li dány a není-li dítěti opatrovník ustanoven, dochází k porušení jeho práv plynoucích z čl. 38 odst. 2 Listiny (srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 3655/16, sp. zn. II. ÚS 3814/17 a sp. zn. III. ÚS 3055/16).

30. Podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy přitom platí, že zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoliv činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými

zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány. Obdobné vyplývá z čl. 32 odst. 1 věty druhé Listiny zaručující zvláštní ochranu dětí a mladistvých. Je-li tedy účastníkem soudního řízení dítě, je povinností státu poskytnout mu náležitou ochranu, neboť zpravidla není schopno plně porozumět významu předmětného řízení a projevovat v něm vážně svou vůli. V tomto smyslu měl okresní soud přistupovat k výkladu a použití relevantní právní úpravy rozkazního řízení vedeného vůči nezletilé, neboť podstatu a smysl institucionální záruky zájmu a zvláštní ochrany dětí je třeba zachovat, a nikoliv ji zákonnou právní úpravou zcela vyprázdnit.

31. Ústavní soud znovu zdůrazňuje, že je to vždy soud, který je odpovědný za dodržování všech aspektů práva na soudní ochranu v řízení, které je před ním vedeno. V posuzované věci okresní soud svým povinnostem nedostál a vydáním platebního rozkazu v situaci, kdy existovaly důvodné pochybnosti o řádnosti případného zastoupení stěžovatelky její matkou, porušil základní právo stěžovatelky na projednání věci v její přítomnosti, tedy právo účastnit se řízení ve své věci a právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům, zaručené v čl. 38 odst. 2 Listiny. Okresní soud při svém postupu opomněl, že nezletilým dětem je třeba poskytovat zvláštní ochranu a že v každém soudním řízení, jehož se děti účastní, je třeba mít na paměti jejich zájem jako přední hledisko, jak to vyžaduje čl. 32 odst. 1 věta druhá Listiny a čl. 3 odst. 1 a 2 Úmluvy.

32. K náhradě nákladů řízení o tzv. formulářových žalobách Ústavní soud konstantně připomíná, že soudy by výši odměny za zastupování advokátem měly určit s ohledem na princip přiměřenosti mezi výší vymáhané částky a náhradou nákladů řízení. Obecně má výše přiznané náhrady nákladů řízení kompenzovat účelně vynaložené náklady účastníka při úspěšném uplatnění či bránění práva; v řízeních o tzv. formulářových žalobách jsou však tyto náklady podstatně nižší než u běžných žalob, neboť úkony právní služby jsou poskytnuty v zásadě jen při podání první formulářové žaloby. Za spravedlivé tak Ústavní soud v těchto případech považuje, aby výše odměny za zastupování žalobce advokátem byla určena tak, že zpravidla nepřesáhne jednonásobek vymáhané jistiny [viz zejména nález ze dne 29. 3. 2012 sp. zn. I. ÚS 3923/11 (N 68/64 SbNU 767), bod 31 odůvodnění].

33. Závěry přijaté v odkazovaném nálezu jsou plně uplatnitelné i v posuzované věci, kdy okresní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení, která několikanásobně převyšuje výši žalované částky, pouze s ohledem na úspěch žalující strany ve věci, bez zřetele k účelně a proporcionálně vynaloženým nákladům řízení. Okresnímu soudu nelze vytknout, že z odkazovaného nálezu nevycházel, neboť platební rozkaz vydal v roce 2009, lze však připomenout, že právní názory v nálezu vyslovené jsou založeny na obecných principech plynoucích z ústavního pořádku, především z práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Nemají tak povahu pravidel, která by vyžadovala zohlednit časovou působnost jako u nálezů zrušujících právní předpisy, a proto se vztahují i na řízení vedená před vydáním odkazovaného nálezu [srov. nález sp. zn. I. ÚS 1705/15 ze dne 14. 3. 2016 (N 40/80 SbNU 495) a další].

34. Ústavní soud dodává, že zrušením napadeného platebního rozkazu nemůže předjímat výsledek dalšího řízení před okresním soudem, ale umožňuje nové projednání věci v řízení, v němž již budou respektována základní práva stěžovatelky, včetně práva zaručeného v čl. 38 odst. 2 Listiny, a stěžovatelce také bude umožněno uplatnit svou argumentaci jak k věci samé, tak k nákladům řízení. V tomto řízení bude zohledněna její argumentace opírající se o judikaturní závěry Ústavního soudu týkající se jak dluhů nezletilých dětí z tzv. jízd načerno, tak přiměřenosti výše nákladů řízení v případě tzv. formulářových žalob.

35. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napadený platební rozkaz okresního soudu ze dne 4. 2. 2009 č. j. 28 EC 7/2009-13 podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil, neboť dospěl k závěru, že napadeným rozhodnutím byla porušena základní práva stěžovatelky

zaručená v čl. 11 odst. 1, čl. 32 odst. 1 větě druhé, čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny a porušen byl též čl. 3 odst. 1 a 2 Úmluvy.

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

II. Usnesení

Usn. č. 1
Subsidiarita ústavní stížnosti ve vztahu k rozhodnutí o námitce podjatosti (sp. zn. IV. ÚS 4037/19 ze dne 16. ledna 2020)

Podle § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, je nepřípustná ústavní stížnost proti usnesení o tom, že soudci nadřízeného soudu, kteří mají podle § 16 odst. 1 občanského soudního řádu rozhodnout o vyloučení soudců rozhodujících v řízení o odvolání proti rozsudku ve věci samé, nejsou z projednání a rozhodnutí této věci vyloučeni. I kdyby totiž o stěžovatelem uplatněné námitce podjatosti soudců odvolacího soudu rozhodovali vyloučení soudci nadřízeného soudu, tato skutečnost by v případě nevyhovění této námitce sama o sobě neznamenala, že výsledek odvolacího řízení neobstojí z hlediska záruk spravedlivého procesu. Otázka, zda o odvolání nerozhodovali vyloučení soudci, by mohla být znovu posouzena v případném řízení o žalobě pro zmatečnost podle § 229 odst. 1 písm. e) občanského soudního řádu.

