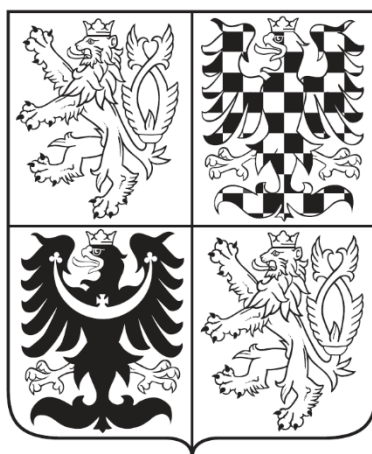


Sbírka nálezů a usnesení
Ústavního soudu České republiky

ÚSTAVNÍ SOUD ČESKÉ REPUBLIKY

SBÍRKA
NÁLEZŮ A USNESENÍ

Svazek 111 / ročník 2022 – II. díl



ÚSTAVNÍ
SOUD

Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu
Svazek 111, ročník 2022 – II. díl

Vydal:
Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

Brno 2024
Vydání první

© Ústavní soud České republiky

ISBN 978-80-87687-56-7

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 pozdějších ústavních zákonů)

Úmluva

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

o. s. ř.

zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

s. ř. s.

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

tr. zák.

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

tr. zákoník

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

tr. ř., tr. řád

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

ESLP

Evropský soud pro lidská práva

SbNU

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

OBSAH

Č. 28	
Stanovení tzv. zbytkového trestu při rozhodování o účasti na rehabilitaci (sp. zn. III. ÚS 2919/21 ze dne 1. března 2022).....	9
Č. 29	
Procesní aspekty náhrady nemajetkové újmy v adhezním řízení (sp. zn. IV. ÚS 2620/21 ze dne 7. března 2022)	19
Č. 30	
Určení počátku běhu lhůty pro podání stížnosti v trestním řízení v případě zásahu do osobní svobody (sp. zn. I. ÚS 47/22 ze dne 8. března 2022)	28
Č. 31	
Odměna advokáta za výkon funkce opatrovníka ustanoveného osobě, již se nepodařilo doručit na adresu v cizině (sp. zn. III. ÚS 2982/21 ze dne 14. března 2022).....	33
Č. 32	
Odpovědnost za škodu způsobenou neúplnou informací (sp. zn. III. ÚS 3528/20 ze dne 15. března 2022).....	38
Č. 33	
Právo cizince jakožto zranitelné osoby na právní pomoc a tlumočnicka v trestním řízení a tomu odpovídající poučovací povinnost soudu (sp. zn. I. ÚS 3277/21 ze dne 15. března 2022)	47
Č. 34	
Náklad řízení spočívající v kompenzaci jistoty na nařízení předběžného opatření (sp. zn. II. ÚS 2683/21 ze dne 17. března 2022)	55
Č. 35	
Odběr a uchování vzorků DNA (sp. zn. Pl. ÚS 7/18 ze dne 22. března 2022; 119/2022 Sb.).....	60
Č. 36	
Návrh na zrušení některých ustanovení tzv. liniového zákona (sp. zn. Pl. ÚS 39/18 ze dne 22. března 2022; 114/2022 Sb.).....	93
Č. 37	
Výkon soudního rozhodnutí jiného členského státu Evropské unie podle nařízení Brusel I bis; použití zásady acte clair (sp. zn. I. ÚS 1613/21 ze dne 22. března 2022)	139
Č. 38	
Posuzování účelnosti nákladů právních služeb provedených zmocněncem poškozeného (sp. zn. I. ÚS 1882/21 ze dne 22. března 2022)	145
Č. 39	
Zrušení meritorního rozhodnutí Ústavním soudem a následný ústavněprávní přezkum rozhodnutí o nepovolení obnovy řízení (sp. zn. IV. ÚS 1986/21 ze dne 22. března 2022)	152

Č. 40	
Limitace výše škody způsobené zaměstnancem (sp. zn. III. ÚS 2729/21 ze dne 22. března 2022).....	159
Č. 41	
Ochrana lidské důstojnosti a soukromého života poškozeného v případě závažných nenávistných projevů i prostředky trestního práva (sp. zn. III. ÚS 3006/21 ze dne 22. března 2022).....	166
Č. 42	
Doktrína tzv. neoddělitelnosti rozhodnutí o neudělení azylu a udělení doplňkové ochrany (sp. zn. IV. ÚS 1642/21 ze dne 29. března 2022)	179
Č. 43	
Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů (sp. zn. I. ÚS 1881/21 ze dne 29. března 2022)	190
Č. 44	
(Ne)splnění podmínek pro postup podle § 262 trestního řádu (přikázání věci jinému senátu nalézacího soudu) (sp. zn. I. ÚS 2085/21 ze dne 5. dubna 2022)	196
Č. 45	
Náklady účastníka řízení při vypořádání podílového spoluvlastnictví (sp. zn. IV. ÚS 404/22 ze dne 5. dubna 2022)	203
Č. 46	
Posouzení předběžné otázky ve světle principu předvídatelnosti soudního rozhodování a ochrany legitimního očekávání účastníků řízení (sp. zn. II. ÚS 2765/20 ze dne 7. dubna 2022).....	211
Č. 47	
Neplatnost dohody o rozvázání pracovního poměru pod nátlakem (sp. zn. II. ÚS 2883/21 ze dne 19. dubna 2022).....	220
Č. 48	
Neplatnost dohody o vydání věci v důsledku nerespektování výluky vydání pozemku upravené v § 10 odst. 4 zákona č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd (sp. zn. IV. ÚS 3423/21 ze dne 19. dubna 2022)	228
Č. 49	
Ústavnost řízení o žalobě z rušené držby (sp. zn. IV. ÚS 3474/21 ze dne 19. dubna 2022)	237
Č. 50	
Ústavně konformní výklad § 265d odst. 2 věty první trestního řádu (sp. zn. II. ÚS 289/22 ze dne 19. dubna 2022).....	247
Č. 51	
Ústavnost financování poskytování zdravotní péče (sp. zn. Pl. ÚS 49/18 ze dne 26. dubna 2022; 171/2022 Sb.).....	260
Č. 52	
Přednost materiálního přístupu k doručování soudních písemností (sp. zn. IV. ÚS 3026/20 ze dne 26. dubna 2022)	309

Č. 53	
Právo odepření výpovědi svědka podle § 100 odst. 2 trestního řádu (sp. zn. IV. ÚS 1993/21 ze dne 26. dubna 2022)	331
Č. 54	
Účelnost nákladů na odborné právní zastoupení spolku v souvislosti s realizací práva na informace (sp. zn. IV. ÚS 3318/21 ze dne 26. dubna 2022)	346
Č. 55	
Procesní postup soudu v případě záměru účastníků řízení vyřešit spor smírně (sp. zn. III. ÚS 406/22 ze dne 26. dubna 2022).....	352
Usn. č. 5	
Obnova řízení po rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Urválek proti České republice (sp. zn. Pl. ÚS 8/22 ze dne 26. dubna 2022)	359

I

I. Nálezy

Č. 28

Stanovení tzv. zbytkového trestu při rozhodování o účasti na rehabilitaci (sp. zn. III. ÚS 2919/21 ze dne 1. března 2022)

1. Podstatou soudní rehabilitace je zrušení těch odsuzujících soudních rozhodnutí, jejichž prostřednictvím byly ukládány tresty za jednání, která by v demokratickém právním státě nemohla být považována za trestná (resp. obecněji za protiprávní), popř. činnosti směřující k odškodnění osob, na nichž byly sankce z takových rozhodnutí vykonány. Právní normy rehabilitačního zákonodárství musí být proto vykládány tak, aby došlo k nápravě co možná největšího množství křivd.

2. Represivní orgány veřejné moci v období let 1948 až 1989 při pronásledování svých názorových oponentů jejich činy kvalifikovaly nezřídka právně tak, aby byl navenek zastřen skutečný důvod jejich represe spočívající v potlačování v podstatě jakékoliv politické oponentury. Činnost odpůrců režimu byla proto v období doby nesvobody kvalifikována nikoliv jako činnost politická, nýbrž účelově jako běžná kriminalita, a názoroví odpůrci tak mohli být označováni za „běžné kriminálníky“ nebo za vážně duševně nemocné s tím, že byli na základě vyfabulované lékařské diagnózy zbaveni svéprávnosti, nebo dokonce zadržováni v psychiatrických léčebnách.

3. Výčet jednání, podléhajících ze zákona soudní rehabilitaci, se zaměřoval na ty s výrazným politickým charakterem. Obecný soud při zvažování splnění podmínek rehabilitace nemůže výčet skutkových podstat podléhajících ze zákona soudní rehabilitaci sám rozšiřovat, nicméně podle Ústavního soudu může zvážit závažnost ostatních trestných činů (původně zahrnutých do souhrnného nebo úhrnného trestu) právě při stanovení zbytkového trestu, přičemž taková úvaha soudu smí vést i k tomu, že od stanovení zbytkového trestu upustí.

Nález

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a soudců Radovana Suchánka a Jiřího Zemánka ve věci ústavní stížnosti stěžovatele M. J., zastoupeného JUDr. Lubomírem Müllerem, advokátem, sídlem Symfonická 1496/9, Praha 5, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 8. 2021 sp. zn. 6 Tz 38/2021, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení a Nejvyššího státního zastupitelství jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 24. 8. 2021 sp. zn. 6 Tz 38/2021 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto usnesení se proto ruší.

Odůvodnění

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

A.

1. Ústavní stížností 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“) se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Nejvyššího soudu s tvrzením, že jím byla porušena zásada *ne bis in idem* podle čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a podle čl. 4 odst. 1 a 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy a právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

2. Z ústavní stížnosti a z vyžádaného soudního spisu Okresního soudu Plzeň-město (dále jen „okresní soud“) sp. zn. 1 Rt 85/91 se podává, že stížností pro porušení zákona podanou podle § 266 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „tr. řád“ nebo „trestní řád“) ve prospěch stěžovatele napadla tehdejší ministryně spravedlnosti usnesení okresního soudu ze dne 5. 3. 1991 sp. zn. 1 Rt 85/91, kterým bylo rozhodnuto tak, že stěžovatel je účasten na soudní rehabilitaci podle § 2 odst. 1 písm. d) zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, a podle § 2 odst. 1 téhož zákona se proto rozsudek okresního soudu ze dne 7. 12. 1977 sp. zn. 1 T 63/77 prohlašuje za zrušený ve výroku o vině trestným činem hanobení republiky a jejího představitele podle § 103 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění účinném do 30. 6. 1990, (dále jen „trestní zákon“) ke dni jeho vydání, a že se zrušují všechna další rozhodnutí na zrušený výrok obsahově navazující, a to k datu jejich vydání. Trestní stíhání stěžovatele pro tento trestný čin tak bylo podle § 2 odst. 2 zákona o soudní rehabilitaci zastaveno. Naopak za trestný čin útoku na státní orgán podle § 154 odst. 2 trestního zákona a dále za pokus trestného činu hanobení národa, rasy a přesvědčení podle § 8 odst. 1 k § 198 písm. b) trestního zákona, kterých se rehabilitace podle zákona o soudní rehabilitaci netýkala, byl stěžovateli stanoven přiměřený trest odnětí svobody v délce trvání dvou měsíců (pozn. Ústavního soudu: pro zjednodušení v dalším textu označovaný také jako „zbytkový trest“).

3. Ministryně spravedlnosti měla totiž v dané věci za to, že u stěžovatele nebyl naplněn účel rehabilitačního řízení ve smyslu § 1 zákona o soudní rehabilitaci, neboť toho by mohlo být dosaženo jen tehdy, došlo-li by usnesením okresního soudu ze dne 5. 3. 1991 sp. zn. 1 Rt 85/91 k upuštění od stanovení přiměřeného trestu za trestné činy nedotčené rehabilitací ze zákona.

4. Nejvyšší soud ústavní stížností napadeným usnesením stížnost ministryně spravedlnosti zamítl. Odkázal na ustanovení § 2 odst. 2 zákona o soudní rehabilitaci, podle něhož platí, že rozhodnutí o tom, zda a do jaké míry je odsouzený účasten rehabilitace, učiní soud i bez návrhu. Vztahuje-li se rehabilitace jen na některý z trestných činů, za něž byl uložen úhrnný nebo souhrnný trest, stanoví soud podle vzájemného poměru závažnosti přiměřený trest za trestné činy rehabilitací nedotčené nebo od stanovení přiměřeného trestu upustí. Jinak trestní stíhání zastaví. Z tohoto znění pak dovodil, že při posuzování, zda je namístě stanovit trest za trestné činy nepodléhající rehabilitaci či zda je možno od stanovení přiměřeného trestu upustit, vyhodnotí soud závažnost sbíhajících se trestných činů podléhajících a nepodléhajících rehabilitaci, a to podle vzájemného poměru jejich závažnosti. Závažnost trestného činu je pak v dané souvislosti odvislá od toho, jaké zájmy jsou spácháním trestného činu porušeny. Na závažnost trestného činu tak lze usuzovat i podle trestní sazby dotyčného trestného činu. Nazíráno z těchto hledisek, která jsou rozhodující pro posouzení zákonnosti postupu soudu a jím vydaného rozhodnutí o stanovení zbytkového trestu, však údajně není stížností pro

porušení zákona napadenému rozhodnutí co vytknout; byť Nejvyšší soud připustil, že neměl k dispozici rozsudek okresního soudu ze dne 7. 12. 1977 sp. zn. 1 T 63/77, kterým bylo o trestné činnosti stěžovatele, respektive o trestných činech částečně podléhajících a částečně nepodléhajících rehabilitaci, rozhodnuto (příslušný spis totiž nebyl přes snahu příslušných institucí odpovědných za jeho uložení a archivaci nalezen), a nemohl tak učinit detailnější závěry stran vzájemného poměru závažnosti rehabilitaci podléhajících a rehabilitaci nepodléhajících trestných činů. Proto se Nejvyšší soud omezil pouze na konstatování, že z hlediska podpůrného kritéria, tj. trestní sazby za uvedené trestné činy stanovené, nelze učinit závěr o zjevné bagatelnosti trestných činů rehabilitaci nepodléhajících. K tomu ještě v návaznosti na argumentaci ministryně dodal, že pokud by zákon zamýšlel, aby společně s rehabilitací byly ve vztahu k příslušným osobám odstraněny i nepříznivé důsledky pro ně plynoucí z odsouzení za trestné činy rehabilitaci nepodléhající, neformuloval by znění § 2 odst. 2 zákona o soudní rehabilitaci v podobě alternativy stanovení trestů v návaznosti na posouzení vzájemného poměru závažnosti trestných činů rehabilitaci podléhajících a nepodléhajících. V souvislosti s rehabilitačním řízením nedošlo podle Nejvyššího soudu ve vztahu ke stěžovateli ani k novému trestnímu stíhání, a tedy k eventuálnímu porušení zásady *ne bis in idem*, neboť soud v rehabilitačním řízení jen zkoumal – vzhledem k novým podmínkám daným jeho rozhodnutím o trestných činech rehabilitaci podléhajících – odůvodněnost původně uloženého trestu z hlediska jeho vazby na trestný čin, a tedy i eventuální nutnost redukce takového trestu.

B.

5. Stěžovatel v ústavní stížnosti především uvádí, že jeho právo na spravedlivý proces a soudní ochranu bylo porušeno už tím, že byť Nejvyšší soud obdržel vyjádření státní zástupkyně podané ke stížnosti pro porušení zákona, stěžovateli toto vyjádření nezaslal k vyjádření. Okresní soud také ve svém rozhodnutí ze dne 5. 3. 1991 sp. zn. 1 Rt 85/91 neurčil, zda zbytkový trest pro stěžovatele je podmíněným, nebo nepodmíněným. Taková neurčitost je prý porušením práva na spravedlivý proces a na soudní ochranu. Bylo-li nadto nakonec samotnými soudy upuštěno od výkonu trestu, jenž byl stěžovateli uložen za trestné činy rehabilitaci nepodléhající, a stěžovateli bylo jiným rozhodnutím soudu uloženo ochranné psychiatrické ústavní léčení, které bylo vykonáno v době od října roku 1979 do června roku 1980, aby na druhou stranu ovšem stěžovateli za takto nevykonaný trest byl stanoven shora specifikovaný trest zbytkový, pak stěžovatel i nyní setrvává na stanovisku, že v jeho věci došlo k porušení zásady *ne bis in idem*. Navíc, i ve vztahu k uvedenému psychiatrickému léčení, bylo posléze usnesením Obvodního soudu pro Prahu 8 ze dne 3. 8. 2016 sp. zn. 4 Nt 20002/2016 rozhodnuto o účasti stěžovatele na soudní rehabilitaci.

II. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

6. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno usnesení napadené ústavní stížností. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel před jejím podáním vyčerpal veškeré zákonné procesní prostředky ochrany svých práv [srov. § 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*; k procesním podmínkám podání ústavní stížnosti, je-li podána odsouzeným proti rozhodnutí, jímž byla zamítnuta stížnost pro porušení zákona podaná v jeho prospěch, srov. např. náleze ze dne 1. 12. 2005 sp. zn. II. ÚS 290/05 (N 221/39 SbNU 337)]; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná pod <http://nalus.usoud.cz>].

III. Vyjádření účastníka řízení a vedlejšího účastníka řízení

7. Nejvyšší soud ve vyjádření k ústavní stížnosti uvádí, že stěžovateli ani jeho obhájci skutečně nezaslal vyjádření státní zástupkyně Nejvyššího státního zastupitelství a obhájce s jeho obsahem nebyl seznámen, jelikož v době, kdy se seznamoval se spisem, ještě nebylo vyhotoveno. Nejvyšší soud proto ponechává na posouzení Ústavnímu soudu, zda tento procesní postup vedl k porušení tvrzených základních práv stěžovatele. Ve vztahu k údajnému porušení zásady *ne bis in idem* Nejvyšší soud odkazuje na obsah napadeného usnesení a zdůrazňuje, že tato námitka nebyla ministryní spravedlnosti uplatněna. Přesto na ni Nejvyšší soud reagoval, a to na základě vyjádření stěžovatele zpracovaného na podporu stížnosti pro porušení zákona. Nejvyšší soud závěrem uvádí, že dospěje-li Ústavní soud k závěru, že namítaným procesním postupem nedošlo k porušení stěžovatelových práv, a ztotožní se s vypořádáním námitky porušení zásady *ne bis in idem*, je namístež ústavní stížnost odmítnout pro zjevnou neopodstatněnost.

8. Podle vyjádření nejvyššího státního zástupce nebylo porušeno právo stěžovatele vyjádřit se k provedeným důkazům podle čl. 38 odst. 2 Listiny, neboť stěžovateli bylo umožněno vyjádřit se k předmětu řízení, tedy ke stížnosti pro porušení zákona podané v jeho prospěch. Takovým předmětem řízení však již nebylo stanovisko státní zástupkyně činné u Nejvyššího státního zastupitelství, která se – stejně jako stěžovatel – vyjadřovala ke stížnosti pro porušení zákona podané ve prospěch stěžovatele. Právo reagovat na stanovisko státního zástupce přitom trestní předpisy zaručují jen obviněnému. Proto k porušení stěžovatelova práva ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny nemohlo dojít. Jak se již vyjádřil Nejvyšší soud v ústavní stížnosti napadeném rozhodnutí, stanovením zbytkového trestu k porušení zásady *ne bis in idem* dojít nemohlo, neboť v souvislosti s řízením podle zákona o soudní rehabilitaci nedošlo k novému trestnímu stíhání stěžovatele ani k uložení duplicitního trestu odnětí svobody. O nové ukládání trestu v rozporu se zásadou *ne bis in idem* by šlo jen tehdy, byl-li by předtím zrušen původní výrok o trestu (k čemuž ale v dané věci nedošlo). Proto prý také není podstatné, že ve stěžovatelově případě bylo rozhodnutím Obvodního soudu pro Prahu 8 upuštěno od výkonu zbytku trestu odnětí svobody, jenž byl stěžovateli původně uložen. Navíc trest stanovený podle zákona o soudní rehabilitaci se nemůže stát předmětem vykonávacího řízení podle příslušných ustanovení tr. řádu. Nerozhodná je pak skutečnost, že v příslušném rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o stěžovatelově částečné rehabilitaci, nebylo specifikováno, zda stěžovateli byl zbytkový trest odnětí svobody stanoven jako podmíněný, nebo nepodmíněný. Stěžovatelova ústavní stížnost by proto měla být odmítnuta jako zjevně neopodstatněná nebo zamítnuta.

9. Shora rekapitulovaná vyjádření Ústavní soud nezasílal stěžovateli k replice, neboť tato podstatně nepřesahují rámec argumentace ústavní stížnosti a napadeného rozhodnutí.

IV. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

10. 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. náleží 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 náleží 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 podústavních právních předpisů obecnými soudy mohou být v některých případech natolik vybočující z kautel hlavy páté Listiny, že zasáhnou do některého ústavně zaručeného základního práva. To je právě případ stěžovatele.

11. Ústavní soud předesílá, že se podmínkami soudní rehabilitace – tedy činnosti směřující (zjednodušeně řečeno) ke zrušení těch odsuzujících soudních rozhodnutí, jejichž prostřednictvím byly ukládány tresty za jednání, která by v demokratickém právním státě nemohla být považována za trestná (resp. obecněji za protiprávní), popř. činnosti směřující k odškodnění osob, na nichž byly sankce z takových rozhodnutí vykonány – ve své judikatuře zabýval opakovaně. V náleзовé judikatuře tak bylo pravidelně zdůrazňováno, že právní normy rehabilitačního zákonodárství musí být vykládány tak, aby došlo k nápravě co možná největšího množství křivd; vztaženo k zákonu o soudní rehabilitaci se jedná o období od února roku 1948 do ledna roku 1990. Tomuto interpretačnímu imperativu je nutno podle Ústavního soudu rozumět zejména v té souvislosti, že orgány veřejné moci v období let 1948 až 1989 při pronásledování svých názorových oponentů jejich činy kvalifikovaly nezřídka právně tak, aby byl navenek zastřen skutečný důvod jejich represe spočívající v potlačování v podstatě jakékoliv politické oponentury [srov. k tomu např. nález sp. zn. III. ÚS 2887/14 ze dne 8. 10. 2015 (N 181/79 SbNU 45)]. Řečeno jinak, např. slovy nálezu sp. zn. IV. ÚS 2853/12 ze dne 24. 7. 2013 (N 128/70 SbNU 185), činnost odpůrců režimu byla v období let 1948 až 1989 – zjednodušeně označovaném také jako doba nesvobody [zákon č. 480/1991 Sb., o době nesvobody; k časové působnosti zákona o soudní rehabilitaci srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 1713/20 ze dne 7. 9. 2021 (N 158/108 SbNU 9)] – kvalifikována nikoliv jako činnost politická, nýbrž účelově jako běžná kriminalita, a názorové odpůrci tak mohli být označováni za „běžné kriminálníky“ (srov. k tomu bod 14 nálezu sp. zn. IV. ÚS 2853/12) nebo za vážně duševně nemocné s tím, že byli na základě vyfabulované lékařské diagnózy zbaveni svéprávnosti, nebo dokonce zadržováni v psychiatrických léčebnách (srov. k tomu např. skutkové okolnosti zmíněné v již citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 290/05).

12. Výše naznačený aplikační imperativ – tedy že rehabilitační předpisy je třeba interpretovat extenzivně ve prospěch postižených osob – přitom vychází z toho [srov. např. bod 19 a násl. odůvodnění nálezu sp. zn. I. ÚS 2056/12 ze dne 20. 11. 2012 (N 191/67 SbNU 293)], že na rozdíl od majetkových restitucí nemůže extenzivní výklad ve prospěch postižených vést k zásahu do práv jiných osob. Takový závěr ostatně nepřimo potvrzuje i relevantní judikatura Evropského soudu pro lidská práva [srov. např. rozhodnutí velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 7. 2002 *Gratzinger a Gratzingerová proti České republice* (stížnost č. 39794/98) nebo rozhodnutí velkého senátu ze dne 10. 7. 2002 ve věci *Poláček a Poláčková proti České republice* (stížnost č. 38645/97)], neboť dosažení soudní rehabilitace může být toliko jednou z podmínek, jejichž splnění dovoluje účastnit se například restituce majetkové nebo získat odškodnění podle zvláštních právních předpisů (srov. k tomu např. § 19 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů, nebo nařízení vlády č. 622/2004 Sb., o poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální, ve znění pozdějších předpisů). Uvedenému extenzivnímu výkladu pak podle právě příkladmo uváděné judikatury není na překážku ani skutečnost, že zákonodárce smí vymežit bližší podmínky soudní rehabilitace či na ni eventuálně navazující majetkové restituce, neboť na druhou stranu není realizovatelné napravit úplně všechny křivdy spáchané v období nesvobody.

13. Podle přesvědčení Ústavního soudu nicméně Nejvyšší soud v záhlaví citovaným rozhodnutím výše uvedeným interpretačním a aplikačním východiskům zákona o soudní rehabilitaci nedostál.

14. Základní otázkou, kterou Nejvyšší soud v ústavní stížnosti napadeném rozhodnutí na základě podané stížnosti pro porušení zákona řešil, bylo, zda okresní soud usnesením ze dne 5. 3. 1991 sp. zn. 1 Rt 85/91 stanovil přiměřený trest za trestné činy rehabilitací nedotčené, nebo zda od stanovení takového zbytkového trestu – vzhledem ke vzájemnému poměru závažnosti trestných činů rehabilitací dotčených a trestných činů rehabilitací nedotčených – měl upustit. Samotný Nejvyšší soud přitom v odůvodnění nyní napadeného usnesení uvedl, že

bohužel nemá k dispozici, byť alespoň samotný rozsudek ze dne 7. 12. 1977 sp. zn. 1 T 63/77, jímž byl stěžovatel odsouzen za trestné činy, na něž se rehabilitace dílem vztahovala a dílem nevztahovala, a nemůže tak zcela posoudit, zda úvaha okresního soudu, jenž nakonec stěžovateli stanovil zbytkový trest, je správná, či nikoliv. Mohl tak podle vlastního vyjádření vycházet jen z podpůrného kritéria, tedy obecně z rozsahu trestní sazby stanovené za jednotlivé trestné činy trestním zákonem. Na základě tohoto podpůrného kritéria pak učinil závěr, že trestné činy ve stěžovatelově případě rehabilitaci nepodléhající nejsou do té míry zjevně bagatelní, aby okresní soud mohl upustit od stanovení přiměřeného zbytkového trestu.

15. Již v tomto kroku své úvahy ale Nejvyšší soud podle Ústavního soudu pochybil. Ačkoliv se totiž na straně jedné ztotožnil s odkazem státní zástupkyně činné u Nejvyššího státního zastupitelství na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 11. 1990 sp. zn. VII Torz 15/90, na straně druhé v tomto usnesení naznačený výklad pojmu závažnosti ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o soudní rehabilitaci nenásledoval. Přitom v tomto naposledy citovaném rozhodnutí Nejvyšší soud závažnost podle zákona o soudní rehabilitaci spojil s konkrétní závažností trestné činnosti, neboť právě s ohledem na ni – nikoliv tedy naopak s ohledem na závažnost trestné činnosti toliko typovou – je nutno podle Nejvyššího soudu o přiměřenosti trestu při stanovení zbytkového trestu za původně uložený trest souhrnný nebo úhrnný uvažovat.

16. Nutnost výkladového i aplikačního spojení přiměřeného trestu právě s konkrétní závažností soudem posuzovaného jednání lze pak podle Ústavního soudu dovodit i z důvodové zprávy k zákonu o soudní rehabilitaci (srov. sněmovní tisk číslo 303, Federální shromáždění ČSSR, 1986–1990, Důvodová zpráva, Zvláštní část, K § 2 a § 4), neboť sám zákon soudní rehabilitaci spojuje buď s jím přímo určenými zločiny, trestnými činy, přečiny nebo přestupky, které mají výrazný politický charakter a pro něž platí rehabilitace ze zákona, nebo rehabilitaci spojuje s takovým jednáním, s nímž (resp. s rozhodnutím o vině a trestu za ně soudem vyneseným) sice rehabilitace ze zákona spojená není, ale § 4 zákona o soudní rehabilitaci umožňuje, aby takový politický charakter byl v konkrétním případě u veřejnou mocí postihovaných jednání shledán, jestliže použití v tomto ustanovení zákona o soudní rehabilitaci uvedených skutkových podstat pro kvalifikaci konkrétních jednání mohlo být ze strany orgánů veřejné moci toliko účelové.

17. To ovšem znamená, že názorový oponent v období nesvobody nemusel být stíhán jen pro jednání přímo podřaditelná pod skutkovou podstatu, v níž se silný politický charakter bezprostředně odrážel, ale mohl být stíhán i pro jiná porušení zákona, formálně kvalifikovaná pomocí skutkové podstaty, s níž zákon o soudní rehabilitaci bez dalšího (tedy přímo ze zákona) rehabilitaci nespojuje, ovšem která silný politický charakter měla rovněž. Interpretační pojistkou v tomto ohledu jistě je, že sám zákonodárce z možnosti rehabilitace vyloučil porušení zákona spojená se smrtí, ublížením na zdraví nebo rozsáhlou majetkovou újmou.

18. Bylo by pak podle Ústavního soudu proti smyslu zákona o soudní rehabilitaci, pokud by soud stanovil odsouzenému zbytkový trest za jednání mající – bez ohledu na jeho mnohdy účelovou právní kvalifikaci ze strany orgánů veřejné moci v období nesvobody – rovněž silný politický charakter.

19. Ve stěžovatelově věci přitom Nejvyšší soud v odůvodnění ústavní stížnosti napadeného rozhodnutí v podstatě přiznává, že by pro účely posouzení přiměřenosti zbytkového trestu chtěl znát okolnosti spáchání trestných činů, na něž se v případě stěžovatele rehabilitace nevztahovala, ovšem pro ztrátu spisového materiálu se spokojil toliko s hodnocením typové závažnosti takových trestných činů, již dovodil z rozpětí trestní sazby stanovené pro ně zákonem. Povinnost posoudit reálnou závažnost trestných činů, resp. vzájemný poměr závažnosti trestných činů, tedy Nejvyšší soud nesplnil a s ohledem na shora popsání okolnosti ani splnit nemohl.

20. Ústavní soud naopak v dané souvislosti nepřehlédl, že ve vyžádaném spisovém materiálu je založeno též osvědčení Ministerstva obrany ze dne 19. prosince 2014

č. j. 262003025/12/2014-1027 vydané na základě zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, ve znění pozdějších předpisů, o tom, že stěžovatel byl účastníkem odboje a odporu proti komunismu. Konkrétně se pak od roku 1974 do konce 80. let 20. století pokoušel svou protikomunistickou činností o obnovu svobody a demokracie. O to více lze mít ale podle Ústavního soudu pochybnost, zda a za jakých okolností se stěžovatel skutečně dopustil trestných činů, na něž se rehabilitace podle zákona o soudní rehabilitaci přímo ze zákona nevztahuje, a zda nebylo rozhodnutí o jejich spáchání stěžovatelem naopak jen způsobem orgánů veřejné moci, jak stěžovatele zdiskreditovat, znepríjemnit mu život a udělat z něj – řečeno slovy výše citovaného nálezu sp. zn. IV. ÚS 2853/12 – „běžného kriminálního“. Tato zjištění pak měla vést Nejvyšší soud k náležitému zvážení, zda bylo přiměřené stěžovateli stanovit zbytkový trest odnětí svobody. Nejvyšší soud se ovšem s touto skutečností ve svém rozhodnutí dostatečně nevyřádává.

21. Tehdejší ministryně spravedlnosti navíc v jí podané stížnosti pro porušení zákona podle Ústavního soudu velmi případně poznamenala, že trest odnětí svobody za výše specifikovanou trestnou činnost – bez ohledu na to, zda se na ni rehabilitace vztahuje, či nikoliv (resp. zda se na ni vztahuje rehabilitace přímo ze zákona nebo zda o ní musí být rozhodnuto v samostatném řízení) – stěžovatel nevykonal, neboť Obvodní soud pro Prahu 8 usnesením ze dne 10. 8. 1979 sp. zn. 1 T 63/77 u stěžovatele upustil od výkonu zbytku trestu odnětí svobody, jelikož na základě znaleckého zkoumání měl stěžovatel trpět nevyléčitelnou duševní poruchou; proto byl částečně zbaven způsobilosti k právním úkonům a bylo mu nařízeno, aby se podrobil ochrannému ústavnímu psychiatrickému léčení. Následně byl stěžovatel v říjnu roku 1985 vystěhován do Německé spolkové republiky. I ve vztahu k hospitalizaci stěžovatele na psychiatrii pak bylo usnesením Obvodního soudu pro Prahu 8 ze dne 3. 8. 2016 sp. zn. 4 Nt 20002/2016 rozhodnuto, že stěžovatel byl pro účely ochranného léčení nezákonně zbaven osobní svobody, a i za toto období je tak účasten na soudní rehabilitaci podle zákona o soudní rehabilitaci. Mimo jiné právě v návaznosti na okolnost, že sice stěžovatel nevykonal celý jemu soudním rozhodnutím původně uložený trest odnětí svobody (neboť od výkonu jeho zbytku bylo jiným soudním rozhodnutím upuštěno), ale zároveň mu bylo nařízeno ochranné léčení v ústavní formě, ministryně učinila závěr, že stanovení zbytkového trestu nemohlo být přiměřeným trestem ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o soudní rehabilitaci, a jeho stanovení je proto podle ministryně v rozporu se smyslem a účelem naposledy citovaného zákona.

22. Ústavní soud přitom nechce zpochybňovat východisko Nejvyššího soudu a nejvyššího státního zástupce prezentované v jeho vyjádření, podle něhož by stanovení zbytkového trestu v dalším – v tomto případě rehabilitačním – řízení nemělo být chápáno jako další trest porušující mimo jiné zásadu *ne bis in idem*, nicméně nemůže přehlížet ani závěry vlastní nálezkové judikatury [srov. k tomu např. nálezu sp. zn. IV. ÚS 82/97 ze dne 28. 8. 1997 (N 102/8 SbNU 409)], podle níž v době nesvobody i jen dovolávání se vlastních základních práv (svobod) mohlo být samo o sobě důvodem perzekuce. Pokud ovšem tehdejší orgány veřejné moci s právním řádem zacházely tímto způsobem, pak Ústavní soud souhlasí s názorem ministryně spravedlnosti, že stanovil-li okresní soud stěžovateli zbytkový trest (byť vzhledem k trestním sazbám obecně předvídaným zákonem formálně přiměřený) za trestnou činnost, jejíž charakter a závažnost nemohl Nejvyšší soud dodatečně pro ztrátu spisového materiálu posoudit a v návaznosti na niž – a to zejména – byl stěžovatel nezákonně podroben ochrannému léčení (byl protiprávně zbaven osobní svobody), pak postup spočívající ve stanovení zbytkového trestu odporuje smyslu zákona o soudní rehabilitaci.

23. V dané souvislosti lze ostatně podle Ústavního soudu navázat na východisko naznačené samotným Nejvyšším soudem v ústavní stížnosti napadeném rozhodnutí, že totiž rehabilitační řízení není řízením trestním, byť na ně přirozeně částečně navazuje. Projevuje-li se tato relativní autonomie obou řízení například v tom, že pojem závažnosti trestných činů užitý ustanovením § 2 odst. 2 zákona o soudní rehabilitaci není a nebyl zaměnitelný s kategorií

společenské nebezpečnosti (resp. nyní společenské škodlivosti), jak ji užívají (užívaly) předpisy trestního práva, byť závažnost trestných činů v rámci soudní rehabilitace je interpretována právě i prostřednictvím společenské škodlivosti (nebezpečnosti), pak se nelze podle Ústavního soudu – v duchu stejné logiky – jednoduše spokojit jen s tím, že posléze stanovený zbytkový trest neznámá ve smyslu kategorie ukládání sankcí porušení zásady *ne bis in idem*. Kromě dodržení této zásady, která je i pro rehabilitační řízení jistě určující, musí přistoupit i další – již výše zmíněné – východisko, umožňující zodpovědět otázku, zda se vůbec stanovený zbytkový trest týká jednání, které by bylo lze v demokratickém právním státě považovat za protiprávní (trestné). Podle Ústavního soudu ovšem výklad zvolený Nejvyšším soudem v jeho rozhodnutí a prezentovaný rovněž nejvyšším státním zástupcem v jeho vyjádření k ústavní stížnosti dříve zmíněnou relativní autonomii rehabilitačního řízení a řízení trestního nezohledňuje v její úplnosti. Shora bylo totiž mimo jiné také vysvětleno, že ani uložení povinnosti stěžovateli strpět umístění v psychiatrické léčebně Ústavní soud nehodnotí – ať už k původně trestním soudem stěžovateli uloženým trestům odnětí svobody, nebo následně ke stanovenému zbytkovému trestu – jako porušení zásady *ne bis in idem* (srov. k tomu v tomto směru rovněž postoj nejvyššího státního zástupce zastávajícího shodný názor). Naopak umístění stěžovatele do psychiatrické léčebny podle Ústavního soudu spíše zpochybňuje reálnou podstatu stěžovatelem údajně páchané trestné činnosti – to znamená i trestných činů, na něž se rehabilitace ze zákona nevztahovala (srov. k tomu výše).

24. Jistá nedůslednost je pak podle Ústavního soudu patrná i v tezi nejvyššího státního zástupce, že není rozhodné, pokud v rozhodnutí okresního soudu o částečné rehabilitaci stěžovatele a o stanovení přiměřeného zbytkového trestu není specifikováno, zda je ukládán jako podmíněný, či nepodmíněný. Byť totiž podle tvrzení nejvyššího státního zástupce by eventuálně nepodmíněně stanovený trest odnětí svobody nemohl být na stěžovateli vykonán, z judikatury Nejvyššího soudu lze ovšem dovodit (srov. k tomu jeho rozsudek ze dne 27. 2. 1997 sp. zn. 3 Cdon 859/96), že otázka formy stanoveného trestu – vztaženo k faktickému omezení osobní svobody eventuálně rehabilitovaného, kdy např. stanovením podmíněně odloženého trestu odnětí svobody reálně nedochází k omezení osobní svobody – se projeví v eventuálním rozsahu odškodnění podle § 23 zákona o soudní rehabilitaci. Bez ohledu na uvedené nelze konečně v daném kontextu přehlížet ani argument zcela lapidární, byť nikoliv nedůležitý. Je-li totiž zcela nepochybně přijímáno, že například důvody zproštění obžaloby ve smyslu § 226 tr. řádu zákonodárce koncipoval tak, že tyto se odlišují mimo jiné výhodností pro obžalovaného, a to počínaje situací, kdy se vůbec nepodaří prokázat, že by se stal skutek, pro nějž byl obžalovaný stíhán, až po situaci, kdy obžalovaný trestný čin sice spáchal, ale jeho trestnost zanikla, pak na druhou stranu nemůže obstát východisko, že stanovený trest konkrétního jedince neomezuje, protože na něm stejně nemůže být vykonán. Umožňuje-li totiž právní řád České republiky i za situace, kdy jsou v takřka maximální míře dostupné všechny institucionální i jiné záruky garantující spravedlivé soudní řízení – trestní řízení z toho nevyjímaje – domoci se prostřednictvím opravných prostředků změny důvodu zproštění obžaloby, lze zároveň těžko ospravedlnit, aby osoba jiná byla nucena za stejného časoprostorového rámce strpět stanovení trestu za údajnou trestnou činnost kvalifikovanou orgány veřejné moci ještě v období nesvobody, zvláště existují-li v konkrétním případě o okolnostech páchaní takové trestné činnosti nikoliv nedůvodné pochybnosti.

25. Právě uváděná argumentace zároveň ale neznámá, že by princip stanovení přiměřeného zbytkového trestu bylo lze *a priori* považovat za neústavní. Spíše jde o nutnost interpretovat pojem závažnosti ke konkrétním okolnostem trestné činnosti, na něž se rehabilitace ve smyslu § 2 zákona o soudní rehabilitaci (tedy rehabilitace ze zákona) nevztahuje. Takový postup však v dané věci nebyl možný už právě pro ztrátu spisového materiálu. Protože však Nejvyšší soud nemohl reálnou závažnost stěžovatelem údajně spáchané trestné činnosti posoudit, nemohl zároveň ani spravedlivě zhodnotit, zda okresním soudem stanovený zbytkový

trest je přiměřený. Neobstojí tedy argument Nejvyššího soudu, že by bylo v rozporu s úmyslem zákonodárce, pokud by s trestnými činy rehabilitaci podléhajícími [tj. s takovými činy, které byly za trestné (respektive obecněji za protiprávní) označeny v rozporu s principy demokratické společnosti podle § 1 odst. 1 zákona o soudní rehabilitaci] byly odstraněny vzhledem k příslušným osobám i důsledky činů rehabilitaci nepodléhajících, neboť k takovému postupu ve skutečnosti podle přesvědčení Ústavního soudu stížnost ministryně spravedlnosti nesměřovala a nesměřuje k němu ani tento náleží Ústavního soudu.

26. Již výše bylo vysvětleno, že výčet jednání podléhajících ze zákona soudní rehabilitaci se zaměřoval – při splnění dalších kritérií – na ty s výrazným politickým charakterem. Obecný soud při zvažování splnění podmínek rehabilitace jistě nemůže bez dalšího výčet skutkových podstat podléhajících ze zákona soudní rehabilitaci sám rozšiřovat, nicméně podle Ústavního soudu může zvážit závažnost ostatních trestných činů (původně zahrnutých do souhrnného nebo úhrnného trestu) právě při stanovení zbytkového trestu, přičemž taková úvaha soudu smí vést i k tomu, že od stanovení zbytkového trestu upustí. Ostatně stanovil-li okresní soud stěžovateli dvouměsíční zbytkový trest za trestné činy podle § 103 trestního zákona, podle § 154 odst. 2 trestního zákona a podle § 198 písm. b) trestního zákona, jde v případě skutkových podstat podle naposledy citovaných dvou ustanovení trestního zákona o trestné činy, které sice nepodléhaly rehabilitaci ze zákona, ale bylo u nich možno přistoupit k vyslovení účasti na rehabilitaci po přezkumném řízení. Zákonodárce tak zjevně počítal s tím, že existují skutkové podstaty trestných činů, zločinů, přečinů a přestupků, které sice nemají vždy zjevný politický charakter, ale často byly ke stíhání názorových odpůrců použity s tím, že výčet skutkových podstat zahrnutých do přezkumného řízení není ve skutečnosti uzavřen (srov. k tomu výše citovanou důvodovou zprávu k návrhu zákona o soudní rehabilitaci, zejména pak k § 4 návrhu zákona).

27. Zákonodárce si tedy byl vědom toho, že není v jeho silách spravedlivě obecně definovat všechny skutkové podstaty, jichž by se měla soudní rehabilitace týkat, proto do zákona vtělil několik mechanismů. Přezkumné řízení podle § 4 a povinnost zvážit závažnost trestných činů podle § 2 odst. 2 zákona o soudní rehabilitaci přitom jistě patří mezi ně – aby byl nalezen co možná nejlepší způsob, jak se vyrovnat s obdobím nesvobody. Takové řešení, zahrnující zcela neuzavřenou množinu situací, na něž zákon o soudní rehabilitaci může dopadat, Ústavní soud akceptuje, neboť se s tímto řešením lze často setkat právě v situaci, kdy existuje společenská shoda na potřebě vyrovnat se s důsledky právní úpravy, která z hlediska ochrany základních práv (svobod) v demokratickém právním státě nemůže obstát. Byť pak právní úprava pokoušející se o takové vyrovnání s minulostí zpravidla obsahuje z povahy věci mnoho limitů a nedokonalostí, nemůže to být na druhou stranu samo o sobě důvodem, proč na takový pokus o nápravu zcela rezignovat. Úkolem obecného soudu přitom je, aby naznačený účel takové zákonodárcem přijaté právní úpravy uváděl do života. K naplnění tohoto úkolu však podle názoru Ústavního soudu ze strany Nejvyššího soudu v nyní posuzovaném případě v potřebné míře nedošlo.

28. Nad tento rámec shledal zdejší soud – byť na tom nosné důvody tohoto nálezu nespočívají – porušení stěžovatelova základního práva na soudní ochranu též v tom, že mu Nejvyšší soud nezaslal k eventuálnímu vyjádření stanovisko státní zástupkyně činné u Nejvyššího státního zastupitelství, zvláště když z něj sám posléze ve svém rozhodnutí o stížnosti tehdejší ministryně spravedlnosti podané ve prospěch stěžovatele vycházel. Dopustil se tak protiústavního procesního pochybení, spočívajícího v porušení principu „rovnosti zbraní“. I na základě argumentace státní zástupkyně přitom stížnost podanou ve prospěch stěžovatele zamítl, přičemž z obsahu tohoto stanoviska v odůvodnění napadeného usnesení výslovně vycházel, takže je zjevně považoval za relevantní. V nyní posuzované věci tak Ústavní soud nenalezl argumenty, proč hodnotit nedoručení vyjádření státní zástupkyně tak, že by šlo jen o formální pochybení bez závažné ústavněprávní relevance [srov. k tomu vzhledem

k odlišným skutkovým okolnostem opačný závěr v usnesení sp. zn. II. ÚS 1576/15 ze dne 11. 8. 2015 (U 9/78 SbNU 647)]. Není naopak žádného hlubšího důvodu (nenabízí jej ani nejvyšší státní zástupce ve vyjádření k ústavní stížnosti) vykládat rámeč, v němž se eventuální poškození mohou vyjadřovat k prováděným důkazům restriktivním způsobem, tedy tak, že by jim bylo nutno zasílat k vyjádření stanovisko příslušného státního zástupce jen tehdy, pokud by to právní předpis – podobně jako to činí například trestní řád v případě obviněného v postavení dovolatele – výslovně vyžadoval. I v rámci řízení, v němž se zákonodárcem definovaná soudní rehabilitace uvádí v život, tak musí podle přesvědčení Ústavního soudu převážít shora uvedený výkladový princip umožňující maximální možné napravení křivd spáchaných v době nesvobody.

29. Ze všech těchto důvodů tedy Ústavní soud napadené usnesení Nejvyššího soudu podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil, neboť jím bylo porušeno stěžovatelovo právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Nejvyšší soud totiž neinterpretoval pro věc významná ustanovení zákona o soudní rehabilitaci v souladu s pro něj závaznou a shora citovanou judikaturou Ústavního soudu, a nenaplnil tak smysl a účel naposledy citovaného zákona.

Č. 29

Procesní aspekty náhrady nemajetkové újmy v adhezním řízení (sp. zn. IV. ÚS 2620/21 ze dne 7. března 2022)

Zvláště závažný zločin obchodování s lidmi podle § 168 odst. 1 alinea prvního písm. a), alinea druhého a odst. 3 písm. d) trestního zákoníku a přečin nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy podle § 283 odst. 1 trestního zákoníku představují zásah do osobnostních práv osoby poškozené (stěžovatelky) již se zřetelem k povaze a závažnosti těchto trestných činů. Stanovení výše nemajetkové újmy se v podstatné míře odvíjí ze subjektivní percepce poškozeného. Není-li pro stanovení této výše postačující jeho vyjádření v trestním řízení (vzhledem k osobním specifikům poškozeného apod.), nýbrž je nutné rozsáhlé doplnění znaleckým dokazováním, nelze obecným soudům bez dalšího opodstatněně vytkat porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, nepřistoupí-li k důkaznímu řízení o náhradě nemajetkové újmy v penězích a podle § 229 odst. 1 trestního řádu poškozeného odkáží s jeho nárokem na řízení ve věcech občanskoprávních.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Josefa Fialy (soudce zpravodaj) a soudců Jana Filipa a Pavla Šámala o ústavní stížnosti stěžovatelky Anny B. (jedná se o pseudonym), zastoupené Mgr. Bc. Jakubem Šauerem, advokátem, sídlem Petřínská 1072/2, Plzeň, proti výroku usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 15. července 2021 sp. zn. 2 To 39/2021, jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky, a rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 9. února 2021 sp. zn. 4 T 5/2019, kterým byla stěžovatelka odkázána s nárokem na náhradu nemajetkové újmy v penězích na řízení ve věcech občanskoprávních, za účasti Vrchního soudu v Praze a Krajského soudu v Plzni jako účastníků řízení a Vrchního státního zastupitelství v Praze a Krajského státního zastupitelství v Plzni jako vedlejších účastníků řízení, takto:

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí ve vymezeném rozsahu s tvrzením, že jimi došlo k porušení jejich ústavně zaručených práv a svobod zakotvených v čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) ve spojení s čl. 96 odst. 1 Ústavy.

2. Z ústavní stížnosti, napadených rozhodnutí a vyžádaného spisu se podává, že Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) shora označeným rozsudkem spoluobviněné N. H. a I. Č. uznal vinnými jednak zvláště závažným zločinem obchodování s lidmi podle § 168 odst. 1 alinea

prvního písm. a), alinea druhého a odst. 3 písm. d) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, jednak přečinem nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy podle § 283 odst. 1 trestního zákoníku, spáchanými ve spolupachatelství podle § 23 trestního zákoníku. Za tyto trestné činy krajský soud uložil obviněné N. H. podle § 168 odst. 3 trestního zákoníku za použití § 43 odst. 1 trestního zákoníku úhrnný trest odnětí svobody v trvání sedmi roků, obviněné I. Č. podle stejných ustanovení trestního zákoníku úhrnný trest odnětí svobody v trvání šesti roků a podle § 56 odst. 2 písm. a) trestního zákoníku je zařadil k výkonu uloženého trestu odnětí svobody do věznice s ostrahou. Podle § 229 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, krajský soud odkázal stěžovatelku (poškozenou) s jejím nárokem na náhradu nemajetkové újmy v penězích na řízení ve věcech občanskoprávních. Podle závěrů krajského soudu inkriminovaná trestná činnost spočívala v tom, že v době od podvečerních hodin dne 2. 8. 2018, poté, co obviněná N. H. přivezla stěžovatelku z R. do Plzně pod příslibem, že půjdou na zábavu, až do dne 5. 8. 2018, v úmyslu získat peníze jednak pro svoji potřebu, jednak za účelem nákupu drog, zjedнала společně s obviněnou I. Č. se stěžovatelkou poskytování sexuálních služeb za úplatu, tj. prostituci, náhodným zákazníkům, na což stěžovatelka bez odporu přistoupila, za tímto účelem ji vždy dovedly do blízkosti benzínové čerpací stanice a jejího okolí v ulici Domažlická v Plzni, kde za jejich pomoci poskytovala sexuální služby za úplatu náhodným zákazníkům, jejichž počet se nepodařilo zjistit, od stěžovatelky pak převzaly vydělané finanční prostředky, nebo alespoň jejich část, za něž z nezjištěného zdroje obstarávaly blíže neurčená množství pervitinu, který nitrožilně aplikovaly stěžovatelce. Tohoto jednání se dopustily přesto, že jim byl znám věk stěžovatelky, přičemž metamfetamin je zařazený jako psychotropní látka v Seznamu II podle Úmluvy o psychotropních látkách přílohy č. 5 k nařízení vlády č. 463/2013 Sb., o seznamech návykových látek, ve znění pozdějších předpisů, k nakládání s touto látkou je třeba povolení podle § 4 a 8 zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, kterým, jak věděly, nedisponovaly.

3. Odvolání spoluobviněných proti všem výrokům rozsudku krajského soudu a odvolání stěžovatelky proti jeho adheznímu výroku Vrchní soud v Praze (dále jen „vrchní soud“) ústavní stížností rovněž napadeným usnesením s poukazem na § 256 trestního řádu jako nedůvodná zamítl.

4. Proti usnesení vrchního soudu podala obviněná N. H. dovolání, o němž prozatím Nejvyšší soud nerozhodl.

II. Argumentace stěžovatelky

5. Stěžovatelka v ústavní stížnosti připomíná, že v trestním řízení uplatnila nárok na náhradu nemajetkové újmy v penězích, která jí vznikla v důsledku trestných činů spáchaných na ní spoluobviněnými, a to ve výši 100 000 Kč. Namítá, že postup a rozhodování krajského soudu o jejím nároku měly charakter pouze formální a postrádající dostatečné zohlednění veškerých podstatných aspektů dopadajících na její osobnostní práva. Vrchní soud, dovozuje dále stěžovatelka, nevzal v potaz jí uváděné skutečnosti a nevypořádal se s ustálenou judikaturou.

6. Stěžovatelka poukazuje na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 7. 2014 sp. zn. 6 Tdo 347/2014, ze kterého dovozuje, že závažnost zásahu do práva na osobní integritu vyjadřuje již samotná povaha a závažnost trestného činu. O zásah do osobnostních práv osoby poškozené trestným činem přitom jde podle uvedeného rozsudku i tehdy, nebyla-li znaleckým posudkem konstatována existence posttraumatické stresové poruchy ani jiné poruchy, která by měla pro tuto osobu negativní trvalé následky.

7. Ačkoli projev dopadů trestných činů nemusí být u každé oběti vždy zřetelný na první pohled, resp. se může projevit až později v průběhu celého jejího života, nelze o škodlivosti

předmětných trestných činů nikterak pochybovat, a to i s ohledem na přísnost trestů uložených spoluobviněným. Zvláště u dětských obětí je třeba důkladně zvažovat veškeré dopady trestných činů na jejich budoucí život. Krajský soud však výrok podle § 229 odst. 1 trestního řádu založil na tvrzení, že je přijatelná šance, že stěžovatelka „se s událostí bez velkých potíží vyrovná“. Toto konstatování se opírá pouze o vybrané pasáže znaleckého posudku a výpovědi samotné stěžovatelky, a to bez zohlednění výše uvedených aspektů. Obecné soudy její nárok posoudily nedostatečně za situace, kdy měly k dispozici dostatek podkladů přinejmenším pro jeho částečné přiznání.

8. Dále stěžovatelka namítá, že obecné soudy nedostály nosným důvodům nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2015 sp. zn. I. ÚS 1587/15 (N 214/79 SbNU 443), neboť se svévolně vyhnuly posouzení náhrady nemajetkové újmy, ačkoli předmětné hodnocení zjištěný skutkový stav umožňoval. Obecné soudy odkazovaly na věk stěžovatelky, její intelektuální úroveň a svéprávnost, přičemž tyto okolnosti jí kladly k tíži, ačkoli správně tomu mělo být naopak. Ústavní soud v nálezu ze dne 3. 8. 2021 sp. zn. II. ÚS 3003/20 [(N 137/107 SbNU 131), rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z <https://nalus.usoud.cz>] konstatoval, že schopnost poškozeného vnímat zásahy do svých práv nesmí sama o sobě vést k tomu, že mu bude přiznána nižší náhrada. Krajský soud ve stěžovatelčině věci uvedl, že pozdější následky nelze očekávat, což je však nepodložený názor, který odporuje požadavku na odpovídající ochranu dětí a „osob s nižším intelektem“. S rozhodnými okolnostmi se nevypořádal ani vrchní soud, který navíc chybně konstatoval, že stěžovatelka doposud není plně svéprávná. Stěžovatelka má za to, že postup obecných soudů zvýhodňuje pachatele trestných činů proti „osobám se sníženým intelektem“, dětem a dalším poškozeným osobám, které neprojeví navenek dopady trestného činu do své osobnostní sféry způsobem považovaným soudy za dostatečný. Uvedeným pachatelům totiž nebude v adhezním řízení uložena povinnost k náhradě nemajetkové újmy v penězích. Současně tím dojde ke znevýhodnění poškozených, což je i stěžovatelka, jejíž nárok nebyl projednán spravedlivým a rovným způsobem. Došlo tedy k její diskriminaci na základě věku (vrchním soudem nesprávně tvrzeného nedostatku plné svéprávnosti) a „nižší mentální úrovně“.

III. Průběh řízení před Ústavním soudem

9. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům. Vrchní soud i krajský soud ve vyjádřeních pouze odkázaly na odůvodnění ústavní stížností napadených rozhodnutí. Z tohoto důvodu Ústavní soud vyjádření stěžovatelce na vědomí a k případné replice nezaslal.

IV. Procesní předpoklady projednání návrhu

10. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastníkem řízení, v nichž byla vydána rozhodnutí obsahující napadené výroky. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je právně zastoupená v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*). Na těchto závěrech nic nemění ani skutečnost, že řízení o dovolání podaném spoluobviněnou dosud neskončilo.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

11. Ústavní soud není součástí soustavy soudů, nýbrž je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 a čl. 91 odst. 1 Ústavy). Nemí povolán k instančnímu přezkumu rozhodnutí obecných soudů. Jeho pravomoc podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy je založena výlučně k přezkumu toho, zda v řízení nebo rozhodnutím v něm vydaným nebyla porušena ústavně chráněná práva nebo svobody stěžovatelky.

12. Obsahovým těžištěm ústavní stížnosti jsou námitky stěžovatelky, které směřují proti nepřiznání náhrady nemajetkové újmy obecnými soudy, resp. jejímu odkázání na řízení ve věcech občanskoprávních. Ústavní soud se proto soustředil na tuto problematiku.

a) Nemajetková újma způsobená trestnou činností

13. Podle čl. 7 odst. 1 Listiny je zaručena „[n]edotknutelnost osoby a jejího soukromí“. Garance nedotknutelnosti osoby spočívá v ochraně tělesné a duševní integrity člověka. Její základní součástí je i zdraví jednotlivce [nález ze dne 9. 7. 2009 sp. zn. II. ÚS 2379/08 (N 157/54 SbNU 33), body 10 a 11; nález ze dne 9. 1. 2014 sp. zn. III. ÚS 2253/13 (N 3/72 SbNU 41), body 15 a 16; nález ze dne 11. 11. 2014 sp. zn. I. ÚS 2930/13 (N 205/75 SbNU 297), bod 26]. Zásahem do tělesné a duševní integrity chráněné čl. 7 odst. 1 Listiny pak je „způsobení zranění, způsobení či zhoršení choroby, a to i choroby, resp. poruchy psychické, ale i pouhé způsobení bolesti“ (nález sp. zn. II. ÚS 2379/08, bod 11).

14. Ustanovení čl. 7 odst. 1 Listiny zaručuje rovněž nedotknutelnost soukromí. Soukromí jednotlivce je chráněno i dalšími ustanoveními Listiny [zejména čl. 10, 12 a 13 Listiny; viz nález ze dne 22. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 24/10 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.), bod 31]. Ze systematického zařazení čl. 7 odst. 1 Listiny i z toho, že toto ustanovení zaručuje právě „nedotknutelnost“ soukromí, vyplývá, že jeho účelem je poskytovat ochranu všem aspektům soukromého života jednotlivce, včetně nejnepříjemnějších.

15. Dojde-li k zásahu do sféry, v níž je čl. 7 odst. 1 Listiny zaručena jednotlivcům nedotknutelnost jejich osoby a soukromí, a v důsledku toho i ke vzniku újmy, promítá se ochrana základního práva na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí do nároků na náhradu takto vzniklé újmy. Ústavní soud vyložil v nálezu sp. zn. III. ÚS 2253/13, bod 35, že „[v] náhradě jakékoli újmy, a to i újmy na zdraví, je zapotřebí vidět i jakési ‚pokračování‘ práv. Skrze uplatnění nároku na náhradu újmy ‚pokračuje‘ subjektivní právo (na zdraví) nebo právní statek či hodnota (zdraví), z jehož porušení škoda vzešla“. Podle tohoto nálezu platí uvedený princip obecně pro náhradu újmy vzniklé porušením určitého práva, nejen pro náhradu újmy na zdraví.

16. Jak bylo již uvedeno, zvláště závažného zločinu obchodování s lidmi podle § 168 odst. 1 alinea prvního písm. a), alinea druhého a odst. 3 písm. d) trestního zákoníku se dopustí, kdo přiměje, zjedná, najme, zláká, svede, dopraví, ukryje, zadržuje, přijme nebo vydá dítě, aby ho bylo užito jiným k pohlavnímu styku nebo k jiným formám sexuálního zneužívání nebo obtěžování anebo k výrobě pornografického díla [§ 168 odst. 1 alinea první písm. a) trestního zákoníku], kdo kořistí z takového jednání (§ 168 odst. 1 alinea druhé trestního zákoníku), a spáchá-li takový čin v úmyslu, aby jiného bylo užito k prostituci [§ 168 odst. 3 písm. d) trestního zákoníku]. Objektem trestného činu obchodování s lidmi je osobní svoboda v nejširším slova smyslu. Z ustálené judikatury (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 11. 2016 sp. zn. 7 Tdo 1438/2016) se podává, že zákonná úprava chrání jak osobní svobodu ve smyslu svobody pohybu a svobody rozhodování, tak osobnost člověka ochranou některých jeho základních lidských práv. Chrání se zde i morální zásady, s nimiž je obchodování s lidmi v příkrém rozporu.

17. Kromě poukazu na ochranu osobní svobody lze zdůraznit, že jednáním pachatele popsaným zejména v § 168 odst. 1 alinea prvním písm. a) trestního zákoníku a § 168 odst. 3 písm. d) trestního zákoníku a jednáním jiné osoby, která dítě zneužije, je z vnitřní logiky věci vždy porušena nedotknutelnost osoby ve smyslu zásahu do fyzické i psychické integrity jednotlivce. V každém případě tak dochází k porušování nedotknutelnosti soukromí jednotlivce, neboť vymezené ovlivnění vůle dítěte ve spojení s následným jednáním další osoby je zásahem do jednoho z nejnepříjemnějších aspektů soukromého života jednotlivce.

18. Zákon č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů), stanoví v § 2 odst. 2, že obětí se rozumí fyzická osoba, které bylo

nebo mělo být trestným činem ublíženo na zdraví, způsobena majetková nebo nemajetková újma nebo na jejíž úkor se pachatel trestným činem obohatil. Podle § 2 odst. 4 písm. c) téhož zákona zvlášť zranitelnou obětí se pro účely tohoto zákona při splnění podmínek uvedených v odstavci 2 nebo 3 rozumí oběť trestného činu obchodování s lidmi (§ 168 trestního zákoníku). Oběti trestného činu obchodování s lidmi zákon přiznává status zvlášť zranitelné oběti přímo *ex lege*, tedy bez ohledu na její věk, osobní poměry či další faktory, jež je mohou v konkrétním případě činit zvýšeně zranitelnými. Zákon vychází z předpokladu, že těmto obětem je nutné věnovat zvláštní péči a pozornost při poskytování práv a pomoci. Oběti trestného činu obchodování s lidmi vyžadují specifický přístup a jsou náchylnější k sekundární viktimizaci, proto je na ně třeba nahlížet jako na zvlášť zranitelné oběti (k tomu srov. též směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/36/EU ze dne 5. 4. 2011 o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/629/SVV).

19. Skutečnost, že náhrada újmy způsobené výše vymezenou trestnou činností představuje pokračování ústavně zaručeného práva na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí, má význam i pro úvahy o rozsahu vzniklé újmy a výši její náhrady u osob, které si pro své zdravotní znevýhodnění nemusí plně uvědomovat či chápat povahu a podstatu zásahu do svých práv. Dojde-li zásahem do nedotknutelnosti osoby a jejího soukromí (čl. 7 odst. 1 Listiny) ke vzniku újmy, nelze snížit či odeprít náhradu této újmy z důvodu, že poškozený jednotlivec není schopen z důvodů svého věku a dalších osobních specifik (včetně snížené mentální úrovně) plně chápat zásah do svého základního práva.

20. Dále je namístě vymezit procesní podmínky náhrady nemajetkové újmy v trestním řízení.

b) K procesním aspektům náhrady nemajetkové újmy v adhezním řízení

21. Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 8. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 32/16 ve znění opravného usnesení ze dne 21. 8. 2017 (N 139/86 SbNU 369; 345/2018 Sb.) vyložil, že „vývoj legislativy upravující postavení poškozeného v trestním řízení po roce 1989 lze charakterizovat jako směřující k posílení a prohloubení jeho práv“ (bod 59) a že i k doktrinárnímu vývoji lze souhrnně uvést, že „panuje obecně pozitivní hodnocení nastíněného vývoje legislativy posilující práva poškozeného“ (bod 62). V tomto nálezu dále uvedl, že „právní řád chrání jako primární zájem poškozeného na trestním řízení [...] vypořádání všech penězi ocenitelných nároků soukromoprávního charakteru, které poškozenému vznikly za pachatelem v důsledku spáchání trestného činu (náhrada škody, nemajetkové újmy, vydání bezdůvodného obohacení)“ (bod 52).

22. K vývoji náhledu na postavení poškozeného došlo i v souvislosti s uplatňováním adhezního nároku. Ústavní soud tak počal na adhezní řízení vztahovat právo poškozených na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny [náleze ze dne 9. 8. 2016 sp. zn. I. ÚS 3456/15 (N 148/82 SbNU 357), část IV. b)] a připustil i možné porušení práva na rovnost v řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny, koncentruje-li se trestní řízení toliko na obviněného, zatímco poškozený je ignorován [náleze ze dne 9. 10. 2012 sp. zn. II. ÚS 289/12 (N 170/67 SbNU 83), bod 36], a shledal již i porušení práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života podle čl. 10 odst. 2 Listiny (náleze sp. zn. I. ÚS 1587/15). Podle již citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/16 „lze tedy uzavřít, že procesní postavení poškozeného v trestním řízení není nadále redukovatelné toliko na zpravidla významný pramen důkazu a na subjekt, jemuž má v trestním řízení být usnadněno vyrovnání jeho majetkoprávních nároků vzniklých v přímé souvislosti se spácháním trestného činu vůči pachateli. Poškozený v trestním řízení realizuje, respektive realizovat může, i některá svá základní práva a svobody představující tzv. tvrdé jádro lidských práv“ (bod 67). Nastíněný vývoj „proto jednoznačně dospěl do bodu, v němž na postavení poškozeného v trestním řízení nelze nadále nazírat jakožto na doplňkové,

bez něhož by se poškozený stejně ochrany všech svých právních zájmů domohl (typicky uplatněním adhezního nároku v řízení ve věcech občanskoprávních)“ (bod 67).

23. Možnost Ústavního soudu kasačně zasahovat do rozhodnutí, kterým byl poškozený odkázán se svým nárokem na řízení ve věcech občanskoprávních, je přesto omezená. Důvodem je, že většinu pochybení v adhezním řízení lze následně napravit právě v řízení občanskoprávním. Trestní soud nemůže, ani částečně, řádně uplatněný nárok poškozených zamítnout. V tomto ohledu tedy nejde o věc rozsouzenou (*res iudicata*), neboť nároku na náhradu újmy se poškozený nadále může domáhat v řízení občanskoprávním, na které je odkazován. Důvod k zásahu Ústavního soudu je nicméně dán tehdy, kdy pochybení trestních soudů již nelze napravit v občanskoprávním řízení (nález sp. zn. I. ÚS 1587/15, bod 19), a dále například tehdy, je-li rozhodnutí o adhezním nároku zatíženo libovůlí či svévolí nebo odůvodnění tohoto rozhodnutí je provedeno způsobem, který porušuje substantivní základní práva účastníků – například je-li založeno na rasové diskriminaci (nález sp. zn. I. ÚS 1587/15, bod 18).

24. Dalším důvodem pro zásah Ústavního soudu jsou případy, kdy je přiznaná náhrada nemajetkové újmy excesivně nízká. I přes využití svých práv v trestním řízení by totiž poškození byli nuceni – usilovali-li by o adekvátní výši náhrady – domáhat se svých práv v řízení ve věcech občanskoprávních, kam by je trestní soudy (s částí nároku, či nárokem celým) odkazovaly (srov. nález sp. zn. II. ÚS 3003/20). Odhlédnout nelze ani od skutečnosti, že přiznávání excesivně nízkých, nebo dokonce vůbec žádných náhrad újmy poškozeným v trestním řízení je způsobilé vyvolat u nich pocit bezpráví a vznik druhotné újmy. V občanském soudním řízení by poškození museli znovu prokazovat oprávněnost svého nároku, což pro ně může znamenat i opětovnou konfrontaci s nepříjemnými či traumatickými zážitky z doby, kdy se stali obětmi trestného činu. Takové důsledky jsou o to více nežádoucí u zvláště zranitelných obětí (§ 2 odst. 4 zákona o obětech trestných činů).

25. Současně je nutné respektovat odlišnosti jednotlivých nároků, které poškozený může v adhezním řízení uplatnit. Poškozeným se podle § 43 odst. 1 trestního řádu rozumí ten, komu bylo trestným činem ublíženo na zdraví, způsobena majetková škoda nebo nemajetková újma, nebo ten, na jehož úkor se pachatel trestným činem obohatil. Podle § 43 odst. 3 trestního řádu je poškozený oprávněn také navrhnout, aby soud v odsuzujícím rozsudku uložil obžalovanému povinnost nahradit v penězích škodu nebo nemajetkovou újmu, jež byla poškozenému trestným činem způsobena, nebo vydat bezdůvodné obohacení, které obžalovaný na jeho úkor trestným činem získal. Návrh je třeba učinit nejpozději u hlavního líčení před zahájením dokazování (§ 206 odst. 2 trestního řádu); je-li sjednána dohoda o vině a trestu, je třeba návrh učinit nejpozději při prvním jednání o takové dohodě (§ 175a odst. 2 trestního řádu). Z návrhu musí být patrné, z jakých důvodů a v jaké výši se nárok na náhradu škody nebo nemajetkové újmy uplatňuje nebo z jakých důvodů a v jakém rozsahu se uplatňuje nárok na vydání bezdůvodného obohacení. Důvod a výši škody, nemajetkové újmy nebo bezdůvodného obohacení je poškozený povinen doložit. Podle § 228 odst. 1 trestního řádu platí, že odsuzuje-li soud obžalovaného pro trestný čin, kterým způsobil jinému majetkovou škodu nebo nemajetkovou újmu nebo kterým se na úkor poškozeného bezdůvodně obohatil, uloží mu v rozsudku, aby poškozenému nahradil majetkovou škodu nebo nemajetkovou újmu v penězích nebo aby vydal bezdůvodné obohacení, byl-li nárok včas uplatněn (§ 43 odst. 3), nestanoví-li tento zákon jinak. Podle § 228 odst. 1 věty za středníkem trestního řádu má soud zákonnou povinnost přiznat poškozenému řádně uplatněný nárok, jsou-li splněny shora zmíněné podmínky a současně ve skutkové větě rozsudku je uvedena výše škody nebo rozsah bezdůvodného obohacení, leda by takovému rozhodnutí bránila zákonná překážka nebo byl nárok obžalovaným již v této výši uspokojen. Zatímco u povinnosti k náhradě škody a k vydání bezdůvodného obohacení zákon stanoví restriktivní podmínky pro odkázání poškozeného s jím uplatněným nárokem na řízení

ve věcech občanskoprávních, u povinnosti k náhradě nemajetkové újmy se srovnatelné normativní řešení neuplatní.

26. Toto rozlišení není nahodilé ani bezúčelné. Důvod pro něj spočívá v okolnosti, že účelem adhezního řízení je zrychlení a zjednodušení rozhodování o nárocích poškozeného tak, že se rozhodování o nich uskuteční v trestním řízení, pročež poškozený není nucen následně vést občanskoprávní řízení. Hlavním úkolem trestního soudu je rozhodnout o vině a trestu, přičemž zákonná úprava nepředpokládá, že tento soud bude věnovat posouzení nároku poškozeného shodnou míru pozornosti jako odůvodnění výroku o vině a trestu. Je-li ve skutkové větě rozsudku uvedena výše škody nebo rozsah bezdůvodného obohacení (opírající se o písemné doklady, odborné vyjádření, znalecký posudek apod.), zpravidla nebude vyčíslení předmětného nároku poškozeného právně ani skutkově komplikované, avšak stanovení výše nemajetkové újmy (zejména duševní útrapy při usmrcení nebo závažném ublížení na zdraví, dále snížení důstojnosti poškozeného při zásahu do osobnostních práv či újma na tzv. jiných právech) se v podstatné míře odvíjí ze subjektivní percepce poškozeného. Není-li jeho vlastní vyjádření (vzhledem k osobním specifikům poškozeného apod.) v trestním řízení postačující, nýbrž vyžaduje-li rozsáhlé doplnění „optikou“ soudního znalce (znalecké dokazování nad rámec posudku, který byl k dispozici v trestním řízení), nelze soudu bez dalšího opodstatněně vytýkat, že nepřistoupil k dokazování o náhradě nemajetkové újmy v penězích a její výši, postupoval podle § 229 odst. 1 trestního řádu a poškozeného odkázal s jeho nárokem na řízení ve věcech občanskoprávních. Jakkoli není výstižně jednostranně upřednostňovat zásadu rychlosti trestního řízení (srov. čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních a svobod, resp. § 2 odst. 5 trestního řádu), je nutné i tuto zásadu vzít v potaz.

27. Ve výše odkazovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 3456/15 Ústavní soud připomenul, že „[j]edině až pečlivé uvážení všech kritérií pro určení výše náhrady nemajetkové újmy umožní stanovit její adekvátní kompenzaci. Nárok na náhradu nemajetkové újmy poškozených však nebyl v posuzovaném případě podložen takovými zjištěními soudů, která by umožnila její dostatečně přesnou kvantifikaci na základě shora uvedených kritérií. Ústavní soud v této souvislosti dodává, že tvrzení a prokázání požadovaných skutečností přitom náleží poškozeným či jejich zmocněnci a soudy nemají povinnost prokazovat je nad rámec, který by byl v rozporu s požadavkem na rychlost a hospodárnost trestního řízení. V takovém případě by bylo namísto poškozené s jejich nárokem odkázat na řízení ve věcech občanskoprávních (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2016 sp. zn. 4 Tdo 1402/2015)“.

28. Tento postup nekoliduje s výše uvedeným ústavněprávním požadavkem, že nezpůsobilost poškozeného chápat plně zásah do svých práv zaručených v čl. 7 odst. 1 Listiny nemůže jít k jeho tíži tím způsobem, že by mu náhrada byla přiznána nižší, či zcela odepřena. Tento imperativ se totiž uplatní nejen v adhezním řízení, ale i v řízení ve věcech občanskoprávních, na které je poškozený odkázán.

29. Nebylo by udržitelné zaměňovat roli zákonodárce s úlohou obecných soudů či Ústavního soudu, kterému nepřislouší plnit funkci pozitivního zákonodárce a právní úpravu dotvářet či vykládat způsobem, který se od samotného textu zákona (i jeho smyslu) odlišuje, jakkoliv rozumnými úmysly (další zvýšení ochrany práv poškozených) by zde mohl být veden.

c) Aplikace na projednávanou věc

30. Jak bylo uvedeno, v posuzované věci se stěžovatelka domáhala, aby jí obě spoluobviněné byly povinné společně a nerozdílně nahradit nemajetkovou újmu ve výši 100 000 Kč, krajský soud stěžovatelku odkázal s tímto nárokem na řízení ve věcech občanskoprávních a vrchní soud její odvolání proti tomuto výroku zamítl. Krajský soud v bodě 310 odůvodnění rozsudku uvedl, že nárok stěžovatelky (uplatněný jejím zmocněncem) je v podstatě nepřezkoumatelný, proto nemohl být akceptován; bylo by nutné provádět další dokazování, které by neúměrně protáhlo trestní řízení. Krajský soud odkazoval zejména na

závěry znaleckého posudku vyhotoveného PhDr. Karolínou Malou, soudní znalkyní v oboru zdravotnictví, odvětví psychiatrie – klinická psychologie (č. l. 559–585), podle kterého stěžovatelka „byla v době vyšetření komponovaná, vyhovoval jí režim dětského domova, traumatické reminiscence nemá, necítí zvláštní diskomfort“. Tedy následky spočívají spíše „v obecně škodlivém vlivu prožitého na zdravý, harmonický osobnostní vývoj dívky, potíže v oblasti duševního zdraví, které by se úzce vztahovaly k prožitému, však hmatatelné nejsou“. Je „přijatelná šance“, že se stěžovatelka s událostí bez velkých potíží vyrovná. Kdyby došlo k „alteraci osobnostního vývoje“ stěžovatelky směrem do budoucna, pak „takové odchýlení bude vícebodové a nelze je připisovat úzce prožitým událostem tak, jak jsou popsány ve vyšetřovacím spisu“. Krajský soud dále poukázal na stručná sdělení stěžovatelčina zmocněnce, který uvedl, že: „je zřejmé, že v jednání obviněných, které jim je kladeno za vinu, poškozená musela pociťovat ve své osobní sféře jako příkoří, tedy jako nemajetkovou újmu“, „je proto namístě, aby jí za takovou újmu byla poskytnuta peněžitá náhrada“ ... „mám za to, že tuto nemajetkovou újmu, resp. její vznik, není třeba prokazovat, neboť se jedná o újmu, kterou by v postavení poškozené cítila jakákoli jiná osoba“.

31. Vrchní soud v bodě 16 odůvodnění usnesení tyto úvahy krajského soudu shledal správnými a doplnil je konstatováním, že stěžovatelka dosud není plně svéprávná, proto vykonávají správu jejího jmění rodiče (§ 30 odst. 1 a § 858 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), avšak je nutné zjistit, zda jejich zájmy nejsou ve střetu se zájmy nezletilé dcery (stěžovatelky), tedy musí být ve výroku soudu správně označena osoba, k jejímž rukám jsou případně spoluobviněné povinné plnit z titulu stanovené povinnosti do dosažení osmnáctého roku věku poškozené.

32. V této souvislosti je nutno nejprve konstatovat, že stěžovatelka se narodila dne X, proto v den, kdy krajský soud rozhodl napadeným rozsudkem (9. 2. 2021), byla zletilá (srov. § 30 odst. 1 občanského zákoníku, § 126 trestního zákoníku a čl. 1 Úmluvy o právech dítěte). Vrchní soud věk stěžovatelky vypočítal chybně a navazující závěr je tedy nesprávný. Ústavněprávní relevanci však nemá každá dílčí jednotlivost soudního procesu. Konkrétní vada či nesprávnost musí být posouzena (kromě reálného vlivu na výsledek sporu) právě z hlediska ústavněprávního rozměru a zejména musí být hodnoceno, zda soudní řízení bylo (či nikoli) „spravedlivé jako celek“, tj. v celkovém vyznění z pohledu jeho předmětu. Existence určitého nedostatku nemusí vždy vést ke kasaci ústavní stížností napadeného rozhodnutí, nedosahuje-li, nahlíženo v kontextu celého procesu, ústavněprávní roviny [srov. kupř. náleze ze dne 25. 1. 2007 sp. zn. III. ÚS 191/06 (N 14/44 SbNU 183)]. V této souvislosti je určující, že krajský soud výše uvedený vadný závěr neučinil a vrchní soud jej učinil toliko jako důvod doplňující jeho další – na tomto vyjádření nezávislé – úvahy.

33. Z toho, co uvádí krajský soud (bod 30), se podává, že poškozená, resp. její zmocněnec, výši požadované nemajetkové újmy nedoložila a soustředila se jen na její vznik, čímž nesplnila požadavek § 43 odst. 3 trestního řádu. Obecné soudy konstatovaly, že přiznání náhrady nemajetkové újmy poškozené v adhezním řízení by předpokládalo další (zejména znalecké) dokazování, které by neúměrně protáhlo trestní řízení. Jak bylo uvedeno, soudní znalkyně podala výše citovaný posudek a byla krajským soudem vyslechnuta v hlavním líčení. Ve znaleckém posudku (v odpovědi na otázku, zda se u stěžovatelky projevují „duševní potíže“ v souvislosti s jednáním spoluobviněných) uvedla, že předmětná trestná činnost nezanechala na stěžovatelčině psychickém stavu trvalé následky.

34. Ústavní soud považuje za nepochybné, že k zásahu do osobnostních práv trestnou činností došlo, byť znaleckým posudkem nebyla konstatována existence posttraumatické stresové poruchy ani jiné poruchy, která by měla pro stěžovatelku negativní trvalé následky. Význam zásahu do práva na osobní integritu vyjadřuje již samotná povaha a závažnost trestného činu (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 7. 2014 sp. zn. 6 Tdo 347/2014, na který poukazuje též stěžovatelka). Tyto skutečnosti však bez dalšího neznamenají, že výsledky

dokazování představovaly dostatečný podklad pro rozhodnutí o náhradě nemajetkové újmy v penězích a zejména pro její výši (srov. § 229 odst. 1 trestního řádu).

35. Ústavní soud nepovažuje za excesivní ani konstatování obecných soudů, že disponovaly omezeným množstvím poznatků, které proto nemohly představovat dostatečně ucelený podklad pro (byť jen částečné) stanovení výše náhrady nemajetkové újmy v penězích. Stěžovatelka v ústavní stížnosti případně argumentuje, že povaha a závažnost zvláště závažného zločinu obchodování s lidmi sama o sobě vylučuje závěr, že u ní k nemajetkové újmě nedošlo. Protichůdný závěr však neprosazovaly ani soudy v napadených rozhodnutích. Jejich závěry byly založené na odlišných (výše rekapitulovaných) okolnostech. Není založen ani rozpor s nálezem sp. zn. II. ÚS 3003/20, v němž Ústavní soud přisvědčil argumentaci stěžovatelky, že její porucha autistického spektra spojená se sníženou schopností dostatečně chápat zásah do své důstojnosti nepředstavuje důvod, pro který by obecné soudy mohly přistupovat k rozhodování o náhradě nemajetkové újmy v adhezním řízení „lehkovážně“. Tamní stěžovatelka dále vytýkala, že se soudy nevypořádaly dostatečně s jejím návrhem, aby za účelem prokázání trvalých následků na jejím psychickém zdraví došlo k výslechu znalců. Vycházely přitom z výpovědi její matky, která nebyla schopná dostatečně hájit její zájmy, a i v dalších směrech přehlížely důsledky toho, že je zvláště zranitelnou obětí (srov. výše). V nyní posuzované věci však soudy k obdobným úvahám nepřistoupily (nepodcenily svými vyjádřeními význam základního práva stěžovatelky na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí dle čl. 7 odst. 1 Listiny) a znalkyně byla v hlavním líčení vyslechnuta. Stěžovatelka v ústavní stížnosti neuvádí, že se jejímu právnímu zástupci nedostalo adekvátní možnosti k výpovědi znalkyně se vyjádřit či jí klást otázky, které by přispěly k důkladnějšímu objasnění její nemajetkové újmy již v adhezním řízení (a to za situace, kdy byla známa – slovy znalkyně – mentální retardace a sociokulturní deficiencie stěžovatelky; srov. citovaný posudek, č. 1. 576 procesního spisu). Předmětné konstatování přitom nepředstavuje kritiku postupu stěžovatelčina zástupce, nýbrž vymezení důvodů, proč nelze oba případy považovat za totožné. Východiska nálezu sp. zn. II. ÚS 3003/20 charakterizuje též okolnost, že k trestné činnosti došlo poté, co byla stěžovatelka na základě rozhodnutí soudu – tj. bez souhlasu matky – hospitalizována v Psychiatrické nemocnici Bohnice a umístěna „na chlapecké oddělení společně s hochy, u nichž bylo zaznamenáno sexuálně nežádoucí chování“. Oproti tomu, v nyní posuzované věci srovnatelný „veřejnoprávní“ kontext přítomný není.

VI. Závěr

36. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že důvody, kvůli kterým krajský soud stěžovatelku odkázal s nárokem na náhradu nemajetkové újmy v penězích na občanskoprávní řízení a vrchní soud odvolání stěžovatelky zamítl, jsou v předmětných rozhodnutích (s výše uvedenými výhradami) dostatečně přehledně a srozumitelně vyloženy, nepůsobí *a priori* nelogicky či neobhajitelně a lze je označit za projev zásady volného hodnocení důkazů, proti němuž Ústavní soud nemá v posuzované věci důvod zasáhnout. K porušení práva stěžovatelky na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí podle čl. 7 odst. 1 Listiny, práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny ani jiných ústavně zaručených práv nebo svobod nedošlo.

37. Ústavní soud na základě výše uvedených důvodů mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků ústavní stížnost podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl. Takto Ústavní soud 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. 30

Určení počátku běhu lhůty pro podání stížnosti v trestním řízení v případě zásahu do osobní svobody (sp. zn. I. ÚS 47/22 ze dne 8. března 2022)

Ponechá-li si obviněný při vyhlášení usnesení o vazbě (§ 74 trestního řádu) lhůtu pro podání stížnosti, kterou následně podá ve lhůtě, která počala běžet od doručení obsahu takového usnesení, je porušením jeho práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a práva na spravedlivý proces zaručeného v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, zamítne-li stížnostní soud tuto stížnost jako opožděnou s odůvodněním, že toto usnesení již bylo vyhlášeno v přítomnosti obviněného. Přítomnost obviněného při vyhlášení usnesení o vazbě nemůže založit účinky oznámení, neboť obviněný má právo seznámit se před podáním stížnosti s písemným vyhotovením napadeného usnesení, aby se mohl vymezit proti jeho důvodům.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jaromíra Jirsy a soudců Vladimíra Sládečka a Pavla Šámala (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatele V. K., t. č. ve vazbě ve Vazební věznici Praha-Pankrác, zastoupeného JUDr. Vladislavem Vnenkem, Ph.D., advokátem, sídlem Náplavní 2013/1, Praha 2 – Nové Město, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. prosince 2021 sp. zn. 61 To 664/2021, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 9. prosince 2021 sp. zn. 61 To 664/2021 bylo porušeno právo stěžovatele na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. prosince 2021 sp. zn. 61 To 664/2021 se ruší.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí s tvrzením, že jím došlo k porušení jeho ústavně zaručených základních práv a svobod zakotvených v čl. 36 odst. 1 a 4 a čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) ve spojení s principem předvídatelnosti soudního rozhodování ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy.

2. Z ústavní stížnosti, vyžádaného spisu a předložených podkladů se podává, že usnesením Obvodního soudu pro Prahu 10 (dále jen „obvodní soud“) ze dne 16. 11. 2021 sp. zn. 1 Nt 2317/2021 bylo rozhodnuto podle § 72 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, že se stěžovatel ponechává ve vazbě z důvodu podle § 67 písm. c) trestního řádu, dále že se podle § 73 odst. 1 písm. b) trestního řádu *a contrario* nepřijímá písemný slib stěžovatele jako náhrada za vazbu, že se podle § 73 odst. 1 písm. c) trestního řádu *a contrario* vazba stěžovatele nenahrazuje dohledem probačního úředníka a podle § 73 odst. 1 písm. d), § 88j trestního řádu *a contrario* se stěžovateli neukládá předběžné opatření zákazu užívat, držet nebo přechovávat alkoholické nápoje nebo jiné návykové látky.