Usnesení

Ústavní soud rozhodl soudcem zpravodajem Pavlem Rychetským ve věci ústavní stížnosti spolku „HABEAS CORPUS“, sídlem Ocelkova 643/20, Praha 9 – Černý Most, zastoupeného JUDr. Petrem Folprechtem, advokátem, sídlem Nádražní 344/23, Praha 5, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. září 2019 č. j. 21 Nd 365/2019-243, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení a České republiky – Ministerstva financí, Letenská 525/15, Praha 1 – Malá Strana, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění

Ústavnímu soudu byla dne 17. 12. 2019 doručena ústavní stížnost stěžovatele proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2019 č. j. 21 Nd 365/2019-243 z důvodu tvrzeného porušení jeho základních práv podle čl. 36 a 38 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1, čl. 13 a 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jakož i čl. 96 odst. 1 Ústavy České republiky.

Napadeným usnesením rozhodl Nejvyšší soud o námitce podjatosti, kterou stěžovatel vznesl proti soudcům senátu 6 Cmo Vrchního soudu v Praze (dále jen „vrchní soud“), jimiž jsou Stanislav Bernard, Milada Uhlířová, František Švantner, Vladislava Riegrová a Gabriela Barančíková, tak, že nejsou vyloučeni z projednávání a rozhodnutí věci vedené u vrchního soudu pod sp. zn. Nco 59/2019. V ní měli tito soudci podle rozvrhu práce rozhodovat na základě stěžovatelem uplatněné námitky podjatosti o tom, zda jsou vyloučeni soudci Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ve věci vedené pod sp. zn. 21 Co 63, 149/2019. Pod touto spisovou značkou je před městským soudem vedeno řízení o odvolání stěžovatele proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 16. 11. 2018 č. j. 42 C 50/2017-139, kterým bylo rozhodnuto o žalobě stěžovatele na určení, že je vlastníkem v žalobě specifikovaných nemovitostí.

Předtím, než mohl Ústavní soud přistoupit k věcnému posouzení ústavní stížnosti, musel se zabývat otázkou, zda jsou k tomu splněny všechny předpoklady podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). 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. Takto vyjádřená subsidiarita ústavní stížnosti se po stránce materiální projevuje 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. Stanoví-li právní předpis, že v určité procesní situaci je k rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob příslušný konkrétní orgán veřejné moci, nemůže Ústavní soud do jeho postavení zasáhnout tím, že by ve věci sám rozhodl dříve než tento orgán.

Rozhodnutí nadřízeného soudu podle § 16 odst. 1 občanského soudního řádu o tom, že není dán důvod vyloučení soudce podle § 14 odst. 1 občanského soudního řádu, obecně nebrání tomu, aby byla námitka podjatosti vznesena i v dalších fázích řízení, jakož i v řízeních o opravných prostředcích. Předmětem rozhodování Ústavního soudu v řízení o ústavní stížnosti se proto posouzení této námitky může stát teprve poté, co bude řízení ve věci samé skončeno, nebo kdy bude rozhodnuto o takovémto opravném prostředku (např. usnesení ze dne 18. 1. 2017 sp. zn. I. ÚS 359/16, usnesení ze dne 20. 2. 2018 sp. zn. I. ÚS 4079/17 nebo usnesení ze dne 17. 9. 2019 sp. zn. II. ÚS 2946/19).

Tento závěr, jakož i z něj vyplývající následek spočívající v nepřípustnosti ústavní stížnosti podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je třeba vztáhnout i na případy, kdy je – jak je tomu ve věci stěžovatele – ústavní stížností napadeno usnesení o tom, že soudci nadřízeného soudu, kteří mají rozhodnout o vyloučení soudců rozhodujících v řízení o odvolání proti rozsudku ve věci samé, nejsou z projednání a rozhodnutí této věci vyloučeni. I kdyby totiž o stěžovatelem uplatněné námitce podjatosti soudců odvolacího soudu rozhodovali vyloučení soudci nadřízeného soudu, tato skutečnost by v případě nevyhovění této námitce sama o sobě neznamenala, že výsledek odvolacího řízení neobstojí z hlediska záruk spravedlivého procesu. Otázka, zda o odvolání nerozhodovali vyloučení soudci, by mohla být znovu posouzena v případném řízení o žalobě pro zmatečnost podle § 229 odst. 1 písm. e) občanského soudního řádu. V tuto chvíli by tak byl případný zásah Ústavního soudu do zatím neskončeného řízení předčasný.

Z těchto důvodů Ústavní soud podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení odmítl ústavní stížnost stěžovatele jako nepřípustnou.

Pro úplnost se dodává, že usnesením ze dne 14. 1. 2020 č. j. IV. ÚS 4037/19-53 bylo o stěžovatelem uplatněné námitce podjatosti rozhodnuto tak, že soudce Pavel Rychetský není vyloučen z projednání a rozhodování této věci.

Usn. č. 2
Náhrada škody způsobené policií vlastníkovi nemovitosti v souvislosti se zákrokem vyvolaným nájemcem
(sp. zn. IV. ÚS 3819/18 ze dne 22. ledna 2020)

V rozporu s právem na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s právem na ochranu vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod není takový výklad, podle něhož nárok pronajímatele bytu jakožto jeho vlastníka podle § 95 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění zákona č. 303/2013 Sb., na náhradu škody způsobené policií v souvislosti se zákrokem vyvolaným nájemcem, k němuž došlo v tomto bytě, není dán, jestliže bylo prokázáno, že tento pronajímatel nejenže měl odpovídající nárok na náhradu škody i vůči nájemci, ale že s ohledem na nájemcem složenou jistotu podle § 2254 občanského zákoníku, kterou po dobu trvání nájemního vztahu disponoval, měl také reálnou možnost domoci se uspokojení tohoto nároku započtením své pohledávky proti pohledávce plynoucí z povinnosti předmětnou jistotu vrátit.

Usnesení

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jana Filipa, soudce zpravodaje Pavla Rychetského a soudce Jaromíra Jirsy o ústavní stížnosti M. S., zastoupeného Mgr. Luďkem Voigtem, advokátem, sídlem Hlavní 241, Svinařov, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. září 2018 č. j. 28 Co 255/2018-53, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a České republiky – Ministerstva vnitra, sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7 – Holešovice, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 21. 11. 2018, se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku z důvodu tvrzeného porušení jeho základního práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jakož i porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), podle něhož státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

II. Shrnutí řízení před obecnými soudy

2. Stěžovatel je vlastníkem budovy v P., ve které se nachází byt, který jako pronajímatel pronajal na základě smlouvy o nájmu ze dne 30. 10. 2016 nájemci A. K. na dobu určitou do 31. 10. 2017. Dne 28. 2. 2017 byla na základě žádosti Policie České republiky (dále též jen „policie“), Oddělení obecné kriminality, Služby kriminální policie a vyšetřování, Územního odboru Strakonice, se souhlasem náměstka ředitele Krajského ředitelství policie Jihočeského

kraje pro vnější službu a státního zástupce Okresního státního zastupitelství ve Strakonicích vyslána skupina šesti příslušníků zásahové jednotky k zadržení uvedeného nájemce, u něhož bylo podezření, že jde o pachatele závažné trestné činnosti. Zákrok byl započat v 5.40 hod. a ke vstupu do bytu byly použity prostředky k násilnému překonání překážky poté, co na učiněné výzvy nikdo nereagoval. Byly tak poškozeny vstupní dveře do domu i vstupní dveře do bytu, přičemž náklady vynaložené na uvedení do původního stavu činily 11 716 Kč. Stěžovatel má za to, že mu následkem policejního zákroku vznikla škoda, a s nárokem na její náhradu se obrátil na Policii České republiky, Krajské ředitelství policie Jihočeského kraje, která spisový materiál postoupila Ministerstvu vnitra (dále jen „ministerstvo“). Protože ministerstvo odmítlo škodu nahradit, stěžovatel se domáhal zaplacení uvedené částky žalobou.

3. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 7 (dále jen „obvodní soud“) ze dne 8. 3. 2018 č. j. 10 C 279/2017-34 byla vedlejší účastnici uložena povinnost zaplatit stěžovateli částku 11 716 Kč s úrokem z prodlení ve výši 8,05 % ročně ode dne 6. 4. 2017 do zaplacení (výrok I) a dále nahradit mu náklady řízení ve výši 7 824,40 Kč (výrok II). Podle obvodního soudu bylo v dané věci namístě použít § 95 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění zákona č. 303/2013 Sb., (dále jen „zákon o Policii České republiky“), jenž stanoví objektivní odpovědnost státu za škodu způsobenou Policií České republiky v souvislosti s plněním jejích úkolů. Toto ustanovení, které navazuje na § 2895 občanského zákoníku, obecně upravuje odpovědnost policie za škodu způsobenou jakýmkoli postupem (legálním i nelegálním) při plnění úkolů v její působnosti. Podle obvodního soudu bylo řízením prokázáno, že zásahem policie došlo ke škodě na majetku. Vedlejší účastnice přitom nerozporovala výši této škody. Protože stěžovatelův nájemce není vlastníkem poškozených dveří a vůči stěžovateli jako pronajímateli ani neporušil žádnou svou povinnost vyplývající z nájemní smlouvy, obvodní soud žalobě vyhověl.

4. K odvolání vedlejší účastnice byl tento rozsudek změněn rozsudkem Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) tak, že se žaloba stěžovatele na zaplacení částky 11 716 Kč s příslušenstvím zamítá (výrok I), a bylo rozhodnuto o povinnosti stěžovatele zaplatit vedlejší účastnici náklady řízení ve výši 1 200 Kč (výrok II). Pro rozhodnutí městského soudu bylo podstatné, že stěžovatel jako vlastník domu pronajal byt ve své nemovitosti nájemci, vůči němuž proběhl oprávněný a přiměřený zákrok policie. Podle § 2256 odst. 2 občanského zákoníku nájemce dodržuje po dobu nájmu pravidla obvyklá pro chování v domě a rozumné pokyny pronajímatele pro zachování náležitého pořádku obvyklého podle místních poměrů. Jde o dodržování zásad občanského soužití, což zahrnuje i nepoškozování cizího majetku v domě. Nájemce bytu se choval tak, že proti němu muselo být použito ze strany policie oprávněně násilí, což mělo za následek vznik škody. Právě nájemce bytu tak odpovídá za vzniklou škodu vůči pronajímateli, který měl v souladu s § 2254 odst. 2 občanského zákoníku možnost použít k uspokojení své pohledávky jistotu, kterou mu nájemce podle smlouvy zaplatil ve výši dvojnásobku sjednaného měsíčního nájemného, tedy v celkové výši 18 000 Kč, a náhradu škody započíst. Městský soud se neztotožnil se závěry obvodního soudu, že vedlejší účastnice má nahradit škodu na vstupních dveřích do domu a do bytu stěžovateli jako vlastníkovi nemovitosti.

III. Argumentace stěžovatele

5. Stěžovatel zdůrazňuje, že ačkoli zákrok policie nesměřoval vůči němu, v jeho důsledku došlo ke škodě právě na jeho majetku. Ze sémantického, systematického, logického i teleologického výkladu § 95 odst. 1 zákona o Policii České republiky vyplývá, že stát je povinen mu tuto škodu nahradit. Závěr městského soudu, podle něhož měl stěžovatel požadovat náhradu škody vůči nájemci, proti kterému zákrok policie směřoval, neodpovídá zákonu. Městský soud tím podle stěžovatele zprostil stát povinnosti k náhradě škody a tuto povinnost přenesl na soukromou osobu. Ta přitom stěžovateli nic neplnila, neboť k tomu neměla

sebemenší důvod. Zmíněná kauce je již navíc dávno vypořádána. Tím, že se stěžovateli nedostalo odškodnění za škodu způsobenou policejním zákrokem na jeho majetku, mělo být porušeno jeho vlastnické právo podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

6. Pro účely tohoto řízení si Ústavní soud vyžádal spis vedený u obvodního soudu pod sp. zn. 10 C 279/2017 a vyzval účastníka i vedlejší účastnici řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

7. Městský soud ve svém vyjádření ze dne 20. 12. 2018 shrnul důvody, pro které rozhodl o zamítnutí žaloby. V této souvislosti poznamenal, že při posuzování předpokladů vzniku uplatněného nároku podle § 95 odst. 1 zákona o Policii České republiky zvažoval všechny zjištěné skutečnosti. Ústavní stížnost navrhl zamítnout.