3. Stížnost stěžovatele proti usnesení obvodního soudu Městský soud v Praze napadeným usnesením zamítl podle § 148 odst. 1 písm. b) trestního řádu. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že stěžovatel podal stížnost proti usnesení obvodního soudu dne 24. 11. 2021 a prostřednictvím obhájkyň dne 5. 12. 2021, přičemž dané usnesení bylo stěžovateli i jeho obhájkyňi oznámeno při vazebním zasedání dne 16. 11. 2021, a to včetně řádného odůvodnění, které je shodné s písemným vyhotovením usnesení. Stěžovatel byl podle městského soudu řádně poučen, že lze proti danému usnesení podat stížnost do tří dnů ode dne jeho oznámení, a nesouhlasí-li s ním, že může podat stížnost přímo do protokolu o vazebním zasedání. Stěžovatel prohlásil, že si ponechává zákonnou lhůtu. Městský soud uzavřel, že stížnost byla podána opožděně, neboť poslední den, kdy mohl stěžovatel podat včas stížnost, byl pátek 19. 11. 2021.

II. Argumentace stěžovatele

4. Stěžovatel v ústavní stížnosti namítá, že usnesení obvodního soudu bylo vyhlášeno dne 16. 11. 2021 při veřejném zasedání a obhájkyňi bylo doručeno do datové schránky dne 2. 12. 2021 (viz datovou zprávu přiloženou k ústavní stížnosti). Dne 5. 12. 2021 podala obhájkyň proti uvedenému usnesení obvodního soudu odůvodněnou stížnost. Sám stěžovatel podal proti tomuto usnesení stížnost dne 24. 11. 2021. Stěžovatel má za to, že jde-li o počítání lhůty k podání stížnosti, jeho obhájkyň postupovala v souladu s konstantní judikaturou Ústavního soudu, podle níž uplynutí lhůty pro podání stížnosti je třeba při rozhodování o vazbě zásadně dovozovat od doručení písemného vyhotovení usnesení [viz nálezy ze dne 7. 7. 2020 sp. zn. IV. ÚS 652/20 (N 146/101 SbNU 23) či ze dne 5. 2. 2019 sp. zn. IV. ÚS 3780/18 (N 21/92 SbNU 214); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>]. Podle stěžovatele byla stížnost proti usnesení obvodního soudu podána ve lhůtě vycházející z ústavněprávně konformního výkladu § 134 odst. 1 a 2, § 137 odst. 1 a § 143 odst. 1 trestního řádu, tj. do tří dnů ode dne doručení předmětného usnesení.

5. V souladu s § 39 zákona o Ústavním soudu stěžovatel v ústavní stížnosti požádal, aby jeho ústavní stížnost byla projednána jako naléhavá, neboť se nachází ve vazbě, a jsou tak omezována jeho základní práva a svobody.

III. Vyjádření účastníka řízení a vedlejšího účastníka řízení

6. Ústavní soud vyzval podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu městský soud a Městské státní zastupitelství v Praze, aby se k ústavní stížnosti stěžovatele vyjádřily.

7. Městský soud ve svém vyjádření plně odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí ve věci.

8. Městské státní zastupitelství v Praze nevyužilo možnosti vyjádřit se k ústavní stížnosti, čímž se vzdalo postavení vedlejšího účastníka řízení, neboť ve výzvě bylo upozorněno, že nevyjádří-li se, bude se mít za to, že se postavení vedlejšího účastníka vzdalo. Ústavní soud proto s ním jako s vedlejším účastníkem dále nejednal.

9. Ústavní soud nepovažoval za nezbytné zasílat vyjádření městského soudu stěžovateli k replice, neboť se v něm neobjevily žádné zásadní nebo nové argumenty.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

10. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení. Shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené v ústavní stížnosti. Ústavní soud je k projednání ústavní stížnosti stěžovatele příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Jeho ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

V. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

a) Obecná východiska

11. Ústavní soud je podle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti a tuto svoji pravomoc vykonává mimo jiné tím, že podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod [srov. též § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Není součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy), není jim instančně nadřazen a nezasahuje do rozhodovací činnosti soudů vždy, když došlo k porušení „běžné zákonnosti nebo k jiným nesprávnostem“, ale až tehdy, představuje-li takové porušení zároveň porušení ústavně zaručeného základního práva nebo svobody [srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 1995 sp. zn. II. ÚS 45/94 (N 5/3 SbNU 17)]. V řízení o ústavní stížnosti tedy není sama o sobě významná námitka „nesprávnosti“ napadeného rozhodnutí a není rozhodné, je-li dovozována z hmotného či procesního (podústavního) práva.

12. Na úrovni podústavního práva podle § 143 odst. 1 trestního řádu platí, že stížnost se podává u orgánu, proti jehož usnesení směřuje, a to do tří dnů od oznámení usnesení (§ 137 trestního řádu). Z § 137 odst. 1 trestního řádu vyplývá, že usnesení je třeba oznámit osobě, které se přímo dotýká, jakož i osobě, která k němu dala svým návrhem podnět. Usnesení soudu se oznámí též státnímu zástupci. Oznámení se děje buď vyhlášením usnesení v přítomnosti toho, jemuž je třeba usnesení oznámit, anebo doručením opisu usnesení. Oznamuje-li se usnesení obviněnému, který je ve vazbě, je třeba usnesení oznámit jak obviněnému, tak i jeho obhájci (§ 137 odst. 3 trestního řádu); přitom běží lhůta od toho oznámení, které bylo provedeno nejpozději (§ 143 odst. 1 trestního řádu).

13. K pojmu „oznámení“ podle § 143 trestního řádu se Ústavní soud již opakovaně vyjádřil. Z nálezu ze dne 9. 6. 2009 sp. zn. IV. ÚS 426/09 (N 134/53 SbNU 681) vyplývá, že nezbytným předpokladem a účelem práva na spravedlivý proces, a tedy i práva podat opravný prostředek (stížnost), je reálná možnost seznámit se s rozhodovacími důvody obsaženými v rozhodnutí, jež je podrobena stížnostní kritice. Pouze za těchto podmínek se stěžovateli dostává i kvalifikované možnosti skutkově a právně argumentovat, a tedy v případě svého nesouhlasu zpochybňovat argumenty obsažené v odůvodnění, na nichž výrok jím napadeného rozhodnutí spočívá. Stěžovateli má být příslušné usnesení (včetně jeho odůvodnění) prokazatelně oznámeno takovým způsobem, aby z obsahu oznámení byly seznatelné všechny důvody, o něž se opírá výrok rozhodnutí. Těmto požadavkům lze alternativně vyhovět několika způsoby uvedenými v trestním řádu, a to doručením opisu usnesení, ústním vyhlášením usnesení, jehož plné znění (včetně odůvodnění) bude zapsáno v protokolu o úkonu, případně ústním vyhlášením, jehož plné znění (včetně odůvodnění) bude podchyceno zvukovým záznamem (§ 136, 137, 55a, 55b trestního řádu).

14. Ústavní soud se v rámci své judikатурní činnosti zabýval okamžikem, od něhož lze počítat běh lhůty pro podání (instanční) stížnosti v trestních věcech v případech rozhodování o tak závažných otázkách, jakými je osobní svoboda (zejména vazba, podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody, přeměna alternativních trestů v nepodmíněný trest odnětí

svobody a rozhodnutí o výkonu původně podmíněně odloženého trestu odnětí svobody) nebo meritum věci (zamítnutí návrhu na povolení obnovy řízení). Dospěl přitom k závěru, že takovým okamžikem je až doručení popisu usnesení. Obviněnému je tím umožněno, aby se mohl vymezit proti důvodům rozhodnutí soudu prvního stupně podrobně obsaženým až v písemném vyhotovení jeho usnesení [srov. nálezy ze dne 5. 1. 2006 sp. zn. III. ÚS 457/05 (N 4/40 SbNU 39), ze dne 23. 9. 2010 sp. zn. III. ÚS 1542/09 (N 201/58 SbNU 787), ze dne 31. 5. 2018 sp. zn. I. ÚS 3842/17 (N 106/89 SbNU 573), ze dne 5. 2. 2019 sp. zn. IV. ÚS 3780/18 či ze dne 10. 12. 2019 sp. zn. IV. ÚS 3003/19 (N 210/97 SbNU 258)].

15. Zárukou proti oslabení práva obhajoby na dostatečnou možnost odůvodnění své stížnosti je omezení, které soudu druhého stupně brání v rozhodnutí o podané stížnosti dříve, než má obviněná osoba možnost se zcela seznámit s odůvodněním napadeného rozhodnutí (srov. již shora citované nálezy sp. zn. IV. ÚS 426/09 a sp. zn. III. ÚS 1542/09).

16. Ústavní soud ve své judikatuře již mnohokrát konstatoval, že netoleruje orgánům veřejné moci – a především obecným soudům – formalistický přístup k aplikaci práva, který používá sofistikované odůvodňování k prosazení zřejmě nespravedlnosti [srov. např. nález ze dne 4. 2. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.)]. Z požadavku materiálního právního státu zakotveného v čl. 1 odst. 1 Ústavy vyplývá povinnost každého soudce hledat a prosazovat skutečně spravedlivé řešení. Nad každým utvářením soudního rozhodnutí klene se dvojí imperativ: rozhodnutí musí být nejen zákonné, ale především spravedlivé. Úkolem soudu je rozpoznat skrze zákon spravedlnost [srov. nález ze dne 13. 3. 2013 sp. zn. IV. ÚS 1241/12 (N 42/68 SbNU 425), body 14, 15]. Zejména nelze tolerovat, aby sám stát profitoval z nedokonalosti právní úpravy či pochybení orgánů veřejné moci v neprospěch jednotlivce [srov. nález Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2016 sp. zn. II. ÚS 2062/14 (N 198/83 SbNU 185)]. V trestním právu pak výše uvedené platí o to více, že jde o oblast přímo zasahující do jádra svobody každého jednotlivce, tj. do jeho osobní svobody. Výklad a použití trestního práva musí šetřit podstatu a smysl ochrany osobní svobody.

b) Aplikace obecných východisek na nyní posuzovaný případ

17. Po přezkoumání nyní posuzované věci dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost stěžovatele je důvodná.

18. Z obsahu spisu, který si Ústavní soud vyžádal, vyplývá, že usnesení obvodního soudu ze dne 16. 11. 2021 sp. zn. 1 Nt 2317/2021 bylo stěžovateli i jeho obhájkyňi oznámeno při vazebním zasedání konaném dne 16. 11. 2021 (včetně odůvodnění). Po poučení stěžovatel prohlásil, že si ponechává zákonnou lhůtu pro podání stížnosti. Dané usnesení bylo stěžovateli doručeno dne 24. 11. 2021 a jeho obhájkyňi dne 2. 12. 2021 (viz č. 1. 29 spisu + datovou zprávu přiloženou k ústavní stížnosti). Proti tomuto usnesení podali stížnost jak stěžovatel (dne 25. 11. 2021 – viz obálku na č. 1. 33 spisu), tak i jeho obhájkyň, a to prostřednictvím datové schránky dne 5. 12. 2021 (viz č. 1. 36 spisu).

19. Vzhledem k tomu, že obvodní soud rozhodoval o osobní svobodě stěžovatele, je nutné počátek běhu lhůty pro podání stížnosti proti předmětnému usnesení odvíjet až od doručení jeho popisu, aby mohl stěžovatel porovnat, zda se odůvodnění usnesení při vyhlášení shoduje s důvody rozhodnutí obsaženými v jeho písemném vyhotovení, a mohl se proti nim náležitě ve stížnosti vymezit.

20. Obhájkyňi stěžovatele bylo usnesení obvodního soudu prokazatelně doručeno dne 2. 12. 2021 a stížnost proti tomuto rozhodnutí podala dne 5. 12. 2021, stěžovateli bylo dané usnesení doručeno dne 24. 11. 2021 a stížnost proti němu podal dne 25. 11. 2021. Třídenní lhůta k podání stížnosti tudíž byla zachována (§ 137 odst. 3 a § 143 odst. 1 trestního řádu).

21. Zamítl-li městský soud takovou stížnost jako opožděně podanou, je zřejmé, že postupoval v rozporu se závěry shora uvedené judikatury Ústavního soudu. Stěžovatel měl

právo seznámit se před podáním stížnosti s opisem písemného vyhotovení napadeného usnesení obvodního soudu, aby se mohl vymezit proti všem důvodům tohoto rozhodnutí.

VI. Závěr

22. Podle čl. 90 Ústavy jsou soudy povolány k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. Jde přitom o kompetenční normu, která není bezprostředně pramenem subjektivních práv. Obrátí-li se na soudy účastník řízení v souladu s čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, domáhaje se svých práv stanoveným postupem v souladu s právní úpravou a relevantní judikaturou, není možné výklad jednotlivých pojmů zúžit v jeho neprospěch.

23. Na ústavní stížnosti napadené usnesení městského soudu je nutno hledět jako na rozporné se stěžovatelovým právem na přístup k soudu zaručeným v čl. 36 odst. 1 Listiny a právem na spravedlivý proces zaručeným v čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

24. Z důvodu ústavně nesouladného určení počátku běhu lhůty pro podání stížnosti, a v důsledku toho nesprávného zamítnutí této stížnosti pro opožděnost, nelze v tomto případě situaci řešit jinak než kasačním zásahem Ústavního soudu.

25. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti stěžovatele vyhověl a napadené usnesení podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil. Městský soud bude povinen znovu rozhodnout o stížnosti proti usnesení obvodního soudu.

26. O návrhu stěžovatele na přednostní projednání ústavní stížnosti (§ 39 zákona o Ústavním soudu) Ústavní soud již (výslovně) nerozhodoval, jelikož o ústavní stížnosti rozhodl ve velmi krátké době od jejího podání.

Č. 31

Odměna advokáta za výkon funkce opatrovníka ustanoveného osobě, jíž se nepodařilo doručit na adresu v cizině (sp. zn. III. ÚS 2982/21 ze dne 14. března 2022)

Pokud soud přizná odměnu advokátovi za výkon funkce opatrovníka ustanoveného soudem osobě, jíž se nepodařilo doručit na adresu v cizině, s odkazem na tarifní hodnoty stanovené v § 9 odst. 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, jehož část ve slovech „jehož pobyt není znám,“ byla zrušena nálezem sp. zn. Pl. ÚS 4/19 ze dne 24. 9. 2019 (N 163/96 SbNU 88; 302/2019 Sb.) pro rozpor s principem rovnosti a právem získávat prostředky pro své životní potřeby prací, zasáhne do základních práv advokáta zaručených čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka, soudce Jiřího Zemánka a soudkyně zpravodajky Milady Tomkové o ústavní stížnosti advokáta Mgr. Michaela Straky, sídlem Vídeňská 849/15, Brno, proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 16. srpna 2021 č. j. 15 Co 92/2021-165 a proti výroku II usnesení Městského soudu v Brně ze dne 25. března 2021 č. j. 34 C 102/2019-129, za účasti Krajského soudu v Brně a Městského soudu v Brně jako účastníků řízení a MUDr. Pavla Vanka, zastoupeného JUDr. Beátou Koukalovou, advokátkou, sídlem Moravské nám. 15, Brno, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 16. srpna 2021 č. j. 15 Co 92/2021-165 a výrokem II usnesení Městského soudu v Brně ze dne 25. března 2021 č. j. 34 C 102/2019-129 byla porušena práva stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a na rovnost účastníků v řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod 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. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 16. srpna 2021 č. j. 15 Co 92/2021-165 a výrok II usnesení Městského soudu v Brně č. j. 34 C 102/2019-129 ze dne 25. března 2021 se ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Posuzovanou ústavní stížností se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedených výroků napadených rozhodnutí, neboť tvrdí, že jimi došlo k porušení jeho práv zaručených čl. 26 odst. 3 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“).

2. Jak vyplynulo z ústavní stížnosti a vyžádaného spisu Městského soudu v Brně (dále také „městský soud“) sp. zn. 34 C 102/2019, městský soud vede pod sp. zn. 34 C 102/2019

řízení o žalobě na zaplacení 55 777,47 Kč s příslušenstvím. Usnesením městského soudu č. j. 34 C 102/2019-81 ze dne 4. 11. 2020 byl stěžovatel ustanoven opatrovníkem žalovaného coby osoby, které se nezdařilo doručit na známou adresu v cizině. Dne 18. 12. 2020 stěžovatel informoval soud, že se mu podařilo se s žalovaným sejit. Usnesením č. j. 34 C 102/2019-129 ze dne 25. 3. 2021 městský soud stěžovateli oznámil, že jeho funkce opatrovníka žalovaného zanikla (výrok I), a přiznal stěžovateli odměnu za zastupování ve výši 3 388 Kč (výrok II, který je napaden posuzovanou ústavní stížností). Proti výroku II podal stěžovatel odvolání, které Krajský soud v Brně (dále také „krajský soud“) ústavní stížností napadeným usnesením č. j. 15 Co 92/2021-165 ze dne 16. 8. 2021 zamítl.

3. V odvolání stěžovatel namítal, že náklady zastoupení vyčíslil na celkem 35 961 Kč, avšak městský soud jednak nesprávně určil tarifní hodnotu ve výši 1 000 Kč podle § 9 odst. 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, jednak přiznal stěžovateli odměnu pouze za čtyři úkony právní služby, ačkoli jich stěžovatel provedl více. Krajský soud k tomu uvedl, že § 9 odst. 5 advokátního tarifu byl v aplikované části stále platný a účinný, přičemž nepřiznané úkony právní služby přesahovaly rámec, pro který je opatrovník řízení ustanoven.

4. V ústavní stížnosti stěžovatel namítá, že soudy zvolily při aplikaci advokátního tarifu ustanovení, které zasahuje do jeho ústavně zaručených práv, ačkoli vůbec nemuselo být použito a mohl být zvolen jiný, vůči právům stěžovatele šetrnější postup. Neústavnost postupu obecných soudů dle stěžovatele dokládá i nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/21 ze dne 19. 10. 2021 (N 178/108 SbNU 182; 443/2021 Sb.), kterým byl § 9 odst. 5 advokátního tarifu v celém rozsahu zrušen. Již dříve přitom Ústavní soud v sérii nálezů dospěl k závěru, že předmětné ustanovení je neústavní, a jeho část zrušil, přičemž ke zrušení celého ustanovení nepřistoupil jen pro absenci aktivní legitimace navrhovatelů.

5. Stěžovatel poukazuje zejména na nález sp. zn. Pl. ÚS 4/19 ze dne 24. 9. 2019 (N 163/96 SbNU 88; 302/2019 Sb.), v němž Ústavní soud dospěl k závěru, že opatrovníkovi, který byl ustanoven účastníkovi, jehož pobyt není znám, náleží odměna dle hodnoty sporu. V nynější věci byl stěžovatel ustanoven opatrovanému, kterému se nepodařilo doručit v cizině, což je skutkově téměř identický případ. Na tyto okolnosti údajně stěžovatel upozorňoval, soudy na ně však nereagovaly.

6. K nepřiznaným úkonům právní služby stěžovatel uvádí, že městský soud pochybil už tím, že stěžovateli v rozporu s judikaturou včas neoznámil, že jeho funkce opatrovníka zanikla. V důsledku toho povinnosti stěžovatele jako opatrovníka nadále trvaly, a stěžovatel tak musel činit úkony v zájmu opatrovaného tak, aby nedošlo k újmě na jeho právech. Stěžovatel proto za opatrovaného jednal s protistranou, protože opatrovaný měl za žalobcem pohledávky, které bylo možno započíst, přičemž toto započtení by mělo za následek zlepšení postavení opatrovaného v řízení. Stěžovatel nesouhlasí s argumentem krajského soudu, že takto provedené úkony překračují rámec, pro který byl opatrovník ustanoven, neboť započtení sice je hmotněprávním jednáním, ovšem s předmětem řízení velmi úzce souvisí a je procesní obranou. I zde přitom stěžovatel namítá, že soudy svá rozhodnutí řádně neodůvodnily.

II. Průběh řízení před Ústavním soudem

7. Ústavní soud vyzval účastníky a vedlejší účastníky řízení k vyjádření k ústavní stížnosti.

8. Městský soud v Brně i Krajský soud v Brně odkázaly na obsah napadených usnesení.

9. MUDr. Pavel Vank (v řízení před soudy v postavení žalobce) ve vyjádření uvedl, že jej stěžovatel kontaktoval dne 22. 12. 2020 s návrhem na mimosoudní vyrovnání, přičemž z textu návrhu bylo zřejmé, že se mu podařilo s žalovaným spojit a že jsou v kontaktu. Dne 8. 2. 2021 obdržel od stěžovatele výzvu, ve které bylo již výslovně uvedeno, že se s žalovaným setkal, a v níž stěžovatel uplatnil mimo jiné požadavek, aby mu žalobce zaplatil odměnu za

sepis výzvy dle advokátního tarifu ve výši 6 460 Kč. Tento požadavek stěžovatel dle žalobce ani nemohl myslet vážně vzhledem k tomu, že výzvu zaslal jako opatrovník, jehož odměnu hradí stát. Žalobci byla dne 9. 2. 2021 doručena výzva k plnění od samotného žalovaného, kterou dle žalobce patrně sepsal stěžovatel a na níž byla uvedena i kontaktní adresa žalovaného. Bylo tedy evidentní, že žalovaný je kontaktní, o probíhajícím řízení ví, je mu znám obsah žaloby a osobně se se stěžovatelem schází a uplatňuje svou procesní obranu. Funkce opatrovníka však byla vytvořena k hájení zájmů účastníka, který se nemůže řízení účastnit, což nebyl tento případ. Stěžovatel však údajně nesdělil soudu, že důvody pro opatrovnictví odpadly, čímž měl dopustit, že ochranu ve formě zastoupení opatrovníkem čerpal účastník, který pro to nesplňoval podmínky. Úkony stěžovatele tak daleko překročily rámeček, pro který byl ustanoven, a soudy tak správně přiznaly odměnu pouze za 4 úkony právní pomoci. Stěžovatel mohl žalovaného zastupovat na základě plné moci a za odměnu hrazenou žalovaným, místo toho pokračoval v zastupování z pozice ustanoveného opatrovníka a jako opatrovník zasílal výzvy, uplatňoval údajné pohledávky, prováděl započtení apod., tedy překračoval práva a povinnosti opatrovníka. Pokud by Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl, znamenalo by to, že kontaktní a osobně v České republice přítomný žalovaný v podstatě čerpal bezplatnou právní pomoc za finanční prostředky státu. Proto by Ústavní soud měl ústavní stížnost odmítnout jako zjevně neopodstatněnou, nebo ji zamítnout.

10. Stěžovatel Ústavní soud informoval, že repliku k obdržným vyjádřením podávat nebude.

11. Ústavní soud rozhodl podle § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, bez nařízení ústního jednání, neboť od něj neočekával další objasnění věci.

III. Procesní předpoklady řízení o ústavní stížnosti

12. Ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl (v rámci dané procesní části) účastníkem řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel vyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje.

IV. Vlastní posouzení

13. Ústavní stížnost je důvodná.

14. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně zdůrazňuje, že není součástí soustavy obecných soudů, a nepřísluší mu proto ani vykonávat dohled nad jejich rozhodovací činností. Do rozhodovací činnosti soudů je Ústavní soud oprávněn zasáhnout pouze tehdy, došlo-li jejich rozhodnutím k porušení práv stěžovatele chráněných ústavním pořádkem. Skutečnost, že se soud opřel o právní názor, se kterým se stěžovatel neztotožňuje, nezakládá sama o sobě relevantní důvod k podání ústavní stížnosti. Výklad a následné použití právních předpisů obecnými soudy nicméně 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.

15. Soudy při určení výše odměny stěžovatele vycházely z § 9 odst. 5 advokátního tarifu, který v původním znění před několika derogačními zásahy Ústavního soudu zněl takto: „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 stížen 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.“

16. Ústavní soud nálezením sp. zn. Pl. ÚS 4/19 ze dne 24. 9. 2019 zrušil část § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve slovech „jehož pobyt není znám,“, neboť dovodil, že daná část citovaného ustanovení je rozporná mimo jiné se zásadou rovnosti ve vztahu k právu získávat prostředky pro životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 3 Listiny, a to z důvodů, které v nálezu podrobně rozvedl. Nálezy sp. zn. Pl. ÚS 22/19 ze dne 14. 1. 2020 (N 3/98 SbNU 22; 28/2020 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 23/19 ze dne 28. 1. 2020 (N 15/98 SbNU 116; 43/2020 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 26/19 ze dne 3. 3. 2020 (N 37/99 SbNU 11; 176/2020 Sb.) Ústavní soud zrušil další části § 9 odst. 5 advokátního tarifu, nicméně v části zaměřené na opatrovníky ustanovené účastníkům řízení, jimž se nepodařilo doručit na známou adresu, zůstal § 9 odst. 5 advokátního tarifu platný a účinný, až nakonec nálezením sp. zn. Pl. ÚS 17/21 ze dne 19. 10. 2021 Ústavní soud zrušil § 9 odst. 5 advokátního tarifu jako celek.

17. Nyní napadená rozhodnutí byla vydána v době po nálezech Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/19, sp. zn. Pl. ÚS 22/19, sp. zn. Pl. ÚS 23/19 a sp. zn. Pl. ÚS 26/19, avšak ještě před vydáním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/21, a tedy za situace, kdy § 9 odst. 5 advokátního tarifu byl účinnou součástí právního řádu a upravoval tarifní hodnotu pro výpočet odměny advokáta, který byl ustanoven opatrovníkem účastníkovi, jemuž se nepodařilo doručit na známou adresu v cizině.

18. Ústavní soud se podobnou situací zabýval mimo jiné v nálezu sp. zn. II. ÚS 3210/20 ze dne 8. 4. 2021 (N 77/105 SbNU 298), jehož závěry lze aplikovat i na nyní posuzovaný případ.

19. Jak tehdy Ústavní soud uvedl, ačkoliv (až do nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/21) nemohl podrobit přezkumu celý § 9 odst. 5 advokátního tarifu, tak již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19 upozornil (a v navazujících nálezech to zopakoval), že jeho výtky přesahují rušenou část hypotézy předmětného ustanovení a 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 § 9 odst. 5 advokátního tarifu, nebudou ji v konkrétním případě aplikovat, neboť jsou vázány jen zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu.

20. Soudy se tedy v souladu s nálezením sp. zn. Pl. ÚS 4/19 měly pozorně zabývat tím, zda v nynějším případě aplikovaná část hypotézy § 9 odst. 5 advokátního tarifu není v rozporu s ústavním pořádkem, nicméně tak neučinily a spokojily se s konstatováním, že v tomto rozsahu § 9 odst. 5 advokátního tarifu dosud Ústavním soudem zrušen nebyl. Tím porušily stěžovatelovo právo na soudní ochranu, neboť nerespektovaly judikaturu Ústavního soudu a ve věci rozhodly bez ohledu na několikrát opakovaný názor Ústavního soudu.

21. Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy platí, že vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby. Ústavní soud ve své judikatuře dovodil, že toto ustanovení zakládá i precedenční působení jeho nálezů. Nosné důvody tak jsou pro obecné soudy při řešení obdobných případů závazné a obecné soudy je musejí ve své činnosti reflektovat. Ústavní soud se komplexně k precedenčním účinkům své judikatury vyjádřil v nálezu sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465). Povinnost reflektovat ústavněprávní výklad Ústavního soudu „znamená následovat ho ve skutkově podobných případech, anebo přednést seriózní argumenty, které vedou k závěru, že vzhledem k relevantním skutkovým rozdílům není vhodné aplikovat již vyslovený princip v tomto dalším případě“. Je-li obecný soud přesvědčen, že by nebylo správné následovat rozhodovací praxi Ústavního soudu, může se od nosných důvodů nálezu odchýlit a předložit konkurující úvahy. Nesplnění těchto požadavků představuje porušení základního práva dotčené osoby na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

22. Vzhledem pak k tomu, že nálezením sp. zn. Pl. ÚS 17/21 Ústavní soud zrušil § 9 odst. 5 advokátního tarifu jako celek, a to v zásadě ze stejných důvodů, jaké vyjádřil v předchozích nálezech týkajících se § 9 odst. 5 advokátního tarifu, je navíc zřejmé, že stěžovateli byla přiznána odměna za výkon funkce opatrovníka vycházející z ustanovení, které bylo neústavní

a jehož aplikací došlo k porušení stěžovatelova práva na rovnost ve spojení s právem získávat prostředky pro své životní potřeby prací.

23. Pokud se týče jednotlivých úkonů, tak jde zásadně o otázku podústavního práva, se kterou se krajský soud dostatečně vypořádal. Jak vysvětlil, smyslem ustanovení opatrovníka je, aby účastník, který nemůže sám hájit svá práva před soudem, byl v řízení zastoupen, necílí naopak na řešení případných dalších právních problémů či sporů mezi účastníky, a to ani na mimosoudní jednání. Jakkoli stěžovateli bylo oznámeno, že jeho funkce opatrovníka zanikla, až usnesením ze dne 25. 3. 2021, nic to nemění na tom, že stěžovatelem realizované úkony překročily rámeček, pro který byl jako opatrovník ustanoven. Stěžovatel byl ostatně s žalovaným v kontaktu a žalovanému nic nebránilo hájit svá práva před soudem, přičemž nebyl důvod, aby využíval opatrovníka jako svým způsobem bezplatnou právní pomoc. Ačkoli byl žalovaný slovy stěžovatele „normálně kontaktní osobou“ (jak uvedl v odpovědi na výzvu soudu ze dne 10. 3. 2021), stěžovatel s žalovaným na náklady státu společně řešili právní situaci žalovaného. Rizika, že mu různé „mimosoudní“ úkony nebudou státem proplaceny, si stěžovatel musel být jako právní profesionál vědom.

V. Závěr

24. Ústavní soud tedy dospěl k závěru, že usnesením Krajského soudu v Brně č. j. 15 Co 92/2021-165 ze dne 16. 8. 2021 a výrokem II usnesení Městského soudu v Brně č. j. 34 C 102/2019-129 ze dne 25. 3. 2021 byla porušena práva stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a na rovnost účastníků v řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod 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. Tato usnesení proto v daném rozsahu podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

Č. 32

Odovědnost za škodu způsobenou neúplnou informací (sp. zn. III. ÚS 3528/20 ze dne 15. března 2022)

I. Bylo-li protiprávní jednání škůdců podstatnou příčinou vzniku škody, nemůže soud bez dalšího dospět k závěru, že ke škodě došlo pouhou shodou okolností. Nesprávné posouzení soudu týkající se příčinné souvislosti mezi protiprávním jednáním a vzniklou škodou, které je v extrémním nesouladu s vykonanými skutkovými zjištěními, porušuje právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Ustanovení § 2950 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, dopadá nejen na škodu způsobenou škodlivou radou, ale rovněž na škodu způsobenou nesprávnou nebo neúplnou informací. Toto ustanovení musí být vykládáno systematicky ve vazbě na § 6 odst. 2 občanského zákoníku, podle něhož nikdo nesmí těžit ze svého nepoctivého nebo protiprávního činu. Neústavní je takový výklad zákona, který zcela ignoruje kogentní právní normu a současně je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka a soudců Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatelů 1) J. M. a 2) J. K., zastoupených advokátem JUDr. Ervínem Perthenem, MBA, sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. října 2020 č. j. 28 Cdo 1613/2020-447 a rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 23. května 2019 č. j. 23 Co 432/2018-339, za účasti Nejvyššího soudu a Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích jako účastníků řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 7. října 2020 č. j. 28 Cdo 1613/2020-447 a rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 23. května 2019 č. j. 23 Co 432/2018-339 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. října 2020 č. j. 28 Cdo 1613/2020-447 a rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 23. května 2019 č. j. 23 Co 432/2018-339 se ruší.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatelé domáhají zrušení shora uvedených soudních rozhodnutí s tvrzením, že jimi bylo porušeno jejich právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), resp. právo

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

2. Z ústavní stížnosti a spisu vedeného Okresním soudem v Pardubicích (dále jen „okresní soud“) pod sp. zn. 27 C 151/2016, který si Ústavní soud vyžádal za účelem posouzení opodstatněnosti a důvodnosti ústavní stížnosti, vyplývají následující skutečnosti. Stěžovatelé se žalobou podanou u okresního soudu domáhali, aby jim žalovaní 1) E. N., 2) M. P. a 3) M. B. zaplatili společně a nerozdílně částku 1 720 000 Kč z titulu náhrady škody a vydání bezdůvodného obohacení. První žalovaná spolu se třetím žalovaným, který jednal na základě plné moci udělené druhým žalovaným, nabízeli počátkem roku 2014 k prodeji pozemek a stavbu v katastrálním území N. (dále jen „předmětné nemovitosti“), které byly v podílovém spoluvlastnictví první žalované a druhého žalovaného. Při uzavření kupní smlouvy přitom první žalovaná se třetím žalovaným zamlčeli stěžovatelům skutečnost, že proti druhému žalovanému bylo vedeno trestní stíhání pro trestný čin vraždy, která měla být spáchána v předmětné nemovitosti (rodinném domě). Poté, co stěžovatelé uhradili část kupní ceny ve výši 1 720 000 Kč, rozhodl Katastrální úřad pro Pardubický kraj o zamítnutí návrhu na vklad vlastnického práva stěžovatelů k předmětným nemovitostem do katastru nemovitostí, protože předběžným opatřením okresního soudu ze dne 21. 11. 2014 bylo druhému žalovanému k návrhu pozůstalých po zavražděné K. K. zakázáno disponovat s jeho spoluvlastnickým podílem na předmětných nemovitostech, čímž kupní smlouva pro nemožnost plnění zanikla.

3. Rozsudkem ze dne 10. 5. 2018 č. j. 27 C 151/2016-202 uložil okresní soud první žalované a druhému žalovanému povinnost zaplatit stěžovatelům společně a nerozdílně částku 1 720 000 Kč (I. výrok) a povinnost k náhradě nákladů řízení ve výši 341 630,70 Kč (III. výrok). Návrh stěžovatelů, aby spolu s nimi byl k zaplacení částky společně a nerozdílně zavázán též třetí žalovaný, okresní soud zamítl (II. výrok). Z dokazování vyplynulo, že stěžovatelům „vznikla škoda v žalované výši i to, že žalovaní 1 a 3 porušili povinnost jednat v právním styku poctivě. Připojeným spisem Policie ČR, Krajského ředitelství policie Pardubického kraje č. j. KRPE-36196-62/TČ-2015-170681, bylo prokázáno, že žalovaní 1 a 3 věděli o trestním stíhání žalovaného 2 a o tom, že byl vzat do vazby, kde ho žalovaný 3 dokonce navštívil kvůli udělení plné moci. Připojeným spisem Policie ČR a výpovědí paní H. bylo dokonce prokázáno, že když okrajově přišla řeč na dalšího spoluvlastníka předmětných nemovitostí, žalovaného 2, tak žalovaný pan B. odpovídal, že je pracovně vytížen“ (bod 34 odůvodnění). Okresní soud dospěl k závěru, že předmětná kupní smlouva pro následnou nemožnost plnění zanikla podle § 2006 a 2007 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, (dále též jen „o. z.“).

4. Okresní soud dospěl k závěru, že první žalovaná a druhý žalovaný se platbou od stěžovatelů bezdůvodně obohatili o částku 1 720 000 Kč. Ti byli „na základě smlouvy o poskytnutí hypotečního úvěru ze dne 21. 2. 2013, podle které jim byl poskytnut hypoteční úvěr ve výši 1 699 000 Kč, povinni plnit splátky úvěru Hypoteční bance, a. s., společně a nerozdílně. Žalobci proto zaplacením částky ve výši 1 720 000 Kč plnili to, co byli povinni plnit žalovaní 1 a 2 společně a nerozdílně. Kdyby nebylo tohoto plnění, mohla by se banka dožadovat zaplacení dluhu po kterémkoli ze žalovaných 1 a 2, proto soud žalobě vůči žalovaným 1 a 2 v plném rozsahu vyhověl a uložil jim povinnost zaplatit žalobcům žalovanou částku společně a nerozdílně“ (bod 32 odůvodnění). U třetího žalovaného však okresní soud neshledal příčinnou souvislost mezi jeho jednáním a vznikem škody. Okresní soud zdůraznil, že „ke vzniku škody došlo shodou pro žalobce nepříznivých okolností, které ve výsledku vedly k tomu, že těsně před uzavřením kupní smlouvy dne 30. 10. 2014, která však mohla být uzavřena již dne 22. 10. 2014 ..., byl žalovaný 2 dne 21. 10. 2014 nepravomocně odsouzen mj. i k náhradě nemajetkové újmy v celkové výši 5 000 000 Kč vůči pozůstalým po zavražděné slečně K. K. Těsně před povolením vkladu vlastnického práva žalobců do katastru nemovitostí pak tito pozůstalí podali dne 20. 11. 2014 návrh na vydání předběžného opatření zakazujícího disponovat žalovanému 2 s jeho spoluvlastnickým podílem a soud tomuto návrhu předběžným

opatřením vyhověl. Žalobci mezitím již část kupní ceny uhradili přímo Hypoteční bance, a. s. Pokud by se žalobci chovali obezřetněji, nespolehnali jen na informace o předmětných nemovitostech od žalovaných a zjišťovali si je z jiných zdrojů, a zejména pokud by kupní smlouvu uzavřeli obvyklým způsobem tak, že by celá kupní cena byla hrazena prostřednictvím úschovy (notářské, advokátní, bankovní), škoda v žalované výši by nevznikla“ (bod 35 odůvodnění).

5. Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozsudkem ze dne 23. 5. 2019 č. j. 23 Co 432/2018-339 v částech I a II výroku rozsudku okresního soudu řízení zastavil v rozsahu částky 258 000 Kč, a to v důsledku zpětvzetí části žaloby, neboť první žalovaná tuto částku zaplatila stěžovatelům. Dále krajský soud podle § 220 odst. 1 písm. a) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, změnil rozsudek okresního soudu ohledně vydání bezdůvodného obohacení, které uložil vydat pouze druhému žalovanému, a to každému ze stěžovatelů v rozsahu jedné poloviny (tj. v částce 731 000 Kč), a zamítl požadavek stěžovatelů na vydání zbývající části bezdůvodného obohacení v rozsahu částky 1 462 000 Kč vůči první žalované. Současně potvrdil výrok rozsudku okresního soudu, kterým byl zamítnut nárok stěžovatelů vůči třetímu žalovanému.

6. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že „nesdílí právní názor okresního soudu spočívající v tom, že by k vydání bezdůvodného obohacení byli 1. žalovaná a 2. žalovaný zavázáni společně a nerozdílně. Zákonná úprava vychází u společných dluhů (pohledávek), jejichž předmětem je dělitelné plnění, zásadně z odpovědnosti dlužníka (oprávněnosti věřitele k přijetí plnění) jen za svůj díl (svého dílu), ledaže smlouva, zákon nebo rozhodnutí soudu stanoví jinak“ (bod 33). Porušení právní povinnosti první žalovanou a třetím žalovaným nemohlo stěžovatelům způsobit škodu, neboť šlo „o informaci o vlastnosti domu, která by vedla k vadnosti plnění, pro niž mohli žalobci žádat slevu z kupní ceny nebo odstoupit od smlouvy“. Stěžovatelé si navíc počínali neobezřetně, když nevyužili advokátní nebo notářské úschovy. Krajský soud zdůraznil, že ke škodě došlo shodou okolností. K odpovědnosti třetího žalovaného krajský soud v kontextu § 2950 o. z. poukázal na to, že „v řízení bylo prokázáno, že odměnu za zprostředkování úvěru žalobcům vyplatila 3. žalovanému Hypoteční banka, a. s., a nikoliv žalobci. Nelze tak dovodit, že by 3. žalovaný poskytoval žalobcům zprostředkování úvěru za odměnu. Nelze dále ani uzavřít, že by jím poskytnutá rada byla objektivně škodlivá v době svého poskytnutí ... Nelze shledat odpovědnost 3. žalovaného ani za poskytnutí rady jako nekvalifikované osoby dle § 2950 o. z. Zde zákon nevyžaduje, aby rada či informace byla škodlivá sama o sobě, ale vyžaduje vědomost škůdce o tom, že radou či informací může způsobit újmu. Na straně škůdce se vyžaduje zavinění, a to alespoň nepřímého úmyslu ...“, který nebyl naplněn (bod 37). Stěžovatelé navíc původně požadovali po žalovaných slevu z kupní ceny ve výši 500 000 Kč, což je v rozporu s jejich žalobním tvrzením, že kdyby měli k dispozici „zatajené“ informace, ke koupi by nepřistoupili.

7. Proti rozsudku krajského soudu podali dovolání stěžovatelé a druhý žalovaný. Dovolání druhého žalovaného Nejvyšší soud odmítl, neboť neobsahovalo vymezení předpokladů jeho přípustnosti (str. 4 odůvodnění). Dovolání stěžovatelů Nejvyšší soud odmítl s odůvodněním, že se krajský soud neodchýlil od ustálené judikatury Nejvyššího soudu. Dovolávají-li se stěžovatelé solidární povinnosti první žalované a druhého žalovaného k vydání bezdůvodného obohacení, pak tím „v zásadě (nesprávně) popírají existenci skutkové podstaty bezdůvodného obohacení (dodatečné odpadnutí právního důvodu k plnění pro nemožnost plnění), kterou vylíčením pro věc rozhodných skutečností ve svém žalobním žádání vymezili“. K odpovědnosti první žalované a třetího žalovaného za škodu Nejvyšší soud uvedl, že do řetězce příčin mezi porušením povinnosti počínat si poctivě a vznikem škody (zánikem závazku z kupní smlouvy pro nemožnost plnění) vstoupila na jejich jednání nezávislá skutečnost v podobě návrhu třetích osob na vydání předběžného opatření zakazujícího druhému žalovanému disponovat s jeho spoluvlastnickým podílem na nemovitostech. Tuto rozhodující

skutečnost však žalovaní „nemohli předpokládat“ (str. 7 odůvodnění). Otázku příčinné souvislosti a vzniku škody pak krajský soud ve svém důsledku vyřešil v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu. Nejvyšší soud dále považoval za vhodné uvést, že stěžovatelé „sice do vymezené právní otázky týkající se příčinné souvislosti mezi protiprávním jednáním žalovaných 1) a 3) a vznikem škody vtělili i požadavek na určení podílu žalovaného 3), jenž by zakládal jeho odpovědnost za způsobenou škodu, nicméně takto vymezenou dílčí otázku nedoprovodili (na rozdíl od posouzení otázky příčinné souvislosti) žádnou dovolací argumentací. Pro řešení takové dílčí otázky by dovolání beztak nebylo přípustné, neboť jako otázka dílčí je (v poměrech projednávané věci) obsažena v obecnější otázce přerušenoho řetězce příčin mezi protiprávním jednáním a vznikem škody, jež je rozhodovací praxí Nejvyššího soudu již konstantně řešena, a odvolací soud se od přijatých konkluzí nijak neodchýlil. Jestliže judikatura nabízí řešení otázky obecnějšího charakteru, nemá smysl, aby dovolací soud meritorně přezkoumával dovolatelem formulované otázky dílčí ...“ (str. 7 až 8 odůvodnění). Odkazují-li dále stěžovatelé též na § 2995 o. z., k jeho použití nepředložili žádnou právní otázku, která by zakládala přípustnost dovolání.

II. Argumentace stěžovatelů

8. Stěžovatelé rekapituluji průběh řízení před soudy a uvádějí, že ty svým postupem porušily jejich ústavně zaručené právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, resp. právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Zdůrazňují, že první žalovaná a třetí žalovaný jim vědomě zatajili informaci o tom, že druhý žalovaný v nemovitosti zavraždil třetí osobu, a tudíž bude s největší pravděpodobností předlužen pro povinnost nahradit nemajetkovou újmu pozůstalým. Šlo přitom o zásadní informaci, kterou kdyby stěžovatelé věděli, nepřistoupili by k uzavření kupní smlouvy o předmětné nemovitosti. Stěžovatelé přitom byli opakovaně ujišťováni, že druhý žalovaný se neúčastní jednání o uzavření kupní smlouvy z důvodu své pracovní vytíženosti. Toto jednání první žalované a třetího žalovaného je podle stěžovatelů nepoctivé a v rozporu s dobrými mravy.

9. Nesprávná je podle stěžovatelů úvaha krajského soudu a Nejvyššího soudu, že první žalovaná a druhý žalovaný nejsou k náhradě škody zavázáni společně a nerozdílně. Ti totiž byli společně a nerozdílně zavázáni vůči obchodní společnosti Hypoteční banka, a. s., na základě smlouvy o poskytnutí hypotečního úvěru (viz bod 4 výše). Věc byla dále nesprávně posouzena i v otázce příčinné souvislosti. Podle stěžovatelů „zatajená informace o tom, že jeden z prodávajících je vrah, není z právního pohledu vlastností domu, ale jde o vlastnost či spíše právní charakteristiku prodávajících. S okolností, že prodávající je aktuálně (v době prodeje) vazebně stíhaný vrah, který se k vraždě přiznal, jsou spojeny závažné právní následky a rizika. Taková osoba není jako prodávající kredibilní, jde o osobu, která bude čelit vysokému trestu odnětí svobody, nebude nijak významně výdělečně činná a okamžikem vraždy jí reálně vznikají vysoké závazky (vůči poškozeným, vůči státu a mohou i další)“. V návaznosti na to uvádějí, že první žalované a třetímu žalovanému „muselo být jasné, že vyplacení hypotečního závazku i za ... vazebně stíhaného vraha ještě před převodem vlastnického práva je pro stěžovatele krajně rizikový krok, protože na vrahovi si v případě nedokončení celé obchodní transakce nic nevezmou, ten jim nic nevrátí, a to se také stalo“. Z právního hlediska je pak rozhodné, že pro založení odpovědnosti za škodu není nutné, aby vznik určité škody byl pro jednajícího konkrétně předvídatelný, nýbrž je dostatečné, že není vysoce nepravděpodobný pro optimálního pozorovatele. Zcela nekorektní je podle stěžovatelů argument krajského soudu požadavkem na snížení kupní ceny (viz bod 6 výše). K tomu totiž stěžovatelé přistoupili až poté, co již byla vyplacena část kupní ceny na úhradu hypotečního závazku první žalované a druhého žalovaného. V dané chvíli se jim toto jevilo jako jediné uskutečnitelné řešení problému. Informaci o trestném činu druhého žalovaného se totiž stěžovatelé prokazatelně dozvěděli až po uzavření smlouvy.

10. Stěžovatelé ve vazbě na výše uvedené zdůrazňují, že podání návrhu na předběžné opatření třetími osobami nelze považovat „za nezávislou, na nic nenavazující skutečnost ...“, kterou první žalovaná a třetí žalovaný nemohli předvídat, resp. která by způsobila přetržení příčinné souvislosti. Soudy v konečném důsledku připustily, že tyto osoby těžily ze svého protiprávního jednání, což stěžovatelé shledávají rozporným nejen s § 6 o. z., ale i s principy spravedlnosti.

III. Vyjádření k ústavní stížnosti a replika stěžovatelů

11. Ústavní soud vyzval další účastníky řízení, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti. Krajský soud ve svém stručném vyjádření uvedl, že ústavní stížnost je pouze polemikou s jeho závěry, odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a navrhl zamítnutí ústavní stížnosti.

12. Nejvyšší soud ve svém vyjádření navrhl, aby Ústavní soud odmítl ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou, popřípadě ji zamítl. Zdůraznil, že setrvává na věcné správnosti svého rozhodnutí. Opětovně zpochybnil argumentaci stěžovatelů týkající se solidární odpovědnosti žalovaných. Stejně tak neshledává jako relevantní argument stěžovatelů, že „nesprávně připustil“ nepoctivé jednání první žalované, neboť povinnost k vydání bezdůvodného obohacení nebyla vázána na tvrzené nepoctivé jednání, ale na objektivní stav vyvolaný nemožností plnění závazku prodávajících. Podání návrhu třetích osob na vydání předběžného opatření, kterým soud zakázal druhému žalovanému disponovat s jeho majetkem, bylo podle Nejvyššího soudu „skutečností způsobitou přerušit řetězec příčinné souvislosti“ mezi jednáním první žalované a třetího žalovaného a vznikem škody. Současně na téže straně vyjádření uvádí, že „jakkoliv ... nepovažuje argumentaci stěžovatelů obsaženou v ústavní stížnosti za nepřesvědčivou, judikaturní závěry (jejich aplikace) k otázce příčinné souvislosti, stanovení jevů, mezi kterými se má příčinná souvislost zjišťovat, respektive stanovení jevů, které mají příčinnou souvislost vyloučit, a dále k posouzení jejich závažnosti ... umožňují v poměrech projednávané věci učinit jak závěr o přetržení příčinné souvislosti mezi jednáním vedlejších účastníků 1) a 3) a vznikem škody, tak i závěr opačný. Přiklonil-li se odvolací soud na základě skutkových zjištění, jejichž správnost či úplnost v řízení dovolacím nemůže doznat změny, k závěru, že do řetězce příčin ... vstoupila na jednání žalovaných 1) a 3) nezávislá skutečnost ..., která byla pro zánik závazku z kupní smlouvy, respektive pro vznik škody, rozhodující a kterou žalovaní 1) a 3) nemohli předvídat, pak takový závěr nelze považovat za nepřiměřený“.

13. Výzvami ze dne 1. 12. 2021 byli všichni žalovaní Ústavním soudem informováni, že proti shora uvedeným soudním rozhodnutím podali stěžovatelé ústavní stížnost, přičemž v řízení o této ústavní stížnosti jim přísluší postavení vedlejších účastníků řízení. Těmto osobám Ústavní soud poskytl lhůtu třiceti dnů k vyjádření se k obsahu ústavní stížnosti. Výzvy k vyjádření se k ústavní stížnosti byly řádně doručeny všem žalovaným do vlastních rukou dne 8. 12., 9. 12. a 18. 12. 2021. Jelikož se žádná z těchto osob k ústavní stížnosti ve lhůtě určené Ústavním soudem ani posléze nevyjádřila, má se v souladu s jim poskytnutým poučením za to, že se postavení vedlejších účastníků vzdaly.

14. Vyjádření účastníků řízení zaslal Ústavní soud stěžovatelům k replice a ti uvedli, že setrvávají na své argumentaci obsažené v ústavní stížnosti. Zdůraznili, že postupem soudů „fakticky došlo k preferování protiprávního jednání a poskytnutí ochrany škůdcům, místo toho, aby v souladu s principem spravedlnosti byl zvolen výklad ve prospěch strany protiprávním jednáním poškozené“. První žalovaná i třetí žalovaný „věděli, resp. alespoň měli vědět o riziku, že pozůstalí po zavražděné mohou uplatnit vraždou vzniklé nároky“, avšak existenci tohoto rizika zcela vědomě přenesli na stěžovatele, přičemž toto riziko se naplnilo. K námitce Nejvyššího soudu, že stěžovatelé ve vztahu k § 2995 o. z. nepředložili žádnou právní otázku, která by zakládala přípustnost dovolání, uvádějí, že jeho přípustnost založili na úvaze neexistence judikatury Nejvyššího soudu k tomuto ustanovení občanského zákoníku.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

15. Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnými stěžovateli, kteří byli účastníky řízení, v nichž byla vydána napadená rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem podle § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť vyčerpali všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svých práv.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

16. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který stojí mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy). Vzhledem k tomu jej nelze, vykonává-li svoji pravomoc tak, že podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocným soudním rozhodnutím, považovat za další, „superrevizní“ instanci v systému obecné justice. Jeho úkolem je toliko přezkoumat ústavnost soudních rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo [srov. náleze ze dne 11. 5. 2021 sp. zn. IV. ÚS 3542/20 (N 94/106 SbNU 49), veřejně dostupný na internetu na adrese <http://nalus.usoud.cz>]. Skutečnost, že se soudy opřely o výklad právní normy, s nímž stěžovatelé nesouhlasí, sama o sobě důvodnost ústavní stížnosti nezakládá. Na straně druhé však platí, že „výklad a následné použití právních předpisů obecnými soudy mohou být vybočující z mezí daných hlavou pátou Listiny, jakož i z principů ovládajících demokratický právní stát, a zasáhnou tak do některého ústavně zaručeného základního práva“ [náleze ze dne 8. 10. 2019 sp. zn. II. ÚS 1782/19 (N 172/96 SbNU 197)], což odůvodňuje kasační zásah Ústavního soudu [viz náleze ze dne 19. 10. 2021 sp. zn. III. ÚS 2208/21 (N 182/108 SbNU 221)].

17. Po posouzení ústavní stížnosti, obsahu napadených rozhodnutí a seznámení se s obsahem vyžádaného soudního spisu dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

18. Ústavní soud předesílá, že přestože je vázán petitem ústavní stížnosti, není vázán jejím odůvodněním, tj. argumenty, které stěžovatelé v ústavní stížnosti uvádějí [srov. nálezy ze dne 29. 11. 1994 sp. zn. I. ÚS 89/94 (N 58/2 SbNU 151), ze dne 4. 4. 2007 sp. zn. I. ÚS 236/05 (N 59/45 SbNU 23) a ze dne 3. 4. 2014 sp. zn. III. ÚS 2396/13 (N 53/73 SbNU 69)]. Proto může zrušit napadená rozhodnutí i z jiných důvodů, než které uvádějí stěžovatelé v ústavní stížnosti.

19. Předmětem sporu byla především otázka, zda lze povinnost k vydání bezdůvodného obohacení, popř. k náhradě škody, uložit nejen druhému žalovanému, ale též první žalované, která byla spolu s ním smluvní stranou kupní smlouvy na straně prodávající, a třetímu žalovanému, který při uzavírání kupní smlouvy se stěžovateli jednal na základě plné moci udělené druhým žalovaným. Krajský soud na tuto otázku odpověděl záporně a přiznal stěžovatelům nárok pouze vůči druhému žalovanému. Jelikož tomu byla v adhezním řízení uložena povinnost k náhradě nemajetkové újmy v celkové výši 5 000 000 Kč (viz bod 4 výše), lze předpokládat, že soudně přiznaná pohledávka stěžovatelů vůči druhému žalovanému bude v exekčním řízení fakticky nedobytná. Stěžovatelé proto mají právní zájem na tom, aby byla výše uvedená povinnost uložena nejen druhému žalovanému, ale též první žalované a třetímu žalovanému.

20. Krajský soud dospěl v napadeném rozsudku k závěru, že mezi jednáním první žalované a třetího žalovaného na straně jedné a vznikem škody na straně druhé není dána příčinná souvislost, resp. že u třetího žalovaného nebyly splněny podmínky stanovené v § 2950 o. z. Odůvodnění rozhodnutí krajského soudu k tomuto závěru však vykazuje ústavněprávní deficit, pro který Ústavní soud napadené rozhodnutí zrušil. Obzvláště tehdy, mění-li odvolací soud rozhodnutí soudu prvního stupně, musí se dostatečně vypořádat s argumentací soudu prvního stupně i s argumentací účastníků řízení. Neobsahuje-li odůvodnění náležité

zdůvodnění, proč soud druhého stupně dospěl k odlišnému právnímu názoru, nese takové rozhodnutí znaky libovůle [viz náleze ze dne 3. 11. 2011 sp. zn. III. ÚS 3645/10 (N 189/63 SbNU 199)].

21. Klíčový závěr krajského soudu, aprobovaný Nejvyšším soudem, že v posuzované věci došlo k „přetržení“ příčinné souvislosti, nelze považovat za náležitým způsobem odůvodněný. Z odůvodnění rozhodnutí především nelze seznat, jakými úvahami se soudy řídily, když shledaly, že první žalovaná a třetí žalovaný nemohli předpokládat, že druhý žalovaný, odsouzený za trestný čin vraždy, o kterém tito prokazatelně věděli, může být omezen v dispozici se svým majetkem. Soudy ani neozřejmily, proč v dané věci nevyšly z konceptu objektivní předvídatelnosti škodního následku z pohledu tzv. optimálního pozorovatele, tedy obvyklého chodu věci (přiměřeně viz TICHÝ, L. In TICHÝ, L., HRÁDEK, J. Deliktní právo. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 145, a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2018 sp. zn. 25 Cdo 2999/2018). V takovém případě by šlo totiž považovat za stěžejní obhajitelný argument třetího žalovaného, který se bránil tím, že „vůbec nevěděl, že je možné v trestním řízení uplatnit náhradu škody“ (viz bod 26 odůvodnění rozsudku krajského soudu), když byl prokazatelně informován o trestném činu druhého žalovaného, kterého dokonce navštívil ve vazbě kvůli uzavření plné moci (viz bod 34 odůvodnění rozsudku okresního soudu). Soudy též dostatečně neozřejmily, proč má být na první žalovanou, která byla společně s druhým žalovaným smluvní stranou kupní smlouvy na straně prodávající, použit (v rozporu se závěry okresního soudu) zcela jiný „právní režim“, resp. proč rovněž ona nemá být (byť nikoliv společně a nerozdílně) zavázána k vydání bezdůvodného obohacení nebo k náhradě škody.

22. V řízení před okresním soudem bylo prokázáno, že první žalovaná a třetí žalovaný vědomě stěžovatelům zamlčeli podstatnou informaci, s jejíž znalostí by stěžovatelé s největší pravděpodobností předmětnou kupní smlouvu vůbec neuzavřeli. Požadovali-li stěžovatelé po zaplacení části kupní ceny nejprve alespoň slevu z ní, neboť se až po uzavření kupní smlouvy dozvěděli o vraždě spáchané v předmětné nemovitosti, nelze z této skutečnosti „automaticky“ dovodit, že by kupní smlouvu uzavřeli i s vědomím této skutečnosti (viz bod 6 výše). Krajský soud fakticky umožnil, aby žalovaní těžili ze svého nepoctivého jednání, což zapovídá již obecné ustanovení § 6 odst. 2 o. z., které je kogentní a jehož jakékoliv vyloučení použití je neplatné pro rozpor s dobrými mravy (viz PIPKOVÁ, P. J. In PETROV, J., VÝTISK, M., BERAN, V. a kol. Občanský zákoník. Komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, str. 37–38). Přitom soudy dostatečně a konzistentně neozřejmily, proč ke vzniku škody došlo pouhou „shodou okolností“, na které nenesou první žalovaná a třetí žalovaný podíl. Ani sama skutečnost, že stěžovatelé při koupi nemovitosti nevyužili notářskou nebo advokátní úschovu, nemůže zbavit první žalovanou a třetího žalovaného odpovědnosti za nepoctivé právní jednání. Ze skutkových zjištění okresního soudu lze přitom dovodit, že nepoctivé jednání žalovaných bylo podstatnou (byť nikoliv jedinou) příčinou vzniku škody. V té souvislosti lze ostatně odkázat na náleze ze dne 5. 10. 2011 sp. zn. II. ÚS 1387/11 ve znění opravného usnesení ze dne 17. 4. 2014 (N 171/63 SbNU 13), v němž Ústavní soud zdůraznil, že „důsledkem nesprávného posouzení příčinné souvislosti mezi škodní událostí a škodou ze strany obecných soudů bylo dovození právních závěrů, které jsou v extrémním nesouladu s vykonanými skutkovými a právními zjištěními, čímž došlo k porušení práva na spravedlivý proces ...“.

23. Ústavní soud již v minulosti podrobně definoval podmínky, při jejichž existenci má vadné použití podústavního práva obecným soudem za následek porušení základních práv či svobod [srov. náleze ze dne 10. 10. 2002 sp. zn. III. ÚS 74/02 (N 126/28 SbNU 85) a náleze sp. zn. IV. ÚS 3542/20]. Jde zejména o situace, „postihuje-li rozhodování obecných soudů nepřipustně některé ze základních práv a svobod, případně pomíjí možný výklad jiný, ústavně konformní, nebo je výrazem zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován (a představuje tím nepředvídatelnou interpretační libovůli), případně je v extrémním rozporu s požadavky věcně příslušného a rozumného vypořádání

posuzovaného právního vztahu či v rozporu s obecně sdílenými zásadami spravedlnosti ...“ (nález sp. zn. IV. ÚS 3542/20). Za protiústavní je třeba považovat též nerespektování kogentní normy, jakož i takový výklad, který je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. v podobě přepjatého formalismu). Libovůle při výkladu a použití právní normy se může projevit též jako extrémní rozpor napadeného rozhodnutí s požadavky věcně příslušného a rozumného vypořádání posuzovaného právního vztahu nebo rozpor s obecně sdílenými zásadami spravedlnosti (nález sp. zn. III. ÚS 2208/21).

24. Ustanovení § 2950 o. z., jehož výklad byl předmětem rozhodnutí krajského soudu ve vztahu ke třetímu žalovanému, stanovuje, že „kdo se hlásí jako příslušník určitého stavu nebo povolání k odbornému výkonu nebo jinak vystupuje jako odborník, nahradí škodu, způsobí-li ji neúplnou nebo nesprávnou informací nebo škodlivou radou danou za odměnu v záležitosti svého vědění nebo dovednosti. Jinak se hradí jen škoda, kterou někdo informací nebo radou způsobil vědomě“. I v případě použití toliko druhé věty předmětného ustanovení (tzv. nekvalifikovaný zástupce) je však třeba zdůraznit, že náhrada dopadá nejen na škodu způsobenou radou, ale i neúplnou (!) informací. Ze skutkových zjištění okresního soudu je přitom evidentní, že třetí žalovaný stěžovatelům poskytl v procesu kontraktace neúplné informace, neboť vědomě zamlčel, že druhý žalovaný v předmětné nemovitosti spáchal trestný čin vraždy. Tuto skutečnost krajský soud zcela opomenul. V případě náhrady škody podle § 2950 věty druhé o. z. je pak nerozhodné, zda byla rada či informace poskytnuta úplatně, nebo bezúplatně. Jen pro úplnost Ústavní soud uvádí, že třetí žalovaný odměnu obdržel, byť od obchodní společnosti Hypoteční banka, a. s. Ani pro použití věty první § 2950 o. z. by přitom nebylo rozhodné, od koho škůdce odměnu obdržel – podstatné je, že nejednal nezištně (přiměřeně srov. MELZER, F. In MELZER, F., TĚGL, P. a kol. Občanský zákoník. Komentář. IX. Svazek. Praha: Leges, 2018, str. 876). Pro založení odpovědnosti podle § 2950 věty druhé o. z. je pak třeba zavinění toho, kdo škodu způsobil. Z jazykového, systematického ani teleologického výkladu daného ustanovení přitom nelze dovodit, že by muselo jít o úmysl, jak požadoval krajský soud (viz bod 6 výše). Naopak plně postačuje i zavinění ve formě vědomé nedbalosti (viz VOJTEK, P. In ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA, J. Občanský zákoník. Komentář. Svazek VI. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2021, str. 1059; PAŠEK, M. In PETROV, J., VÝTISK, M., BERAN, V. a kol. Občanský zákoník. Komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, str. 3100). Za zásadní však Ústavní soud v dané věci považuje to, že se krajský soud zabýval pouze otázkou (ne)škodlivosti rady třetího žalovaného, opomenul se však náležitě vypořádat s tou částí právní normy, která se týká škody způsobené neúplnou informací, jíž se stěžovatelům bezpochyby dostalo. V důsledku toho krajský soud nedostal požadavkům, které Ústavní soud shrnul výše v bodu 23.

25. Právo na soudní ochranu a spravedlivý proces, které je dovozováno především z čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, zahrnuje komplex práv jednotlivce, který se váže k procesní ochraně jeho práv a oprávněných zájmů. Jeho součástí je i požadavek, aby rozhodující soud dodržoval zákonem stanovený postup a upravený proces (srov. čl. 90 Ústavy), protože jedině při důsledném respektování procesních předpisů za ústavně souladného výkladu podústavních norem může být konečné rozhodnutí ve věci výsledkem řádného soudního procesu. Nejvyšší soud odmítl dovolání stěžovatelů s tím, že závěry krajského soudu jsou v souladu s jeho ustálenou judikaturou. Ve vyjádření zaslaném Ústavnímu soudu však současně uvedl, že „judikturní závěry (jejich aplikace) k otázce příčinné souvislosti ... umožňují v poměrech projednávané věci učinit jak závěr o přetržení příčinné souvislosti mezi jednáním vedlejších účastníků 1) a 3) a vznikem škody, tak i závěr opačný“ (viz bod 12 výše), s tím, že závěr krajského soudu o nedostatku příčinné souvislosti, resp. jeho přetržení, nepovažuje za nepřiměřený. Nejvyšší soud tak ve svém vyjádření fakticky připustil jistý odklon krajského soudu od (přinejmenším části) své ustálené rozhodovací praxe. Přesto však stěžovatelům neposkytl právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a pokračoval v jeho porušení,

jež bylo založeno napadeným rozsudkem krajského soudu (viz výše). Lze přisvědčit stěžovatelům v tom, že se krajský soud odchýlil od judikatury Nejvyššího soudu, a to zejména v otázce (ne)zohlednění tzv. objektivního pozorovatele a teorie adekvátnosti příčinné souvislosti. S ohledem na konkrétní okolnosti případu posoudil Nejvyšší soud přípustnost dovolání stěžovatelů přepjatě formalisticky, a to též tehdy, když konstatoval jeho nepřipustnost v situaci, kdy jeho judikatura nabízí řešení (pouze) otázky obecnější povahy (viz bod 7 výše). Stěžovatelé zde přitom jasně vymezili předpoklad přípustnosti dovolání a položili relevantní právní otázku k předpokladům odpovědnosti třetího žalovaného (viz č. 1. 363 soudního spisu). Povinnost všech soudů, včetně Nejvyššího soudu, chránit základní práva a svobody vyplývá již z čl. 4 Ústavy. Jelikož Nejvyšší soud neposkytl stěžovatelům soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, přistoupil Ústavní soud též ke zrušení jeho usnesení.

26. Ústavní soud uzavírá, že pro uvedené ústavněprávní nedostatky bylo rozsudkem krajského soudu a usnesením Nejvyššího soudu porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

27. Jelikož je ústavní stížnost důvodná, Ústavní soud jí vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadená rozhodnutí zrušil. Ústavní soud takto rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, neboť měl za to, že od něj nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Č. 33

Právo cizince jakožto zranitelné osoby na právní pomoc a tlumočnicka v trestním řízení a tomu odpovídající poučovací povinnost soudu (sp. zn. I. ÚS 3277/21 ze dne 15. března 2022)

Ústavní soud již v minulosti konstatoval, že cizinec, jenž neovládá český jazyk a byl soudu předveden ze zadržení, představuje zranitelnou osobu ve smyslu judikatury Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva a je povinností soudu jej řádně poučit o významu a důsledcích vzdání se práva odporu proti trestnímu příkazu a také o tom, že má před takovým vyjádřením právo poradit se s obhájcem, který, nezvolí-li si ho sám, mu musí být z moci úřední ustanoven. Toto poučení musí být obviněnému cizinci, jenž neovládá český jazyk a byl soudu předveden ze zadržení, tlumočeno do jazyka, jemuž rozumí; to platí i tehdy, pokud takový obviněný dříve v řízení prohlásil, že česky rozumí a tlumočení nežádá, avšak soud při jednání zjistil, že obviněný ve skutečnosti český jazyk neovládá. Nerespektování uvedeného postupu představuje porušení základních práv obviněného na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, na tlumočnicka podle čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a na obhajobu v trestním řízení podle čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jaromíra Jirsy, soudce zpravodaje Pavla Rychetského a soudce Vladimíra Sládečka o ústavní stížnosti stěžovatele I. P., zastoupeného Mgr. et Mgr. Václavem Klepšem, advokátem, sídlem Havlíčkovo náměstí 189/2, Praha 3 – Žižkov, proti zásahu spočívajícímu v nakládání s trestním příkazem Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 16. listopadu 2021 sp. zn. 7 T 166/2021 jako s pravomocným a vykonatelným, za účasti Obvodního soudu pro Prahu 1 jako účastníka řízení a Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1 jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Postupem Obvodního soudu pro Prahu 1 spočívajícím v nakládání s trestním příkazem Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 16. 11. 2021 sp. zn. 7 T 166/2021 jako s pravomocným a vykonatelným byla porušena základní práva stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, na tlumočnicka podle čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a na obhajobu v trestním řízení podle čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Obvodnímu soudu pro Prahu 1 se zakazuje v tomto zásahu pokračovat.

III. Náhrada nákladů řízení o ústavní stížnosti se stěžovateli nepřiznává.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 8. 12. 2021, stěžovatel navrhuje, aby Ústavní soud vyslovil, že postupem Obvodního soudu pro Prahu 1 (dále jen

„obvodní soud“) spočívajícím v nakládání s trestním příkazem obvodního soudu ze dne 16. 11. 2021 sp. zn. 7 T 166/2021 jako s pravomocným a vykonatelným (dále též jen „zásah“), ačkoli tento trestní příkaz nebyl stěžovateli řádně doručen a nedošlo ke vzdání se práva na podání odporu, byla porušena základní práva stěžovatele dle čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 4 a čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a aby Ústavní soud uložil obvodnímu soudu v zásahu nepokračovat. Stěžovatel současně žádá o vydání předběžného opatření dle § 80 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, jímž by Ústavní soud zamezil pokračování zásahu. Stěžovatel konečně navrhuje, aby mu bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení před Ústavním soudem (§ 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu).

2. Jak vyplynulo z ústavní stížnosti a vyžádaného soudního spisu, byl stěžovatel – ukrajinský státní příslušník – dne 14. 11. 2021 v 1:30 hodin zadržen spolu se dvěma dalšími osobami – taktéž státními příslušníky Ukrajiny – pro podezření ze spáchání přečinu ublížení na zdraví dle § 146 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, v souběhu s přečinem výtržnictví dle § 358 odst. 1 trestního zákoníku ve formě spolupachatelství dle § 23 trestního zákoníku. Dle záznamů v protokolu o výsledku podezřelého (č. 1. 26) a protokolu o výsledku osoby zadržené (č. 1. 38) stěžovatel před policejním orgánem prohlásil, že si nevolí obhájce, českému jazyku rozumí slovem i písmem a služeb tlumočnicka si nežadá. Ze záznamu o poučení cizího státního příslušníka (č. 1. 33) plyne, že stěžovatel nepožadoval překlad dokumentů uvedených v § 28 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní řád“) ani vyrozumění zastupitelského úřadu; toto poučení stěžovateli tlumočeno nebylo. Dne 16. 11. 2021 od 9:00 do 9:25 hodin bylo konáno vazební zasedání, v jehož rámci obvodní soud vydal trestní příkaz č. j. 7 T 166/2021-112, jímž byli všichni tři obvinění uznáni vinnými ze spáchání výše uvedených přečinů ve spolupachatelství. Stěžovatel byl odsouzen k úhrnnému podmíněnému trestu odnětí svobody v trvání osmi měsíců s odkladem na zkušební dobu v trvání dvou roků a k trestu vyhoštění z území České republiky na dobu dvou let. Při předmětném vazebním zasedání nebyl stěžovatel zastoupen obhájcem a přítomen nebyl ani tlumočnick. Z protokolu vyplývá, že při výsledku stěžovatel prohlásil, že česky mluví „trochu“. Obvodní soud následně konstatoval, že stěžovatelovy nedostatečné znalosti českého jazyka znemožňují praktickou komunikaci se soudem; k obdobnému závěru dospěl i v případě dalšího z obviněných. Obsah trestního příkazu, jenž byl při jednání obviněným doručen, proto těmto dvěma osobám tlumočil třetí obviněný. V protokolu je zaznamenáno, že se všichni obvinění vzdali práva podat proti trestnímu příkazu odpor za sebe i osoby oprávněné, žádný z obviněných nežádal právní pomoc advokáta ani překlad trestního příkazu do ukrajinštiny. Jelikož se práva na podání odporu vzdala i přítomná státní zástupkyně, nabyl trestní příkaz právní moci a stěžovateli byla předána výzva k vycestování z České republiky do 19. 11. 2021 ve 24:00 hodin. Následně byli všichni obvinění propuštěni ze zadržení na svobodu.

3. Dne 23. 11. 2021 podal stěžovatel prostřednictvím obhájce proti trestnímu příkazu odpor, jež odůvodnil tak, že se necítí vinen skutkem, pro který byl v předmětné věci podán návrh na potrestání, a žádá nařízení hlavního líčení. Uvedl, že jeho vzdání se práva na podání odporu bylo neúčinné, neboť stěžovatel neměl zajištěno tlumočení, přestože neovládá český jazyk v míře dostačující pro vystupování v trestním řízení. Odkázal přitom na zvukový záznam z vazebního zasedání, z něhož je patrné, že soudce upustil od provedení výsledku stěžovatele a dalšího obviněného pro nedostatečnou znalost českého jazyka a pozastavoval se nad záznamem Policie České republiky, dle něhož tyto obvinění rozumí česky slovem i písmem. Přetlumočení obsahu trestního příkazu dalším z obviněných bylo dle stěžovatele nepřijatelné, neboť zájmy obviněných byly ve vzájemném rozporu. Trestní příkaz nemohl být stěžovateli řádně doručen, neboť nebyl přeložen; skutečnost, že překlad nevyžadoval, v tomto směru není relevantní, neboť stěžovatel evidentně neměl přehled o svém procesním postavení. Vzdání se práva odporu nemohlo být dle stěžovatele účinné, a to nejen pro nedostatek jeho řádného

poučení a porozumění, nýbrž i proto, že dle zvukového záznamu z vazebního zasedání stěžovatel nevyjádřil vůli vzdát se tohoto svého procesního práva. Postup obvodního soudu byl dle stěžovatele protiústavní, jak vyplývá i z nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2019 sp. zn. III. ÚS 3464/17 [(N 38/93 SbNU 41), všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>]. Dále bylo namítáno, že vazebnímu zasedání nebyl přítomen obhájce, jemuž již před jeho konáním udělil stěžovatel plnou moc, a že nebyly splněny podmínky pro vydání trestního příkazu, neboť zjištěním o nedostatečné úrovni jazykových znalostí stěžovatele byly zpochybněny i závěry policejního orgánu. Stěžovatel uzavřel, že ke vzdání se práva na odpor nedošlo, a proto odpor v zákonné lhůtě podává.

4. Na to obvodní soud reagoval přípisem ze dne 25. 11. 2021, v němž vyslovil, že podání nazvanému „odpor“ nelze přiznat právní účinky, neboť trestní příkaz byl řádně vydán a již nabyl právní moci. Nesouhlasil s námitkou, že jednal bez tlumočnicka, neboť dle § 2 odst. 14 ve spojení s § 28 trestního řádu musí mít obviněný zajištěno tlumočení pouze při jednání, jež však již v okamžiku předání trestního příkazu stěžovateli neprobíhalo. Stěžovatel před policejním orgánem podepsal poučení cizince s tím, že překlady písemností nepožaduje. Bylo proto pouze věcí stěžovatele, jakou cestou si obsah písemnosti po jejím doručení „zpřístupní“. V daném případě zvolil stěžovatel tu cestu, že požádal svého známého o její přeložení.

II. Argumentace stěžovatele

5. Ve své ústavní stížnosti stěžovatel namítá, že postupem obvodního soudu byla porušena jeho ústavně zaručená práva. Navazuje na argumentaci vyslovenou v odporu ze dne 23. 11. 2021 a uvádí, že mu trestní příkaz nebyl řádně doručen a že se účinně nevzdal práva na podání odporu. Má za to, že na jeho případ plně dopadají závěry vyslovené v nálezu sp. zn. III. ÚS 3464/17 a ve stanovisku pléna Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2019 sp. zn. Pl. ÚS-st. 49/18 (ST 49/92 SbNU 377; 61/2019 Sb.).

6. Stěžovatel obvodnímu soudu vytýká, že mu v průběhu vazebního zasedání nebyl zajištěn tlumočnick, přestože byla potřeba tlumočení zcela zjevná. Nelze vycházet z jeho prohlášení před policejním orgánem, že česky rozumí a tlumočení nepožaduje. Prohlášení stěžovatele před soudem, že česky rozumí „trochu“, je nutno interpretovat jako prohlášení ve smyslu § 2 odst. 14 trestního řádu, resp. čl. 37 odst. 4 Listiny. Dodává, že potřeba tlumočení není dle § 28 odst. 1 trestního řádu vázána na vyjádření obviněného, nýbrž na posouzení soudu. Názor obvodního soudu vyjádřený v přípisu ze dne 25. 11. 2021, že jednání již v okamžiku předání trestního příkazu stěžovateli neprobíhalo, a tudíž nebylo třeba zajišťovat tlumočení, považuje stěžovatel za zjevně rozporný se zvukovým záznamem i protokolem z jednání; vazební zasedání probíhalo jak v okamžiku doručení trestního příkazu obviněným, tak i po něm, kdy se obvinění do protokolu údajně vzdali svého práva podat odpor. Stěžovatel zpochybňuje, že mu byl tlumočen obsah trestního příkazu jedním z obviněných na vlastní žádost; dle zvukového záznamu se tak stalo spíše z iniciativy tlumočícího obviněného, jemuž dal poté soud pokyn, ať zbývajícím dvěma obviněným věc vysvětlí. Stěžovatel argumentuje, že nebyl soudem řádně poučen o právu na překlad trestního příkazu dle § 28 odst. 2 trestního řádu; soud se jej pouze návodně dotázal, zda vyžaduje překlad, a odpověď stěžovatele není ze zvukového záznamu patrná.

7. Stěžovatel dále obvodnímu soudu vytýká, že mu nebylo poskytnuto poučení o právu podat proti trestnímu příkazu odpor, natož pak v jazyce, jemuž by porozuměl. Argumentuje, že se svého práva nevzdal jednoznačně a s vědomím o veškerých procesních důsledcích, jak vyžaduje judikatura Ústavního soudu [viz náleze ze dne 18. 3. 2015 sp. zn. IV. ÚS 2443/14 (N 59/76 SbNU 795) a náleze ze dne 21. 3. 2017 sp. zn. III. ÚS 3816/16 (N 49/84 SbNU 579)]. V této souvislosti poukazuje na rozpor mezi zvukovým záznamem a obsahem protokolu, neboť stěžovatelova neslyšitelná odpověď na dotaz soudce „Také to přijímáte?“ byla do protokolu

zaznamenána tak, že se stěžovatel vzdává práva odporu za sebe i osoby oprávněné a nežádá právní pomoc advokáta.

8. Konečně pak namítá, že v posuzované věci nebyly splněny zákonné podmínky pro vydání trestního příkazu, neboť zpochybněním jazykových znalostí dvou obviněných došlo i ke zpochybnění veškerých předchozích závěrů policejního orgánu.

III. Řízení před Ústavním soudem

9. Ústavní soud si vyžádal spis vedený u obvodního soudu pod sp. zn. 7 T 166/2021 a současně vyzval obvodní soud a vedlejšího účastníka řízení, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti.

10. Obvodní soud ve svém vyjádření ze dne 21. 12. 2021 toliko poněkud nejasně uvedl, že v přípisu ze dne 25. 11. 2021 vyjádřil svou „přípravenost reagovat na případný zvrát“, avšak obhájce stěžovatele na tento přípis neodpověděl.

11. Obvodní státní zastupitelství pro Prahu 1 se k ústavní stížnosti vyjádřilo dne 10. 1. 2022 tak, že dle jeho názoru nebyl stěžovatel v přípravném řízení na svých právech nikterak zkrácen. Poukázalo na prohlášení stěžovatele, že rozumí českému jazyku a tlumočení nežádá, jak je uvedeno v jím vlastnoručně podepsaném protokolu o výsledku osoby podezřelé. Stěžovatel nepožadoval překlad dokumentů uvedených v § 28 odst. 2 trestního řádu ani vyrozumění zastupitelského úřadu. Dozorová státní zástupkyně proto dospěla k závěru, že jsou splněny podmínky pro podání návrhu na potrestání. K postupu obvodního soudu v průběhu vazebního zasedání konaného dne 16. 11. 2021 se vedlejší účastník nechtěl vyjadřovat. Uvedl toliko, že nikdo z podezřelých nežádal služeb tlumočnicka ani obhájce a poté, co se ukázalo, že česky plyně nehovoří, tlumočil jim v případě potřeby jeden z obviněných, jenž na území České republiky žije dlouhodobě a češtinu prokazatelně ovládá.

12. Stěžovatel reagoval na výše uvedená vyjádření replikou ze dne 28. 1. 2022. Zpochybnil vyjádření obvodního soudu a uvedl, že z reakce soudu na stěžovatelův odpor proti trestnímu příkazu jednoznačně plynula vůle nepřiznat odporu právní účinky. V reakci na vyjádření vedlejšího účastníka uvedl, že stěžovatelova prohlášení v přípravném řízení nedokládají nepotřebnost tlumočení, nýbrž spíše svědčí o nezákonném postupu policejního orgánu. V průběhu vazebního zasedání vyšlo najevo, že stěžovatel nemohl při policejním výsledku užít jazykové obraty, jež jsou v protokolu zaznamenány.

13. Návrh na vydání předběžného opatření, jež stěžovatel původně odůvodnil potřebou pobývat na území České republiky v průběhu řízení o ústavní stížnosti, byl následně doplněn podáními ze dne 14. 12. 2021 a 18. 2. 2022. V nich stěžovatel argumentoval, že byl v důsledku odsouzení trestním příkazem zařazen do Schengenského informačního systému, načež mu byl odepřen vstup do Maďarska. Nemožnost cestovat do zemí Schengenského prostoru způsobuje stěžovateli značnou újmu, neboť je tím podstatně omezena jeho možnost výdělků a pohybu.

14. Ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo možné 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 a zastoupenou advokátem na základě speciální plné moci pro zastupování v tomto řízení před Ústavním soudem, splňuje i ostatní zákonem stanovené náležitosti a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Jelikož stěžovatel tvrdí tzv. jiný zásah spočívající v nakládání s trestním příkazem jakožto s pravomocným a vykonatelným rozhodnutím, ačkoli mu nebyl řádně doručen a nedošlo ke vzdání se práva na podání odporu, nebyly k ní přiloženy kopie rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práv přiznává, neboť takovéto prostředky ani neexistují. Postup podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích,

přisedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, zde nepřipadá v úvahu, neboť nalézací soud vycházel z toho, že odpor podaný stěžovatelem byl neúčinný, tedy z pohledu obecných soudů žádný další procesní úkon učiněn být neměl. Ústavní soud tedy konstatuje, že jsou splněny všechny předpoklady stanovené zákonem o Ústavním soudu k tomu, aby se ústavní stížností mohl zabývat po věcné stránce [srov. též náleze sp. zn. III. ÚS 3464/17 nebo náleze ze dne 3. 9. 2019 sp. zn. I. ÚS 1688/19 (N 157/96 SbNU 42)].

V. Vlastní posouzení

16. Po seznámení se s vyžádaným spisovým materiálem Ústavní soud shledal, že ústavní stížnost je důvodná.

17. Institut trestního příkazu představuje jednu z výjimek práva na přístup k soudu. Tím více musí obecné soudy dbát na dodržování zákonných podmínek pro jeho vydání, resp. podmínek, které umožňují obviněnému domoci se svého práva na veřejné projednání věci [náleze ze dne 12. 11. 2014 sp. zn. I. ÚS 2822/13 (N 208/75 SbNU 333)]. Obviněný musí mít reálně možnost se veřejného projednání své trestní věci domoci, a pouze pokud tak prokazatelně neučiní, lze dovodit, že se tohoto práva vzdal [náleze ze dne 20. 8. 2014 sp. zn. I. ÚS 892/14 (N 157/74 SbNU 349)]. Možnost vzdát se práva na odpor není sama o sobě problematická [náleze ze dne 23. 9. 1997 sp. zn. I. ÚS 291/96 (N 105/9 SbNU 15)]. Je však třeba bedlivě posuzovat okolnosti, za nichž tak osoba oprávněná činí. Zda za situace, kdy je důkladně obeznámena s veškerými důsledky takového rozhodnutí, anebo za situace, kdy takové rozhodování je dotčeno okolností způsobilou omezit její jiná práva [náleze ze dne 5. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 1320/07 (N 183/47 SbNU 411)].

18. Okolnosti, za nichž se obviněný či jiná oprávněná osoba vzdává svého práva na odpor proti trestnímu příkazu, souvisí s jedním z nejdůležitějších základních práv osob, proti nimž je trestní řízení vedeno: řádným a efektivním výkonem práva na obhajobu, jež je zaručeno v čl. 40 odst. 3 Listiny, v čl. 6 odst. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a v čl. 14 odst. 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen „Pakt“). Mezi minimální práva každého, kdo je obviněn z trestného činu, patří také právo mít přiměřený čas a možnost k přípravě obhajoby a obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce. Zvláštní pozornost je v tomto směru třeba věnovat osobám, jež se vzhledem k okolnostem nebo svým osobním charakteristikám nacházejí ve zranitelném postavení [viz náleze ze dne 22. 3. 2016 sp. zn. I. ÚS 469/16 (N 49/80 SbNU 605) a tam odkazovanou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva].

19. Je-li trestní příkaz předán osobě omezené na svobodě, vyžaduje zásadně Ústavní soud, aby taková situace byla považována za případ nutné obhajoby. Trestním řádem příkladmo vyjmenované podmínky nutné obhajoby (§ 36 odst. 2) je nutné chápat tak, že je-li zatčený orgány veřejné moci vyzván k takovému procesnímu vyjádření, které může pro něho mít zásadní význam, nesmí se tak stát bez předchozího řádného poučení o významu a důsledcích takového vyjádření a také o tom, že před takovým vyjádřením má právo poradit se s obhájcem, který, nevyžádá-li si jej zatčený sám, musí mu být z moci úřední ustanoven [náleze ze dne 14. 10. 2000 sp. zn. III. ÚS 200/2000 (N 151/20 SbNU 71); srov. též náleze sp. zn. IV. ÚS 2443/14 a náleze sp. zn. I. ÚS 469/16].

20. Takovým procesním vyjádřením (úkonem) je také vzdání se opravných prostředků vůči rozhodnutí orgánů veřejné moci tam, kde je zákon připouští. To platí i pro vzdání se práva odporu vůči trestnímu příkazu. I v takovém případě je k naplnění ústavně zaručeného práva na právní pomoc v oblasti trestního soudnictví nezbytné poskytnout jedinci vystavenému trestnímu stíhání dostatek času k obhajobě a skutečný, nikoli pouze formální přístup k právní pomoci. To platí tím spíše u osoby zbavené osobní svobody a znevýhodněné neznalostí českého jazyka a původem z jiné země (náleze sp. zn. IV. ÚS 2443/14).

21. Právo na tlumočníka je pak zakotveno v čl. 37 odst. 4 Listiny, jakož i v čl. 6 odst. 3 písm. e) Úmluvy a v čl. 14 odst. 3 písm. f) Paktu. Jeho naplnění představuje *condicio sine qua non* uplatnění všech ostatních procedurálních práv osoby, která neovládá jazyk, v němž je řízení vedeno. Spolu s právem na obhajobu představuje významnou garanci spravedlivého průběhu soudního řízení.

22. Evropský soud pro lidská práva ve své judikatuře zastává názor, že určení situací, v nichž je nezbytné tlumočení zajistit, je povinností soudu (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 24. 9. 2002 ve věci *Cuscani proti Spojenému království*, stížnost č. 32771/96, bod 39). Orgány činné v trestním řízení, a zejména soudy, tak musí ověřovat, zda spravedlivost řízení vyžaduje – nebo vyžadovala – ustanovení tlumočníka obviněnému. Tato povinnost se nevztahuje jen na případy, kdy obviněný cizinec učiní výslovnou žádost o ustanovení tlumočníka, nýbrž vzniká, kdykoli existují důvody se domnívat, že obviněný neovládá jazyk řízení na potřebné úrovni; například tehdy, kdy obviněný není státním příslušníkem ani rezidentem země, v níž se vede trestní řízení (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. 8. 2018 ve věci *Vizgirda proti Slovinsku*, stížnost č. 59868/08, bod 81).