8. Ministerstvo již ve vyjádřeních k žalobě či odvolání stěžovatele uvedlo, že nájemce bytu byl jako zákonný a oprávněný držitel nemovité věci odpovědný svému pronajímateli za škodu způsobenou na nemovité věci analogicky, jako by škodu způsobila například jeho návštěva, ať již zvaná nebo nezvaná. Předmětná nájemní smlouva výslovně stanovila, že částku představující jistotu ve výši 18 000 Kč je pronajímatel povinen započíst pro úhradu případných budoucích nákladů na uvedení pronajatých prostor a věcí do stavu, v němž byly stíhané osobě předány, jakož i na úhradu dluhů a případných škod. Ministerstvo upozornilo, že podle ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu může být nárok na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem podle § 13 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění zákona č. 160/2006 Sb., (dále jen „zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci“) úspěšně uplatněn vůči státu pouze tehdy, jestliže by poškozený nedosáhl své pohledávky vůči tomu, kdo by k němu byl jinak povinen. Stejný výklad by se měl uplatnit i v případech, kdy nejde o nesprávný úřední postup, tedy pokud policie postupuje řádně v mezích zákona. V opačném případě by totiž byla vedlejší účastnice povinna pouze mechanicky zjišťovat, kdo je vlastníkem poškozené věci a kdo je osobou, která svým protiprávním jednáním oprávněný a přiměřený zákrok vyvolala. V dané věci nelze odhlédnout od toho, že v souladu s nájemní smlouvou za škodu prvotně odpovídal právě nájemce. Rozsudkem městského soudu proto nedošlo k porušení stěžovatelem namítaného ústavně zaručeného základního práva, což je důvod pro zamítnutí ústavní stížnosti.

9. Uvedená vyjádření byla zaslána stěžovateli, který využil možnost na ně reagovat. Ve svém podání ze dne 21. 3. 2019 uvedl, že mu není zřejmé, z jakého důvodu vedlejší účastnice opírá svou argumentaci o zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci a na něj navazující judikaturu, neboť tento předpis na danou věc nedopadá. Rovněž nelze přehlédnout mimořádně novátorské nahlížení vedlejší účastnice na instituty vlastnického práva, držby a detence, podle něhož škoda poškozením vstupních dveří domu i bytu vlastně nevznikla vlastníkovi domu, ale nájemníkovi, na něhož byla nájemní smlouvou převedena držba. Stěžovatel by se raději přidržel standardní interpretace odpovědnosti za škodu.

10. Stěžovatel zdůrazňuje, že škodu na vstupních dveřích nezpůsobila osoba, proti které směřoval zákrok, ale policie. Z hlediska taktiky zásahu je zřejmé, že policie překonala násilím vstupní dveře do domu, aniž by vůbec vyzvala osobu, proti které směřuje zákrok, aby domovní dveře otevřela. Škoda vznikla majiteli domu, a nikoli nájemci bytu, proti kterému směřoval zákrok. Nájemce bytu neporušil nájemní smlouvu ani jinou právní povinnost, a tudíž by nebyl pasivně legitimován v případném řízení o náhradě škody, kterou nezpůsobil. Jakékoli krácení složené jistoty v souvislosti s opravou vchodových dveří do domu a bytu by bylo protiprávní. Argumentace vedlejší účastnice, že nájemce odpovídá za škodu způsobenou na majetku pronajímatele osobami, které jej hodlají navštívit, je neudržitelná s ohledem na obecné zásady

vzniku odpovědnosti za škodu a zcela nepoužitelná pro tento případ. Jestliže by městským soudem provedený výklad právních předpisů o odpovědnosti státu za škodu vedlejším účastníkem v souvislosti se zákrokem policie byl shledán jako přiléhavý, pak by stát za takovou škodu vlastně nikdy neodpovídal. S takovýmto výkladem stěžovatel zásadně nesouhlasí a setrvává na ústavní stížnosti.

V. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

11. Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu. Ústavní stížnost je přípustná [stěžovatel neměl k dispozici jiné zákonné procesní prostředky k ochraně práva dle § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“)], byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou a splňuje i všechny zákonem stanovené formální náležitosti, včetně podmínky právního zastoupení advokátem (§ 29 až 31 zákona o Ústavním soudu).

VI. Vlastní posouzení

12. Poté, co se Ústavní soud seznámil s argumentací stěžovatele, napadeným rozhodnutím a obsahem spisu vedeného u obvodního soudu pod sp. zn. 10 C 279/2017, zhodnotil, že ústavní stížnost je zjevně neopodstatněná.

13. 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. Účelem tohoto řízení tedy není sjednocování rozhodovací praxe obecných soudů, pokud jde o výklad tzv. podústavního práva, neboť k tomu jsou povolány především obecné soudy, a Ústavní soud může jejich výklad přehodnocovat jen za předpokladu, že neobstojí z hlediska požadavků vyplývajících z ústavně zaručených základních práv a svobod.

14. Podle stěžovatele došlo k porušení jeho vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny tím, že mu měl být následkem nesprávného právního posouzení věci odepřen nárok na náhradu škody vůči státu, který podle § 95 odst. 1 zákona o Policii České republiky odpovídá za škodu způsobenou policií při plnění jejích úkonů. K poškození dveří do domu i do bytu mělo dojít následkem zákroku policie, a nikoli jednáním nájemce bytu, vůči němuž zákrok směřoval. Zároveň nemělo jít dovodit, že by ke vzniku škody došlo následkem protiprávního jednání nájemce ani že by nájemce odpovídal místo státu za škodu způsobenou zákrokem policie, který proti němu směřoval.

15. Ústavní soud přezkoumal napadená rozhodnutí obecných soudů z hlediska ústavních záruk spravedlivého procesu, jejichž součástí jsou vedle požadavku 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.)] také některé požadavky vztahující se ke skutkovým zjištěním a jejich právnímu hodnocení. Vlastní skutkové a na ně navazující právní závěry obecných soudů, jež jsou obsaženy v odůvodnění soudního rozhodnutí, nesmí být projevem libovůle 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)]. 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 [nález ze dne 3. 11. 1994 sp. zn. III. ÚS 150/93 (N 49/2 SbNU 87), nález sp. zn. III. ÚS 84/94].