23. Ústavní soud dospěl k závěru, že procesní postup obvodního soudu nemůže ve světle shora předestřených judikатурních závěrů obstát.

24. Stěžovatel je cizincem, u něhož lze důvodně předpokládat, že se nevyzná ve všech procesních souvislostech českého trestního řízení alespoň tak, jak je možno požadovat po občanech České republiky. Přihlédnout je třeba i k věku stěžovatele, jenž několik dnů před konáním předmětného vazebního zasedání dosáhl 20 let. K vazebnímu zasedání byl předveden jako zadržený a ze zadržení byl propuštěn až poté, co mu byl předán trestní příkaz a učinil prohlášení o vzdání se práva odporu. Stěžovatel nebyl zastoupen obhájcem a jednání nebyl přítomen ani tlumočnick. V průběhu vazebního zasedání přitom dospěl obvodní soud – po marném pokusu o výslech – k závěru, že se stěžovatelem není schopen efektivně komunikovat pro jeho nedostatečné jazykové znalosti.

25. Ústavní soud již v minulosti konstatoval, že cizinec, jenž neovládá český jazyk a byl soudu předveden ze zadržení, představuje zranitelnou osobu ve smyslu judikatury Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva a je povinností soudu jej řádně poučit o významu a důsledcích vzdání se práva odporu proti trestnímu příkazu a také o tom, že má před takovým vyjádřením právo poradit se s obhájcem, který, nezvolí-li si ho sám, mu musí být z moci úřední ustanoven [z poslední doby např. náleze ze dne 23. 11. 2021 sp. zn. IV. ÚS 622/21 (N 202/109 SbNU 173) nebo náleze ze dne 10. 5. 2021 sp. zn. II. ÚS 498/21 (N 91/106 SbNU 18)].

26. Obvodní soud však svým postupem postavení stěžovatele jako zranitelné osoby nereflektoval. Z protokolu ani zvukového záznamu vazebního zasedání jednak nevyplývá, že by byl stěžovatel explicitně poučen o významu a důsledcích prohlášení, že se vzdává práva podat proti trestnímu příkazu odpor; výslovně nebyl poučen ani o právu zvolit si obhájce s tím, že nezvolí-li si ho sám, bude mu ustanoven z moci úřední. Především se však stěžovateli patřičného poučení nedostalo v jazyce, jemuž by rozuměl.

27. Z obsahu protokolu o průběhu vazebního zasedání je patrné, že stěžovatel neměl znalosti českého jazyka na úrovni, jež by mu umožňovala sledovat průběh trestního řízení, natož pak účinně hájit svá práva jako osoby obviněné. I přesto však obvodní soud pokračoval v jednání bez přítomnosti tlumočníka a spolehl se pouze na přetlumočení obsahu trestního příkazu stěžovateli jedním z obviněných. Touto cestou však nebylo možné absenci tlumočníka zhojit. Jak stěžovatel namítal již ve svém odporu ze dne 23. 11. 2021, není takový postup přípustný. Funkci tlumočníka nemůže zastávat osoba v procesním postavení obviněného.

28. Je namístě podotknout, že se stěžovatel v průběhu trestního řízení nedovolával ustanovení tlumočníka ani výslovně neprohlásil, že neovládá český jazyk. V přípravném řízení naopak uvedl, že česky rozumí a služeb tlumočníka nežadá (viz č. 1. 26 a č. 1. 38). V této okolnosti lze spatřovat odlišnost oproti v ústavní stížnosti odkazovanému nálezu sp. zn.

III. ÚS 3464/17, na jehož podkladě bylo přijato i odkazované stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 49/18 a na nějž navazuje řada rozhodnutí Ústavního soudu (např. nálezy sp. zn. I. ÚS 1688/19 nebo nálezy ze dne 23. 11. 2021 sp. zn. IV. ÚS 622/21). To však neodůvodňuje rozdílný závěr o porušení ústavně zaručených práv stěžovatele. Z výše uvedených prohlášení nemohl totiž obvodní soud vycházet poté, co se při jednání sám přesvědčil, že tato prohlášení zjevně neodpovídají stěžovatelovým skutečným jazykovým znalostem a byla poskytnuta v jazyce, jež stěžovatel neovládá, a na základě poučení, jemuž nemohl porozumět.

29. Aby byl požadavek řádného poučení dle bodu 25 naplněn, musí být obviněnému cizinci, jenž neovládá český jazyk a byl soudu předveden ze zadržení, poučení tlumočeno do jazyka, jemuž rozumí. To platí i tehdy, pokud takový obviněný dříve v řízení prohlásil, že česky rozumí a tlumočení nežádá, avšak soud při jednání zjistil, že obviněný ve skutečnosti český jazyk neovládá.

30. Lze proto konstatovat, že stěžovatel s nejvyšší pravděpodobností plně neporozuměl významu a důsledkům vzdání se práva na odpor proti trestnímu příkazu, jež má za následek nezměnitelnost rozhodnutí o jeho vině a trestu vydaného mimo hlavní líčení. Pro zvážení takového postupu neměl ani dostatečný časový prostor, neboť celé vazební zasedání – jež se nadto týkalo celkem tří obviněných – trvalo pouhých 25 minut. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že ústavněprávní požadavky na vzdání se práva opravného prostředku v případě stěžovatele naplněny nebyly, a proto k němu nelze přihlížet. Odpor, jež stěžovatel prostřednictvím svého obhájce podal, je třeba považovat za podaný řádně a včas.

31. Námitkami stěžovatele stran nedoručení trestního příkazu z důvodu, že nebyl vyhotoven jeho překlad do ukrajinského jazyka, a ohledně nesplnění zákonných podmínek pro vydání trestního příkazu se Ústavní soud nezabýval. Z obsahu odporu je patrné, že se stěžovatel s trestním příkazem – včetně poučení o opravném prostředku – seznámil. V ústavní stížnosti pak argumentoval, že podal odpor řádně a včas. Ústavní soud se proto v souladu se zásadou minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti obecných soudů předně zaměřil na posouzení naplnění požadavků na vzdání se práva tohoto opravného prostředku a poté, co dospěl k závěru, že tyto splněny nebyly a odporu je třeba přiznat zákonem stanovené účinky, nezabýval se dále otázkou doručení trestního příkazu a naplnění zákonných předpokladů pro jeho vydání.

VI. Závěr

32. Z výše uvedeného musel Ústavní soud vyvodit závěr, že bylo porušeno právo stěžovatele na obhajobu zakotvené v čl. 40 odst. 3 Listiny, a to ve složce poskytnutí přiměřeného času k přípravě obhajoby i práva na obhajobu prostřednictvím obhájce, a právo stěžovatele na tlumočnicka zakotvené v čl. 37 odst. 4 Listiny. Zároveň došlo i k porušení práva stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť se mu nedostalo dostatečného poučení o významu a důsledcích vzdání se práva na odpor proti trestnímu příkazu. K prohlášení stěžovatele, že se za sebe i za další oprávněné osoby vzdává práva podat proti trestnímu příkazu odpor, proto nelze přihlížet. Jelikož stěžovatel podal proti trestnímu příkazu včasný odpor, trestní příkaz byl ze zákona zrušen. Ústavní soud proto obvodnímu soudu zakázal pokračovat v jiném zásahu spočívajícím v nakládání s trestním příkazem jako s pravomocným a vykonatelným.

33. Ústavní soud nevyhověl – nijak nevyčíslené – žádosti stěžovatele o přiznání náhrady nákladů řízení podle ustanovení § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu. Ze znění tohoto ustanovení vyplývá, že přiznání náhrady nákladů řízení v řízení před Ústavním soudem je rozhodnutím spíše výjimečným, přicházejícím v úvahu pouze tehdy, odůvodňují-li to zvláštní okolnosti případu. Takové okolnosti Ústavní soud v posuzovaném případě neshledal.

34. Jelikož o ústavní stížnosti bylo rozhodnuto bez zbytečného odkladu, nebyl zde ani důvod samostatně reagovat na stěžovatelův návrh na vydání předběžného opatření, který se tím stal bezpředmětným. Stěžovatel, jenž nemá na území České republiky žádné rodinné vazby ani

zaměstnání, nadto neprokázal, že by mu hrozila vážná škoda nebo újma, kterou by bylo nutno vydáním předběžného opatření odvracet. Samotný fakt, že stěžovateli nebylo umožněno vstoupit na území jiného členského státu Evropské unie – což připisuje záznamu v Schengenském informačním systému provedenému v návaznosti na jeho vyhoštění z České republiky – zásah Ústavního soudu neodůvodňuje (viz např. body 11 a 12 usnesení ze dne 19. 5. 2016 sp. zn. I. ÚS 372/16). Vědom si aktuálně probíhajícího válečného konfliktu na území Ukrajiny však Ústavní soud vydání nálezu uspíšil.

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

Č. 34**Náklad řízení spočívající v kompenzaci jistoty na nařízení
předběžného opatření
(sp. zn. II. ÚS 2683/21 ze dne 17. března 2022)**

Úhrada jistoty na nařízení předběžného opatření nespadá do kategorie výdajů z majetkové sféry úspěšného účastníka, které by mu měl neúspěšný účastník civilního sporného řízení kompenzovat. Takový výdaj nelze mezi náklady, které lze neúspěšné straně sporu uložit k úhradě protistraně, zařadit ani z povahy složené jistoty a účelu, ke kterému má v řízení sloužit. Přiznání náhrady nákladů řízení, které budou jako záloha vráceny účastníkovi soudem, je v rozporu s čl. 11 a 36 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje Davida Uhlíře a soudců Ludvíka Davida a Jaromíra Jirsy o ústavní stížnosti Ing. Jaroslava Žerta, zastoupeného JUDr. Zborovem Dvořákem, advokátem, se sídlem Tyršova 1835/13, Praha 2, proti výroku IV rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. června 2021 č. j. 29 Co 484/2018-410, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a Martina Urbana, zastoupeného JUDr. Jiřím Králíkem, advokátem, se sídlem K. H. Máchy 604/6, Hradec Králové, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Výrokem IV rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2021 č. j. 29 Co 484/2018-410 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Výrok IV rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2021 č. j. 29 Co 484/2018-410 se ruší.

Odůvodnění

1. Stěžovatel se ústavní stížností domáhá zrušení výroku IV rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2021 č. j. 29 Co 484/2018-410, neboť se domnívá, že jím došlo k porušení jeho práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

I. Průběh řízení před obecnými soudy

2. Vedlejší účastník (v původním řízení žalobce, dále též jako „žalobce“) se žalobou proti stěžovateli domáhal zaplacení částky 773 368 Kč s příslušenstvím. Žalobu původně adresoval Okresnímu soudu v Rychnově nad Kněžnou, u něhož předtím žalobce podal návrh na vydání předběžného opatření a složil jistotu ve výši 50 000 Kč. Návrhu soud usnesením ze dne 4. 3. 2013 pod č. j. 0 Nc 4151/2013-92 vyhověl a uložil stěžovateli, aby se zdržel nakládání se svým spoluvlastnickým podílem na specifikovaných nemovitostech. Následně byl spor předán po úspěšně uplatněné námitce místní nepříslušnosti soudu Obvodnímu soudu pro Prahu 7.

3. Obvodní soud pro Prahu 7 rozsudkem ze dne 10. 5. 2018 č. j. 10 C 307/2013-246 uložil stěžovateli zaplatit žalobci částku 141 748 Kč s úrokem z prodlení ve výši 7,05 % ročně od 27. 11. 2012 do zaplacení (výrok I), zamítl žalobu o zaplacení částky 631 620 Kč s příslušenstvím (výrok II) a rozhodl o nákladech řízení státu (výroky III a IV) a účastníků (výrok V).

4. Městský soud v Praze k odvolání žalobce i žalovaného rozsudkem ze dne 7. 2. 2019 č. j. 29 Co 484/2018-299 změnil rozsudek soudu prvního stupně ve vyhovujícím výroku I tak, že žalobu o zaplacení částky 141 748 Kč s příslušenstvím zamítl, v zamítavém výroku II jej potvrdil (výrok I) a uložil žalobci zaplatit státu na náhradu nákladů řízení částku 11 468 Kč (výrok II) a dále mu uložil zaplatit stěžovateli na náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů částku 170 537,40 Kč (výrok III).

5. Proti rozsudku odvolacího soudu podal žalobce dovolání. Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 29. 7. 2020 č. j. 32 Cdo 1772/2019-364 zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2019 č. j. 29 Cdo 484/2018-299 a věc vrátil odvolacímu soudu k dalšímu řízení.

6. Následně Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 3. 6. 2021 č. j. 29 Co 484/2018-410 rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 10. 5. 2018 č. j. 10 C 307/2013-246 ve výroku I potvrdil (výrok I), výrok II změnil tak, že stěžovateli uložil povinnost zaplatit žalobci 631 620 Kč spolu s úrokem z prodlení (výrok II), ve výrocih III a IV rozsudek soudu prvního stupně změnil tak, že náklady státu ve výši 14 335 Kč je povinen zaplatit stěžovatel na účet Obvodního soudu pro Prahu 7 (výrok III), a stěžovateli uložil zaplatit náklady řízení před soudem prvního stupně, soudem odvolacím a soudem dovolacím ve výši 422 968 Kč do 3 dnů od právní moci rozsudku k rukám advokáta JUDr. Jiřího Králíka (výrok IV).

II. Argumentace stěžovatele

7. Stěžovatel ústavní stížností napadá pouze výrok IV rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2021 č. j. 29 Co 484/2018-410. Městskému soudu vytýká, že mu uložil povinnost zaplatit náklady řízení žalobce, do nichž zahrnul i odměnu jeho advokáta spolu s režijním paušálem a DPH (v celkové výši 14 181,20 Kč) za úkon právní služby spočívající v účasti na jednání u Obvodního soudu pro Prahu 7 dne 12. 4. 2016. Z protokolu z jednání z daného dne však vyplývá, že na jednání byl přítomen pouze žalobce sám a že jednání bylo přerušeno za účelem telefonické porady žalobce s jeho nepřítomným advokátem. Z toho je zřejmé, že náklady za uvedený právní úkon právní služby vůbec žalobci nevznikly.

8. Do nákladů řízení, které má stěžovatel podle napadeného výroku žalobci zaplatit, soud zahrnul i „složenou zálohu z návrhu na nařízení předběžného opatření ve výši 50 000 Kč“. Dle stěžovatele se má jednat o jistotu ve výši 50 000 Kč, kterou žalobce složil ve smyslu § 75b o. s. ř. při podání návrhu na vydání předběžného opatření dne 4. 3. 2013 u Okresního soudu v Rychnově nad Kněžnou. Podle názoru stěžovatele složená jistota není nevratným nákladem řízení, k jehož náhradě by měla být neúspěšná strana ve smyslu § 142 o. s. ř. zavázána. K tomu stěžovatel odkazuje na usnesení Okresního soudu v Rychnově nad Kněžnou ze dne 23. 8. 2021 č. j. 0 Nt 4151/2013-92, kterým soud rozhodl o vrácení jistoty žalobci.

9. Stěžovatel závěrem upozorňuje, že výrokiem III rozsudku mu Městský soud v Praze uložil povinnost zaplatit náklady státu v plné výši, tedy 14 335 Kč. Zároveň však byly totožné náklady (co do právního základu), avšak pouze ve výši 11 468 Kč (80 % celkové částky), uloženy stěžovateli k náhradě žalobci výrokiem IV. Pokud přitom žalobce náklady státu ve výši 11 468 Kč uhradil ve prospěch státu na základě rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 29 Co 484/2018-299, který byl následně zrušen, pak je zcela nepochybně stát ten, kdo má povinnost žalobci jím vynaložené náklady nahradit, resp. vrátit. Napadeným výrokiem tedy byla stěžovateli uložena stejná povinnost duplicitně, kdy v prvním případě ji má plnit vůči státu (výrok III) a ve druhém vůči žalobci (výrok IV).

10. Stěžovatel má pocit, že v případě výroku IV rozsudku Městského soudu v Praze se jedná o naprosto svévolné rozhodnutí porušující základní principy spravedlnosti.

III. Průběh řízení před Ústavním soudem

11. Pro účely tohoto řízení si Ústavní soud vyžádal spis Obvodního soudu pro Prahu 7 a vyzval účastníka a vedlejšího účastníka řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

12. Ústavní soud zaslal ústavní stížnost Městskému soudu v Praze jako účastníku řízení. Městský soud v Praze ve vyjádření odkázal na odůvodnění svého rozsudku.

13. Martin Urban ve svém vyjádření apeloval na Ústavní soud, aby zůstal v této nákladové kauze zdrženlivý. Podle jeho názoru rozhodnutím o nákladech v posuzované věci nedošlo k porušení základních práv stěžovatele. Stěžovatel po vydání rozhodnutí Městského soudu v Praze podal insolvenční návrh a bylo rozhodnuto o úpadku spojeném s povolením oddlužení stěžovatele. Dosud nebylo rozhodnuto o způsobu řešení oddlužení, protože vedlejší účastník jakožto věřitel namítá nepoctivý záměr stěžovatele. Existuje i podezření, že se stěžovatel dopustil trestného činu. Vedlejší účastník je přesvědčen o tom, že právní služby byly poskytnuty v rozsahu, jak jej uvedl odvolací soud v odůvodnění, je přitom možné, že jeden z úkonů právní služby mohl být nesprávně označen. Složená záloha z návrhu na nařízení předběžného opatření ve výši 50 000 Kč byla skutečně vedlejšímu účastníku usnesením okresního soudu v Rychnově nad Kněžnou vrácena, nicméně v době rozhodnutí Městského soudu v Praze tato částka vrácena nebyla. K tomu vedlejší účastník dodává, že tuto částku vůči stěžovateli v insolvenčním řízení svou přihláškou neuplatnil. Pokud jde o námitku k přiznané částce 11 468 Kč, kterou dříve uhradil vedlejší účastník ve prospěch státu na základě rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 29 Co 484/2018-299, pak měl stěžovatel právo brojit proti výroku napadeného rozhodnutí týkajícímu se výše přiznaných nákladů vůči státu, nikoliv náhrady nákladů soudního řízení přiznaných účastníkovi. Závěrem vedlejší účastník navrhl, aby ústavní stížnost byla zamítnuta jako nedůvodná.

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 oprávněným stěžovatelem a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Ústavní stížnost je přípustná, neboť byly vyčerpány všechny zákonné procesní prostředky k ochraně práv (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

V. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

16. Ústavní stížnost je důvodná.

17. Rozhodování o nákladech řízení je integrální součástí soudního řízení jako celku, a proto i na tuto část řízení dopadají ústavní kautely práva na soudní ochranu zakotvené v hlavě páté Listiny [srov. nálezný sp. zn. IV. ÚS 2374/19 ze dne 7. 7. 2020 (N 144/101 SbNU 9)].

18. Ústavní soud předesílá, že obecně přistupuje k přezkumu rozhodnutí o nákladech řízení značně rezervovaně, přičemž úvahy obecných soudů ve věcech nákladů řízení by neměl nahrazovat úvahami svými. Přezkum je minimalizován zejména tam, kde sporná částka nedosahuje ani výše bagatelní hranice sporu. V nyní posuzované věci jde však o situaci poněkud odlišnou, neboť primárně jde o otázku dodržení zásad spravedlivého procesu a předvídatelnosti soudních rozhodnutí, přičemž sporná částka přesahuje 70 tisíc Kč.

19. Ústavní soud přezkoumal rozhodnutí v napadené části z hlediska ústavně zaručeného práva na soudní ochranu, vyplývajícího zejména z čl. 36 odst. 1 Listiny. Pokud jde o obsah tohoto práva, z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu vyplývá, že zásadám

spravedlivého procesu by neodpovídaly výklad a použití tzv. podústavního práva, jež by nezohlednily správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného práva nebo svobody na posuzovanou věc [nález sp. zn. III. ÚS 256/01 ze dne 21. 3. 2002 (N 37/25 SbNU 287)], nebo by nerespektovaly jednoznačně znějící kogentní normu [nález sp. zn. III. ÚS 224/98 ze dne 8. 7. 1999 (N 98/15 SbNU 17)], nebo by zjevně a neodůvodněně vybočovaly ze standardů výkladu, který je v soudní praxi respektován, resp. který odpovídá všeobecně akceptovatelnému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů [nález sp. zn. Pl. ÚS 85/06 ze dne 25. 9. 2007 (N 148/46 SbNU 471)]. Rozhodnutí, jehož nosné důvody by byly výsledkem takto nesprávně provedeného výkladu, by z ústavněprávního hlediska nemohlo obstát. Tyto požadavky se přitom uplatní ve vztahu k soudním rozhodnutím obecně, tedy nejen ve vztahu k rozhodnutím ve věci samé, ale též rozhodnutím nemeritorním, jimiž by mohlo být zasazeno do subjektivních práv účastníků řízení. Tak tomu je i v případě rozhodnutí o náhradě nákladů řízení [např. nález sp. zn. I. ÚS 653/03 ze dne 12. 5. 2004 (N 69/33 SbNU 189)].

20. Vzhledem k tomu, že žalobce měl v požadavku na přiznání žalované částky ve věci plný úspěch, odvolací soud při rozhodování o nákladech řízení aplikoval § 142 odst. 1 o. s. ř., podle kterého účastníku, který měl ve věci plný úspěch, přizná soud náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatňování nebo bránění práva proti účastníku, který ve věci úspěch neměl. Z hlediska nákladů řízení je podstatou nyní posuzované věci otázka, zda mezi náklady „potřebné k účelnému uplatňování nebo bránění práva“ lze zahrnout i kompenzaci jistoty na nařízení předběžného opatření ve výši 50 000 Kč a další položky.

21. Ustanovení § 142 o. s. ř. má za cíl ve smyslu ústavně zaručeného práva na soudní ochranu odstranit zmenšení majetkové sféry úspěšného účastníka řízení způsobené jenom tím, že byl nucen důvodně hájit svá práva, do nichž někdo jiný zasahoval.

22. Žalobce jistotu ve výši 50 000 Kč složil v úvodní fázi řízení spolu s návrhem na vydání předběžného opatření u Okresního soudu v Rychnově nad Kněžnou. Po městském soudu se pak v závěru řízení domáhal jejího uhrazení. Úhrada jistoty na nařízení předběžného opatření však nespadá do kategorie výdajů z majetkové sféry úspěšného účastníka, které by mu měl neúspěšný účastník kompenzovat. Takový výdaj není uveden v demonstrativním výčtu druhů nákladů řízení uvedeném v § 137 o. s. ř. a nelze jej mezi náklady, které lze neúspěšné straně sporu uložit k úhradě protistraně, zařadit ani z povahy složené jistoty a účelu, ke kterému má v řízení sloužit. Smyslem předběžného opatření je zatímní úprava poměrů účastníků (nikoliv s konečnou platností), přičemž musí být poskytnuta ochrana jak tomu, kdo o vydání předběžného opatření žádá, tak v rámci ústavních pravidel i tomu, vůči komu předběžné opatření směřuje. Jistota k návrhu na nařízení předběžného opatření, která je ve věcech týkajících se vztahů mezi podnikateli vyplývajících z podnikatelské činnosti občanským soudním řádem stanovena minimálně ve výši 50 000 Kč, slouží k zajištění náhrady škody nebo jiné újmy, která by vznikla předběžným opatřením. Navrhovatel předběžného opatření je povinen ji složit nejpozději ve stejný den, kdy podal u soudu návrh na nařízení předběžného opatření (srov. § 75 odst. 1 o. s. ř.). Jedná se tedy o typ kauce, která buďto poslouží k náhradě újmy vzniklé nařízením předběžným opatřením, nebo bude složiteli vrácena (srov. § 77a o. s. ř.). Nejedná se tedy o účelně vynaložený náklad, který by natrvalo odčerpal prostředky z majetkové sféry úspěšného účastníka a k vyrovnání této ztráty je potřeba uložit její kompenzaci neúspěšným účastníkem sporu. V posuzované věci ostatně Okresní soud v Rychnově nad Kněžnou následně vydaným usnesením ze dne 23. 8. 2021 č. j. 0 Nt 4151/2013-92 rozhodl o vrácení jistoty na nařízení předběžného opatření ve výši 50 000 Kč žalobci.

23. Pro uložení povinnosti stěžovateli žalobci tuto částku zaplatit tak nelze najít právní podklad. Ústavní soud zde plně přisvědčuje stěžovateli, že městský soud výše uvedeným postupem porušil jeho ústavně zaručené právo na soudní ochranu.

24. K obdobnému závěru Ústavní soud dospěl i ohledně soudem přiznané kompenzace odměny advokáta za právní službu poskytnutou podle odůvodnění napadeného výroku rozsudku městského soudu (bod 41) účasti advokáta na jednání u Obvodního soudu pro Prahu 7 dne 12. 4. 2016 včetně režijního paušálu a DPH. Z protokolu o jednání uloženého na č. 1. 122 spisu totiž vyplývá, že zástupce žalobce JUDr. Králík se jednání neúčastnil a byl z něj omluven. Údaj o přiznání této kompenzace, který vyplývá z odůvodnění rozhodnutí městského soudu, tak postrádá jakékoli opodstatnění. Stejně tak nelze najít právní podklad pro přiznání kompenzace nákladů žalobce, které uhradil státu dle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2019 č. j. 29 Co 484/2018-299, stěžovatelem. Stěžovatel je povinen kompenzovat náklady státu v celkové výši 14 335 Kč. Tuto povinnost mu městský soud uložil výrokem III rozsudku ze dne 3. 6. 2021 č. j. 29 Co 484/2018-410, proti čemuž stěžovatel nic nenamítá. Není však důvod, aby vedle toho kompenzoval i poměrnou část totožných nákladů státu, které mu dříve nahradil žalobce na základě rozsudku, který byl následně zrušen. Ve svém důsledku by stát získal náhradu za vynaložené náklady ze dvou zdrojů a téměř dvakrát.

25. Ústavní soud dodává, že účastníci řízení spoléhají na předvídatelnou, logickou a konzistentní aplikaci pravidel týkajících se nákladů řízení. Důraz na jejich pečlivé dodržování je potřeba klást o to víc v případech, kdy soud odvolací rozhoduje o nákladech řízení za celé řízení probíhající v několika stupních soudní soustavy a účastník řízení již nemá možnost v rámci obecné justice proti jeho výroku brojit.

26. Ústavní soud proto uzavřel, že napadeným výrokem IV rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2021 č. j. 29 Co 484/2018-410 došlo k porušení práva stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

27. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napadený výrok podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

Č. 35

**Odběr a uchovávání vzorků DNA
(sp. zn. Pl. ÚS 7/18 ze dne 22. března 2022; 119/2022 Sb.)**

Součástí posouzení ústavnosti předvolání k odběru biologických vzorků DNA podle § 65 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o policii“) jsou i podmínky odběru samotného, nikoliv ale podmínky uchovávání získaných vzorků a jejich následného zpracování za účelem identifikace osoby žalobce, včetně jejich likvidace podle odstavce 5 téhož ustanovení, jež nejsou v bezprostředním příčinném vztahu k neuposlechnutí výzvy policejního orgánu dostavit se k odběru.

Postup policie, vystupuje-li jako správní orgán (a nikoliv jako orgán činný v trestním řízení), může být přezkoumán ve správním soudnictví co do zákonem stanovených náležitostí a odůvodnění potřeby předvolání k provedení identifikačních úkonů v konkrétní věci z hlediska proporcionality potenciálního zásahu do práv předvolané osoby na její nedotknutelnost a na informační sebeurčení zaručených čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Samotný odběr biologických vzorků prováděný neinvazivní formou, jakkoliv je jeho strpění přiměřeně vynutitelné, v obecné rovině obстоjí v testu proporcionality, neboť nezasahuje do tělesné integrity a neohrožuje zdraví ani důstojnost dotčené osoby, nakolik je odůvodněn legitimním zájmem na ochraně společnosti před pácháním trestných činů, ospravedlněným rovněž čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a není v rozporu se zásadou *nemo tenetur se ipsum accusare*, jež neposkytuje absolutní ochranu proti takovému zásahu.

Hypotéza § 65 odst. 1 písm. a) zákona o policii – vymezení okruhu osob obviněných nebo podezřelých ze spáchání úmyslného trestného činu, které je podle argumentace odůvodnění návrhu nedostatečně diferencované, neboť není korigované s ohledem na závažnost jednotlivých trestných činů, se v zásadě míjí s vlastním petitorním požadavkem navrhovatele na zrušení dispozice tohoto ustanovení – vymezení pravomoci oprávnění policie odebírat biologické vzorky DNA, jímž je však Ústavní soud vázán. Intenzita neúplnosti této personální působnosti ale nevylučuje určitost stanovení normativního obsahu daného ustanovení pomocí obvyklých interpretačních postupů. Napadená úprava vyhovuje minimálním požadavkům na zákonný podklad pro zásah do práva na ochranu soukromého života.

Napadená, dosti stručná právní úprava sice nemůže zcela eliminovat nadužívání oprávnění policií, brojí-li však návrh na zrušení § 65 odst. 1 zákona o policii fakticky pouze proti rozsahu použití písmene a) tohoto ustanovení, nejde o nejvhodnější „podvozek“ k zákroku Ústavního soudu. V samotném fyzickém odebírání biologických vzorků nelze spatřovat porušení základního práva na nedotknutelnost osoby podle čl. 7 odst. 1 ani zásah do práva na soukromí podle čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod, stejně jako není protiústavní neúplnost, resp. nedostatečnost či přílišná obecnost právní úpravy.

Přestože unijní, resp. mezinárodně smluvní úprava spolupráce při využívání identifikační genetiky v kriminalistické nebo policejní praxi má rámcovou, nikoliv harmonizační či unifikační povahu a konečné stanovení pravidel pro vlastní odběr vzorků, jejich uchovávání, zpracování nebo likvidaci je věcí vnitrostátního normotvůrce, požadavek vzájemného přístupu k databázím smluvních stran při automatizovaném srovnávání profilů DNA, účinné a rychlé výměny a sdílení informací pro účely vedení

efektivního vyšetřování trestné činnosti nebo provádění operativně pátrací činnosti svými nároky na parametrickou srovnatelnost (kompatibilitu) těchto údajů neponechává zaznamenáníhodný prostor pro národní specifika toho kterého státu. Případný zásah do platné právní úpravy by se proto dotkl i mezinárodních závazků České republiky a jejich recipročního plnění a musel by být zdůvodnitelný i z tohoto hlediska.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 7/18 dne 22. března 2022 v plénu složeném z místopředsedy soudu Jaroslava Fenyka a soudců Ludvíka Davida, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) o návrhu Městského soudu v Praze, za který jedná JUDr. Ing. Viera Horčicová, předsedkyně senátu, na zrušení § 65 odst. 1 ve slovech „a odebírat biologické vzorky umožňující získání informací o genetickém vybavení“ a odst. 5 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, za účasti Parlamentu České republiky jako účastníka řízení, jehož jménem jednájí Poslanecká sněmovna a Senát, a vlády jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Návrh na zrušení § 65 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „a odebírat biologické vzorky umožňující získání informací o genetickém vybavení“ se zamítá.

II. Ve zbytku se návrh odmítá.

Odůvodnění

I. Rekapitulace průběhu dosavadního řízení

1. Návrhem ze dne 16. 1. 2018 doručeným Ústavnímu soudu téhož dne se navrhovatel [Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“)] domáhá podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) ve spojení s § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zrušení § 65 odst. 1 ve slovech „a odebírat biologické vzorky umožňující získání informací o genetickém vybavení“ a celého § 65 odst. 5 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o policii“).

2. V řízení vedeném u městského soudu pod sp. zn. 10 A 150/2015 je projednávána žaloba A. M. (dále jen „žalobce“) proti nezákonnému zásahu Policie České republiky (dále též jen „policie“, popř. „policejní orgán“). Nezákonný zásah má spočívat v předvolání žalobce podle § 59 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, k provedení identifikačních úkonů (zjištění tělesných znaků a odebrání daktyloskopických a biologických vzorků žalobce) postupem podle § 65 zákona o policii. Žalovaným v tomto řízení bylo původně Ministerstvo vnitra, po změně právního náhledu na věc (v souvislosti s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014 č. j. Nad 224/2014-53) a následné úpravě žaloby žalobcem se jím stala policie (konkrétně Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy). Městský soud předběžným opatřením vydaným v tomto řízení (usnesení ze dne 8. 1. 2016 č. j. 10 A 150/2015-84) uložil policii zdržet se do dne nabytí právní moci rozhodnutí o samotné žalobě snímání daktyloskopických otisků žalobce, zjišťování jeho tělesných znaků, provádění měření těla,

pořizování obrazových, zvukových a obdobných záznamů a odebírání biologických vzorků umožňujících získání informací o genetickém vybavení pro účely budoucí identifikace. Žalobci tak dosud biologické vzorky odebrány nebyly. Podle názoru žalobce není odebrání biologických vzorků přiměřené, neboť je stíhán pro málo závažný skutek, který nadto nijak nesouvisí s trestnou činností, již lze odhalovat pomocí ztotožnění pachatele za pomoci jeho profilu deoxyribonukleové kyseliny (dále též jen „DNA“ nebo „profil DNA“). Nadto žalobce poukazuje na skutečnost, že dosud nebyl odsouzen. Zákonná úprava odebírání a především uchovávání biologických vzorků je podle jeho názoru nedostatečná, neboť není přesně stanoveno, po jaké době mají být vzorky zničeny.

3. Ze spisu městského soudu (sp. zn. 10 A 150/2015), který si Ústavní soud vyžádal, bylo zjištěno, že proti žalobci, jakož i proti dalším osobám bylo usnesením policie (Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, Služby kriminální policie a vyšetřování, Odboru hospodářské kriminality, 3. oddělení) ze dne 27. 5. 2014 č. j. KRPA-129545-80/TČ-2013-000093-NL zahájeno trestní stíhání ve věci spáchání pokračujícího zločinu porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže podle § 248 odst. 2 alinea třetího a odst. 4 písm. b) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, spáchaného ve formě účastenství ve věci WPB Capital, spořitelní družstvo. V této souvislosti byl žalobce po zahájení trestního stíhání předvolán příslušným policejním orgánem k provedení identifikačních úkonů podle § 65 zákona o policii za účelem postupu podle ustanovení § 65 odst. 1 písm. a) téhož zákona. U žalobce přitom nebyl zvolen postup podle § 114 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů. Žalobce považuje předvolání k provedení identifikačních údajů za nedůvodné a neodůvodněné, neboť policejní orgán o provádění identifikačních údajů nezačal a nevede správní řízení ani nezaložil správní spis, do kterého by měl žalobce přístup s možností kontroly, jak, kdy, kde, kým a za jakým účelem je s jeho osobními údaji nakládáno. Policejní orgán nicméně předvolání realizuje pod jednacím číslem trestního řízení, což je podle žalobce nesprávné. Žalobce v žalobě poukazuje rovněž na to, že usnesení o zahájení trestního stíhání bylo k jeho stížnosti zrušeno v rozsahu deseti z dvanácti vymezených skutků.

II. Rekapitulace obsahu návrhu

4. Městský soud navrhuje zrušit napadená ustanovení pro rozpor s ústavním pořádkem, neboť policii je umožněno odebírat vzorky biologického materiálu mimo jiné kterékoliv osobě, která byla obviněna nebo již bylo ve zkráceném trestním řízení sděleno podezření ze spáchání úmyslného trestného činu. Pokud jde o dobu uchovávání takových vzorků, obsahuje § 65 zákona o policii pouze velice vágní pátý odstavce, dle něž policie uchovávané osobní údaje, zjednodušeně řečeno, zlikviduje, jakmile je nepotřebuje k plnění svých úkolů.

5. Městský soud uvádí, že k použití § 65 odst. 1 zákona o policii by v řízení před městským soudem nepochybně došlo, neboť právě toto ustanovení zakládá pravomoc žalovaného odebírat žalobci biologické vzorky, k čemuž byl žalobou napadeným úkonem předvolán. Městský soud má za to, že ačkoliv se žalobce brání pouze proti předvolání za účelem odběru biologického vzorku, je pro rozhodnutí o jeho žalobě relevantní celá právní úprava odebírání a především uchovávání biologického materiálu, který by mu byl po předvolání odebrán. Odebrání a následné uchovávání biologického materiálu totiž představuje neoddelitelné zásahy do žalobcových práv. Proto nelze ústavní konformitu právní úpravy odebírání biologických vzorků pro získání profilu DNA posoudit, aniž by byla zároveň vzata v úvahu úprava následného uchovávání těchto vzorků.

6. V této souvislosti poukazuje městský soud na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 22. 6. 2017 *Aycaguer proti Francii*, stížnost č. 8806/12, kde byl posuzován soulad celé úpravy odebírání a uchovávání biologických vzorků, ačkoliv v případě daného stěžovatele k odebrání vzorků nedošlo, jelikož se k odebrání odmítl dostavit,

za což byl v řízeních před francouzskými soudy potrestán. Městský soud vyslovuje přesvědčení, že byť žalobci ve stávající věci dosud biologické vzorky odebrány nebyly, a tedy nebyly ani uchovávány v policejní databázi, je oprávněn předložit Ústavnímu soudu ke zrušení nejen ustanovení zákona týkající se pravomoci policie biologický vzorek odebrat, ale též ustanovení týkající se jeho uchovávání, neboť oba aspekty mohou mít vliv na důvodnost projednávané zásahové žaloby. V případě, že by Ústavní soud shledal, že § 65 zákona o policii je v rozporu s ústavním pořádkem, bylo by nutné dospět k závěru, že výzva, jíž byl žalobce na základě tohoto ustanovení policií předvolán k odebrání biologických vzorků, je nezákonná. Jde tedy o otázku, která je rozhodná pro řízení před městským soudem.

7. Městský soud se dále věnuje širšímu kontextu shromažďování profilů DNA státem. Poukazuje na to, že získávání a uchovávání profilů DNA může představovat závažný zásah do soukromí dotčených jednotlivců, a to zejména do jejich tělesné integrity. Z uchovávaného profilu DNA pak lze získat celou řadu informací o jeho původci, popř. příbuzenských vazbách, přičemž hrozí nebezpečí jejich zneužití. Proto je třeba i získávání a uchovávání profilů DNA podrobit zvýšené kontrole a musí být upraveno zákonem, a nikoliv interním předpisem policie. Rovněž je třeba stanovit podmínky pro jejich uchovávání, nakládání s nimi a následnou likvidaci. Městský soud nezpochybňuje význam analýzy profilů DNA pro odhalování pachatelů trestných činů, avšak na druhé straně upozorňuje, že jde o metodu identifikace osob, která může vést k nesprávným výsledkům. Vytvoření široké databáze profilů DNA nemusí nutně vést k opatření nezvratných důkazů o totožnosti pachatelů určitého typu trestné činnosti.

8. Městský soud vyslovuje přesvědčení, že relevantní právní úprava neodpovídá přísným požadavkům, které na ni klade judikatura ESLP k čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) týkající se zásahů do soukromí a shromažďování osobních údajů. Napadená ustanovení jsou podle jeho názoru v rozporu i s čl. 7 odst. 1, jakož i s čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Zásah do těchto základních práv, který je umožněn v § 65 zákona o policii, pro svoji vágnost a nedostatek procesních garancí nespĺňuje podmínky omezení základních práv podle čl. 4 odst. 2 Listiny. Městský soud poukazuje na prejudikaturu Ústavního soudu [nálezy ze dne 22. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 24/10 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.) nebo ze dne 20. 12. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 24/11 (N 217/63 SbNU 483; 43/2012 Sb.); rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>], která se týká zásahů do práva na soukromí. Z judikatury ESLP vztahující se k čl. 8 Úmluvy pak připomíná rozsudek ze dne 4. 12. 2008 *S. a Marper proti Spojenému království*, stížnost č. 30562/04 a 30566/04, v němž byla shledána jako rozporná s Úmluvou právní úprava, která umožňovala uchovávání profilů DNA bez ohledu na závažnost a typ trestné činnosti a bez jakéhokoliv časového omezení skladování odebraných vzorků. V již zmiňovaném rozsudku *Aycaguer proti Francii* ESLP shledal jako nedostatečnou francouzskou úpravu. Předmětem kritiky v tomto případě rovněž byla možnost odebírat biologické vzorky odsouzeným, kteří se dopustili všech trestných činů bez jakékoliv diferenciací jejich závažnosti, jakož i extrémní délka skladování získaných profilů DNA (40 let), přičemž dotčeným osobám nebylo umožněno domáhat se vymazání těchto údajů z databáze. Za souladnou s Úmluvou považoval ESLP pouze takovou právní úpravu, kde se odběry týkaly jen pachatelů závažnější trestné činnosti a bylo jednoznačně s ohledem na závažnost jednotlivých případů stanoveno, po jakou dobu mohou být profily DNA uchovávány (např. rozsudek ze dne 4. 6. 2013 *Peruzzo a Martens proti Německu*, stížnost č. 7841/08 a č. 57900/12).

9. Poukazuje na to, že kritéria vyplývající z judikatury ESLP nacházejí svůj odraz v dalších mezinárodněprávních dokumentech, přičemž výslovně zmiňuje doporučení č. R (92) 1 Výboru ministrů ze dne 10. 2. 1992 členským státům Rady Evropy o využívání analýzy deoxyribonukleové kyseliny (DNA) v rámci systému trestní justice [dále též jen „doporučení č. R (92)“].

10. Stanovení kritérií přiměřenosti zásahu do integrity a soukromí osoby, jíž jsou

biologické vzorky odebírány, je *de facto* přeneseno na vnitřní předpisy policie, popř. na posouzení jednotlivého policisty provádějícího konkrétní odběr. Tím je ovšem vyprázdněn požadavek vyplývající z Listiny i Úmluvy, aby konkrétní kritéria byla stanovena zákonem. Jediné konkrétní kritérium, které § 65 odst. 1 písm. a) zákona o policii stanoví, je podezření z úmyslného trestného činu. Toto omezení však není podle městského soudu dostatečné, neboť mezi úmyslné trestné činy se řadí i delikty relativně málo závažné.

11. Za nedostatečnou považuje městský soud i právní úpravu, jde-li o stanovení doby uchovávání odebraných biologických vzorků. Kritérium uvedené v § 65 odst. 5 zákona o policii, podle něhož se osobní údaje zlikvidují, jakmile jich již není potřeba k dalšímu plnění úkolů policie, je natolik obecné, že zcela přenáší posouzení přiměřenosti na vnitřní předpisy policie či aplikační praxi. Takový stav otevírá prostor pro uvážení policie a pro případné nadužívání možnosti skladovat biologické vzorky. Zákon rovněž neupravuje situaci, kdy je biologický vzorek odebrán obviněnému, který následně není odsouzen. Takový stav je ve světle výše zmiňovaného rozsudku ESLP *S. a Marper proti Spojenému království* v rozporu s principem presumpce nevinny. Nedostatky zákonné úpravy nemohou zhojit ani vnitřní předpisy policie. Ústavní soud v nálezu ze dne 20. 6. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 36/11 (N 111/69 SbNU 765; 238/2013 Sb.) uvedl, že podzákonná úprava zásahů do ústavně chráněných práv nesmí sama vymezovat definiční znaky takových zásahů, které ze zákona nevyplývají. Převáděno na nyní posuzovanou věc, pakliže zákon nestanovuje konkrétní kritéria odběru biologických vzorků a skladování profilů DNA, nelze stanovení těchto kritérií, jakým je např. typ trestné činnosti, již se měla dotčená osoba dopustit, svěřit předpisům nižší právní síly.

12. Městský soud konečně vytýká i nedostatečnou úpravu procesních prostředků k ochraně osoby, již jsou vzorky odebírány.

13. Městský soud si je vědom skutečnosti, že protiústavnost napadených ustanovení nespočívá přímo v jejich pozitivním obsahu, nýbrž v nedostatku právní úpravy, kterou zákonodárce nepřijal. Derogace napadených ustanovení představuje tedy prostředek, jak zákonodárce přimět k revizi právní úpravy odebírání biologických vzorků a uchovávání profilů DNA. Až v případě, kdy by zákonodárce zůstal nečinný, by mělo dojít k úplnému odstranění nedostatečné zákonné úpravy z právního řádu. Proto městský soud navrhl, aby Ústavní soud napadená ustanovení zákona o policii zrušil s odloženou vykonatelností [k tomu např. nálezy ze dne 27. 6. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (N 96/22 SbNU 329; 276/2001 Sb.) nebo ze dne 23. 3. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 8/07 (N 61/56 SbNU 653; 135/2010 Sb.)].

III. Znění napadených ustanovení

14. Ustanovení § 65 odst. 1 zákona o policii zní (napadené části textu jsou vyznačeny podtrženě): „Policie může při plnění svých úkolů pro účely budoucí identifikace u

a) osoby obviněné ze spáchání úmyslného trestného činu nebo osoby, které bylo sděleno podezření¹⁸⁾ pro spáchání takového trestného činu,

b) osoby ve výkonu trestu odnětí svobody za spáchání úmyslného trestného činu,

c) osoby, již bylo uloženo ochranné léčení nebo zabezpečovací detence, nebo

d) osoby nalezené, po níž bylo vyhlášeno pátrání a jejíž svéprávnost je omezena, snímat daktyloskopické otisky, zjišťovat tělesné znaky, provádět měření těla, pořizovat obrazové, zvukové a obdobné záznamy a odebírat biologické vzorky umožňující získání informací o genetickém vybavení.“

15. Ustanovení § 65 odst. 5 zákona o policii zní: „Policie osobní údaje získané podle odstavce 1 zlikviduje, jakmile jejich zpracovávání není nezbytné pro účely předcházení, vyhledávání nebo odhalování trestné činnosti anebo stíhání trestných činů nebo zajišťování bezpečnosti České republiky, veřejného pořádku nebo vnitřní bezpečnosti.“

IV. Rekapitulace vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení

16. Podle § 42 odst. 4 a § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zaslal Ústavní soud návrh na zrušení napadených ustanovení k vyjádření Poslanecké sněmovně a Senátu jako účastníkům řízení a vládě a Veřejnému ochránci práv, již jsou oprávněni vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení. Současně si vyžádal podle § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu vyjádření Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále jen „ÚOOÚ“).

IV. a) Vyjádření Poslanecké sněmovny

17. Poslanecká sněmovna se ve svém vyjádření ze dne 8. 3. 2018 omezila toliko na stručný popis průběhu zákonodárného procesu, který vedl k přijetí zákona o policii včetně napadených ustanovení. K tomu uvádí, že uvedený zákon byl schválen potřebnou většinou poslanců Poslanecké sněmovny, byl podepsán ústavními činiteli a byl řádně vyhlášen. Ponechává přitom na Ústavním soudu, aby posoudil jeho ústavnost.

IV. b) Vyjádření Senátu

18. Senát se ve svém vyjádření ze dne 19. 3. 2018 rovněž věnuje pouze popisu průběhu zákonodárného procesu s tím, že zákon o policii byl projednán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně stanoveným způsobem. Posouzení ústavnosti napadeného ustanovení ponechává taktéž na Ústavním soudu. Senát dále podotkl, že stálá komise Senátu pro ochranu soukromí, která návrh zákona projednávala, uvedla, že očekává přípravu novelizací ke zpřesnění některých ustanovení tak, aby byla více ctěna zásada ochrany osobních údajů a soukromí občanů. Z důvodové zprávy vyplynulo, že účelem zákona o policii včetně napadených ustanovení měla být jen a pouze možná budoucí identifikace osoby. Tento legislativní cíl v kombinaci se zásadou přiměřenosti vytváří právní překážku jakémukoliv jinému využití evidovaných profilů DNA.

IV. c) Vyjádření vlády

19. Vláda zaslala Ústavnímu soudu podrobné vyjádření, v němž navrhuje, aby Ústavní soud návrh městského soudu na zrušení napadených ustanovení zamítl. Vyslovuje přesvědčení, že právní úprava odběru biologických vzorků je dostatečně přesná, neboť na úrovni zákona stanovuje, za jakých podmínek a pro jaké účely lze biologické vzorky odebrat, a zároveň jsou s ohledem na nezbytnost a přiměřenost dostatečně přesně stanoveny okruhy osob, u nichž se získaný biologický vzorek pro účely budoucí identifikace může zpracovávat. Právní úprava dostačuje standardům vysloveným jak v judikatuře ESLP, tak i Ústavního soudu. Rovněž je podle vlády dostatečně zajištěna ochrana osobních údajů. Správcem osobních údajů je nejen v tomto, ale i v jiných případech logicky policie. Zákon o policii nelze vykládat izolovaně, ale vždy za současné aplikace pravidel obsažených v zákoně o ochraně osobních údajů [pozn. v době podání návrhu šlo o zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“), který byl s účinností od 24. 4. 2019 zrušen a nahrazen zákonem č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů]. Vláda rovněž zdůrazňuje pozici dozorového orgánu, jímž je ÚOOÚ.

20. Vláda nesouhlasí dále s tím, že by byl okruh osob, kterým lze odebrat biologický vzorek, příliš široký. Z jejího pohledu totiž nelze vyloučit, že by se pachatel hospodářské trestné činnosti nemohl dopustit násilného trestného činu. Poukazuje na to, že profil DNA slouží pouze a toliko k individuální identifikaci konkrétní osoby, avšak nevypovídá nic o jakýchkoliv znacích či predispozicích dané osoby. Z odebraných biologických vzorků lze kromě vzájemné shody vyčíst pouze informaci o tom, zda vzorek patří muži nebo ženě. Smyslem forenzní genetiky je ztotožnění neznámého biologického materiálu nalezeného na místě činu s konkrétní osobou, k čemuž je třeba mít srovnávací profily DNA. Zdůrazňuje, že kriminalistická databáze, vycházející z principů moderních pravidel ochrany osobních údajů, zcela eliminuje možnost

jejich zneužití. Negativní následek uchování profilu DNA v kriminalistické databázi může pro dotčenou osobu nastat pouze v případě, kdy bude ztotožněna se stopou nalezenou na místě trestného činu.

21. Vláda se rovněž neztotožňuje s tvrzením navrhovatele, že by měl být odběr biologických vzorků invazivnějším zásahem do tělesné integrity ve srovnání se snímáním daktyloskopických otisků [k tomu poukazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2010 sp. zn. II. ÚS 2369/08 (N 244/59 SbNU 489) nebo na stanovisko pléna ze dne 30. 11. 2010 sp. zn. Pl. ÚS-st. 30/10 (ST 30/59 SbNU 595; 439/2010 Sb.)]. Rozporuje také odkazy navrhovatele na odborné články, které s řešenou problematikou nemají souvislost, resp. z nich nevyplývá, že by forenzní analýza DNA měla výraznější chybovost než jiné důkazní prostředky.

22. Vláda se dále vymezuje k navrhovatelem namítanému rozporu s judikaturou ESLP, konkrétně ve věci *S. a Marper proti Spojenému království*. Poukazuje na to, že v této věci byl posuzován pouze ten aspekt, zda je uchovávání otisků prstů a biologických vzorků a profilů DNA u osob, které byly podezřelé ze spáchání konkrétní trestné činnosti, ale nebyly odsouzeny, ospravedlnitelné podle čl. 8 odst. 2 Úmluvy. Toto rozhodnutí je tedy třeba podle vlády vykládat v kontextu skutkových okolností a nevyvozovat z něj závěry, které nebyly ve stávající věci předmětem posuzování. Vláda vyslovuje přesvědčení, že česká právní úprava nedostatky, které byly kritizovány ESLP, netrpí. Z citovaného rozhodnutí se podává, že zásah do osobní integrity osoby byl ospravedlněn jejím předchozím protiprávním a úmyslným jednáním, protože musela nést následky tohoto jednání. Taktéž poukaz na rozhodnutí ESLP ve věci *Aycaguer proti Francii* nepovažuje za přílehlavý, neboť české právo dostatečně rozlišuje mezi jednáním majícím znaky trestného činu a přestupku. Podle vlády není ani přílehlavý, resp. je již dávno překonaný, poukaz navrhovatele na doporučení č. R (92).

23. Vláda dále vyslovuje přesvědčení, že zpracování a shromažďování biologických vzorků jsou prováděny na základě dostatečně jasného a předvídatelného právního titulu, který vyplývá z § 2 zákona o policii. Biologické vzorky a z nich získané profily DNA mohou přispět k odhalování, vyšetřování a stíhání trestných činů, což představuje legitimní zájem na ochraně veřejného pořádku. Poukazuje na to, že zákon o policii ani žádný jiný právní předpis nestanovuje zvláštní právní režim při zpracování biologických vzorků a profilů DNA. Podle platné právní úpravy je na profil DNA nahlíženo jako na každý jiný osobní údaj. Provozování databáze se řídí obecnými podmínkami pro zpracování osobních údajů. Pro odebrání biologických vzorků je pak klíčový právě § 65 odst. 1 zákona o policii, který umožňuje policii získat údaje, podle nichž může v budoucnu identifikovat osoby, které se dopustí trestného činu a zanechají po sobě stopy. Je přitom zohledněna především subjektivní stránka trestného činu. Vláda poukazuje na to, že identifikační úkony je policie oprávněna provést u osob, vůči nimž směřuje trestní řízení (bylo zahájeno trestní stíhání podle § 160 odst. 1 trestního řádu nebo bylo sděleno podezření podle § 179b odst. 3 trestního řádu pro spáchání úmyslného trestného činu). Dopustí-li se pachatel úmyslného trestného činu, musí být srozuměn s tím, že toto jednání bude mít negativní následky spočívající v možnosti vedení trestního řízení, uložení trestu a rovněž i vedení v příslušných evidencích. Vláda se ztotožňuje s dosavadní rozhodovací praxí soudů, přičemž považuje zásah do práva dotčených osob za souladný, jakož i ospravedlnitelný a přiměřený.

24. V další části se vláda vyjadřuje obecně k ochraně osobních údajů. Uvádí, že i na policii se vztahuje zákon o ochraně osobních údajů (konkrétně v § 13), jakož i zvláštní ustanovení o zpracování osobních údajů a získávání informací v zákoně o policii. Databáze DNA je spravována jako kterýkoli jiný soubor dat, který policie shromažďuje a následně vytěžuje. Tato činnost je pak dále upravena příslušnými interními předpisy. Obsah interního předpisu nemůže být v rozporu s právními předpisy. Osobní údaje jsou zpracovány v neveřejných evidencích s přesně stanovenými oprávněními přístupů, za jasně definovaným

účelem a jejich využití podléhá jednoznačně stanoveným pravidlům. Vláda rovněž poukazuje na specifickou zpracovávání a využívání osobních údajů v trestněprávní oblasti. Vyslovuje přesvědčení, že obecné nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. 4. 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) se na úkony policie při odhalování trestné činnosti nevztahuje. Vedle tohoto nařízení pak existuje směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 z téhož dne o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV (dále též jen „směrnice č. 2016/680“), jež by měla být implementována do právního řádu České republiky, byť s nevelkými změnami (pozn. směrnice č. 2016/680 byla do českého právního řádu transponována zákonem o zpracování osobních údajů). Podle vlády nelze dovodit z této směrnice požadavek na výslovnou specifickou zákonnou úpravu (např. provozování databáze DNA).

25. Dále se vláda zabývá problematikou likvidace zpracovávaných osobních údajů. I na tomto místě poukazuje na to, že uchovávání DNA profilů a jejich likvidace je upravena v § 65 odst. 5 zákona o policii, z něhož vyplývají všechny povinnosti policie coby správce těchto osobních údajů. Toto ustanovení je dále konkretizováno závazným pokynem policejního prezidenta o identifikačních úkonech [viz pokyn policejního prezidenta ze dne 15. 12. 2016 č. 275/2016, o identifikačních úkonech (dále jen „pokyn policejního prezidenta č. 275/2016“)]. Je třeba rozlišovat mezi likvidací biologického materiálu a likvidací z něj získaného profilu DNA. Podle interního pokynu má znalecké pracoviště odebraný biologický materiál, který byl využit ke stanovení profilu DNA, zlikvidovat do 1 roku po jeho zpracování. Policie uchovává pouze profil DNA, který je svou povahou srovnatelný s daktyloskopickým otiskem prstu. V souladu s § 20 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů má policie stanovena přesná kritéria a postupy pro zpracování osobních údajů včetně jejich likvidace a doby uchovávání. V případě, kdy je vůči obviněné osobě zastaveno trestní stíhání či je zproštěna obžaloby, je její DNA profil zlikvidován v souladu s ustanoveními upravujícími zpracování osobních údajů policií, tedy v závislosti na potřebnosti dalšího zpracování profilu DNA pro plnění úkolů policie.

26. Vláda se rovněž věnuje ochraně práv subjektu údajů. Právo přístupu subjektu údajů je zajišťováno tzv. přímým přístupem, tzn. žadatelé se obracejí přímo na správce osobních údajů. Právním základem pro podání písemné žádosti o sdělení osobních údajů vztahujících se k osobě žadatele je § 83 zákona o policii (pozn. toto ustanovení bylo zrušeno ke dni 23. 4. 2019 novelou provedenou zákonem č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů). Žádosti jsou vyřizovány ve formě sdělení policejního prezidenta, nevyhovění žádosti je náležitě odůvodněno tak, aby bylo přezkoumatelné. Dozorovým orgánem je ÚOOÚ. Vláda nesouhlasí s navrhovatelem, že ÚOOÚ provádí svou kontrolní činnost pouze z úřední povinnosti, neboť v rámci své činnosti přijímá rovněž podněty a stížnosti občanů [srov. § 29 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů]. Subjekt údajů se může taktéž obrátit na soud, a to jak podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu („zásahová žaloba“), tak žalobou na ochranu osobnosti. Vláda konečně poukázala na připravovanou novou právní úpravu (viz zákon o zpracování osobních údajů), která ještě více posílí práva subjektu údajů.

27. Vláda dále popisuje účel a činnost kriminalistické databáze DNA [§ 86 písm. a) zákona o policii ve znění do 23. 4. 2019], jejíž zřízení bylo ohlášeno ÚOOÚ [§ 86 písm. b) zákona o policii ve znění do 23. 4. 2019], jakož i její zabezpečení. Správce databáze, tedy policie, je povinen přijmout taková opatření, aby nemohlo dojít k neoprávněnému nebo nahodilému přístupu k osobním údajům, jejich změně, zničení či ztrátě, neoprávněným přenosům, neoprávněnému zpracování nebo k jinému zneužití. Tato opatření jsou upravena

v příslušných interních aktech policie. V této souvislosti uvádí, že kriminalistická databáze je koncipována jako systém dvou nezávislých software programů [systém CODIS obsahující profily DNA (vyvinutý FBI) a systém INFO DNA obsahující informace k jednotlivým profilům]. Oddělením obou těchto složek jsou splněny požadavky na zabezpečení databáze podle § 13 zákona o ochraně osobních údajů. Přístup do databáze je možný pouze z policejních terminálů po zadání přístupového hesla, přičemž přístup je vždy zaznamenán. Přístupovým oprávněním disponovalo v době sepsání vyjádření pouze 125 policistů. Vláda připomíná, že databáze DNA není veřejně přístupná, a to ani v rámci policie. Informace o tom, že je někdo v databázi DNA veden, není obecně známa.

28. Vláda vysvětluje, jaké informace policie z odebraného biologického vzorku DNA získává. Zdůrazňuje, že profil DNA slouží ve forenzní oblasti pouze k identifikaci konkrétní osoby a k žádnému jinému účelu. Z profilu DNA nelze získat žádnou informaci o konkrétním člověku. Smyslem tedy je ztotožnění neznámého biologického materiálu nalezeného na místě činu s konkrétní osobou, k čemuž je třeba mít srovnávací profily DNA konkrétní osoby. Z profilu DNA lze kromě vzájemné shody vyčíst pouze informaci o tom, zda vzorek patří muži či ženě. V laboratorních podmínkách lze získat informace o genetickém vybavení konkrétní osoby, ale touto technologií policie nedisponuje. K navrhovatelem zmiňovanému získávání informací o příbuzenských vazbách osob z profilů DNA vláda uvádí, že tyto údaje je možné vzájemným porovnáváním profilů DNA získat. Zjišťování pravděpodobné příbuznosti osob (tzv. *familial searching*) se používá zejména při srovnávání profilů DNA příbuzných osob s profily stanovenými z mrtvol neznámé totožnosti. Teoreticky možné je i vyhledávání příbuzných osob ke stopě zjištěné na místě činu, policie však takový postup nevyužívá. Dále lze získat informace o pravděpodobném rasovém původu osoby. Zjišťování pravděpodobného rasového původu má však význam pouze v případech, kdy se stanovuje profil DNA ze stop z neobjasněného trestného činu. Zkoumání pravděpodobného rasového původu zcela postrádá smysl v případech, kdy policie odebrala biologický vzorek přímo obviněné či odsouzené osobě.

29. V závěru svého vyjádření se vláda věnuje využitelnosti profilů DNA při vyšetřování trestné činnosti. Zdůvodňuje, na základě čeho dospěl zákonodárce k tomu, že vymezený okruh osob je přiměřený vzhledem ke sledovanému cíli. Okruh osob, jimž je policie oprávněna odebrat biologické vzorky a uchovávat jejich profily, zohledňuje stav trestné činnosti páchané na území České republiky. Vláda s odkazem na policejní statistiky a odborné studie (i zahraniční) poukazuje na dlouhodobě vysoký podíl recidivujících pachatelů. Z těchto statistik i odborných studií rovněž vyplývá, že u recidivujících pachatelů nejde pouze o recidivu stejnorodou, ale ve značném množství případů o recidivu nestejnorodou. U pachatelů vražd předchází v největší míře majetková trestná činnost. Z uvedeného vláda dovozuje, že forenzní analýza biologických vzorků je plně využívána nejen při prověřování a vyšetřování násilné a mravnostní trestné činnosti, ale podstatné místo má i u majetkové trestné činnosti, u níž je podíl recidivujících pachatelů nejvyšší, jakož i u hospodářské trestné činnosti. Došlo-li by k omezení možnosti odebrat a zpracovávat biologické vzorky pachatelů všech druhů úmyslné trestné činnosti za účelem budoucí identifikace, vedlo by to ke ztrátě možnosti policie odhalovat např. sériovou majetkovou trestnou činnost.

30. Vláda uzavírá, že se s námitkami navrhovatele neztotožňuje. Ustanovení § 65 odst. 1 zákona o policii ve spojení s dalšími ustanoveními tohoto zákona i zákona o ochraně osobních údajů (pozn. nyní zákona o zpracování osobních údajů) představuje dostatečně přesný rámec právní úpravy. Technicko-organizační opatření přijatá k zabezpečení před zneužitím jsou na maximální možné úrovni (přínejmenším oddělením obou databází). Subjekt údajů má přesně stanovená práva a správce údajů povinnosti. Vláda rovněž odmítá názor navrhovatele, že je třeba omezit okruh osob, kterým lze odebrat vzorky, jen na pachatele závažné trestné činnosti. Okruh subjektů údajů je plně odůvodněn potřebami orgánů činných v trestním řízení.

Zásah do soukromí je přitom minimální a je vyvážen zájmem společnosti na ochraně před trestnými činy, zajištěním práva na život a na ochranu veřejného pořádku.

IV. d) Vyjádření ÚOOÚ

31. Ústavní soud si dále vyžádal vyjádření ÚOOÚ jako *amici curiae*. ÚOOÚ nejprve popisuje svoji činnost a právní rámec (zejména evropský) ochrany osobních údajů. Zdůrazňuje přitom význam obecného nařízení o ochraně osobních údajů a směrnice č. 2016/680. Rovněž se zabývá pojmem DNA, jeho charakterem jako osobního údaje a historií využívání metody identifikace pomocí profilu DNA. Věnuje se výhodám i rizikům, které s sebou přináší zpracování biologických vzorků a vedení jejich databáze. Vedle nesporné výhody spočívající v účinném boji proti trestné činnosti a zjištění totožnosti neznámé osoby mezi rizika patří především neúplná schopnost zaručit přesnost (falešně pozitivní nebo negativní výsledky), riziko odhalení citlivých údajů o zdraví, nebezpečí centrálního uchování údajů DNA, obsahování více informací, než je pro funkce porovnávání zapotřebí [k tomu blíže stanovisko pracovní skupiny WP 29 č. 3/2012, která byla ustavena jako nezávislý evropský poradní orgán na ochranu dat a soukromí podle čl. 29 směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES (dále jen „stanovisko č. 3/2012“)].

32. Dále se věnuje relevantní právní úpravě ochrany osobních údajů. Uvádí, že genetické údaje se zařazují do zvláštní kategorie osobních údajů, jimž je přiznán zpřísněný režim ochrany podle čl. 9 odst. 1 obecného nařízení o ochraně osobních údajů. Jde-li o vedení databází DNA, neuplatní se obecné nařízení o ochraně osobních údajů, nýbrž směrnice č. 2016/680, která reaguje na specifickou povahu policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Cílem směrnice je volný pohyb osobních údajů mezi příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů. Poukazuje přitom na alinea 26 preambule této směrnice a její čl. 4, z nichž vyplývají zásady zpracování osobních údajů, jakož i na stanovisko č. 3/2012, z něhož plynou některá praktická doporučení (např. stanovení maximální doby uložení osobních údajů a pravidelný přezkum potřeby jejich uložení; maximální doba uložení by měla zohledňovat různé kategorie subjektů).

33. Podle ÚOOÚ vedení databáze DNA zasahuje do práva na ochranu osobních údajů i do práva na soukromí. Zákon o policii neobsahuje výslovné zmocnění k vedení databáze DNA a rovněž v něm schází úprava přesnějších podmínek vedení databáze DNA (zejména přesné vymezení lhůt pro uchování záznamů, popř. podrobnější úprava likvidace osobních údajů). Podle názoru ÚOOÚ by měl být zúžen i rozsah trestných činů, které umožňují vložení vzorku do databáze. Úprava evidence osobních údajů je v zákoně o policii taktéž velmi kusá, protože možnost jejich zakládání lze dovodit až výkladem a v zákoně samotném chybí konkrétní lhůty pro uchování záznamů a přesnější podmínky výmazu, které jsou stanoveny pouze v interních nařízeních policie (viz pokyn policejního prezidenta č. 275/2016). ÚOOÚ nepovažuje současnou právní úpravu v zákoně o policii a v policejním prováděcím předpise za dostatečný právní základ pro uchování vzorků DNA, o čemž svědčí jeho stanoviska a rozhodnutí vydávaná v rámci kontrolní činnosti.

34. V další části ÚOOÚ rozebírá jednotlivé sporné otázky obsažené v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Jde nejprve o otázku, zda v České republice existuje dostatečná právní úprava týkající se shromažďování profilů DNA v databázi policie, popř. zda platná právní úprava respektuje minimální kritéria stanovená doporučeními Rady Evropy a judikaturou ESLP. Zde nesouhlasí se závěrem Nejvyššího správního soudu, že právní úprava zákona o policii týkající se zpracování citlivých údajů vyhovuje minimálním požadavkům na zákonný podklad zásahu do práva na ochranu soukromého života (viz body 30 a 36 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2017 č. j. 8 As 134/2016-138). Za další sporný bod považuje ÚOOÚ správnost nastavení kritérií rozhodných pro zařazení profilu do databáze DNA (důvodnost a závažnost trestného činu včetně rozlišování nedbalostního a úmyslného trestného

činu). Jako další nastoluje ÚOOÚ otázku výkladu v rámci svěřené pravomoci a působnosti mezi Ministerstvem vnitra a ÚOOÚ. Jde o spor mezi ÚOOÚ a policií o výklad právních předpisů, které upravují plnění úkolů policie v relaci s příslušným ustanovením zákona o ochraně osobních údajů. Jako poslední otázku řeší ÚOOÚ postoj Nejvyššího správního soudu k předložení návrhu na zrušení § 65 odst. 1 zákona o policii Ústavnímu soudu. Závěrem této části ÚOOÚ konstatuje, že judikatura Nejvyššího správního soudu na rozdíl od názoru ÚOOÚ považuje platnou právní úpravu shromažďování profilů DNA za dostatečnou a vyhovující minimálním požadavkům plynoucím z doporučení Rady Evropy a judikatury ESLP.

35. Závěrem ÚOOÚ shrnuje a navrhuje, aby Ústavní soud vyhověl návrhu městského soudu na zrušení napadených ustanovení z důvodu jejich rozporu s právem na ochranu osobních údajů a soukromí upraveným v čl. 7 a 10 Listiny a v obecném nařízení o ochraně osobních údajů. Napadená ustanovení nepředstavují dostatečný právní základ pro vedení databáze DNA a neexistují ani dostatečné záruky k ochraně práva na ochranu osobních údajů a soukromí dotčených osob.

IV. e) Sdělení Veřejné ochránkyně práv

36. Veřejná ochránkyně práv Ústavnímu soudu sdělila, že se rozhodla nevyužít svého procesního práva podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu a do řízení nevstoupit.

IV. f) Žádosti dalších osob

37. Ústavní soud dále obdržel žádosti Lukáše Redla zastoupeného Mgr. Robertem Cholenským, Ph.D., advokátem, a spolku Unie obhájců České republiky, z. s., zastoupené JUDr. Markem Nespalou, advokátem, na přiznání postavení vedlejšího účastníka řízení podle § 76 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Těmto žádostem Ústavní soud nevyhověl, neboť okruh účastníků v řízení o návrhu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy je vymezen v § 69 zákona o Ústavním soudu. V tomto případě nelze přiznat postavení účastníka či vedlejšího účastníka řízení osobám, které jen prokazují právní zájem na výsledku řízení podle § 76 odst. 3 zákona o Ústavním soudu [např. náleze ze dne 20. 10. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 52/03 (N 152/35 SbNU 117; 568/2004 Sb.), náleze ze dne 26. 4. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 37/04 (N 92/41 SbNU 173; 419/2006 Sb.)].

IV. g) Další podklady

38. Ústavní soud si od Policejního prezidia České republiky nechal zaslat příslušné pokyny policejního prezidenta (pokyn č. 250/2014 a pokyn č. 275/2016).

V. Upuštění od ústního jednání

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

VI. Posouzení aktivní legitimace k podání návrhu

40. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy platí, dojde-li soud k závěru, že zákon, resp. jeho napadená ustanovení, jichž má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Toto oprávnění je dále konkretizováno v § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, podle něhož může soud u Ústavního soudu podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení. Podmínkou meritorního projednání takového návrhu je naplnění znění čl. 95 odst. 2 Ústavy v tom smyslu, že musí jít o zákon, jehož má být při řešení věci použito, tzn. zákon nebo jeho ustanovení, jež je navrhováno ke zrušení, mají být navrhovatelem přímo aplikovány při řešení konkrétního případu.

41. Ústavní soud shledal tuto podmínku naplněnou v případě návrhu městského soudu na zrušení části § 65 odst. 1 zákona o policii ve slovech „a odebírat biologické vzorky umožňující získání informací o genetickém vybavení“. Postupem policie podle § 65 zákona o policii se Ústavní soud ve své judikatuře již zabýval [srov. např. usnesení ze dne 1. 7. 2014 sp. zn. IV. ÚS 1202/14, ze dne 4. 3. 2013 sp. zn. I. ÚS 3721/12 či ze dne 18. 9. 2013 sp. zn. I. ÚS 2661/13 (U 7/70 SbNU 593)]. Uvedené ústavní stížnosti byly odmítnuty jako nepřipustné z důvodu možného uplatnění zásahové žaloby. Ústavní soud konstatoval, že ochrana práv jednotlivců před zásahy ze strany policie, pokud při nich policie nevystupuje jako orgán činný v trestním řízení, je zaručena prostředky správního soudnictví. Podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění zákona č. 303/2011 Sb., platí, že „každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“. Podle § 83 soudního řádu správního je žalovaným v takovém případě mj. správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah.

42. Jako východisko přezkumu aktivní legitimace navrhovatele se nabízí teze, že § 65 odst. 1 zákona o policii zakládá pravomoc policie odebírat při plnění jejích úkolů pro účely budoucí identifikace u vymezených okruhů osob biologické vzorky a k takovému odběru tyto osoby předvolávat. K zásahu by došlo bezprostředně a neodvratně poté, kdy by žalobce přistoupil na policejní výzvu, k odběru vzorku by se dostavil a odběr by podstoupil. Zásahová žaloba je nástrojem obrany žalobce proti jím tvrzenému zásahu do jeho práv, a má-li městský soud o ní rozhodnout, neobejde se bez použití napadeného ustanovení zákona, o jehož ústavnosti má však pochyby, k jejichž odstranění proto podal návrh k Ústavnímu soudu. Posoudil-li by pak Ústavní soud napadené ustanovení jako protiústavní, bylo by třeba hledět i na předvolání žalobce policií k odběru jako na nezákonný zásah. Předvolání totiž implikuje další postup policie a zakládá aktivní legitimaci navrhovatele jen spolu s ním jako jeho neoddělitelná součást, neboť bez výzvy dostavit se k odběru odběr provést nelze.

43. Odlišná situace nastává však v případě návrhu městského soudu na zrušení § 65 odst. 5 zákona o policii. Ústavní soud opakovaně vyložil, že aktivní legitimace soudu podat návrh na zrušení zákona nebo jednotlivých ustanovení zákona se odvíjí od předmětu sporu a jeho právní kvalifikace. Jinými slovy, soud může podat návrh na zrušení pouze takového zákona, resp. jeho jednotlivých ustanovení, který má být použit při řešení věci obecným soudem. Úvaha o takovém použití musí být odůvodněna, musí být odvozena od splnění podmínek řízení, včetně věcné legitimace účastníků, a jde-li o hmotněprávní předpis, od jednoznačného zjištění, že takový předpis má být v konkrétní věci, která je předmětem stávajícího návrhu, použit [srov. náleze ze dne 16. 10. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 50/05 (N 161/47 SbNU 133; 2/2008 Sb.), bod 11; usnesení ze dne 30. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 57/04 nebo usnesení ze dne 2. 12. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 12/08 (U 12/51 SbNU 823), bod 26 odůvodnění].

44. Ve smyslu závěrů usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 (U 39/20 SbNU 353) je podmínka návrhového oprávnění soudu vyslovená v čl. 95 odst. 2 Ústavy, aby požadavek na zrušení směřoval proti zákonu, „jehož má být při řešení věci použito“, splněna, „jedná-li se o zákon, resp. jeho jednotlivé ustanovení, jehož aplikace má být bezprostřední“, případně „je nezbytná jeho nevyhnutelná aplikace, a nikoli jen hypotetické použití, resp. jiné širší souvislosti“ [srov. též náleze ze dne 28. 2. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (N 47/40 SbNU 389; 252/2006 Sb.), část F]. Z účelu a smyslu (konkrétní) kontroly ústavnosti právních norem pak plyne, že zákon, „jehož má být při řešení věci použito“, je pouze ten (resp. to jeho ustanovení), jenž překáží tomu, aby bylo dosaženo žádoucího (ústavně konformního) výsledku; nebyl-li by pak odstraněn, byl by výsledek před ním probíhajícího řízení jiný (srov. usnesení ze dne 18. 12. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 37/10, bod 18). Tento výklad již plénem Ústavního soudu označilo za součást ustálené judikatury Ústavního soudu [srov. náleze

ze dne 28. 1. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.), bod 20 a tam citovaná usnesení].

45. V řízení, z něhož vzešel návrh městského soudu na zrušení napadených ustanovení, se žalobce domáhá žalobou ochrany proti nezákonnému zásahu, který spatřuje v tom, že byl bez legitimního důvodu předvolán k odebrání biologických vzorků umožňujících získání informací o jeho genetickém vybavení. Ve věci projednávané městským soudem, která slouží jako podklad pro stávající návrh, je tedy předmětem posouzení toliko ústavnost samotného odběru biologických vzorků a předvolání k němu podle § 65 odst. 1 zákona o policii. Předmětem posouzení v rámci této incidenční kontroly však není ústavnost podmínek pro likvidaci osobních údajů odběrem získaných, tj. nastavení těchto podmínek v § 65 odst. 5 téhož zákona, neboť k likvidaci těchto údajů může dojít teprve následně, až po odběru a následném zpracování vzorku, tedy nikoliv zároveň s odběrem samotným, resp. s předvoláním k němu. Použití tohoto ustanovení tak nebude bezprostřední, časově ani věcně, nýbrž bude spadat pouze do „širší souvislosti“ právní úpravy odběru, což jako předpoklad postupu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy nestačí. Jakkoliv by se v budoucnosti v rámci jiného, nově zahájeného řízení tak stát mohlo, dojde-li např. k prodlžení při likvidaci vzorku či jinému nadužití potenciálu pro jeho uchovávání, který skýtá § 65 odst. 5 zákona o policii, jde v posuzované fázi pouze o situaci hypotetickou, která nastat může, ale nemusí (nevyvolá-li uchování vzorku policií pochybnosti o správnosti jejího postupu). Nakolik navrhovatel ústavní konformitu podmínky nezbytnosti uchování vzorku pro účely zpracování osobních údajů získaných odběrem nyní aktuálně řešit nemusí, není nastavení jejího odpadnutí, zakládajícího okamžitou povinnost policejního orgánu („jakmile“) údaje zlikvidovat, legitimním požadavkem na přezkum Ústavním soudem. Přípustným předmětem nyní posuzovaného návrhu proto nemůže být ani otázka, zda podmínky likvidace vzorku podle odstavce 5 napadeného ustanovení mohou být v příčinném vztahu k jednání žalobce – neuposlechnutí výzvy dostavit se k odběru, byť ji žalobce za takovou označuje. Jím by se mohla stát, až kdyby reálně hrozilo nakládání se vzorkem, nepřiměřené zákonem stanovenému účelu jeho odběru. K tomu však v posuzovaném případě nedošlo.

46. Z těchto důvodů Ústavnímu soudu k této části návrhu nezbylo než konstatovat, že napadený § 65 odst. 5 zákona o policii – ostatně navrhovatel tuto možnost sám připouští – není ustanovením zákona, „jehož má být při řešení věci použito“ ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy, a nelze tedy dovozovat aktivní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na jeho zrušení podle citovaného článku Ústavy ve spojení s § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, neboť není v rámci konkrétní kontroly norem k takovému přezkumu v daném případě způsobilý.

VII. Ústavní konformita zákonodárského procesu přijetí napadeného ustanovení

47. Ústavní soud je v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu v řízení o kontrole norem povinen posoudit, zda napadený zákon (jeho jednotlivé ustanovení) byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

48. Vzhledem k tomu, že navrhovatel nenamítal ani vadu zákonodárského procesu, ani překročení Ústavou stanovené kompetence zákonodárce, není s ohledem na principy procesní ekonomie nutné tuto otázku blíže zkoumat a postačí, vedle přihlídnutí k vyjádřením předloženým Poslaneckou sněmovnou a Senátem, zjištění průběhu legislativního procesu z veřejně dostupného informačního zdroje na <http://www.psp.cz>.

49. Z vyjádření účastníků řízení, jakož i ze sněmovních tisků bylo zjištěno, že vládní návrh zákona o policii byl v pátém volebním období Poslanecké sněmovny projednáván jako sněmovní tisk č. 439. Vláda návrh předložila Poslanecké sněmovně dne 28. 2. 2008. Napadená ustanovení byla ve stejné podobě obsažena již ve znění vládního návrhu (sněmovním tisku č. 439/0). Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem zákona souhlas ve třetím čtení dne 25. 6. 2008 na své 34. schůzi v hlasování č. 175, kdy z přítomných 174 poslanců hlasovalo pro návrh 92 poslanců, proti hlasovalo 79 poslanců.

50. Senátu byl návrh zákona o policii postoupen Poslaneckou sněmovnou dne 8. 7. 2008. Organizační výbor přikázal návrh zákona (senátní tisk č. 301 v šestém funkčním období) k projednání výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost jako výboru garančnímu a dále ústavně-právnímu výboru. Oba výbory přijaly obsahově shodné usnesení (senátní tisky č. 301/1 a č. 301/2), kterým doporučily Senátu schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Senát projednal návrh zákona na své 15. schůzi šestého funkčního období dne 17. 7. 2008. Usnesením č. 449 Senát schválil návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Návrh na schválení byl přijat v hlasování č. 30, když z 65 přítomných senátorů (kvorum 33) bylo 52 pro návrh, 2 byli proti a 11 se hlasování zdrželo.

51. Zákon o policii byl doručen prezidentu republiky k podepsání dne 21. 7. 2008 a ten jej následně podepsal. Schválený zákon byl vyhlášen dne 11. 8. 2008 ve Sbírce zákonů v částce 91 pod číslem 273/2008 Sb.

52. Ustanovení § 65 zákona o policii se později stalo předmětem dvou drobných změn (novelizací). První novela provedená zákonem č. 41/2009 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím trestního zákoníku, rozšířila výčet osob dotčených evidováním DNA o osoby, jimž byla soudem uložena zabezpečovací detence, a druhá novela provedená zákonem č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva, pak pouze provedla terminologickou revizi daného ustanovení v souladu s terminologií nového občanského zákoníku. Žádná z uvedených změn se přímo nedotkla těch částí § 65 zákona o policii, které jsou návrhem napadeny.

53. Ústavní soud ověřil, že zákon o policii včetně napadených ustanovení byl přijat ústavně předepsaným postupem, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen.

VIII. Vlastní posouzení návrhu

VIII. a) Obecná východiska posouzení

54. Ústavní soud musel předně vymezit hlediska ústavněprávního přezkumu, jež jsou relevantní pro posouzení napadené zákonné úpravy.

55. Biologický vzorek umožňující získání informací o genetickém vybavení člověka (profil DNA), uvedený vedle dalších osobních charakteristik v § 65 odst. 1 zákona o policii, lze zařadit mezi tzv. identifikační (biometrické) údaje, tzn. údaje, které slouží k identifikaci konkrétní osoby. Osobní identifikační údaje se úzce váží k pojmu ochrany osobnosti. Osobnost člověka v podstatě představuje specifické vlastnosti a odlišnosti v povaze, vzhledu a chování každého člověka. Právě přirozená individualita člověka je hodnotou, která je pod lidskoprávní ochranou.

56. Odebírání biologických vzorků umožňujících získání informací o genetickém vybavení, ale i jejich následné zpracování, uchovávání a případná likvidace, se tedy bezprostředně dotýká ústavně zaručených práv vztahujících se k nedotknutelnosti osoby, jakož i ochrany soukromí, soukromého života a osobních údajů. Z právního hlediska dochází v souvislosti s identifikačními údaji taktéž k překrývání s právem na ochranu osobnosti. Právo na ochranu osobnosti totiž pracuje s pojmem projev osobní povahy, který je stejně jako koncept osobního údaje úzce spjat s konkrétní osobou. Každý projev osobní povahy, který můžeme přiřadit ke konkrétní osobě, je osobním údajem a jako takový je spojen se soukromím každého člověka. Pojem soukromí sice obvykle nepředstavuje jasně a staticky vymezený termín, ale lze na něj hledět poměrně široce jako na schopnost kontroly nad opatřováním a použitím informací o člověku – informační soukromí.

VIII. b) Ústavněprávní rozměr posouzení

57. Na vnitrostátní úrovni jsou relevantní referenční hlediska ústavního přezkumu zakotvena v zárukách demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy ve spojení

s čl. 7 odst. 1 Listiny (nedotknutelnost osoby a jejího soukromí, výhrada zákona – případné omezení musí být stanoveno zákonem) a čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny (právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života a před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě, tzv. právo na informační sebeurčení).

58. Zárukou nedotknutelnosti osoby podle čl. 7 odst. 1 Listiny je třeba rozumět především garanci práva na zachování tělesné a duševní integrity, což vyjadřuje zásadní nepřipustnost jakýchkoli nedobrovolných zásahů do tělesné schránky člověka a jeho vědomí, jež může být v některých případech prolomeno zákonem (s výjimkou zásahů kvalifikovaných jako mučení a špatné zacházení podle čl. 7 odst. 2 Listiny, jež jsou nepřipustné absolutně a bezvýjimečně).

59. Právo na informační sebeurčení bylo *mutatis mutandis* definováno v bodech 46 a 47 odůvodnění nálezu ze dne 14. 5. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 45/17 (N 76/94 SbNU 19; 161/2019 Sb.). Soukromí představuje jeden ze stěžejních prvků svobody jednotlivce, která patří mezi nejdůležitější hodnoty demokratického právního státu (čl. 1 a čl. 2 odst. 3 Listiny, čl. 2 odst. 4 Ústavy), a jeho ochrana se projevuje v mnoha různých aspektech, o čemž svědčí komplexní zakotvení ochrany soukromí v příslušných ustanoveních Listiny.

60. Ústavní soud se již v minulosti k podstatě práva na ochranu soukromí v jeho nejširším smyslu opakovaně vyjádřil a například v nálezu ze dne 22. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 24/10 [(N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.), bod 29] zdůraznil, že „právo na respekt k soukromému životu zahrnuje i záruku 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, výslovně zaručený čl. 10 odst. 3 Listiny“.

61. Právo na respektování soukromého života je dále obsaženo i v mezinárodněprávních dokumentech. Podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Ustanovení čl. 8 odst. 2 Úmluvy pak vymezuje limity tohoto práva, přičemž platí, že státní orgán nemůže do jeho výkonu zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní či veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Podle čl. 17 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech platí, že „[n]ikdo nesmí být vystaven svévolnému zasahování do soukromého života, do rodiny, domova nebo korespondence ani útokům na svou čest a pověst“. Ochrana práva na soukromý život se pak zvláště věnuje Úmluva o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 115/2001 Sb. m. s.).

62. Pojem „soukromý život“, jak je prezentován v judikatuře ESLP, má široký rozsah, který není možné definovat vyčerpávajícím způsobem, zahrnujícím fyzickou i morální integritu osoby (rozsudek ze dne 29. 4. 2002 *Pretty proti Spojenému království*, stížnost č. 2346/02, bod 61). Může tedy spojovat několikero aspekty fyzické a sociální integrity jednotlivce (rozsudek ze dne 7. 2. 2002 *Mikulić proti Chorvatsku*, stížnost č. 53176/99, bod 53). Prvky jako například identifikace pohlaví, jméno, sexuální orientace a sexuální život spadají do osobní sféry chráněné čl. 8 Úmluvy (srov. např. rozsudek ze dne 6. 2. 2001 *Bensaid proti Spojenému království*, stížnost č. 44599/98, bod 47; rozsudek ze dne 28. 1. 2003 *Peck proti Spojenému království*, stížnost č. 44647/98, bod 57). Mimo jméno, soukromý a rodinný život může zahrnovat další prostředky osobní identifikace a vazby na rodinu (srov. *mutatis mutandis* rozsudek ze dne 22. 2. 1994 *Burghartz proti Švýcarsku*, stížnost č. 16213/90, bod 24, nebo

rozsudek ze dne 16. 11. 2004 *Ünal Tekeli proti Turecku*, stížnost č. 29865/96, bod 42). Rovněž etnická identita jednotlivce musí být také považována za důležitý prvek soukromého života.

63. Právo každého na ochranu osobních údajů, které se ho týkají, a právo na respektování soukromého života zakotvuje v čl. 8 odst. 1, resp. v čl. 7 rovněž Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“), která v této souvislosti stanoví, že „[t]yto údaje musí být zpracovány korektně, k přesně stanoveným účelům a na základě souhlasu dotčené osoby nebo na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem. Každý má právo na přístup k údajům, které o něm byly shromážděny, a na jejich opravu“ (čl. 8 odst. 2 Listiny EU). Omezit výkon práv a svobod lze jedině na základě zákona při respektování jejich podstaty a dodržení zásady proporcionality, je-li to nezbytné a odpovídá-li to cílům obecného zájmu uznávaným Evropskou unií (dále též jen „EU“) nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého (čl. 51 odst. 1 Listiny EU). Působnost Listiny EU ve vztahu k členským státům je sice vázána na případy, kdy „uplatňují právo Unie“ (čl. 51 odst. 1), její faktický vliv, díky četnosti judikатурních odkazů na ni ústavními a obecnými soudy jako na výkladové vodítko při přezkumu norem, takto vymezenou působnost směrem dovnitř vnitrostátních právních řádů značně přesahuje (srov. ARNOLD, R. in TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 108).

64. Z analýzy zahraničních úprav týkajících se odebírání a zpracování vzorků DNA, kterou si nechal Ústavní soud zpracovat, se podává, že tyto úpravy jsou značně různorodé a liší se zejména okruhy dotčených osob, délkou uchovávání jejich osobních údajů i rozsahem procesních garancí. V některých zemích je právní úprava srovnatelná s úpravou v České republice (např. Polská republika, Slovenská republika), některé vykazují mírné odlišnosti (např. Rakouská republika) a některé jsou přísnější (např. Spolková republika Německo, Francouzská republika). Z uvedeného vyplývá, že v úpravě přípustnosti a podmínek odebírání biologických vzorků na národních úrovních nelze vysledovat jednotnou linii, která by mohla představovat určité vodítko pro rozhodování Ústavního soudu o předloženém návrhu.

VIII. c) Závazky z mezinárodního práva

65. Přezkum ústavnosti právních norem musí dbát ve smyslu čl. 1 odst. 2 Ústavy také mezinárodních závazků státu uplatňujících v kolizních vnitrostátních situacích svou aplikační přednost podle čl. 10 Ústavy, resp. na základě judikatury Soudního dvora EU odkazované podle čl. 10a odst. 1 Ústavy.

66. Rozhodnutí Rady 2008/615/SVV ze dne 23. 6. 2008 o posílení přeshraniční spolupráce, zejména v boji proti terorismu a přeshraniční trestné činnosti, jímž byla do práva Evropské unie začleněna tzv. Prümská smlouva (2005) původně sedmi členských států, spolu s prováděcím rozhodnutím Rady EU 2008/616/SVV vychází z principu síťového propojení národních souborů analýzy DNA, přímého přeshraničního přístupu do nich a společných záruk zabezpečení práva na ochranu soukromí a osobních údajů podle obecného nařízení o ochraně osobních údajů (č. 2016/679, GDPR) a směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV. Předávání údajů je přísně vázáno účelem jejich zpracování a povinností jejich výmazu ihned po srovnání údajů (čl. 26), resp. po uplynutí maximální doby jejich uchovávání stanovené právem předávajícího členského státu (čl. 28). Subjektu (nositeli) údajů „se poskytnou bez nepřiměřených nákladů, obecně srozumitelnou formou a bez nepřiměřené prodlevy“ informace o údajích zpracovávaných o jeho osobě, jakož i jejich původu, příjemci, účelu zpracování, a vyžaduje-li to vnitrostátní právo, právním základem pro zpracování; subjekt má právo na opravu nesprávných a výmaz neoprávněně zpracovávaných údajů a – v případě porušení svých práv – právo podat účinnou stížnost u nezávislého soudu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy,

popř. požadovat náhradu škody či jinou formu odškodnění. Podrobnosti pro výkon těchto práv a důvody pro omezení práva přístupu se řídí právními předpisy členského státu, ve kterém subjekt údajů svá práva uplatňuje (čl. 31). Velmi důkladná je pak úprava zpětné vazby o stavu implementace a aplikace tohoto rozhodnutí v členských státech (čl. 36). Výpadek výslovného oprávnění policie k odběru biologických vzorků, např. v důsledku omezení nebo zrušení zákonného kompetenčního zmocnění, by vedl k oslabení garancí plnění závazku členského státu EU, plynoucího z tohoto (přímo použitelného) rozhodnutí Rady EU – disponovat v databázi DNA osobními údaji pachatelů úmyslných trestných činů pro účely jejich identifikace ve věcech s přeshraničním dosahem, neboť by zůstala v platnosti pouze obecná úprava, jakou je v České republice § 114 trestního řádu. Zhoršila by se tak pozice daného členského státu v mechanismu spolupráce při potírání přeshraniční trestné činnosti, založeném na vzájemnosti.

67. Na rozhodnutí Rady EU navazují zásady a doporučení Evropské sítě forenzních ústavů (European Network of Forensic Science Institutes, ENFSI) pro správu DNA databází (DNA Database Management. Review and Recommendation, ENFSI DNA Working Group, April 2017), vypracované s podporou Evropské komise. Tento dokument vychází z předpokladu, že členské státy EU, vázané shora uvedeným rozhodnutím Rady EU, používají pro zpracovávání a porovnávání profilů DNA informační systém CODIS, vytvořený americkou FBI a mezinárodně akceptovaný v širokém měřítku (více než 40 státy). V České republice je tento systém s více než 200 000 položek (vedle systémů FODAGEN – osobní údaje a jedinečné číslo odběrové soustavy, INFO DNA – doprovodné informace o odběru a analýze vzorků DNA a SHODA) samostatnou součástí Národní databáze DNA, spravované Kriminologickým ústavem Praha. Tato databáze postrádá výslovný zákonný základ a její naplňování, provozování a využívání se řídí pouze závazným pokynem policejního prezidenta.

68. Podle čl. 9 obecného nařízení o ochraně osobních údajů je zpracování genetických údajů za účelem jedinečné identifikace fyzické osoby zakázáno, ledaže je nezbytné z důvodu právem stanoveného významného veřejného zájmu, je přiměřené sledovanému cíli, dodržuje podstatu práva na ochranu údajů a poskytuje vhodné a konkrétní záruky jeho ochrany.

69. Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Spojených států amerických o posilování spolupráce při prevenci a potírání závažné trestné činnosti (č. 65/2010 Sb. m. s.), kterou se rozumí trestné činy s horní hranicí trestu odnětí svobody ve výši nejméně 1 rok, přičemž účel výkonu trestní spravedlnosti a zpracování osobních údajů, v rámci nichž může být zjišťován profil DNA, mají být stanoveny maximálně široce (čl. 1), se odvolává na Průmskou smlouvu. S výhradou přípustnosti podle právního řádu každé z obou stran a použití zásady vzájemnosti postuluje možnost přístupu k referenčním údajům v souborech analýzy DNA s oprávněním provádět automatizované vyhledávání porovnáním profilů DNA v rámci jednotlivých případů (čl. 8). Dbá ochrany soukromí tím, že takové zpracování je výslovně podmíněno požadavky přiměřenosti konkrétnímu účelu a nezbytnosti z hlediska doby uchovávání osobních údajů (čl. 13). Velmi přísné jsou podmínky omezení zpracování osobních údajů získaných od druhé smluvní strany a jejich případného poskytnutí třetí straně, včetně jejich okamžitého odstranění, není-li jejich další zpracování nutné (čl. 15). Bezpečnost, neporušenost a důvěrnost údajů při automatickém vyhledávání je vázána na náležité využívání moderních technologií a uplatňování šifrovacích a autorizačních postupů (čl. 18). Široce je pojata i transparentnost poskytování informací subjektům údajů o opravných prostředcích atd. podle vnitrostátních předpisů (čl. 19).

70. Lze tak shrnout, že jakkoliv nedostatek komplexní zákonné úpravy ochrany práv osob při nakládání s genetickými vzorky a profily v souvislosti s prováděním forenzní analýzy DNA, jako je tomu v případě České republiky (návrh zákona o DNA v roce 2015 Parlament nepřijal), znesnadňuje plnění závazků vyplývajících z mezinárodního potažmo unijního práva (viz čl. 1 odst. 2 ve spojení s čl. 10a odst. 1 Ústavy) a oslabuje přeshraniční spolupráci v této

oblasti, pouhé zrušení východiska takové spolupráce – pravomoci policie k odběru biologických vzorků – by zřejmě destruovalo ústavní garance naplňování veřejného zájmu na předcházení, vyhledávání, odhalování a stíhání trestné činnosti (čl. 80 Ústavy) a zajišťování bezpečnosti státu v mezinárodním kontextu.

IX. Vztažení obecných východisek na nyní posuzovanou věc

71. Ústavní soud posoudil návrh ve světle obecných východisek a mezinárodních souvislostí a dospěl k závěru, že návrh, týká-li se zrušení části § 65 odst. 1 zákona o policii, není důvodný.

IX. a) Posouzení povahy předvolání k odběru biologického materiálu

72. V městském soudem posuzované věci se žalobce (osoba, proti níž bylo zahájeno trestní stíhání ze spáchání úmyslného trestného činu) odmítl na výzvu policie dostavit k odběru biologického materiálu, přičemž tomuto předvolání se brání soudně, a to pomocí zásahové správní žaloby proti Ministerstvu vnitra.

73. Obecný trestněprávní rámec odběru biologického materiálu k získání vzorku DNA za účelem ztotožnění osoby s možností jeho důkazního využití v trestním řízení (srov. § 89 odst. 2 trestního řádu) je vymezen v § 114 odst. 2 a 4 trestního řádu. Je zde zakotven jako neinvazivní úkon, jehož strpění lze i vynutit přiměřeným překonáním odporu použitím zákonných donucovacích prostředků, přičemž jeho provedení, nevyžadující aktivní přispění dotčené osoby, nelze pokládat za porušení principu *nemo tenetur se ipsum accusare* („nikdo není povinen sám sebe obviňovat“).

74. V nyní posuzované věci však nešlo o postup podle trestního řádu, nýbrž o postup podle zákona o policii. Nejde tedy o obstarávání důkazů pro objasnění trestní věci, v níž je předvolaná osoba obviněna. Identifikační úkony tudíž jako takové nevedou k naplnění účelu trestního řízení vedeného proti předvolané osobě. Policejní orgány při provádění identifikačních úkonů podle § 65 zákona o policii plní úkoly v oblasti veřejné správy spočívající v tom, že vytvářejí a spravují databázi údajů využitelných při pátrání po trestné činnosti a jejím potírání. Orgán policie tak v daném případě nevystupuje v postavení orgánu činného v trestním řízení, ale jako správní orgán (k dané problematice např. výše citované usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2661/13 či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2015 č. j. 9 As 168/2015-43 a ze dne 13. 12. 2017 č. j. 1 As 13/2017-93).

75. Podrobná úprava provádění identifikačních úkonů, včetně odebrání (shromažďování) biologických vzorků za účelem budoucí identifikace osoby, jejímž základem je § 65 zákona o policii, je obsažena v pokynu policejního prezidenta (viz pokyn policejního prezidenta č. 275/2016, jemuž předcházela pokyn policejního prezidenta č. 250/2014). V pokynu policejního prezidenta č. 275/2016 jsou podrobně upraveny podmínky, za nichž je možné vyžadovat provedení identifikačních úkonů (čl. 3), postup při odběru biologického materiálu (čl. 11), podmínky zpracování osobních údajů získaných v souvislosti s identifikačními úkony (čl. 15 a násl.), pravidla při vkládání osobních údajů do různých systémů či databází DNA (CODIS, INFO DNA, SHODA), jakož i jejich vedení (čl. 58 a násl.), doby uchovávání odebraného biologického materiálu (čl. 74) a konečně i prověřování potřebnosti dalšího zpracovávání a likvidace osobních údajů (čl. 75 a násl.). Vlastní problematika kriminalistickotechnického postupu při provádění identifikačních úkonů je obsažena v závazném pokynu policejního prezidenta č. 100/2001, ke kriminalistickotechnické činnosti Policie České republiky.

76. V daných souvislostech sice nelze přehlédnout, že i když jsou interní pokyny policejního prezidenta (zejména pokyn č. 275/2016), co se týče shromažďování, nakládání, zpracovávání, uchovávání i likvidace biologického materiálu a z něj získaných údajů (profil DNA), dosti podrobné, jejich nedostatkem je veřejná nedostupnost. Nadto se i z judikatury

Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 19. 4. 2018 sp. zn. 3 As 335/2017) podává, že provádění identifikačních úkonů na základě pokynu policejního prezidenta č. 275/2016 je bez dalšího považováno za nezákonný zásah, neboť jde nad rámec (mimo meze) pravomoci, která byla policii jakožto správnímu orgánu svěřena zákonem (srov. § 2 odst. 2 správního řádu a čl. 2 odst. 2 Listiny). Podle názoru Nejvyššího správního soudu by měl být předmětný pokyn uveden do souladu s ustanovením zákona o policii tak, aby jeho prováděním nedocházelo k porušování práv dotčených osob. Předmětný pokyn však není předmětem přezkumu ze strany Ústavního soudu v nyní posuzované věci.

77. Současně rovněž platí, že výzvu k provedení identifikačních úkonů podle § 65 zákona o policii je možno bezpochyby považovat za závazný a přímo vynutitelný úkon, neboť v případě jejího nerespektování může správní orgán vymoci osobní účast dotčené osoby například ukládáním pokut, či dokonce jejím předvedením. Podstata tohoto úkonu totiž nespočívá v pouhém sdělení o stavu určitých věcí nebo určitého řízení. Jeho obsah je natolik spojen s negativními důsledky, které mohou dotčenou osobu za určitých zákonem předvídaných podmínek postihnout, že již tuto situaci lze považovat za zkrácení subjektivních práv žalobce. Rozhodnutí dostavit se k provedení identifikačních úkonů tak nelze považovat za projev svobodné vůle, nýbrž za výraz donucení (srov. s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008 č. j. 2 Aps 3/2007-91).

78. Na druhé straně je však třeba vycházet z toho, že dotčená osoba má možnosti, jak se případnému nezákonnému předvolání (výzvě) k odběru biologických vzorků za účelem budoucí identifikace bránit. Jak vyplývá z výše uvedeného, orgán policie požadující provedení odběru vystupuje v postavení správního orgánu, nikoli jako orgán činný v trestním řízení, a tudíž jeho postup může být přezkoumán ve správním soudnictví (srov. výše uváděná rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu). Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, výzva (předvolání) přitom musí obsahovat nejen všechny zákonem stanovené náležitosti (označení kdo, kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má dostavit a jaké jsou právní následky v případě, že se nedostaví), nýbrž obsahovat odůvodnění potřeby provedení identifikačních úkonů z hlediska přiměřenosti potenciálního zásahu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 335/2017). Samotný postup policie, která dotčenou osobu předvolá k odběru biologických vzorků podle § 59 správního řádu, nelze považovat za nezákonný, obsahuje-li výzva všechny zákonem stanovené náležitosti a je-li potřeba provedení odběru biologických vzorků řádně a dostatečně odůvodněna. Povinností policie pak je postupovat v každé jednotlivé věci individuálně a vážit všechny okolnosti vyšetřovaného trestného činu. Z pohledu Ústavního soudu tak nastíněná možnost soudního přezkumu ve světle shora uvedeného vymezení existující judikaturou představuje dostatečnou záruku zachování práv osob, které jsou předvolány k odebrání biologických vzorků pro identifikační účely.

IX. b) Posouzení právní úpravy z hlediska jejího souladu s právem na nedotknutelnost osoby podle čl. 7 odst. 1 Listiny

79. Ústavní soud se dále zabýval otázkou, zda samotné faktické odebírání biologických vzorků umožňujících získání informací o genetickém vybavení je v souladu s právem na nedotknutelnost osoby podle čl. 7 odst. 1 Listiny. Nedotknutelností osoby je třeba rozumět garanci práva na zachování tělesné a duševní integrity, tj. vyjádření zásadní nepřipustnosti jakýchkoliv nedobrovolných zásahů do tělesné schránky člověka a jeho vědomí. Tato záruka může být prolomena v některých případech pouze zákonem. Aby vůbec mohlo dojít ke spuštění mechanismu ochrany podle tohoto ustanovení, musí jít o zásah do tělesné či duševní integrity, jenž dosahuje určité minimální intenzity a závažnosti, ať už ve vnímání zásahu (bolest, nevolnost), v objektivním porušení, či změně tělesné schránky (odběr části tkáně) nebo změně vědomí. Ustanovení čl. 7 odst. 1 Listiny sice zahrnuje i ochranu soukromí, avšak ta se uplatní

pouze v oblasti ochrany tělesné a duševní integrity, tedy tam, kde respektování soukromí úzce souvisí se zásahy do tělesné a duševní integrity. Ochrana soukromí v širším smyslu (tedy otázky týkající se osobních údajů včetně jejich zpracování a uchování) je obsažena v čl. 10 odst. 3 Listiny (k tomu viz níže).

80. Stíhání trestných činů, respektive jejich předcházení, odhalování a vyšetřování, jakož i spravedlivé potrestání jejich pachatelů jsou ústavně aprobovaným veřejným zájmem nebo účelem (čl. 80 Ústavy), jenž v obecné rovině odůvodňuje zásah do tohoto práva [srov. náleze ze dne 23. 5. 2007 sp. zn. II. ÚS 615/06 (N 88/45 SbNU 291), zejména bod 16; náleze ze dne 27. 9. 2007 sp. zn. II. ÚS 789/06 (N 150/46 SbNU 489), body 15 až 22; náleze ze dne 29. 2. 2008 sp. zn. I. ÚS 3038/07 (N 46/48 SbNU 549)]. Jeho smyslem je postihování nejzávažnějších porušování základních práv a svobod nebo případů poškozování ústavním pořádkem nebo zákonem chráněných veřejných statků ze strany státu, čímž je jim současně poskytována právní ochrana v širším slova smyslu. Předmětný veřejný zájem ob stojí i jako účel aprobovaný čl. 8 odst. 2 Úmluvy, který umožňuje, je-li to nezbytné v demokratické společnosti, zasáhnout do práva na respektování soukromého života v zájmu ochrany práv a svobod jiných, národní a veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti či ochrany zdraví a morálky.

81. Stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 30/10 a následně vydaný náleze sp. zn. II. ÚS 2369/08 vyloučily s ohledem na zcela zanedbatelnou zdravotní a duševní újmu a pasivitu obviněného vyšetřovací úkony spočívající v sejmutí pachové stopy, odebrání vzorku vlasů a bukálního stěru z dosahu zákazu nucení k sebeobviňování ve smyslu čl. 40 odst. 4 Listiny, protože je třeba je interpretovat tak, že v těchto případech nebude dotčena ani nedotknutelnost osoby zaručená v čl. 7 odst. 1 Listiny [obdobně náleze ze dne 20. 8. 2004 sp. zn. III. ÚS 459/03 (N 117/34 SbNU 223)]. Vyloučena však není následná kolize s jinými základními právy, např. s právem na informační sebeurčení podle čl. 10 odst. 3 Listiny, pokud jde o uchování a využití takto získaných informací (viz též rozsudky ESLP *Van der Velden proti Nizozemí*, *S. a Marper proti Spojenému království* či *W. proti Nizozemí*; k tomu viz níže). I takové zásahy pak musí mít oporu v zákoně, což plyne již ze zásady enumerativnosti státních pretenzí (čl. 2 odst. 3 Ústavy).

82. Hovoří-li čl. 7 odst. 1 Listiny o tom, že nedotknutelnost osoby (a jejího soukromí) „může být omezena jen v případech stanovených zákonem“, jde o případy, kdy je zásah do tělesné a duševní integrity přípustný i proti vůli osoby, resp. bez jejího svobodného a informovaného souhlasu.

83. Listina tak ponechává zákonodárci volný prostor ke stanovení případů, kdy tělesná a duševní integrita nedotknutelná není, avšak jeho diskrece není neomezená. Ustanovení čl. 7 odst. 1 Listiny sice nevyjmenovává legitimní cíle možných omezení, to však nelze interpretovat jako snížení úrovně šetření podstaty a smyslu nedotknutelnosti osoby při používání takových omezení podle čl. 4 odst. 4 Listiny. Absence výčtu legitimních cílů omezení nedotknutelnosti osoby může vést pouze k jedinému závěru, a sice že jsou tato práva toliko imanentně omezitelná, tj. opatřeními, která jsou přijímána za účelem ochrany základních práv třetích osob, anebo za účelem ochrany takových veřejných statků, které předjímá ústavní pořádek. Podle názoru Ústavního soudu samotný odběr biologických vzorků prováděný neinvazivní a neintimní formou (např. odebrání vzorku vlasů nebo provedení bukálního stěru), jakkoliv je strpění těchto neinvazivních úkonů vynutitelné, ať již nepřímo formou ukládání pořádkových pokut, nebo přímo fyzickým donucením, přesto ob stojí v testu proporcionality, neboť na jedné straně nezasahuje do tělesné integrity a neohrožuje zdraví ani důstojnost dotčených osob, na druhé straně je odůvodněn zájmem na ochraně společnosti před pácháním trestných činů, a proto je z pohledu zachování práva na nedotknutelnost osoby podle čl. 7 odst. 1 Listiny přijatelný. Odebrání biologických vzorků, je-li prováděno postupem, který principiálně nevyžaduje žádné aktivní jednání obviněného, nýbrž toliko jeho strpění, rovněž nedosahuje

minimální hranice závažnosti nutné pro porušení čl. 3 Úmluvy, a přestože představují zásah do práva osoby na soukromý život, jsou obecně ospravedlněny podle čl. 8 odst. 2 Úmluvy jako postupy nezbytné pro předcházení zločinnosti.

84. Jakkoliv lze zásadu *nemo tenetur se ipsum accusare* pokládat za jeden z pilířů trestního procesu v demokratickém právním státě, není ani tato zásada bezbřehá a neposkytuje obviněnému absolutní ochranu, když zejména nezakazuje, aby orgány činné v trestním řízení donucovaly obviněného k pasivnímu strpění důkazních úkonů. Při posuzování toho, jaký stupeň ústavněprávní ochrany poskytnout tomuto principu, je třeba zvažovat také obecný zájem společnosti na efektivním výkonu trestní spravedlnosti. Excesivní výklad principu *nemo tenetur* by mohl vést k paralyzování účinného potírání kriminality. Ochrana společnosti před kriminalitou ospravedlňuje požadavek, aby obviněný strpěl některá přiměřená omezení a aby byl k takovému strpění důkazních úkonů přiměřeně donucován. Takovéto donucení není porušením ústavních práv a svobod.

85. Mělo-li by však jít o invazivnější zásahy do tělesné integrity (např. odběr krve či lidských tkání), zde se již musí uplatnit garance plynoucí z práva na nedotknutelnost osoby, jak ostatně připouští i citované stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 30/10 v bodě 17, v němž odkazuje na argumentaci odlišného stanoviska k nálezu sp. zn. III. ÚS 655/06 ze dne 23. 5. 2007 (N 89/45 SbNU 303).

86. Ústavní soud uzavírá, že postupem podle § 65 zákona o policii využívá policie zákonem založené oprávnění, aby mohla dostát splnění svých povinností při předcházení, odhalování, vyšetřování trestných činů a stíhání pachatelů. Jde o postup ospravedlnitelný a přiměřený vzhledem k ústavně legitimnímu cíli, jímž je ochrana práv a svobod, ochrana bezpečnosti a majetku a zajištění veřejného pořádku (srov. § 2 zákona o policii).

IX. c) Posouzení právní úpravy z hlediska práva na informační sebeurčení podle čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny

87. Třebaže je garance práva na soukromí zahrnuta i v čl. 7 odst. 1 Listiny, primární záruku jeho ochrany představuje právě čl. 10 Listiny. Ustanovení čl. 10 odst. 2 a zejména odstavce 3 Listiny obsahují právo na rozhodování o osobní integritě a tzv. právo na informační sebeurčení. Navrhovateli se s ohledem na jeho argumentaci obsaženou v návrhu jeví jako důležité právě právo na informační sebeurčení, jež chrání jednotlivce před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním anebo jiným zneužíváním údajů o jeho osobě, jak je *mutatis mutandis* definováno v bodech 46 a 47 odůvodnění nálezu ze dne 14. 5. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 45/17. Jakkoliv lze vyjít z toho, že zmíněné identifikační úkony narušují osobní (soukromou) sféru dotčené osoby, a to přinejmenším v rozsahu práva na informační sebeurčení, které zaručuje 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 (viz např. zmiňovaný nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/10), ani v tomto případě Ústavní soud neshledává v napadené části § 65 odst. 1 zákona o policii důvody, pro které by měla být zrušena.

88. Předně je třeba uvést, že § 65 odst. 1 zákona o policii umožňující policii odebírat biologické vzorky, je-li prováděno způsobem a v rozsahu tímto ustanovením stanoveném, se práva na informační sebeurčení, tak jak je vnímáno a chápáno (tedy především jako ochrana před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním anebo jiným zneužíváním údajů o jednotlivci) dotýká jen okrajově. Při splnění všech podmínek, které jsou pro shromažďování (v nyní posuzované věci třeba chápat jako odebírání) biologických vzorků stanoveny zákonem o policii, resp. obsaženy v pokynech policejního prezidenta, jakož i v dalších právních předpisech (zejména v zákoně o ochraně osobních údajů), nelze uvažovat o tom, že by docházelo k porušení práva na informační sebeurčení.

89. Ostatně s právem na informační sebeurčení je daleko více spojen § 65 odst. 5 zákona o policii, který již se získanými údaji pracuje a řeší podmínky (spolu s pokyny policejního prezidenta) jejich uchovávání a likvidace. Toto ustanovení je však z přezkumu Ústavním soudem z důvodu absence aktivní legitimity navrhovatele vyloučeno (viz výše).

90. Ústavní soud dále zdůrazňuje, že policie jako vykonavatel veřejné správy je povinna respektovat principy právního státu a státní moc uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (srov. čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny). Pokud by přesto policie překročila svoje pravomoci [např. chtěla-li by odebírat biologické vzorky, ale třeba i snímat daktyloskopické otisky či shromažďovat jiné identifikační údaje od jiných osob, než které jsou vyjmenovány v § 65 odst. 1 písm. a) až d) zákona o policii, nebo způsobem, který není dovolen], má dotčená osoba vždy možnost se proti takovému zneužití moci bránit. V úvahu zde připadá postup obdobný jako ve stávající věci, tedy např. podání správní zásahové žaloby.

91. Úkolem policie je odhalovat trestnou činnost, stíhat trestné činy a chránit před škodlivou činností společnost. K řádnému plnění těchto úkolů musí disponovat odpovídajícími nástroji, mezi něž nepochybně náleží i oprávnění obsažená v § 65 zákona o policii prováděná interními policejními pokyny. Došlo-li by ke zrušení napadených ustanovení, ztratily by i interní pokyny příslušnou zákonnou oporu a policie by přišla o zásadní kriminalistické nástroje k objasňování trestných činů a odhalování jejich pachatelů. Jsou-li identifikační úkony (a to nejen odběr biologických vzorků ke stanovení profilu DNA) prováděny v zákonných podmínkách, nedochází z pohledu Ústavního soudu k protiústavním zásahům do základních práv.

IX. d) Posouzení dostatečné přesnosti právní úpravy

92. Podstata argumentace obsažená v návrhu ovšem nespočívá ani tak v tom, že by odebíráním biologických vzorků mělo docházet k zásahu do tělesné integrity (tedy k porušení čl. 7 odst. 1 Listiny, byť i toto ústavně zaručené právo je v návrhu zmiňováno), popř. k porušení práva na soukromí (čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny), nýbrž daleko více je postavena na tom, že ustanovení umožňující odebírání biologických vzorků je neúplné, resp. vychází z paušalizující hypotézy, neboť nedostatečně diferencuje použitelnost tohoto oprávnění policie podle závažnosti jednotlivých trestných činů. Zásadním problémem, jak jej vymezil navrhovatel, tedy není pravomoc policie odebírat biologické vzorky k získání profilu DNA jako taková, nýbrž širší její osobní působnost stanovená v § 65 odst. 1 písm. a) zákona o policii, kde pojem „úmyslné trestné činy“ není korigován žádnými omezeními, která by působila jako vodítko pro použití této pravomoci, přiměřené konkrétnímu případu. Takto široce vymezené oprávnění tudíž může být snadno nadužíváno, přičemž není přítomen ani kontrolní nástroj správního práva, kterým by konání policie mohlo být usměrňováno. Navrhovatel tak v podstatě požaduje, aby Ústavní soud posoudil ústavnost § 65 odst. 1 písm. a) zákona o policii, a to z důvodu nedostatečné diferenciaci či neúplnosti ve vztahu k osobám, vůči nimž smí být toto ustanovení aplikováno, přestože v samotném petitu svého návrhu celé jeho zrušení nepožaduje, ale omezuje je pouze na slova „a odebírat biologické vzorky umožňující získání informací o genetickém vybavení“. Argumentace obsažená v návrhu se tak v zásadě míjí s vlastním petitorním požadavkem navrhovatele na zrušení právního předpisu. Ústavní soud připomíná, že ve své ustálené judikatuře zdůrazňuje vázanost petitem návrhu, nikoli jeho odůvodněním, tj. argumenty, které navrhovatel na podporu svého požadavku uvádí [viz již nález ze dne 24. 5. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.)]. Posuzuje proto sice návrh i z jiných hledisek ochrany ústavnosti, než která jsou uvedena v odůvodnění návrhu, nemůže však rozhodnout o zrušení jiných ustanovení, v petitu návrhu neuvedených. Výjimkou je situace, kdy by v důsledku zrušení určitého zákonného ustanovení derogačním nálezem Ústavního soudu ustanovení jiné, obsahově na předchozí úzce navázané, ztrácelo rozumný

smysl, tj. pozbylo opodstatněnost své normativní existence, čímž by byl dán důvod pro zrušení i tohoto zákonného ustanovení, a to aniž by šlo o postup *ultra petitem*. Platnost takového ustanovení zaniká totiž na základě principu *cessante ratione legis cessat et lex ipsa* („odpadnutím účelu zákona přestává platit i zákon sám“); derogace provedená Ústavním soudem zde má proto toliko evidenční, technickou povahu [srov. např. nálezy ze dne 20. 6. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 59/2000 (N 90/22 SbNU 249; 278/2001 Sb.) nebo nálezy ze dne 27. 1. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 16/14 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.)].

93. O takovou výjimku však v nyní posuzované věci nejde. Ustanovení § 65 odst. 1 písm. a) [ale i písmen b) až d)] zákona o policii představuje totiž hypotézu pro dispoziční část právní normy, kterou požaduje navrhovatel zrušit. Dispozice právní normy však není ve světle výše uvedených úvah, podle nichž lze zrušit i *petitem* návrhu nenapadenou část právního předpisu, na její hypotéze závislá, resp. hypotéza právní normy obstojí samostatně, aniž by musela být rušena. Z uvedeného důvodu nemohl Ústavní soud ke zrušení § 65 odst. 1 písm. a) [až d)] zákona o policii přistoupit. Nicméně s ohledem na nezbytnou provázanost obou částí právní normy se Ústavní soud k této v návrhu převažující argumentaci navrhovatele ohledně namítané neurčitosti, resp. neúplnosti, právního předpisu rovněž stručně vyjádří.

94. Jakkoliv Ústavní soud klade důraz na to, aby právní úprava byla ve své obecnosti i dostatečně přesná a úplná, aby tedy splňovala základní požadavky právní jistoty a předvídatelnosti práva [srov. například nálezy ze dne 13. 5. 2014 sp. zn. II. ÚS 3764/12 (N 91/73 SbNU 517), ze dne 3. 6. 2009 sp. zn. I. ÚS 420/09 (N 131/53 SbNU 647), ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), ze dne 20. 9. 2006 sp. zn. II. ÚS 566/05 (N 170/42 SbNU 455) nebo ze dne 21. 1. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 15/02 (N 11/29 SbNU 79; 40/2003 Sb.)], ne vždy musí deficitnost, popř. neúplnost, právní úpravy nutně znamenat její protiústavnost. Obecně lze konstatovat, že neúplnost (neurčitost) ustanovení právního předpisu je nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty, a tudíž i právního státu (čl. 1 Ústavy) v zásadě jen tehdy, jestliže intenzita této neúplnosti (neurčitosti) vylučuje možnost stanovení normativního obsahu daného ustanovení i pomocí obvyklých interpretačních postupů.

95. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 (bod 37) formuloval základní požadavky na úplnost (určitost) právní úpravy: „Taková právní úprava musí být přesná a zřetelná ve svých formulacích a dostatečně předvídatelná, aby potenciálně dotčeným jednotlivcům poskytovala dostatečnou informaci o okolnostech a podmínkách, za kterých je veřejná moc oprávněna k zásahu do jejich soukromí, aby případně mohli upravit své chování tak, aby se nedostali do konfliktu s omezující normou. Rovněž musí být striktně definovány i pravomoci udělené příslušným orgánům, způsob a pravidla jejich provádění tak, aby jednotlivcům byla poskytnuta ochrana proti svévolnému zasahování.“ K potřebě úplnosti (určitosti) a předvídatelnosti právní úpravy se v obdobném duchu vyslovil i ESLP např. v rozsudku ze dne 2. 8. 1984 *Malone proti Spojenému království* (stížnost č. 8691/79, bod 67 odůvodnění) nebo v rozsudku ze dne 4. 5. 2000 *Rotaru proti Rumunsku* (stížnost č. 28341/95, body 55 až 57).

96. K výše uvedenému Ústavní soud podotýká, že právní úprava obsažená v § 65 odst. 1 písm. a) zákona o policii je sice možná široká ve své personální působnosti, když může být uplatněna mj. vůči všem osobám podezřelým nebo obviněným ze spáchání jakéhokoli úmyslného trestného činu či vůči všem osobám, které jsou za spáchání takového trestného činu ve výkonu trestu odnětí svobody, nelze ale konstatovat, že je neurčitá, nejasná nebo příliš abstraktní. Ze souvisejících právních předpisů (trestní zákoník a trestní řád) je zcela zjevné, kdo je osobou obviněnou či podezřelou, kdo je osobou ve výkonu trestu i co je to úmyslný trestný čin. Názor navrhovatele, že neurčitost, resp. v daném pojetí spíše přílišná obecnost či neúplnost, představuje hlavní nedostatek napadené právní úpravy způsobující její protiústavnost, z pohledu Ústavního soudu neobstojí.

97. Ze znění § 65 zákona o policii jsou rovněž zřejmé zákonné limity a kritéria použití, která zákonodárce stanovil. Stěžejním kritériem pro hypotézu obsaženou v § 65 odst. 1 písm. a) zákona o policii je subjektivní stránka trestného činu, která vypovídá o vnitřním vztahu pachatele k trestnému činu. Úmyslná trestná činnost obsahuje složku vědění i složku volní, směřující k realizaci určitých skutečností zakládajících trestný čin. Pachatel úmyslného trestného činu chce spáchat trestný čin, popř. je s jeho spácháním srozuměn, vědomě tedy porušuje zákon. Považoval-li zákonodárce zjevně za důležité, aby policie měla možnost získávat identifikační údaje u všech úmyslných trestných činů, nemá Ústavní soud proti takovému pojetí (byť poměrně širokému) výhrady. Zásah do základních práv ve veřejném zájmu spočívající v povinnosti podrobit se odběru biologického materiálu, popř. zjištění dalších identifikačních znaků, je třeba považovat za ospravedlnitelný.

98. I když lze zajisté na jedné straně připustit, že jde o zásah do práv osob, jimž jsou biologické vzorky odebírány, na straně druhé ale není možné přehlížet práva ostatních. Práva jedněch osob (podezřelých, stíhaných nebo pravomocně odsouzených pachatelů úmyslných trestných činů) končí tam, kde nastávají práva druhého, která jsou chráněna mimo jiné i prostřednictvím konání policie. Aby policie mohla dostat plnění svých povinností při předcházení, odhalování a vyšetřování trestné činnosti a stíhání pachatelů trestných činů, musí k tomu využít zákonem založeného oprávnění. Poukazuje-li návrhovateli na to, že právní úprava činnosti policie v zákoně o policii není dokonalá, neboť neobsahuje dostatečné kontrolní záruky ochrany proti svévoli, Ústavní soud neshledal, že by tato právní úprava nevyhovovala minimálním požadavkům na zákonný podklad pro zásah do práva na ochranu soukromého života.

99. Argumentoval-li návrhovateli rozsudkem ESLP *S. a Marper proti Spojenému království*, je třeba zmínit, že ESLP se zabýval především otázkou, zda je (až následně) uchovávání otisků prstů a biologických vzorků a profilů DNA u osob, které byly podezřelé ze spáchání konkrétní trestné činnosti, jež ale nebyly odsouzeny, ospravedlnitelné podle čl. 8 odst. 2 Úmluvy. K samotnému prvotnímu odběru biologických vzorků ESLP pouze připomenul, že je určen ke zjištění spojitosti mezi konkrétní osobou a jednotlivým trestným činem. Vztaheno na nyní posuzovanou věc, rozsudek ESLP *S. a Marper proti Spojenému království* se týká v podstatě pouze uchovávání biologických vzorků a z nich získaných profilů DNA, které jsou upraveny v § 65 odst. 5 zákona o policii, jenž však předmětem ústavněprávního přezkumu nebyl.

100. Přílehlavá není ani argumentace návrhovatele rozsudkem ESLP ve věci *Aycaguer proti Francii*. V tomto případě se stěžovatel odmítl podrobit odběru biologického materiálu, za což byl odsouzen k peněžitému trestu ve výši 500 €. Odebrání biologického materiálu po něm bylo požadováno poté, co byl odsouzen k podmíněnému trestu v trvání 2 měsíců za úmyslné užití násilí proti úřední osobě s použitím či hrozbou použití zbraně (v daném případě deštníku). ESLP shledal porušení čl. 8 Úmluvy, jelikož biometrické údaje stěžovatele, který byl odsouzen za méně závažný trestný čin, byly uchovány na základě ustanovení, které nerozlišovalo podle povahy a/nebo závažnosti spáchaného trestného činu, a neměl možnost požádat o vymazání údajů. I v tomto případě se tedy primárně řešilo uchovávání a jeho délka, což jde opět mimo rozsah přezkumu Ústavním soudem ve stávající věci.

X. Závěr

101. I když lze chápat snahu o využití identifikační genetiky vycházející z odběru biologických vzorků zejména v kriminalistické nebo policejní praxi, je třeba přistupovat k této problematice obezřetně a s maximálním respektem k ústavně zaručeným základním právům jednotlivce. Ústavní soud přitom nezastírá, že nemůže v jednotlivých případech docházet ke zneužívání, popř. nadužívání, těchto oprávnění policií. Z tohoto pohledu se dosti stručná právní úprava obsažená v zákoně o policii, která je pouze doplněna (neveřejnými) interními pokyny

policejního prezidenta, nejeví ideální. Ústavní soud však v žádném případě nehodlá zasahovat do oblasti vyhrazené moci zákonodárné.

102. Požadoval-li návrhovač zrušení § 65 odst. 1 zákona o policii v části, která policii umožňuje odebírat biologické vzorky sloužící k získání informací o genetickém vybavení, avšak fakticky brojí proti rozsahu použití § 65 odst. 1 písm. a) zákona o policii, nelze než konstatovat, že nezvolil nejpříhodnější případ (tedy tzv. „podvozek“) k tomu, aby se jeho návrhem mohl Ústavní soud relevantně zabývat. Jak již totiž bylo uvedeno výše, v samotném fyzickém odebírání biologických vzorků nespátřuje Ústavní soud porušení základního práva na nedotknutelnost osoby podle čl. 7 odst. 1 Listiny ani zásah do práva na soukromí podle čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny. Stejně tak v neúplnosti (neurčitosti), resp. nedostatečnosti či přílišné obecnosti právní úpravy, nespátřuje Ústavní soud protiústavnost.

103. Ústavní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že napadený § 65 odst. 1 zákona o policii ve slovech „a odebírat biologické vzorky umožňující získání informací o genetickém vybavení“ není v rozporu s ústavním pořádkem, resp. s čl. 7 odst. 1 Listiny a čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny, a proto podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu rozhodl o zamítnutí návrhu na zrušení napadeného ustanovení v této části (výrok I). Ve zbytku, směřoval-li proti § 65 odst. 5 zákona o policii, tento návrh odmítl podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu jako podaný někým zjevně neoprávněným (výrok II).

Obiter dictum

104. Hlavním problémem současného stavu právní úpravy je nedostatečná seznatelnost (rozsahu) omezení základních práv, k nimž odběrem biologických vzorků DNA dochází. Podle judikatury ESLP musí zásah do práva na soukromí respektovat kritérium nezbytnosti s dostatečnými zárukami pro jednotlivce proti riziku zneužití a svévole, jejichž parametry musí být stanoveny zákonem. Je-li úprava nakládání s genetickými informacemi v kontextu kriminalistických potřeb svěřena pouze internímu pokynu policie, je nedostupná veřejnosti (srov. rozsudek ESLP *Rotaru proti Rumunsku*) a nedovoluje jednotlivci, aby požadavkům vyplývajícím z této úpravy mohl přizpůsobit své chování (srov. rozsudek ESLP ze dne 25. 3. 1983 *Silver a další proti Spojenému království*, stížnosti č. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75 a 7136/75), tzn. jednal tak, aby se nedopustil úmyslného trestného činu, a byl tak při jeho vyšetřování případně vystaven zásahu spojenému s odběrem vzorku DNA. Tento stav také neodpovídá doporučení č. R (92) 1 Výboru ministrů členským státům Rady Evropy, přičemž nároky na právní úpravu databází profilů DNA se musí řídit principem předběžné opatrnosti. Nejsou-li stanovena jasná pravidla pro likvidaci vzorků, může policie selektivně (ne)uchovávat vzorky podle své vlastní úvahy a nemusí – v rozporu se zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů – přiznat, zda je vzorek uchováván, což může mít negativní vliv na dokazování a na práva obhajoby v trestním řízení, např. při obraně proti chybné forenzní identifikaci.

105. Ústavnímu soudu je v této souvislosti rovněž známo, že již od roku 2010 byl připravován věcný záměr zákona o ochraně práv osob při nakládání s genetickými vzorky a profily v souvislosti s prováděním forenzní analýzy DNA, který mohl výše uvedenou kusost a roztržitost úpravy vyřešit a zajišťoval by za účelem porovnání profilů DNA i přístup národních kontaktních míst jiných států podle mezinárodních smluv. V tomto směru dosud nedošlo k naplnění mezinárodních závazků.

106. Ústavní soud vzal v úvahu i dopad, jaký by mohlo mít zrušení napadených ustanovení při absenci zvláštního zákona o Národní databázi DNA jako speciálního předpisu v oblasti ochrany osobních údajů z hlediska dodržování závazků vyplývajících pro Českou republiku z mezinárodního práva v oblasti boje proti přeshraniční trestné činnosti. Přestože unijní, resp. mezinárodně smluvní úprava této spolupráce má rámcovou, nikoliv harmonizační či unifikační povahu a konečné stanovení pravidel pro vlastní odběr vzorků, jejich uchovávání,

zpracování nebo likvidaci je věcí vnitrostátního normotvůrce, požadavek vzájemného přístupu k databázím smluvních stran při automatizovaném srovnávání profilů DNA, účinné a rychlé výměny a sdílení informací pro účely vedení efektivního vyšetřování trestné činnosti nebo provádění operativně pátrací činnosti svými nároky na parametrickou srovnatelnost (kompatibilitu) těchto údajů neponechává zaznamenáníhodný prostor pro národní specifika toho kterého státu. Případný zásah do platné právní úpravy by se proto dotkl i mezinárodních závazků České republiky a jejich recipročního plnění a musel by být zdůvodnitelný i z tohoto hlediska.

Odlišná stanoviska

1. Odlišné stanovisko soudců Josefa Fialy, Vladimíra Sládečka a Radovana Suchánka

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

1. Shodujeme se s většinou, která prosadila přijetí nálezu, jímž se návrhu Městského soudu v Praze na zrušení napadených ustanovení zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Policii ČR“) nevyhovuje. Jsme však toho názoru, že tento návrh měl být usnesením odmítnut jako celek, neboť byl podán někým zjevně neoprávněným [§ 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu]. K odmítnutí návrhu pro nedostatek aktivní legitimace navrhujícího soudu mělo tedy dojít i v části týkající se ustanovení obsaženého v § 65 odst. 1 zákona o Policii ČR, o němž bylo rozhodnuto zamítavým výrokiem.

2. Městský soud v Praze se totiž opomenul poučit, za jakých podmínek se na Ústavní soud může ve své věci obracet, což se – nejméně – zjevuje ve vztahu k té části jeho návrhu, který byl, právě proto, že tyto podmínky frapantně ignoroval, II. výrokiem odmítnut. Očividně si nadto vyřizuje nějaké „staré účty“ s Nejvyšším správním soudem, neboť – jak se podává z nálezu v bodu 34 – je Nejvyšší správní soud ohledně § 65 odst. 1 zákona o Policii ČR názoru opačného, když „považuje platnou právní úpravu shromažďování profilů DNA za dostatečnou a vyhovující minimálním požadavkům plynoucím z doporučení Rady Evropy a judikatury ESLP“.

3. Z nálezu se nelze dozvědět nic více, než že správní soud vede řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (dále jen „zásahová žaloba“) podle § 82 a násl. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Žalobce přitom „nezákonný zásah“ spatřuje již v tom, že byl předvolán „za účelem zjišťování jeho tělesných znaků a odebrání jeho daktyloskopických a biologických vzorků postupem podle § 65 zákona o policii“ – viz též bod 2 nálezu, kde se uvádí, že „nezákonný zásah má spočívat v předvolání žalobce“ podle § 59 správního řádu k provedení identifikačních úkonů postupem podle § 65 zákona o Policii ČR.

4. Navrhovateli (městskému soudu) pak nález přiznává aktivní legitimaci k návrhu na zrušení napadené části § 65 odst. 1 zákona o Policii ČR s argumentem, že je-li policie oprávněna osoby podle tohoto ustanovení předvolávat, pak „k zásahu by došlo bezprostředně a neodvratně poté, kdy by žalobce přistoupil na policejní výzvu, k odběru vzorku by se dostavil a odběr by podstoupil“, avšak vskutku již „předvolání totiž implikuje další postup policie a zakládá aktivní legitimaci navrhovatele jen spolu s ním jako jeho neoddělitelná součást, neboť bez výzvy dostavit se k odběru odběr provést nelze“ (bod 42).

5. Klade se tak otázka, zda takové „předvolání“ již splňuje podmínku zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. Nález toto ustanovení v bodě 41 odůvodnění sice cituje, neuvádí však již, v čem

spočívá splnění podmínky, že žalobce byl na svých právech nezákonným zásahem „přímo zkrácen“.

6. Lze skutečně zásah (ve smyslu blízkém i „donucení“) vážně spatřovat již v předvolání na policejní služebnu? Co, resp. jaká práva byla již tím žalobci zkrácena? A jak žalobce, a potažmo městský soud ví, že má dojít k tomu úkonu, který pak je prezentován jako určující pro tvrzenou neústavnost dotčeného ustanovení, totiž právě odebrání jeho biologických vzorků, a to ze všech těch možných oprávnění, která policejnímu orgánu § 65 odst. 1 zákona o Policii ČR nabízí, jmenovitě (dále) „snímat daktyloskopické otisky, zjišťovat tělesné znaky, provádět měření těla, pořizovat obrazové, zvukové a obdobné záznamy“?

7. Podle nás pouhé předvolání, konkrétně v dané situaci, ještě žádným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. není a navrhuje soud, kdyby se staral o to, co má, mohl – a měl – žalobu, ačkoli označenou jako tzv. zásahová, zamítnout už z tohoto jednoduchého důvodu (a Ústavní soud by nepotřeboval). On však se chtěl vymezit vůči zákonodárci, a to navzdory právním názorům Nejvyššího správního soudu, které musel (aspoň měl by) znát (viz § 12 s. ř. s.).

8. Z toho, že snad „zásah“ (odebrání „biologických vzorků“ – jmenovitě DNA) potenciálně hrozí již při doručení předvolání žalobci, nelze vyvozovat, že již k zásahu došlo. O relevantní (skutečný) „zásah“ by mohlo – v dané věci – jít až v případě, kdy byl žalobce na policejní služebně vyzván, a to nikoli ke všem výše vypočteným oprávněním policejního orgánu, nýbrž právě k tomu, aby se podrobil „odběru biologických vzorků“, a nepodrobil-li by se, mu byla uložena pořádková pokuta, případně byl k němu přinucen (§ 114 odst. 4 trestního řádu). Nic z toho však v dané věci nenastalo.

9. Jak excesivně svoji roli podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky navrhuje soud pojal, svědčí jeho „úvahy“ zaznamenané v bodech 4, 5, 10 a 11 odůvodnění nálezu, zejména na téma uchovávání odebraných vzorků a procesních práv obviněných, resp. podezřelých – nic z toho mu pro vedení jeho řízení a rozhodnutí přirozeně nemohlo být užitečné.

10. Uzavíráme proto, že požadavky na aktivní legitimaci navrhuje soud, jejíž podmínky jsou v obecné rovině adekvátně vyloženy v bodu 44 odůvodnění nálezu [že totiž „z účelu a smyslu (konkrétní) kontroly ústavnosti právních norem ... plyne, že zákon, „jehož má být při řešení věci použito“, je pouze ten (resp. to jeho ustanovení), jenž překáží tomu, aby bylo dosaženo žádoucího (ústavně konformního) výsledku; nebyl-li by pak odstraněn, byl by výsledek před ním probíhajícího řízení jiný“], v dané věci splněny nejsou.

11. Ostatně čeho má být podle navrhuje soud – pro danou věc – derogací napadeného ustanovení obsaženého v § 65 odst. 1 zákona o Policii ČR dosaženo, nemá-li postačit podmínka „úmyslného trestného činu“ (viz bod 10 nálezu *in fine*), a je třeba ji zpřísnit – nejspíš „zvláště závažného“? Žalobce (a zřejmě i navrhuje soud) totiž zastává názor o nepřiměřenosti odebrání biologických vzorků, „neboť je stíhán pro málo závažný skutek“ (bod 2 nálezu). Avšak pro trestný čin, ve vztahu ke kterému je žalobce „podezřelý“ [pokračující zločin porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže podle § 248 odst. 2 alinea třetího, odst. 4 písm. b) trestního zákoníku], je stanovena trestní sazba 2 až 8 let ... Městskému soudu pro dosažení ústavně konformního výsledku v řízení před ním tedy zjevně nepřekáží právě jím napadená ustanovení (tj. i slova obsažená v § 65 odst. 1 *in fine*), ale prvotně mu vadí ustanovení jiné, totiž § 65 odst. 1 písm. a) zákona o Policii ČR, neboť právě tam se vymezuje, že oprávnění Policie ČR se vztahuje na všechny osoby obviněné ze spáchání úmyslného trestného činu. Toto ustanovení ale městský soud nenapadl.

12. Z uvedených důvodů měl být i v části napadající § 65 odst. 1 zákona o Policii ČR návrh odmítnut jako podaný někým zjevně neoprávněným, stejně jako to nález činí, jde-li o § 65 odst. 5 téhož zákona. V řízení o správní žalobě městský soud žádné z těchto jím napadených ustanovení pro rozhodnutí o žalobě použít nepotřebuje a také je skutečně nijak nepoužije.

13. Konečně nesouhlasíme ani se začleněním bodů 104 až 106, nadepsaných *Obiter dictum*, do odůvodnění nálezu. Zejména obsah bodů 104 a 105 je totiž protichůdný k výsledku řízení (odporuje výroku nálezu), neboť působí tak, jakoby mělo být podanému návrhu vyhověno.

2. Odlišné stanovisko soudce Jana Filipa

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) podávám toto odlišné stanovisko k výroku i odůvodnění nálezu.

Předmětem řízení v této věci byl návrh soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu na zrušení § 65 odst. 1 ve slovech „a odebírat biologické vzorky umožňující získání informací o genetickém vybavení“ a celého § 65 odst. 5 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o policii“). S výrokiem a s odůvodněním tohoto nálezu nesouhlasím z obdobných důvodů, jaké jsou uvedeny v bodech 3 až 12 odlišného stanoviska k témuž nálezu, které podali soudci Josef Fiala, Vladimír Sládeček a Radovan Suchánek, a z níže uvedeného důvodu i zčásti v odlišném stanovisku soudce Vojtěcha Šimíčka.

Vedou mne k tomu dále tyto důvody:

1. Většina Ústavního soudu v konečné podobě nálezu dospěla k rozporným závěrům, které na jedné straně připouštějí nejen možnost nereagovat na předvolání orgánů veřejné moci (v tomto případě orgánu policie podle § 65 odst. 1 zákona o policii), nýbrž naopak tohoto předvolání využít k napadení v podstatě libovolného úkonu proti osobě, která se měla na předvolání dostavit. Takových forem předvolání s různým účelem je v našem právním řádu zakotvena celá řada, takže Ústavní soud tím otevřel obecným soudům (a stranám či účastníkům řízení před nimi) široký prostor pro napadání právních předpisů před Ústavním soudem, aniž by pro to byly vyžadovány nějaké procesní podmínky. To je s dosavadní judikaturou v rozporu, aniž je na to upozorňováno (chyběla i potřebná většina podle § 13 zákona o Ústavním soudu).

2. Současně je tím posunut i význam pojmu „zásah“ podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, § 72 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ale i podle § 82 soudního řádu správního daleko do dosud představitelné extenze. V kritickém bodě 42 odůvodnění nálezu se tomuto pojmu přisuzuje i nová intenze, přičemž s neuvěřitelnou lehkostí se ztotožňuje přímý zásah s pouhou možností zásahu. V posuzované věci nešlo o zásah do tělesné integrity, v podstatě vše směřovalo k problému ústavnosti uchovávání odebraných biologických vzorků, zde se ale většina nakonec k meritornímu přezkumu neodhodlala. Pouhá skutečnost obdržení předvolání se tak nyní stává přímým zásahem do základních práv a svobod. Přitom žalobce v iniciačním případě na předvolání vůbec nereagoval, nebereme-li za reakci podání správní žaloby. Nebyl předveden, nedostal pokutu, a již vůbec nebyl podroben tomu, čemu se brání. Možná se ale někdy v budoucnosti dozvíme, čím je předvolání neústavním zásahem (např. i k podání svědecké výpovědi u soudu, kde je třeba se podrobit prohlídce – tedy hrozí zásah, podle většiny dokonce jde o zásah). Takto se nám pouze dostává názorné ukázky právnícké podoby efektu motýlích křídel (tzv. *butterfly effect*), který jak známo může vyvolat katastrofické následky, nevyskytne-li se něco, co původní nepatrné příčině v jejím působení zabrání. Tady se tomu nestalo, tak snad příště.

3. Tímto nálezem pojem zásahu (hrozícího, nebo vůbec žádného, ale v pojetí většiny pléna vlastně přímého) získává zcela nový význam. V podstatě se tím zpochybňuje veškerá judikatura Ústavního soudu (viz § 13 zákona o Ústavním soudu) nejen při výkladu toho, co se chápe jiným zásahem (a zda tím může být dosud neaplikované ustanovení zákona), ale nakonec i to, co zastává Ústavní soud a správní soudy ve věcech rozhodování o vyhlášení nouzového stavu a o krizových opatřeních podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, (srov. usnesení ze dne

2. 3. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 9/21). Jak to nyní bude probíhat při odběru biologických vzorků např. u osob omezených na svobodě? Budou závěry nálezu platit obecně, jak to plyne z odůvodnění?

4. Aby toho nebylo málo (ale nic jiného nezbyvalo), rozhodla se většina považovat předvolání podle zákona o policii za nezákonný zásah, protože sám § 65 odst. 1 tohoto zákona lze podle ní považovat za protiústavní. Jak říká odůvodnění v bodu 42 *in fine*: „Předvolání totiž implikuje další postup policie a zakládá aktivní legitimaci navrhovatele jen spolu s ním jako jeho neoddělitelná součást, neboť bez výzvy dostavit se k odběru odběr provést nelze.“ Chybělo již jen dodat, že stejně tak výzva dostavit se k výsledku může vést k obvinění, obžalování a odsouzení, a proto vzhůru na barikády občanské neposlušnosti; vždyť předvolání je podle většiny pléna (alespoň pro tuto věc) jen jednou ze dvou částí jediného úkonu, kterým je podle ní předvolání s odběrem vzorku, na který se mimochodem už více jak čtyři roky čeká, takže je zde objevena i nová forma úkonu a zásahu trvajících již čtyři roky, zatím však bez trvalých následků [blíže k důsledkům v různých variantách viz nálezy k možnému počátku běhu lhůty k podání zásahové žaloby ze dne 23. 5. 2019 sp. zn. IV. ÚS 1568/18 (N 96/94 SbNU 197) a odlišné stanovisko k němu].

5. K čemu je pak náleзовá judikatura vyžadující nějaký konkrétní zásah (např. pokutu, předvedení apod.) a k čemu je § 13 zákona o Ústavním soudu. Protože se nám tady navíc do trestního řízení zapletlo bez nějakého hlubšího rozboru správní řízení, nemohu než připomenout většinou zcela pomínutý (mimo dalších) nálezy ze dne 18. 2. 2010 sp. zn. I. ÚS 1849/08 (N 30/56 SbNU 339), podle kterého „správní řízení nemůže být v demokratickém právním státě ovládáno zásadou ‚součinnosti správních orgánů s účastníky řízení‘. Svobodný jednotlivec jako součást občanské společnosti nemůže být v právním státě partnerem správního orgánu vykonávajícího vrchnostenská oprávnění. Má naopak povinnost se takovým opatřením podrobit, jsou-li vykonávána řádně, tj. nejde-li o exces“. Jakého se v posuzované věci z hlediska většiny dopustil nešťastný orgán policie, už asi zůstane záhadou. Najde ještě někdy odvahu někoho předvolat, když si nejdřív musí posoudit, zda jedná zákonně? Citovaný nálezy pak dále říká: „V podmínkách materiálního státu nemůže být výkon veřejné moci bezobsažný ani bezúčelný; jinými slovy, z ústavního hlediska nelze aprobovat a tolerovat výkon veřejné moci, která je prostým uplatněním formálně předvídaného oprávnění orgánu veřejné moci bez toho, že by byl výsledovatelný zákonem předvídaný a racionální účel, k němuž konkrétní výkon svěřené pravomoci směřuje.“ Jaký tady tedy byl účel, že se městský soud musí obrátit na Ústavní soud, když má před sebou jasnou judikaturu Nejvyššího správního soudu (viz níže).

6. Z hlediska ústavního práva je – počínaje rozsudkem ve věci *Marbury v. Madison* z roku 1803 – vyžadováno mimo jiné splnění jedné ze základních podmínek řízení ve věci ústavnosti zákona, jak to uvádí snad každá učebnice amerického ústavního práva – tedy, že jde o přímý zásah do práv toho, kdo se na soud obrací (nejde tedy o tzv. *collusive case* – jen nahraný či hraný případ). Proto v USA musí ten, kdo chce otestovat extenzi ochrany I. dodatku k Ústavě Spojených států, spálit americkou vlajku nebo roztrhat povolávací rozkaz. Ve věci *Roe v. Wade* (1973) musela aktivistická organizace bojující za právo žen na interrupci najít ochotnou, ale hlavně v době sporu (zahájen v roce 1970) těhotnou žalobkyni Normu McCorveyovou, která pak i dítě porodila, neboť rozhodnutí přišlo pochopitelně daleko později. Nakonec i Petr Uhl musel riskovat ztrátu občanství České republiky [viz nálezy ze dne 5. 5. 1997 sp. zn. IV. ÚS 34/97 (N 49/8 SbNU 11)], když chtěl prosadit rozhodnutí Ústavního soudu, že výklad § 17 tehdy platného zákona o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky je neústavní. V nálezech k Lisabonské smlouvě [nálezy ze dne 26. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.) a ze dne 3. 11. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/09 (N 233/55 SbNU 197; 387/2009 Sb.)] Ústavní soud výslovně uvedl, že není výkladovým místem s *iuris*

respondendi, přesto nyní v podstatě stejné schéma, jak se bez bezprostředního zásahu do základních práv a svobod dostat, akceptoval. Bylo to nyní vše překonáno?

7. Snad by se to dalo pochopit, kdyby takové zpochybnění dosavadní judikatury k něčemu bylo. Ale výsledkem je pouze to, že vlastně po vzoru rozhodování našeho apelačního soudu z 16. století se vydává jakýsi „slepý“ rozsudek, zde nález bez konkrétního tzv. podvozku, takže klidně mohlo být využito i tehdy používané anonymizované označení účastníků *aulus agerius* a *numerus negidius*. Rozhodovat se nemělo, a když, tak o všem, tedy včetně ústavnosti pravidel pro uchovávání vzorků podle § 65 odst. 5 zákona o policii. Pominut zůstal i vztah § 65 odst. 1 zákona o policii k § 114 trestního řádu. Jenže to, nač čekali všichni, kdo byli nějak zaangażováni v tom, aby městský soud takový návrh podal (nakonec i veřejnost, nejen advokáti atd.), nenásledovalo. Přitom právě rozhodnutí o (ne)ústavnosti § 65 odst. 5 zákona o policii mělo být tím, oč tu ve skutečnosti (a oprávněně – alespoň zde se ztotožňuji s odlišným stanoviskem soudce Šimíčka) šlo, tam je *sedes materiae*. Na tom nic nemění stručně, leč v kontextu celého odůvodnění odvážně pojaté body 104 až 106, které jen rozpaky nad odmítnutím zabývat se § 65 odst. 5 zákona o policii prohlubují. Právě tady ještě mohl Ústavní soud alespoň něco zachránit, když už bylo z procesního hlediska porušeno vše, co se dalo. Ústavní soud nakonec couvl. Takže – z kozy nic nezůstalo a vlk je nadále hladový.

8. V odkazovaném odlišném stanovisku soudců Fialy, Sládečka a Suchánka je rovněž upozorněno v jeho bodu 2 (se kterým se ale neztotožňuji) na to, že si navrhuje soud vyřizuje nějaké účty s Nejvyšším správním soudem, který vůči napadeným ustanovením zákona o policii zastává opačné stanovisko. Kladu si otázku, zda s ohledem na sjednocující roli judikatury obou nejvyšších soudních instancí je zde tolik prostoru pro to, aby soudy nižších instancí jejich judikaturu obcházely tímto způsobem [poprvé se tak stalo hned v počátcích fungování ústavního soudnictví v České a Slovenské Federativní republice ještě v roce 1992 ve věci sp. zn. II. ÚS 312/92 (usnesení Ústavního soudu České a Slovenské Federativní republiky ze dne 8. 7. 1992; usnesení č. 7 Sbírky usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR. Praha: Linde, a. s., 2011, str. 29)]. Není třeba se vracet k právní úpravě z roku 1920, kdy se mohly na Ústavní soud obracet jen Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud a Volební soud, nicméně, rozšíří-li se takové snahy soudů a soudců prvního stupně, pro fungování soudnictví to nevěstí mnoho dobrého. Jen na okraj připomínám, že již v roce 1988 Spolkový ústavní soud konstatoval k podobnému návrhu, že čl. 100 odst. 1 Základního zákona SRN (obdoba našeho čl. 95 odst. 2 Ústavy) zakotvující možnost obecného soudu podat takový návrh Ústavnímu soudu „neslouží k tomu, aby v takovém řízení bylo Spolkovým ústavním soudem rozhodováno o tom, zda je výklad zákona soudem vyššího stupně neústavní či protiústavní“ (věc *zulässiger Gegenstand des konkreten Normenkontrollverfahrens*, Beschluß vom 9. 2. 1988, sp. zn. 1 BvL 23/86). Jinak řečeno, věci se v soudní soustavě soudů (i podle našeho čl. 91 odst. 1 Ústavy) mají řešit instančním postupem. V České republice je zřejmě označení „nejvyšší“ jen bezobsažnou nálepkou. Ústavní soud nejenže proti tomu nezvedl prst, naopak většina vlastně říká, „jen do toho“.

3. Odlišné stanovisko soudce Pavla Šámala

Podle ustanovení § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, uplatňuji vůči části výroku pod bodem II „Ve zbytku se návrh odmítá“ i navazujícímu odůvodnění nálezu odlišné stanovisko, jelikož jsem toho názoru, že pokud ohledně § 65 odst. 5 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, (dále jen „ZPČR“) většina pléna na rozdíl od § 65 odst. 1 ZPČR neshledala aktivní legitimaci navrhovatele pro nesplnění čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, není tento závěr správný. To vyplývá z provázanosti napadených odstavců 1 a 5 § 65 ZPČR, neboť odstavec 1 upravuje právo policie odebírat biologické vzorky umožňující získání informací o genetickém vybavení a odstavec 5 tyto vzorky následně zpracovávat, uchovávat a následně případně i likvidovat, přičemž dotčené

osobě, která byla předvolána k odběru vzorku a která se odmítá k němu dostavit, nepochybně jde nejen o vlastní odběr takového vzorku, ale zejména o další nakládání s ním, a to včetně jeho uchovávání. Proto jejich rozdělení z hlediska aktivní legitimace a podrobení přezkumu pouze odstavce 1 § 65 ZPČR není přesvědčivé, což vyplývá i z odůvodnění nálezu v bodech 43 až 46, zvláště když se naplnění aktivní legitimace u § 65 odst. 1 ZPČR dovozuje zejména z toho, že k zásahu na základě předvolání „by došlo bezprostředně a neodvratně poté, kdy by žalobce přistoupil na policejní výzvu, k odběru vzorku by se dostavil a odběr by podstoupil. Zásahová žaloba je nástrojem obrany žalobce proti jím tvrzenému zásahu do jeho práv, a má-li městský soud o ní rozhodnout, neobejde se bez použití napadeného ustanovení zákona, o jehož ústavnosti má však pochyby, k jejichž odstranění proto podal návrh k Ústavnímu soudu. Posoudil-li by pak Ústavní soud napadené ustanovení jako protiústavní, bylo by třeba hledět i na předvolání žalobce policií k odběru jako na nezákonný zásah. Předvolání totiž implikuje další postup policie a zakládá aktivní legitimaci navrhovatele jen spolu s ním jako jeho neoddělitelná součást, neboť bez výzvy dostavit se k odběru odběr provést nelze“ (viz bod 42 nálezu). Jestliže „předvolání“ implikuje další postup policie při odběru, nepochybně implikuje i další postup policie při zpracovávání, uchovávání a případně i následné likvidaci, a proto jde podle mého názoru o součást zásahu. Rozhodně nejde „o situaci hypotetickou, která nastat může, ale nemusí“, jak se uvádí v bodě 45 nálezu. Správnost tohoto mého názoru potvrzuje i skutečnost, že většina pléna se v nálezu fakticky ustanovením § 65 odst. 5 ZPČR v souvislosti s § 65 odst. 1 ZPČR opakovaně zabývala (srov. zejména body 63 a 64 části VIII. b), dále body 66 až 70, 75 a 76, 81, 89 až 91 – zpracovávání, shromažďování a odebrání a zpracování vzorků DNA), neboť z hlediska výkladu uvedené problematiky je v podstatě ani nelze oddělit, a dokonce v závěru uvádí poměrně rozsáhlé *obiter dictum*, ve kterém hned na počátku zdůraznila, že „hlavním problémem současného stavu právní úpravy je nedostatečná seznatelnost (rozsahu) omezení základních práv, k nimž odběrem biologických vzorků DNA dochází“, přičemž podle judikatury ESLP „musí zásah do práva na soukromí respektovat kritérium nezbytnosti s dostatečnými zárukami pro jednotlivce proti riziku zneužití a svévole, jejichž parametry musí být stanoveny zákonem“, a že „je-li úprava nakládání s genetickými informacemi v kontextu kriminalistických potřeb svěřena pouze internímu pokynu policie, je nedostupná veřejnosti (srov. rozsudek ESLP *Rotaru proti Rumunsku*) a nedovoluje jednotlivci, aby požadavkům vyplývajícím z této úpravy mohl přizpůsobit své chování“, čímž většina pléna dokonce naznačuje, že při shledání aktivní legitimace ve vztahu k § 65 odst. 5 ZPČR by mohlo dokonce v úvahu přicházet zrušení této napadené zákonné úpravy. Plénum v této souvislosti rovněž poukazuje na to, že uvedený stav neodpovídá doporučení č. R (92) 1 Výboru ministrů členským státům Rady Evropy a že již od roku 2010 byl připravován odpovídající zákon, kterým by byly – mimo jiné – splněny rovněž mezinárodní závazky České republiky (viz body 105 až 106).

Ze všech těchto důvodů měl podle mého názoru Ústavní soud shledat aktivní legitimaci i ve vztahu k § 65 odst. 5 ZPČR a toto ustanovení podrobit stejně jako § 65 odst. 1 věcnému přezkumu.

4. Odlišné stanovisko soudce Vojtěcha Šimíčka

Uplatňuji vůči části výroku i odůvodnění nálezu podle ustanovení § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, odlišné stanovisko, jelikož mám za to, že návrhu mělo být vyhověno a ustanovení § 65 odst. 1 ve slovech „a odebrat biologické vzorky umožňující získání informací o genetickém vybavení“ a odst. 5 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, (dále jen „ZPČR“) měla být jako protiústavní pro jejich rozpor s čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod zrušena.

K tomuto přesvědčení mne vedou především následující úvahy.

1. Koncepti plenárního nálezu především vytykám, že podle mého názoru nedává žádný rozumný smysl od sebe oddělovat obě napadená zákonná ustanovení a u prvního z nich se jím meritorně zabývat, zatímco u druhého je dovozena chybějící aktivní legitimace navrhovatele. Napadené ustanovení § 65 ZPČR přitom zakotvuje právo policie (1.) odebírat vzorky (odstavec 1) a (2.) tyto vzorky následně uchovávat, a to v podstatě zcela dle vlastního uvážení (odstavec 5). Myslím si proto, že obě napadená ustanovení jsou navzájem natolik provázána, že jejich rozdělení a podrobení přezkumu pouze prvního z nich není přesvědčivé. Lapidárně vyjádřeno: obě ustanovení vytvářejí jakýsi „multiplikační efekt“ a dotčenému jednotlivci nebude v konkrétním případě vadit pouze to, že je mu odebrán biologický vzorek, nýbrž neméně (a domnívám se dokonce, že především) i okolnost, že zákonem není postaveno najisto, jak dlouho může být tento vzorek uchováván a jak s ním bude nakládáno, resp. jakým způsobem bude využíván. Neinvazivní odběr biologického vzorku, který by byl hned namísto zničen, by totiž vadil asi málokomu (pominu-li samozřejmě nesmyslnost takového počínání). Jinak řečeno, pokud by odstavec 5 např. stanovil, že získané vzorky a informace z nich plynoucí budou zlikvidovány třeba do dvou týdnů poté, co bude trestní stíhání zastaveno nebo bude obviněný zproštěn obžaloby, možná by mu samotný odběr ani tolik nevadil.

2. Pokud proto „procesní podvozek“, na základě kterého městský soud podal návrh k Ústavnímu soudu, spočívá na předvolání žalobce a žalobě podané proti tomuto zásahu, nedává smysl, abychom připustili aktivní legitimaci ohledně odběru vzorku, avšak nepřipustili ji ve vztahu k jejich následnému uchovávaní. Zvolené řešení považuji za polovičaté, a buď se mělo plénum sjednotit na odmítnutí celého návrhu pro chybějící aktivní legitimaci, anebo na meritorním přezkumu obou zákonných ustanovení.

3. Podotýkám ovšem, že případné odmítnutí celého návrhu pro chybějící aktivní legitimaci bych považoval za formalismus ze strany Ústavního soudu. Žalobci (stíhanému za hospodářský delikt), bychom totiž nepřímou vzkázali: chceš-li se dostat k Ústavnímu soudu, musíš si nechat nejprve uložit pokutu, anebo dokonce si nechat odebrat vzorky násilím a pak teprve se můžeme podaným návrhem případně věcně zabývat (na základě žaloby podané proti rozhodnutí o pokutě anebo proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v odběru biologických vzorků). Bezprostřednost použití obou napadených zákonných ustanovení bych proto odůvodnil tím způsobem, že je prakticky jisté, že k jejich aplikaci a k případnému zásahu do právní sféry žalobce v důsledku rozhodnutí městského soudu dojde, a není proto dán důvod odmítnout návrh městského soudu pro chybějící aktivní legitimaci.

4. V tomto kontextu považuji také za podstatné, aby Ústavní soud tyto případy incidenční kontroly norem, kdy návrh podává obecný soud, vnímal jako způsob dialogu, kdy by měl primárně usilovat o hledání způsobů, jak zodpovědět otázky předkládané obecnými soudy, namísto lpění na často formalistických důvodech, pro které tak nemůže učinit. Tento případ je navíc značně specifický tím, že rozhodnutí Ústavního soudu přichází po čtyřech letech od podání návrhu a již tato okolnost by měla *via facti* posílit snahu o meritorní řešení namísto řešení procesního.

5. Mám za to, že nelogičnost argumentace pléna se velmi zřetelně ukazuje především v bodech 88 a 89. Ve vztahu k tvrzenému porušení práva na informační sebeurčení se zde totiž v podstatě uvádí, že samotný odběr vzorků ještě toto právo příliš nezasahuje (dotýká se jej „jen okrajově“) a s tímto právem „je daleko více spojen § 65 odst. 5 ZPČR“, nicméně toto ustanovení Ústavní soud již z přezkumu vyloučil. Ústavní soud tak sám pro sebe (a zcela zbytečně) vytvořil argumentační past: na jedné straně totiž sice připustil, že jedno z obou na sebe bezprostředně navazujících ustanovení pro konstatování porušení základního práva ještě nestačí, a v případě druhého by to již zřejmě stálo za úvahu, avšak tuto úvahu vůbec neprovedl pro údajné nesplnění podmínky řízení. Právě aby tato „argumentační past“ nevznikla, bylo proto nezbytné, aby Ústavní soud věcně přezkoumal obě napadená zákonná ustanovení. To však bohužel neučinil a již z tohoto důvodu jsou učiněné závěry nepřesvědčivé a nekonzistentní.

6. Protiústavnost napadených zákonných ustanovení spatřuji především v nepřiměřeném porušení zmíněného práva na informační sebeurčení a v tomto ohledu se ztotožňuji s argumentací obsaženou jak v návrhu městského soudu (srov. body 4–13), tak také ve vyjádření Úřadu pro ochranu osobních údajů (srov. body 31–35) a pro stručnost na ni odkazuji.

7. Hlavní problém spatřuji v tom, že to, co má být upraveno přímo v zákoně, je obsaženo pouze v interním pokynu policejního prezidenta, navíc veřejně nedostupném (bod 76). Jsem totiž přesvědčen, že v podmínkách právního státu musí být všechna opatření způsobilá zasáhnout do základních práv (a v tomto případě o této způsobilosti nemám sebemenší pochybnost) upravena přímo v zákoně a podústavní úprava (či dokonce interní organizační pravidla, která vůbec nepředstavují právní regulaci) tuto zákonnou úpravu nemohou nahrazovat.

8. Způsoby odebírání, využívání, uchovávání a následné likvidace biologických vzorků musí být upraveny přímo zákonem a musí podléhat odpovídající kontrole tak, aby nemohlo docházet ke zneužívání těchto informací, což by samozřejmě představovalo závažný zásah do soukromí a integrity dotčených jednotlivců.

9. Zejména nesouhlasím s argumentací pléna obsaženou v bodech 83 a 84, kterou lze číst i jako jakýsi blanketní souhlas Ústavního soudu s jakýmikoliv neinvazivními úkony policie, bude-li to v zájmu boje s kriminalitou. Samozřejmě nepopírám, že stát musí mít k dispozici efektivní prostředky k potírání kriminality, nicméně tyto musí být vymezeny zákonem a musí být zcela konkrétní a přiměřené tak, aby v maximální možné míře respektovaly základní práva dotčených jednotlivců a byla minimalizována rizika jejich zneužití.

10. Ústavní soud měl proto obě napadená zákonná ustanovení jako protiústavní zrušit s přiměřeným odkladem vykonatelnosti tak, aby zákonodárci vytvořil dostatečný časový prostor pro přípravu zákonné úpravy nové, která by dokázala odpovídajícím způsobem skloubit oba v kolizi stojící zájmy: (1.) zájem na vyloučení libovůle ze strany policie a stanovení jasných zákonných pravidel pro činnost policie na straně jedné a (2.) zájem na efektivním vyšetřování trestné činnosti na straně druhé.

11. Velmi příznačný je v tomto ohledu závěr odůvodnění nálezu, označený jako „*Obiter dictum*“, kde Ústavní soud kriticky přiznává, že napadená zákonná úprava není uspokojivá, pro dotčené jednotlivce není předvídatelná a neumožňuje jim přizpůsobit své chování požadavkům plynoucím z úpravy obsažené pouze v interním pokynu. Plénum v této souvislosti poukazuje rovněž na okolnost, že již od roku 2010 byl připravován odpovídající zákon, kterým by byly – mimo jiné – splněny rovněž mezinárodní závazky České republiky.

12. Za této situace ovšem skutečně nerozumím, z jakého důvodu plénum nepřistoupilo ke zrušení napadené zákonné úpravy. Jak jsem totiž uvedl již dříve, zmíněné obavy z dopadů na mezinárodní spolupráci (bod 106) mohly být vyřešeny odpovídajícím odkladem vykonatelnosti derogačního nálezu. Ostatně i samotný městský soud uvedl, že protiústavnost je v tomto případě dána primárně nikoliv tím, co zákon upravuje, nýbrž tím, co vše v něm chybí. Derogace napadených zákonných ustanovení tak mohla vést k provedení nezbytné revize právní úpravy odebírání, uchovávání a likvidace vzorků DNA.

13. Je mi velmi líto, že tuto možnost Ústavní soud nyní promarnil.

Č. 36**Návrh na zrušení některých ustanovení tzv. liniového zákona
(sp. zn. Pl. ÚS 39/18 ze dne 22. března 2022; 114/2022 Sb.)**

1. Ústavní soud je součástí orgánů, jejichž prostřednictvím je vykonávána státní moc (čl. 2 odst. 1 Ústavy České republiky), není však součástí soustavy orgánů územního plánování nebo finančního plánování. V jeho přezkumné působnosti proto není hodnocení, a tím spíše ne výběr jednotlivých staveb dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury či infrastruktury elektronických komunikací, popř. posuzování účelnosti či vhodnosti jejich zakotvení v zákoně č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů. To je vyhrazeno rozhodnutí, které je výsledkem demokratické diskuze v zastupitelském (nejen zákonodárném) orgánu vzešlém ze svobodných a demokratických voleb.

2. Plánování není z hlediska dělby moci výhradní věcí orgánů exekutivy, neboť může být prováděno (a legitimováno) i prostřednictvím zákonodárství; soudní moci je však vyhrazen jen přezkum právnosti plánovacích aktů v rozsahu určeném ústavním pořádkem či zákonem. Liniový zákon je v této souvislosti tzv. zákonem-opatřením přijatým za účelem řešení nějakého závažného problému státu a společnosti.

3. Z hlediska hodnocení dodržení požadavku obecnosti zákona a dělby moci je přitom podstatný rozdíl mezi individuálním správním aktem vyvlastňovacího úřadu o vyvlastnění konkrétní nemovité věci potřebné k provedení takové stavby a mezi určením, zda je v kompetenci Parlamentu rozhodnout o tom, co bude podle zákona stavbou dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury z hlediska jejího významu pro plánování územního rozvoje státu a transevropské dopravní či energetické sítě, popř. jak se má při přípravě, umístění a povolování takových staveb postupovat.

4. Uložení povinnosti umožnit provádění měření a průzkumných prací podle § 2f liniového zákona sleduje legitimní cíl a důležitý veřejný a obecný zájem spočívající v urychlení přípravy staveb vymezených v jeho příloze; toto ustanovení je však třeba vykládat a používat s ohledem na požadavky zakotvené v čl. 10 odst. 2 a čl. 12 Listiny základních práv a svobod a současně v kontextu právní úpravy územního plánování ve veřejném stavebním právu jako celku, nikoli pouze s poukazem na jednu jeho část, tj. § 2f liniového zákona.

5. Listina základních práv a svobod ani Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod nezaručují dvou či víceúrovňové rozhodování ve správním řízení. Ustanovení § 4a odst. 2 liniového zákona, podle kterého není odvolání proti mezitímnímu rozhodnutí přípustné, není samo o sobě neústavní, a to zvláště za situace, kdy je proti tomuto rozhodnutí možné bránit se prostředky správního soudnictví podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

6. Ústavní konformita vyvlastnění nemovité věci na základě vydání mezitímního rozhodnutí podle § 4a liniového zákona je zaručena tím, že vyvlastňovaný má podle § 4a odst. 3 liniového zákona zaručen (srov. též čl. 4 Ústavy České republiky a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) přístup k soudu na základě správní žaloby, popř. i opravného prostředku proti rozhodnutí o této žalobě podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, s možností přiznání odkladného účinku těchto prostředků soudní ochrany podle § 4a odst. 4 liniového zákona.

7. Proto ani oddělení výroku o odnětí či omezení vlastnického práva a výroku o výši náhrady při rozhodování podle § 4a liniového zákona není neústavní za podmínky, že je

naplněna zásada legality vyvlastnění (zákonný základ) a jsou splněny další (svoji povahou) hmotněprávní požadavky na vyvlastnění, jakými jsou veřejný zájem, náhrada, subsidiarita a proporcionalita, a to, že je vyvlastňovanému zajištěno řádné přezkumné řízení včetně odpovídajících procesních záruk podle Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 39/18 dne 22. března 2022 v plénu složeném z místopředsedkyně soudu Milady Tomkové a soudců Ludvíka Davida, Josefa Fialy, Jana Filipa (soudce zpravodaj), Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů, za kterou jedná senátorka Jitka Seitlová, právně zastoupené JUDr. PhDr. Stanislavem Balíkem, Ph.D., advokátem, sídlem Kolínská 1686/13, Praha 3 – Vinohrady, na zrušení ustanovení § 1 odst. 1 ve slovech „ , při získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění uvedených staveb“, § 2f, 4a včetně poznámky pod čarou č. 15 a přílohy zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů, za účasti Parlamentu České republiky jako účastníka řízení, jehož jménem jednají Poslanecká sněmovna a Senát, a vlády jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I. Předmět řízení

1. Návrhem podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, se skupina 18 senátorek a senátorů (dále též jen „navrhovatelka“) domáhá, aby Ústavní soud v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) zrušil návrhem napadená ustanovení zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů, spolu s přílohou tohoto zákona, pro jejich rozpor s ústavním pořádkem (dále souhrnně jen „napadená ustanovení“ nebo jednotlivě jen „napadené ustanovení“ a „napadená příloha“); pro označení tohoto zákona se dále též používá zákonodárcem nově zavedený tzv. zkrácený název „liniový zákon“ (viz čl. I bod 1 zákona č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony – dále jen „zákon č. 403/2020 Sb.“).

II. Argumentace navrhovatelky

2. Návrh na zrušení napadených ustanovení navrhovatelka odůvodňuje jejich tvrzeným rozporem s čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) a čl. 36 Listiny s tím, že podle navrhovatelky mají dále „přicházet v úvahu“ instituty ochrany nedotknutelnosti obydlí podle čl. 12 Listiny a ochrany podnikání podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Navrhovatelka se v návrhu dovolává také principů ochrany nabytých práv a legitimního očekávání, dále pak zákazu retroaktivity a zákazu prohlášení veřejného zájmu zákonem. Navrhovatelka v návrhu připomíná

z jejího pohledu relevantní judikaturu Ústavního soudu, z níž v souzené věci za klíčové považuje především nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.), ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 24/08 (N 56/52 SbNU 555; 124/2009 Sb.) a ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.); z hlediska širších souvislostí je pak v návrhu připomenut nález ze dne 19. 7. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 20/15 (N 127/82 SbNU 61); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>.

3. Navrhovatelka namítá, že napadená ustanovení liniového zákona (aniž by však mezi nimi blíže rozlišovala) jsou v rozporu s čl. 11 Listiny. Je jimi deklarován veřejný zájem na určitých stavbách obdobným postupem, který Ústavní soud shledal neústavním v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 („jezy na Labi“), kterým zrušil § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, a v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/08 („vzletová a přistávací dráha letiště Praha Ruzyně“), kterým zrušil zákon č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně. V návaznosti na námitku prohlášení veřejného zájmu zákonem navrhovatelka zdůrazňuje, že v projednávané věci nelze odhlédnout především od napadené přílohy, v níž mají být některé stavby podléhající napadenému § 4a liniového zákona uvedeny natolik konkrétně, že se vyprazdňuje povaha napadených ustanovení jako normativního právního aktu, a ta se stávají aktem kombinovaným s výraznými prvky správního aktu individuálního. Napadená ustanovení, včetně napadené přílohy, tak postrádají rys obecnosti. Navrhovatelka má za to, že i skutkově jsou případy řešené oběma uvedenými nálezy Ústavního soudu (sp. zn. Pl. ÚS 24/04 a Pl. ÚS 24/08) analogické k souzené věci, přičemž druhý z nich (sp. zn. Pl. ÚS 24/08) „téměř jako by předjímal řešení situace, jež přijetím napadených ustanovení nastala“.

4. Navrhovatelka se následně v návrhu k tvrzenému rozporu napadených ustanovení s principy ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a k protiústavní retroaktivitě odvolává na východiska argumentace obsažená v bodech 147 až 149 nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10, která shledává v plném rozsahu použitelná i na posuzovanou věc.

5. Navrhovatelka se též domáhá provedení tzv. testu proporcionality napadených ustanovení, v němž je podle jejího tvrzení zapotřebí posoudit intenzitu veřejného zájmu na jedné a ochrany vlastnického práva na druhé straně, přičemž je nutné zohlednit i to, že veřejný zájem na postupu předvídaném napadenými ustanoveními není ve všech případech stanovených v příloze liniového zákona stejně intenzivní. Ohledně testu proporcionality navrhovatelka vyzdvihuje nevhodnost paušalizace cestou „mylného apriorismu“, ze kterého napadená ustanovení podle navrhovatelky vycházejí, jelikož předpokládají, že všichni vlastníci dotčených pozemků bez rozdílu budou mít nepřiměřené finanční požadavky vylučující řešení dohodou a budou „činit potíže“. Navrhovatelka v tomto směru zdůrazňuje, že vyvlastnění či nucené omezení vlastnického práva je i z pohledu veřejného zájmu nejzazším prostředkem (*ultima ratio*), a pléduje pro použití procesně šetrnějších prostředků pro dosažení deklarovaných cílů, které nebudou vykazovat znaky nátlaku na vyvlastňované dané protiústavním zkrácením vyvlastňovací procedury. Určení výše náhrady za vyvlastnění musí být podle navrhovatelky spravedlivé a k náhradě nemá docházet pod tlakem zmiňovaného zkrácení vyvlastňovacího řízení. Navrhovatelka dále poukazuje na okolnost, že vlastníci nemovitých věcí od účinnosti napadených ustanovení podléhají jinému, pro ně nevýhodnému právnímu režimu, který zatěžuje jejich vlastnictví „vadou“, což jim nebylo známo při nabytí těchto věcí a ani tento vývoj nemohli očekávat do budoucna.