16. Zásadám spravedlivého procesu by neodpovídaly výklad a použití tzv. podústavního práva, jež by nezohlednily správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného práva nebo svobody na posuzovanou věc [nález ze dne 21. 3. 2002 sp. zn. III. ÚS 256/01 (N 37/25 SbNU 287)], nebo by nerespektovaly jednoznačně znějící kogentní normu [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, resp. který odpovídá všeobecně akceptovatelnému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů [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.

17. V rovině tzv. podústavního práva byl pro posouzení žalobou uplatněného nároku stěžovatele rozhodující zejména § 95 odst. 1 zákona o Policii České republiky, jenž stanoví, že stát je povinen nahradit škodu způsobenou policií v souvislosti s plněním úkolů; to neplatí, pokud se jedná o škodu způsobenou osobě, která svým protiprávním jednáním oprávněný a přiměřený zákrok vyvolala. Podle § 95 odst. 6 tohoto zákona náhradu škody poskytuje ministerstvo.

18. Ustanovení § 95 odst. 1 zákona o Policii České republiky stanoví jeden z případů předpokládaných v § 2895 občanského zákoníku, kdy povinnost škůdce k náhradě škody vzniká bez ohledu na jeho zavinění (objektivní odpovědnost). Stát takto obecně odpovídá za škodu způsobenou policií, jestliže vznikla v souvislosti s plněním jejích úkolů, a to i když policie postupovala v souladu se zákonem. Tato odpovědnost však nevznikne, jde-li o škodu způsobenou osobě, která svým protiprávním jednáním oprávněný a přiměřený zákrok vyvolala. Je třeba zdůraznit, že prostřednictvím § 95 odst. 1 zákona o Policii České republiky je poskytována ochrana vlastnickému právu osob dotčených jednáním policie podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Ve své podstatě jde o poskytnutí náhrady za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny, k němuž dochází v souvislosti s plněním úkolů policie.

19. V posuzované věci spočíval zákrok policie v násilném vstupu do bytu, kde se zdržovala osoba, která měla být zadržena (§ 76 odst. 1 trestního řádu), tedy v překonání překážky bránící vstupu do obydlí za účelem zadržení této osoby, kterou představovaly vstupní dveře do domu a vstupní dveře do bytu [§ 83c odst. 2 písm. c), § 85a odst. 2 trestního řádu]. Již zmíněný liberační důvod podle § 95 odst. 1 zákona o Policii České republiky by se proto uplatnil jen pod podmínkou, že by předmětný zákrok policie byl oprávněný a přiměřený, a jen pokud jde o škodu, která by vznikla osobě, která měla být zadržena, tedy přímo nájemci bytu. Na škodu způsobenou tímto zákrokem stěžovateli jakožto vlastníkovi bytu se naopak žádný zákonem stanovený liberační důvod nevztahuje.

20. Z napadeného rozsudku vyplývá, že podle městského soudu bylo příčinou vzniku škody na majetku stěžovatele jednání nájemce, který neumožnil policii vstup do svého obydlí za účelem svého zadržení, ačkoli podle § 85a odst. 1 trestního řádu byl povinen takovýto zákrok strpět. Porušení této povinnosti mělo současně představovat porušení povinnosti nájemce podle § 2256 odst. 2 občanského zákoníku dodržovat po dobu nájmu pravidla obvyklá pro chování v domě a rozumné pokyny pronajímatele pro zachování náležitého pořádku obvyklého podle místních poměrů. Městský soud tak shledal odpovědnost nájemce vůči stěžovateli za vznik škody na dveřích, k čemuž dodal, že stěžovatel se mohl domoci náhrady škody vůči nájemci započtením takto vzniklé pohledávky proti pohledávce nájemce ze složené jistoty podle § 2254 odst. 2 občanského zákoníku. Použitelností § 95 odst. 1 zákona o Policii České republiky se městský soud výslovně nezabýval.

21. Ústavní soud zastává názor, že právní hodnocení městského soudu se vyznačuje nedostatky v několika směrech. Předně se v něm nevysvětluje, jaký je vztah nároku na náhradu škody způsobené policií v souvislosti s plněním úkolů podle § 95 odst. 1 zákona o Policii České republiky a nároku na náhradu škody, který měl stěžovateli vzniknout v důsledku zákroku

policie vůči nájemci bytu, který jej vyvolal. Stěžovateli vznikla škoda poškozením obou dveří, které svým jednáním způsobila policie. Tím není vyloučeno, že odpovědnost za takto vzniklou škodu má i nájemce bytu, ať už by vznikla v důsledku porušení povinnosti vyplývající z nájemní smlouvy, nebo z jiného právního důvodu. V napadeném rozsudku již ale není uvedeno, zda možnost stěžovatele domáhat se náhrady škody vůči nájemci bytu zcela vylučuje jeho nárok vůči státu, nebo zda by takovýto nárok mohl vzniknout jen za určitých podmínek, například pokud by se stěžovatel vůči nájemci žádné náhrady škody nedomohl. Nepřesvědčivým je poukaz na povinnost nájemce podle § 2256 odst. 2 občanského zákoníku dodržovat po dobu nájmu pravidla obvyklá pro chování v domě, protože toto ustanovení zjevně nemíří na povinnost nájemce strpět vstup policie do obydlí, jsou-li k tomu dány zákonem stanovené důvody.

22. Všechny tyto nedostatky se týkají výkladu použitých zákonných ustanovení, ve svém celku však nezpochybňují výsledek řízení jako celek. Ústavní soud nemá pochybnost o tom, že stěžovateli vznikl vůči nájemci bytu nárok na náhradu škody, která vznikla poškozením dveří při zákroku policie, a to přinejmenším s ohledem na obecnou povinnost nájemce podle § 2213 občanského zákoníku užívat věc jako řádný hospodář k ujednanému účelu, nebo není-li ujednán, k účelu obvyklému. Právnímu posouzení městského soudu, byť to v jeho rozsudku není výslovně vyjádřeno, lze současně rozumět v tom smyslu, že nárok stěžovatele jakožto vlastníka bytu podle § 95 odst. 1 zákona o Policii České republiky na náhradu škody způsobené policií v souvislosti se zákrokem vyvolaným nájemcem, k němuž došlo v tomto bytě, není dán, jestliže bylo prokázáno, že stěžovatel nejenže měl odpovídající nárok na náhradu škody i vůči nájemci, ale že s ohledem na nájemcem složenou jistotu, kterou po dobu trvání nájemního vztahu disponoval, měl také reálnou možnost domoci se uspokojení tohoto nároku započtením své pohledávky proti pohledávce plynoucí z povinnosti předmětnou jistotu vrátit podle § 2254 odst. 2 občanského zákoníku. Takovýto výklad výše uvedených zákonných ustanovení obstojí z hlediska obecně akceptovaných metod výkladu právních norem, pročež v něm nelze spatřovat kvalifikovaný exces v rámci hmotněprávního posouzení věci, který by zakládal porušení práva stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s právem na ochranu vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny.