6. Navrhovatelka poukazuje na účelovost legislativního procesu vedoucího k přijetí napadených ustanovení, která byla (vedle dalších nově přijatých ustanovení) do liniového zákona včleněna zákonem č. 169/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických

komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, (dále též jen „novela liniového zákona“). Podle navrhovatelky tak mělo dojít k obejití standardních postupů platných pro projednání vládních návrhů zákonů, neboť poslanecká zákonodárná iniciativa je institutem určeným pro opoziční poslance, nikoli nástrojem rezortního ministra a koaličních poslanců, kteří si s jeho pomocí, řečeno slovy navrhovatelky, „zjednoduší zákonodárné procedury“. Ačkoli okolnosti předložení návrhu novely liniového zákona samy o sobě protiústavnost napadených ustanovení nezakládají, mají podle jejího názoru podtrhovat účelovost „tvrzení veřejného zájmu“ s cílem usnadnit orgánům moci výkonné proces přípravy a realizace vybraných staveb na úkor ochrany vlastnických práv dotčených vlastníků nemovitých věcí.

7. Namítanou protiústavnost jednotlivých napadených ustanovení odůvodňuje navrhovatelka v následující posloupnosti (nikoli podle systematiky liniového zákona).

II. 1 Námitka protiústavnosti přílohy k liniovému zákonu

8. V napadené příloze liniového zákona navrhovatelka brojí proti výčtu (sc. výběru) staveb dopravní infrastruktury, který nebyl v důvodové zprávě nijak odůvodněn a měl být proveden bez jakýchkoli objektivních kritérií včetně časového hlediska a bez přihlédnutí ke stupni rozestavěnosti té které vybrané stavby. Napadá i nedostatek rozlišování mezi tím, zdali se za stavby v příloze, k nimž se může vztahovat procesní institut mezitímního rozhodnutí, považují jen tzv. novostavby daných staveb, nebo i stavby představované úpravami, opravami či údržbou staveb již dokončených. Měl-li by daný procesní institut mezitímního rozhodnutí dopadat toliko na tzv. novostavby, pak to navrhovatelka považuje za potvrzení teze, že nejde o normativní akt, nýbrž o akt individuální (na jedno použití, rozdíl vybudování či údržby atd.). Měl-li by naopak procesní institut mezitímního rozhodnutí dopadat i na úpravy či opravy uvedených staveb, pak mezi kritérii upravujícími použitelnost institutu mezitímního rozhodnutí podle navrhovatelky chybí např. vyjádření minimálního finančního limitu investičních nákladů, od jehož překročení by bylo možné aplikovat zvláštní režim ve smyslu napadeného § 4a liniového zákona. Navrhovatelka pak k napadené příloze na příkladu regionální železniční trati Otrokovice – Vizovice, která je v příloze zahrnuta jako jediná regionální železniční trať, zatímco srovnatelné trati typu Český Těšín – Frýdek-Místek či Lužná u Rakovníka – Chomutov v napadené příloze chybí, uzavírá tím, že výběr staveb v ní uvedených lze považovat za zcela nahodilý.

II. 2 Námitka protiústavnosti § 4a liniového zákona

9. Ustanovení § 4a liniového zákona navrhovatelka považuje z níže uvedených důvodů za protiústavní a dále zdůrazňuje jeho nejednoznačnost, neseznatelnost, nedomyšlenost a kusost, což nelze překlenout ani ústavně souladným výkladem.

10. Podle navrhovatelky byl ve vymezených vyvlastňovacích řízeních opuštěn princip dvojinstančnosti správního řízení k tíži vyvlastňovaných. Koncepce mezitímního rozhodnutí je v rozporu s požadavky vyplývajícími z čl. 11 odst. 4 Listiny, mezi které navrhovatelka řadí závěr o nepřipustnosti rozfázování procesu vyvlastnění na část týkající se samotného vyvlastnění (tj. výroku o odnětí či omezení vlastnického práva) a část týkající se určení výše náhrady za vyvlastnění. Vydání rozhodnutí o výši náhrady má být časově nepředvídatelné, jelikož zákon nijak neomezuje délku mezidobí mezi odnětím vlastnického práva a rozhodnutím o výši náhrady. Je tím rovněž porušen princip dělby moci z důvodu, že ačkoli soudy nemají mít vytvořeny dostatečné materiální a personální podmínky, aby reálně mohly rozhodovat o případných správních žalobách, popř. kasačních stížnostech, proti mezitímním rozhodnutím v zákonem zkrácených lhůtách v trvání 60 dní, je na ně v důsledku odebrání přezkumné instance ve správním řízení „v podstatě převedena agenda správního řízení“.

11. Nadto navrhovatelka proti institutu mezitímního rozhodnutí brojí tak, že má být „ve skutečnosti rozhodnutím ve věci samé, a to rozhodnutím konečným“, kdy rozhodnutím

o základu věci by správně bylo pouze rozhodnutí o tom, zda jsou splněny zákonné podmínky pro vyvlastnění, resp. o tom, zdali je žádost vyvlastnítele co do základu důvodná. Až po právní moci takového (skutečně mezitímního) rozhodnutí o základu věci by mělo následovat rozhodnutí o zbytku věci, které by spočívalo ve výroku o odnětí vlastnického práva a výroku o výši náhrady za vyvlastnění. Poté navrhovatelka vyjadřuje pochybnosti ohledně toho, zdali při určení výše náhrady za vyvlastnění platí subsidiárně zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o vyvlastnění“) a zdali je § 4a odst. 5 liniového zákona kogentní, či nikoli. V případě závěru o kogentnosti daného ustanovení by totiž podle navrhovatelky bylo tvrzené mezitímní rozhodnutí konečné i ve vztahu k výši náhrady za vyvlastnění, kdy by vyvlastňovaný byl povinen akceptovat závěry znaleckého posudku.

II. 3 Námitka protiústavnosti § 2f liniového zákona

12. Vůči napadenému § 2f liniového zákona navrhovatelka namítá, že vychází z presumpce realizace zaměřované stavby, tj. z představy, že kde bude již jednou měřeno, popř. prováděn průzkum, tam bude v budoucnu i stavěno. Kdyby však na takovém pozemku, na němž byly provedeny měřicí či průzkumné práce, stavba uskutečněna nebyla, byl by vlastník „výrazně omezen“ na základě pouhých „velmi předběžných úvah o budoucí stavbě“. Toto ustanovení je tak snadno zneužitelné tím, že investor je oprávněn provádět měření a průzkum na vícero v úvahu přicházejících trasách, a to již s vědomím, že na jedné či více z nich stavba realizována nebude. Za situace, kdy ani není zahájeno řízení, kterým se stavba umísťuje anebo povoluje, a nemá být tedy podle navrhovatelky ani „ještě jasně vymezen konkrétní předmět veřejného zájmu“, převyšuje intenzita ochrany vlastnického práva intenzitu tvrzeného veřejného zájmu. Nadto v testu proporcionality neobstojí umožnění provádění „průzkumných prací“, neboť jejich intenzita je výrazně vyšší než u měření, a ve svých důsledcích může podle navrhovatelky vést až k trvalému znehodnocení pozemku (např. vykácení sadu sice za náhradu, ale bez možnosti celkového obnovení v době života vlastníka).

13. Napadené ustanovení jako celek nečiní žádného rozdílu mezi pozemky a jejich součástmi, a má tudíž umožňovat, aby měření a průzkumné práce byly prováděny v bytech a prostorách pro podnikání. V tomto směru shledává navrhovatelka napadený § 2f liniového zákona jako rozporný s čl. 12 Listiny, popř. též s čl. 26 Listiny. Tvrzeným deficitem úpravy obsažené v napadeném § 2f liniového zákona má být podle navrhovatelky i absence požadavku na přítomnost vlastníka či nájemce nemovité věci při provádění měření či průzkumných prací a nedostatek vymezení zvláštního režimu provádění takovýchto zásahů, který by zdůrazňoval prvek výjimečnosti takových úkonů (pro srovnání odkazuje navrhovatelka na úpravu „prohlídek advokátní kanceláře v rámci neodkladného úkonu či trestního řízení, při níž je stanovena obligatorní účast zástupce České advokátní komory“). Napadené ustanovení neobsahuje žádná omezení v podobě časového limitu pro měření a průzkumné práce či stanovení podmínky jejich „účelnosti a smysluplnosti“, následkem čehož pak nedostatečně chrání vlastníky před jeho zneužitím či nadužíváním.

III. Varianty ústavně konformního řešení napadené právní úpravy

14. Ačkoli si je navrhovatelka podle vlastních slov vědoma toho, že Ústavní soud je toliko tzv. negativní zákonodárce a není oprávněn do napadeného ustanovení jakkoli pozitivně zasahovat, nabízí v samém závěru návrhu „jistou analogii“ v úpravě neodkladných úkonů v trestním řízení. Za možnou variantu ústavně konformního řešení (tj. namísto přijetí napadeného § 4a liniového zákona odkazujícího se na konkrétní seznam staveb v napadené příloze) nabízí model, ve kterém by pro tzv. nejvýznamnější stavby byla na základě předem stanovených kritérií v zákoně zakotvena možnost individuálním správním aktem podřadit konkrétní stavbu pod zvláštní režim.

IV. Aktivní procesní legitimace a podmínky řízení

15. Podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu je k podání návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení oprávněna skupina nejméně 17 senátorů. Posuzovaný návrh podala skupina 18 senátorů tak, jak je patrné z podpisové listiny přiložené k návrhu, na které každý ze senátorů jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje (§ 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 320/2002 Sb.). Podmínku aktivní legitimace tudíž navrhovatelka splňuje.

16. Návrh v době podání obsahoval veškeré zákonem požadované náležitosti a byl přípustný podle § 66 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb. Současně není dán důvod pro zastavení řízení podle § 67 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.

17. K následně provedeným změnám v napadené právní úpravě zákony č. 403/2020 Sb. a č. 284/2021 Sb. a procesním podmínkám řízení o návrhu na jejich přezkum viz podrobně níže sub V a VI. K možnosti souběžného i samostatného napadení ustanovení přílohy liniového zákona viz blíže IX. 6.

V. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice k obsahu návrhu

18. Ústavní soud vyzval postupem podle § 69 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, Poslaneckou sněmovnu a Senát (jako účastníky řízení) a vládu spolu s veřejnou ochránkyní práv (jako případné vedlejší účastníky řízení) k tomu, aby se rozhodly, zda do řízení vstoupí, a aby se popřípadě vyjádřily k obsahu návrhu.

19. Veřejná ochránkyně práv oznámila Ústavnímu soudu přípisem doručeným dne 12. 4. 2019, že do řízení o návrhu ve smyslu § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, nevstoupí.

V. 1 Vyjádření Poslanecké sněmovny

20. Vyjádření Poslanecké sněmovny ze dne 23. 4. 2019 se týká pouze formálních aspektů legislativního procesu, který vedl k přijetí napadených ustanovení. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření uvedla, že návrh novely liniového zákona, která napadená ustanovení do právního řádu vložila, předložila v Poslanecké sněmovně skupina poslanců dne 31. 1. 2018, přičemž tento návrh byl projednáván pod číslem sněmovního tisku 76/0. V prvním čtení návrhu zákona konaném ve dnech 2. a 6. 3. 2018 byl návrh přikázán k projednání hospodářskému výboru a ústavně právnímu výboru. Hospodářský výbor návrh zákona projednal a dne 4. 5. 2018 vydal usnesení doručené poslancům jako sněmovní tisk 76/6. Ústavně právní výbor návrh zákona projednal a dne 15. 5. 2018 vydal usnesení doručené poslancům jako sněmovní tisk 76/7. Druhé čtení návrhu zákona proběhlo dne 30. 5. 2018 na 13. schůzi Poslanecké sněmovny, souhrn podaných pozměňovacích návrhů byl zpracován jako sněmovní tisk 76/8 a dne 1. 6. 2018 rozeslán poslancům. Ve třetím čtení byl návrh zákona projednáván dne 29. 6. 2018 na 16. schůzi Poslanecké sněmovny, kde byl schválen v hlasování č. 70 (usnesení č. 297), přičemž z přítomných 160 poslanců hlasovalo pro návrh zákona 156 poslanců a proti žádný. Následně byl dne 2. 7. 2018 návrh zákona Poslaneckou sněmovnou postoupen Senátu, který jej dne 18. 7. 2018 projednal a schválil (usnesení č. 443). K podpisu prezidentu republiky byl zákon doručen dne 20. 7. 2018 a dne 1. 8. 2018 jím byl zákon podepsán. Zákon byl publikován ve Sbírce zákonů v částce 86 pod č. 169/2018 Sb. Z uvedeného podle Poslanecké sněmovny plyne, že novela liniového zákona byla řádně schválena, podepsána prezidentem republiky a publikována. Podle názoru Poslanecké sněmovny pak nelze jinak než dojít k závěru, že zákonodárny sbor jednal v přesvědčení o souladu napadených ustanovení „s Ústavou a naším právním řádem“ s tím, že posouzení ústavnosti zákona je však na Ústavním soudu, který o této otázce rozhodne.

V. 2 Vyjádření Senátu

21. Senát na úvod svého vyjádření ze dne 24. 4. 2019 podrobně rekapituluje obsah návrhu navrhovatelky (bod I vyjádření). Bod II vyjádření Senátu obsahuje citaci znění napadených ustanovení. V bodě III vyjádření je shrnut průběh projednání a schvalování novely liniového zákona v Senátu. Návrh byl doručen Senátu dne 2. 7. 2018 a organizační výbor jej k projednání přikázal výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu jako výboru garančnímu. Ten jej projednal dne 11. 7. 2018 na své 27. schůzi (usnesení č. 218) a doporučil jej Senátu ke schválení ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Dalším senátním výborem, kterému byl návrh přikázán, byl ústavně-právní výbor, který jej též dne 11. 7. 2018 svým usnesením č. 126 doporučil ke schválení ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Posledním výborem, kterému byl návrh přikázán, byl výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí, který taktéž doporučil schválení návrhu ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou na své 19. schůzi konané dne 17. 7. 2018 usnesením č. 119. Senát zařadil daný tisk na svoji 16. schůzi a projednal jej dne 18. 7. 2018, přičemž k návrhu zákona proběhla rozsáhlá rozprava. Mezi nejvíce diskutované body patřila také napadená ustanovení vymezená navrhovatelkou v návrhu. Senát dále ve svém vyjádření cituje projevy některých senátorů a jejich argumenty pro a proti přijetí novely liniového zákona. Senát po ukončení obecné rozpravy návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou dne 18. 7. 2018 v hlasování č. 16 schválil, kdy se pro něj z 69 přítomných senátorů vyslovilo 50 a 2 byli proti. V závěru vyjádření Senát vyslovil přesvědčení, že při projednávání novely liniového zákona postupoval v mezích jemu ústavně svěřené kompetence a při dodržení ústavně předepsaného postupu, přičemž samotné posouzení ústavnosti napadených ustanovení ponechává na Ústavním soudu.

V. 3 Vyjádření vlády

22. Vláda přijala dne 29. 4. 2019 usnesení č. 282, kterým schválila svůj vstup do řízení o návrhu, navrhla jeho zamítnutí a zmocnila ministryni spravedlnosti, aby ve spolupráci s ministrem dopravy vypracovala a zaslala vyjádření vlády k návrhu navrhovatelky.

23. V tomto vyjádření vláda formuluje shrnující stanovisko, podle kterého jsou napadená ustanovení v souladu s ústavním pořádkem, přičemž jsou nejvhodnějším prostředkem k dosažení legitimního cíle, tj. k podstatnému zefektivnění procesu vyvlastnění práv k pozemkům nebo stavbám nezbytným k realizaci staveb dopravní infrastruktury potřebných k rozvoji hospodářského blahobytu země. Vláda následně i pomocí vybraných dat týkajících se trvání přípravných či povolovacích procesů při výstavbě určitých úseků dálnic v České republice poukazuje na společenskou a hospodářskou podstatu problematiky vyvlastňovacích řízení, neboť jejich nepřiměřená délka je i nadále zásadní překážkou realizace veřejně prospěšných staveb, přičemž ani speciální ustanovení obsažená v § 3a až 3c liniového zákona včleněná do tohoto zákona předchozími novelami nepřispěla k odblokování uvedeného stavu. Jako dva konkrétní případy zpožděných realizací uvádí vláda výstavbu dálničních úseků D1 Přerov – Říkovice a dálnice D11 Hradec Králové – Smiřice. Podle vlády vlastnické právo není právem absolutním, nýbrž plní i jiné funkce; v této souvislosti se vláda ve vyjádření odvolává na nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 21/02 (N 59/36 SbNU 631; 211/2005 Sb.).

24. Problematičnost procesu přijetí novely liniového zákona (viz sub 6) vláda odmítá s poukazem na čl. 41 Ústavy, který byl využit skupinou poslanců reprezentujících všechny politické strany tehdy zastoupené v Poslanecké sněmovně. Poslanecký návrh novely liniového zákona však podle čl. 44 odst. 1 Ústavy projednala i vláda a vyslovila s ním souhlas. Vzhledem k tomu byla novela liniového zákona přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence i ústavně předepsaným způsobem.

25. O prohlášení veřejného zájmu zákonem a navrhovatelkou namítaném rozporu napadených ustanovení s čl. 11 Listiny vláda uvádí, že argumentace odvolávající se na prejudikaturu Ústavního soudu představovanou nálezy ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/04 a ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 24/08 je v projednávané věci argumentací zcela nepřiléhavou. Na rozdíl od případů řešených uvedenými nálezy totiž novela liniového zákona napadenými ustanoveními (a ani jinými ustanoveními) existenci veřejného zájmu u jakékoli stavby neprohlašuje, a to ani nepřímo. Vláda naopak zdůrazňuje, že i ve vyvlastňovacích řízeních spadajících do režimu liniového zákona platí, že veřejný zájem na vyvlastnění musí být prokázán v každém případě jednotlivě (§ 4 odst. 2 zákona o vyvlastnění).

26. Namítané porušení principu ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a zákazu retroaktivity není podle vlády blíže rozvedeno a z návrhu není vůbec zřejmé, v čem by měla nepřipustná retroaktivita napadených ustanovení spočívat. Vláda má na rozdíl od navrhovatelky za to, že v napadených ustanoveních nelze „nalézt ani známku nepřipustného retroaktivního působení“ a že do postavení adresátů je napadenými ustanoveními zasahováno přiměřeným způsobem, který je odůvodněný a nezbytný.

27. Možnost využití procesního institutu mezitímního rozhodnutí podle § 4a liniového zákona vláda obhájí tím, že jeho vydání ve vyvlastňovacím řízení na žádost vyvlastnítele je podmíněno (a) závěrem vyvlastňovacího úřadu o tom, že jsou splněny podmínky vyvlastnění (§ 3 až 5 zákona o vyvlastnění) s výjimkou určení výše náhrady za vyvlastnění, (b) potřebností dotčeného pozemku nebo stavby pro uskutečnění stavby dopravní infrastruktury ve smyslu § 1 odst. 2 liniového zákona, (c) vymezením dané stavby v zásadách územního rozvoje a zároveň (d) jejím zařazením do napadené přílohy. Tyto čtyři podmínky pak podle názoru vlády „fakticky vedou k minimalizaci počtu potenciálních adresátů z řad vlastníků nemovitostí“.

28. Námitku nedostatku obecnosti v souvislosti se jmenovitým výčtem staveb dopravní infrastruktury obsaženým v napadené příloze vláda vyvrací s tvrzením, že „všechna ustanovení liniového zákona (vč. jeho přílohy) jsou formulována obecně a dopadají na konkrétně neurčený okruh případů a adresátů“, přičemž příloha liniového zákona podle vlády nespecifikuje konkrétní pozemky a stavby, kterých se mohou týkat vyvlastňovací řízení, v nichž lze přistoupit k vydání mezitímního rozhodnutí podle napadeného § 4a liniového zákona. Nedochozí tak k záměně normativního správního aktu s individuálním správním aktem. Taxativní výčet staveb dopravní infrastruktury v příloze naopak podle názoru vlády přispěje „k preventivnímu vyloučení potenciální ‚svévole‘ moci výkonné, která by např. spočívala v příliš extenzivním stanovení počtu dopravních staveb, na které lze § 4a liniového zákona aplikovat, podzákonným právním předpisem“. Napadená příloha pak má též určovat, slovy vlády, „prostorovou působnost zákona prostřednictvím stanovení uzavřeného výčtu staveb dopravní infrastruktury obecně slovně vymezených v příloze zákona“, popř. prostorovou působnost „speciálního procesního postupu pro určitý typ staveb“. V této souvislosti vláda upozorňuje, že stanovení prostorové působnosti zákona formou slovního vymezení a orientačního grafického znázornění hranic obsažených v příloze zákona má být běžnou a Ústavním soudem aprobovanou praxí – k tomuto závěru vláda odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 18/17 (N 156/90 SbNU 525; 261/2018 Sb.). K samotnému výběru staveb do napadené přílohy vláda uvádí, že jde „především“ o trasy dálnic, silnic I. třídy a drah (místně ohraničených jejich začátkem a koncem), které jsou uvedeny v strategických dokumentech České republiky pro oblast dopravy a územního rozvoje, a zároveň o stavby, které jsou „ve většině případů“ zahrnuty do transevropské dopravní sítě [ve smyslu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 ze dne 11. 12. 2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí č. 661/2010/EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1316/2013 ze dne 11. 12. 2013, kterým se vytváří Nástroj pro propojení Evropy, mění zařízení (EU) č. 913/2010 a zrušují nařízení (ES) č. 680/2007 a (ES) č. 67/2010]. Vláda ve vyjádření cituje též z projevu poslance Ing. Martina Kolovratníka, který byl zástupcem

předkladatelů návrhu zákona, proneseného v obecné rozpravě, během kterého vysvětloval, jak se tvořil výčet staveb v napadené příloze v konzultaci s jednotlivými investory a jak složitě se ohledně jeho konečné verze tvořil poslanecký konsenzus.

29. K námitkám směřujícím vůči samotné koncepci mezitímního rozhodnutí vláda uvádí, že na straně navrhovatelky patrně dochází k určitému nepochopení, a napadený právní institut proto podrobně ve svém vyjádření vysvětluje. Podle vlády bylo za účelem dosažení urychlení výstavby dopravní infrastruktury záměrem zákonodárců vytvořit (při využití standardního institutu mezitímního rozhodnutí podle § 148 správního řádu) ve vyvlastňovacím řízení procesní prostor pro vydání dvou meritorních rozhodnutí, která bude možno samostatně přezkoumat a mezi jejichž vydáním může být výraznější časový odstup. Tento záměr má navazovat na stav, kdy i ve vyvlastňovacím řízení vedeném v obecném režimu zákona o vyvlastnění jsou v rozhodnutí ve věci samé obsaženy dvě samostatné výrokové části, tj. výrok o vyvlastnění a výrok o náhradě za vyvlastnění, k jejichž vydání lze nicméně přistoupit jen společně a až v okamžiku ukončení dokazování o výši náhrady za vyvlastnění (což je podle názoru vlády obvykle nejspornější a nejnáročnější fáze většiny vyvlastňovacích řízení). Institut mezitímního rozhodnutí má takto umožnit finálně a samostatně rozhodnout o vyvlastnění vydáním mezitímního rozhodnutí dříve, což investorům dopravní infrastruktury (v postavení vyvlastnitelů) přinese výrazné zrychlení procesu dosažení právní jistoty ohledně vlastnictví dané nemovitosti potřebné pro realizaci dané stavby. Vláda v této souvislosti připomenula, že novela liniového zákona se nakonec odklonila od původně poslanci navrhovaného institutu „předběžné držby“, který byl podle vlády skutečně ve svých důsledcích řešením komplikovaným a ve srovnání s institutem mezitímního rozhodnutí řešením nesystematickým.

30. K navrhovatelkou namítanému rozporu zavedení mezitímního rozhodnutí s čl. 11 odst. 4 Listiny z důvodu rozfázování vyvlastnění na dřívější rozhodnutí o vyvlastnění a pozdější rozhodnutí o výši náhrady vláda za prvé argumentuje tím, že i obecný zákon o vyvlastnění připouští časovou prodlevu mezi právními účinky rozhodnutí o vyvlastnění a rozhodnutím o výši náhrady (srov. § 25 odst. 2 zákona o vyvlastnění), a za druhé tím, že byla-li do liniového zákona souběžně včleněna nová povinnost vyvlastnítele uhradit vyvlastňovanému na základě mezitímního rozhodnutí odborně stanovenou zálohu na náhradu za vyvlastnění (§ 4a odst. 5 a 7 liniového zákona), je ústavní konformita zvoleného řešení ještě dále posílena.

31. K nesouhlasu navrhovatelky s vyloučením odvolání proti mezitímnímu rozhodnutí vláda uvádí, že dvojinstančnost správního řízení není ústavním požadavkem, a zvolené řešení je tudíž bez dalšího přijatelné (možnost soudního přezkumu mezitímního rozhodnutí zůstává nedotčena). Tento názor je zastáván také v judikatuře Nejvyššího správního soudu, z jehož rozsudků je vládou odkazováno na rozsudky ze dne 25. 10. 2005 sp. zn. 2 As 47/2004 a ze dne 25. 5. 2011 sp. zn. 2 As 37/2011. V tomto směru vláda odkazuje též na judikaturu Ústavního soudu, a to konkrétně na nálezy ze dne 19. 10. 2004 sp. zn. II. ÚS 623/02 (N 149/35 SbNU 83) a ze dne 26. 4. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 21/04 (N 90/37 SbNU 241; 240/2005 Sb.), z nichž má vyplývat, že ani Ústavní soud nepovažuje dvojinstančnost správního řízení za princip garantovaný Listinou či Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

32. Při vypořádání navrhovatelkou vznesených námitek k § 2f liniového zákona (sub 12 a 13) upozorňuje vláda na skutečnost, že právní řád již obsahuje řadu srovnatelných ustanovení, která jsou v praxi bez obtíží aplikována. Příkladem vláda odkazuje na § 7 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů, § 9 zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a její nápravě a o změně některých zákonů, § 24, 25, 57, 58, 60 a 76 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, § 31 a 34 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění

pozdějších předpisů, a § 60 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění zákona č. 150/2010 Sb. Dále vláda odkazuje na § 104 odst. 6 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), z něhož i cituje. Vyjádření vlády se v daném bodě dovolává nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 2/17 (N 125/86 SbNU 131; 313/2017 Sb.), kterým se Ústavní soud kladně vyjádřil k možnosti zásahu do obydlí provozovatelů spalovacích stacionárních zdrojů (kotlů na tuhá paliva) při ochraně ovzduší, a nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 652/06 (N 202/47 SbNU 613), v němž se Ústavní soud, mimo jiné, kladně vyslovil k ústavnosti § 60 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), který ukládá vlastníkům pozemků sousedících s vodním dílem za stanovených podmínek umožnit vstup a vjezd na pozemky těm, kteří zajišťují provoz nebo provádějí údržbu těchto vodních děl.

33. Vláda zdůrazňuje, že text napadeného § 2f liniového zákona je formulován přiměřeně a že zásahy do vlastnického práva k dané nemovitosti minimalizuje na nejmenší možnou míru. Provedení průzkumných prací a měření je nezbytnou podmínkou nejen pro kvalitu přípravy potřebné dokumentace, ale např. i pro posouzení, zda je v daném místě vhodné podloží z pohledu budoucí bezpečnosti stavby dopravní infrastruktury, ochrany spodních vod či chráněných živočichů. Z povahy věci se bude jednat především o průzkum terénu, a nelze proto sdílet obavy navrhovatelky, že půjde o vstupy do bytů či prostorů pro podnikání (ačkoli ani tuto variantu nelze zcela vyloučit např. u tunelových staveb pod budovami zastavěným územím). Ustanovení § 2f liniového zákona podle vlády obsahuje dostatečné pojistky proti jeho zneužití oprávněnými investory či jimi zmocněnými osobami (tj. předchozí písemné oznámení vlastníkově o provedení měření či průzkumu, povinnost co nejvíce šetřit práv vlastníků nemovitostí při provádění měření či průzkumu, povinnost uvést pozemek do původního stavu po ukončení měření či průzkumu, povinnost nahradit újmu na majetku vlastníkově či uživateli ve výši dvojnásobku částky zjištěné podle zákona o oceňování majetku). Vláda následně ve vyjádření s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.) provádí tzv. test proporcionality napadeného ustanovení a na rozdíl od navrhovatelky má za to, že v daném testu napadený § 2f liniového zákona ob stojí. Stejně tak podle vlády napadený § 2f liniového zákona ob stojí v tzv. testu kvality zákona ve smyslu čl. 8 Úmluvy užívaném Evropským soudem pro lidská práva (dále též jen „ESLP“).

34. Vláda proto navrhla, aby s ohledem na výše uvedené Ústavní soud návrh zamítl.

35. Vláda se ve vyjádření věnuje i rozporování navrhovatelkou předestřené modelové situace, k níž by mohlo v důsledku tvrzených mezer a rozporů v úpravě zavedené novelou liniového zákona v praxi docházet, nicméně provedení rekapitulace výkladu vlády k těmto bodům nepovažuje Ústavní soud pro účely posouzení návrhu za potřebné.

V. 4 Replika navrhovatelky

36. Ústavní soud zaslal všechna výše shrnutá vyjádření zástupci navrhovatelky na vědomí a k případné replice.

37. Navrhovatelka v replice uvedla, že k vyjádření Poslanecké sněmovny námítky nemá.

38. K vyjádření Senátu navrhovatelka doplnila dílčí citace z projevů tehdejší senátorky JUDr. Elišky Wagnerové, Ph.D., a senátora RNDr. Miloše Vystrčila k návrhu novely liniového zákona pronesených na schůzi Senátu konané dne 18. 7. 2018, v nichž se kriticky vyjadřovali k některým otázkám (všeobecný konsenzus, zvláštnost mezitímního rozhodnutí, obecnost zákona podle právní teorie, postup Ministerstva dopravy a ministra dopravy) souvisejícím s daným návrhem zákona (s odkazem na stenozáznam z 16. schůze Senátu 11. funkčního období konané dne 18. 7. 2018, dostupný na <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=11&IS=6073&D=18.07.2018>).

39. Ve vyjádření vlády navrhovatelka především zpochybňuje argument, že napadená ustanovení mají být nejvhodnějším prostředkem k dosažení legitimního cíle, kterým je podstatné zefektivnění procesu vyvlastnění práv k pozemkům nebo stavbám nezbytných k realizaci staveb dopravní infrastruktury, které jsou potřebné k rozvoji hospodářského blahobytu země. Apel vlády na Ústavní soud, aby při přezkumu napadených ustanovení přihlížel též k této „materiální stránce problematiky“, není podle navrhovatelky opodstatněný.

40. Z obsahu repliky lze dovodit, že navrhovatelka nesouhlasí s tím, že by (jedinou) příčinou např. pomalé výstavby dálnic bylo nedokonalé zákonodárství upravující proces vyvlastnění, nýbrž jí mají být také nedostatky v činnosti příspěvkové organizace Ředitelství silnic a dálnic České republiky, které je v této oblasti v postavení oprávněného investora. Jako příklady dálničních staveb, v nichž dochází ke zpoždění realizace z řady důvodů odlišných od těch majících původ ve vyvlastňovacích řízeních, navrhovatelka podrobně uvádí časové údaje s milníky přípravných prací na úsecích dálnice D1 0136 Přerov – Říkovice a D11 1106 Hradec Králové – Smiřice, kde přípravné práce (včetně potřebných povolovacích procesů) trvají více než 20 let.

41. Navrhovatelka se dále vymezuje vůči vládní polemice s použitelností závěrů obsažených v nálezech Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.) a ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 24/08 (N 56/52 SbNU 555; 124/2009 Sb.) a trvá na tom, že napadená ustanovení postrádají rys obecnosti s tím, že i vláda ve svém vyjádření připouští, že výběr staveb do přílohy byl předmětem politického vyjednávání. Ani důvodová zpráva k návrhu novely liniového zákona odpovědi na otázky spojené s výběrem staveb do přílohy nenabízí, neboť k samotné příloze pouze konstatuje, že „do zákona se doplňuje příloha, jejímž obsahem je seznam vybraných staveb dopravní infrastruktury, na něž se uplatní některé výše uvedené speciální instituty“. Závěry Ústavního soudu vyslovené v nálezu ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18 (N 134/95 SbNU 124; 225/2019 Sb.) se na souzenou věc nemají vztahovat, jelikož tímto nálezem aprobovaná napadená právní úprava [§ 23a zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o EIA“)], která za účelem, aby určitý dopravní záměr mohl být klasifikován jako tzv. prioritní dopravní záměr, stanovovala čtyři kumulativní podmínky (srov. zejména bod 33 uvedeného nálezu), se v této koncepci výrazně liší od napadeného § 4a liniového zákona a napadené přílohy, která pouze obsahuje jmenovitý výčet vybraných staveb dopravní infrastruktury.

42. Navrhovatelka též namítá, že vládou zmiňovaný nálezný sp. zn. Pl. ÚS 2/17 se týkal podstatné odlišnosti mezi účelem právní úpravy posuzované v odkazovaném nálezu (vstup do obydlí osoby důvodně podezřelá ze spáchání přestupku, kontrola spalovacího stacionárního zdroje) a účelem napadených ustanovení v projednávané věci (neomezené měřicí a průzkumné práce při přípravě dosud neexistující stavby). Také ohledně dalších vládou zmiňovaných oprávnění ke vstupu na cizí nemovitosti, která zakládají zvláštní zákony (viz výše bod 32), argumentuje navrhovatelka odlišnými účely těchto úprav – tj. nutností umožňovat vstupy na cizí pozemky převážně za účelem kontroly nebo údržby již existujících staveb či zařízení.

VI. Změny napadených ustanovení v průběhu řízení o návrhu

43. V průběhu řízení před Ústavním soudem došlo k dalším změnám napadených ustanovení, na které bylo třeba při přípravě rozhodnutí reagovat.

VI. 1 Novelizace napadených ustanovení zákonem č. 403/2020 Sb.

44. První novelizace některých napadených ustanovení liniového zákona byla provedena zákonem č. 403/2020 Sb. Konkrétně bodem 21 části první novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. byla v první větě napadeného § 2f liniového zákona za slovo „dopravní“

vložena slova „ , vodní nebo energetické“ a slova „oprávněným investorem“ byla nahrazena slovy „vlastníkem, správcem nebo provozovatelem veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury (dále jen ‚oprávněný investor‘)“.

45. Dále byla v čl. I bodem 36 novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. v napadeném § 4a odst. 1 liniového zákona za slovo „dopravní“ vložena slova „ , vodní nebo energetické“ a za slovo „vymezené“ byla vložena slova „v územním rozvojovém plánu nebo“.

46. Konečně byla v čl. I bodem 41 novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. novelizována napadená příloha k liniovému zákonu, a to tak, že v jejím bodě 1.2 byl text „I/12“ nahrazen textem „I/9, I/12, I/13, I/23“ a za text „I/49,“ byl vložen text „I/50, I/57“. Dále byly do napadené přílohy vloženy nové body 5 až 8 s výčtem staveb energetické nebo vodní infrastruktury (viz blíže sub 61).

47. Ústavní soud se dotázal navrhovatelky, zda po přijetí novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. setrvává na návrhu v jeho původním rozsahu a znění. Navrhovatelka podáním ze dne 12. 3. 2021 návrh doplnila a v jeho petitu navrhla zrušení napadených ustanovení ve znění novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb., což odůvodnila tím, že novelizující zákon č. 403/2020 Sb. ještě více rozšířil okruh osob, do jejichž ústavně zaručených práv je zasaženo. Do napadeného § 4a liniového zákona upravujícího institut mezitímního rozhodnutí byly jednak doplněny další kategorie staveb (tj. stavby vodní a energetické infrastruktury a dále stavby vymezené vedle zásad územního rozvoje též v územním rozvojovém plánu), jednak byl rozšířen samotný výčet staveb v příloze k zákonu, ohledně nichž lze institut mezitímního rozhodnutí využít. Ve zbývajících částech návrhovátky odkázala na argumentaci obsaženou v podání ze dne 18. 10. 2018 (původní návrh). Nově formulovala petit návrhu, ve kterém však jen upřesnila údaje o napadeném liniovém zákoně, aniž rozšířila rozsah napadených ustanovení. Návrh, o kterém Ústavní soud rozhoduje po doplnění návrhu ze dne 12. 3. 2021, zní takto (pozn. red.: citováno včetně legislativně-technických nepřesností a zřejmých nesprávností): „Část ustanovení § 1 odst. 1 ve znění , , při získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění uvedených staveb“, ustanovení § 2f a ustanovení § 4a včetně poznámky pod čarou č. 15 zákona č. 416/2009 Sb. o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury ve znění zákona č. 209/2011 Sb., zákona č. 405/2012 Sb., zákona č. 178/2014 Sb., zákona č. 49/2016 Sb., zákona č. 194/2017 Sb., zákona č. 225/2017 Sb., zákona č. 169/2018 Sb., zákona č. 237/2020 Sb. a zákona č. 403/2021 Sb. a přílohy k zákonu č. 416/2009 Sb. o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury ve znění zákona č. 209/2011 Sb., zákona č. 405/2012 Sb., zákona č. 178/2014 Sb., zákona č. 49/2016 Sb., zákona č. 194/2017 Sb., zákona č. 225/2017 Sb., zákona č. 169/2018 Sb., zákona č. 237/2020 Sb. a zákona č. 403/2021 Sb. jsou v rozporu s ustanoveními čl. 11, čl. 12, čl. 26 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod a proto se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.“

48. Ústavní soud zaslal doplnění podání navrhovatelky na vědomí a k vyjádření dalším účastníkům a vedlejší účastníci řízení.

49. Poslanecká sněmovna ve vyjádření ze dne 7. 4. 2021 popsala průběh zákonodárského procesu novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. Návrh byl projednáván pod číslem sněmovního tisku 673/0. V prvním čtení konaném dne 29. 1. 2020 byl návrh přikázán k projednání hospodářskému výboru. Hospodářský výbor návrh zákona projednal a dne 19. 5. 2020 vydal usnesení doručené poslancům jako sněmovní tisk 673/2. Druhé čtení návrhu zákona proběhlo dne 2. 6. 2020 na 49. schůzi Poslanecké sněmovny a souhrn podaných pozměňovacích návrhů byl zpracován jako sněmovní tisk 673/3, který byl rozeslán poslancům dne 3. 6. 2020. Garanční hospodářský výbor Poslanecké sněmovny tento návrh projednal a vydal usnesení, které bylo dne 12. 6. 2020 doručeno poslancům jako sněmovní tisk 673/4. Ve třetím čtení byl návrh zákona projednáván dne 19. 6. 2020 na 49. schůzi Poslanecké sněmovny, kde byl schválen v hlasování č. 285 (usnesení č. 1189), kdy z přítomných 157 poslanců hlasovalo pro návrh zákona 129 poslanců a proti 16 poslanců. Dne 29. 6. 2020 postoupila návrh zákona Poslanecká

sněmovna Senátu, který jej dne 23. 7. 2020 projednal a vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy (usnesení č. 465). O návrhu zákona vráceném Senátem hlasovala Poslanecká sněmovna dne 29. 9. 2020 na 58. schůzi, přičemž setrvala na původním návrhu zákona v hlasování č. 246 (usnesení č. 1246; z přítomných 174 poslanců hlasovalo pro návrh zákona 155 poslanců a proti hlasovalo 5 poslanců). Zákon byl doručen prezidentu republiky k podepsání dne 30. 9. 2020. Prezidentem republiky byl podepsán dne 1. 10. 2020 a publikován byl ve Sbírce zákonů v částce 163 pod číslem 403/2020 Sb. S ohledem na uvedené má Poslanecká sněmovna za to, že novelizující zákon č. 403/2020 Sb. byl schválen potřebnou většinou poslanců Poslanecké sněmovny, podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen. Zákonodárny sbor jednal v přesvědčení o souladu novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. „s Ústavou a naším právním řádem“ s tím, že posouzení ústavnosti zákona je na Ústavním soudu, který o této otázce rozhodne. K doplněnému podání navrhovatelky ze dne 12. 3. 2021 se Poslanecká sněmovna nevyjádřila ani neučinila jakýkoli procesní návrh.

50. Senát ve vyjádření ze dne 8. 4. 2021 v bodě I rekapituluje změny plynoucí z novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. tak, jak jsou popsány výše v bodech 43 až 46. V bodě II vyjádření je shrnut průběh projednání a schvalování novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. na půdě Senátu. Návrh byl doručen Senátu dne 29. 6. 2020 a organizační výbor jej k projednání přikázal výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu jako výboru garančnímu. Ten jej projednal dne 15. 7. 2020 na své 30. schůzi (usnesení č. 197) a doporučil Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Dalším senátním výborem, kterému byl návrh přikázán, byl výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí, který též dne 15. 7. 2020 na své 18. schůzi usnesením č. 96 jej doporučil vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy (které se však drobně lišily od pozměňovacích návrhů výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu v rozsahu vypuštění vodního díla Skaličky z přílohy k zákonu). Senát zařadil daný tisk na svou 25. schůzi 12. funkčního období a projednal jej dne 23. 7. 2020. Ve vyjádření Senát cituje projevy některých senátorů a jejich výhrady týkající se především navržených změn v příloze k zákonu. Po rozpravě rozhodl Senát dne 23. 7. 2020 v hlasování č. 47 usnesením č. 465 tak, že návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Z 66 přítomných senátorů se při kvoru 34 pro tento návrh vyslovilo 57 z nich a 2 senátoři byli proti. Závěrem Senát vyjádřil přesvědčení, že při projednávání jak novely liniového zákona, tak novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. postupoval v mezích „Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem s tím, že samotné posouzení ústavnosti napadených ustanovení ponechává na Ústavním soudu“. Rovněž Senát se k doplněnému podání navrhovatelky ze dne 12. 3. 2021 nevyjádřil ani neučinil jakýkoli procesní návrh.

51. Vláda, kterou podle bodu IV usnesení vlády ze dne 29. 4. 2019 č. 282 v řízení o návrhu zastupuje ministr dopravy, ve svém vyjádření ze dne 14. 4. 2021 co do argumentace stručně odkazuje „na své původní vyjádření a nijak je nerozšiřuje“, neboť to lze vztáhnout i k „doplněné podobě“ návrhu navrhovatelky. Ani vláda se k doplněnému podání navrhovatelky ze dne 12. 3. 2021 nevyjádřila ani neučinila jakýkoli procesní návrh.

52. S ohledem na skutečnost, že Poslanecká sněmovna, Senát ani vláda ve shora uvedených vyjádřeních konkrétně nereagovaly na podání navrhovatelky ze dne 12. 3. 2021 ani nepředložily ve věci žádné procesní návrhy, nezaslal Ústavní soud již tato vyjádření k případnému dalšímu vyjádření navrhovatelce, neboť takový postup by byl zjevně nadbytečný.

53. Po posouzení rozsahu a povahy změn napadených ustanovení provedených novelizujícím zákonem č. 403/2020 Sb. Ústavní soud shledává, že napadená ustanovení nebyla novelizujícím zákonem č. 403/2020 Sb. změněna natolik, aby argumentace navrhovatelky obsažená v původním návrhu již bez dalšího co do své podstaty pozbyla významu. Novelizující zákon vskutku dílčím způsobem doplňuje napadené § 2f a 4a liniového zákona a v napadené příloze pak jmenovitě rozšiřuje výčet infrastrukturních staveb, ohledně nichž lze institut

mezitímního rozhodnutí podle napadeného § 4a liniového zákona využít. Tyto částečné změny napadených ustanovení nejsou při zohlednění navrhovatelkou tvrzené neústavnosti celých napadených ustanovení natolik zásadní, aby Ústavní soud přistoupil k částečnému zastavení řízení podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a věc v daném rozsahu meritorně neposoudil [k tomu srov. např. nálezy ze dne 31. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 15/01 (N 164/24 SbNU 201; 424/2001 Sb.)].

54. Podáním ze dne 12. 3. 2021 navrhovatelka odpovídajícím způsobem reflektuje změnu napadených ustanovení, k níž došlo během řízení před Ústavním soudem, když upravila petit původního návrhu (viz sub 47). Účastníci řízení ani vedlejší účastnice nevyslovili s touto změnou petitu nesouhlas. Z důvodu procesní ekonomie pak Ústavní soud o přípuštění změny petitu samostatným procesním usnesením nerozhodoval. Vzhledem k tomu, že výsledky dosavadního řízení mohou být podkladem i pro řízení o změněném návrhu, Ústavní soud pokračoval po podání navrhovatelky ze dne 12. 3. 2021 jako v řízení o návrhu na zrušení části § 1 odst. 1 ve znění „ , při získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění uvedených staveb“, § 2f a 4a včetně poznámky pod čarou č. 15 a přílohy liniového zákona ve znění novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb.

VI. 2 Novelizace napadených ustanovení zákonem č. 284/2021 Sb.

55. Stejně závěry lze učinit k následující novelizaci napadených ustanovení nepřímo v souvislosti s přijetím nového stavebního zákona (zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon) a zčásti zákonem č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona. Tento posléze uvedený zákon (dále též jen „změnový zákon“) v čl. LXXVIII bodu 1 stanovil, že v § 1 odst. 1 větě první se slovo „ , umíst'ování“ zrušuje a slova „umíst'ování, povolování a povolování jejich užívání, jakož i vydávání podmiňujících podkladových správních rozhodnutí, a urychlení následného soudního přezkumu všech“ se nahrazují slovy „povolování a následný soudní přezkum“. Napadené části § 1 odst. 1 liniového zákona ve slovech „ , při získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění uvedených staveb“ se tak přímo nedotkl.

56. V § 2f byla provedena změna bodem 16 uvedené části zákona č. 284/2021 Sb. tak, že v jeho větě první se slovo „vlastníkem“ nahrazuje slovem „stavebníkem“, odkaz na poznámku pod čarou č. 14 se zrušuje a slova „umíst'uje nebo povoluje, nebo řízení, kterým se stavba umíst'uje a“ se zrušují. Toto ustanovení je tedy přímo dotčeno, ale platí pro ně, co bylo uvedeno výše – argumentace navrhovatelky i protiargumentace vedlejší účastnice tak nejsou dotčeny a případné rozhodnutí o neústavnosti by bylo možné provést tzv. intertemporálním rozsahovým výrokem. Ústavní soud tedy mohl vycházet z dosud předložených podkladů. Ústavní soud nemohl rovněž v této části změny některých napadených ustanovení přehlédnout, že změnový zákon v této části nabývá účinnosti spolu s převážnou částí ustanovení nového stavebního zákona až dnem 1. 7. 2023 (viz § 335 nového stavebního zákona), přičemž jsou v současnosti vedena přípravná jednání o provedení dalších změn nového stavebního zákona.

VII. Znění napadených ustanovení

(v časovém znění novelizujících zákonů č. 403/2020 Sb. a 284/2021 Sb.)

57. V § 1 odst. 1 liniového zákona navrhovatelka navrhla zrušení části daného ustanovení za slovy „elektronických komunikací“ ve slovech „ , při získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění uvedených staveb“.

58. Napadený § 2f liniového zákona (bez poznámek pod čarou) zní ve verzi účinné do 30. 6. 2023 takto:

„Každý je povinen umožnit provádění měření a průzkumných prací v rámci přípravy stavby dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury prováděné vlastníkem, správcem nebo provozovatelem veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury (dále jen „oprávněný

investor¹⁴⁾, a to i před zahájením řízení, kterým se stavba umísťuje nebo povoluje, nebo řízení, kterým se stavba umísťuje a povoluje. Za tímto účelem má oprávněný investor a jím zmocněné osoby právo vstupovat a vjíždět na cizí nemovité věci. Oprávněný investor nebo jím zmocněné osoby jsou povinny co nejvíce šetřit práv vlastníků dotčených nemovitých věcí a nejméně 14 dní předem jim provádění měření nebo průzkumných prací na jejich nemovité věci písemně oznámit na adrese podle § 3 odst. 2. V oznámení podle předchozí věty musí být uveden důvod provádění měření nebo průzkumných prací na nemovité věci, popis činností, které mají být provedeny, rozsah, způsob, termín a upřesnění místa jejich provedení, označení oprávněného investora, jeho kontaktní údaje, datum vyhotovení oznámení a jméno, příjmení, funkce a podpis osoby oprávněné zastupovat oprávněného investora. Po skončení prací jsou oprávněný investor nebo jím zmocněné osoby povinny uvést nemovité věci do předchozího stavu, a není-li to možné s ohledem na povahu provedených prací, do stavu odpovídajícímu předchozímu účelu nebo užívání dotčené nemovité věci a bezprostředně písemně oznámit tuto skutečnost vlastníku nemovité věci na adrese podle § 3 odst. 2. Pokud byl vlastník nebo uživatel nemovité věci v důsledku výkonu práv oprávněného investora nebo jím zmocněné osoby podle tohoto odstavce omezen v obvyklém užívání nemovité věci nebo mu vznikla újma na majetku, má právo na přiměřenou jednorázovou náhradu ve výši dvojnásobku částky stanovené podle zákona o oceňování majetku¹⁰⁾.“

59. V časové verzi účinné od 1. 7. 2023 zní napadené ustanovení poté, co ve větě první se slovo „vlastníkem“ nahrazuje slovem „stavebníkem“, odkaz na poznámku pod čarou č. 14 se zrušuje a slova „umísťuje nebo povoluje, nebo řízení, kterým se stavba umísťuje a“ se zrušují, takto:

„§ 2f

Každý je povinen umožnit provádění měření a průzkumných prací v rámci přípravy stavby dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury prováděné stavebníkem, správcem nebo provozovatelem veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury (dále jen „oprávněný investor“), a to i před zahájením řízení, kterým se stavba povoluje. Za tímto účelem má oprávněný investor a jím zmocněné osoby právo vstupovat a vjíždět na cizí nemovité věci. Oprávněný investor nebo jím zmocněné osoby jsou povinny co nejvíce šetřit práv vlastníků dotčených nemovitých věcí a nejméně 14 dní předem jim provádění měření nebo průzkumných prací na jejich nemovité věci písemně oznámit na adrese podle § 3 odst. 2. V oznámení podle předchozí věty musí být uveden důvod provádění měření nebo průzkumných prací na nemovité věci, popis činností, které mají být provedeny, rozsah, způsob, termín a upřesnění místa jejich provedení, označení oprávněného investora, jeho kontaktní údaje, datum vyhotovení oznámení a jméno, příjmení, funkce a podpis osoby oprávněné zastupovat oprávněného investora. Po skončení prací jsou oprávněný investor nebo jím zmocněné osoby povinny uvést nemovité věci do předchozího stavu, a není-li to možné s ohledem na povahu provedených prací, do stavu odpovídajícímu předchozímu účelu nebo užívání dotčené nemovité věci a bezprostředně písemně oznámit tuto skutečnost vlastníku nemovité věci na adrese podle § 3 odst. 2. Pokud byl vlastník nebo uživatel nemovité věci v důsledku výkonu práv oprávněného investora nebo jím zmocněné osoby podle tohoto odstavce omezen v obvyklém užívání nemovité věci nebo mu vznikla újma na majetku, má právo na přiměřenou jednorázovou náhradu ve výši dvojnásobku částky stanovené podle zákona o oceňování majetku¹⁰⁾.“

60. Napadený § 4a (vč. poznámky pod čarou č. 15) liniového zákona zní:

„§4a

(1) Dospěje-li vyvlastňovací úřad ve vyvlastňovacím řízení, které se týká práva k pozemku nebo ke stavbě potřebného k uskutečnění stavby dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury vymezené v územním rozvojovém plánu nebo v zásadách územního rozvoje a uvedené v příloze k tomuto zákonu, k závěru, že podmínky pro vyvlastnění jsou s výjimkou určení výše náhrady za vyvlastnění splněny, vydá na žádost vyvlastnítele mezitímní rozhodnutí¹⁵⁾ obsahující výroky podle § 24 odst. 3 zákona o vyvlastnění (dále jen „mezitímní rozhodnutí“).

(2) Odvolání proti mezitímnímu rozhodnutí není přípustné.

(3) O žalobě proti mezitímnímu rozhodnutí rozhodne soud ve lhůtě 60 dnů; to platí obdobně i pro řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutí soudu o žalobě.

(4) Návrh na přiznání odkladného účinku žaloby proti mezitímnímu rozhodnutí lze podat pouze společně se žalobou. Návrh na přiznání odkladného účinku opravného prostředku proti rozhodnutí soudu o žalobě podle předchozí věty lze podat pouze společně s opravným prostředkem. K později podanému návrhu na přiznání odkladného účinku soud nepřihlíží.

(5) Nebylo-li mezitímní rozhodnutí soudem zrušeno, vyvlastnitel zaplatí vyvlastňovanému zálohu na náhradu za vyvlastnění ve výši stanovené znaleckým posudkem, který připojil k návrhu smlouvy o získání práv k pozemku nebo ke stavbě, do 60 dnů od právní moci

a) mezitímního rozhodnutí,

b) rozhodnutí soudu o žalobě proti mezitímnímu rozhodnutí, byla-li podána, nebo

c) rozhodnutí soudu o opravném prostředku proti rozhodnutí soudu o žalobě, byl-li podán.

(6) Byla-li podána žaloba proti mezitímnímu rozhodnutí nebo byl-li podán opravný prostředek proti rozhodnutí soudu o této žalobě, vyvlastňovací úřad nevydá rozhodnutí o zbytku věci dříve, než nabude právní moci rozhodnutí soudu o žalobě nebo opravném prostředku.

(7) Je-li náhrada za vyvlastnění stanovená v rozhodnutí o zbytku věci vyšší než zaplacená záloha na náhradu za vyvlastnění, vyvlastnitel vyrovná rozdíl nejpozději do 60 dnů od právní moci rozhodnutí o zbytku věci. Je-li náhrada za vyvlastnění stanovená v rozhodnutí o zbytku věci nižší než zaplacená záloha na náhradu za vyvlastnění, vyvlastňovaný vrátí rozdíl nejpozději do 60 dnů od právní moci rozhodnutí o zbytku věci.

(8) Zanikají-li vyvlastněním současně i věcná břemena váznoucí na pozemku nebo stavbě, odstavce 5 a 7 se uplatní obdobně i vůči oprávněnému z věcného břemene, jehož práva vyvlastněním zanikají.

¹⁵⁾ § 148 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.“

61. Napadená příloha liniového zákona odkazovaná v § 4a zní:

„Příloha

1. Dálnice a silnice

1.1 Dálnice

D0 (Pražský okruh), D1, D2, D3, D4, D5, D6, D7, D8, D10, D11, D35, D43, D48, D49, D52, D55,

1.2 Silnice I. třídy

I/9, I/12, I/13, I/23, I/33, I/35, I/42, I/49, I/50, I/57,

2. Dráhy

- železniční trať Praha – Plzeň – Domažlice – státní hranice,
železniční trať Ústí nad Labem – Cheb,
železniční trať Plzeň – České Budějovice,
železniční trať Praha – České Budějovice – Horní Dvořiště – státní hranice,
železniční spojení Praha – Kladno vč. napojení letiště Václava Havla Praha,
železniční trať Praha Vysočany – Lysá nad Labem,
železniční trať Hradec Králové – Pardubice – Chrudim,
železniční trať Praha – Česká Třebová – Brno,
železniční trať Velký Osek – Hradec Králové – Choceň,
železniční trať Týniště nad Orlicí – Častolovice – Solnice,
železniční trať Prostřední Žleb – Děčín – Mělník – Kolín – Havlíčkův Brod – Brno,
železniční trať Brno – Zastávka u Brna – Okříšky,
RS 1 Praha – Brno – Přerov – Ostrava – hranice PL,
RS 2 Brno – Břeclav – st. hr. SK/AT,
RS 4 Drážďany – Ústí n. Labem – Praha vč. odbočky Kralupy (Nová Ves) – Louny – Most,
železniční trať Otrokovice – Vizovice,
železniční trať Hranice na Moravě – Horní Lideč,
stavby v rámci železničního uzlu Praha (ohraničeného železničními stanicemi Praha-Ruzyně, Praha-Zličín, Praha-Řeporyje, Praha-Radotín, Praha-Zbraslav, Praha-Uhřetěves, Praha-Běchovice, Praha-Horní Počernice, Praha-Čakovice, Roztoky u Prahy),
stavby v rámci železničního uzlu Brno (ohraničeného železničními stanicemi Brno-Maloměřice, Starý Lískovec, Modřice, Chrlice, Ponětovice),
stavby v rámci železničního uzlu Ostrava (ohraničeného železničními stanicemi Polanka nad Odrou, Frýdek-Místek, Český Těšín, Petrovice u Karviné, hraniční přechod Bohumín/Chalupki, Ostrava-Třebovice),
železniční trať Olomouc – Šumperk,
dráhy speciální,

3. Infrastruktura pro vodní dopravu

- plavební stupeň Děčín,

plavební stupeň Přelouč,

4. Infrastruktura pro leteckou dopravu

paralelní dráha ke vzletům a přistávání letadel na letišti Václava Havla Praha,

nové oplocení letiště Václava Havla Praha.

5. Elektroenergetická vedení

vedení 400 kV Verněřov – Vítkov

vedení 400 kV Vítkov – Přeštice

vedení 400 kV Přeštice – Kočín

vedení 400 kV Kočín – Mírovka

vedení 400 kV připojující vedení 400 kV Řeporyje – Prosenice do elektrické stanice Mírovka

vedení 400 kV Výškov – Čechy Střed – Praha Sever

vedení 400 kV Hradec – Výškov – Babylon – Bezděčín

vedení 400 kV Hradec – Chrást – Přeštice

vedení 400 kV Čechy Střed – Chodov

vedení 400 kV Nošovice – Prosenice – Otrokovice – Sokolnice – Slavětice – Dasný a Slavětice – Čebín

vedení 400 kV Otrokovice – státní hranice se Slovenskou republikou

vedení 400 kV Nošovice – Vratimov – Dětmárovice

vedení 110 kV Česká Lípa – Varnsdorf

6. Plynárenská vedení

VTL Plynovod DN 1000 Tvrdonice – Bezměřov

7. Výrobní elektriny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více

nový jaderný zdroj v lokalitě Temelín

nový jaderný zdroj v lokalitě Dukovany

8. Vodní infrastruktura

vodní dílo Nové Heřminovy

vodní dílo Skalička

vodní dílo Vlachovice

vodní dílo Kryry

vodní dílo Senomaty

vodní dílo Šanov.“

VIII. Další průběh řízení a upuštění od ústního jednání

62. Ústavní soud dospěl podle § 44 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, k závěru, že v projednávané věci není třeba konat ústní jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci, stejně jako nebylo v nynější věci potřebné provádět dokazování.

63. Při hlasování o návrhu na rozhodnutí v posuzované věci dne 22. 2. 2022 nebyl předložený návrh přijat. Podle § 55 zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 5 odst. 10 rozvrhu práce Ústavního soudu na období od 1. 1. 2022 (úplné znění rozvrhu práce č. Org. 1/22 účinné od 7. 2. 2022) předseda Ústavního soudu určil jako nového soudce zpravodaje soudce Jana Filipa (rozhodnutí ze dne 22. 2. 2022 č. j. Pl. ÚS 39/18-142).

IX. Meritorní přezkum návrhu

IX. 1 Posouzení kompetence a ústavní konformity procedury přijetí napadených ustanovení

64. Ústavní soud při přezkumu ústavnosti zákona posuzuje podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., též, zda byly napadený zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení přijaty v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

65. Ústavní soud dospěl k závěru, že i přes námitky navrhovatelky proti zneužití institutu poslanecké zákonodárné iniciativy při návržení novely liniového zákona (viz sub 6) nelze v tomto ohledu zákonodárci ničeho vytknout. Kromě případné argumentace vlády zde poukazuje rovněž na nálezy, ve kterých rozhodoval o obdobných námitkách týkajících se poslanecké iniciativy, popř. tzv. komplexních pozměňovacích zákonů [srov. argumentaci v nálezech ze dne 6. 10. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 39/08 (N 207/59 SbNU 3; 294/2010 Sb.) a ze dne 30. 6. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 21/14 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.)]. Jediná v úvahu přicházející (avšak neuplatněná) námitka by byla možná z hlediska povahy liniového zákona, který se svým zaměřením, účelem a povahou blíží plánovacím předpisům spojeným s rozhodováním o realizaci staveb dopravní, energetické a vodní infrastruktury potřebných k rozvoji státu (viz k tomu níže), popř. zákonu o státním rozpočtu [a s ním souvisejícímu střednědobému výhledu státního rozpočtu podle § 4 odst. 5 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)]. Taková ústavní kautela však v našem ústavním pořádku (již s ohledem na povahu parlamentní formy vládnutí) obsažena není, neboť se Parlament (popř. Poslanecká sněmovna) na rozhodování klíčových otázek existence a rozvoje státu nutně podílí.

66. Novela liniového zákona byla přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Ústavnímu soudu nepřísluší při přezkumu ústavnosti zákonů posuzovat případnou politickou či jinou namítanou účelovost složení té které skupiny předkladatelů za předpokladu, že je dodržen zákonodárný postup vytyčený Ústavou a příslušnými zákony. V podrobnostech Ústavní soud odkazuje na popis průběhu zákonodárského procesu, který je obsažen ve výše shrnutých vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu v bodech 20 a 21.

67. Stejně tak Ústavní soud neshledal jakékoli nedostatky v zákonodárné proceduře novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. (jehož návrh byl návrhem vládním). I tento zákon byl

přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. V podrobnostech Ústavní soud odkazuje na popis legislativního procesu, který je obsažen ve výše shrnutých vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu. Jak bylo uvedeno, dílčí úprava § 2f liniového zákona změnovým zákonem ke stavebnímu zákonu se východisek a argumentace navrhovatelky nedotkla. Pro úplnost se dodává, že podle údajů z webových stránek Poslanecké sněmovny byl návrh změnového zákona (Tisk 1009. Poslanecká sněmovna. VIII. volební období) po zamítnutí Senátem dne 1. 7. 2021 s pozměňovacími návrhy schválen dne 13. 7. 2021 ve znění schváleném původně Poslaneckou sněmovnou dne 26. 5. 2021 (pro 99, proti 54 z přítomných 168 poslanců) podle čl. 47 odst. 3 Ústavy požadovanou nadpoloviční většinou všech poslanců (pro bylo 103 hlasů – viz <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=76929>) a podepsán prezidentem republiky dne 15. 7. 2021. Vyhlášen ve Sbírce zákonů byl dne 29. 7. 2021 v částce 124.

IX. 2 K námitkám ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a zákazu retroaktivity

68. Navrhovatelka v návrhu souhrnně vůči všem napadeným ustanovením namítá, že nerespektují principy ochrany nabytých práv a legitimního očekávání a jsou protiústavním způsobem retroaktivní. Na podporu těchto námitek odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 a cituje z jeho bodů 147 až 149, které mají být podle navrhovatelky „... v plném rozsahu argumentačně použitelné“. Návrh však žádné konkrétní právní argumenty týkající se zásahů napadených ustanovení do těchto principů nenabízí a v daném rozsahu setrvává v obecné rovině, přičemž v tomto ohledu nepřinesla nic ani navrhovatelčina replika. Není pak úkolem Ústavního soudu, aby sám takovou argumentaci hledal, a sama se žádná taková nenabízí.

69. Vzhledem k tomu, že obsah bodu IV návrhu navrhovatelky v nyní souzené věci v rozsahu námitek zásahů do uvedených principů vyjma poslední věty doslovně přejímá obdobnou pasáž senátorského návrhu ze dne 21. 8. 2017 projednaného Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 21/17 [„zákaz billboardů u dálnic a silnic I. třídy“ – nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/17 ze dne 12. 2. 2019 (N 23/92 SbNU 236; 89/2019 Sb.)] včetně citací z týchž bodů nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (tj. bodů 147 až 149), odkazuje tímto Ústavní soud z důvodu úspornosti na vypořádání těchto námitek ve zmiňovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/17, a to konkrétně v jeho bodech 59 až 65, které jsou relevantní i pro nyní projednávanou věc (a v nichž Ústavní soud zásah do nabytých práv, legitimních očekávání ani jakoukoli retroaktivitu rovněž neshledal).

IX. 3 K napadené části § 1 odst. 1 liniového zákona

70. K tvrzené protiústavnosti (sc. neústavnosti) napadené části § 1 odst. 1 liniového zákona navrhovatelka žádnou argumentaci, která by se měla týkat právě této části zákonného ustanovení, nepředkládá. Toto ustanovení podle názoru Ústavního soudu pouze v souladu s požadavky legislativní techniky blíže normativně (nemá jít o žádnou proklamaci či výzvu, jako v právních předpisech po roce 1948) vymezuje účel zákona v závislosti na jeho obsahu, kdy by mohl vzniknout neústavní stav pouze v případě, že by takové vymezení v nadpise a úvodním ustanovení zákona bylo klamavé (viz k tomu s praktickými příklady ze zahraničí Přílepký a nálepky právních předpisů aneb *Nigrum nunquam excedere debet rubrum*. In: In dubio pro libertate. Úvahy nad ústavními hodnotami a právem. Pocta Elišce Wagnerové u příležitosti životního jubilea. Marian Kokeš, Ivo Pospíšil (ed.). Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 59–76, a z judikatury Ústavního soudu nálezy ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.)).

71. Napadená část ustanovení toliko obsahuje popis rozsahu právní úpravy, předmětu a nepřímou i účelu úpravy liniového zákona, přičemž z hlediska přezkumu jeho ústavní konformity sdílí osud se s ním spojenými přezkoumávanými ustanoveními liniového zákona, tj. v tomto případě především výsledek přezkumu ústavnosti § 2f, 4a a přílohy k liniovému

zákonu. Současně je třeba je chápat v kontextu celého právního řádu (např. stavebního řízení, územního plánování, ochrany přírody a krajiny, správního řízení a zejména zákona o vyvlastnění). Proto závěr o důvodnosti či opodstatněnosti tohoto ustanovení může být učiněn až na základě výsledku přezkumu uvedených ustanovení liniového zákona, tedy z hlediska kontextu napadené právní úpravy (viz sub 160).

IX. 4 K napadenému § 2f liniového zákona

72. Neústavnost napadeného § 2f liniového zákona dokládá navrhovatelka jeho tvrzeným rozporem s čl. 11 Listiny, neboť napadené ustanovení má umožňovat svým rozsahem a povahou nepřiměřené zásahy do ústavně zaručeného vlastnického práva vlastníka nemovité věci, na niž oprávněný investor provede měření a průzkumné práce.

73. Vlastnické právo chráněné čl. 11 odst. 1 Listiny patří mezi základní lidská práva a svobody jednotlivce. Listina přímo definici obsahu vlastnického práva neobsahuje a v čl. 11 odst. 1 druhé větě odkazuje co do obsahu a ochrany vlastnického práva na zákon. Vlastník nemovité věci tak vykonává své vlastnické právo v mezích zákona a Listina v čl. 11 odst. 1 představuje toliko ústavní garanci zaručující jednotu obsahu tohoto pojmu bez ohledu na subjekt a předmět vlastnictví – tj. existenci jediného vlastnického práva se stejným obsahem a ochranou pro všechny [k tomu srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 34/03 (N 226/43 SbNU 541; 49/2007 Sb.), zejména bod 73 odůvodnění].

74. Ústavní rámec některých (výslovně předpokládaných) omezení týkajících se podstaty vlastnického práva je zakotven v čl. 11 odst. 2 až 5 Listiny. Podle názoru Ústavního soudu nikoli každá činnost oprávněných investorů realizovaná ve smyslu § 2f liniového zákona bude takovým zásahem do vlastnického práva vlastníka dotčené nemovitosti, který by bylo možno subsumovat pod pojem „nuceného omezení“ vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny. Jak plyne z nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 34/03 (N 226/43 SbNU 541; 49/2007 Sb.), čl. 11 odst. 4 Listiny se vztahuje toliko až na taková omezení vlastnického práva, která vylučují jeho realizaci zcela, nebo v rozsahu, který podstatnou měrou znemožňuje jeho výkon v některé z jeho složek (k tomu viz zejména bod 76 uvedeného nálezu). To znamená, že nikoli každé, byť i zákonem výslovně předvídané omezení vlastnického práva spadá intenzitou pod režim čl. 11 odst. 4 Listiny, z něhož plyne zásada povinného poskytnutí náhrady za takové omezení – k tomu srov. např. § 141 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), podle kterého je stavební úřad oprávněn vydat rozhodnutí o opatření, jímž uloží povinnost vlastníkům nebo osobám, které mají jiná věcná práva k určitým pozemkům nebo stavbám na nich, aby tito umožnili (strpěli) provedení prací na sousedící nemovitosti ze svých pozemků nebo staveb, a to bez zvláštní náhrady, avšak při zachování nároku na náhradu případně způsobené škody podle občanského zákoníku (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2018 č. j. 4 As 272/2018-34, dostupný na <http://nssoud.cz>). Podle Ústavního soudu bude možno dojít k závěru o tom, zdali v konkrétní věci šlo o takto „kvalifikované“ nucené omezení vlastnického práva až v závislosti na okolnostech každého případu, a to zpravidla až v okamžiku, kdy měření či průzkumy fakticky prováděné oprávněným investorem (jeho zaměstnanci či jím zmocněnými osobami) budou spočívat v takových činnostech, jejichž trvání, rozsah či povaha budou mít za následek vznik povinnosti poskytnout vlastníkovi dotčené nemovitosti peněžitou náhradu za omezení v obvyklém užívání nemovitosti, popř. mu nahradit vzniklou újmu na majetku ve výši určené postupem podle napadeného § 2f liniového zákona.

75. Nicméně bez ohledu na to, zdali měření či průzkumné práce budou prováděny v takovém trvání, rozsahu či intenzitě, že zapříčiní vznik práva vlastníka na náhradu, je napadený § 2f liniového zákona ustanovením, které do obsahu vlastnického práva zasahuje, přičemž je *lege speciali* k obecné úpravě rozsahu výkonu vlastnického práva zakotvené v § 1012 první větě zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, která stanovuje, že vlastník má

právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z tohoto vyloučit. Vlastnické právo (stejně jako jiná základní práva) je za určitých podmínek omezitelné, zejména v případě kolize s dalším základním právem anebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu, a to i když jejich ústavní zakotvení výslovně dané omezení nepředpokládá (srov. též čl. 4 odst. 4 Listiny). Aby Ústavní soud zjistil, zda k omezení vlastnického práva dochází v souladu s čl. 11 Listiny, posuzuje nejprve to, zda se tak stalo na základě zákona a v jeho mezích [k tomu srov. např. nálezy ze dne 11. 10. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 3/95 (N 59/4 SbNU 91; 265/1995 Sb.) nebo ze dne 22. 3. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.)]. Je-li tento požadavek naplněn, přistupuje Ústavní soud k tzv. testu proporcionality, ohledně níž ve své judikatuře opakovaně dovedl, že je jednou ze základních zásad pro fungování orgánů veřejné moci v materiálním právním státě v souvislosti se zásahy do základních práv a svobod [k tomu srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (N 99/6 SbNU 213; 280/1996 Sb.) nebo ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.)].

76. Podmínka zákonného základu pro stanovení povinnosti vlastníka nebo pro omezení vlastnického práva (viz čl. 4 odst. 1 a 2 a čl. 11 odst. 4 Listiny) je splněna, neboť napadené ustanovení je přímo zákonným ustanovením, jehož přijetí nebylo v rozporu s kompetenčními či procedurálními pravidly zákonodárského procesu.

77. Při vlastním provádění testu proporcionality [k tomu viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/16 (N 95/89 SbNU 409; 116/2018 Sb.), ze dne 18. 7. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 2/17 (N 125/86 SbNU 131; 313/2017 Sb.) a ze dne 12. 2. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 21/17 (N 23/92 SbNU 236; 89/2019 Sb.)] Ústavní soud nejprve posoudil, zdali zásah představovaný povinností vlastníka nemovité věci měřící a průzkumné práce umožnit a jejich provedení strpět sleduje legitimní (ústavně aprobovaný) cíl, ohledně jehož naplnění panuje naléhavá společenská potřeba. Po zodpovězení této otázky přistoupil k posouzení, je-li uvedený zásah vůbec způsobilý k dosažení daného cíle (požadavek vhodnosti). Následně Ústavní soud zkoumal, zdali cíle nelze dosáhnout jiným způsobem, který by byl vůči narušenému základnímu právu šetrnější (požadavek potřebnosti). A nakonec přistoupil k posouzení třetího a posledního požadavku, tj. zdali při zohlednění podstaty a smyslu dotčeného základního práva převažuje zájem na dosažení sledovaného cíle, nebo též jinak řečeno, zdali pozitiva, jež představují zájem na posuzovaných opatřeních, která s dotčeným základním právem kolidují, převyšují újmu na dotčeném základním právu a s tím spojená negativa (proporcionalita v užším smyslu).

IX. 4. 1 K požadavku legitimního cíle § 2f liniového zákona

78. Na prvním místě je třeba zdůraznit, že toto ustanovení upravuje nikoli samotné řízení o umístění a povolení stavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, nýbrž „jen“ o provádění měření a průzkumných prací při přípravě stavebních prací; jde však o „předpolí“ závažného zásahu do vlastnického práva.

79. Napadený § 2f vložený do liniového zákona jeho novelou, tj. zákonem č. 169/2018 Sb., se původně vztahoval toliko k měření a průzkumným pracím při přípravě staveb dopravní infrastruktury. Důvodová zpráva k této novele (Poslanecká sněmovna. VIII. volební období. Tisk 76/0) se v obecné části k problematice cíle (účelu) vstupu a vjezdu oprávněných investorů nevyjadřuje; ve zvláštní části na str. 5 je k navrhované úpravě § 2f liniového zákona, která byla do značné míry základem přijatého znění napadeného § 2f liniového zákona, uvedeno následující: „Za účelem maximální efektivity povolování nejvýznamnějších staveb dopravní infrastruktury a s ohledem na časté obstrukce bránící výstavbě těchto staveb prováděných ve veřejném zájmu se navrhuje, aby příslušné osoby (zejména vlastníci a uživatelé pozemků) byli povinni strpět provádění přípravných prací (zejména měření, průzkum půdy a podzemních vod), které jsou zcela nezbytné pro adekvátní

přípravu těchto staveb, a to po předchozím oznámení. Odpovídající oprávnění bude náležet pouze oprávněnému investorovi definovanému ve stavebním zákoně ...“

80. Napadený § 2f liniového zákona (ve znění novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb., popř. změnového zákona) se již vztahuje nejen ke stavbám infrastruktury dopravní, nýbrž také ke stavbám infrastruktury vodní a energetické s tím, že zároveň byla upravena legislativní zkratka pojmu oprávněný investor se zachováním odkazu na § 23a stavebního zákona (pozn. – tento odkaz pochopitelně odpadá na základě novelizace provedené změnovým zákonem). Důvodová zpráva k vládnímu návrhu novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. (Poslanecká sněmovna. VIII. volební období. Tisk 673/0) v obecné části na str. 32 ohledně staveb vodní infrastruktury uvádí: „S ohledem na probíhající klimatické změny, programové prohlášení vlády a Koncepci ochrany před následky sucha pro území České republiky schválené usnesením vlády ČR č. 528/2017 je třeba vytvořit předpoklady pro možnost urychlené výstavby vodní infrastruktury sloužící nejen k ochraně před povodněmi, ale rovněž ke zmírnění následků sucha a nedostatku vody ve veřejném zájmu. Je proto nutné legislativně umožnit rychlejší a efektivnější přípravu rovněž staveb vodní infrastruktury, stejně tak jako je tomu u dopravní a energetické infrastruktury a nastavit povolovací procesy tak, aby jejich délka nebránila zahájení realizace těchto staveb budovaných ve veřejném zájmu.“ V obecné části na str. 31 ohledně staveb energetické infrastruktury důvodová zpráva k vládnímu návrhu novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. uvádí, že je „nezbytné usnadněním přípravy, výstavby a provozu energetické infrastruktury zajistit rychlejší zprovoznění sítí energetické infrastruktury a umožnit tak lépe a pružněji reagovat na potřeby, které v území vznikají nejen v oblasti distribuce energií, ale rovněž na národní úrovni jejich dopravy. Energetika tak bude moci lépe čelit výzvám, které jsou na ni v široké míře kladeny nejen v souvislosti s plněním dekarbonizačních cílů, předpokládanou narůstající decentralizací výroby, ale i dalšími výzvami souvisejícími s rozvojem Společnosti 4.0“. Ke konkrétním změnám napadeného ustanovení důvodová zpráva v obecné části na str. 33 toliko stručně konstatuje zavedení nové „možnosti využití právní úpravy vstupů na pozemky za účelem měření a průzkumných prací ...“ také u záměrů staveb vodní a energetické infrastruktury. Ve zvláštní části na str. 42 pak důvodová zpráva k novelizačnímu bodu 18 k čl. I uvádí, že se navrhuje „... rozšířit předmětné ustanovení o vstupech na pozemky rovněž na stavby energetické a vodní infrastruktury, protože rovněž tyto stavby jsou důležité pro rozvoj hospodářství a jejich výstavba trpí mnohdy podobnými potížemi jako stavby dopravní, např. právě co do vstupů na pozemky v případech měření a průzkumných prací“. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA), jejímž zpracovatelem je Ministerstvo dopravy (dostupná na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=673&CT1=0>) na str. 18 v bodě 1.2.2.5, který se týká energetické infrastruktury, uvádí, že „v současnosti existují zákonná zmocnění pro vstupy na cizí pozemky v souvislosti s energetikou infrastrukturou pro období provozování infrastrukturních staveb a v pouze omezené míře pak pro potřeby přípravy (např. podle zákona o geologických pracích či podle zákona o zeměměřictví). Často však dochází k případům, kdy je pro potřeby přípravy stavby energetické infrastruktury potřeba provést jinými předpisy nedefinovaná měření a průzkumné práce (zejména průzkum půdy a podzemních vod), kdy vstup na pozemky, který je pro jejich realizaci nezbytný, není jinými předpisy řešen. V případech, kdy se s vlastníkem nelze dohodnout, se pak velmi složitě připravuje technické řešení nebo se hledá řešení jiné (existuje-li). Proto je třeba již existující úpravu aplikovat rovněž pro energetické stavby. Absence úpravy pro energetické stavby vytváří překážky pro hledání optimální trasy vedení a využití možností jiných technických řešení“. Na str. 26 v bodě 1.3.2.5, který též pojednává o oblasti energetické infrastruktury, se konstatuje, že „... stávající právní prostředí v ČR umožňuje za splnění zákony definovaných podmínek vstupy na pozemky cizích vlastníků v souvislosti s činnostmi týkajícími se energetické infrastruktury. Těmito předpisy je např. energetický zákon, který umožňuje vstupovat na pozemky v souvislosti se zřizováním, obnovou a provozováním

energetických zařízení. Zákon o geologických pracích umožňuje za v něm stanovených podmínek vstupy na pozemky za účelem geologických prací spojených se zásahem do pozemku. Zákon o zeměměřictví zase umožňuje za specifických podmínek vstupy oprávněným osobám za účelem provádění zeměměřických činností“. Na str. 33 v bodě 1.5.2.5 je u popisu konkrétních cílů navrhované úpravy u energetické infrastruktury uvedeno, že cílem je „... umožnit vstupovat na cizí pozemky z důvodů měření a průzkumných prací i u staveb energetické infrastruktury, zároveň neznemožnit využití již stávajících možností pro již nyní definované účely“ (obdobně též na str. 43 v bodě 2.2.5). U popisu současného stavu obsaženého na str. 52 v bodě 3.1.2.5 se uvádí, že „... pokud stavebník energetické infrastruktury provádí v současné době měření nebo průzkumné práce, které nejsou specifikovány zvláštními právními předpisy (např. energetický zákon, zákon o geologických pracích, zákon o zeměměřictví), a nedohodne se s vlastníkem nemovitosti o vstupu na jeho pozemek, vznikají mu náklady na hledání dalších variant řešení včetně případných vícenákladů na realizaci stavby, pokud se tím prodlouží délka vedení a prodlužuje se také fáze přípravy stavby“. K oprávnění vstupovat a vjíždět na cizí nemovitosti pro oprávněné investory při měřicích a průzkumných pracích vykonávaných při přípravě staveb vodní infrastruktury se výše uvedená Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. nevyjadřuje.

81. Ačkoli tedy důvodová zpráva k poslaneckému návrhu novely liniového zákona (tj. k zákonu č. 169/2018 Sb.) byla co do prvotního odůvodnění nového § 2f liniového zákona poněkud vágní (srov. zejména použité sousloví „maximální efektivita povolování“), spatřuje Ústavní soud též s přihlédnutím ke konečnému znění napadeného § 2f liniového zákona, obsahu důvodové zprávy k vládnímu návrhu novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. a obsahu RIA k novelizujícímu zákonu č. 403/2020 Sb., stejně jako k obsahu novelizace změnovým zákonem (viz jejich text sub 58 a 59) jeho cíl (účel) v podpoře urychlení a zkvalitnění přípravných, a to zejména průzkumných, plánovacích či projektových prací na vymezených stavbách dopravní, vodní a energetické infrastruktury, od 1. 7. 2023 rovněž ve vazbě na nový stavební zákon (č. 283/2021 Sb.).

82. Přípravné práce u staveb dopravní infrastruktury lze důvodně považovat za mimořádně významný faktor při rozhodování o konkrétních záměrech, a to jak z pohledu volby nejvhodnější trasy a závěrů o její technické proveditelnosti, tak při vyhodnocování nákladovosti té které varianty stavby a navazujícím projektování. K rychlosti přípravných prací u těchto staveb Ústavní soud konstatuje, že nedostatečnost současného tempa jejich výstavby v České republice považuje za notoriету. Účelnost a hospodárnost (ekonomická návratnost) jednotlivých děl může být předmětem politické či odborné diskuze, avšak obecně lze urychlení realizace staveb dopravní infrastruktury pro zemi nacházející se uprostřed kontinentální Evropy považovat za výrazný přínos, který je důležitým veřejným zájmem na posílení mobility osob, zboží a služeb, a také k regionálnímu rozvoji a ke snižování nerovností mezi jednotlivými oblastmi státu. Otázky rychlosti a kvality přípravných prací na straně jedné a rychlosti samotné výstavby na straně druhé jsou z pohledu Ústavního soudu do značné míry „spojené nádoby“ a tyto otázky je nutno posuzovat ve vzájemné souvislosti, tj. přípravné práce jsou sice jen jedním z prvních kroků v ucelenějším procesu, bez nichž ale dosti dobře nelze zodpovědně přistoupit ke krokům dalším.

83. Při přihlédnutí k výše nastíněnému obsahu obecné části důvodové zprávy k vládnímu návrhu novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. Ústavní soud k přípravě staveb vodní infrastruktury shledává, že přinejmenším s ohledem na široce diskutované změny v klimatických podmínkách je lze důvodně považovat za stavby, jejichž kvalitní zrychlená příprava je důležitým veřejným zájmem, neboť od ní lze očekávat buď předcházení, nebo alespoň určité zmírnění některých negativních průvodních jevů těchto změn [mezi něž lze řadit povodně, sucho i nedostatek vody – k tomu viz též § 1 odst. 3 písm. b) liniového zákona].

84. Obdobně je tomu u staveb energetické infrastruktury, kde Ústavní soud při přihlédnutí k výše nastíněnému obsahu obecné části důvodové zprávy k vládnímu návrhu novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. reflektuje poukaz vlády na nové potřeby energetické infrastruktury vyvěrající z dekarbonizačních iniciativ souvisejících s postupným omezováním využití tradičních (fosilních) energetických zdrojů a s tím související očekávané decentralizace výroby. Aniž by se Ústavní soud jakkoli vyjadřoval k souvislostem všech možných variant transformace energetiky, není pochyb, že energetika je další strategickou oblastí, v níž je zrychlení a zkvalitnění přípravy směřující k maximální možné připravenosti na obnovu, dobudování či adaptaci dané infrastruktury v důležitém veřejném zájmu.

85. Ústavní soud tedy shrnuje, že urychlení a zkvalitnění přípravných prací směřujících k dobudování staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury lze považovat za záležitosti důležitého veřejného zájmu, u nichž lze důvodně očekávat, že přispějí k hospodářskému rozvoji a zvyšování životní úrovně v České republice [srov. též „rozvoj hmotného bohatství“ v preambuli Ústavy či „obecný zájem“ v čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě (dále jen „Dodatkový protokol“)]. Na tomto urychlení a zkvalitnění přípravných prací panuje společenská shoda (jde o obecný zájem), která je naléhavá, a to pro všechny tři skupiny infrastrukturních staveb. Tyto skupiny staveb jsou (od určité velikosti, kapacity či významu) stavbami strategickými, u nichž vystupuje do popředí požadavek na co možná nejvyšší přípravu, který je umocněn jejich vysokou nákladovostí, dlouhou životností a velmi omezenou možností podstatných změn v pozdější (realizační) fázi. U každé skupiny se v různé míře projevuje určitá kombinace sociálních, hospodářských a environmentálních souvislostí, ale všechny tři spojují otázky zvyšování adaptability hospodářství České republiky a jeho připravenosti na dopady klimatických změn. Ústavní soud si je vědom toho, že ne všechny příčiny (či korelace) a účinky klimatických změn jsou vědecky popsány, spolehlivě ověřeny či kvantifikovány, nicméně tyto podmínky podle jeho názoru nemusí být pro úsudek o naléhavé společenské potřebě přípravy preventivních, popř. následky zmírňujících opatření v těchto klíčových oblastech prokazatelně splněny – u rizik, která (byť i s relativně nízkou mírou pravděpodobnosti) mohou mít při jejich naplnění za následek vážné dopady do sociálních, hospodářských či environmentálních poměrů státu, není nutné pro rozumný úsudek o naléhavé potřebě vylepšení podmínek pro přípravu odpovídajících opatření trvat na nezpochybnitelném prokázání rizik. Tak zvané „*cost-benefit*“ či „*risk-reward*“ analýzy jsou v tomto ohledu jednoznačné, svědčí pro předběžnou opatrnost a u potenciálně akcelerujícího negativního jevu také pro tomu odpovídající možnost urychlení příprav potřebných opatření. Klimatické změny se jeví jako dynamický jev s nerovnoměrným vývojem, který vyžaduje co možná nejvyšší reakční schopnost státu (potažmo oprávněných investorů, a to zejména těch, jejichž zřizovatelem je stát).

86. Lze tak shrnout, že vylepšení právních podmínek a usnadnění přípravy významných staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury sleduje legitimní cíl (účel), k jehož dosažení zákonodárce přijetím napadeného ustanovení může stanovit jako povinnost vlastníků nemovitých věcí umožnit „provádění měření a průzkumných prací“. Jde tak o obsah jejich vlastnických práv, který je v mezích kautel čl. 4 odst. 2 až 4 Listiny.

87. Potřeba budování této infrastruktury je ve veřejném zájmu, přičemž povaha budovaných staveb již z povahy věci vyžaduje zvláštní přístup, neboť jde o stavby liniové, tj. na délku, tedy s určitou trasou v určitém koridoru, které musejí vést „odněkud někam“, takže není možné někde přestat a jinde zase bez návaznosti pokračovat. Vhodnost jejich umístění je dána z povahy věci nutností spojit určitá místa po souši nebo po vodě anebo vést k nim energetické zdroje. Vycházejí ze vzájemné závislosti a potřeby sladování rozhodovacích procesů o prostorové organizaci území státu v zájmu státu a země (popř. celoevropských sítí) a v zájmu územních samosprávných celků. Jde tak o projev územní výsosti státu podle čl. 1 odst. 1

Ústavy, stejně jako práva na samosprávu podle čl. 99 a čl. 100 odst. 1 Ústavy při pořizování aktů územního plánování.

88. Současně je však z hlediska ústavního pořádku nutno přihlížet i k zájmům vlastníků dotčených nemovitých věcí, což znamená, že i tuto okolnost je nutno brát jako důležitou složku procesů územního plánování na všech jeho právně upravených úrovních počínaje Evropskou unií a konče územím obcí.

89. V této souvislosti je provádění měření a průzkumných prací důležitým nástrojem pro sladování, případně pro řešení střetu zájmů celostátních, územních, místních a individuálních. Při něm dochází jakoby v předpolí vlastního rozhodování o dispozici s liniově viděným prostorem státu k identifikaci možných problémů a jejich řešení. To není možné bez toho, že zde budou dány právní záruky ochrany vlastnického práva a předcházení možným konfliktům různých zájmů, neboť je třeba řešit nejen střet zájmu celospolečenského s individuálními (zájmem vlastníka), ale i střet zájmů užších celků se zájmy celků širších [viz k tomu náleze ze dne 14. 5. 2019 sp. zn. III. ÚS 3817/17 ve znění opravného usnesení ze dne 23. 5. 2019 (N 78/94 SbNU 73)]. Konečně je zjevné, že řada staveb infrastruktury obsažená v příloze liniového zákona může být zdrojem vzniku (budoucích, nebo i trvalých) střetů různých zájmů v mezinárodním, celostátním i územním měřítku. Je to dáno i povahou územního plánování, které je spojeno s tvorbou záměrů měnících se časem v závislosti na mnoha činitelích, takže některé střety přestanou být aktuální a objeví se nové.

90. K těmto závěrům nepovažoval Ústavní soud za nutné provádět dokazování, neboť jde o úsudek založený jednak na obsahu výše uvedených podkladových materiálů k legislativním návrhům, jednak na obecně známých skutečnostech. Pro podrobnější popis části hospodářského, environmentálního a sociálního kontextu problematiky Ústavní soud odkazuje např. na usnesení vlády ze dne 13. 1. 2020 č. 31, jímž vláda schválila Vnitrostátní plán České republiky v oblasti energetiky a klimatu (dostupné na <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/RCIABKWD4Z5I>; samotný plán je dostupný na <https://www.mpo.cz/cz/energetika/strategie-a-koncepcni-dokumenty/vnitrostatni-plan-ceske-republiky-v-oblasti-energetiky-a-klimatu--252016/>).

IX. 4. 2 K požadavku vhodnosti zásahu do základních práv a svobod v § 2f liniového zákona

91. K požadavku vhodnosti zásahu předvídaného v § 2f liniového zákona, tj. zdali je způsobilý k dosažení uvedeného cíle, Ústavní soud konstatuje, že jeho naplnění vyplývá již z podstaty věci. S ohledem na vládou zmiňované druhy měření a průzkumů (viz výše bod 80 tohoto nálezu) a na povahu uvažovaných staveb má Ústavní soud za to, že v praxi může u dovolených „měření a průzkumných prací“ jít především o geodetické (zeměměřické) práce, odběry vzorků půdy a podloží, realizaci hydrologického průzkumu ohledně podzemních vod či geotechnického průzkumu ohledně složení či stability podloží, a to včetně průzkumných vrtů či sond. Zakotvení oprávnění k vstupu či vjezdu na cizí nemovitosti při provádění měřících a průzkumných prací v místech a rozsahu, ve kterých budou důvodné, směřuje k tomu, aby tato měření či průzkumy byly provedeny relativně rychle (při dodržení minimálně 14denní notifikační lhůty stanovené ve třetí větě napadeného ustanovení) a výsledky z nich mohly být použity v dalších přípravných krocích.

92. Ústavní soud nepřisvědčil argumentaci navrhovatelky, že by při abstraktní kontrole ústavnosti napadeného ustanovení muselo být spolehlivě u konkrétních staveb, s nimiž navrhovatelka pro ilustraci poměří pracuje (dálniční úseky D1 0136 a D11 1106 Hradec Králové – Smiřice), zjištěno, že pomalost projektové či technické přípravy té které příkladmo uváděné stavby byla jedinou příčinou prodlení s její realizací, což by mělo nakonec znamenat, že tato zvláštní úprava budování infrastruktury není vhodná či potřebná. Za prvé není zřejmé, jak reprezentativní navrhovatelkou zvolený vzorek staveb ve skutečnosti je, za druhé takového

zjištění co do kauzality bude v praxi s ohledem na složitost věci a vzájemnou provázanost řady paralelně běžících procesů téměř nemožné bezpečně (tj. s potřebnou mírou jistoty) učinit a za třetí z pohledu Ústavního soudu pro vyhodnocení vhodnosti zásahu postačuje, směřuje-li u takto komplexních vztahů zásah zákonodárce vůči jevu, který lze důvodně považovat za alespoň jednu z podstatných příčin neuspokojivé situace.

IX. 4. 3 K požadavku potřebnosti § 2f liniového zákona

93. K požadavku, aby byl sledovaný legitimní cíl dosažen způsobem, který by byl zároveň k vlastnickému právu vlastníků dotčených nemovitých věcí šetrnější, Ústavní soud zvážil, jaké alternativy ke zvolenému řešení by realisticky mohly připadat v úvahu. Došel k závěru, že pro případ, kdy je při přípravných pracích pro stavby dané infrastruktury nutné mít k dispozici výsledky určitých měřících či průzkumných prací přímo z místa samého, je nejvhodnější variantou, provede-li tyto měřící či průzkumné práce na svoji odpovědnost (zejména co do volby metod a přesnosti výsledků) samostatně oprávněný investor nebo jím zmocněná osoba, přičemž logicky je za tímto účelem nutné, aby tyto osoby měly na dané cizí pozemky též právo vstupu a vjezdu („vjezdu“ proto, že k řadě průzkumných prací je zapotřebí určité vybavení, včetně strojů a techniky). Jinými slovy – má-li být odborně měřeno či zkoumáno na cizí nemovité věci, bude to za daných okolností téměř vždy vyžadovat přítomnost osoby odlišné od vlastníka, která bude disponovat potřebnou odborností, nástroji či jiným vybavením (snad vyjma velmi nepravděpodobné situace, v níž by vlastník nemovitosti byl v daném oboru sám odborník, jehož služeb by mohl oprávněný investor využít, a samotný vlastník by o takové angažmá vůbec stál). Ústavnímu soudu nejsou známy, a nebylo jimi argumentováno ani navrhovatelkou, žádné obecně použitelné metody geodetického měření či zkoumání půdy, podloží či spodních vod, které by bylo možno provádět distanční formou a které by mohly u takto významných staveb nahradit měření či průzkumy z místa samého. S ohledem na uvedené má Ústavní soud za to, že napadené ustanovení splňuje také kritérium nezbytnosti při druhém kroku testu proporcionality.

IX. 4. 4 K požadavku přiměřenosti zásahu do základních práv a svobod v § 2f liniového zákona

94. V testu proporcionality zbývá posoudit, zda je napadené ustanovení přiměřené *stricto sensu*, zejména zda je šetrné při vyvažování veřejného či obecného zájmu na budování dopravní, vodní a energetické infrastruktury a základních práv a svobod dotčených právních subjektů, přičemž je třeba vidět, že plnění plánovacích, finančních, rozvojových, sociálních a dalších funkcí a úkolů státu je současně naplňováním tzv. pozitivního statusu jednotlivce, neboť mezi obecným blahem a pozitivní stránkou základních práv a svobod je bezprostřední vazba.

95. Napadené ustanovení umožňuje oprávněným investorům (popř. jejich zmocněncům) vstup a vjezd na cizí nemovitou věc a tamtéž i provádění měření a průzkumných prací, a to vše při přípravě určité stavby dané infrastruktury. Ustanovení zároveň ukládá oprávněnému investorovi (popř. jeho zmocněnci) mimo jiné 14 dní předem písemně informovat vlastníka dotčené nemovité věci o zamýšleném měření či průzkumných pracích, tyto odůvodnit, popsat je, uvést jejich rozsah, způsob, termín a přesné místo provedení; počínat si tak, aby práva vlastníků byla co nejvíce šetřena; po ukončení prací přednostně uvést nemovitost do předchozího stavu, a není-li to možné, uvést ji do stavu odpovídajícího předchozímu účelu nebo užívání a tuto skutečnost bezprostředně oznámit písemnou formou vlastníkovi; nahradit vlastníkovi či uživateli nemovité věci újmu na majetku, která jim vznikla, popř. hodnotu omezení v obvyklém užívání věci, a to přiměřenou jednorázovou náhradou ve výši dvojnásobku částky stanovené podle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů. Po posouzení těchto záruk

či povinností investora má Ústavní soud za to, že negativní zásahy do vlastnického práva vlastníků měřeními či průzkumnými pracemi dotčené nemovité věci budou zpravidla spíše mírné a svým rozsahem, povahou, trváním dočasné a významem předmětu liniového zákona ústavně konformní. Ustanovení § 2f liniového zákona proto bráno jako celek a nevytržené z kontextu právního řádu jako celku podle názoru Ústavního soudu poskytuje na normativní úrovni dostatečné záruky omezující oprávněné investory (popř. jejich zmocněnce) v tom, aby si počínali jednostranně k tíži vlastníka, popř. svévolně, a ten, aby zůstal bez prostředků právní ochrany.

96. Zásahy do vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí jsou omezeny personálně (tj. práce mohou provádět toliko oprávnění investoři, popř. jejich zmocněnci), účelově (tj. pouze při přípravě určité stavby dopravní infrastruktury) a rozsahem (tj. „měřicí“ a „průzkumné práce“ co nejvíce šetřící práva vlastníků) – k tomu srov. výslovně bod 21 nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 652/06 (N 202/47 SbNU 613). Napadené ustanovení splňuje i podmínky přiměřenosti v užším slova smyslu. Nadto lze důvodně očekávat, že míra intenzity měření či průzkumů v tom kterém místě bude úměrná míře pravděpodobnosti, že dané místo může být pro konkrétní trasu vůbec použitelné; jen těžko si lze rozumně představit, že by investoři měli důvod přistupovat okamžitě k nejšířšímu rozsahu měření či zejména průzkumů bez toho, aby si předtím ověřili méně intruzivním způsobem předběžnou přijatelnost konkrétní lokality.

97. K hypotetickému příkladu „vykácení třešňového sadu“ předestřenému navrhovatelkou (viz výše bod 12) Ústavní soud uvádí, a to i při odhlédnutí od problematičnosti vypořádávání hypotetických příkladů při řízení o návrhu na zrušení zákona, že samozřejmě plně respektuje roli obecných soudů při výkladu pojmů „měření“ a „průzkumné práce“ v kontextu napadeného ustanovení (budou-li se tyto k obsahu těchto pojmů ve své judikatuře vyslovovat). Není pochyb o tom, jak uvádí navrhovatelka, že průzkumné práce (zejména průzkumné vrty či sondy) svojí intenzitou převyšují intenzitu měřících prací, nicméně i tak půjde o výkony, jejichž provedení musí být odborně dostatečně odůvodněno. Jako u provádění téměř každého právního předpisu ani zde nelze *a priori* vyloučit případné excesy, kterým ani sebekvalitnější právní úprava nezabrání.

98. Nadto vlastníků dotčených nemovitostí svědčí nástroje konkrétní kontroly ústavnosti pro případ, že při zohlednění individuálních okolností jejich věcí nabydou dojmu neústavní aprobace postupu investorů obecnými soudy v civilních řízeních. V případě, kdy ze strany oprávněného investora, popř. jím zmocněné osoby dojde k zásahu do vlastnického práva dotčeného vlastníka nemovitosti, který bude představovat omezení v obvyklém užívání nemovitosti nebo neodstraněnou újmu na jakékoli součásti jeho majetku, vznikne mu zároveň právo na přiměřenou jednorázovou náhradu ve výši dvojnásobku částky stanovené podle zákona o oceňování majetku (příčemž v praxi to bude zpravidla znamenat stanovení výše základu takové náhrady s přihlédnutím k obvyklé ceně dané věci). Prostřednictvím tohoto navyšování základu náhrady koeficientem 2 je podle názoru Ústavního soudu obecně dán předpoklad jednak pro to, aby si v rámci prevence škod oprávnění investoři počínali na cizích nemovitostech co možná nejopatrněji, a dále i pro to, aby eventuálně vyplácené peněžité náhrady dotčeným vlastníků byly co do výše přiměřené a ve svém důsledku plnohodnotně kompenzovaly skutečnou škodu a případný ušlý zisk.

99. K námitce navrhovatelky o absenci jakéhokoli konkrétnějšího časového omezení trvání měřících a průzkumných prací v napadeném ustanovení Ústavní soud uvádí, že takové časové omezení nepovažuje z ústavního pohledu za nutný prvek, neboť již výše uvedená základní omezení stanovená oprávněným investorům považuje za přiměřená a předcházející svévoli. Také na aspekt trvání měření a průzkumů se pak vztahuje obecná povinnost oprávněných investorů co nejvíce šetřit práv vlastníků – oprávnění budoucího investora provádět tyto výkony je omezeno dobou potřebnou pro jejich realizaci. Navíc i jen laicky

viděno je zřejmé, že začlenění pevného časového limitu přímo do zákona by nebylo z pohledu účinné ochrany práv vlastníků funkčním řešením, jelikož trvání určitého měření či průzkumu bude odrážet řadu faktorů, jako např. význam a rizikovost měřeného jevu, obtížnost jeho měřitelnosti či technologickou složitost měřící či průzkumné metody, tudíž i lhůty by patrně musely být stanoveny v mnoha kombinacích v závislosti na zvolené metodě měření (průzkumu), typu stavby, složitosti lokality apod., což by účinné aplikaci zákonné úpravy, její přehlednosti a vymahatelnosti nepřispělo. Měření či průzkumy u staveb typu dálničního či železničního tunelu budou na zcela jiné úrovni složitosti a časové náročnosti než například u stavby vedení vysokého napětí.

100. Dále navrhovatelka namítá, že měření a průzkumné práce lze na základě napadeného ustanovení provádět souběžně na vícero uvažovaných trasách jedné a téže stavby ještě před zahájením územního či stavebního řízení, a dokonce s vědomím, že některá z nich nebude využita s tím, že zákon v tomto ohledu oprávněné investory neomezuje. Zde se Ústavní soud přiklání k názoru vlády, že tento postup možný je a často bude dokonce přímo vyplývat z účelu přípravných prací. Právě stadium (předběžných) příprav liniových staveb (zejména ve fázi plánování a studií proveditelnosti) může s ohledem na jejich specifické rysy odůvodňovat provádění měřících či průzkumných prací na vícero lokalitách a komparaci možných variant řešení během jejich plánování. Ústavní soud sice při přezkumu ústavnosti daného ustanovení není povolán vyjadřovat se ke způsobu projektového či jiného řízení přípravy takto významných staveb, ale považuje za poměrně logické a žádoucí, aby zejména v případě, kdy reálně existuje několik variant trasy (v rámci uvažovaných koridorů, které jsou v praxi až stovky metrů široké), oprávněný investor měl ohledně parametrů terénu, podloží a dalších faktorů v konkrétní lokalitě k dispozici veškerá potřebná data, a to ohledně všech uvažovaných variant souběžně a pokud možno z měření realizovaných v totožném období (minimálně v zájmu co nejvyšší srovnatelnosti výsledků).

101. Argument navrhovatelky o absenci výslovného ustanovení předepisujícího účelnost či smysluplnost prováděných měřících či průzkumných prací považuje Ústavní soud též za nedůvodný, popř. vytržený z kontextu právní úpravy veřejného stavebního práva. V první řadě nemá žádné poznatky o tom, a ani navrhovatelka žádná zjištění nepředkládá, že by oprávnění investoři vykazovali jakoukoli systematickou tendenci provádět měření či průzkumy, které jsou zjevně nepotřebné či neúčelné. Nelze pak přisvědčit ani jejímu tvrzení, že je „zcela na libovůli“ oprávněného investora, jak si bude počínat. Ani podle § 2f liniového zákona není oprávněný investor v rozsahu a typu měření či průzkumů na cizí nemovitosti neomezen (a v právním státě respektujícím vlastnictví ani být nemůže, srov. též výslovnou povinnost co nejvíce šetřit práv vlastníka či uživatele obsaženou v třetí větě napadeného ustanovení). Dojde-li mezi vlastníkem nemovitosti a investorem ohledně těchto skutečností ke sporu, který se nepodaří vyřešit dohodou, bude nakonec investor nucen rozsah a typy měření či průzkumů (budou-li jím nakonec provedeny) a jejich případné škodlivé následky obhájit s odborným odůvodněním před soudem; investor sice může mít s ohledem na konkrétní okolnosti každého případu co do rozsahu měření a průzkumu určitý prostor pro uvážení, neboť v obdobných technických záležitostech je v praxi nutno vycházet z priority případného nadbytku dat před jejich nedostatečností (zejména z důvodů výrazné asymetrie rizik plynoucích z provedení přehnaně podrobného průzkumu oproti provedení nedostatečného průzkumu), ale i tak je omezen obvyklými postupy v oboru, nejnovějším stavem vědeckého poznání a dostupnými technologiemi.

102. Nelze přisvědčit ani názoru navrhovatelky, že vlastník nemá k dispozici vůči veřejným investorům „jakoukoli možnost právní ochrany“. Ačkoli je napadené ustanovení obsaženo v právním předpise, který je předmětem úpravy a povahou právních norem veřejnoprávní, není oprávněný investor vůči vlastníkově ve vrchnostenském postavení. V případě požadované soudní ochrany vlastníka před tvrzeným nezákonným postupem

oprávněného investora nepůjde o ochranu veřejného subjektivního práva vlastníka (§ 2 soudního řádu správního) a oprávněný investor nebude v postavení správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního – nebude tudíž připadat v úvahu využití tzv. zásahové žaloby podle § 82 soudního řádu správního. Vlastník má naopak vůči oprávněnému investorovi zachovány standardní možnosti obrany, a to prostřednictvím dvou typů (civilních) žalob, mezi kterými bude volit podle okolností případu. Prvním typem žaloby je posesorní žaloba z rušené držby podle § 1003 občanského zákoníku, která je svojí povahou spíše provizorní, již však doplňuje zvláštní procesní úprava řízení o žalobách z rušené držby (srov. § 177 a násl. občanského soudního řádu) se zákonnou 15denní lhůtou pro prvostupňové rozhodnutí (soud o žalobě na ochranu držby rozhoduje usnesením, které je předběžně vykonatelné, a lhůta k plnění začíná běžet od doručení, a v případě úspěchu žalobce je tak exekučním titulem – k tomu srov. § 171 občanského soudního řádu). Druhým typem žaloby je zápůrčí žaloba na ochranu vlastnického práva podle § 1042 občanského zákoníku (a to včetně možného návrhu na nařízení předběžného opatření podle § 74 a násl. občanského soudního řádu, o kterém soud rozhodne nejdéle do 7 dní ode dne podání). Došel-li by tedy vlastník dotčené nemovitosti již na základě doručení notifikačního dopisu k závěru, že oprávněný investor podstatným způsobem hodlá vybočit z předepsaných zákonných mezí, nebo by daná notifikace v podstatném rozsahu nenaplnovala zákonem předepsané obsahové náležitosti, popř. by oprávněný investor přistoupil k provádění prací bez notifikace anebo v nich pokračoval ve významném rozporu s jejím původním obsahem, nic mu nebrání, aby se u obecného soudu domáhal nápravy tohoto závadného stavu (včetně zásahu preventivního). Stejně tak zůstává vlastníku dotčené nemovitosti k dispozici žaloba na zaplacení peněžité náhrady v případě, že není možné uvedení případně poškozené nemovitosti do předešlého stavu (naturální restituce) a vlastník nesouhlasí s výší náhrady (kompenzace) poskytnuté veřejným investorem.

103. Aniž by navrhovatelka namítala rozpor kteréhokoli z napadených ustanovení s Úmluvou, resp. s Dodatkovým protokolem, Ústavní soud pro úplnost uvádí, že považuje napadený § 2f liniového zákona za souladný též s Dodatkovým protokolem, podle jehož čl. 1 odst. 2 mohou státy přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut. Jak je patrné z výše uvedeného posouzení napadeného § 2f liniového zákona vůči požadavkům vyplývajícím z Listiny, jejichž interpretace je v souladu s ochranou vlastnictví podle Dodatkového protokolu prováděnou Evropským soudem pro lidská práva, Ústavní soud hodnotí daná omezení jako omezení sledující legitimní cíl, přiměřená a ve veřejném zájmu, který je ekvivalentem zájmu obecného (angl. *general interest*) – k tomu srov. např. bod 13 odkazovaného nálezu sp. zn. IV. ÚS 652/06.

104. Ustanovení § 2f liniového zákona podle názoru Ústavního soudu ob stojí i v tzv. testu kvality zákona ve smyslu níže uvedené judikatury ESLP, jak jím argumentuje vyjádření vedlejší účastnice (viz s. 21 vyjádření vlády). Tento „test“ obsahuje tři komponenty, a to (a) požadavek na dostupnost, (b) požadavek na předvídatelnost a (c) požadavek na dostatečné záruky před svévolným použitím. K dostupnosti v podobě dodržení pravidel publikačního práva žádné námitky navrhovatelka nevznáší, stejně jako k porušení požadavku předvídatelnosti (nicméně k tomu viz i níže sub IX. 5. 3); k prostředkům právní ochrany vlastnického práva v kontextu střetu s jinými zájmy se Ústavní soud vyslovil výše.

105. Ústavní soud je vzhledem k výše obsaženému vypořádání argumentace navrhovatelky o rozporu napadeného ustanovení s čl. 11 Listiny toho názoru, že § 2f liniového zákona vyhovuje požadavkům čl. 26 Listiny, neboť práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny se lze dovolávat toliko v mezích zákonné úpravy podle čl. 41 odst. 1 Listiny a případný zásah je posuzován „pouhým“ testem rozumnosti [blíže viz např. výše odkazovaný nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/17, zejména bod 71, nálezu ze dne 22. 1. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 32/17 (N 9/92 SbNU 86; 71/2019 Sb.), zejména bod 62, nebo nálezu ze dne 18. 1. 2022 sp. zn. Pl. ÚS 43/18 (N 5/110

SbNU 44; 28/2022 Sb.)]. Přitom ustanovení, které při ústavním přezkumu jeho zásahu do určitého základního práva a svobody naplní požadavky testu proporcionality, splní z definice i požadavky vyplývající z testu rozumnosti (souběžně) u téhož subjektu tvrzeného zásahu do některého z hospodářských, sociálních či kulturních práv podle čl. 41 odst. 1 Listiny (v němž má zákonodárce výrazně vyšší prostor pro úvahu a volbu prostředků a metod).

106. Rovněž blíže nekonkretizované námitky možného porušení práva na nedotknutelnost obydlí zaručeného v čl. 12 Listiny nelze přisvědčit. Není úkolem Ústavního soudu při abstraktní kontrole ústavnosti vymýšlet všemožné situace, kdy by k takovému porušení mohlo dojít a jakou analogií (jakou jsou např. navrhovatelkou uváděné podmínky prohlídky advokátní kanceláře při neodkladném úkonu trestního řízení). Vyloučíme-li ochranu nedotknutelnosti obydlí podle čl. 12 odst. 2 Listiny (domovní prohlídka podle trestního řádu), bylo by nutno u každé položky v příloze liniového zákona spekulovat, zda a v jaké podobě by k tomu mohlo s ohledem na sub 95 a násl. uvedené povinnosti investora vůbec dojít (např. při budování oplocení letiště Václava Havla, výstavbě dalších bloků atomových elektráren, vedení vysokého napětí či stavbě dálnice). Tímto způsobem by bylo možno fabulovat i námitku porušení svobody pohybu a pobytu, ochrany osobních údajů, zasahování do soukromého a rodinného života, ukládání nucené práce nebo služby apod., tedy zásahu do většiny myslitelných aspektů svobod jedince podle čl. 2 odst. 3 Listiny. Ústavní soud tak jen konstatuje, že při provádění měření a průzkumných prací o případ dovoleného tzv. „jiného zásahu“ do nedotknutelnosti obydlí za obvyklého stavu věcí nepůjde a k možné nepřipustné obrogaci či subrogaci těmito kautelám v abstraktní rovině nedochází. Nicméně jako *obiter dictum* připomíná, že ani jeden z povolených účelů (opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku) v čl. 12 odst. 3 Listiny zjevně není v § 2f liniového zákona naplněn.

107. Ustanovení § 2f liniového zákona je tedy třeba vykládat a používat s respektem k právu na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života, které zaručuje čl. 10 Listiny, a nedotknutelnosti obydlí, kterou zaručuje čl. 12 Listiny. Stejně tak je třeba vidět, že naprostá většina předmětných staveb infrastruktury v příloze liniového zákona může vést k zásahu do domovní svobody jen s vynaložením nutné dávky fantazie. I když se v nynější věci nepochybně nerozhoduje o trestněprávních aspektech nedotknutelnosti obydlí podle čl. 12 odst. 2 Listiny, ani v případě dvou možností „jiného zásahu“ podle čl. 12 odst. 3 Listiny nebylo nutné zkoumat, u které stavby by oprávnění investorů podle § 2f liniového zákona mohlo vést k porušení některé z kautel v tomto ustanovení uvedených. K tvrzené nepřipustné obrogaci těmito kautelám proto v abstraktní rovině nedochází.

108. Stejně jako u celé řady jiných právních úprav lze předpokládat, že v praxi budou ohledně rozsahu oprávnění investorů řešeny určité hraniční situace. U obydlí sloužících skutečně jen k bydlení (tj. uspokojování bytových potřeb fyzických osob) může jít o vstupy či vjezdy na pozemky výměrou rozlehlejší, avšak funkčně související s rodinnými domy, chalupami či jinými rekreačními stavbami, nebo o vstupy do některých společných částí bytových domů. U nebytových prostor mohou vznikat nejasnosti plynoucí z široké škály typů a hybridních funkcí komerčních nemovitostí, včetně pravidelnosti nebo naopak epizodičnosti jejich užívání vlastníkem, přístupu veřejnosti do těchto prostor. Tyto hraniční situace však při zohlednění jedinečných skutkových okolností každého případu posoudí a rozhodnou obecné soudy a blíže přitom vyloží použitou právní úpravu.

IX. 5 Obecně k napadenému § 4a liniového zákona

109. Napadený § 4a liniového zákona obsahuje další prvek, který zákonodárce považuje za klíčový pro urychlení řízení týkajícího se umístování a povolování staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací. Tímto

právním institutem je mezitímní rozhodnutí při získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění uvedených staveb po vzoru § 148 správního řádu i na řízení ve věcech liniových staveb.

110. Námitky stěžovatelky jsou blíže rozvedeny sub II. 2 a lze je shrnout tak, že jako neústavní zásah do základních práv a svobod považuje ta jednotlivá ustanovení § 4a liniového zákona, která:

a) oddělují výrok o odnětí či omezení vlastnického práva od výroku o výši náhrady za nemovitou věc, tj. pozemku nebo stavby potřebné k uskutečnění stavby dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury, která je vymezena v územním rozvojovém plánu nebo v zásadách územního rozvoje a uvedená v příloze k tomuto zákonu;

b) jsou (byť označená jako „mezitímní rozhodnutí“) „ve skutečnosti rozhodnutím ve věci samé, a to rozhodnutím konečným“, neboť rozhodnutím o základu věci by správně bylo pouze rozhodnutí o tom, zda jsou splněny zákonné podmínky pro vyvlastnění, resp. o tom, zdali je žádost vyvlastnítele co do základu důvodná;

c) porušují princip dělby moci v důsledku nedostatečných materiálních podmínek a personálního zabezpečení rozhodovací činnosti správních soudů ve spojitosti se zavedením zkrácených lhůt pro rozhodování o správních žalobách a kasačních stížnostech podle § 4a odst. 3 liniového zákona;

d) jsou svou povahou nejasná, jako je tomu v případě § 4a odst. 5 liniového zákona.

111. Pro úplnost Ústavní soud uvádí, že nepřehlédl vložení nových § 4c a 4d do liniového zákona novelizačním zákonem č. 403/2020 Sb. Tato ustanovení však napadena doplněním petitu návrhu (viz sub 47) nejsou, a Ústavní soud se jimi proto mohl zabývat jen v kontextu návrhu na zrušení přílohy k liniovému zákonu.

IX. 5. 1 Vypořádání námitky neústavního oddělení výroku o odnětí či omezení vlastnického práva a výroku o výši náhrady

112. Základní námitkou navrhovatelky (blíže sub II. 2) vůči napadenému § 4a liniového zákona je tvrzený rozpor samotné koncepce využití institutu mezitímního rozhodnutí s požadavky vyplývajícími z čl. 11 odst. 4 Listiny, neboť rozdělení procesu vyvlastnění na rozhodování o odnětí či omezení vlastnického práva a následně o výši náhrady nemá (stručně řečeno) odpovídat zásadě vyvlastnění za spravedlivou (přiměřenou) náhradu. Vzhledem k tomu, že k rozhodnutí o (konečně) výši náhrady může docházet s podstatným časovým odstupem po vydání mezitímního rozhodnutí o odnětí či omezení vlastnického práva, přičemž maximální možnou délku prodlevy mezi právní mocí rozhodnutí a právní mocí rozhodnutí o výši náhrady zákon neomezuje, má být vyvlastňovaný neústavně zkrácen na svém právu na náhradu.

113. Ústavní soud se s touto námitkou navrhovatelky neztotožňuje, byť jí přitakává v tom ohledu, že vyvlastňovaný je určitou dobu v nejistotě (či naději) ohledně konečné výše náhrady za odejmutí či omezení jeho vlastnictví. Ústavní soud však s ohledem na nově zavedený mechanismus zálohové platby splatné ve výši a ve lhůtách stanovených podle § 4a odst. 5 liniového zákona nepovažuje toto rozfázování rozhodování za porušení ústavní zásady vyvlastnění za spravedlivou (přiměřenou) náhradu, neboť vyvlastňovanému by se vždy mělo dostat ekonomicky obhajitelné a v přiměřené lhůtě vyplacené protihodnoty, která bude určena znaleckým posudkem vyhotoveným podle § 3b liniového zákona, jímž má být primárně zjištěna obvyklá cena daného pozemku či stavby, která musí být v rozumném poměru k ceně tržní. K tomu viz náleží Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. II. ÚS 1135/14 (N 124/77 SbNU 899), zejména bod 21, popř. rozsudky ESLP ve věci *Pincová a Pinc proti České republice* ze dne 5. 11. 2002, č. stížnosti 36548/97, zejména body 52 a 53, nebo ve věci *Pešková proti České republice* ze dne 26. 11. 2009, č. stížnosti 22186/03, zejména body 34 a 35.

114. Ústavní soud si je vědom toho, že při určování výše zálohy svědčí vyvlastniteli tzv. výhoda výběru znalce (k tomu pro srovnání viz § 20 zákona o vyvlastnění), která v praxi nemusí být bez významu, nicméně tento fakt nelze při abstraktní kontrole ústavnosti dosti dobře zohlednit a je nutné vycházet z předpokladu řádného výkonu znalecké činnosti (tj. především s vynaložením odborné péče, nezávisle a nestranně), a to se všemi druhy právní odpovědnosti, která s touto vysoce regulovanou činností souvisí. V této souvislosti lze poukázat na hodnocení takové úpravy Ústavním soudem v podobné věci [viz blíže náleze ze dne 27. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.) ve věci tzv. *squeeze-outu* a malých akcionářů], kde konstatoval, že výběr znalce hlavním akcionářem, a to, že hradí náklady na vyhotovení znaleckého posudku, je-li to kompenzováno dalšími opatřeními státu (jako je soudní ochrana v nynější věci), nezpůsobuje neústavnost právní úpravy stanovení ceny. Konečně stejnou námitku by bylo možno vznést v případě, kdyby tak činil vyvlastňovaný. Špatné zkušenosti s některými znalci nemohou být důvodem pro to, aby byla za neústavní prohlášena právní úprava, která může být vykládána a používána neústavně. Dopad do majetkové sféry vyvlastňovaného představovaný vyplacením zálohy zpravidla ve výši obvyklé ceny dotčené nemovitosti je jen dočasný a nezasahuje do práv vyvlastňovaného v takové míře či intenzitě, aby bylo možno učinit závěr o zjevné nepřiměřenosti či jiném důvodu neústavnosti daného postupu. Mezi právní mocí výroku o odnětí či omezení vlastnického práva a okamžikem úhrady zálohy na náhradu za vyvlastnění je vyvlastňovaný majitelem peněžité pohledávky se zákonným a dostatečně určitým titulem za bonitním dlužníkem (která je v případě potřeby postupitelná za úplaty na třetí osobu, ačkoli tento postup bude v praxi patrně výjimečný). Dochází tak k přeměně druhu aktiva z nemovitosti na peněžitou pohledávku za vyvlastnitelem a poté na peněžní prostředky (resp. přesněji řečeno, opět na peněžitou pohledávku, tentokrát již z titulu smlouvy o vedení účtu vůči bance), ale v žádném okamžiku daného postupu by za běžných okolností neměla být hodnota majetku vyvlastňovaného podstatně snížena či zvýšena toliko v důsledku použití napadeného § 4a liniového zákona.

115. Ani lhůty pro zaplacení zálohy na náhradu za vyvlastnění (§ 4a odst. 5 liniového zákona) nebo lhůta pro vyrovnání případného rozdílu mezi zálohou a konečnou výší náhrady (§ 4a odst. 7 liniového zákona) v trvání 60 dnů nejsou tak zjevně či extrémně nepřiměřené či znevýhodňující vyvlastňovaného, že by svým trváním princip vyvlastnění za náhradu v důsledku popíraly či podstatně oslabovaly. V tomto ohledu je podpůrně (neboť kontext věci byl do značné míry odlišný) použitelná také judikatura ESLP, který se trváním lhůty pro vyplacení kompenzací za vyvlastnění zabýval v rozsudku ze dne 9. 7. 1997 ve věci *Akkus proti Turecku*, č. stížnosti 19263/92, v němž jako určité *obiter dictum* příkladmo označil za přijatelnou a s čl. 1 Dodatkového protokolu souladnou lhůtu pro vyplacení náhrady za vyvlastnění v trvání 3 měsíců (viz bod 35). Dále viz např. rozhodnutí o nepřijatelnosti stížnosti ze dne 6. 2. 2003 ve věci *Bas proti Turecku*, č. stížnosti 68126/01, v němž ESLP označil prodlevu mezi konečným rozhodnutím a datem zaplacení náhrady v trvání 76 dní za přiměřenou a odmítl stížnost pro zjevnou neopodstatněnost (čl. 35 odst. 3 Úmluvy).

116. Koncepce mezitímního rozhodnutí podle názoru Ústavního soudu nemá ani žádný zvláštní (dodatečný) dopad na likviditu dané části majetku vyvlastňovaného, neboť téměř ve všech možných typech právní dispozice s dotčenou nemovitostí je vyvlastňovaný znatelně a pod sankcí neplatnosti omezen již dříve na základě § 19 odst. 3 zákona o vyvlastnění. Navíc, jak uvedla vláda, již obecná úprava vyvlastňovacího řízení předvídá možnou časovou prodlevu mezi právní mocí výroku o odnětí či omezení vlastnického práva a právní mocí výroku o výši náhrady (viz § 25 odst. 2 větu druhou zákona o vyvlastnění). Podle Ústavního soudu není ani vyloučeno, že postup vyplacení zálohy ve lhůtách podle § 4a odst. 5 liniového zákona může v praxi ve srovnání s případy vyvlastňovacích řízeních vedených v obecném režimu zákona o vyvlastnění, v nichž po samotném vyvlastnění panuje stále spor o výši náhrady, majetkově svědčit ve prospěch vyvlastňovaného. Důsledkem dvojkolejnosti soudního přezkumu

rozhodnutí o vyvlastnění ve správním soudnictví a nalézacím řízením o výši náhrady v občanském soudním řízení totiž nezřídka bývá stav, kdy vyvlastňovaný obdrží náhradu za vyvlastnění ještě s výraznějším časovým odstupem (z čehož neplyne, že by popsáný stav Ústavní soud aproboval – jde o stav nežádoucí, který je však řešitelný obecnými soudy v jednotlivých případech např. zohledněním ceny peněz v čase přiměřenými úroky postupem podle § 28 odst. 3 první věty zákona o vyvlastnění).

117. Rovněž čl. 1 Dodatkového protokolu a judikatura ESLP jsou co do procedurální koncepce vyvlastňovacího řízení vůči členským státům relativně benevolentní a namísto jednotlivostí souhrnně hodnotí úroveň ochrany vyvlastňovaného před zásahem orgánu veřejné moci do jeho vlastnického práva (k tomu viz např. rozsudek ESLP ze dne 28. 10. 2018 ve věci *G.I.E.M. S.R.L. a další proti Itálii*, č. stížnosti 1828/06, zejména bod 302 a další prejudikaturu v něm uvedenou). Podle názoru Ústavního soudu oddělení výroku o odnětí či omezení vlastnického práva a výroku o výši náhrady efektivitu ochrany vyvlastňovaného nesnižuje natolik, aby bylo možno dospět k závěru o jeho neústavnosti.

118. Oddělení uvedených výroků považuje Ústavní soud za legislativní opatření (konstrukci), která je stále ještě v prostoru diskrece zákonodárce za podmínky, že je naplněna zásada legality vyvlastnění (zákonný základ), jsou splněny další (svojí povahou) hmotněprávní požadavky na vyvlastnění plynoucí z Listiny a Dodatkového protokolu (veřejný zájem, spravedlivá náhrada, subsidiarita a proporcionalita) a vyvlastňovanému se při ochraně jeho práv dostane spravedlivého přezkumného řízení včetně odpovídajících procesních záruk. Na tomto závěru nic nemění ani to, že institut mezitímního rozhodnutí podle znění napadeného § 4a liniového zákona vykazuje také znak vyloučení diskrece vyvlastňovacího úřadu ohledně jeho vydání, kdy je nelze vydat bez žádosti (návrhu) vyvlastnitel, avšak při splnění stanovených podmínek je na žádost vyvlastnitel vyvlastňovací úřad vydá vždy – je to tudíž pouze vyvlastnitel, který tímto procesním prostředkem disponuje (k tomu srov. § 148 odst. 1 správního řádu: „Jestliže to umožňuje povaha věci a jestliže je to účelné, může správní orgán vydat ...“). Tuto konstrukci Ústavní soud shledává v poměrech vyvlastňovacího řízení jako věcně opodstatněnou – disponuje-li samotným řízením ve veřejném zájmu vyvlastnitel, nejeví se nelogické, aby to byl právě vyvlastnitel, který za stanovených podmínek disponuje touto procesní možností.

119. Ústavní soud pro úplnost dodává, že případné řešení sporu o povahu tohoto rozhodnutí, tedy zdali jde skutečně o rozhodnutí mezitímní či rozhodnutí částečné, považuje z hlediska závěru o možném porušení základních práv a svobod za irelevantní.

IX. 5. 2 Vypořádání námítky porušení principu dělby moci v důsledku nedostatečných materiálních podmínek a personálního zabezpečení rozhodovací činnosti správních soudů ve spojitosti se zavedením zkrácených lhůt pro rozhodování o správních žalobách a kasačních stížnostech podle § 4a odst. 3 liniového zákona

120. Obdobný závěr platí o navrhovatelčině argumentu porušení principu dělby moci z důvodu údajného nezajištění odpovídajících materiálních podmínek a personálního zabezpečení rozhodovací činnosti správních soudů tak, aby reálně mohly v daných lhůtách (§ 4a odst. 3 liniového zákona) rozhodovat o podaných správních žalobách, popř. kasačních stížnostech. Ani mezi touto námitkou a napadeným § 4a liniového zákona nespátřuje Ústavní soud žádnou relevantní ústavní spojitost, nehledě na to, že problém dělby moci je zde dokonce posouván z výkonu funkcí státní moci do oblasti materiálního a personálního zabezpečení jejich výkonu.

121. Co se týče námítky narušení dělby moci cestou času a lhůt, Ústavní soud uvádí, že jejich plynutí lze považovat za významnou součást záruk dělby moci (tzv. časová rozpětí – volební období, funkční období, rotace funkcí), ale nikoli z hlediska lhůt pro vydání rozhodnutí

uvnitř jedné z větví státní moci. Tam již jde o problém výkonu jednotlivých státních funkcí v souladu zejména s čl. 2 odst. 2, čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny.

122. K samotným lhůtám stanoveným v § 4a odst. 3 liniového zákona Ústavní soud uvádí, že je nepovažuje *prima facie* za nepřiměřené či za prvek, který by přímo narušoval ochranu vlastnického práva vyvlastňovaných tím, že by jim v extrémně zkráceném řízení znemožnil účinně hájit svá práva a dobrat se náležitého soudního přezkumu tvrzeného zásahu do svého vlastnického práva. Lhůty, které zákon předepisuje soudům (popř. jiným orgánům veřejné moci) pro vydání rozhodnutí, mají praktické dopady především vůči nim, neboť ty jsou nuceny nastavit personální kapacity a obecně organizovat svoji činnost tak, aby byly objektivně schopny v požadovaných lhůtách konzistentně rozhodovat [k otázce ústavních požadavků na zákonné lhůty viz např. nálezy ze dne 6. 6. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 46/2000 (N 84/22 SbNU 205; 279/2001 Sb.), ze dne 13. 12. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 6/05 (N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.) nebo ze dne 1. 12. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 17/09 (N 250/55 SbNU 415; 9/2010 Sb.)]. Ústavní soud v napadeném § 4a odst. 3 liniového zákona ani v jeho důsledcích pak především nespatřuje případ „převedení agendy správního řízení“ na správní soudy.

123. Rovněž tento argument je vytržen z celkového kontextu právního řádu a právní úpravy územního plánování, územního rozhodování, stavebního řízení a souvisejících procesních postupů (např. posuzování vlivů na životní prostředí apod.). Mezitímní rozhodnutí nelze řadit k tzv. překvapivým rozhodnutím státu. I když náš ústavní pořádek nenabízí prostředky ochrany životního prostředí (Matky Země – tzv. *Pacha Mama*), jako to činí Ústava Ecuadoru v čl. 71 až 74, přesto je zde řada okolností a nástrojů, které aspekt informovanosti, času a lhůt staví do jiného světla (viz již čl. 7 Ústavy a čl. 35 Listiny).

124. Ústavní soud jen ve stručnosti uvádí, že posloupnost jednotlivých veřejnoprávních aktů počíná použitím související a navazující řady nástrojů veřejného stavebního práva, takže:

a) v případě obecné úpravy vyvlastnění podle zákona o vyvlastnění jde o postup, kde na sebe navazují:

1. nástroje územního plánování
2. posuzování vlivů na životní prostředí (když je podle zákona o EIA nutné)
3. územní rozhodnutí
4. stavební povolení
5. jednání s vlastníkem
6. vyvlastnění
7. náhrada
8. případná realizace stavby
9. kolaudační souhlas (rozhodnutí)

b) v případě vyvlastnění v kombinaci zákona o vyvlastnění s mezitímním rozhodnutím podle § 4a liniového zákona (tzv. malá předběžná držba) jde o postup, kde na sebe navazují:

1. nástroje územního plánování
2. posuzování vlivů na životní prostředí (když je podle zákona o EIA nutné)
3. územní rozhodnutí
4. stavební povolení
5. jednání s vlastníkem
6. mezitímní rozhodnutí o vyvlastnění
7. záloha na náhradu
8. realizace stavby
9. plná náhrada
10. kolaudační souhlas (rozhodnutí)

c) a pro úplnost (viz vložení § 4c liniového zákona – sub 111) vyvlastnění s mezitímním rozhodnutím (tzv. velká předběžná držba) podle § 4c liniového zákona

1. nástroje územního plánování

2. posuzování vlivů na životní prostředí (když je podle zákona o EIA nutné)
3. územní rozhodnutí
4. stavební povolení a mezitímní rozhodnutí o vyvlastnění
5. záloha na náhradu v motivační výši
6. realizace stavby
7. plná náhrada
8. kolaudační souhlas (rozhodnutí)

U všech těchto variant vyvlastňovacího řízení platí, že:

a) o nástrojích územního plánování rozhoduje v případě politiky územního rozvoje vláda, v případě územního rozvojového plánu Ministerstvo pro místní rozvoj, v případě zásad územního rozvoje zastupitelstvo kraje a v případě územních plánů zastupitelstvo obce. Vlastníci dotčených nemovitých věcí (pozdější vyvlastňování) se zde mohou zapojit (typicky v případě územních plánů prostřednictvím námitek);

b) posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) je v působnosti buď krajského úřadu, nebo Ministerstva životního prostředí. Zde bude vlastník dotčenou veřejností podle § 3 písm. i) bodu 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí);

c) o územním rozhodnutí, stavebním povolení a kolaudaci rozhoduje stavební úřad. V případě územního a stavebního řízení je vlastník plnohodnotným účastníkem příslušného řízení podle § 85 odst. 2 písm. a), resp. § 109 písm. b), c) a d) stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.) se všemi právy z toho vyplývajícími.

K tomu, co je uvedeno sub c), je třeba ovšem pro korektnost dodat, že podle § 184a účinného stavebního zákona č. 183/2006 Sb. je nadto nutný souhlas vlastníka, ale podle odstavce 3 tohoto ustanovení je třeba vidět, že: (1) „Není-li žadatel vlastníkem pozemku nebo stavby a není-li oprávněn ze služebnosti nebo z práva stavby požadovaný stavební záměr nebo opatření uskutečnit, dokládá souhlas vlastníka pozemku nebo stavby. Není-li žadatel o povolení změny dokončené stavby jejím vlastníkem, dokládá souhlas vlastníka stavby. K žádosti o povolení změny dokončené stavby v bytovém spoluvlastnictví vlastník jednotky dokládá souhlas společenství vlastníků, nebo správce, pokud společenství vlastníků nevzniklo. (2) Souhlas s navrhovaným stavebním záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentace. (3) Souhlas se nedokládá, je-li pro získání potřebných práv k pozemku nebo stavbě pro požadovaný stavební záměr nebo opatření stanoven účel vyvlastnění zákonem.“

125. Ústavní soud proto nemůže nabízenou argumentaci časem, jistotou, očekáváním či překvapivostí vytrhávat z kontextu procesních postupů veřejného stavebního práva. Samozřejmě že tím, co bylo právě uvedeno, nemá být řečeno, že k vyvlastnění dojít nemůže, jinak by ani nešlo o institut vyvlastnění, jsou-li splněny podmínky čl. 11 odst. 4 Listiny, nýbrž pouze to, že za obvyklého chodu věcí (a v České republice zvláště) nejde jen o dny či minuty, jak by naznačovalo navrhovatelkou uvedené srovnání s prováděním neodkladných úkonů v trestním řízení, ale nejde obvykle ani o oněch 14 dnů podle notifikační lhůty v § 2f liniového zákona.

IX. 5. 3 Vypořádání námítka nedovoleného opuštění dvojinstančnosti vyvlastňovacího řízení podle § 4a odst. 2 liniového zákona

126. V návrhu se navrhovatelka vymezuje také proti opuštění dvojinstančnosti daných vyvlastňovacích řízení, v nichž bude rozhodováno mezitímním rozhodnutím (§ 4a odst. 2 liniového zákona). Ačkoli to v návrhu výslovně uvedeno není, z obsahu argumentace navrhovatelky plyne, že tento stav hodnotí jako rozporný s právy na soudní a jinou právní ochranu a na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

127. S takto úzce zaměřenou argumentací se Ústavní soud neztotožňuje, neboť jedinou oblastí, v níž je tzv. právo na odvolání v ústavní rovině zakotveno, je oblast trestního práva, kde tento požadavek plyne z čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě (s možnou výjimkou méně závažných věcí). V oblasti správních řízení (ani v civilních sporech) právo na odvolání přímou součástí ústavněprávních záruk není [k tomu viz např. nálezy ze dne 29. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 33/09 (N 205/58 SbNU 827; 332/2010 Sb.) nebo ze dne 11. 1. 2012 sp. zn. I. ÚS 451/11 (N 8/64 SbNU 77)]. Ústavní soud zdůrazňuje, že Listina ani Úmluva nezaručují základní právo na dvou či víceúrovňové rozhodování ve správním řízení, a dokonce ani v řízení soudním (s výjimkou výroku o vině a trestu podle čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě). Nutno tedy učinit závěr, že stanovení napadená právní úprava, že odvolání proti mezitímnímu rozhodnutí není přípustné, tedy jinými slovy řečeno, že liniový zákon koncentruje rozhodování o mezitímním rozhodnutí do jednoho stupně, není tato úprava sama o sobě neústavní.

128. Kdyby se vyvlastňovaní cítili vydáním mezitímního rozhodnutí dotčeni na svých právech a svobodách rozhodnutím vyvlastňovacího orgánu, mohou se v souladu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny obrátit na správní soud, přičemž procesní (žalobní) legitimace je podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního založena již na prostém tvrzení o zkrácení na svých právech správním rozhodnutím, a to ať už přímo, či v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Podmínkou pro procesní legitimaci k podání žaloby podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního tedy není nutnost toho, aby správní orgány rozhodovaly ve dvou stupních, což je k doložení ústavní konformity dostačující. Osoby, které mají za to, že byly na svých právech dotčeny rozhodnutím správního orgánu v jednostupňovém řízení, jsou tak procesně legitimovány k podání správní žaloby (§ 65 odst. 1 soudního řádu správního), což lze ostatně dovodit i přímo z dalších ustanovení liniového zákona (§ 4a odst. 3 až 6).

129. Tato soudní ochrana koncepčně splňuje standardy řádného procesu, jelikož řízení jsou vedena před nezávislými a nestrannými soudy, je v nich uplatňován princip rovnosti účastníků a soudy mají plnou jurisdikci [k plné jurisdikci podrobněji viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007 č. j. 1 As 32/2006-99 nebo bod 17 nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2009 sp. zn. II. ÚS 281/09 (N 50/52 SbNU 499)]. Ústavní soud již v minulosti vyslovil názor, že při nastavení podmínek a mezi přezkumu rozhodnutí správních orgánů o občanských právech a závazcích, ve kterých jde, stručně řečeno, o penězi ocenitelné (majetkové) hodnoty, což řízení o vyvlastnění zásadně je, má stát poměrně velký prostor pro uvážení [k tomu viz např. body 32 až 35 nálezu ze dne 7. 4. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 26/08 ve znění opravného usnesení ze dne 27. 5. 2009 (N 82/53 SbNU 33; 171/2009 Sb.)]. Tomuto závěru odpovídá taktéž judikatura ESLP týkající se čl. 1 Dodatkového protokolu, z níž sice plyne pozitivní procedurální závazek státu zajistit již na vnitrostátní úrovni dostupný a funkční systém ochrany před tvrzenými porušeními práva na ochranu vlastnictví, který se do značné míry překrývá s garancemi plynoucími z čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ale jinak zachovává značný prostor pro úvahu zákonodárce (viz např. rozsudky ve věci *Jokela proti Finsku* ze dne 21. 5. 2002, č. stížnosti 28856/95, bod 45, nebo ve věci *Zehentner proti Rakousku* ze dne 16. 7. 2009, č. stížnosti 20082/02, bod 73). Požadavky na víceinstančnost správního řízení, popř. „automatický“ (*ex lege*) odkladný účinek opravného prostředku (správního či soudního typu) z judikatury ESLP podle názoru Ústavního soudu při vyvlastnění nemovité věci korektně dovodit nelze.

130. Při posuzování ústavnosti napadené právní úpravy Ústavní soud rovněž zohlednil již odkazovaný nálezy sp. zn. Pl. ÚS 44/18 týkající se návrhu na zrušení některých ustanovení zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, upravující tzv. proceduru EIA. Zde dospěl k závěru, že „zájem na urychlení povolovacího procesu prioritních dopravních záměrů a na jejich následné realizaci má odraz i v legitimním očekávání společnosti na přijetí takových opatření, která vedou ke snížení negativních důsledků zejména tranzitní silniční dopravy na zdraví obyvatel a ke zlepšení stavu životního prostředí“. To lze přiměřeně vztáhnout i na

nepřípustnost podání odvolání v posuzované věci, kdy absence dvoustupňového správního rozhodování v kombinaci s pořádkovou lhůtou stanovenou pro rozhodování správních soudů (srov. § 4a odst. 3 liniového zákona) bezpochyby bude směřovat k urychlení výstavby, avšak bez nepřiměřeného zásahu do práv vyvlastňovaných. Naopak i tyto osoby budou mít najisto postaveno v rozumném čase, zda k vyvlastnění jejich majetku skutečně dojde, či nikoliv, což má dopad i na právní jistotu všech zapojených subjektů. Jak ostatně konstatuje i odborná literatura (např. Hanák, J., Židek, D., Černocký, R. Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 151): „Fakt, že proti mezitímnímu rozhodnutí není přípustné odvolání, představuje poměrně významnou časovou úsporu v oblasti majetkoprávní přípravy staveb, jelikož rozhodnutí odvolacího vyvlastňovacího orgánu o podaném odvolání proti rozhodnutí o vyvlastnění v praxi trvá i celý rok. Stejně tak zalhůtování rozhodnutí správních soudů (a dokonce i Nejvyššího správního soudu) opětovně přináší značnou časovou úsporu, protože rozhodování krajských soudů ve správním soudnictví v tzv. nepředřazovaných věcech trvá zpravidla od 1 do 3 let, řízení o kasační stížnosti u Nejvyššího správního soudu pak kolem 1 roku.“ Napadenou právní úpravou je tak naplněn i legitimní cíl liniového zákona, který je promítnut i do jeho názvu, tedy urychlení výstavby.

131. Je třeba zdůraznit, že trvání na požadavku zajištění druhé instance ve správním řízení (který navíc není v ústavním pořádku zakotven) s ohledem na úkoly veřejné správy nelze ztotožňovat s poskytováním práva na soudní ochranu v soustavě soudů podle čl. 91 odst. 1 Ústavy. Dvojinstanční správní řízení nepostupuje jen směrem nahoru, ale také v důsledku povinnosti exekutivních orgánů realizovat stanovenou politiku státu nejen v mezích zákona a mezinárodních smluv (srov. čl. 95 odst. 1 Ústavy pro soudy) také směrem dolů i podle jiných regulačních nástrojů, než jsou právní předpisy (směrnice, instrukce, pokyny). V tomto směru proto jde ve srovnání s jinými státy jen o velmi zdrženlivý pokus o urychlení řízení při rozhodování v rovině veřejného stavebního práva. Ústavní soud by i v případě zavedení jediné soudní instance stejně tak mohl jen zkoumat, zda nedochází ke snížení efektivity a rychlosti poskytování soudněsprávní ochrany. Jde o velmi složitá rozhodnutí (byť se ročně vyskytující v desítkách případů na základě liniového zákona – podle přílohy Sdělení ministra průmyslu a obchodu a ministra dopravy ze dne 20. 9. 2021 č. j. MD-26296/2021-510/6 „Statistika mezitímních rozhodnutí podle § 4a liniového zákona vydaných krajskými úřady – stavební záměry“), která by mohla zatěžovat časově i personálně správní soudnictví zejména tehdy, kdyby se náš zákonodárce rozhodl i pro urychlení tímto směrem a rozhodování svěřil pouze Nejvyššímu správnímu soudu. Je-li však dnes toto rozhodování podle § 4a odst. 3 liniového zákona rozloženo mezi soustavu krajských soudů ve správním soudnictví s tím, že Nejvyšší správní soud plní nadále svou úlohu sjednocování judikatury, nemůže mít proti tomu Ústavní soud námitky z hlediska ústavní konformity zaručení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Mimo rovinu hodnocení ústavní konformity je rovněž tendence tříštění právní úpravy do více speciálních zákonů stojících vedle zákonů obecných. To je tendence, které se navíc nelze vyhnout, soudě podle zkušeností sousedních států s bohatou praxí s urychlovacím zákonodárstvím i v ústavní judikatuře [viz zejména klíčový rozsudek („Südumfahrung Stendal“, BVerfGE, 95, 1) Spolkového ústavního soudu ze 17. 6. 1996 ve věci zákona o výstavbě objízďky na železniční trati Berlin-Oebisfelde (Bundesgesetzblatt, 1993, I S. 1906)].

132. K námitce zásahu do nedotknutelnosti obydlí (k tomu viz rovněž sub IX. 4. 4 z hlediska provádění měření a průzkumných prací podle § 2f liniového zákona) jako možného zásahu do práv vyvlastňovaných z hlediska toho, že by se v některých vyvlastňovaných nemovitostech nacházelo obydlí vyvlastňovaných či obydlí jejich rodin, což může mít ústavněprávní přesah z hlediska nedotknutelnosti obydlí či ústavního zákazu zásahu do soukromého a rodinného života (čl. 12 odst. 3 Listiny a čl. 8 Úmluvy), Ústavní soud – kromě již uvedených skutečností (viz i postup při vyvlastňování sub 124) – konstatuje následující.

133. Pro účely posouzení této okolnosti je z pozitivních závazků státu klíčovým procedurální závazek, kterým se u čl. 8 Úmluvy rozumí povinnost státu zajistit nositelům uvedených práv přístup k dostatečně účinnému (efektivnímu) a spravedlivému řízení, v němž bude projednáno tvrzené porušení práv [podrobněji viz např. nálezn Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 2/17 (N 125/86 SbNU 131; 313/2017 Sb.), body 56 a 57; z judikatury ESLP viz např. rozsudek ve věci *Petrov proti Rusku* ze dne 23. 10. 2018, č. stížnosti 23608/16, bod 101]. Požadavek na odpovídající procesní záruky v řízeních, v nichž je zasahováno do práv garantovaných čl. 8 Úmluvy, se pak neredukuje na toliko případný soudní přezkum, nýbrž se vztahuje i na řízení správní, bylo-li ve věci vedeno (k tomu viz např. rozsudky ESLP ve věci *McMichael proti Spojenému království* ze dne 24. 2. 1995, č. stížnosti 16424/90, bod 91, ve věci *Bianchi proti Švýcarsku* ze dne 22. 6. 2006, č. stížnosti 7548/05, body 112 a 113, ve věci *Tapia Gasca a D. proti Španělsku* ze dne 22. 12. 2009, č. stížnosti 20272/06, body 111 až 113). Řízení, v nichž je rozhodováno o opatřeních zasahujících do některého z práv podle čl. 8 Úmluvy, musí být spravedlivá a musí poskytovat řádnou ochranu těmto zvláště důležitým právům (angl. *must be fair and such as to afford due respect*; viz rozsudky ESLP ve věci *M. S. proti Ukrajině* ze dne 11. 7. 2017, č. stížnosti 2091/13, bod 70, nebo ve věci *Tanda – Muzinga proti Francii* ze dne 10. 7. 2014, č. stížnosti 2260/10, bod 68 a další prejedikaturu ESLP v něm uvedenou).

134. V tomto kontextu je tedy nutno posoudit dopady opuštění dvojinstančnosti vyvlastňovacího řízení podle § 4a odst. 2 liniového zákona na úroveň procedurálních záruk svědčících vyvlastňovaným, jejichž obydlí má být vyvlastněno. Své úvahy Ústavní soud nakonec zredukoval na hledání odpovědi na otázku, zdali může být v ústavním pořádku s přihlédnutím k pozitivnímu procedurálnímu závazku České republiky plynoucímu z čl. 8 Úmluvy, který zahrnuje též garanci účinnosti (efektivity) procesních záruk, přijatelný postup, v němž je vyvlastňovanému odňato vlastnické právo k nemovitosti, v níž má obydlí, na základě (jediného) správního rozhodnutí o vyvlastnění bez toho, aby mu svědčila určitá forma opravného prostředku ve správním řízení předtím, než nastanou jeho právní účinky.

135. V této souvislosti Ústavní soud dospěl k závěru, že právní řád umožňuje takový výklad procesních předpisů, který garantuje výše uvedené procedurální záruky.

136. Ustanovení § 4a odst. 4 liniového zákona (a obecně § 4 téhož zákona) umožňuje (stejně jako obecná právní úprava soudního přezkumu správních rozhodnutí), aby správní soud přiznal na návrh (zde vyvlastněného) po vyjádření žalovaného (zde vyvlastňovacího úřadu) žalobě proti mezitímnímu rozhodnutí odkladný účinek. Zákon (§ 4a odst. 4 a § 4 liniového zákona ve spojení s § 73 soudního řádu správního) pro přiznání odkladného účinku pak stanoví celkem tři předpoklady: (1) žalobce je závažně ohrožen ve svých právech, (2) přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a (3) přiznání odkladného účinku není v rozporu s veřejným zájmem. Při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě soud nepřezkoumává v mezích žalobních bodů žalobou napadené výroky rozhodnutí (§ 75 odst. 2 soudního řádu správního), ale zjišťuje jen existenci uvedených zákonných předpokladů pro přiznání odkladného účinku. Rozhodnutí o přiznání odkladného účinku je podle své povahy dočasným rozhodnutím, neboť platí do doby pravomocného skončení řízení ve věci samé.

137. Tvrdit a osvědčit první z předpokladů pro přiznání odkladného účinku žalobě, tj. že žalobce je závažně ohrožen ve svých právech, je povinen žalobce, který se přiznání odkladného účinku domáhá svým návrhem. Stačí pak toliko prokázání předpokladu závažného ohrožení jeho práv, nemusí do jeho práv (typicky právě práva na ochranu obydlí) být bezprostředně zasahováno, např. vystěhováním (k tomu přiměřeně srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2005 č. j. 8 As 26/2005-76). Zároveň se tento odkladný účinek nesmí dotknout nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob, což by však v těchto typových věcech nemělo činit větších problémů. Konečně pak zpochybnění přiznání

odkladného účinku žalobě z důvodu rozporu s veřejným zájmem je na žalovaném. Neučiní-li tak žalovaný, nepřizná soud odkladný účinek žalobě jen v případě, že nesplnění těchto předpokladů vyplýne z obsahu soudního či správního spisu (srov. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 10. 2003 č. j. 52 Ca 9/2003-144, publ. pod č. 87/2004 Sb. NSS). Odkladný účinek žaloby je pak soudně přiznán jen v souvislosti s podáním žaloby proti pravomocnému rozhodnutí, jehož účinky se přiznáním odkladného účinku žalobě pozastavují (např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 3. 2016 č. j. 4 As 217/2015-182, č. 3415/2016 Sb. NSS.), čímž pak právě dochází k ochraně práv vyvlastňovaného. Stejnou možnost má pak vyvlastňovaný i v případě kasační stížnosti. Odkladný účinek je pak možno přiznat v řízení o kasační stížnosti o rozhodnutí správního orgánu i v těch situacích, kdy o odkladném účinku krajský soud vůbec nerozhodoval nebo návrhu na přiznání odkladného účinku nevyhověl (§ 107 ve spojení s § 73 soudního řádu správního).

138. Bude tedy vždy na správním soudu, aby v každé konkrétní věci posoudil na jedné straně závažné ohrožení práv vyvlastňovaného a na druhé straně důležitý veřejný zájem, bude-li vyvlastňovacím úřadem tvrzen. Intenzita zásahu do práv vyvlastňovaného může být podle názoru Ústavního soudu v obecné rovině relativně vysoká, nicméně vždy bude záležet na individuálním posouzení každé jednotlivé věci.

139. Měl-li by vyvlastňovaný – fyzická osoba bydlící v dané nemovitosti – rodinu a vedl-li by v dané nemovitosti rovněž společnou domácnost s jejími dalšími členy, má Ústavní soud za to, že by vyvlastnění zpravidla zasáhlo v určité míře rovněž do práva vyvlastňovaného na rodinný život, neboť nucená změna obydlí zasáhne do chodu jeho rodiny, domácnosti a života všech jejích členů se vším, co k tomu patří, a to zejména v závislosti na vzdálenosti místa, v němž se bude nacházet nové obydlí od místa obydlí původního; v běžném životě by šlo především o přetrhání vazeb na danou lokalitu a dosavadní sousedstvo, stěhování, změny v organizaci chodu domácnosti a návycích jejích členů či nutnou adaptaci na nové prostředí. V případech, kdy se obydlí nachází v objektech, ke kterým se váže delší osobní či rodinná historie vyvlastňovaného (*nota bene* vícegenerační), budou zásahy do práv vyvlastňovaného ještě citelnější. K významu ochrany obydlí a jeho spojitosti se soukromým a rodinným životem jednotlivce podrobněji viz např. body 17 až 21 nálezu ze dne 8. 6. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 3/09 (N 121/57 SbNU 495; 219/2010 Sb.). Rovněž ESLP v již výše uváděné judikatuře uvedl, že „ztráta domova je nejextrémnější forma zásahu do práva na ochranu obydlí“ (k tomu viz bod 59 rozsudku *Zehentner proti Rakousku* a bod 137 rozsudku *Rousk proti Švédsku* ze dne 25. 7. 2013, č. stížnosti 27183/04).

140. U nemovitých věcí, které pro vyvlastňovaného nenaplňují funkci tradičního bydlení (zejména v případě nebytových prostor), mohou nastávat situace výrazně variabilnější, neboť skutkových faktorů, které bude nutno vyhodnotit pro uspokojivý právní závěr o tom, že daná nemovitost pro vyvlastňovaného plní funkci „obydlí“, a je tedy z pohledu procesního standardu ochrany více než „pouhým“ majetkem, bude vskutku celá řada a jejich posuzování zpravidla bude výrazně náročnější (ve srovnání s jednodušším hodnocením použitelným u jednotlivců v případě nemovitostí sloužících k bydlení). Podle názoru Ústavního soudu bude velmi záležet na konkrétním způsobu užívání dané nemovitosti, intenzitě vazby předmětu činnosti vyvlastňovaného (či osob v jeho vedení) přímo na danou nemovitost, na dlouhodobosti či trvalosti jejího užívání a podobně. O to více však nelze učinit v tomto nálezu generalizující závěr, zda by mělo být návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě vždy vyhověno, či nikoliv, přičemž bude vždy na správním soudu, aby se důvodnosti návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě proti mezitímnímu rozhodnutí důsledně věnoval právě i z hledisek vyřčených výše a s přihlédnutím k tomu, že jsou tzv. „ve hře“ i ústavně zaručená práva. Správní soud pak bude muset takové usnesení o (ne)přiznání odkladného účinku žalobě odůvodnit i se znalostí výše uváděné judikatury a bude muset argumenty vyvlastňovaného důkladně vypořádat.

141. Případné přiznání odkladného účinku pak znamená, že se zasahuje do právních poměrů vytvořených správními orgány a na přechodnou dobu – do pravomocného skončení řízení před správním soudem – se tyto poměry mění tím, že se po dobu trvání soudního řízení odloží účinky napadeného rozhodnutí. Jinými slovy řečeno, dochází k dočasnému pozastavení účinků napadeného mezitímního rozhodnutí o vyvlastnění, takže je žalobce (vyvlastňovaný) v postavení, jako by napadené rozhodnutí vůbec nebylo vydáno (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 10. 2016 č. j. 22 Af 117/2014-75). Jde o velmi silný institut, který prozatímne (do pravomocného skončení věci před správním soudem) chrání vyvlastňovaného a odpovídá východisku, že někdy je nutno dát přednost riziku opožděného účinku napadeného rozhodnutí (až po skončení soudního řízení) před rizikem spojeným s eventualitou účinků rozhodnutí, které může být následně zrušeno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2006 č. j. 2 Afs 131/2005-39). Zde se zvláště v případě přezkumu vyvlastňovacího řízení uplatní závěry Nejvyššího správního soudu, podle nichž z povinnosti ústavně konformního výkladu institutu odkladného účinku vyplývá, že v případě kolize základního práva žalobce s veřejným zájmem nepostačí pro zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku pouhá existence kolidujícího veřejného zájmu, nýbrž je nutné vážit s pomocí testu proporcionality intenzitu hrozícího zásahu do základního práva svědčícího žalobci s intenzitou narušení veřejného zájmu (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2008 č. j. 5 As 17/2008-131, č. 1698/2008 Sb. NSS).

142. Ústavní soud zdůrazňuje, že mezitímní rozhodnutí o vyvlastnění není *stricto sensu* přímo exekučním titulem pro vyklizení vyvlastněné nemovitosti, ale zároveň je podle jeho názoru zapotřebí při hodnocení efektivity procesních záruk ochrany vyvlastňovaného zohlednit fakt, že již právní účinky výroku o odnětí vlastnického práva a jeho přechodu na vyvlastnítele způsobují zánik užívacího titulu dané nemovitosti pro vyvlastňovaného, jemuž tak vzniká povinnost přestat danou nemovitost užívat a vyklidit ji, a to včetně povinnosti strpět odpojení dosavadních odběrných míst nacházejících se v nemovitosti od dodávek energií či médií. Liniový zákon nezakotvuje ani implicitně nepočítá s žádným odkladem těchto povinností, a vyklizení je tak bezprostředně hrozícím následkem vydaného mezitímního rozhodnutí (k tomu viz rozsudek ve věci *Cosič proti Chorvatsku* ze dne 15. 1. 2009, č. stížnosti 28261/06, bod 18 odůvodnění, v němž ESLP vyslovil názor, že již vznik povinnosti vyklidit obydlí je zásahem do práva na jeho ochranu), nicméně právě rychlé rozhodnutí o odkladném účinku žaloby toto nebezpečí minimalizuje.

143. I kdyby však přes výše uvedené hrozilo bezprostřední (výše naznačené) nebezpečí vyvlastňovanému, má tento další procesní nástroj k ochraně svých práv, a to v podobě předběžného opatření vydaného soudem. I za situace, kdyby správní soud neshledal důvody pro přiznání odkladného účinku žalobě proti mezitímnímu rozhodnutí nebo o tomto odkladném účinku ještě nerozhodl, může soud v průběhu řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí zatímne upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu, kdy může soud usnesením na návrh předběžným opatřením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat (§ 38 soudního řádu správního).

144. Vyvlastňovaný tak má k dispozici další procesní prostředek, kterým se může v případě hrozící vážné újmy (např. demolice objektu určeného k bydlení či i bezprostřední nutnost vystěhování) proti tomuto zásahu bránit. Vydání předběžného opatření tak může připadat do úvahy typicky v těch situacích, kdy samotné přiznání odkladného účinku žalobě či kasační stížnosti nemůže zatímní poměry účastníka dostatečně ochránit, nebo tam, kde nebudou pro jeho přiznání splněny podmínky, ale přesto bude namístě některé dopady rozhodnutí správního orgánu zmírnit. Zákon tedy dovoluje žádat o předběžné opatření i tam, kde lze podat návrh na přiznání odkladného účinku. Je jistě představitelné, že žalobce (stěžovatel) uspěje jak co do přiznání odkladného účinku, tak i co do vydání předběžného opatření, to ovšem jen

v takové záležitosti, kam prosté přiznání odkladného účinku „nedosáhne“. Žalobce (stěžovatel) se tedy může předběžným opatřením domáhat i něčeho, co nelze vyřešit jen odkladem některého z účinků správního rozhodnutí (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2020 č. j. 8 Azs 339/2019-38, č. 4039/2020 Sb. NSS). Stejně tak bude představitelné, že žalobce (stěžovatel) o nařízení odkladného účinku ani nepožádá (nebo požádá, ale s žádostí neuspěje), ohroží-li jeho právní postavení nikoliv účinky napadeného rozhodnutí správního orgánu, ale něco jiného, co s předmětem řízení před soudem souvisí (např. již právě probíhající exekuce na vystěhování z obydli z důvodu vyvlastnění). I tímto procesním nástrojem jsou tak dostatečně chráněna výše vymezená ústavně garantovaná práva vyvlastňovaného.

145. Jak plyne z výše uvedeného, i u vyvlastnění nemovité věci, na které se nachází obydlí, na základě vydání mezitímního rozhodnutí má vyvlastňovaný garantován přístup k soudu na základě správní žaloby, tj. opravného prostředku soudního typu, s možností přiznání odkladného účinku této žaloby, kdy právě správní soud bude o důvodnosti tohoto návrhu rozhodovat s přihlédnutím k ústavně zaručeným právům vyvlastňovaného, přičemž hlavními garanty základních práv vyvlastňovaných jsou právě soudy (čl. 4 Ústavy, popř. čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny).

146. Posuzovanou právní úpravou tak nemohlo dojít k zásahu do ústavně zaručených práv vyvlastňovaných a tato není rozporná s požadavky plynoucími z čl. 8 Úmluvy, který zakládá procedurální závazek státu poskytovat účinnou (efektivní) ochranu daných práv s procesními garancemi odpovídajícími vysoké intenzitě dopadů vyvlastnění do práv na nedotknutelnost obydlí a soukromého života. Právní úpravu pak nelze hodnotit ani jako rozpornou s čl. 4 odst. 4 ve spojení s čl. 7 odst. 1, čl. 10 odst. 2 a čl. 12 odst. 1 Listiny, neboť dopady zákonodárcem zvolené procesní regulace nezasahují neústavně do podstaty a smyslu ústavně zaručených (substantivních) práv na nedotknutelnost obydlí a ochranu soukromého života podle Listiny.

IX. 5. 4 Vypořádání námítky nejasnosti povahy § 4a odst. 5 liniového zákona

147. K námitce navrhovatelky založené na údajné nejasnosti povahy právní normy vyjádřené v § 4a odst. 5 liniového zákona v tom smyslu, že nemá být dostatečně zřejmé, zdali obsahuje normu kogentní, či dispozitivní, Ústavní soud uvádí, že nespatřuje žádné ústavněprávní konsekvence v řešení takto vznesené otázky. Pro úplnost konstatuje, že s ohledem na znění daného ustanovení, adresáty, předmět a účel regulace – tj. veřejnoprávní předpis upravující nucené zásahy do vlastnictví – si v tuto chvíli jen stěží umí představit argumentaci, z níž by se podávalo, že navrhovatelkou označená právní norma plynoucí z § 4a odst. 5 liniového zákona není kogentní, a jaké důsledky by měl opačný výklad pro dosažení či zmaření účelu liniového zákona v případě závěru o její dispozitivnosti, když nabízený závěr o konečnosti rozhodnutí i o výši náhrady ve výši stanovené znaleckým posudkem (tedy ve výši zálohy na základě znaleckého posudku – blíže argumentace sub 11), se z textu a kontextu liniového zákona nedá dovodit.

IX. 6 K napadené příloze liniového zákona

148. Příloha zákona je podle pravidel legislativní techniky a ustáleného pojetí součástí zákona, její ustanovení mají stejnou právní sílu a právní normy v nich obsažené stejnou závaznost jako zákon, jehož je příloha součástí. Proto přezkum ústavnosti přílohy liniového zákona podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy podléhá stejným pravidlům zákona o Ústavním soudu jako každý jiný zákon nebo jeho jednotlivé ustanovení. Zrušení ustanovení zákona odkazujícího na právní úpravu obsaženou v příloze takového zákona znamená bez dalšího (tedy i bez výslovného návrhu) zrušení této přílohy. To však neznamená, že není možné napadnout i přílohu zákona samostatně nebo souběžně, jak to učinila navrhovatelka.

149. Původní znění liniového zákona (tj. před změnami provedenými novelizujícím zákonem č. 403/2020 Sb.) a argumentace navrhovatelky obsažená v návrhu by bývaly svědčily spíše společnému posuzování napadeného § 4a a napadené přílohy [viz k tomu již nález ze dne 26. 3. 2002 sp. zn. I. ÚS 282/01 (N 40/25 SbNU 321)], neboť ty spolu navzájem přímo souvisely a nebyly způsobilé samostatné normativní existence – napadený § 4a původně vztahoval použitelnost institutu mezitímního rozhodnutí toliko na vyvlastňovací řízení vedené ohledně pozemků či staveb potřebných pro stavby dopravní, vodní a energetické struktury, jejichž výčet je obsažen právě v napadené příloze. V důsledku novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb., kterým byla nově vloženými § 4c až 4d založena použitelnost institutu mezitímního rozhodnutí také pro další infrastrukturní stavby, však Ústavní soud přistoupil (stále při zohlednění argumentace navrhovatelky) k samostatnému posouzení ústavnosti napadené přílohy a napadeného § 4a liniového zákona.

150. Vůči napadené příloze navrhovatelka vznesla v zásadě dvě námitky, a to (a) námitku nedovoleného prohlášení veřejného zájmu zákonem a (b) námitku nedostatku obecnosti právní úpravy plynoucí z individuálního určení staveb v napadené příloze a nahodilosti jejich výběru. Ohledně obou námitek odkázala na plnou použitelnost závěrů plynoucích z již výše citovaných nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 („jezy na Labi“) a Pl. ÚS 24/08 („vzletová a přistávací dráha letiště Praha Ruzyně“).

151. K prvnímu argumentu navrhovatelky založenému na nedovoleném prohlášení veřejného zájmu zákonem Ústavní soud konstatuje, že v žádném napadeném ustanovení neshledal přímé (explicitní) či nepřímé (implicitní) prohlášení veřejného zájmu zákonem, nehledě k tomu, že náš právní řád na rozdíl od některých jiných států nezná tzv. soukromé právní úpravy (*private bills* ve Velké Británii viz i pojmy *public legislation* a *private legislation*, kde se liší navrhovatelé, účel a procedura). Nicméně i tak je třeba uvést, že zákony v České republice nejsou z ústavního hlediska výrazem soukromého, nýbrž z povahy věci veřejného či obecného zájmu a výrazem vůle lidu reprezentovaného příslušnými státními orgány (čl. 2 odst. 1 Ústavy). Zrušení přílohy k liniovému zákonu by vedlo ke ztrátě smyslu tohoto zákona a jeho obecného obsahu jako takového, neboť bez přílohy by šlo jen o obecnou úpravu k něčemu, co v realitě neexistuje. Zákonů s takovým obsahem je celá řada, počínaje tzv. výčtovými zákony č. 298/1990 Sb., o úpravě některých majetkových vztahů řeholních řádů a kongregací a arcibiskupství olomouckého, ve znění zákona č. 338/1991 Sb., jehož účelem je prakticky jen určení konkrétního majetku přecházejícího do vlastnictví konkrétně určených církevních právnických osob [viz k tomuto zákonu a výčtu konkrétních věcí v jeho přílohách též usnesení ze dne 2. 3. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 32/94 (U 9/3 SbNU 341)] a zákon č. 126/1992 Sb., o ochraně znaku a názvu Červeného kříže a o Československém červeném kříži, ve znění pozdějších předpisů, [k tomu vyhovující nález ze dne 4. 7. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 7/2000 (N 106/19 SbNU 45; 261/2000 Sb.), kterým byla jedna položka výčtu vracených nemovitých věcí v příloze zrušena]. Obdobně další zákon s povahou zákona-opatření, tj. zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), ve znění pozdějších předpisů, stanoví konkrétní výši finančních náhrad individuálně určeným subjektům, naopak z majetkového vyrovnání vylučuje konkrétní nemovité věci určené konkrétními parcelními čísly a konkrétní výměrou atd.

152. Ústavní soud konstatuje, že přílohy k zákonům mohou mít různé poslání, které může spočívat i v tom, že je třeba oddělit normativní obsah zákona od výčtu konkrétních reálií (věcí, látek, území, územních obvodů, názorných pomůcek jako grafů, map apod., zřízení univerzit, jejich organice a názvy atd.), popř. od předmětu úpravy, který podléhá častějším změnám, takže by se zbytečně zasahovalo i do normativní části zákona. Naše právo zná i případy, kdy z důvodu zásadního významu pro fungování státu byly takové individuální výčty obsaženy ve speciálních ústavních zákonech (např. výčet federálních ministerstev do konce

roku 1992). Jde-li o jeden konkrétní předmět, přílohy není třeba – viz např. zákon č. 99/2000 Sb., o zákazu dodávek pro jadernou elektrárnu Búšehr, kde jsou dokonce stanoveny speciální sankce za porušení tohoto zákazu pro konkrétní stavbu. Takové zákony jsou běžné také v zahraničí s ohledem na postavení zákonodárského sboru, který má rovněž stanovenu i působnost v základních otázkách vnitřní a zahraniční politiky (např. státní rozpočet na konkrétní rok v podobě příloh k zákonům o státním rozpočtu, které jsou dokonce i časově neopakovatelné – tzv. *sunset laws*). Předpokladem obecnosti je nepochybně i kromě celospolečenského významu trvalost předmětu regulace (státní rozpočet, stavba infrastruktury, vydání historického majetku církvím). Nelze též pominout, že představa, že bude zákonem upraven obecný postup pro takové stavby, kdežto konkrétní stavba klíčové infrastruktury bude z rozhodování Parlamentu (popř. Poslanecké sněmovny podle čl. 42 odst. 1 Ústavy) vyloučena a svěřena do rukou ministra, je z hlediska praktické proveditelnosti v parlamentním systému nereálná (a v rozporu s pojetím tzv. racionálního zákonodárce), stejně jako by takovou byla např. tehdy, kdyby bylo ministru práce a sociálních věcí svěřeno rozhodnutí o objemu důchodů, ačkoli obecně je východisko pro to stanoveno zákony a kryto mandatorními výdaji státního rozpočtu.

153. Odkazy navrhovatelky na oba citované nálezy jsou v tomto rozsahu nedůvodné a tato argumentace byla Ústavním soudem vyhodnocena jako irelevantní. Ve věci řešené nálezem sp. zn. Pl. ÚS 24/04 byl ústavnímu přezkumu podroben tehdy nově přijatý § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, v němž zákonodárce vskutku výslovně označil rozvoj a modernizaci konkrétního úseku dané vodní cesty za veřejný zájem. Stejně tak ve věci, která vyústila v přijetí nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/08, přistoupil zákonodárce k tomu, že v § 1 nově přijatého zákona č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně, výslovně označil tuto vzletovou a přistávací dráhu za veřejný zájem.

154. O takovou situaci v posuzované věci nejde. Je podstatný rozdíl (viz k tomu sub 81 a násl.) mezi individuálním správním aktem vyvlastňovacího úřadu o vyvlastnění konkrétní nemovité věci potřebné k provedení takové stavby a mezi určením, zda je v kompetenci Parlamentu rozhodnout o tom, co bude podle zákona stavbou dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury z hlediska jejího významu pro plánování územního rozvoje státu a transevropské dopravní či energetické sítě [viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 ze dne 11. 12. 2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí č. 661/2010/EU, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě a kterým se zrušuje rozhodnutí č. 1364/2006/ES a mění nařízení (ES) č. 713/2009, (ES) č. 714/2009 a (ES) č. 715/2009], popř. rozhodnutím, jak se má při přípravě, umístění a povolování takových staveb postupovat. Proto ani zde nemohl Ústavní soud argumentaci navrhovatelky přisvědčit.

155. S právě uvedeným souvisí i nedůvodnost druhého hlavního argumentu navrhovatelky týkajícího se napadené přílohy spočívajícího v nedostatku obecnosti zákonné úpravy, který je podle ní vyvolán jmenovitým a nahodilým určením staveb v dané příloze. Ústavní soud zde neshledal, že zákonodárcem zvolená úprava vážící použitelnost napadeného procesního institutu (viz blíže sub IX. 5) ve vyvlastňovacích řízeních vedených ohledně jmenovitě určených staveb v příloze zákona má dopady do ústavní zásady rovnosti.

156. Argumentace nálezy ve věcech jezů na Labi a vzletové a přistávací dráhy letiště Praha Ruzyně (viz sub 3) na tento zákon nedopadá, jak bylo právě uvedeno, nehledě na to, že napadené zákony a oba nálezy Ústavního soudu jsou jedním z důvodů, proč bylo třeba stavby dopravní, vodní či energetické infrastruktury upravit zákonem, který takové ústavní pochybnosti vyvolávat nebude. Není proto ani v kognici Ústavního soudu hodnotit, zda zařazení konkrétní stavby do přílohy liniového zákona je, či není porušením rovnosti (což je jinak účel a smysl právněstátního požadavku rovnosti před zákonem). Nehledě na tu skutečnost,

že ani ve státech (obvykle se uvádí čl. 19 odst. 1 Základního zákona Spolkové republiky Německo), kde je v ústavě výslovně požadavek obecnosti zákona jako záruka svobody, rovnosti a demokracie zakotven, není vyloučeno, aby z důležitého celostátního zájmu či obecného zájmu (blaha) byl takový zákon stanovíc, že nějaká stavba je ve veřejném zájmu, přijat a byl ústavně akceptovatelný (podrobně k teorii obecnosti zákona a výkladu čl. 19 odst. 1 Základního zákona obsáhle např. Kirchoff, G. *Die Allgemeinheit des Gesetzes. Über einen notwendigen Garanten der Freiheit, der Gleichheit und der Demokratie.* Mohr Siebeck. Tübingen, 2009, zejména s. 174–385, konkrétně pak komentář M. Sachse k čl. 19 odst. 1 Základního zákona in Sachs, M. a kol. *Grundgesetz. Kommentar.* 9. vydání. C. H. Beck. München, 2021, s. 676–678, zdůrazňující praktické problémy při vyvažování ochrany základních práv s důležitým veřejným zájmem na budování infrastruktury). Tak zvaných zákonů-opatření zakotvujících odchylky od obecné právní úpravy k provedení konkrétních staveb byla ve Spolkové republice Německo od roku 1993 přijata celá řada, a další se připravují i v současnosti, přičemž legislativní technika řešení problému urychlení (tzv. *Beschleunigungsgesetzgebung*) se v nich stále zdokonaluje.