23. Závěrem Ústavní soud zdůrazňuje, že závěr o ústavnosti provedeného výkladu nezavazuje obecné soudy v možnosti zaujmout v budoucnu odlišný výklad relevantních zákonných ustanovení a podrobněji se vypořádat s právními otázkami, které při použití § 95 odst. 1 zákona o Policii České republiky vyvstávají. Úlohou Ústavního soudu v dané věci není sjednocovat výklad uvedeného ustanovení, nýbrž toliko vymezit meze přípustného výkladu. Bude-li případný jiný výklad provedený obecnými soudy tyto meze respektovat, pak bude přirozeně možné i jej hodnotit jako ústavně konformní.

24. Ze všech těchto důvodů Ústavní soud rozhodl podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků o odmítnutí ústavní stížnosti stěžovatele jako zjevně neopodstatněné.

Usn. č. 3
Posouzení účelnosti úkonu právní služby poskytnutého v průběhu nutné obhajoby
(sp. zn. II. ÚS 204/20 ze dne 11. února 2020)

Ustanovení § 151 odst. 2 trestního řádu nezakládá bez dalšího nárok obhájce na odměnu a náhradu hotových výdajů za jakýkoliv úkon právní služby poskytnutý obviněnému v průběhu nutné obhajoby v souvislosti s jeho trestní věcí. Obecný soud musí při rozhodování o návrhu obhájce na přiznání odměny a náhrady nákladů hotových výdajů podle § 151 odst. 3 trestního řádu vždy zhodnotit, zda úkon právní služby nebyl z hlediska účelu povinného zastoupení při celkovém zohlednění průběhu trestního řízení neúčelný, a z tohoto důvodu nadbytečný. Pokud by tomu tak bylo, pak z takovéhoto úkonu nevzniká obhájci uvedený nárok vůči státu, neboť i když byl tento úkon právní služby učiněn na žádost obviněného či s jeho souhlasem, samotný nesloužil zajištění povinného zastoupení. Neúčelnost úkonu právní služby musí být zjevná a pro obhájce předvídatelná. Bylo by v rozporu s principem legitimního očekávání a zásadou předvídatelnosti práva podle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, jestliže by obecný soud učinil závěr o neúčelnosti úkonu právní služby toliko na základě odlišného posouzení vhodnosti taktiky obhajoby a přiznání nároku obhájce na odměnu a náhradu hotových výdajů by v tomto ohledu záviselo na uvážení obecného soudu. Závěr o neúčelnosti úkonu právní služby musí být vždy odůvodněn konkrétními okolnostmi daného trestního řízení.

Usnesení

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudce zpravodaje Pavla Rychetského a soudce Davida Uhlíře o ústavní stížnosti Mgr. Lucie Brusové, advokátky, sídlem Masná 1493/8, Ostrava, proti usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 4. listopadu 2019 č. j. 3 To 77/2019-2910 a usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. března 2019 č. j. 77 T 5/2012-2890, za účasti Vrchního soudu v Olomouci a Krajského soudu v Ostravě jako účastníků řízení, takto:

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 20. 1. 2020, navrhla stěžovatelka zrušení v záhlaví uvedených usnesení z důvodu tvrzeného porušení jejího základního práva na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jakož i porušení čl. 2 odst. 2 Listiny a obecně základního práva na obhajobu podle čl. 40 odst. 3 Listiny.

II. Shrnutí řízení před obecnými soudy

2. Opatřením Okresního soudu v Ostravě ze dne 19. 3. 2012 sp. zn. 0 Nt 7143/2012 byla stěžovatelka, která je advokátkou, podle § 36 odst. 3 trestního řádu ustanovena za účelem zajištění nutné obhajoby obhájkyní obviněného R. N., který byl obviněn ze spáchání zločinu podvodu podle § 209 odst. 1 a odst. 5 písm. a) trestního zákoníku. Poté, co bylo řízení pravomocně skončeno, požádala o přiznání odměny a o náhradu hotových výdajů.

3. Usnesením Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) ze dne 26. 3. 2019 č. j. 77 T 5/2012-2890 byla stěžovatelce podle § 151 odst. 2 a 3 trestního řádu přiznána odměna a náhrada hotových výdajů v celkové výši 168 894 Kč. Stěžovatelce nicméně nebyly přiznány některé účtované úkony právní služby, pročež podala proti uvedenému usnesení stížnost. Následně Vrchní soud v Olomouci (dále jen „vrchní soud“) usnesením ze dne 4. 11. 2019 č. j. 3 To 77/2019-2910 podle § 149 odst. 1 písm. a) trestního řádu zrušil usnesení krajského soudu a nově rozhodl tak, že stěžovatelce přiznal odměnu a náhradu hotových výdajů v celkové výši 180 588 Kč. Ani v tomto rozhodnutí jí však nepřiznal odměnu a náhradu hotových výdajů v požadované výši.