157. Není ani zřejmé, jaká kritéria by měl Ústavní soud uplatnit na posuzování nepřímého namítaného porušení akcesorické a neakcesorické rovnosti na zařazení např. stavby Pražského okruhu, nových bloků atomových elektráren či nového oplocení letiště Václava Havla Praha. Ústavní soud je sice součástí orgánů, jejichž prostřednictvím je vykonávána státní moc (čl. 2 odst. 1 Ústavy), nicméně není součástí orgánů územního plánování nebo finančního plánování. Současně ale zdůrazňuje, že plánování není z hlediska dělby moci v tomto státě výhradní věcí orgánů exekutivy, neboť může být prováděno (a legitimováno) i prostřednictvím zákonodárství; soudní moci je však vyhrazen jen přezkum právnosti plánovacích aktů v rozsahu určeném ústavním pořádkem či zákonem. Posouzení základních kánonů obecnosti – obecnosti účelu zákona, časové, územní, personální, předmětové, instrumentální a výrazové obecnosti působnosti (bližší Kirchoff, G. citované dílo, s. 160–173) je vždy předmětem konkrétního rozhodnutí v konkrétní situaci. Napadený zákon takové porušení podle názoru Ústavního soudu nepředstavuje, je ústavně konformní a nevybočuje ani z požadavků na tzv. racionálního zákonodárce.

158. Proto je nepřijatelná představa, že Ústavní soud bude nejen hodnotit (ale i vybírat) jednotlivé stavby a posuzovat účelnost či vhodnost jejich zařazení do přílohy liniového zákona, ale že tak bude činit dokonce na základě rozprav v komorách Parlamentu a vystoupení jednotlivých řečníků mu budou důkazním prostředkem toho, že příloha je svým obsahem neústavní. Proto ani poukaz na takovou diskuzi, která se k jednotlivým položkám přílohy liniového zákona vedla (viz např. rozpravu k tisku 76, Poslanecká sněmovna, VIII. volební období, tj. k návrhu novelizačního zákona č. 169/2018 Sb. v Poslanecké sněmovně dne 30. 5. 2018 – dostupné na <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/013schuz/s013203.htm> a násl.), k takovému vybočení z role Ústavního soudu nemůže vést. Jde proto o rozhodnutí, které je výsledkem demokratické diskuze v zastupitelském (nejen zákonodárném) orgánu vzešlém ze svobodných a demokratických voleb.

X. Závěr

159. Ústavní soud uzavírá, že návrhy na zrušení § 2f a 4a liniového zákona a přílohy k němu nehledal ze shora uvedených důvodů důvodnými, a proto je podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

160. Návrh na zrušení shora uvedené části § 1 odst. 1 liniového zákona podle názoru Ústavního soudu „sdílí osud“ (viz k tomu sub 71) těch ustanovení, se kterými je z hlediska účelu a obsahu propojena. Tato část ustanovení charakterizuje obsah a účel zákona v části, kterou Ústavní soud shledal ústavně konformní. Proto se tento závěr promítá do hodnocení ústavnosti části § 1 odst. 1 liniového zákona z důvodů uvedených sub 70 a 71. Proto Ústavní soud v této části návrh rovněž zamítl.

161. K navrhovatelkou naznačeným, podle jejího názoru ústavně přijatelným, variantám řešení zvláštního vyvlastňovacího režimu pro vybrané stavby se Ústavní soud vzhledem k jemu Ústavou svěřeným pravomocem a vymezené funkci soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) konkrétně nevyjadřuje, neboť není výkladovým místem s *iuris respondendi* či místem pro diskuze primárně akademického či politického charakteru (viz nálezy ze dne 26. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.), bod 75, a ze dne 3. 11. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/09 (N 233/55 SbNU 197; 387/2009 Sb.), bod 99].

Č. 37**Výkon soudního rozhodnutí jiného členského státu Evropské unie podle nařízení Brusel I bis; použití zásady *acte clair* (sp. zn. I. ÚS 1613/21 ze dne 22. března 2022)**

Do kompetence Ústavního soudu nespadá závazný výklad práva Evropské unie. Nemůže tak předjímat další postup krajského soudu po zrušení jím vydaného usnesení, a zasahovat tak do jeho nezávislé rozhodovací činnosti. Ovšem v případě, že by jeho názor na interpretaci nařízení Evropské unie byl odlišný od názoru Ústavního soudu, nebylo by možné věc považovat za *acte clair*, a tudíž by bylo povinností obecného soudu obrátit se s předběžnou otázkou na Soudní dvůr Evropské unie, aby nedošlo k porušení závazků, které České republice plynou z členství v Evropské unii.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka, soudců Jaromíra Jirsy a Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti Petera Mravce – TEMPO, zastoupeného JUDr. Miroslavem Stopkou, advokátem, se sídlem Čadca, Potočná 2835/1A, Slovenská republika, (adresa pro doručování v České republice JUDr. Luděk Vebera, advokát, K. Sliwky 125, Karviná), proti usnesení soudní exekutorky Mgr. Pavly Fučíkové, Exekutorský úřad Ostrava, Slévárenská 410/14, ze dne 25. 2. 2020 č. j. 024 EX 76/20-13 a usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 3. 2021 č. j. 9 Co 144/2020-35, o přiznání finančního zadostiučinění ve výši 50 000 Kč a náhrady právního zastoupení, za účasti Krajského soudu v Ostravě a soudní exekutorky Mgr. Pavly Fučíkové jako účastníků řízení a Petra Kajaneka jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 3. 2021 č. j. 9 Co 144/2020-35 a usnesením soudní exekutorky Mgr. Pavly Fučíkové, Exekutorský úřad Ostrava, ze dne 25. 2. 2020 č. j. 024 EX 76/20-13 bylo porušeno ústavně zaručené základní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 3. 2021 č. j. 9 Co 144/2020-35 a usnesení soudní exekutorky Mgr. Pavly Fučíkové, Exekutorský úřad Ostrava, ze dne 25. 2. 2020 č. j. 024 EX 76/20-13 se ruší.

III. Česká republika – Krajský soud v Ostravě je povinen zaplatit stěžovateli do tří dnů od právní moci tohoto nálezu náklady řízení před Ústavním soudem ve výši 6 800 Kč.

IV. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění**I.**

1. Stěžovatel se, s odvoláním na porušení čl. 36, 37 a 38 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, domáhá

zrušení v záhlaví uvedených usnesení. Současně žádá, aby Ústavní soud rozhodl, že se mu přiznává finanční zadostiučinění ve výši 50 000 Kč a náhrada právního zastoupení před Ústavním soudem ve výši 6 800 Kč, které je povinen zaplatit Krajský soud v Ostravě (dále též „odvolací soud“) na účet specifikovaný v ústavní stížnosti.

II.

2. Ze spisového materiálu se podává, že se stěžovatel exekučním návrhem domáhal nařízení exekuce na základě usnesení Okresního soudu v Čadci ze dne 20. 8. 2019 č. j. 10 C 8/2010-234 a pověření soudní exekutorky Mgr. Pavly Fučíkové, Exekutorský úřad Ostrava, vedením exekuce k vymožení pohledávky ve výši 1 647 EUR s příslušenstvím. K exekučnímu titulu stěžovatel předložil osvědčení podle čl. 54 a 58 nařízení Rady (ES) č. 44/2001 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (dále jen „nařízení Brusel I“).

3. Soudní exekutorka napadeným usnesením exekuční návrh stěžovatele zamítla. Své rozhodnutí odůvodnila jednak pokynem Okresního soudu ve Frýdku-Místku ze dne 18. 2. 2020 č. j. ECE 2196/2020-17 k zamítnutí exekučního návrhu, dále vycházela z toho, že podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, lze exekuční řízení vést na základě cizího exekučního titulu bez prohlášení vykonatelnosti, případně rozhodnutí o uznání tohoto titulu bez dalšího pouze pro vymožení výživného pro nezletilé dítě. V ostatních případech se lze domáhat pouze soudního výkonu rozhodnutí. Konstatovala, že vzhledem k tomu, že stěžovatel v dané věci netvrdil ani neprokazoval, že by kromě předloženého exekučního titulu vydaného slovenským soudem disponoval prohlášením vykonatelnosti, případně rozhodnutím o uznání tohoto titulu, jeho návrh na nařízení exekuce zamítla pro nesplnění předpokladů exekuce podle § 39 odst. 3 exekučního řádu s tím, že stěžovatel může žádat soudní výkon rozhodnutí.

4. K odvolání stěžovatele Krajský soud v Ostravě usnesením soudní exekutorky napadeným usnesením potvrdil. Vyšel z toho, že vzhledem k tomu, že stěžovatel je občanem Slovenské republiky, měl na výběr domáhat se výkonu shora označeného cizozemského exekučního titulu buď podle Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o právní pomoci, a tedy bez požadavku na prohlášení vykonatelnosti takového exekučního titulu, nebo podle nařízení Brusel I poté, co rozhodnutí bylo ve smyslu čl. 38 odst. 1 tohoto nařízení prohlášeno v České republice za vykonatelné. Krajský soud dále konstatoval, že postup při podání návrhu na výkon soudního rozhodnutí se podle čl. 40 odst. 1 nařízení Brusel I řídí právními předpisy členského státu, v němž se podává návrh na výkon. Příslušnými vnitrostátními předpisy je v České republice občanský soudní řád (část šestá) a exekuční řád. Odvolací soud nepřisvědčil námitce stěžovatele, že spolu s exekučním návrhem předložené osvědčení o vykonatelnosti podle čl. 54 a 58 nařízení Brusel I osvědčuje, že exekuční titul – usnesení Okresního soudu v Čadci ze dne 20. 8. 2019 č. j. 10 C 8/2010-234 – je „evropský exekuční titul“. Poukázal na to, že potvrzení exekučního titulu se vydává nikoliv podle výše uvedeného nařízení, ale podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 805/2004, kterým se zavádí evropský exekuční titul pro nesporné nároky.

5. Odvolací soud dále zkoumal další způsoby, podle nichž by rozhodnutí cizozemského soudu mohlo být způsobilým exekučním titulem, a dospěl k závěru, že v dané věci nebyly splněny podmínky pro vydání pověření k provedení exekuce a napadené rozhodnutí soudní exekutorky o zamítnutí exekučního návrhu stěžovatele je věcně správné.

III.

6. Stěžovatel v ústavní stížnosti namítá, že rozhodnutí vydané soudem členského státu původu (Slovenská republika) může být následně podkladem pro exekuční řízení v jiném

členském státě (Česká republika) Evropské unie (dále též jen „EU“) za stejných podmínek jako rozhodnutí vydané v tomto členském státě. Uvádí, že závěr krajského soudu, že v dané věci není možné vydat pověření exekutorovi podle exekučního řádu a na podkladě jím předloženého soudního rozhodnutí vést exekuční řízení, je v rozporu s právem ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny a zásadami spravedlivého procesu. Stěžovatel dále žádá přiměřené finanční zadostiučinění ve výši 50 000 Kč za materiální a nemateriální újmu způsobenou mu vyvoláním nedůvěry v soudnictví a spravedlnost a uložení povinnosti Krajskému soudu v Ostravě k zaplacení náhrady nákladů na právní zastoupení.

IV.

7. Krajský soud v Ostravě ve vyjádření k ústavní stížnosti konstatuje, že ji považuje za pouhé vyjádření nesouhlasu a polemiku stěžovatele se závěry soudů a soudní exekutorky v dané věci.

8. Soudní exekutorka pouze odkázala na odůvodnění svého rozhodnutí.

9. Vedlejší účastník se k výzvě Ústavního soudu nevyjádřil.

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

V.

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

VI.

12. Ústavní soud předně posuzoval, zda jsou splněny všechny zákonem stanovené procesní předpoklady k projednání návrhu podle Ústavy a zákona o Ústavním soudu. Návrh v části směřující proti usnesení krajského soudu a usnesení soudní exekutorky zjevně splňuje veškeré formální i obsahové náležitosti stanovené zákonem o Ústavním soudu a Ústavní soud je k jeho projednání zčásti příslušný.

13. Ústavní soud zvážil argumentaci stěžovatele, obsah napadených rozhodnutí i připojeného spisu a dospěl k závěru, že ve vztahu k těmto rozhodnutím je ústavní stížnost důvodná.

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

15. Ústavní soud dále předesílá, že obdobnou otázkou se zabýval již ve věcech sp. zn. IV. ÚS 2042/19 [nález sp. zn. IV. ÚS 2042/19 ze dne 8. 4. 2021 (N 76/105 SbNU 289)] a sp. zn. I. ÚS 1964/19 [nález sp. zn. I. ÚS 1964/19 ze dne 1. 6. 2021 (N 106/106 SbNU 195)]. Od závěrů zde uvedených nemá důvod se odchylovat ani v nyní posuzovaném případě. Podstatným se pak jeví, že v posuzované věci je třeba postupovat podle nařízení Evropského parlamentu a Rady

(EU) č. 1215/2012 ze dne 12. 12. 2012 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (dále jen „nařízení Brusel I bis“).

16. Soudní exekutorka a krajský soud své závěry postavily na tom, že v exekučním řízení lze podle § 37 odst. 2 písm. b) exekučního řádu vykonávat pouze ta cizí soudní rozhodnutí, u nichž bylo vydáno prohlášení vykonatelnosti podle přímo použitelného předpisu EU nebo mezinárodní smlouvy anebo rozhodnuto o uznání, a že tato podmínka splněna nebyla. Tento výklad vychází z doslovného znění uvedeného ustanovení a zřejmě i z toho, že po přijetí nařízení Brusel I bis zákonodárce nepřistoupil k jeho novelizaci, což je ovšem z hlediska právní povahy nařízení Brusel I bis irelevantní. Krajský soud tak pominul možnost eurokonformního výkladu tohoto ustanovení, vycházejícího z vývoje právní úpravy na úrovni EU, a v tom rámci zejména ze smyslu a účelu přijetí nařízení Brusel I bis členskými státy. Soud tak nezohlednil skutečnost, že uvedené nařízení je pro Českou republiku a její orgány závazné a přímo (přednostně) použitelné (srov. i bod 6 jeho preambule).

17. V této souvislosti je nutno uvést, že dřívější nařízení Brusel I pro výkon cizích rozhodnutí vyžadovalo prohlášení vykonatelnosti (*exequatur*), tuto úpravu však členské státy považovaly za nevyhovující, neboť šlo o překážku volného pohybu rozhodnutí podle čl. 81 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“, k tomu z pohledu primárního práva EU viz nejnověji LIAKOPOULOS, D. Integration and Cooperation of International and European Private Law according Charter of the Fundamental Rights of the European Union. Cuadernos de Derecho Transnacional, sv. 11, č. 2, roč. 2019, se zdůrazněním principu vzájemného uznání zejm. na s. 158 a násl.).

18. To je proto také důvodem, proč členské státy tuto dosavadní úpravu výslovně nahradily na základě nařízení Brusel I bis přímým výkonem rozhodnutí (čl. 39), tj. jeho vykonatelností v jiném členském státě, aniž je vyžadováno prohlášení vykonatelnosti. K vykonatelnosti nyní podle výslovné úpravy v čl. 53 tohoto nařízení postačuje předložit formulářové osvědčení podle přílohy I k nařízení vydané soudem země původu vykonávaného rozhodnutí. Tato změna (*derogatio subrogans*) je považována za zásadní posun ve vývoji evropského civilního procesu (podrobně k tomu s obsáhlým přehledem názorů na odstranění řízení ve věci *exequatur* a možností odepření výkonu viz DOMEJ, T. Die Neufassung der EuGVVO. Quantensprünge im europäischen Zivilprozessrecht. Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht / The Rabel Journal of Comparative and International Private Law, sv. 78, č. 3, roč. 2014, s. 508–550, zejm. s. 510–521). Vykonatelnost tedy nastává *ipso iure*, přičemž dochází k obrácení pozic, kdy se věřitel již nemusí vykonatelnosti domáhat, aktivní musí být naopak dlužník, chce-li vykonatelnost přeshraničního soudního rozhodnutí odvrátit (viz PAUKNEROVÁ, M. Evropské mezinárodní právo soukromé. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 125; srov. i POHL, M. Die Neufassung der EuGVVO – im Spannungsfeld zwischen Vertrauen und Kontrolle. Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts, č. 2, roč. 2013, s. 112; Liakopoulos, D. citované dílo, s. 160, bod 29). Ke své obraně má nyní dlužník k dispozici procesní prostředky státu původu rozhodnutí (court of origin) zejména podle čl. 43 a násl. nařízení Brusel I bis (viz k tomu HOVAGUIMIAN, PH. The enforcement of foreign judgments under Brussels I bis: false alarms and real concerns. Journal of Private International Law, sv. 11, č. 2, roč. 2015, s. 212–251, zejm. s. 210 a násl., s. 234 a násl.).

19. Ústavní soud dále poukazuje zejména na bod 4 preambule nařízení Brusel I bis, podle něhož „[u]rčité rozdíly mezi vnitrostátními pravidly pro určení příslušnosti a pro uznávání rozhodnutí ztěžují řádné fungování vnitřního trhu. Je nezbytné přijmout ustanovení, která umožní sjednotit pravidla pro určení příslušnosti v občanských a obchodních věcech v mezinárodním ohledu a zajistí rychlé a jednoduché uznávání a výkon rozhodnutí přijatých v členských státech“, a na bod 26, v němž se uvádí, že „[v]zájemná důvěra při výkonu spravedlnosti v Unii odůvodňuje zásadu, že rozhodnutí vydaná v některém členském státě by

měla být uznána ve všech členských státech, aniž by bylo vyžadováno zvláštní řízení. Dále snaha o menší časovou náročnost a finanční nákladnost přeshraničních sporů odůvodňuje zrušení prohlášení vykonatelnosti před výkonem rozhodnutí v dožádaném členském státě. V důsledku toho by mělo být rozhodnutí vydané soudy členského státu považováno za rozhodnutí vydané v dožádaném členském státě“.

20. Jak je patrné z výše uvedeného, nařízení Brusel I bis je postaveno na dosažené úrovni vzájemné důvěry při výkonu spravedlnosti v rámci justiční spolupráce v civilních věcech s mezinárodním prvkem (čl. 81 SFEU), podpořené sblížením vnitrostátních procesních institutů. To umožňuje uplatnění presumpce řádného soudního řízení v členském státu EU, kdy soudní rozhodnutí jiného členského státu má (v zásadě) stejný procesní status (podléhá stejnému zacházení) jako rozhodnutí tuzemské. Princip stejného zacházení, který v těchto souvislostech Soudní dvůr EU (veden bodem preambule 4, popř. bodem 21, nařízení Brusel I bis) pojímá extenzivně, nepřepokládá a ani nepřipouští, aby skladba orgánů výkonu tuzemských soudních rozhodnutí byla jiná než v případě soudních rozhodnutí jiného členského státu. Odlišné zacházení by nebylo ani v souladu s legitimním cílem tohoto nařízení, jak je vyjádřen v bodu 26 preambule, jímž je snaha o menší časovou náročnost a finanční nákladnost výkonu cizího soudního rozhodnutí, tedy o určitou „kompenzaci“ horšího postavení věřitele v přeshraničním styku. Princip rovného zacházení je rovněž podporován antidiskriminačním nastavením Listiny základních práv Evropské unie ve smyslu čl. 20 a 21 ve vazbě na čl. 51 odst. 1.

21. Ústavní soud tak uzavírá, že podle jeho názoru v otázce institucionální složky výkonu soudních rozhodnutí nařízení Brusel I bis neponechává členským státům EU žádný prostor pro diskreci ani žádnou rozumnou pochybnost ve smyslu rozsudku Soudního dvora EU ze dne 6. 10. 1982 sp. zn. C-283/81 ve věci CILFIT, body 16, 21. Příslušná ustanovení tohoto předpisu jsou přitom natolik jasná, že v případě jejich výkladu v tomto ohledu nevznikají důvodné pochybnosti. Nicméně mezi kompetence Ústavního soudu nepatří podávat závazný výklad práva EU (srov. čl. 87 Ústavy), a tudíž nemůže předjímat další postup krajského soudu po zrušení jím vydaného usnesení, a zasahovat tak do jeho nezávislé rozhodovací činnosti. Ovšem v případě, že by jeho názor na interpretaci a aplikaci nařízení Brusel I bis byl odlišný od náhledu Ústavního soudu (nebylo by možné věc považovat za *acte clair*), bylo by jeho povinností obrátit se s předběžnou otázkou na Soudní dvůr EU. Jinak by hrozila kolize jím vydaného rozhodnutí s právem EU a porušení závazků, které České republice plynou z členství v EU.

22. Z hlediska ústavnosti – konkrétně práva na spravedlivý (řádný) proces – pak nemůže odůvodnění napadeného usnesení obstát ani ve zbývající části, kde krajský soud argumentuje možností stěžovatele domáhat se výkonu cizozemského titulu podle Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o právní pomoci, neboť stěžovatel – jak krajský soud ostatně sám uvádí – se tohoto postupu nedomáhal.

23. Nepříléhavý je také odkaz na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. 7. 2016 sp. zn. 20 Cdo 1349/2016. Toto usnesení se týkalo výkonu rozhodnutí vydaného soudem ve Spojených státech amerických a podléhalo právnímu režimu § 14 až 16 zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, v případě kterého není postup podle exekučního řádu možný. V nálezech sp. zn. IV. ÚS 2042/19 a I. ÚS 1964/19 Ústavní soud objasnil důvody, kterými se odlišuje režim mezi vztahy členských států EU a jinými státy.

24. Domáhá-li se stěžovatel, aby Ústavní soud rozhodl, že se stěžovateli přiznává finanční zadostiučinění ve výši 50 000 Kč, jde o návrh, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti a svoji pravomoc vykonává tím, že rozhoduje ve věcech vyjmenovaných v čl. 87 odst. 1 až 3 Ústavy. Ústava ani zákon o Ústavním soudu nesvěřují Ústavnímu soudu pravomoc rozhodovat o náhradách škody či zadostiučinění, neboť obě přísluší soudům civilním.

25. Pokud jde o návrh stěžovatele na náhradu nákladů řízení ve smyslu § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu, Ústavní soud k tomu uvádí, že uplatňuje pravidlo, že náklady řízení před Ústavním soudem si hradí každý účastník či vedlejší účastník zásadně sám (§ 62 odst. 3 zákona o Ústavním soudu). Podle § 62 odst. 4 téhož zákona však může Ústavní soud v odůvodněných případech podle výsledku řízení uložit některému účastníkovi, aby zcela nebo zčásti nahradil jinému účastníkovi jeho náklady řízení. V projednávaném případě Ústavní soud dospěl k závěru, že napadená rozhodnutí vykazují prvky svévole, neboť aplikací nerelevantní právní úpravy na daný případ a nerespektováním nálezové judikatury Ústavního soudu došlo k porušení práva stěžovatele na spravedlivý (řádný) proces.

26. Stěžovatel navrhl, aby mu byla přiznána náhrada nákladů řízení před Ústavním soudem ve výši 6 800 Kč (za dva úkony právní služby po 3 100 Kč – převzetí a příprava zastoupení a ústavní stížnost; a 2x režijní paušál po 300 Kč). Ústavní soud stěžovateli přiznal náhradu nákladů řízení v požadované výši, a to: podle § 22 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, a § 9 odst. 4 písm. e) a § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, odměnu za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a jedno písemné podání – ústavní stížnost) po 3 100 Kč a podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu paušální částku náhrady hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300 Kč.

VII.

27. Na základě výše uvedeného Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a), § 62 odst. 4 a § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku nálezu uvedeno.

Č. 38**Posuzování účelnosti nákladů právních služeb
provedených zmocněncem poškozeného
(sp. zn. I. ÚS 1882/21 ze dne 22. března 2022)**

1. Obecný soud má při posuzování účelnosti nákladů právních služeb provedených zmocněncem poškozeného (advokátem) v trestním řízení povinnost hodnotit přiměřenost výše sazby za jeden úkon právní služby, potřebnost každého jednotlivého úkonu a přiměřenost celkové částky náhrady nákladů vůči celkové částce náhrady újmy přiznané poškozenému.

2. Jestliže obecný soud uvažuje o snížení částky účtovaných nákladů poškozeného, nemůže postupovat cestou výrazného krácení rozsahu jednotlivých úkonů právní služby pouze s toliko obecným odkazem na nepoměr mezi celkovou výší nákladů poškozeného a výší náhrady škody poškozeného. K vyloučení svévole je v takovém případě jeho povinností odůvodnit, proč konkrétní (krácené) úkony právní služby nepovažoval za účelné a potřebné.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jaromíra Jirsy a soudců Vladimíra Sládečka a Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) ve věci ústavní stížnosti stěžovatele Jana S. (jedná se o pseudonym), zastoupeného JUDr. Rostislavem Kovářem, advokátem, sídlem Bráfova tř. 770/52, Třebíč, směřující proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 10. 9. 2020 č. j. 43 T 15/2018-985 a proti usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 1. 4. 2021 č. j. 1 To 90/2020-1004; za účasti Krajského soudu v Brně a Vrchního soudu v Olomouci jako účastníků řízení a P. H., zastoupeného JUDr. Karlem Schellem, LL.M., MBA, advokátem, sídlem Ambrožova 297/6, Brno, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Vrchního soudu v Olomouci ze dne 1. 4. 2021 č. j. 1 To 90/2020-1004 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces zaručené v 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. Podanou ústavní stížností se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví citovaných usnesení Krajského soudu v Brně (dále také jako „soud prvního stupně“) a Vrchního soudu v Olomouci (dále také jako „stížnostní soud“), která měla zasáhnout do stěžovatelova práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

2. Z ústavní stížnosti, napadených rozhodnutí a vyžádaného soudního spisu Krajského soudu v Brně sp. zn. 43 T 15/2018 zjistil Ústavní soud především následující skutečnosti.

3. Stěžovatel byl poškozeným v trestním řízení vedeném pro trestný čin zabití ve stadiu pokusu, kterého se dopustil odsouzený P. H. (dále jen „vedlejší účastník“). Stěžovatel se v rámci trestního řízení jako poškozený při uplatňování nároku na náhradu újmy nechal zastupovat zmocněncem (advokátem). Rozsudkem o vině a trestu bylo zároveň rozhodnuto o povinnosti vedlejšího účastníka nahradit stěžovateli újmu ve výši celkem 181 398 Kč. Stěžovatel původně žádal na náhradě újmy celkem 439 701 Kč. Obecné soudy však tuto částku modifikovaly z důvodu specifických okolností skutku a spoluzavinění stěžovatele. Skutek se zjednodušeně udál následovně. Stěžovatel vedl svého syna do školy na plavecký kurz. Dožadoval se vstupu do školy, i když bylo dopředu avizováno, že rodiče z určitých důvodů nemají do školy s dětmi vstupovat. Kvůli tomu došlo k hádce mezi stěžovatelem a vedlejším účastníkem, tehdy trenérem plavání. Následně se oba přesunuli před školu, kde vedlejší účastník začal stěžovatele pronásledovat, přičemž stěžovatel vytáhl legálně drženou pistoli a několikrát vystřelil do vzduchu. Vedlejší účastník dále pronásledoval stěžovatele ve snaze jej odzbrojit. Došlo k fyzické potyčce, vedlejší účastník zbraň stěžovateli sebral a vystřelil na něj. V důsledku výstřelu došlo k průstřelu těla stěžovatele, který mu způsobil těžké, život ohrožující zranění. Obecné soudy při modifikaci výše náhrady újmy vnímaly spoluzavinění stěžovatele zejména v tom, že stěžovatel svým jednáním konflikt vyprovokoval a zároveň do něj zapojil střelnou zbraň, kvůli které došlo k zásadním škodlivým následkům.

4. Stěžovatel dle § 154 odst. 1 trestního řádu navrhl soudu prvního stupně, aby vedlejšímu účastníkovi uložil povinnost nahradit stěžovateli náklady vzniklé přihráním advokáta jako jeho zmocněnce. Náklady si stěžovatel vyúčtoval na celkem 319 938,52 Kč. Skládaly se z odměny za provedené úkony právní služby (234 640 Kč), z hotových výdajů (29 772 Kč) a DPH ve výši 21 % (55 526,52 Kč). Stěžovatel žádal přiznání odměny za celkem 28 úkonů právní služby, přičemž odměnu za jeden úkon právní služby vyčíslil dle § 10 odst. 5 ve spojení s § 7 bodem 6 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „advokátní tarif“) na 8 380 Kč.

5. Soud prvního stupně rozhodl o návrhu stěžovatele napadeným usnesením tak, že stěžovateli přiznal náklady ve výši 173 955,65 Kč. Z požadovaných 28 úkonů právní služby uznal jako účelné 24 úkony, odměnu za jeden úkon právní služby navrhovanou stěžovatelem pak snížil *per analogiam* dle § 12a odst. 2 advokátního tarifu na 5 000 Kč. Snížení odůvodnil tím, že odměna ve výši navrhované stěžovatelem by byla nepřiměřená vůči konkrétním okolnostem případu a odporovala by požadavku účelnosti dle § 154 odst. 1 trestního řádu. Postih vedlejšího účastníka by byl přiznáním nákladů ve vyúčtované výši neproporcionálně umocněn a rovněž výše odměny obhájce za jeden úkon právní služby ve stejné trestní věci by byla ve srovnání s odměnou advokáta jako zmocněnce poškozeného více než dvakrát nižší (zde odkázal soud prvního stupně na usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích – pobočky v Táboře ze dne 8. 2. 2018 sp. zn. 14 To 38/2018).

6. Proti napadenému usnesení soudu prvního stupně podali stížnost jak stěžovatel, tak vedlejší účastník. Stížnostní soud změnil rozhodnutí soudu prvního stupně a stěžovateli přiznal náklady v celkové výši 47 613,80 Kč. Odměnu za jeden úkon právní služby stanovil stížnostní soud shodně na 5 000 Kč, což odůvodnil existencí „ustálené judikatury“ (nicméně bez citace konkrétních soudních rozhodnutí). Počet přiznaných úkonů nicméně ponížil na sedm s argumentací, že by zde jinak vznikl extrémní nepoměr mezi výší účtovaných nákladů poškozeného a výší mu příslušející náhrady škody. Modifikace nároku poškozeného na náhradu škody přitom byla dle stížnostního soudu soudem prvního stupně řádně odůvodněna spoluzaviněním poškozeného.

II. Argumentace stěžovatele

7. Stěžovatel s napadenými rozhodnutími obecných soudů nesouhlasí. Má za to, že jimi bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

8. Stěžovatel konkrétně namítá, že obecné soudy stranily již od začátku řízení vedlejšímu účastníkovi a že nárok na náhradu nákladů vzniklých přibráním jeho zmocněnce byl soudy neúměrně zkrácen. Stěžovatel v konečném důsledku dosáhl pouze na 15 % původně vyčíslené a požadované částky. Argumentaci stěžovatele k neúměrnému zkrácení částky je možno rozdělit do následujících dvou okruhů.

9. V prvním okruhu směřují námitky k výši odměny za jeden úkon právní služby. Stěžovatel uvádí, že mu není nic známo o tom, že by měla být odměna advokáta za jeden úkon právní služby limitována analogickou aplikací § 12a odst. 2 advokátního tarifu. Uvedené ustanovení nedopadá na tento případ a stěžovateli není známa žádná ustálená judikatura, která by jeho použití v podobných případech umožňovala.

10. Druhý okruh námitek se váže k počtu úkonů právní služby, za které mu byla přiznána odměna. V této části argumentace se stěžovatel zaměřuje na usnesení stížnostního soudu, které zredukovalo počet přiznaných úkonů právní služby z 24 na 7 úkonů. Stěžovatel je přesvědčen o nepřezkoumatelnosti příslušné části citovaného usnesení, neboť v ní chybí úvahy o účelnosti nepřiznaných úkonů právní služby. Ačkoliv teze o neúčelnosti úkonů byla zjevně základem pro jejich nepřiznání, v odůvodnění svého rozhodnutí stížnostní soud redukci úkonů podpořil výhradně odkazem na nespécifikovanou judikaturu Ústavního soudu a otázkou účelnosti konkrétních úkonů se vůbec nezabýval.

III. Průběh řízení před Ústavním soudem

11. Argumentace obou napadených usnesení (zejména však usnesení stížnostního soudu) se v relevantních částech opírala o tvrzené spoluzavinění vedlejšího účastníka (viz výše). Z ústavní stížnosti a z napadených usnesení však nebylo možno zjistit, v čem toto spoluzavinění spočívalo. Ústavní soud si proto u Krajského soudu v Brně vyžádal spis v předmětné trestní věci vedený pod sp. zn. 43 T 15/2018.

12. Ústavní soud dále vyzval Krajský soud v Brně, Vrchní soud v Olomouci a vedlejšího účastníka, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti.

13. Krajský soud v Brně ve svém vyjádření odkázal na odůvodnění vlastního rozhodnutí. Uvedl, že jej považuje za dostatečně obsáhlé a řádně odůvodněné. Stěžovatelovy námitky směřují dle něj zejména proti závěrům stížnostního soudu, proto by se měl ve věci vyjádřit zejména tento soud.

14. Vrchní soud v Olomouci ve svém vyjádření navrhl ústavní stížnost zamítnout. Poukázal na neobvyklý charakter předmětné trestní věci, ve které stěžovatel i vedlejší účastník vystupovali v souvislosti s totožným skutkovým dějem vzájemně v pozicích obžalovaného i poškozeného, přičemž oba byli odsouzeni: vedlejší účastník řízení ve shora citované trestní věci a stěžovatel v trestním řízení vedeném u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 48 T 9/2018. S ohledem na evidentní spoluzavinění stěžovatele by bylo dle Vrchního soudu v Olomouci absurdní, kdyby mu byly přiznány náklady vzniklé přibráním zmocněnce (advokáta) ve výši několikanásobně převyšující mu přiznanou náhradu újmy.

15. Vedlejší účastník ve svém vyjádření navrhl ústavní stížnost odmítnout pro zjevnou neopodstatněnost. Zejména zdůraznil, že Ústavní soud není součástí soustavy obecných soudů a že přezkoumává věci pouze z hlediska ústavnosti, nikoli věcné nesprávnosti nebo nezákonnosti. Dle vedlejšího účastníka napadená rozhodnutí netrpí ústavněprávními nedostatky a stěžovatel v ústavní stížnosti pouze polemizuje se závěry obecných soudů. Vedlejší účastník nad rámec uvedeného ještě sdělil, že mezi ním a stěžovatelem byla dne 9. 9. 2021 (tedy až po podání předmětné ústavní stížnosti) uzavřena dohoda o narovnání, která mezi nimi vyrovnávala

všechny vzájemné nároky. Stěžovatel jej o podání předmětné ústavní stížnosti přitom vůbec neinformoval.

16. Ústavní soud zaslal vyjádření vedlejšího účastníka a účastníků řízení k replice stěžovateli, stěžovatel se k nim již nevyjádřil.

17. Podle § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl Ústavní soud bez konání ústního jednání, protože od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci.

IV. Splnění podmínek řízení

18. Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 *a contrario* zákona o Ústavním soudu), byla podána včas (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu) a splňuje i ostatní náležitosti vyžadované zákonem [§ 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

V. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

19. Ústavní soud mnohokrát zdůraznil, že je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který stojí mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy), a vzhledem k tomu nelze řízení před ním považovat za další instanční přezkum v systému obecné justice. Jeho cílem v řízení o ústavní stížnosti je přezkoumat výhradně ústavnost soudních rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo. Vzhledem k tomu platí, že vedení řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad podústavního práva a jeho aplikace na jednotlivý případ přísluší obecným soudům a o zásahu Ústavního soudu do jejich rozhodovací činnosti lze uvažovat pouze za situace, kdy je rozhodování obecných soudů stíženo vadami, které mají za následek porušení ústavnosti. Materiálně lze vyjádřit pravomoc Ústavního soudu též tak, že je oprávněn napravovat toliko excesy obecných soudů [srov. např. náleze ze dne 4. 6. 2019 sp. zn. II. ÚS 996/18 (N 105/94 SbNU 282)].

20. Ústavní soud navíc ustáleně přistupuje maximálně zdrženlivě k přezkumu rozhodování obecných soudů o nákladech řízení [srov. např. náleze ze dne 29. 11. 2006 sp. zn. II. ÚS 549/06 (N 213/43 SbNU 381)], neboť zásahy do práv stěžovatelů v této sféře zpravidla nedosahují ústavněprávní intenzity. Daná pozice je ještě zvýrazněna při přezkumu rozhodování o nákladech adhezního řízení (srov. např. usnesení ze dne 29. 9. 2020 sp. zn. IV. ÚS 2165/20, bod 11). V těchto případech musí být zásah skutečně zásadní nebo by muselo dojít k extrémnímu vykročení z pravidel upravujících toto řízení [srov. náleze ze dne 10. 6. 2014 sp. zn. III. ÚS 1862/13 (N 118/73 SbNU 821)]. Jedna z povinností obecných soudů v řízení o nákladech adhezního řízení nicméně sestává z naplnění požadavku řádného odůvodnění rozhodnutí, odpovídajícího jak zákonu, tak i učiněným skutkovým zjištěním (viz citované usnesení sp. zn. IV. ÚS 2165/20, bod 11).

21. Ústavní soud po seznámení se s obsahem ústavní stížnosti, napadených rozhodnutí, vyžádaným spisem a vyjádřením účastníků a vedlejšího účastníka dospěl k závěru, že ústavní stížnost je částečně důvodná, neboť napadeným rozhodnutím stížnostního soudu došlo k excesu, který měl za následek porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Naopak rozhodnutí soudu prvního stupně nijak takovým excesem netrpělo, v příslušné části proto byla ústavní stížnost odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost.

V. a) Obecně k otázce ústavnosti analogické aplikace § 12a advokátního tarifu

22. V době řízení účinné znění ustanovení § 12a odst. 2 advokátního tarifu určovalo horní hranici výše odměny za jeden úkon právní služby na 5 000 Kč, přičemž primárně dopadalo na ustanovené zmocněnce poškozeného, jehož náklady hradí stát. Obecné soudy však v některých situacích přistupovaly k analogické aplikaci uvedeného ustanovení rovněž na zvolené zmocněnce. Činily tak většinou z důvodu celkové nekonceptnosti úpravy obsažené

v advokátním tarifu, na jejímž základě jinak mohla částka nákladů zvoleného zmocněnce poškozeného několikrát převyšovat částku náhrady újmy přiznané poškozenému nebo částku nákladů obhajoby v návazném trestním řízení ve věci samé. Obecné řešení zmíněné nekoncepčnosti právní úpravy však soudní moci nepřisluší. Je úkolem normotvůrce, aby výpočet odměn v těchto případech vhodně nastavil a vtělil do textu příslušného právního předpisu (shodně usnesení ze dne 12. 2. 2013 sp. zn. IV. ÚS 4913/12).

23. Avšak analogická aplikace § 12a advokátního tarifu obecnými soudy na zvoleného zmocněnce poškozeného v trestním řízení v konkrétních případech, ve kterých jsou náklady zvoleného zmocněnce neúměrně vysoké ve srovnání s přiznanou výší náhrady škody, není dle stávajícího přístupu Ústavního soudu za předpokladu pečlivého odůvodnění rozhodnutí považována za protiústavní. Výše citované usnesení sp. zn. IV. ÚS 2165/20, bod 13, shrnuje již ustálenou judikaturu následovně: „... předmětné ustanovení [§ 12a odst. 2 advokátního tarifu] primárně dopadá na odlišné situace, jeho aplikace v případech, kdy by stanovení tarifní hodnoty podle § 10 odst. 5 advokátního tarifu vedlo k přiznání neúměrně vysoké náhrady nákladů zvoleného zmocněnce poškozeného, je při náležitém a pečlivém odůvodnění takového postupu možná. Je totiž třeba vzít v úvahu, že povinnost uhradit takové nepřiměřeně vysoké náklady jednak odporuje požadavku účelnosti (§ 154 odst. 1 trestního řádu) a tím, komu je uložena, je osoba odsouzeného pachatele trestného činu, jehož postih je takovým postupem obecných soudů ještě neproporcionálně umocněn (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 5. 2018 sp. zn. II. ÚS 1266/18, ze dne 29. 5. 2018 sp. zn. IV. ÚS 3103/17 aj.).“ V obecné rovině nejsou soudy advokátním tarifem vázány. Pokud zvolí z více jeho možných výkladů jeden, který není zjevně nelogický, nespravedlivý či jinak excesivní, z hlediska ochrany ústavnosti není žádný rozumný důvod tento jejich závěr zpochybňovat (usnesení sp. zn. IV. ÚS 2165/20, bod 16).

V. b) Obecně k otázce posuzování účelnosti úkonů, za které má být přiznána odměna

24. Posouzení účelnosti úkonů právní služby spadá do rozhodovací pravomoci obecných soudů a Ústavní soud se k ní zásadně nevyjadřuje [srov. náleze ze dne 8. 3. 2021 sp. zn. I. ÚS 4012/18 (N 46/105 SbNU 40)].

25. Obecné soudy ovšem mají povinnost dostát požadavku na řádné odůvodnění rozhodnutí, které odpovídá jak zákonu, tak i učiněným skutkovým zjištěním [srov. náleze ze dne 29. 3. 2012 sp. zn. I. ÚS 3923/11 (N 68/64 SbNU 767)]. Ve vztahu k nákladům řízení je jedním z požadavků na řádné odůvodnění rozhodnutí proto také posouzení účelnosti provedení úkonů právní služby [náleze ze dne 16. 11. 2021 sp. zn. III. ÚS 1033/21 (199/109 SbNU 153)].

26. Povinnost obecných soudů k posouzení účelnosti nákladů zmocněnce poškozeného v trestním řízení (advokáta) lze dovodit ze znění ustanovení § 154 odst. 1 trestního řádu, dle kterého je odsouzený povinen nahradit poškozenému též náklady potřebné k účelnému uplatnění tohoto nároku v trestním řízení, včetně nákladů vzniklých přibráním zmocněnce. Občanský soudní řád obsahuje obdobné ustanovení v § 142 odst. 1, přičemž ve vztahu k němu Ústavní soud již dříve uvedl, že povinnost posouzení účelnosti při rozhodování o náhradě nákladů řízení z něj výslovně vyplývá [viz náleze ze dne 25. 7. 2012 sp. zn. I. ÚS 988/12 (N 132/66 SbNU 61)]. Uvedený závěr je možné aplikovat rovněž na § 154 odst. 1 trestního řádu, ostatně plyne již z jazykového výkladu tohoto ustanovení, přičemž dle jiných interpretačních metod nelze dojít k opačnému závěru. Ani ve faktické rovině neexistují žádné přesvědčivé argumenty pro právní názor vyjímající náklady spojené se zastupováním advokátem z posouzení toho, zda (ne)byly potřebné k účelnému uplatňování nebo bránění práva.

27. Samotné posouzení účelnosti nákladů právních služeb provedených zmocněncem poškozeného (advokátem) v trestním řízení pak sestává z následujících prvků. Obecné soudy mají povinnost hodnotit přiměřenost výše sazby za jeden úkon právní služby, potřebnost každého jednotlivého úkonu a přiměřenost celkové částky náhrady nákladů vůči celkové částce

náhrady újmy přiznané poškozenému. Uvedený závěr potvrzuje judikatura Ústavního soudu, podle nálezu ze dne 16. 11. 2021 sp. zn. III. ÚS 1033/21, je „při hodnocení účelnosti nákladů vzniklých přibráním zmocněnce nutno hodnotit nejenom potřebnost každého jednotlivého úkonu, ale taktéž přiměřenost výše sazby za jeden úkon právní služby, kde jako orientační referenční rámec bude sloužit právě sazba za jeden úkon zmocněnce ustanoveného, popř. ustanoveného obhájce“. Požadavek hodnocení přiměřenosti celkové částky náhrady nákladů řízení vůči celkové částce náhrady škody a nemajetkové újmy vyplývá např. z nálezu ze dne 3. 11. 2020 sp. zn. III. ÚS 1255/18 (N 203/103 SbNU 39): „I v případě, že obecný soud dospěje k závěru o účelnosti jednotlivých úkonů právní služby, nezbavuje ho to ... povinnosti posoudit přiměřenost výše sazby za úkon právní služby a přiměřenost celkové částky náhrady nákladů vůči celkové částce náhrady škody a nemajetkové újmy. V případě, že shledá celkovou výši nákladů s ohledem na konkrétní okolnosti a případný dopad na odsouzeného nepřiměřenou, může použít zmíněných korektivů snižujících částku odměny za každý úkon právní služby (bod 25 výše); svůj postup však musí řádně odůvodnit.“

28. S ohledem na absenci dovolacího přezkumu rozhodují stížnostní soudy v otázkách nákladů na přibrání zmocněnce poškozeného s konečnou platností. To logicky klade vyšší nároky na řádné odůvodnění jejich rozhodnutí. Zároveň je třeba zdůraznit, že v případech nákladů zmocněnce poškozeného obecné soudy nemají takový prostor pro diskreci, jako mají kupříkladu při posuzování výše náhrady újmy poškozeného v adhezním řízení [srov. náleze ze dne 19. 2. 2015 sp. zn. I. ÚS 1397/14 (N 38/76 SbNU 515): „K rozhodnutí o postupu podle § 43 tr. řádu mají trestní soudy velmi širokou diskreční pravomoc, neboť hodnocení užitečnosti a efektivnosti dalšího dokazování ve vztahu k nárokům poškozených je jejich výhradní pravomocí; to však již neplatí pro odůvodnění v oblasti náhrady nákladů řízení, neboť tuto otázku řeší s konečnou platností, čemuž musí odpovídat i důkladnost odůvodnění jejich rozhodnutí o této otázce.“].

V. c) Aplikace obecných závěrů na projednávanou věc

29. K napadenému rozhodnutí soudu prvního stupně Ústavní soud nemá ústavněprávních výhrad. Krajský soud v Brně mohl v odůvodnění možná detailněji rozvést svou argumentaci, a to jak ohledně snížení odměny za jeden úkon právní služby, tak ohledně potřebnosti jednotlivých úkonů. Přes určitou stručnost odůvodnění je však zřejmé, že soud prvního stupně obsahově následoval judikaturu vyšších soudů i Ústavního soudu, i když ji explicitně necitoval. S ohledem na maximální zdrženlivost Ústavního soudu v těchto otázkách (viz bod 20 výše) Ústavní soud uzavřel, že napadeným usnesením nedošlo k porušení základních práv stěžovatele.

30. Rozhodnutí stížnostního soudu však shora vymezeným zákonným a z judikatury plynoucím požadavkům na řádné odůvodnění rozhodnutí nedostálo.

31. Stížnostní soud neprovedl konkrétní posouzení účelnosti a potřebnosti jednotlivých úkonů právní služby. Rozsah přiznaných úkonů právní služby byl stížnostním soudem snížen z 24 na 7, a to pouze s odkazem na „extrémní nepoměr mezi výší účtovaných nákladů poškozeného a výší náhrady škody s tím, že modifikace nároku poškozeného na náhradu škody byla soudem I. stupně řádně odůvodněna spoluzaviněním poškozeného“. Další úvahy o účelnosti obsahem odůvodnění napadeného rozhodnutí nebyly.

32. Uvedené odůvodnění nespĺňuje shora uvedené ústavněprávní a zákonné požadavky vztahující se k rozhodnutí o nákladech zmocněnce poškozeného v adhezním řízení (viz body 26 a 27 výše). Aby obecné soudy dostaly požadavku na řádné odůvodnění rozhodnutí o nákladech zmocněnce poškozeného v trestním řízení, mají povinnost hodnotit přiměřenost výše sazby za jeden úkon právní služby, potřebnost každého jednotlivého úkonu a přiměřenost celkové částky náhrady nákladů vůči celkové částce náhrady újmy přiznané poškozenému (viz bod 27 výše).

33. Stížnostní soud sice vedl úvahy o výši sazby za jeden úkon právní služby, dostatečně však neposoudil potřebnost a účelnost každého jednotlivého úkonu právní služby zvlášť. Účelnost úkonů stížnostní soud posoudil pouze v jejich souhrnu bez toho, aby specifikoval, které úkony konkrétně byly podle něj neúčelné a z jakého důvodu. Z odůvodnění napadeného usnesení tudíž nelze seznat logické úvahy o účelnosti jednotlivých úkonů, což je v rozporu s požadavky na odůvodnění rozhodnutí v těchto věcech. Neúčelnost nepřiznaných úkonů odůvodnil stížnostní soud výhradně odkazem na spoluzavinění stěžovatele, což z hlediska předestřených požadavků nemůže obstát. Úvaha o potřebnosti jednotlivých úkonů právní služby je totiž klíčová pro to, aby bylo odůvodnění rozhodnutí o nákladech zmocněnce poškozeného z ústavněprávního hlediska dostatečné. Uvedené platí zvláště v případech, ve kterých soud považuje za účelný pouze malý rozsah úkonů ve srovnání s rozsahem, který za účelný považuje navrhovatel (jako tomu bylo v případě stěžovatele).

34. Argumentaci pomocí spoluzavinění stěžovatele mohl stížnostní soud použít po posouzení účelnosti jednotlivých úkonů při úvahách o přiměřenosti celkové částky náhrady nákladů zmocněnce poškozeného vůči celkové částce náhrady újmy přiznané poškozenému. Pokud by shledal, že úkony byly provedeny účelně a náleží za ně odměna, ale její výsledná výše je nepřiměřená, mohl by případně s ohledem na spoluzavinění poškozeného provést další korekce a částku přiměřeně snížit. Stížnostní soud samozřejmě může přihlídnout i k dohodě o narovnání uzavřené mezi stěžovatelem a vedlejším účastníkem, na kterou druhý z uvedených ve svém vyjádření poukazuje.

35. Ústavní soud rozumí snaze obecných soudů o spravedlivé rozhodnutí odrážející specifické okolnosti konkrétního případu a za předpokladu dostatečného odůvodnění nemá výhrady k samotnému snižování odměny za jeden úkon právní služby (viz bod 22 výše) ani k přiznávání úkonů právní služby v omezeném rozsahu (viz body 25 a 26 výše). Odůvodnění omezeného rozsahu úkonů však nelze považovat z ústavněprávního hlediska za dostatečné, pokud je provedeno způsobem, který zvolil stížnostní soud v napadeném usnesení. Ze strany obecných soudů by měla vždy proběhnout rozumná úvaha o účelnosti každého jednotlivého úkonu zvlášť, která se musí adekvátně promítnout v textu odůvodnění jejich rozhodnutí.

VI. Závěr

36. Ústavní soud s ohledem na výše uvedené ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu částečně vyhověl a napadené usnesení Vrchního soudu v Olomouci zrušil [§ 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona]. Ve zbylé části (tj. proti usnesení soudu prvního stupně) shledal ústavní stížnost podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu zjevně neopodstatněnou.

Č. 39

Zrušení meritorního rozhodnutí Ústavním soudem a následný ústavněprávní přezkum rozhodnutí o nepovolení obnovy řízení (sp. zn. IV. ÚS 1986/21 ze dne 22. března 2022)

Rozhoduje-li Ústavní soud o ústavních stížnostech, kde předmětem jedné jsou meritorní rozhodnutí a na ně navazující rozhodnutí o vyčerpaném opravném prostředku a předmětem druhé je rozhodnutí vydané v řízení o návrhu na obnovu řízení, jde o řízení na sobě relativně nezávislá. Proto zrušení meritorního rozhodnutí Ústavním soudem nepovede bez dalšího k vyhovění ústavní stížnosti proti rozhodnutí o nepovolení obnovy řízení v takové věci, neboť v každém jednotlivém případě je třeba posoudit, zda, a popř. v jaké intenzitě, z hlediska zásahu do základních práv a svobod se vada, pro niž Ústavní soud zrušil meritorní rozhodnutí, nepromítla i do řízení a rozhodnutí o návrhu na povolení obnovy řízení.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Josefa Fialy a soudců Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj) a Jana Filipa o ústavní stížnosti stěžovatele M. Z., zastoupeného JUDr. Michaelem Bartončíkem, Ph.D., advokátem, sídlem Koliště 259/55, Brno, proti usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 6. května 2021 č. j. 3 To 26/2021-2426 a usnesení Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně ze dne 28. ledna 2021 č. j. 69 T 2/2018-2389 a s ní spojeném návrhu na přerušování výkonu trestu a návrhu na spojení věcí, za účasti Vrchního soudu v Olomouci a Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně jako účastníků řízení, Vrchního státního zastupitelství v Olomouci a Krajského státního zastupitelství v Brně – pobočky ve Zlíně jako vedlejších účastníků řízení, takto:

I. Usnesením Vrchního soudu v Olomouci ze dne 6. května 2021 č. j. 3 To 26/2021-2426 a usnesením Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně ze dne 28. ledna 2021 č. j. 69 T 2/2018-2389 bylo porušeno stěžovatelovo ústavně zaručené základní právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 6. května 2021 č. j. 3 To 26/2021-2426 a usnesení Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně ze dne 28. ledna 2021 č. j. 69 T 2/2018-2389 se ruší.

III. Ve zbývajících částech návrh odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení předmětu řízení

1. Ústavní stížností se stěžovatel domáhá zrušení usnesení Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně (dále jen „krajský soud“) ze dne 28. 1. 2021 č. j. 69 T 2/2018-2389 a usnesení Vrchního soudu v Olomouci (dále jen „vrchní soud“) ze dne 6. 5. 2021 č. j. 3 To 26/2021-2426, a to pro porušení čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 2 odst. 2

Listiny, čl. 39 Listiny, čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Současně stěžovatel navrhl Ústavnímu soudu, aby přerušil výkon jeho trestu odnětí svobody, neboť tento se zcela zásadním způsobem negativně promítá do jeho sociální situace, především do rodinné situace jeho nejbližších, a také do rodinného podnikání. Taktéž stěžovatel navrhl spojení nynějšího řízení o ústavní stížnosti s řízením vedeným pod sp. zn. IV. ÚS 2773/20 [pozn. red.: později ukončeným nálezem sp. zn. IV. ÚS 2773/20 ze dne 15. 2. 2022 (N 17/110 SbNU 155)], neboť dle názoru stěžovatele spolu tato dvě řízení úzce souvisí.

II. Rekapitulace skutkového stavu a procesního vývoje

3. Stěžovatel byl rozsudkem krajského soudu ze dne 6. 2. 2019 č. j. 69 T 2/2018-1528 společně s dalším obviněným uznán vinným zločinem loupeže podle § 173 odst. 1, odst. 2 písm. b), c) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, dílem dokonaným, dílem ve stadiu pokusu podle § 21 odst. 1 trestního zákoníku, a přečinem poškození cizí věci podle § 228 odst. 1 trestního zákoníku, za něž byl dle § 173 odst. 2 trestního zákoníku za použití § 43 odst. 1 trestního zákoníku odsouzen k úhrnnému trestu odnětí svobody v délce trvání osmi let, pro jehož výkon byl podle § 56 odst. 2 písm. a) trestního zákoníku zařazen do věznice s ostrahou, a současně mu byla dle § 228 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, uložena povinnost zaplatit poškozeným na náhradě škody samostatně částky 74 489 Kč, 316 507 Kč a 316 182 Kč a jednomu poškozenému společně a nerozdílně se svým spoluobviněným částku 37 582 Kč (dále jen „odsuzující rozsudek“). Skutek, kladený stěžovateli za vinu, měl spočívat, stručně řečeno, v tom, že stěžovatel měl ve spolupachatelství s další osobou provést loupežné přepadení klenotnictví, při němž měl stěžovatel rozbít páčidlem skleněnou výplň dveří a postřelit jednoho z poškozených, který se přetahoval se spoluobviněným o odcizované šperky.

4. Stěžovatel podal proti odsuzujícímu rozsudku odvolání, které zamítl vrchní soud usnesením ze dne 16. 10. 2019 č. j. 3 To 47/2019-1777. Proti tomuto usnesení brojil stěžovatel dovoláním, jež odmítl Nejvyšší soud usnesením ze dne 17. 6. 2020 č. j. 3 Tdo 536/2020-2084. Všechna tato rozhodnutí byla následně zrušena nálezem Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2773/20 ze dne 15. 2. 2022 (pozn. všechna zde uváděná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na stránkách <https://nalus.usoud.cz>), na jehož I. část Ústavní soud odkazuje pro stručnost i v nynější věci s detailním popisem skutku a procesního vývoje.

5. Stěžovatel po podání ústavní stížnosti navrhl krajskému soudu obnovu řízení dle § 277 a násl. trestního řádu a nezávisle na něm tak učinil i jeho spoluobviněný. Novými důkazy, na nichž stěžovatel a jeho spoluobviněný založili své přesvědčení o naplnění důvodů pro obnovu řízení, byl znalecký posudek České zemědělské univerzity v Praze poukazující podrobně na aktuální vědecké poznatky z oblasti olfaktoriky, a jimiž usilovali zpochybnit důkaz tzv. metodou pachové identifikace, na němž založil mimo jiné krajský soud svůj závěr o vině stěžovatele a jeho spoluobviněného v odsuzujícím rozsudku, a také výpovědi svědků, kteří měli dle stěžovatele vidět motocykl, který měl být použit při loupeži, odjíždět jiným směrem, než kde stěžovatel bydlí či se zdržuje.

6. Krajský soud napadeným usnesením oba návrhy na povolení obnovy řízení zamítl dle § 278 odst. 1 trestního řádu. Stěžovatel i jeho spoluobviněný podali proti tomuto usnesení stížnosti, jež zamítl vrchní soud dle § 148 odst. 1 písm. c) trestního řádu. Podle obecných soudů předmětný znalecký posudek, resp. posudek ústavu ve smyslu § 110 trestního řádu, nezakládal sám o sobě ani ve spojení s jinými důkazy důvody pro obnovu řízení, neboť nejde o nový důkaz a ani z něj nevyplývají skutečnosti dříve neznámé. Problematika řešená tímto posudkem byla totiž dle obecných soudů řádně projednána již v průběhu hlavního líčení vyústivšího ve vydání odsuzujícího rozsudku. V něm byl proveden i důkaz zprávou České zemědělské univerzity v Praze, obsahující v podstatných bodech stejné informace jako předmětný znalecký posudek,

který nad jejich rámec obsahoval toliko informace, které nebyly podle obecných soudů pro zjištění relevantních skutečností určující. Odlišnou formu důkazního prostředku, jímž byl proveden předmětný posudek oproti předchozí zprávě, nebylo dle obecných soudů možno přeceňovat. Ani možné nové svědecké výpovědi pak dle obecných soudů nebyly způsobilé povolení obnovy řízení odůvodnit.

III. Posouzení splnění procesních předpokladů řízení

7. 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 stěžovatele, které mu zákon poskytuje, a byla k ní připojena kopie rozhodnutí o posledním procesním prostředku k ochraně práva stěžovatele. Splňuje tedy všechny procesní předpoklady stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a Ústavní soud se jí tedy může zabývat z věcného hlediska.

IV. Argumentace stěžovatele

8. Stěžovatel nejprve rekapituluje průběh předchozího trestního řízení vedoucí k vydání odsuzujícího rozsudku a rozhodnutí v opravných řízeních na něj navazujících, zdůrazňuje, že již tehdy jeho obhajoba spočívala především ve zpochybnění pravdivosti důkazu tzv. metodou pachové identifikace, ačkoliv její provedení bylo v rozporu s požadavky na ústavně konformní průběh této metody formulovanými v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1098/15 ze dne 22. 3. 2016 (N 47/80 SbNU 573). Dále stěžovatel připomíná judikaturu Ústavního soudu k obnově řízení, na jejímž základě dospívá k závěru, že předmětný posudek odůvodňoval povolení obnovy řízení. Kromě toho, že tento posudek přináší novou odbornou argumentaci o motivaci psa a jejího ovlivnění, obsahuje také odborné poznatky, které přímo vyvrací některé úvahy, které vrchní soud vyjádřil v usnesení o odvoláních proti odsuzujícímu rozsudku.

9. Kromě údajné identifikace stěžovatele a jeho spoluobviněného na základě pachových stop na místě činu přitom jejich odsouzení nebylo založeno na žádném dalším jiném důkazu, neboť obecné soudy měly k dispozici jen výpovědi svědků, kteří však toliko obecně popisovali postavy pachatelů, avšak individuálně je neidentifikovali. Stěžovatel taktéž namítá, že krajský soud nesprávně provedl předmětný posudek jako důkaz, neboť jej toliko přečetl, ačkoliv takto mohl učinit pouze se souhlasem stran. Rovněž krajský soud nepřijatelným způsobem nahrazoval odborné závěry svými vlastními, založenými na tom, že předseda příslušného senátu je také chovatelem psů, a jejich chování tedy rozumí. Ačkoliv obě tato pochybení konstatoval i vrchní soud, žádným způsobem je nezhodil. Z toho dle stěžovatele vyplývá absence jakékoliv ochoty obecných soudů se předmětným posudkem vážně zabývat z hlediska jeho významu pro skutková zjištění, na nichž byl založen odsuzující rozsudek.

10. Stěžovatel se taktéž neztotožňuje s vyhodnocením významu svědectví o pohybu motocyklu údajně použitého při loupeži, neboť oproti obecným soudům se domnívá, že svědci byli věrohodní a jejich výpovědi byly zásadní, neboť měli-li tito svědkové vidět tento motocykl ujíždět směrem k O., musel se tím nutně prodlužovat čas, po který by se musel stěžovatel vyskytovat mimo pracoviště či místo, kde se obvykle zdržoval, měl-li by být pachatelem.

11. Dne 10. 8. 2021 bylo Ústavnímu soudu doručeno doplnění ústavní stížnosti, k němuž stěžovatel přiložil další nový důkaz – Prohlášení vědců k metodě pachové identifikace prováděné za použití služebních psů Policie České republiky.

12. Ústavní soud výjimečně upustil od vyžádání si vyjádření ostatních účastníků a vedlejších účastníků řízení, neboť je i v nynější věci vázán svým právním názorem vysloveným v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2773/20, jímž byl, jak bude vyloženo níže, předurčen i výsledek řízení o této ústavní stížnosti. Tento postup nebyl stěžovateli k tíži a vzhledem

k tomu, že ostatními účastníky a vedlejšími účastníky řízení jsou orgány veřejné moci, nemohlo jím dojít ani k porušení ničích ústavně zaručených základních práv či svobod.

V. Posouzení Ústavním soudem

13. Pravomoc Ústavního soudu v řízení o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí orgánu veřejné moci je založena čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy jen tehdy, došlo-li tímto rozhodnutím k zásahu do ústavně zaručených práv a svobod. Jakékoliv jiné vady takového rozhodnutí se nachází mimo přezkumnou pravomoc Ústavního soudu, a tomu je tak zapovězeno se jimi zabývat. Ústavní soud totiž nestojí nad Ústavou, nýbrž podléhá stejné povinnosti respektovat ústavně zakotvenou dělbu moci jako kterýkoliv jiný orgán veřejné moci. Proto se musí důsledně vystříhat svévole a bedlivě dbát mezi 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, ústavní stížnost odmítne dle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

14. V nynější věci tak však Ústavní soud postupovat nemohl. Nelze odhlédnout od toho, že odsuzující rozsudek a usnesení vydaná v řízeních o odvolání a o dovolání Ústavní soud přezkoumal se závěrem, že tato v konfrontaci s požadavky ochrany ústavně zaručených základních práv stěžovatele neobstojí. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 2773/20 Ústavní soud vyslovil nosný právní závěr, že odsuzující rozsudek a rozhodnutí vydaná v opravných řízeních na něj navazujících porušily ústavně zaručená základní práva stěžovatele právě vzhledem k tomu, že byl odsouzen na základě důkazu tzv. metodou pachové identifikace provedenou v rozporu s požadavky vyjádřenými v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1098/15, a tedy nespolehlivým způsobem, ačkoliv pro závěr o jeho vině neexistoval uzavřený řetězec nepřímých důkazů ani žádný přímý důkaz (srov. zejména body 38 až 44 nálezu sp. zn. IV. ÚS 2773/20).

15. Za těchto okolností se Ústavní soud zabýval tím, zda tato okolnost mohla zakládat porušení některého stěžovatelova ústavně zaručeného základního práva či svobody i napadenými rozhodnutími.

VI. Obecná východiska

16. Dle čl. 36 odst. 1 Listiny se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Dle čl. 6 odst. 1 věty první Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod má každý právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Dle čl. 47 alinea druhého Listiny základních práv Evropské unie má každý právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. Každému musí být umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován.

17. Dle § 278 odst. 1 věty první trestního řádu se povolí obnova řízení, které skončilo pravomocným rozsudkem nebo trestním příkazem, vyjdou-li najevo skutečnosti nebo důkazy soudu dříve neznámé, které by mohly samy o sobě nebo ve spojení se skutečnostmi a důkazy známými už dříve odůvodnit jiné rozhodnutí o vině nebo o přiznaném nároku poškozeného na náhradu škody nebo nemajetkové újmy v penězích nebo na vydání bezdůvodného obohacení, anebo vzhledem k nimž by původně uložený trest byl ve zřejmém nepoměru k povaze a závažnosti trestného činu nebo k poměrům pachatele nebo uložený druh trestu by byl ve zřejmém rozporu s účelem trestu.

18. Ústavní soud ve své rozhodovací praxi zastává názor, že řízení o ústavní stížnosti proti rozhodnutí o zamítnutí návrhu na povolení obnovy řízení nemůže být zastřeným prostředkem přezkumu meritorního rozhodnutí, které již bylo předmětem samostatného řízení o ústavní stížnosti, a tedy že se v takových případech jeho přezkum omezuje toliko na okolnosti, které mohou mít vliv na skutková zjištění pro potřeby povolení obnovy řízení [srov. např. usnesení sp. zn. III. ÚS 2679/13 ze dne 21. 5. 2014 (U 9/73 SbNU 993), nález sp. zn. III. ÚS 2959/10 ze dne 14. 4. 2011 (N 70/61 SbNU 89), nález sp. zn. I. ÚS 2517/08 ze dne 24. 2. 2009 (N 34/52 SbNU 343) či usnesení sp. zn. III. ÚS 62/04 ze dne 15. 4. 2004 (U 19/33 SbNU 409)]. Ústavní soud při přezkumu rozhodnutí o návrhu na povolení obnovy řízení proto neposuzuje správnost původního meritorního rozhodnutí, proti kterému byl tento návrh podán.

19. Lze rovněž připomenout dřívější závěry Ústavního soudu, že nová skutečnost (či důkaz) může existovat již v době vydání původního rozhodnutí, podstatné je pouze to, že teprve později vyšla najevo [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 919/16 ze dne 20. 6. 2016 (N 117/81 SbNU 825) či usnesení sp. zn. IV. ÚS 178/03 ze dne 15. 4. 2004 (U 20/33 SbNU 417)]. Důkazy může soud v řízení o obnově provádět jen ve veřejném zasedání při dodržení zásady kontradiktornosti a neprovedení navrhovaného důkazu musí pečlivě odůvodnit [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 1135/17 ze dne 1. 11. 2017 (N 200/87 SbNU 259)].

20. Ústavní soud již v minulosti dospěl k názoru, že novou skutečnost (resp. důkaz) ve smyslu § 278 odst. 1 trestního řádu může představovat vědecký poznatek důvodně zpochybňující věrohodnost důkazu, na němž bylo založeno rozhodnutí o vině a trestu [srov. nález sp. zn. II. ÚS 2587/18 ze dne 25. 2. 2019 (N 30/92 SbNU 314)]. Takovým důkazem může být samozřejmě i znalecký posudek [srov. nález sp. zn. I. ÚS 4068/14 ze dne 31. 3. 2016 (N 56/80 SbNU 667) či nález sp. zn. II. ÚS 2445/08 ze dne 30. 7. 2009 (N 174/54 SbNU 193)], přičemž nahrazení znaleckého zkoumání vlastním závěrem soudu na odbornou otázku zakládá vadu, která může mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, a to i kdyby soud potřebnými odbornými znalostmi disponoval [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 1330/11 ze dne 15. 3. 2012 (N 54/64 SbNU 673)].

21. Naopak skutečnostmi nebo důkazy soudu dříve neznámými nejsou skutečnosti či důkazy hypotetické či zjevně pochybné, od nichž nelze důvodně očekávat, že by mohly vést ke změně pravomocného rozhodnutí [srov. stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 50/20 ze dne 21. 4. 2020 (ST 50/99 SbNU 542; 253/2020 Sb.)], jakož ani později přijatý právní názor [usnesení sp. zn. IV. ÚS 190/03 ze dne 15. 4. 2004 (U 21/33 SbNU 429)] či změna ústavně konformní interpretace určitého ustanovení právního řádu Ústavním soudem [nález sp. zn. IV. ÚS 792/02 ze dne 1. 3. 2004 (N 31/32 SbNU 281)].

VII. Aplikace obecných východisek na případ stěžovatele

22. Z obecných východisek uvedených v části VI tohoto nálezu vyplývá, že z hlediska přezkumu rozhodnutí orgánu veřejné moci v řízení o ústavní stížnosti jsou meritorní rozhodnutí v trestním řízení a na ně navazující rozhodnutí o odvolání a o dovolání na jedné straně a rozhodnutí vydaná v řízení o povolení návrhu na obnovu řízení a v na ně navazujícím řízení o stížnosti na sobě relativně nezávislá. Vada neústavnosti zatěžující některé rozhodnutí z první skupiny tak neimplikuje neústavnost rozhodnutí ve druhé uvedené skupině a naopak; stejně jako ústavní konformita rozhodnutí jedné z nich nutně nevylučuje závěr o neústavnosti rozhodnutí patřícího do druhé z nich. Závěr, že neústavnost meritorního rozhodnutí (či rozhodnutí o odvolání nebo dovolání) vždy zakládá bez dalšího i neústavnost rozhodnutí o zamítnutí návrhu na povolení obnovy řízení (či rozhodnutí o stížnosti proti němu), by byl v rozporu se shora uvedeným názorem Ústavního soudu, že přezkum rozhodnutí o návrhu na povolení obnovy řízení se omezuje toliko na posouzení okolností relevantních pro povolení obnovy řízení a že v jeho rámci nelze přezkoumávat věcnou správnost meritorního rozhodnutí.

23. Zrušil-li Ústavní soud v samostatném řízení o ústavní stížnosti meritorní rozhodnutí, neznamená to, že automaticky musí být vyhověno i ústavní stížnosti proti rozhodnutí o návrhu na povolení obnovy řízení, přestože v něm a ve stížnostním řízení na něj navazujícím obecné soudy všem ústavněprávním požadavkům dostaly. Vzhledem ke své konkrétní povaze se ovšem může důvod pro zrušení meritorního rozhodnutí či rozhodnutí o odvolání či dovolání projevit v intenzitě představující porušení ústavně zaručených základních práv či svobod osoby, proti níž se řízení vede, i v řízení o návrhu na povolení obnovy řízení či stížnostním řízení na ně navazujícím. V každém jednotlivém případě je tedy třeba zkoumat, zda vada, pro niž Ústavní soud zrušil meritorní rozhodnutí, souvisí i s řízením o návrhu na povolení obnovy řízení, a do jaké míry se do něj promítla.

24. Jak již však bylo uvedeno výše, v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2773/20 vyslovil Ústavní soud názor, že obecné soudy v meritorní linii trestního řízení proti stěžovateli zatížily svá rozhodnutí vadou neústavnosti spočívající mimo jiné v tom, že za usvědčující důkaz proti stěžovateli považovaly jeho ztotožnění metodou pachové identifikace provedené ústavně defektním způsobem a že bez tohoto důkazu závěr o vině stěžovatele z ústavněprávního hlediska nemohl obstát.

25. Závaznost vykonatelného nálezu Ústavního soudu dle čl. 89 odst. 2 Ústavy se vztahuje i na Ústavní soud samotný [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 2941/17 ze dne 24. 4. 2018 (N 78/89 SbNU 195), nález sp. zn. III. ÚS 624/06 ze dne 8. 2. 2007 (N 27/44 SbNU 319), nález sp. zn. II. ÚS 1739/11 ze dne 20. 9. 2011 (N 163/62 SbNU 417), nález sp. zn. Pl. ÚS 4/06 ze dne 20. 3. 2007 (N 54/44 SbNU 665) či nález sp. zn. III. ÚS 425/97 ze dne 2. 4. 1998 (N 42/10 SbNU 285)]. Tento nosný právní závěr vyslovený v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2773/20 je tak pro Ústavní soud závazný i v řízení o této ústavní stížnosti.

26. Ústavní soud považuje v nynější věci za zcela stěžejní okolnost, že stěžovatel usiloval o obnovu řízení především předložením dalšího důkazu, kterým by obecné soudy přesvědčil právě o tom, že jeho ztotožnění metodou pachové identifikace nebylo dosaženo v souladu s aktuálními vědeckými požadavky a s potřebnou mírou spolehlivosti, že k tomuto důkazu obecné soudy neměly přihlížet, a že kdyby takto postupovaly, skutkový závěr o jeho vině by nemohl obstát.

27. Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2773/20 konstatoval, že v provedeném ztotožnění stěžovatele metodou pachové identifikace se vyskytly ústavněprávní deficity, které měly obecné soudy rozpoznat již v nalézacím řízení či v řízení o odvolání nebo o dovolání a měly na ně adekvátně zareagovat. Pro nynější ústavní stížnosti napadená rozhodnutí z toho lze logicky dovodit, že stejně tak měly učinit i v řízení o návrhu na povolení obnovy řízení a v na ně navazujícím stížnostním řízení, v nichž stěžovatel předložil další důkaz, který měl tyto vady prokazovat.

28. Tento důkaz, tj. znalecký posudek podrobně se zabývající spolehlivostí způsobu, jakým byla ve stěžovatelově případě metoda pachové identifikace provedena, přitom vzhledem k předmětnému závaznému právnímu závěru nálezu sp. zn. IV. ÚS 2773/20 v nynějším individuálním případě odpovídá interpretaci pojmu „nový důkaz“ tak, jak jej vymezují judikатурní závěry Ústavního soudu vzpomenuté výše v části VI tohoto nálezu, neboť ústavní deficity metody pachové identifikace při ztotožnění stěžovatele měly obecné soudy dle dříve vysloveného závazného názoru Ústavního soudu rozpoznat i bez něj. Vadu, kterou zatížil krajský soud odsuzující rozsudek, tak zopakoval i ve svém napadeném usnesení. Toto pochybení nenapravit ani vrchní soud napadeným usnesením. Oba obecné soudy tím upřely stěžovateli právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť ačkoliv předložil nový důkaz svědčící o zásadních vadách klíčového usvědčujícího důkazu, návrh na povolení obnovy řízení zamítly.

VIII. Závěr

29. Nosné právní závěry tohoto nálezu, které jsou podle čl. 89 odst. 2 Ústavy závazné pro všechny orgány i osoby, jsou vyjádřeny v bodech 22, 23, 27 a 28.

30. 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 ústavní stížnost je důvodná, podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyslovil, které ústavně zaručené právo stěžovatele a jaké ustanovení ústavního zákona byly porušeny, a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadená usnesení zrušil.

31. Jelikož odsuzující rozsudek byl zrušen již nálezem sp. zn. IV. ÚS 2773/20 a věc se tak vrátila do stadia před vydáním rozhodnutí v hlavním líčení, tedy do dřívějšího stadia, než do nějž by se byla dostala, kdyby odsuzující rozsudek nebyl býval zrušen Ústavním soudem v jiném řízení o ústavní stížnosti, dle § 314h odst. 1 trestního řádu Ústavní soud stanovuje, že nově o stěžovatelově návrhu na povolení obnovy řízení krajský soud rozhodovat nebude, neboť zrušením odsuzujícího rozsudku bylo dosaženo v zásadě téhož či pro stěžovatele ještě příznivějšího výsledku, jako kdyby návrhu na povolení obnovy řízení krajský soud vyhověl.

32. Návrhu na „přerušeni výkonu trestu“ Ústavní soud nemohl vyhovět, neboť taková pravomoc mu nebyla svěřena. Ústavní soud dle § 79 odst. 2 zákona o Ústavním soudu může toliko odložit vykonatelnost rozhodnutí, což u rozhodnutí o zamítnutí návrhu na povolení obnovy řízení nemůže vést k přerušeni výkonu trestu, který je vykonáván na podkladě odsuzujícího rozsudku, a dle § 80 odst. 1 zákona o Ústavním soudu může Ústavní soud vydat předběžné opatření, avšak toliko směřuje-li ústavní stížnost proti jinému zásahu orgánu veřejné moci, než je rozhodnutí. Nynější ústavní stížnost přitom směřovala jednoznačně proti rozhodnutí orgánu veřejné moci. K přerušeni výkonu trestu jiným způsobem než odložením vykonatelnosti či vydáním předběžného opatření Ústavní soud není příslušný, a proto návrh stěžovatele odmítl dle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu. Kromě toho Ústavní soud podotýká, že stěžovateli nic nebránilo v tom, aby navrhl odklad vykonatelnosti odsuzujícího rozsudku v řízení vedeném u Ústavního soudu pod sp. zn. IV. ÚS 2773/20.

33. Čtvrtý senát Ústavního soudu nepovažoval za vhodné předložit plénu návrh na spojení nynější věci s věcí vedenou pod sp. zn. IV. ÚS 2773/20, neboť v ní již ke spojení s jinou věcí došlo a další spojení by toto řízení neúměrně protahovalo k tíži stěžovatele.

Č. 40**Limitace výše škody způsobené zaměstnancem
(sp. zn. III. ÚS 2729/21 ze dne 22. března 2022)**

Považují-li soudy při rozhodování o náhradě škody způsobené zaměstnancem za škodní události jednotlivé výpovědi dané jím v návaznosti na organizační změnu [§ 52 písm. c) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce], musejí i zavinění zaměstnance posuzovat ve vztahu k těmto výpovědím, nikoli k organizační změně samotné, jinak poruší jeho práva na soudní ochranu a na ochranu vlastnictví podle čl. 36 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka a soudců Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti RNDr. Jany Příhodové, zastoupené JUDr. Klárou Long Slámovou, advokátkou, sídlem Urbánkova 3360/47, Praha 4, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. června 2021 č. j. 21 Cdo 3612/2020-210, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. února 2020 č. j. 23 Co 412/2019-177 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 8. dubna 2019 č. j. 23 C 84/2014-140, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 1 jako účastníků řízení a České republiky – České obchodní inspekce, sídlem Štěpánská 567/15, Praha 2, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 30. června 2021 č. j. 21 Cdo 3612/2020-210, rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 26. února 2020 č. j. 23 Co 412/2019-177 a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 8. dubna 2019 č. j. 23 C 84/2014-140 byla porušena stěžovatelčina práva na soudní ochranu a na ochranu vlastnictví zaručená čl. 36 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. června 2021 č. j. 21 Cdo 3612/2020-210, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. února 2020 č. j. 23 Co 412/2019-177 a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 8. dubna 2019 č. j. 23 C 84/2014-140 se ruší.

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

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, a to pro tvrzené porušení čl. 1 odst. 1 a čl. 90 Ústavy a dále čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 4, čl. 11 odst. 1, čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z napadených rozhodnutí a vyžádaného spisu Obvodního soudu pro Prahu 1 (dále jen „obvodní soud“) sp. zn. 23 C 84/2014 plyne, že se vedlejší účastnice žalobou domáhala, aby soud uložil stěžovatelce povinnost zaplatit jí 603 925 Kč jako náhradu škody, za kterou

stěžovatelka jako bývalá zaměstnankyně vedlejší účastnice na místě ústřední ředitelky odpovídala. Stěžovatelka měla vedlejší účastnici způsobit škodu tím, že bezprostředně po svém jmenování do funkce dala pro nadbytečnost výpověď několika vedoucím zaměstnancům, přičemž některé z těchto výpovědí byly shledány neplatnými a vedlejší účastnice byla povinna na základě soudních rozhodnutí vyplatit náhrady platu spolu s úroky z prodlení a nahradit náklady soudních řízení. Následně vzala vedlejší účastnice žalobu částečně zpět a nadále požadovala pouze uhrazení čtyřapůlnásobku průměrného platu stěžovatelky.

3. V záhlaví uvedeným rozsudkem uložil obvodní soud stěžovatelce zaplatit vedlejší účastnici 348 275 Kč. V odůvodnění obvodní soud uvedl, že stěžovatelka porušila pracovní povinnosti podle § 301 písm. d), § 302 písm. f) a § 52 písm. c) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v rozhodném znění, (dále jen „zákoník práce“), a to rozhodnutím o organizační změně a především samotnou výpovědí, pro niž nebyly splněny zákonné podmínky. O nesplnění výpovědního důvodu podle § 52 písm. c) zákoníku práce pravomocně rozhodl Obvodní soud pro Prahu 2 ve věci sp. zn. 23 C 161/2009, který určil, že výpověď je neplatná. Obvodní soud dále uvedl, že ke škodě na majetku vedlejší účastnice by nedošlo, kdyby nemusela nahradit plat zaměstnankyně. Obvodní soud proto považoval za příčinu vzniku škody rozhodnutí stěžovatelky o organizační změně a neplatnou výpověď, přičemž zavinění stěžovatelky shledal přinejmenším ve formě vědomé nedbalosti.

4. K odvolání stěžovatelky Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v návěti označeným rozsudkem potvrdil rozsudek obvodního soudu. Městský soud po částečném zopakování a částečném doplnění dokazování dospěl k závěru, že skutková zjištění obvodního soudu jsou správná, stejně jako právní posouzení věci. Dále uvedl, že nárok vedlejší účastnice není promlčený, protože okamžikem výpovědi nedošlo ke vzniku škody. K tomu podle městského soudu došlo až vznikem povinnosti vedlejší účastnice nahradit mzdu zaměstnanci.

5. Dovolání stěžovatelky odmítl Nejvyšší soud v záhlaví uvedeným usnesením pro nepřípustnost, neboť považoval rozhodnutí městského soudu za souladné s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu a nebyl důvod, aby rozhodné právní otázky byly posouzeny jinak. Podle Nejvyššího soudu nárok vedlejší účastnice není promlčený, protože škoda vzniká až zmenšením majetku poškozeného. Nejvyšší soud považoval závěr městského soudu, že nelze všechny případné škody způsobené všemi neplatnými výpověďmi z pracovního poměru, které dala stěžovatelka, sečíst a společně je omezit jedním čtyřapůlnásobkem jejího pravděpodobného výdělku, neboť samostatnou škodou je škoda plynoucí z každé samostatné události zvlášť, přičemž škodní událostí je neplatná výpověď, za souladný s jeho ustálenou rozhodovací praxí. K témuž závěru dospěl Nejvyšší soud i ohledně rozhodnutí městského soudu o absenci důvodů pro přiměřené snížení výše náhrady škody.

II. Argumentace stěžovatelky

6. Stěžovatelka v ústavní stížnosti uvádí, že obecné soudy měly spojit další řízení, která probíhají mezi stěžovatelkou a vedlejší účastnicí. Stěžovatelka je přesvědčena, že ke spojení existovaly důvody, a uvádí, že obecné soudy se její argumentací dostatečně nezabývaly a svá rozhodnutí řádně neodůvodnily. Dále stěžovatelka uvádí, že zejména obvodní soud nesprávně posoudil svou moderační pravomoc a že jí nebylo umožněno s vedlejší účastnicí o náhradě škody jednat. Moderační pravomoc se podle stěžovatelky vztahuje k již zákonem omezené náhradě škody ve výši čtyřapůlnásobku měsíčního výdělku, nikoli k celé žalované částce. Podle stěžovatelky je zřejmé, že zákonné omezení výše náhrady škody zaměstnavatele se má vztahovat k celkové výši náhrady škody zaměstnavateli, nikoli ke každé jednotlivé výpovědi. Jelikož soudy obdobná řízení nespojily, byla stěžovatelka povinna nahradit škodu mnohem vyšší.

7. Stěžovatelka je rovněž přesvědčena, že soudy postupovaly nesprávně při určování běhu promlčecí lhůty, která podle ní měla začít plynout již od právní moci rozhodnutí soudu o neplatnosti výpovědi, nikoli od skutečného nahrazení platu zaměstnankyni vedlejší účastnicí,

neboť v takovém případě je počátek promlčecí lhůty zcela v její dispozici. Stěžovatelka též zpochybňuje své výlučné zavinění způsobené škody a namítá, že soudy nedostatečně uvážily možnou odpovědnost osob zapojených do rozhodování o ukončení několika pracovních poměrů v souvislosti s reorganizací, zejména neuvážily konzultace stěžovatelky s personálním oddělením.

III. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení

8. Nejvyšší soud uvedl, že ústavní stížnost považuje za polemiku na úrovni podústavního práva, a navrhl její odmítnutí. Podrobně se vyjádřil k počátku běhu promlčecí lhůty s tím, že podle konstantní judikatury dovolacího soudu škoda vzniká skutečným zmenšením majetku poškozeného, nikoli vznikem pohledávky nebo jejím vymáháním. Podle Nejvyššího soudu se mají posuzovat předpoklady odpovědnosti u každé škodní události zvlášť, a tedy se u každé musí odděleně uplatnit pravidlo obsažené v § 257 odst. 2 zákoníku práce, na čemž by nic nezměnilo ani případné spojení řízení, v nichž byla projednávána odpovědnost stěžovatelky za škodu způsobenou výpověďmi navazujícími na organizační změnu. V posledku Nejvyšší soud uvedl, že v řízení nebyly shledány důvody hodné zvláštního zřetele, pročež moderační pravomoc nebyla vůbec využita.

9. Městský soud odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí ve věci, jakož i na ústavní stížností napadené usnesení Nejvyššího soudu.

10. Obvodní soud toliko odkázal na odůvodnění svého napadeného rozsudku.

11. Vedlejší účastnice ve vyjádření k ústavní stížnosti uvedla, že soud postupoval správně, když nepřistoupil ke spojení věcí, neboť v každém z jednotlivých případů, které byly navrženy ke spojení, se nárok na náhradu škody vázal k jiné výpovědi, a tedy každý nárok bylo zapotřebí posuzovat samostatně podle individuálních okolností každého případu. Podle vedlejší účastnice byly příčinou vzniku škod způsobených stěžovatelkou vždy jednotlivé neplatné výpovědi dané konkrétním zaměstnancům. Každý případ je tedy zapotřebí posuzovat individuálně jako samostatnou škodní událost. Namítá-li stěžovatelka, že soudy chybně použily moderační pravomoc, vedlejší účastnice k tomu uvádí, že soudy pro její uplatnění vůbec neshledaly důvody. Soudy pak dle vedlejší účastnice postupovaly správně i v otázce promlčení. V okamžiku určení neplatnosti výpovědi totiž nebylo ani zřejmé, jaká bude výše náhrad platu, přičemž zaměstnankyně se po vedlejší účastnici těchto náhrad domáhala několika žalobami. Vedlejší účastnice tedy nečekala s uplatněním nároků vůči stěžovatelce až na dobu, kdy byly vyplaceny všechny náhrady platu, které byly dotčenému zaměstnanci soudně přiznány, nýbrž uplatnila nárok vůči stěžovatelce v okamžiku, kdy na základě vývoje soudních sporů byly vyplaceny první částky. Konečná výše škody tak není 603 925 Kč, jak bylo uvedeno v žalobě, což ostatně vyplývá i ze samotné žaloby, nýbrž je mnohem vyšší. S ohledem na skutečnost, že již výše uvedená částka několikanásobně přesahovala zákonné omezení výše náhrady, nebyly následně vůči stěžovatelce další nároky na náhradu škody uplatňovány.