4. Ve své stížnosti stěžovatelka rozporovala posouzení důvodnosti 7 z 9 porad s klientem, za které jí nebyla přiznána odměna, přičemž vrchní soud shledal pochybení krajského soudu v případě 2 z nich, konkrétně v případě hodnocení porad provedených ve dnech 20. 9. 2016 a 2. 11. 2016. Pokud však jde o zbylých 5 rozporovaných porad, jež se konaly ve dnech 2. 7. 2015, 24. 4. 2017, 15. 5. 2017, 5. 6. 2017 a 16. 8. 2017, v jejich případě se ztotožnil se závěry krajského soudu. Podle vrchního soudu odpovídalo ustálené rozhodovací praxi, že krajský soud v každém konkrétním případě posuzoval, zda celkový počet, frekvence a časová posloupnost jednotlivých porad odpovídá rozsahu a složitosti projednávané trestní věci a počtu a charakteru úkonů trestního řízení, které byly provedeny v tom kterém stadiu řízení. V tomto ohledu se krajský soud zabýval jednotlivými spornými úkony, důsledně je konfrontoval se všemi shora jmenovanými kritérii a dospěl ke správnému závěru, že stěžovatelce odměna za tyto porady nepřísluší. Z usnesení krajského soudu vyplývá, že porada s klientem konaná dne 2. 7. 2015 následovala poté, co dne 26. 1. 2015 proběhlo jednání před soudem, a porady s klientem se uskutečnily i ve dnech 4. 6. a 1. 10. 2015. Nepřiznání porady konané dne 2. 7. 2015 tak bylo odůvodněno tím, že v mezidobí nebyl uskutečněn žádný úkon právní služby. Porady ve dnech 24. 4. 2017, 15. 5. 2017, 5. 6. 2017 a 16. 8. 2017 následovaly po jednání před soudem konaném dne 1. 3. 2017 a následné poradě konané dne 17. 3. 2017. Další porady se konaly rovněž bez toho, aby v mezidobí byl uskutečněn jakýkoli úkon právní služby. Z obdobných důvodů krajský soud nepřiznal odměnu ani za porady konané ve dnech 12. 4. 2016 a 11. 1. 2017.

5. Základní argumentaci stěžovatelky, že její nárok na přiznání odměny za většinu uskutečněných a neuznaných dalších porad zakládá projev vůle jejího klienta, který si tyto porady přál, podle vrchního soudu není možno bez splnění dalších podmínek akceptovat. Obviněnému sice nelze upírat právo na poradu s obhájcem, je však mylná představa, že řádná obhajoba bude obviněnému zajištěna pouze tehdy, pokud se obhájce zúčastní každé porady, o kterou klient požádá. Ostatně i podle stěžovatelky se v poradách, za které nebyla odměna přiznána, řešily záležitosti, které bezprostředně nesouvisely s věcí, kde byla obhajoba poskytována. V některých případech byla potřeba konání porady ze strany stěžovatelky odůvodňována až absurdními argumenty, například pokud jde o poradu dne 2. 7. 2015, kdy bylo klientovi údajně nutné blíže vysvětlit důvody nekonání hlavního líčení dne 16. 6. 2015, jež bylo zrušeno. Podle vrchního soudu je nepřípustné, aby instituty práva na obhajobu a nutné obhajoby ze strany obhájce byly účelově zneužívány s cílem nepřiměřeně a nedůvodně navýšit odměnu za obhajobu.

III. Argumentace stěžovatelky

6. Stěžovatelka namítá, že napadenými rozhodnutími jí nebyla přiznána odměna a náhrada hotových výdajů za celkem 7 porad s klientem, jež se uskutečnily ve dnech 2. 7. 2015, 12. 4. 2016, 11. 1. 2017, 24. 4. 2017, 15. 5. 2017, 5. 6. 2017 a 16. 8. 2017. Odměna, cestovné a náhrada za promeškaný čas měly činit celkem 37 461 Kč. Za situace, kdy bylo za dobu 6 let uskutečněno celkem 26 porad s klientem, tedy průměrně 4,33 porady ročně, nelze jejich celkový počet hodnotit jako nepřiměřený. Všechny porady se konaly vždy na základě předchozí žádosti klienta. Obecným soudům byla také popsána zvláštnost této obhajoby, resp. situace obviněného, který se nacházel v programu na ochranu svědků a svědčil v mnoha dalších trestních kauzách. Je nepřípustné, aby soudy hodnotily, jaká obhajoba a v jakém rozsahu je nezbytná v tom kterém případě. Je čistě věcí mezi obhájcem a obviněným, jaká taktika obhajoby bude zvolena, a je přirozené, že v průběhu období dochází ke změnám v názorech klienta a k jeho postavení v celé věci. V tomto případě obviněný původně nevypovídal nebo popíral trestnou činnost, před konáním hlavního líčení se však rozhodl jinak. Vybudování důvěry mezi obhájcem a klientem je často otázkou několika osobních setkání. Nelze tedy striktně posuzovat účelnost konaných porad jen v návaznosti na to, zda se konají v bezprostřední návaznosti na konaný úkon v trestní věci.

7. V průběhu řízení stěžovatelka netvrdila, že řádná obhajoba bude obviněnému zajištěna pouze tehdy, pokud se obhájce zúčastní každé porady, o kterou klient požádá. Klient samozřejmě žádal o mnoho dalších porad, stěžovatelka však jako jeho obhájkyně vždy vyhodnotila závažnost informací, které jí písemně či telefonicky sdělil a na základě kterých žádal její osobní návštěvu. Až na základě tohoto vyhodnocení se pak konala či nekonala osobní porada. Obecné soudy neviděly mnoho dalších úkonů, které obhájce v rámci poskytované obhajoby provádí a které nijak neúčtuje. Jde o bezpočet telefonátů, dopisů, porad kratších než 1 hodina, cestovného, které nelze vyúčtovat, pokud se porada neuskutečnila. Nepřiznáním odměny za výše uvedené porady bylo podle stěžovatelky porušeno její základní právo na spravedlivý proces a ve svém důsledku i právo na obhajobu. Vzhledem k tomu, že v poslední době nejde o ojedinělý postup soudů a netýká se pouze jí jako obhájkyně, podala tuto ústavní stížnost.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

8. Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu. Ústavní stížnost je v části, ve které směřuje proti usnesení vrchního soudu, přípustná [stěžovatelka neměla k dispozici další zákonné procesní prostředky k ochraně práva dle § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“)], byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou a splňuje i všechny další zákonem stanovené náležitosti. Jako advokátka není stěžovatelka povinna být zastoupena advokátem [§ 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu; stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2015 sp. zn. Pl. ÚS-st. 42/15 (ST 42/79 SbNU 637; 290/2015 Sb.)].

9. V části, ve které ústavní stížnost směřuje proti usnesení krajského soudu, Ústavní soud s ohledem na zrušení tohoto rozhodnutí usnesením vrchního soudu není příslušný k jejímu projednání. Ústavní soud není oprávněn v řízení o ústavní stížnosti přezkoumávat již zrušené rozhodnutí orgánu veřejné moci, neboť takovéto rozhodnutí již dále neexistuje a z povahy věci ani nemůže vůči stěžovatelce působit porušení jejích ústavně zaručených základních práv a svobod. Takovéto rozhodnutí nelze zrušit podruhé.

V. Vlastní posouzení

10. Poté, co se Ústavní soud seznámil s argumentací stěžovatelky a napadenými rozhodnutími, zhodnotil, že ústavní stížnost je zjevně neopodstatněná.

11. 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.

12. Stěžovatelka namítá, že jí v 7 případech nebyla přiznána odměna za porady s klientem přesahující jednu hodinu podle § 11 odst. 1 písm. c) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ani související náhrada hotových výdajů a náhrada za promeškaný čas, ačkoli tyto porady řádně vyúčtovala a jejich uskutečnění nebylo předmětem sporu.

13. Ústavní soud přezkoumal napadené usnesení z hlediska ústavních záruk spravedlivého procesu vyplývajících zejména z čl. 36 odst. 1 Listiny. Tyto záruky se uplatní ve vztahu k soudním rozhodnutím obecně, tedy nejen ve vztahu k rozhodnutím ve věci samé, ale též rozhodnutím nemeritorním, jimiž by mohlo být zasaženo do subjektivních práv účastníků řízení. Tak tomu je i v případě rozhodnutí o náhradě nákladů řízení. Součástí těchto záruk je 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.)].

14. Podle § 151 odst. 2 věty první trestního řádu obhájce, který byl obviněnému ustanoven, má vůči státu nárok na odměnu a náhradu hotových výdajů podle zvláštního předpisu. Podle odstavce 3 o výši odměny a náhradě nákladů hotových výdajů rozhodne na návrh obhájce orgán činný v trestním řízení, který vedl řízení v době, kdy obhájci povinnost obhajovat skončila, a to bez zbytečného odkladu, nejpozději do dvou měsíců od podání návrhu. V řízení před soudem rozhodne předseda senátu soudu prvního stupně. Na návrh obhájce může orgán činný v trestním řízení přijmout opatření, aby obhájci byla poskytnuta ještě před skončením trestního stíhání přiměřená záloha na odměnu a náhradu hotových výdajů, jestliže to je odůvodněno dobou trvání trestního stíhání nebo jinými závažnými důvody.

15. Je povinností obecných soudů, aby při rozhodování o návrhu obhájce na přiznání odměny a náhrady nákladů hotových výdajů podle § 151 odst. 3 trestního řádu přezkoumaly, zda obhájcem vyúčtované úkony jsou úkony právní služby podle advokátního tarifu, zda se jich obhájce zúčastnil v daném trestním řízení a zda se tyto úkony konaly. Pokud jde o posuzování účelnosti těchto úkonů, respektive toho, zda některé z nich nebyly nadbytečné, obecně platí, že obecný soud není oprávněn přezkoumávat, zda z hlediska taktiky obhajoby bylo potřebné, aby se obhájce zúčastnil některých úkonů [usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 11. 2005 sp. zn. 10 To 495/2005, Rt 43/2007]. Neurčitost kritéria takového přezkumu s možným následkem nepřiznání odměny a náhrady hotových výdajů by totiž mohla vést k tomu, že realizace práva obviněného na obhajobu podle čl. 40 odst. 3 Listiny bude významně ztížena tlakem na obhájce, aby se v rámci obhajoby omezil na co nejnižší rozsah úkonů právní služby [nález ze dne 17. 12. 2019 sp. zn. I. ÚS 748/19 (N 213/97 SbNU 282)].

16. Přesto však nelze dospět k závěru, že § 151 odst. 2 trestního řádu zakládá bez dalšího nárok obhájce na odměnu a náhradu hotových výdajů za jakýkoli úkon právní služby poskytnutý obviněnému v průběhu nutné obhajoby v souvislosti s jeho trestní věcí. Obecný soud musí vždy zhodnotit, zda úkon právní služby nebyl z hlediska účelu povinného zastoupení při celkovém zohlednění průběhu trestního řízení neúčelný, a z tohoto důvodu nadbytečný. Pokud by tomu tak bylo, pak z takovéhoto úkonu nevzniká obhájci uvedený nárok vůči státu, neboť i když byl tento úkon právní služby učiněn na žádost obviněného či s jeho souhlasem, samotný nesloužil zajištění povinného zastoupení. Neúčelnost úkonu právní služby musí být zjevná a pro obhájce předvídatelná. Bylo by v rozporu s principem legitimního očekávání a zásadou předvídatelnosti práva podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, jestliže by obecný soud učinil závěr o neúčelnosti úkonu právní služby toliko na základě odlišného posouzení vhodnosti taktiky obhajoby a přiznání nároku obhájce na odměnu a náhradu hotových výdajů by v tomto ohledu

záviselo na uvážení obecného soudu [k povaze nároku obhájce a s ním spojenému legitimnímu očekávání srov. nález ze dne 26. 1. 2005 sp. zn. IV. ÚS 178/04 (N 18/36 SbNU 237) nebo nález sp. zn. I. ÚS 748/19]. Závěr o neúčelnosti úkonu právní služby musí být vždy odůvodněn konkrétními okolnostmi daného trestního řízení [např. nález ze dne 15. 11. 2011 sp. zn. I. ÚS 395/11 (N 196/63 SbNU 283)].

17. V posuzované věci již krajský soud podrobně vysvětlil důvody, pro které stěžovatelce v souladu s výše uvedenými východisky nepřiznal odměnu a náhradu hotových výdajů v případě celkem 7 porad s klientem přesahujících jednu hodinu, a jeho závěry v tomto rozsahu potvrdil také vrchní soud. Ústavní soud neshledává v posouzení účelnosti těchto porad, jež je náležitě odůvodněno, nepřípustný výklad § 151 odst. 2 trestního řádu ani jiný kvalifikovaný exces, s nímž by bylo možné spojovat porušení práva stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. K porušení tohoto či jiného jejího základního práva proto nedošlo. Ve zbytku postačí odkázat na relevantní části odůvodnění napadených usnesení.

18. Z těchto důvodů Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků o odmítnutí ústavní stížnosti stěžovatelky v části, ve které směřuje proti usnesení vrchního soudu, podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jako zjevně neopodstatněné. Ve zbytku ji Ústavní soud odmítl podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu z důvodu, že nebyl příslušný k jejímu projednání.