12. K výzvě Ústavního soudu stěžovatelka sdělila, že repliku k vyjádřením uplatnit nehodlá.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

13. Ústavní stížnost byla podána včas, oprávněnou stěžovatelkou, která se účastnila řízení, v nichž byla vydána napadená rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je zastoupena advokátem. Ústavní stížnost je přípustná [§ 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“)], neboť stěžovatelka vyčerpala zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

14. Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) není součástí soustavy soudů a není jim instančně nadřazen. Výklad a použití běžných zákonů proto zásadně náleží obecným soudům, nevybočují-li ovšem z ústavních záruk řádného procesu. Těm by neodpovídaly výklad a použití podústavního práva, jež by nezohlednily dopad některého ústavně zaručeného práva nebo svobody na posuzovanou věc nebo by nerespektovaly jednoznačně znějící kogentní normu nebo by zjevně a neodůvodněně vybočovaly ze standardů výkladu, který je v soudní praxi uznáván, respektive který odpovídá všeobecně přijímanému chápání dotčených právních institutů, případně by popíral smysl a účel těchto institutů. Rozhodnutí, jehož nosné důvody by byly výsledkem takto nesprávně provedeného výkladu, by z ústavněprávního hlediska nemohlo obstát.

15. Zároveň platí, že základním předpokladem přezkumu ústavnosti právního názoru obecného soudu a současně podmínkou řádného soudního řízení ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny je řádné odůvodnění soudem vydaného rozhodnutí [viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 12. 1. 2016 sp. zn. III. ÚS 119/14 (N 3/80 SbNU 35)]. Jak Ústavní soud konstantně uvádí, nezávislost rozhodování obecných soudů se uskutečňuje v ústavním a zákonném procesněprávním a hmotněprávním rámci. Procesněprávní rámec představují především principy řádného procesu. Jedním z těchto principů, představujících součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu a vylučujících libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky odůvodnit (§ 157 odst. 1 občanského soudního řádu), a to způsobem stanoveným v § 157 odst. 2 občanského soudního řádu. Z odůvodnění musí logicky a přesvědčivě vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé [např. náleží Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2016 sp. zn. I. ÚS 1356/16 (N 170/82 SbNU 647)].

16. Ústavní soud přezkoumal napadená rozhodnutí a po seznámení se s podanými vyjádřeními a vyžádaným spisem dospěl stejně jako v nálezu ze dne 22. 2. 2022 sp. zn. II. ÚS 2600/20 [N 23/110 SbNU 232), veřejně dostupném na adrese <http://nalus.usoud.cz>] k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

17. V posuzované věci soudy přistoupily k výkladu relevantních ustanovení zákoníku práce způsobem, který by sice ve vztahu ke každému z nich nutně pochybnosti o své ústavnosti vzbuzovat nemusel, ovšem následné společné použití takto vyložených ustanovení na stěžovatelčin případ vedlo – i v důsledku nedůslednosti, s níž soudy k uplatnění svých teoretických východisek přistoupily – k důsledkům, které zákon nejenže nepředpokládal, ale kterým se dokonce výslovně snaží předejít.

18. Soudy vyšly z toho, že škodní událostí byly samotné výpovědi, nikoli reorganizace vedlejší účastnice, v důsledku čehož nebylo nezbytné řízení o jednotlivých žalobách spojit. V posuzované věci tedy byly řešeny jen náklady spojené s propuštěním jednoho zaměstnance. Tím, zda byly v jeho případě naplněny výpovědní důvody, se soudy podrobněji nezabývaly, neboť vyšly z pravomocného rozsudku, podle kterého byla výpověď neplatná. Podle soudů pak stěžovatelka dáním neplatné výpovědi zaviněně (ve formě vědomé nedbalosti) porušila povinnost dodržovat právní předpisy vztahující se k práci jí vykonávané [§ 301 písm. c) zákoníku práce]. Náhradu škody, která tím vznikla, soudy omezily na základě § 257 odst. 2 zákoníku práce, podle kterého výše požadované náhrady škody způsobené z nedbalosti nesmí přesáhnout částku rovnající se čtyřapůlnásobku měsíčního výdělku zaměstnance, který škodu způsobil.

19. Soudy tak již v řízení o neplatnosti výpovědi v podstatě rozhodly o tom, že stěžovatelka porušila svou pracovní povinnost, a to povinnost do značné míry obecnou, a sice „dodržovat právní předpisy“. Konkrétní porušení této povinnosti pak nespočívalo ve zjevném jednání stěžovatelky v rozporu s právními předpisy (např. výpověď z důvodů, které zákon nepřipouští), nýbrž v odlišném názoru na to, zda byla za daných okolností naplněna skutková

podstata podle § 52 písm. c) zákoníku práce, tedy zda se určití zaměstnanci stali v důsledku organizačních změn nadbytečnými.

20. Ústavní soud nezpochybňuje, že i to může v souladu se zákonem představovat porušení pracovních povinností zakládající odpovědnost za škodu, dospějí-li soudy k závěru, že toto porušení bylo zaviněné, jak soudy v napadených rozhodnutích učinily. Zákon ovšem tuto odpovědnost připouští za současného výrazného omezení důsledků takového pochybení, nešlo-li o pochybení úmyslné (a tak tomu podle soudů v posuzované věci nebylo). Toto omezení je upraveno v již zmíněném § 257 odst. 2 zákoníku práce, který omezuje výši požadované náhrady na čtyřapůlnásobek měsíčního výdělku. Účel tohoto ustanovení je zřejmý, tedy zajistit, aby jedno nedbalostní pochybení zaměstnance nebylo pro něj ve svých důsledcích likvidační.

21. Ochranná funkce § 257 odst. 2 zákoníku práce byla v posuzované věci potlačena tím, že se vztahuje na každou udělenou výpověď zvlášť (neboť každá výpověď měla představovat samostatnou škodní událost). Soudy zde vyšly z judikatury Nejvyššího soudu, podle níž v případě objektivní kumulace více škodních událostí je třeba zkoumat splnění předpokladů odpovědnosti zaměstnance za škodu v každém škodním případě zvlášť (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. 21 Cdo 1111/2001), čehož důsledkem podle Nejvyššího soudu je, že musí také u každé odděleně vyčíslené škody uplatnit pravidlo obsažené v § 257 odst. 2 zákoníku práce. Ústavní soud zde poznamenává, že ačkoli je tento důsledek do určité míry logický, tak zatímco povinnost zkoumat splnění předpokladů odpovědnosti zaměstnance za škodu v každém škodním případě zvlášť odpovídá smyslu zákonné úpravy i pracovního práva obecně, neboť chrání zaměstnance před možnou odpovědností za škodu, kterou nezpůsobil, tak oddělené použití § 257 odst. 2 zákoníku práce jde naopak zaměstnanci k tíži; v tomto ohledu smysl předmětného ustanovení potlačuje, neboť obchází z něj plynoucí požadavek, aby zaměstnanec odpovídal za jedno nedbalostní pochybení maximálně do výše čtyřapůlnásobku svého výdělku.

22. Je pravda, že formálně vzato se při kumulaci škodních událostí zaměstnanec nedopouští jednoho pochybení, ale pochybení více. Tedy kdyby např. stěžovatelka podala dvě neplatné výpovědi, v logice výše uvedeného by se dopustila dvou nedbalostních pochybení, a odpovídala by tak za každé zvlášť do výše čtyřapůlnásobku svého výdělku. Zároveň ovšem nelze pominout, že ačkoli by šlo o dvě formálně samostatné škodní události, měly by obě původ v jedné skutečnosti, resp. v jednom pochybení – v nesprávném posouzení důsledků proběhlé reorganizace z hlediska možné nadbytečnosti zaměstnanců, jejichž původní pracovní místo (minimálně formálně) již neexistuje. Takoví zaměstnanci mohou být dva, ale může jich být také daleko více, přičemž s každým z nich by narůstal činitel násobící čtyřapůlnásobek podle § 257 odst. 2 zákoníku práce. Jinými slovy, jeden nesprávný výklad zákona by mohl vést k ekonomicky likvidačním důsledkům, kterým se právě § 257 odst. 2 zákoníku práce snaží zabránit. Tyto důsledky, potenciálně finančně devastující i pro pracovního člověka, mohou s ohledem na délku soudních sporů a výklad Nejvyššího soudu k počátku běhu promlčecí lhůty nastat např. i v době, kdy škůdce již ani nebude výdělečně činný. Soudy by tyto okolnosti měly mít na paměti a zejména při posuzování zavinění uvážit, zda k případnému pochybení, resp. nedbalosti došlo prvotním, zastřešujícím aktem (zde reorganizací), resp. v jeho důsledku, nebo naopak bylo skutečně bez přímé vazby na reorganizaci postupováno opakovaně nedbale při podávání každé jednotlivé výpovědi. Jinými slovy, soudy tímto pečlivým posouzením musejí zabránit, aby striktní použití § 257 odst. 2 zákoníku práce nevedlo k důsledku, kterému se toto ustanovení snaží předejít.

23. Z napadených rozhodnutí je patrné, že soudy nepohlížely na předmětnou výpověď osamoceně, nýbrž odpovědnost stěžovatelky, zejména její zavinění, dovozovaly uceleně z jejích kroků týkajících se i dalších propuštěných zaměstnanců. Podle obvodního soudu stěžovatelka porušila pracovní povinnosti již tím, „když rozhodla o organizační změně ...

a především samotnou výpovědí“ (bod 10 jeho rozsudku). Příčinnou souvislost mezi jednáním stěžovatelky a vzniklou škodou „pak soud jednoznačně spatřuje v tom, že nebýt organizační změny a udělené výpovědi ... ke škodě na majetku žalobce by nedošlo“ (bod 13). Při hodnocení zavinění stěžovatelky se obvodní soud zaměřil takřka výhradně na okolnosti přijetí organizačních změn. Obvodní soud stěžovatelce přičetl k tíži, že se již před provedením organizačních změn neobrátila ze své úřední pozice na osobu, která by jí mohla poskytnout kvalifikovanou právní radu. Podle obvodního soudu navíc z „časového hlediska je zřejmé, že žalovaná neměla dostatek času na to, aby se seznámila s vnitřním chodem ústředního inspektorátu České obchodní inspekce, kdy zcela zásadní organizační změny mající přímý vliv na vrcholovou strukturu ČOI a její fungování provedla ze své iniciativy okamžitě po svém nástupu do funkce. Organizační změnu nekonzultovala z pozice ústřední ředitelky ČOI, ke konzultacím, které probíhaly před jejím jmenováním nelze přihlížet, když tyto neprobíhaly z titulu její funkce, jednalo se pouze o neformální, neoficiální rady. Z jednání žalované tedy dle názoru soudu jednoznačně vyplývá, že tyto organizační změny byly provedeny účelově a z hlediska rizik pro zaměstnavatele zcela neuváženě“ (bod 16). Na tyto závěry odkázal i městský soud.

24. Ve výsledku je tedy pro účely (mimo jiné) § 257 odst. 2 zákoníku práce každá výpověď hodnocena jako samostatná škodní událost, avšak zavinění stěžovatelky soudy vztahují ani ne tak k těmto událostem, jako spíše k reorganizační změně, která je zastřešuje.

25. Obecné soudy ovšem musejí být ve svém výkladu důsledné. Je-li škodní událostí samotná výpověď, musí se i posouzení zavinění stěžovatelky vztahovat k této výpovědi. Jinak řečeno, soudy musejí posoudit, zda stěžovatelka zaviněně (svou nedbalostí) porušila nějakou svou pracovní povinnost propuštěním zaměstnance v situaci, kdy již došlo k organizační změně vedlejší účastnice a stěžovatelka musela reagovat na to, že některá dosud existující pracovní místa v nové struktuře minimálně formálně neexistují. Připustí-li soudy naopak, že skutečná podstata pochybení spočívala v uskutečněné organizační změně, přičemž protiprávnost dané výpovědi je přirozeným důsledkem uváděných nedostatků souvisejících s přípravou a provedením této změny, pak se stěžovatelka dopustila jednoho pochybení a je nutné zajistit, aby ji v plném rozsahu chránil § 257 odst. 2 zákoníku práce. V napadených rozhodnutích soudy zvolily kombinaci těchto dvou přístupů, tedy kombinaci, která stěžovatelku v nejvyšší možné míře znevýhodňovala.

26. Měla-li škoda vzniknout výpovědí, nikoli organizační změnou, není závěr soudů o (výlučně) odpovědnosti stěžovatelky za škodu dostatečně a přesvědčivě odůvodněn. Stěžovatelka byla v pozici, v níž musela reagovat na proběhlou organizační změnu, která byla podle obvodního soudu „zcela zásadní“ a „mající přímý vliv na vrcholovou strukturu ČOI a její fungování“. Výpovědi, které stěžovatelka v reakci na to udělila, přitom podle soudu „byly uděleny v souladu s novou organizační strukturou“. S právě citovanými závěry se Ústavnímu soudu jeví závěr obecných soudů, že stěžovatelka zároveň těmito výpověďmi zaviněně porušila své pracovní povinnosti a způsobila škodu, jako rozporný. Pakliže totiž byla nová struktura zavedena – a podle soudů nepředstavuje škodní událost – tak dání výpovědi, která této struktuře odpovídá, by naopak bylo možno považovat za logický krok.

27. V této souvislosti Ústavní soud dodává, že stěžovatelka také před soudy poukazovala na to, že vedoucí zaměstnanci, které považovala v důsledku organizační změny za nadbytečné, měli svá místa uvedena v pracovních smlouvách, což byla pro stěžovatelku údajně situace, kterou vnímala jako problematickou z hlediska možnosti ponechání těchto zaměstnanců na podobných, ale formálně přece jen odlišných místech. Stěžovatelka před obvodním soudem tvrdila, že proto řešila celou věc s personálním oddělením, jehož vedoucí stěžovatelku údajně informovala, že smlouvy je potřeba ukončit. Obvodní soud k tomu uvedl, že personální oddělení vypracovalo výpovědi, ale činilo tak na pokyn stěžovatelky, která je schválila a podepsala, čímž za ně nesla odpovědnost. Z hlediska posouzení samotného zavinění nicméně podle názoru

Ústavního soudu nelze tyto okolnosti a stěžovatelčiny (tvrzené) kroky v podobě konzultací s personálním oddělením, včetně údajného ujištění personálním oddělením, že jiná cesta než výpověď není možná, opomíjet. Zároveň pak nelze tvrdit, jak činí obvodní soud, že všechny konzultace, které stěžovatelka v souvislosti s personálními změnami činila, byly jen neoficiální.

28. Nadto i ony „neoficiální konzultace“, na které stěžovatelka poukazovala (údajně své kroky konzultovala s lidmi ze svého okolí), nelze podle mínění Ústavního soudu při posuzování zavinění stěžovatelky zcela pominout. Obvodní soud k tomu uvedl, že probíhaly s lidmi mimo strukturu vedlejší účastnice, kteří navíc s touto strukturou ani nebyli řádně obeznámeni, nicméně to sice může vylučovat spoluzavinění těchto osob, bez dalšího z toho ale neplyne, že těmito konzultacemi stěžovatelka nesledovala předejití možným škodám a že (teoreticky) nemohou alespoň částečně svědčit o tom, že nepostupovala nedbale. Uvádí-li přitom obvodní soud, že stěžovatelka nemůže přenášet odpovědnost na nižší složky zaměstnavatele, opět tuto odpovědnost vztahuje k organizační změně, neboť uvádí, že od nich „ani potřeba nové organizační struktury žalobce spojené s udělením výpovědi vedoucím zaměstnancům nevzešla“. To je jistě pravda, ale škodní událostí byla samotná výpověď, přičemž podle stěžovatelky to bylo personální oddělení, které přišlo s tím, že jiné řešení než výpověď není. To neznamená, že by za výpovědi byl odpovědný někdo jiný než stěžovatelka, opět to ale může být skutečnost relevantní z hlediska posouzení formy a vůbec existence stěžovatelčina zavinění.

29. Ústavní soud netvrdí, že soudy musejí bez dalšího vycházet z toho, jak události vedoucí k předmětné výpovědi popsala stěžovatelka. Je ale potřeba, aby se s jejím popisem událostí řádně vypořádaly. V napadených rozhodnutích tak činily vesměs tím, že stěžovatelce dávaly za vinu přijetí organizačních změn a škodu i zavinění de facto spatřovaly již v tomto kroku. Tak k tomu ale, je-li na každou výpověď pohlíženo jako na samostatnou škodní událost, z výše uvedených důvodů přistupovat nelze, neboť tím dochází k obcházení ochranných mechanismů pracovního práva. V konečném důsledku tak stěžovatelce nebyla poskytnuta náležitá soudní ochrana zaručená v čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 11 odst. 1 Listiny.

30. U zbývajících námitek stěžovatelky Ústavní soud porušení jejích ústavně zaručených práv neshledal; soudy zejména řádně odůvodnily, proč nedošlo k promlčení žalovaného práva.

31. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil napadené usnesení Nejvyššího soudu a rozsudky městského soudu a obvodního soudu. Úkolem obvodního soudu, vázaného právě vysloveným právním názorem Ústavního soudu, bude ve světle předestřených závěrů opětovně ve věci rozhodnout, a to zejména při zohlednění všech relevantních aspektů věci, jak byly též podány výše. Takto Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, neboť měl za to, že od něj nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Č. 41

Ochrana lidské důstojnosti a soukromého života poškozeného v případě závažných nenávistných projevů i prostředky trestního práva (sp. zn. III. ÚS 3006/21 ze dne 22. března 2022)

1. Bylo-li napadeným rozhodnutím pravomocně rozhodnuto o právech či povinnostech stěžovatele, který nebyl účastníkem příslušného řízení, a ústavní stížnost představuje jediný prostředek, kterým se stěžovatel může dovolat svého práva, může ve vztahu k němu být ústavní stížnost projednána jako stížnost proti jinému zásahu orgánu veřejné moci.

2. Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva je právo na účinné vyšetřování spojeno i s právem na ochranu soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy, pokud jde o zvláště závažné zásahy do osobní integrity poškozeného. Trestní postih, včetně postihu závažných nenávistných projevů či výzev k násilí, má sloužit jako krajní prostředek (*ultima ratio*) regulace společenských vztahů; na druhou stranu však závažné útoky na osobní integritu vyžadují – aby bylo možno hovořit o účinné ochraně – i ochranu prostřednictvím prostředků trestního práva.

3. Považuje-li Ústavní soud za nutné, aby u závažných nenávistných projevů byly lidská důstojnost a soukromý život poškozených chráněny i prostředky trestního práva, není rozhodné, je-li neposkytnutí takové ochrany důsledkem rozhodnutí státního zástupce či soudu.

Nález

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a soudců Radovana Suchánka a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti K. K., právně zastoupené Mgr. Petrou Vytečkovou, advokátkou, se sídlem Eliášova 28, Praha 6, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 8. 2021 sp. zn. 8 To 226/2021 a usnesení Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 15. 7. 2021 č. j. 58 T 46/2021-378 (jako jiným zásahům veřejné moci), za účasti Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 6 jako účastníků řízení a Městského státního zastupitelství v Praze a J. V., zastoupeného PhDr. Mgr. Martinem Krahulíkem, advokátem, se sídlem Malostranské náměstí 8/25, Praha 1, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 19. 8. 2021 sp. zn. 8 To 226/2021 a usnesením Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 15. 7. 2021 č. j. 58 T 46/2021-378 bylo porušeno právo stěžovatelky na ochranu soukromého a rodinného života podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, právo na ochranu lidské důstojnosti podle čl. 10 odst. 1 a právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života podle čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Odůvodnění

I. Podstatný obsah ústavní stížnosti a spisu

1. Ústavní stížností se stěžovatelka domáhá konstatování, že napadenými usneseními byla porušena její základní práva zaručená čl. 10 odst. 1 a 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“). Tato její základní práva měla být porušena tím, že jí obecné soudy jako poškozené opakovaně a vůči stejnému pachateli odepřely jedinou zjevně účinnou – tedy trestněprávní – ochranu.

2. Stěžovatelka uvádí, že je advokátkou a ředitelkou obecně prospěšné společnosti X, která se dlouhodobě věnuje prevenci předsudečného násilí a závažné obecné kriminality, jakož i pomoci jejich obětem. Stěžovatelka se opakovaně (intenzivně nejméně od roku 2016) stává terčem hrozeb smrti a znásilnění pro výkon svého povolání. V době nejpozději od 10. 6. 2020 jí J. V. (dále i jen „vedlejší účastník“) zaslal do její pracovní e-mailové schránky ze své e-mailové adresy celkem 114 e-mailových zpráv obtěžujícího, pornografického či výhrůžného charakteru. Prostřednictvím těchto e-mailů stěžovatelku opakovaně nutil pod pohrůžkou násilí a těžké újmy, aby zanechala činnosti v oblasti pomoci obětem předsudečné trestné činnosti a ochrany lidských práv, případně aby nevystupovala proti němu či dalším osobám páchajícím trestnou činností z nenávisťi.

3. Obsah e-mailové komunikace byl různý, zpravidla však obsahoval výhrůžky a urážky a odkazoval na veřejnou činnost stěžovatelky. Vedlejší účastník stěžovatelce zaslal mj. následující zprávy a útržky zpráv (pravopisné i interpunkční chyby jsou zachovány, pozn. Ústavního soudu):

- „Každý, kdo podporuje hnutí black lives matter a hnutí antifa, patří na šibenici !!! A můžete na na mě za to podat TO, vy kryso prašivá. Chtěla jste válku, budete jí mít !“
- „Takovými lidmi se vždy opovrhovalo a nic se na tom nemění ani dnes. Přejde den, kdy vás dostaneme. Nebo se třeba nakonec vzpamatujete.“
- „Ve světle současné účelové propagandy kolem smrti M. Horákové, si uvědomuji jednu důležitou věc. My extrémisté, vás a vám podobné pochybné a marné existence, nemůžeme jednou před národním tribunálem nechat oběsit. Jednou by z vás, absolutní nuly, mohli nějací kriplové udělat světoznámou mučednici. Vy musíte naopak, úplně zapadnout na smetiště dějin, aby po vás neštěkl pes. Ideální bude, vás dehonestovat a zešměšňovat a vy se odepišete sama vlastní blbostí.“
- „Pokud vás moje poslední emaily uráží, tak je mi to absolutně lhostejné. Tak jako nikdo nebere ohled na moje pocity, tak ani já nebudu brát ohled a pocity nějaké husy z X. A navíc jste neměla provokovat vyvoláním přestupkového řízení za mé údajné hlášky, víc jak rok staré. Teď proti vám ruzpoutám mediální lynč, jaký svět neviděl. Chystám proti vám články na Parlamentkách a Právem prostoru. Jinak vás mám srdečně u prdele.“
- „Zdál se mi hrozný sen, který byl inspirován, současnou teatrální propagandou kolem M. Horákové. V tom snu, jsme vás před národním tribunálem odsoudili k trestu smrti a dostala jste špagát. Pak se změnila scéna a politicky se to otočilo zase proti nám a nějaký zmrdi, vám začali stavět sochy jako mučednici. Když jsem se probudil, zděsil jsem se a radikálně jsem změnil názor. Byl jsem doslova osvícen. Bezvýznamným lidským nulám, jako jste vy, nesmí být nikdy zkriven vlas na hlavě a musí být potrestány pouze vyloučením ze společenského života, aby zmizely ze scény naprosto neviditelným procesem odsouzení na společenskou periférii. Představa, že by vás jednou někdo adoroval jako mučednici, je pro mě doslova noční můrou. Díky té inspiraci, vás prostě ztrestáme jinak.“

- „Chtěl bych se dožít dne, kdy se to v Evropě otočí a budeme muslimy odsunovat pryč. A kdyby se vzpouzeli, tak na místě kulku do hlavy. A mrtvoly sypat do moře a do vápených jam.“
- „Žádné násilí a smrt, vám z mé strany nehrozí. Pokud ovšem na základě vašeho pokřiveného vidění světa, považujete za násilí mé názory, tak vás ujišťuju, že v jejich šíření budu i nadále pokračovat a vaše pocity, budu ignorovat. Vy na ty moje taky neberete ohled. Budu zase psát články, budu předsudečnit, podněcovat a sypat písek do vašeho soukolí. Chtěla jste „válku“, budete ji mít. Jestli chcete klid, stáhnete veškerá obvinění proti mě a já si vás přestanu všímat. V opačném případě se vám budu do smrti vysmívat, dělat si z vás prdel a nadávat jak dlaždič. Je to vaše volba. Neberte se tolik vážně, nehrajte si na důležitou, protože jste úplný hovno. Ve mě jste narazila na tvrdý oříšek. Já vás utavím.“
- „Vzhledem k faktu, že jste nezažila minulý režim a nemáte žádné životní zkušenosti, nemůžete pochopit, že jste označována za udavačku a vlastizrádkyni. To že to ale nedokážete pochopit, neznamená, že to udavačskou krysou opravdu nejste. Jste dokonce mezi Top vlastizrádnými udavači a v případě politické otočky, určitě nezůstanete na svobodě, pokud ovšem nezdrhnete z republiky pryč.“
- „Právě se ke mě dostala informace, že Ř. prase P. N., který veřejně opakovaně zjevně vyzýval k násilí a vraždě, byl soudem osvobozen z obvinění. Tak v tom případě, vám já budu stále „vyhrožovat budoucím národním tribunálem“. Je to jen moje vize a politický názor, který stejně nemůže být realizován, protože k tomu chybí mnoho okolností a já sám nemám žádnou šanci to uskutečnit.“

Celá řada dalších zpráv pak měla pornografický obsah (jak pornografické fotografie, tak text s pornografickým obsahem), včetně konkrétních výroků ve vztahu ke stěžovatelce, její právní zástupkyni a dalším ženám.

4. Dne 15. 7. 2020 navíc umístil vedlejší účastník na veřejně dostupné webové stránce „Voxpopuli.cz“ článek pod názvem „Aktivistka K. K. podporuje rasismus a násilí. A možná i pedofilii“, který doplnil fotografií stěžovatelky. Prostřednictvím tohoto článku veřejnosti sdělil, že stěžovatelka podporuje „násilné a rasistické hnutí BLM (Black Lives Matter), které pravděpodobně kryje potenciální pachatele pedofilie“, a vyzval policii, aby stěžovatelce přestala poskytovat ochranu.

5. Jednání vedlejšího účastníka bylo předmětem mnoha trestních oznámení či oznámení o spáchání přestupku. Celá řada zpráv (výroků) srovnatelných s výroky shora citovanými tak byla posuzována orgány veřejné moci. Ve většině případů byly věci postoupeny do přestupkového řízení, kde zpravidla došlo k prekluzi či bylo konstatováno, že předmětné jednání není přestupkem. Pouze ve věci projednávané Obvodním soudem pro Prahu 2 pod sp. zn. 7 T 100/2021 byl vedlejší účastník odsouzen trestním příkazem za útoky na organizaci, nikoli na stěžovatelku. Ve věci č. j. R756/2020/OOS/DUŠ-3 (Úřad městské části Praha 10) byl pak shledán vinným ze spáchání přestupku.

6. Obviněný nicméně i po podání trestního oznámení pokračoval ve své činnosti, nadále stěžovatelku kontaktoval prostřednictvím e-mailové adresy, a to až do dne 28. 8. 2020, kdy byl policejním orgánem upozorněn na možnost vazebního stíhání. Současně byl během srpna 2020 podán policejním orgánem podnět na předběžné opatření vůči obviněnému, kterému následně Okresní státní zastupitelství pro Prahu 6 dne 14. 10. 2020 vyhovělo, a obviněnému byl uložen zákaz jakéhokoliv kontaktování nebo vyhledávání stěžovatelky. Až toto opatření mělo za následek ukončení tři roky trvajícího pronásledování a útoků obviněného na stěžovatelku. Od července 2020 do září 2020 byla z důvodu jednání obviněného stěžovatelce poskytována krátkodobá ochrana ze strany Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy. Dne 24. 8. 2020 bylo zahájeno trestní stíhání obviněného pro přečin násilí proti skupině obyvatelů a proti jednotlivci

dle § 352 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, a pro zločin vydírání dle § 175 odst. 1, odst. 2 písm. f) trestního zákoníku a přečin nebezpečného pronásledování dle § 354 odst. 1 písm. c) trestního zákoníku.

7. Po podání obžaloby však Obvodní soud pro Prahu 6 napadeným usnesením postoupil skutek k projednání Úřadu městské části Praha 6, neboť údajně nejde o trestný čin, avšak žalovaný skutek by mohl být jiným orgánem posouzen jako přešůpek, o němž je tento orgán příslušný rozhodovat. Obvodní soud pro Prahu 6 toto rozhodnutí odůvodnil aplikací zásady *ultima ratio*. Přihlédl přitom k tomu, že vedlejší účastník dosud nebyl trestán, k povaze jeho jednání i k postavení stěžovatelky. Poukázal zejména na jeho výpověď a další důkazy, podle nichž vedlejší účastník zneužívá alkohol a případné výhrůžky pravděpodobně nemyslel vážně, nerealizoval by je a jeho jednání nijak negradovalo (tj. například stěžovatelku fyzicky nekontaktoval). Pokud jde o postavení stěžovatelky, zdůraznil Obvodní soud pro Prahu 6, že jde o veřejně činnou osobu, která musí snést vyšší míru kritiky, ironie či negativního hodnocení. Nebylo mu zároveň zřejmé, proč si stěžovatelka nevyžádanou příchozí poštu doručovanou z e-mailu obviněného nezablokovala. Konečně obvodní soud dodal, že stěžovatelka nezmínila, že by utrpěla či pocítovala určitou újmu na zdraví.

8. Městský soud v Praze posléze zamítl stížnost státní zástupkyně Městského státního zastupitelství v Praze, přičemž se ve všech podstatných bodech shodl s hodnocením provedeným Obvodním soudem pro Prahu 6.

9. Je konečně vhodné uvést, že petit ústavní stížnosti je formulován tak, že se stěžovatelka nedomáhá zrušení napadeného usnesení (konkrétně jeho výroku o vině), nýbrž toliko konstatování porušení shora vymezených ústavně zaručených práv, tj. výroku deklaratorního.

II. Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení

10. Ústavní soud po obdržení ústavní stížnosti vyzval účastníky řízení a vedlejší účastníky řízení, aby se k podanému návrhu vyjádřili.

11. Obvodní soud pro Prahu 6 nemá za to, že by v daném případě jeho postup představoval porušení práva na ochranu osobního a soukromého života, práva na spravedlivý proces a ani že by poškozené stěžovatelce byla odepřena soudní ochrana a spravedlnost či že by rozhodnutí nalézacího soudu bylo extrémně nespravedlivé, jak stěžovatelka dovozuje. Podle obvodního soudu je třeba odlišit důvodnou obavu o život nebo zdraví od projevů, při kterých bylo sice užito silných slov či jiných aktů, ale ve skutečnosti o nic závažnějšího nešlo, přičemž vulgarity obviněného nedosahovaly dle názoru soudu ještě takové intenzity, aby byly způsobilé vzbudit v poškozené důvodnou obavu o život a zdraví. Je třeba v dané věci zohlednit i celkové chování pachatele a poškozené a dále jejich vzájemné vztahy a nelze účelově vytrhávat jednotlivé věty z kontextu celkové komunikace, jež probíhala výhradně prostřednictvím e-mailu. Soudu přitom není zřejmé, proč si stěžovatelka poštu doručovanou z e-mailu obviněného nezablokovala.

12. Městský soud v Praze k ústavní stížnosti uvedl, že nosným důvodem ústavní stížnosti napadeného usnesení byla aplikace zásady subsidiarity trestní represe uvedené v § 12 odst. 2 trestního zákoníku. Podle této zásady se musí prostředky trestního práva ze strany orgánů veřejné moci aplikovat zdrženlivě a pouze tam, kde jiné právní prostředky selhávají nebo jsou neefektivní, neboť trestněprávní kvalifikaci určitého jednání jako trestného činu je třeba považovat za *ultima ratio*, tedy za krajní prostředek. Trestněprávní reakce na spáchaný protiprávní čin ve smyslu zásady subsidiarity trestní represe zakotvené v § 12 odst. 2 trestního zákoníku představuje toliko nejzazší prostředek k ochraně právního řádu a jím chráněných hodnot a vztahů. Trestní právo disponuje velice citelnými prostředky státního donucení, které lze z ústavně konformního hlediska legitimizovat pouze v případech společensky zvlášť škodlivých činů, a to v zásadě pouze tehdy, pokud nejsou k dispozici žádné dostatečně efektivní

mimotrestní prostředky, zejména v podobě prostředků občanského, obchodního a správního práva. Podle městského soudu se poškozená před obtěžujícím jednáním ze strany obviněného mohla bránit jinými prostředky než kontinuální snahou o jeho kriminalizování. V kontextu daného případu se přitom jako velmi účinné a míře společenské škodlivosti adekvátní jeví uplatnění celé řady prostředků od svépomoci v podobě vhodně nastaveného antispamového filtru pracovního e-mailu poškozené, žaloby a následného výkonu rozhodnutí v režimu občanského soudního řádu až po ingerenci veřejné moci v podobě správního potrestání. jednání obviněného navíc nebylo příliš sofistikované a spíše by je bylo možno označit za primitivní. Podle Městského soudu v Praze tudíž ústavní stížnost není důvodná.

13. Městské státní zastupitelství v Praze uvedlo, že se s obsahem i petitem ústavní stížnosti ztotožňuje a že obdobná argumentace byla použita i ve stížnosti proti usnesení Obvodního soudu pro Prahu 6. Ve věci bylo zvažováno i podání dovolání, ovšem v rámci těchto úvah převládá aspekt účelnosti, neboť obviněný byl současně pravomocně odsouzen pro obdobné jednání vůči poškozené K. K., byť nižší intenzity, kvalifikované jako trestný čin násilí proti skupině obyvatel a proti jednotlivci podle § 352 odst. 2 trestního zákoníku, trestním příkazem Obvodního soudu pro Prahu sp. zn. 7 T 100/2021 podle § 352 odst. 2 s přihlédnutím k § 314 odst. 2 trestního řádu (sic! – pozn. red.) k podmíněnému trestu odnětí svobody v trvání 6 měsíců, jehož výkon byl podmíněně odložen na zkušební dobu 1 roku. Současně mu byl uložen i trest peněžitý ve výměře padesáti denních sazeb ve výši 200 Kč.

14. Obvodní státní zastupitelství pro Prahu 6 se k ústavní stížnosti v určené lhůtě nevyjádřilo, pročež má Ústavní soud za to, že se postavení vedlejšího účastníka konkludentně (ve smyslu poučení, jež mu bylo adresováno) vzdalo (srov. § 28 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).

15. Vedlejší účastník J. V. ve svém vyjádření k ústavní stížnosti zdůraznil několik aspektů věci. V prvé řadě zmiňuje aspekt svobody slova. Lituje sice vulgarit, které na adresu stěžovatelky použil, zároveň však tvrdí, že i s ohledem na své veřejné angažmá může být terčem kritiky. Nesouhlasí s tím, že by stěžovatelce měla náležet vyšší úroveň právní ochrany proto, že se považuje za ochránkyni lidských práv. Vedlejší účastník rovněž upozornil na skutečnost, že v rámci trestního řízení byl nucen podrobit se psychiatrickému zkoumání, v jehož rámci se znalec věnoval mj. i otázkám souvisejícím s jeho politickými názory. To považuje za nepřijatelnou praxi typickou pro diktátorské režimy. Konečně vedlejší účastník zdůrazňuje, že stěžovatelka již dne 5. 4. 2021 akceptovala jeho omluvu, a je tedy s podivem, že dne 9. 11. 2021 podala ústavní stížnost. Přijetí své omluvy si vedlejší účastník vážil a považoval je za jakési odpuštění.

16. S ohledem na obsah zaslaných vyjádření je Ústavní soud nezasílal k případné replice stěžovatelce, jelikož by to bylo neúčelné.

III. Splnění podmínek řízení

17. Předtím, než Ústavní soud přistoupí k věcnému přezkumu napadeného rozhodnutí, vždy zkoumá splnění procesních podmínek řízení. V nyní posuzované věci se zaměřil zejména na otázku, proti jakému zásahu veřejné moci do základních práv (rozhodnutí či jiný zásah) ústavní stížnost směřuje, zda je stěžovatelka oprávněna k jejímu podání a zda by měl případný vyhovující nálezný „výrokový potenciál“ tvrzené porušení stěžovatelčiných práv zhojit. Srovnatelnou situaci se Ústavní soud zabýval i v nálezu sp. zn. III. ÚS 1412/20 ze dne 6. 10. 2020 (N 195/102 SbNU 226), z něhož proto i při posuzování procesních aspektů nyní řešené věci vychází.

18. Ústavní soud dále uvádí, že v některých případech v minulosti ve výroku vyhovujícího nálezu pouze konstatoval porušení základního práva stěžovatele [§ 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu] bez toho, že by současně zrušil napadené rozhodnutí, případně zakázal příslušnému státnímu orgánu, aby v porušování práva a svobody pokračoval,

a přikázal mu, aby obnovil stav před porušením [§ 82 odst. 3 písm. a), b) zákona o Ústavním soudu]. Srov. např. nálezy sp. zn. IV. ÚS 639/2000 ze dne 18. 5. 2001 (N 77/22 SbNU 157), sp. zn. III. ÚS 2952/16 ze dne 26. 9. 2017 (N 178/86 SbNU 831) nebo sp. zn. II. ÚS 2077/17 ze dne 26. 3. 2019 (N 41/93 SbNU 75). Stejným způsobem proto postupoval rovněž v této věci, kdy právě pouze deklaratorního výroku se dožaduje i samotná stěžovatelka.

19. Ústavní stížnost směřuje proti usnesením Obvodního soudu pro Prahu 6 a Městského soudu v Praze, vydaným v trestním řízení. Napadenými rozhodnutími byla věc podle § 171 odst. 1 trestního řádu postoupena k projednání Úřadu městské části Praha 6, neboť podle obecných soudů nešlo o trestný čin, avšak žalovaný skutek by mohl být jiným orgánem posouzen jako přestupek, o němž je tento orgán příslušný rozhodovat. Z petitu ústavní stížnosti, vyloženého v kontextu jejího odůvodnění, se podává, že stěžovatelkou tvrzený zásah do základních práv je způsoben tím, že jí takto obecné soudy odepřely efektivní ochranu proti jednání vedlejšího účastníka. Vzhledem k povaze a obsahu zpráv, jakož i s ohledem na vytrvalost a systematickosti jednání vedlejšího účastníka je totiž dle stěžovatelky zřejmé, že alternativní způsoby ochrany jsou nedostačující. To se podle ní v minulosti též ostatně již ukázalo.

20. Stěžovatelka se však nedomáhá zrušení výroku, jímž byl skutek postoupen k projednání Úřadu městské části Praha 6, nýbrž navrhuje, aby Ústavní soud vydal pouze deklaratorní výrok o porušení základního práva ve smyslu ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Taková konstrukce ústavní stížnosti odpovídá ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, podle něhož proti rozhodnutí orgánu veřejné moci může brojit pouze ten, kdo byl účastníkem řízení, z něhož takové rozhodnutí vzešlo. Jak plyne ze shora provedené rekapitulace věci, vystupovala stěžovatelka v trestním řízení proti vedlejšímu účastníku, avšak pouze v postavení poškozené. Nebyla tudíž účastnicí řízení o vině a trestu.

21. Judikatura Ústavního soudu připouští, aby se proti rozhodnutí orgánu veřejné moci bránil i ten, do jehož práv jím bylo zasaženo, byť by účastníkem řízení nebyl. V takovém případě však je nutno návrh posuzovat jako ústavní stížnost proti jinému zásahu orgánu veřejné moci: „Skutečnost, že někdo nebyl účastníkem řízení, ve kterém bylo pravomocně rozhodnuto o jeho právech, nemá za následek nemožnost dovolat se práva soudní cestou včetně ústavní stížnosti. Takovéto pravomocné rozhodnutí však ve vztahu k němu představuje ‚jiný zásah orgánu veřejné moci‘ ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a ochrana jeho základního práva je tak tímto způsobem zaručena.“ [nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 30/95 ze dne 10. 1. 1996 (N 3/5 SbNU 17; 31/1996 Sb.); veškerá judikatura zdejšího soudu je dostupná z <http://nalus.usoud.cz>].

22. Na základě této linie judikatury konstatovala i komentářová literatura (Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 496 a 497), že „individuálnost postižení zásahem orgánu veřejné moci je nutno vždy posuzovat materiálně, a nikoliv pouze formálně. To znamená, že Ústavnímu soudu nestačí pouze konstatovat, že navrhovatel nebyl účastníkem předchozího řízení, a z tohoto důvodu ústavní stížnost odmítnout jako stížnost podanou někým zjevně neoprávněným, nýbrž musí rovněž zkoumat, zda určité rozhodnutí stěžovatele bezprostředně nezasáhlo materiálně a zda je proto – ve vztahu k němu – není možno označit za jiný zásah orgánu veřejné moci“. Jinými slovy, pokud napadeným rozhodnutím bylo pravomocně rozhodnuto o právech či povinnostech stěžovatele, který nebyl účastníkem příslušného řízení, a ústavní stížnost představuje jediný prostředek, kterým se stěžovatel může dovolat svého práva, může ve vztahu k němu být ústavní stížnost projednána jako stížnost proti jinému zásahu orgánu veřejné moci [kromě citovaného nálezu srov. i nález sp. zn. II. ÚS 15/95 ze dne 23. 4. 1996 (N 31/5 SbNU 257), nález sp. zn. IV. ÚS 742/14 ze dne 18. 6. 2015 (N 117/77 SbNU 711) či nález sp. zn. II. ÚS 3533/18 ze dne 11. 6. 2019 (N 111/94 SbNU 331), bod 24].

23. Právě taková situace nastala v nyní posuzované věci. Navíc z relevantní judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále též jen „ESLP“), jejíž závěry Ústavní soud rekapituluje níže, vskutku plyne, že stěžovatelce svědčí základní právo na účinné vyšetřování, přičemž tvrdí porušení právě tohoto práva. Napadené rozhodnutí (byť pojmáno v rámci tohoto řízení o ústavní stížnosti jako jiný zásah orgánu veřejné moci) přitom bylo způsobilé do tohoto práva zasáhnout, či je dokonce porušit (k tomu srov. níže).

24. I z uvedených procesních důvodů nepovažuje Ústavní soud za podstatné pro výsledek řízení to, že se vedlejší účastník stěžovatelce ještě před podáním ústavní stížnosti omluvil. Ani vyhovující rozhodnutí Ústavního soudu by nemělo přímý vliv na právní postavení stěžovatelky. Ústavní soud se totiž při svém meritorním rozhodování může zabývat toliko tím, zda obecné soudy s ohledem na povahu (dřívějšího) jednání vedlejšího účastníka měly stěžovatelce poskytnout ochranu prostřednictvím prostředků trestního práva, a to bez ohledu na pozdější vývoj vztahů mezi stěžovatelkou a vedlejším účastníkem.

25. Ústavní soud proto shrnuje, že procesně bezvadná ústavní stížnost byla podána včas osobou k tomu oprávněnou a řádně zastoupenou. K projednání takto formulovaného návrhu je Ústavní soud příslušný a zároveň jde o návrh přípustný ve smyslu ustanovení § 72 a 75 zákona o Ústavním soudu. Proto Ústavní soud přistoupil k meritornímu posouzení ústavní stížnosti.

IV. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

26. Ústavní soud přezkoumal napadený zásah orgánu veřejné moci a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

IV. a) Obecná východiska

27. Ústavní soud ve své ustálené judikatuře přejal doktrínu ESLP týkající se práva na účinné vyšetřování ve smyslu zejména čl. 2 a 3, ale i ve vztahu ke čl. 4 Úmluvy (srov. k tomu i nález sp. zn. III. ÚS 1412/20 ze dne 6. 10. 2020, nález sp. zn. III. ÚS 2012/18 ze dne 3. 9. 2019 (N 153/96 SbNU 14) či nález sp. zn. II. ÚS 3626/13 ze dne 16. 12. 2015 (N 216/79 SbNU 475)).

28. Rozhodovací praxe Ústavního soudu zejména adaptuje závěry judikatury ESLP dále na vnitrostátní poměry České republiky (viz z poslední doby kupř. nález sp. zn. III. ÚS 2012/18 ze dne 3. 9. 2019). Obecně vychází z toho, že právo na účinné vyšetřování nenáleží poškozenému v trestním řízení o jakémkoliv trestném činu, ale pouze o těch nejzávažnějších, které jsou svými dopady srovnatelné se zásahem do práva na život [nález sp. zn. II. ÚS 3436/14 ze dne 19. 1. 2016 (N 8/80 SbNU 91)], jako je např. obchodování s lidmi [nález sp. zn. II. ÚS 3626/13 ze dne 16. 12. 2015 (N 216/79 SbNU 475)]. Naopak u přečinů (tj. trestných činů dle § 14 odst. 2 trestního zákoníku) je zákrok Ústavního soudu možný jen výjimečně ve zcela extrémních případech flagrantních pochybení s mimořádně intenzivními přetrvávajícími následky pro poškozeného [nález sp. zn. I. ÚS 3196/12 ze dne 12. 8. 2014 (N 152/74 SbNU 301), bod 19].

29. Zároveň si však je Ústavní soud vědom judikatury Evropského soudu pro lidská práva, která spojuje existenci pozitivních závazků státu – včetně práva na účinné vyšetřování – i s právem na ochranu soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy, pokud jde o zvláště závažné zásahy do osobní integrity poškozeného. Jakkoliv je obecně volba prostředků, kterými má být ochrana soukromého a rodinného života dosaženo, věcí státu, lze podle ESLP pachatele od nejzávažnějších útoků na soukromý život a lidskou důstojnost účinně odradit pouze za použití prostředků trestního práva (srov. *mutatis mutandis* rozsudek ESLP ze dne 4. 12. 2003 *M. C. proti Bulharsku*, č. stížnosti 39272/98, odst. 150).

30. ESLP sice uznává, že trestní postih, včetně postihu závažných nenávistných projevů či výzev k násilí, má sloužit jako krajní prostředek (*ultima ratio*) regulace společenských vztahů (srov. přiměřeně rozsudek ESLP ze dne 9. 7. 2013 *Vona proti Mad'arsku*, č. stížnosti 35943/10, odst. 42). Na druhou stranu však závažné útoky na osobní integritu, jež spadají do sféry

chráněné čl. 8 Úmluvy, vyžadují – aby bylo možno hovořit o účinné ochraně – i ochranu prostřednictvím prostředků trestního práva (srov. např. rozsudek ESLP ze dne 5. 3. 2009 *Sandra Janković proti Chorvatsku*, č. stížnosti 38478/05).

31. Z typového hlediska nejpodobnějším, a tudíž i nejrelevantnějším rozhodnutím je rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. 1. 2020 *Beizaras a Levickas proti Litvě* (č. stížnosti 41288/15). V této věci ESLP posuzoval postup litevských státních orgánů při vyšetřování nenávistných komentářů na sociální síti Facebook. Stěžovatelé, homosexuální pár, zveřejnili fotografii svého polibku. V komentářích pod touto fotografií se pak stali terčem mnoha nenávistných verbálních útoků (např. „homosexuálové by měli být vyraženi“, „do plynu s nimi“, „budu zvracet, homosexuálové by se měli léčit nebo shořet“ apod.; srov. odst. 10 citovaného rozsudku). Příslušný státní zástupce se rozhodl nezahájit předsoudní vyšetřování ani ohledně zjevně nenávistných příspěvků, proti čemuž (v litevském právu předvídaným způsobem) soudně brojila Asociace LGL, jejímiž členy byli oba stěžovatelé. Ani soud prvního stupně, ani (po odvolání Asociace LGL) soud druhého stupně však nedospěly k závěru, že by věc měla být řešena prostředky trestního práva. Podle odvolacího soudu by vedení trestního řízení proti autorům komentářů nepřiměřeně zasahovalo do jejich základních práv a odporovalo by zásadě, podle níž je trestní právo prostředkem *ultima ratio*.

32. Podle Evropského soudu pro lidská práva však takový postup litevských orgánů byl v rozporu s Úmluvou; Evropský soud pro lidská práva zdůraznil – i s ohledem na shora citovanou prejudikaturu – význam trestněprávního postihu v případě vážných případů nenávistných projevů (odst. 125–128). Konstatoval, že s ohledem na obsah komentářů (závažné útoky na fyzickou i mentální integritu stěžovatelů) byla ochrana prostřednictvím trestního práva nezbytná (srov. odst. 128 a 111).

33. Podle Evropského soudu pro lidská práva uvedeným postupem litevských orgánů sice došlo k porušení čl. 8 Úmluvy ve spojení s čl. 14 Úmluvy (zákaz diskriminace), celou řadu nosných důvodů tohoto rozhodnutí lze však vztáhnout i na pozitivní povinnosti, včetně povinnosti účinného vyšetřování, vztahující se k čl. 8 Úmluvy, ve vztahu k nimž není tvrzeno porušení zákazu diskriminace. Podle Evropského soudu pro lidská práva totiž podstata případu (a potažmo selhání litevských orgánů) nespočívala toliko v tom, že šlo o spojení čl. 8 a 14 Úmluvy. Za podstatné považoval Evropský soud i to, že orgány státu podcenily a zlehčovaly vážné a neakceptovatelné výroky na stranu stěžovatelů, jež měly původ v „bigotním postoji vůči jejich komunitě“ (*Beizaras a Levickas proti Litvě*, odst. 129). Tento aspekt je přitom – byť v modifikované formě – přítomný i v projednávané věci.

IV. b) Aplikace obecných principů na posuzovanou věc

34. Ústavní soud v první řadě konstatuje, že věc posuzoval jako zásah do práva na účinné vyšetřování v kontextu práva na soukromý a rodinný život ve smyslu čl. 8 Úmluvy ve spojení s čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Po přezkoumání postupu soudů obou stupňů přitom Ústavní soud dospěl k závěru, že k porušení tvrzených základních práv stěžovatelky došlo.

35. Předně je vhodné uvést, že Ústavní soud netvrdí, že zprávy, jejichž „reprezentativní výběr“ shora citoval, mohly objektivně vzbudit skutečně reálné a odůvodněné obavy o život, resp. že jejich povaha je taková, aby případ posuzoval v režimu čl. 2 Úmluvy. Na druhé straně však zdůrazňuje, že tyto zprávy velice závažným způsobem zasáhly do soukromého života stěžovatelky a do jejích osobnostních práv, včetně práva na lidskou důstojnost ve smyslu čl. 10 Listiny. Jakkoliv se kontext nyní posuzované věci od situace řešené Evropským soudem pro lidská práva v rozsudku *Beizaras a Levickas proti Litvě* v některých ohledech liší, oba případy vykazují nezanedbatelnou míru společných znaků, které ve svém souhrnu odůvodňují, aby Ústavní soud nosné důvody z citovaného rozsudku převzal a aplikoval na nyní rozhodovanou věc.

36. Jak se podává ze shora uvedeného, vedlejší účastník sice nebyl motivován k odesílání zpráv tradiční diskriminační pohnutkou (byť skutečnost, že stěžovatelka je žena, se odrazila v obsahu zpráv, zejména pokud jde o jejich pornografický charakter). Podtextem těchto zpráv však byly veřejné aktivity stěžovatelky, včetně její právní pomoci příslušníkům etnických či náboženských menšin. Stěžovatelka tak byla terčem urážek a výhrůžek vedlejšího účastníka jako jakýsi zástupce (proxy) namísto neurčitých skupin či abstraktních pojmů, kolem nichž byl obsah zpráv vedlejšího účastníka vystavěn (muslimové, „politický islám“, neomarxisté, trockisté). Vedlejší účastník se navíc ve své komunikaci se stěžovatelkou často dovolával toho, že je zástupcem určité skupiny podobně smýšlejících lidí, kteří o stěžovatelce a jejích aktivitách smýšlejí podobně jako on a kteří sledují podobné cíle (časté vyjadřování v první osobě množného čísla, odkazy na „nás extrémisty“, národní tribunál apod.). Obdobně jako ve věci *Beizaras a Levickas proti Litvě* tak nešlo o výhrůžky a urážky, které je možno vnímat jako jakýsi zcela izolovaný jev, nýbrž spíše o vypjatý projev širšího společenského fenoménu majícího původ „v bigotním postoji“ stěžovatele a části společnosti, kterou podle svého přesvědčení symbolicky reprezentuje. Povaha a obsah zpráv (resp. komentářů ve věci *Beizaras a Levickas proti Litvě*) pak byla v obou případech velmi podobná, a to jak formálně či symbolicky, tak svou typovou závažností (srov. shora vybrané citace z obou případů).

37. Projednávaná věc je specifická tím, že – na rozdíl od věci *Beizaras a Levickas proti Litvě* – byla podána obžaloba a rozhodovaly v ní trestní soudy. Závěr stran aplikace zásady subsidiarity trestní represe tudíž nebyl výsledkem úvahy státního zástupce, nýbrž jej formulovaly trestní soudy po projednání věci. V kontextu rozhodované věci však tento rozdíl není podstatný. Jestliže totiž Ústavní soud – zcela ve shodě s postupem Evropského soudu pro lidská práva – považuje za nutné, aby u takto závažných nenávistných projevů byly lidská důstojnost a soukromý život poškozených chráněny i prostředky trestního práva, není rozhodné, je-li neposkytnutí takové ochrany důsledkem rozhodnutí státního zástupce či soudu.

38. Jiná situace by přirozeně nastala, pokud by uplatnění trestního postihu bránil princip *in dubio pro reo* (k tomu srov. i shora citovaný nálezný sp. zn. III. ÚS 1412/20 ze dne 6. 10. 2020). V posuzované věci však postup obecných soudů nebyl odůvodněn žádnými skutkovými pochybnostmi. Uplatnění (či naopak neuplatnění) zásady subsidiarity trestní represe je totiž projevem vyvažování v kolizi stojících hodnot. Právě s řešením této kolize obecnými soudy Ústavní soud nemůže souhlasit. Jinak řečeno, hodnocení závažnosti jednání vedlejšího účastníka a míry zásahu do základních práv stěžovatelky provedené obecnými soudy ve světle citované judikatury a ústavních principů, z nichž tato judikatura vychází, neobstojí.

39. Konkrétně se Ústavní soud neztotožňuje s hodnocením provedeným obecnými soudy (opakovaným jak v napadených usneseních, tak ve vyjádřeních k ústavní stížnosti), jež v podstatě bagatelizovalo závažnost jednání vedlejšího účastníka. Podle obecných soudů nebylo jeho jednání příliš závažné – přinejmenším nikoliv dostatečně závažné na to, aby odůvodnilo trestní postih – mj. proto, že vedlejší účastník sám uvedl, že by své výhrůžky nikdy nerealizoval.

40. Podle Ústavního soudu však skutečnost, že se vedlejší účastník choval nevyrovnaně, ani to, že *ex post* před soudem tvrdil, že by své výhrůžky nerealizoval, závěry obecných soudů dostatečně neodůvodňuje. Zmíněnou nevyrovnanost či nevyzpytatelnost původce zpráv (tedy že např. opakovaný vzorec spočívající v tom, že vedlejší účastník v jedné zprávě stěžovatelce vulgárně vyhrožoval, aby ji v následující „uklidnil“ sdělením, že by jí osobně neublížil či by ji neznásilnil) nelze dle Ústavního soudu vykládat jednostranně jako doklad jakési jeho neškodnosti. Stěžovatelka naopak mohla mít odůvodněné obavy z jednání člověka, který je nevypočitatelný, byl či stále je stěžovatelkou a jejími aktivitami až posedlý, opakovaně ve svých zprávách používá symboliku šibenic či národních tribunálů a kombinuje je s nechutným pornografickým obsahem, hovoří o popravách muslimů a „zrádců národa“, kteří s nimi spolupracují. Tvrzení, že by vedlejší účastník své výhrůžky nerealizoval, může být sice

objektivně pravdivé, avšak stěžovatelka, která byla cílem jeho e-mailových útoků, jen těžko – s ohledem na povahu zasílaných zpráv – mohla bez dalšího dospět k závěru, že vedlejší účastník je skutečně pouze jakýsi neškodný provokatér, který není schopen překročit hranice verbálních útoků na ni.

41. I pokud by stěžovatelka neměla za to, že se jí vedlejší účastník pokusí skutečně fyzicky ublížit, míra strachu a narušení psychické pohody, které musela v důsledku jeho jednání prožívat, musela být natolik vysoká, že zasluhovala trestněprávní ochrany. Nepřípadně v tomto kontextu působí konstatování Obvodního soudu pro Prahu 6, podle něhož (napadené usnesení, odst. 15): „Shora uvedené jednání obviněného v kontextu uvedeného nenaplnuje bez důvodných pochybností všechny znaky skutkové podstaty trestného činu nebezpečného pronásledování. Je nepochybné, že se v případě obviněného jednalo o jednání narušující občanské soužití, nicméně intenzita tohoto narušení dle názoru soudu nedosáhla požadované míry pro naplnění skutkové podstaty trestného činu nebezpečného pronásledování, neboť zaslaných 114 e-mailů do pracovní e-mailové schránky poškozené za období 4 měsíců nelze dle názoru soudu označit za vytrvalé a systematicky prováděné kontaktování prostřednictvím prostředků elektronických komunikací vedené snahou obviněného změnit obvyklý způsob života poškozené či ohrozit její duševní rovnováhu.“ Je dokonce namístě položit otázku, co jiného by podle soudu představovalo vytrvalé a systematicky prováděné kontaktování stěžovatelky vedené snahou změnit její obvyklý způsob života a ohrozit její duševní rovnováhu než právě jednání vedlejšího účastníka.

42. Nelze přijmout ani argument obecných soudů, podle něhož je stěžovatelka jako veřejně činná osoba povinna strpět vyšší míru kritiky. Jakkoliv tento argument v obecné rovině Ústavní soud akceptuje [koneckonců obecné soudy v tomto kontextu odkázaly na nálezy zdejšího soudu sp. zn. II. ÚS 2051/14 ze dne 3. 2. 2015 (N 23/76 SbNU 325)], v posuzované věci je použití tohoto argumentu nepřipadné. Při hodnocení kolize svobody projevu na straně jedné a osobnostních práv na straně druhé je totiž sice podle judikatury Ústavního soudu i ESLP vskutku potřeba přihlídnout i k postavení „kritizované osoby“ (přičemž veřejně činné osoby jsou obecně povinny strpět vyšší míru kritiky), jedná se však pouze o jedno z kritérií. Na druhé straně by totiž výroky zásadně neměly „vybočit z mezí v demokratické společnosti obecně uznávaných pravidel slušnosti, neboť jinak by [kritika] ztratila charakter korektního úsudku nebo komentáře a jako taková by se mohla ocitnout mimo meze ústavní ochrany“. Relativní váha jednotlivých kritérií rozhodných pro posuzování kolize obou práv přitom není *a priori* dána a závisí na kontextu věci. Celá řada (či dokonce většina) e-mailů vedlejšího účastníka přitom byla takové povahy, že zcela zřetelně a bez jakýchkoliv pochyb vybočovala z mezí akceptovatelných v demokratické společnosti a míra jejich ústavní ochrany může být z tohoto důvodu toliko zcela marginální. I kdyby tak stěžovatelku bylo skutečně možno považovat za veřejně činnou osobu, nemá tento argument v kontextu posuzované věci takový význam, aby převážil nad argumentem, podle něhož výroky vedlejšího účastníka s ohledem na jejich obsah a formu požívají pouze mizivé ústavní ochrany.

43. Z těchto důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že aplikace zásady *ultima ratio* (resp. subsidiarity trestní represe) obecnými soudy byla nesprávná, opřena o chybné zhodnocení v kolizi stojících zájmů a ve svém důsledku i protiústavní.

44. V posuzované věci navíc – ještě nad rámec shora odkazovaného případu *Beizaras a Levickas proti Litvě* – Ústavní soud zdůrazňuje, že neúčinnost alternativ k trestnímu řízení byla takřikajíc prokázána prakticky. Vedlejší účastník totiž stěžovatelce obtěžující a výhrůžné e-maily posílal dlouhodobě a ani trestní a správní řízení, jejichž výsledek je shora stručně rekapitulován, nevedla k nápravě. Typovou závažnost obtěžování stěžovatelky a zásahu do jejích osobnostních práv ovšem zvyšuje i sám o sobě již zmíněný fakt, že vedlejší účastník stěžovatelce zasílal zprávy cíleně, dlouhodobě, systematicky a bez jakéhokoliv individuálního adresovaného podnětu ze strany poškozené, která jeho výhrůžky a vzkazy zcela ignorovala.

Nemohlo se tudíž jednat o jakýsi jednorázový zkrat, kterým by snad ještě bylo možno vysvětlit výjimečný komentář na sociální síti.

45. Ústavní soud proto s ohledem na shora uvedené konstatuje, že napadenými usneseními (posuzovanými ovšem jako „jiné zásahy orgánu veřejné moci“) došlo k porušení tvrzených základních práv stěžovatelky. Konkrétně státní orgány (zde obecné soudy) nedostály pozitivním závazkům k ochraně práv plynoucích z čl. 8 Úmluvy a čl. 10 odst. 1 a 2 Listiny.

46. Vzhledem k výše uvedenému Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl deklaratorním výrokem, kterým konstatoval porušení stěžovatelčiných základních práv [srov. § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

47. Návrhem stěžovatelky na přednostní projednání věci se Ústavní soud zvlášť nezabýval, jelikož mu vyhověl fakticky, neboť věc – i přes její procesní a právní složitost – projednal urychleně.

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudce Radovana Suchánka

Podle § 22 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zaujímám odlišné stanovisko k výroku i odůvodnění nálezu, a to z těchto důvodů:

1. Vyhovující nález je postaven především na závěru, že (ne)uplatnění zásady subsidiarity trestní represe je projevem v kolizi stojících hodnot, přičemž „s řešením této kolize obecnými soudy Ústavní soud nemůže souhlasit“ (bod 38). Až následně je zdůrazněna, z mého pohledu zásadní, údajná „neúčinnost alternativ k trestnímu řízení“ (bod 44), která má být prokázána tím, že některá dřívější přestupková řízení vedená proti vedlejšímu účastníkovi pro obdobné skutky byla zastavena z důvodu zániku odpovědnosti za přestupek (promlčení) nebo proto, že daný skutek vůbec nebyl přestupkem (bod 5). Tento závěr senátní většiny je však poněkud předčasný, zvláště za situace, nejsou-li objasněny příčiny zániku odpovědnosti vedlejšího účastníka za přestupek (např. z důvodu pozdního podání podnětu k zahájení přestupkového řízení?). Jde-li o „vynucování“ trestněprávní odpovědnosti vedlejšího účastníka senátní většinou, je její argumentace zčásti protichůdná: jestliže některé podobné skutky vedlejšího účastníka nenaplnily ani skutkovou podstatu (společensky méně závažných) přestupků chránících podobné objekty jako skutkové podstaty v nálezu uvedených trestných činů, *argumentum a fortiori* by bylo rozporné se zásadou subsidiarity trestní represe, aby svou společenskou škodlivostí šlo dokonce o trestné činy.

2. Senátní většina přitom do značné míry přehlíží, že jednání vedlejšího účastníka nenaplnilo podle obvodního soudu ani objektivní stránku (!) skutkové podstaty trestných činů. Jakkoliv se stěžovatelka – nepochybně oprávněně – může cítit jednáním vedlejšího účastníka dotčena na svých osobnostních právech, v trestním řízení vedeném o předmětných skutcích vedlejšího účastníka bylo prokázáno, že ten ji k ničemu nenutil (ani pohrůžkou násilí), a jeho jednání nemohlo podle závěru obecných soudů objektivně vzbuzovat ve stěžovatelce ani skupině obyvatel důvodnou obavu o zdraví nebo život, což ostatně ani nález nepopírá (bod 35 i. p.). Tyto své úvahy zejména obvodní soud náležitým způsobem vysvětlil (viz body 10, 14, 16 a 20 odůvodnění jeho usnesení). Nenaplnění, byť jen jediného ze zákonem požadovaných znaků skutkové podstaty trestného činu přitom znamená jeho nespáchání [viz např. KRATOCHVÍL, V. Trestní právo hmotné. Obecná část. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 197 (marg. 519)].

3. Ústavní soud se přesto dnešním nálezem v rozporu s čl. 40 odst. 1 Listiny základních práv a svobod fakticky staví na místo nalézacího soudu a „vynucuje“ si s odkazem na podrobně nspecifikované „hodnoty“ odsouzení vedlejšího účastníka za (některý) trestný čin. Ostatně, co má být rozporného s odkazovanými hodnotami (patrně ochranou soukromého a rodinného

života stěžovatelky), když obvodní soud například konstatoval, že „nepopírá, že uvedené e-maily obsahovaly nenávistná prohlášení a provokativní názory, avšak z žádného e-mailu nevyplývá, že by obviněný poškozenou nutil k nějakému jednání, byť jen pod pohrůžkou násilí“ (bod 10 jeho usnesení), z čehož dovedl nenaplnění objektivní stránky zločinu vydírání? Viz i závěr, o němž se opírá napadené usnesení městského soudu: „Tak jako v předešlých trestních řízeních, tak ani v tomto nalézací ani stížnostní soud nikterak neobhajuje jednání obviněného, které naopak označuje jako jednání nanejvýš neuctivé, nemravné a obtěžující. Nalézací ani stížnostní soud nikde ani nenaznačuje, že by poškozená byla povinna takové jednání strpět a že by neměla mít žádný nárok na ochranu před takovým jednáním obviněného. Na tomto místě je však nutno zdůraznit, že ne každé protiprávní jednání musí být nutně i trestným činem. Z toho důvodu právní teorie a praxe trestný čin staví na formálním základě doplněném nicméně materiálním korektivem v podobě zásady subsidiarity trestní represe uvedené v § 12 odst. 2 trestního zákoníku (viz stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2013 sp. zn. Tpjn 301/2012).“

4. Konstatuje-li dnešní náález, že Ústavní soud „věc posuzoval jako zásah do práva na účinné vyšetřování“ (bod 34), přičemž „napadené rozhodnutí“ (pozn.: mají se na mysli patrně obě) „bylo způsobilé do tohoto práva zasáhnout či je dokonce porušit“ (bod 23), lze na podkladě posuzovaného případu stěžít dospět k závěru o nenaplnění požadavku náležitosti vyšetření věci (jenž spočívá jen ve využití prostředků, nikoli též v dosažení výsledku), když „postup obecných soudů nebyl odůvodněn žádnými skutkovými pochybnostmi“ (bod 38). Extenze požadavku účinného trestního vyšetřování i na právní hodnocení skutkového stavu, nadto provedeného soudy (nikoli „pouze“ policejním orgánem nebo státním zástupcem), staví Ústavní soud plně do pozice obecného soudu, rozhodujícího o vině a trestu za trestné činy (čl. 90 věta druhá Ústavy), jež mu ovšem – jak dlouhodobě uvádí i jeho ustálená judikatura – zjevně nepřísluší [srov. např. náález Ústavního soudu ze dne 3. 9. 2019 sp. zn. III. ÚS 2012/18 (N 153/96 SbNU 14) týkající se „práva na účinné vyšetřování“, v jehož bodu 48 Ústavní soud poznamenal, že „není sudištěm skutků“].

5. Problematickým je náález i v extendování „práva na účinné vyšetřování“ na oblast práv zaručených čl. 10 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Opouští se tak dosavadní přístup Ústavního soudu, jenž je v obecné rovině adekvátně vyložen v bodu 28 nálezu, že totiž „právo na účinné vyšetřování nenáleží poškozenému v trestním řízení o jakémkoliv trestném činu, ale pouze o těch nejzávažnějších, které jsou svými dopady srovnatelné se zásahem do práva na život“, když se současně uznává, že „je obecně volba prostředků, kterými má být ochrana soukromého a rodinného života dosaženo, věcí státu“ (bod 29). V posuzované věci je přitom značně sporné, zda ve světle odkazované judikatury Evropského soudu pro lidská práva jde typově právě o případ nejzávažnějšího útoku na soukromý život a lidskou důstojnost, od něhož lze pachatele „účinně odradit pouze za použití prostředků trestního práva“ (body 29 a 30).

6. Sotva lze totiž přisvědčit tvrzení stěžovatelky o neexistenci jiných (efektivních) prostředků její ochrany, neboť měla k dispozici řadu – nevyužitých – nástrojů, jak pro ni jistě nepřijemnému jednání vedlejšího účastníka čelit. Od prostého zablokování jeho jediné jím používané e-mailové adresy (viz též bod 14 odůvodnění usnesení obvodního soudu) až po podání soukromoprávní žaloby na ochranu osobnosti. Ke stejnému závěru ostatně dospěl již dříve Ústavní soud v řízení o obdobné ústavní stížnosti téže stěžovatelky, v němž zdůraznil, že „nesdílí názor stěžovatelky, že nemá žádné právní nástroje, které by jí umožňovaly efektivně se bránit z vůli pachatele, a že by stát rezignoval na ochranu její důstojnosti, cti a dobrého jména. Soud pouze rozhodl, že jednání obviněného nebylo trestným činem“ (usnesení ze dne 28. 5. 2019 sp. zn. I. ÚS 1397/19). V tomtéž usnesení Ústavní soud současně uvedl, že „stěžovatelce je, jak plyne z odůvodnění ústavní stížnosti, dobře známa judikatura Ústavního soudu, podle níž neexistuje subjektivní právo poškozeného domáhat se trestního stíhání konkrétního pachatele, což se pokouší překonat konstrukcí důsledné ochrany poškozeného

v trestním řízení; usiluje tím však zjevně o stejný výsledek, totiž aby byl pachatel odstíhán a potrestán způsobem, který jí konvenuje. Možno doplnit, že činnost stěžovatelky v rámci neziskové organizace, zabývající se ‚pomocí obětem trestné činnosti a aktivní ochranou lidských práv‘, je zajisté hodna úcty. Vyžaduje také občanskou statečnost, neboť ve veřejném prostoru a na internetu musí nepochybně počítat rovněž s tím, že se vystavuje zájmu osob omezeného rozhledu, nezralým a frustrovaným, nespokojeným se světem, který je obklopuje, což je, podle vulgárních výlevů na sociální síti, také případ daného obviněného“. Je příznačné, že toto usnesení, kterým byla předchozí ústavní stížnost stěžovatelky odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost, není v dnešním nálezu ani zmíněno! Platí přitom, že zjevná neopodstatněnost ústavní stížnosti může vyplynout rovněž z předchozích rozhodnutí Ústavního soudu, řešících shodnou či obdobnou problematiku (srov. např. usnesení ze dne 7. 2. 2022 sp. zn. II. ÚS 3224/20, bod 7 odůvodnění).

7. Konečně nemohu souhlasit ani s přístupem, kdy se s odkazem na jedno (skutkově i právně v některých aspektech odlišné) rozhodnutí ESLP dovozují právní závěry dalece přesahující dosavadní přístup Ústavního soudu k požadavku účinného vyšetřování. Nález dostatečně nezohledňuje, že na rozdíl od věci řešené v rozsudku ESLP ve věci *Beizaras a Levickas proti Litvě* nemělo jednání vedlejšího účastníka povahu veřejného sdělení (s výjimkou jednoho jeho článku zmíněného v bodu 4 nálezu), ani to, že stěžovatelka je osobou veřejně působící, což senátní většina poněkud bagatelizuje (bod 42). Ani sám ESLP ostatně není při posuzování podobných otázek jednotný. Poukázat lze například na pozdější obdobný rozsudek ESLP ze dne 1. 6. 2021 ve věci *Sdružení Accept a ostatní proti Rumunsku* (stížnost č. 19237/16), k němuž dva ze soudců ESLP přijali oddělené stanovisko, v němž zdůraznili význam občanskoprávní žaloby i nutnost ponechat státům prostor pro uvážení k nastavení systému nápravy, který zdaleka nemusí být jen trestněprávní.

8. Pro shora uvedené důvody mám za to, že ústavní stížnost měla být odmítnuta jako zjevně neopodstatněná podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, popř. měla být zamítnuta.

Č. 42**Doktrína tzv. neoddělitelnosti rozhodnutí o neudělení azylu a udělení doplňkové ochrany
(sp. zn. IV. ÚS 1642/21 ze dne 29. března 2022)**

I. Soudní přezkum zákonnosti rozhodnutí vydaných orgány veřejné správy ve věcech mezinárodní ochrany uprchlíků nesmí porušovat právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Domáhá-li se žalobce zrušení rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochraně toliko v části o neudělení azylu, lze rozhodnutí o neudělení azylu a udělení doplňkové ochrany ve správním soudnictví posuzovat a rozhodnout o něm samostatně. Jiný postup založený na doktríně tzv. neoddělitelnosti rozhodnutí o neudělení azylu a udělení doplňkové ochrany má neústavní důsledky, neboť odporuje principu *in dubio pro libertate*, poněvadž opomíjí jiný výklad, který je šetrnější k základním právům a svobodám jednotlivce, a odporuje zásadě zákazu *reformationis in peius* ve spojení se zásadou účinného opravného prostředku, protože bez náležitého důvodu mění právní postavení žalobce k horšímu.

II. V soudním řízení správním lze výjimečně z důvodu procesní ekonomie rozhodnout o zjevně neúspěšném návrhu bez rozhodnutí o žádosti o ustanovení právního zástupce, ovšem toliko, jde-li jen o procesní rozhodnutí, účastník řízení měl možnost se k rozhodným skutečnostem vyjádřit a není takovým postupem bezdůvodně znevýhodněn oproti jiným osobám ve srovnatelném postavení, které jsou právně zastoupeny; jinak soud postupuje v rozporu s právem na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 ve spojení s právem na rovnost účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Josefa Fialy a soudců Jana Filipa a Pavla Šámala (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatele A. M. M. A. W., zastoupeného JUDr. Marošem Matiaškem, LL.M., advokátem, sídlem Ověnecká 78/33, Praha 7 – Bubeneč, proti usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. dubna 2021 č. j. 2 Azs 54/2021-30 a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. března 2021 č. j. 13 Az 45/2019-21, za účasti Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a Ministerstva vnitra, sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7 – Holešovice, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 29. dubna 2021 č. j. 2 Azs 54/2021-30 byla porušena práva stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 ve spojení s právem na rovnost účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 11. března 2021 č. j. 13 Az 45/2019-21 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

III. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. dubna 2021 č. j. 2 Azs 54/2021-30 se ruší.

IV. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. března 2021 č. j. 13 Az 45/2019-21 se ruší v části výroku I, v níž zrušil rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 1. srpna 2019 č. j. OAM-508/ZA-ZA12-P05-2019 v rozsahu rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany.

V. Ve zbývající části se návrh odmítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí s tvrzením, že jimi byla porušena jeho ústavně zaručená práva podle čl. 10 odst. 2, čl. 36 odst. 2, čl. 37 odst. 2 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 8 a 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

2. Z ústavní stížnosti, jejích příloh a vyžádaného spisu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) sp. zn. 2 Azs 54/2021 se podává, že stěžovatel je cizím státním příslušníkem, který v České republice požádal o mezinárodní ochranu. Vedlejší účastník rozhodnutím ze dne 1. 8. 2019 č. j. OAM-508/ZA-ZA12-P05-2019 stěžovateli neudělil azyl a současně mu udělil doplňkovou ochranu podle § 14a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o azylu“).

3. Stěžovatel proti uvedenému rozhodnutí brojil správní žalobou; domáhal se zrušení toliko rozhodnutí o neudělení azylu. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným rozsudkem uvedené rozhodnutí vedlejšího účastníka jako celek zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (výrok I) a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů soudního řízení (výrok II). Podle městského soudu bylo rozhodnutí o neudělení azylu nezákonné, neboť vedlejší účastník neumožnil stěžovateli seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí. Městský soud však nevyhověl požadavku stěžovatele na zrušení rozhodnutí vedlejšího účastníka toliko v napadeném rozsahu, neboť by došlo k situaci, kterou zákon nepředpokládá; stěžovateli by byl udělen současně azyl i doplňková ochrana. K obdobnému závěru přitom dospěl NSS v rozsudcích ze dne 20. 1. 2006 č. j. 4 Azs 47/2005-96 a ze dne 29. 11. 2011 č. j. 9 Azs 14/2011-300 či v usnesení ze dne 23. 5. 2006 č. j. 8 Azs 21/2006-164.

4. Stěžovatel dne 22. 3. 2021 brojil proti napadenému rozsudku městského soudu kasační stížností, aniž byl právně zastoupen, přičemž současně požádal NSS o ustanovení právního zástupce. V kasační stížnosti tvrdil, že se žalobou domáhal zrušení toliko části rozhodnutí vedlejšího účastníka. S jeho zrušením jako celku nesouhlasil.

5. NSS následně kasační stížnost odmítl jako směřující proti důvodům rozhodnutí a nepřipustnou podle § 104 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), aniž rozhodl o žádosti stěžovatele o ustanovení právního zástupce. NSS odkázal na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 7. 2015 č. j. 5 Afs 91/2012-41, podle něž je kasační stížnost účastníka, který byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný a nenamítá, že krajský soud měl výrokem ve věci rozhodnout jinak, nepřipustná. Městský soud přitom s ohledem na subsidiaritu doplňkové ochrany (srov. rozsudek sp. zn. 9 Azs 14/2011) správně zrušil rozhodnutí vedlejšího účastníka v celém rozsahu; městský soud nemohl stěžovateli „více vyhovět“. Podle NSS nešlo „zjevnou nepřipustností“ kasační stížnosti stěžovatele napravit, a proto nepovažoval za hospodárné rozhodovat o jeho žádosti o ustanovení právního zástupce.

6. Vedlejší účastník poté rozhodnutím ze dne 26. 8. 2021 č. j. OAM-508/ZA-ZA12-P05-R2-2019 znovu neudělil stěžovateli azyl a udělil doplňkovou ochranu na dobu 12 měsíců.

II. Argumentace stěžovatele

7. Stěžovatel tvrdí, že městský soud rozhodl o jeho žalobě v rozporu s dispoziční zásadou, neboť se domáhal zrušení toliko části rozhodnutí vedlejšího účastníka. Městský soud zrušil rozhodnutí vedlejšího účastníka jako celek, aniž stěžovatele na takový postup upozornil a nechal jej k němu se vyjádřit. Napadený rozsudek je proto tzv. překvapivým rozhodnutím [srov. např. nález ze dne 18. 2. 2020 sp. zn. I. ÚS 4212/18 (N 28/98 SbNU 329); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>]. Nadto NSS rozhodl ve věci, aniž ustanovil stěžovateli právního zástupce pro řízení o kasační stížnosti, přestože o takovém právu byl městským soudem v napadeném rozsudku poučen a u NSS jej uplatnil. Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdil, byť právně nezastoupen, že městský soud měl rozsudkem rozhodnout jinak (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 5 Afs 91/2012). Stěžovatel byl proto před městským soudem i NSS zbaven možnosti přednést svoji argumentaci, a to v rozporu s právem být slyšen (čl. 38 odst. 2 Listiny) a s právem na právní pomoc (čl. 37 odst. 2 Listiny).

8. Stěžovatel dále tvrdí, že městský soud i NSS u tzv. neoddělitelnosti rozhodnutí o neudělení azylu a udělení doplňkové ochrany vycházely toliko ze zastaralé rozhodovací praxe správních soudů (srov. rozhodnutí odkazovaná sub 3 *in fine* a sub 5). Jde-li o rozsudek sp. zn. 4 Azs 47/2005, ten se týkal překážek vycestování; již neplatného institutu, který doplňková ochrana nahradila. Institut doplňkové ochrany je přitom chápán jako plnohodnotné pobytové oprávnění, a „má, byť je s azylem spjat, větší nezávislost“. Podle čl. 46 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“) je dále povinností členských států Evropské unie zajistit účinné opravné prostředky proti rozhodnutí o tom, že žádost o azyl je nedůvodná. Obdobný požadavek stanoví čl. 13 Úmluvy. Zrušení rozhodnutí vedlejšího účastníka jako celku v nyní posuzované věci přitom není projevem účinného opravného prostředku, kterého stěžovatel využil; do jeho právní sféry zasahují negativně („naprosto opačným způsobem“ a „zcela v jeho neprospěch“). Žadatelé o mezinárodní ochranu jsou motivováni nebrotit proti rozhodnutí o neudělení azylu, je-li tímž rozhodnutím udělena doplňková ochrana. Není přípustné, aby právní ochrana cizince byla ohrožena pouze tím, že u soudu hájí svá práva.

9. Stěžovatel proto tvrdí, že městský soud ani NSS nezkoumaly při posouzení tzv. oddělitelnosti rozhodnutí o neudělení azylu a udělení doplňkové ochrany důsledky jimi preferovaného výkladu v jeho právním postavení, resp. soukromém a rodinném životě. Navrácení stěžovatele do postavení žadatele o mezinárodní ochranu, přestože mu již byla pravomocně udělena doplňková ochrana, nutí stěžovatele znovu vyčkávat na výsledek řízení, znemožňuje mu pracovat po dobu prvních šesti měsíců řízení, přerušuje se doba pobytu k případné žádosti o trvalý pobyt, zakazuje mu opustit Českou republiku a je nucen odevzdat cizinecký pas a průkaz držitele doplňkové ochrany. Vedlejší účastník dokonce před vydáním napadeného rozsudku městského soudu prodloužil stěžovateli platnost doplňkové ochrany o 36 měsíců rozhodnutím ze dne 15. 2. 2021 č. j. OAM-508/ZA-ZA12-P05-PD1-2019.

10. Stěžovatel konečně nepopírá, že doplňková ochrana je podpůrným institutem k azylu. Vedlejší účastník však má mít podle § 17a odst. 1 písm. a) zákona o azylu možnost doplňkovou ochranu odejmout. Negativní důsledky nedokonalé právní konstrukce by neměly být přenášeny na jednotlivce. Správní soudy na uvedené argumenty nereagovaly v napadených rozhodnutích ani v jimi odkazovaných věcech.

III. Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení a replika stěžovatele

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

12. NSS ve vyjádření zaprvé zdůraznil, že v posuzované věci jde o jednoduchou právní otázku, která je vyřešena ustálenou rozhodovací praxí, včetně rozhodnutí rozšířeného senátu NSS. Ustanovení právního zástupce nebylo namístě, neboť návrh zjevně nemohl být úspěšný (srov. § 36 odst. 3 větu třetí s. ř. s.). Preferovalo-li by se, aby i v takových situacích byl účastníkovi řízení právní zástupce ustanoven, došlo by k vyprázdnění uvedeného pravidla (předpokládalo by se, že stabilizovaná judikatura může být v každé věci zpochybněna) a na systém ochrany práv by byly kladeny vysoké nároky. Na druhé straně by takový výklad zajistil zvrácení dosavadní stabilní judikatury i ve „statisticky nečetných případech“, kdy relevantní argumenty vznesl „až“ ustanovený právní zástupce. Je proto na Ústavním soudu, aby zvážil, zda se přikloní ke stabilitě právních názorů či možnosti účastníků řízení je zpochybnit.

13. Jde-li zadruhé o samotnou tzv. neoddělitelnost rozhodnutí o azylu a doplňkové ochraně, stěžovatelem preferovaný výklad je „možný a dobře představitelný“. Dosavadní výklad je však stejně dobře možný a lépe odpovídá účelu systému ochrany cizinců. Stěžovatel opomíjí, že je chráněn již tím, že o mezinárodní ochranu požádá, a účelem systému mezinárodní ochrany není mu zajistit stabilní rodinný a soukromý život. Cokoli „navíc“ (práce, rodinný život, soukromý život atd. nad nezbytně nutné) se zabezpečuje v jiném právním (tzv. cizineckém) režimu. Je zajištěno, že žadateli o mezinárodní ochranu je udělena její forma, která odpovídá jeho situaci. Stěžovatelem navrhovaný výklad povede ke zvýšení atraktivity mezinárodní ochrany v České republice přesahující její smysl a účel, neboť žadatelé budou motivováni k tomu, aby získali nejnížší dostupnou formu ochrany a poté „bojovali“ o zvýšení svého azylového statusu. Konečně, smyslem a účelem odkazovaného čl. 46 odst. 2 procedurální směrnice není zakotvení „přísné“ ochrany nabytého práva, ale toliko zajistit účinnou soudní ochranu i u rozhodnutí, jimiž správní orgán udělil žadateli toliko nižší status mezinárodní ochrany. NSS však ponechává na úvaze Ústavního soudu, aby zvážil, zda „k naplňování potřeb jistoty a perspektivy v rodinném a osobním životě žadatelů o azyl“ vstřícnější výklad je „souladnější“ s ústavním pořádkem České republiky.

14. Městský soud ve vyjádření uvedl, že nešlo o tzv. překvapivé rozhodnutí, neboť k tzv. neoddělitelnosti rozhodnutí o azylu a doplňkové ochraně existuje ustálená rozhodovací praxe a stěžovatel byl v řízení před městským soudem zastoupen právníčkou osobou, která se na azylové právo specializuje. Ve zbylé části odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku.

15. Vedlejší účastník ve vyjádření uvedl, že se stěžovatel mýlí; nelze udělit azyl a doplňkovou ochranu současně. Stěžovatel nadto nebyl na svých právech nijak zkrácen; je nadále oprávněn pobývat na území České republiky a nehrozí mu nucené vycestování ze země. Vedlejší účastník ani nemá důvod rozhodnout nově tak, že mu neudělí žádnou z forem mezinárodní ochrany, budou-li k tomu nadále splněny předpoklady. Vedlejší účastník navrhuje ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou odmítnout či jako nedůvodnou zamítnout.

16. Soudce zpravodaj zaslal vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení stěžovateli na vědomí a k případné replice. Stěžovatel využil této možnosti a v replice uvedl, že výklad § 36 odst. 3 věty třetí s. ř. s. zastávaný NSS vede k situacím, kdy by žádný stěžovatel nemohl buď přednést žádná tvrzení zpochybňující ustálený právní názor v judikatuře, či tvrdit specifické řešení jeho věci. Situace předvídaná uvedeným ustanovením dopadá spíše na kasační stížnost opožděnou, vyloučenou z meritorního přezkumu či proti rozhodnutí o odmítnutí žaloby z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků. Nejde nadto ani o judikaturu ustálenou; jde toliko o rozsudky sp. zn. 4 Azs 47/2005 a sp. zn. 9 Azs 14/2011 a jen druhý uvedený je možné poměřovat s nyní posuzovanou věcí, neboť dříve institut doplňkové ochrany neexistoval. Rozhodné však je, že argumenty, které stěžovatel vznáší nyní, v předchozích věcech vypořádány nebyly.

17. Není dále pravda, že v tzv. azylovém právním režimu nelze zabezpečit cokoli „navíc“ (srov. sub 13); podle § 53c zákona o azylu se osoba s uloženou doplňkovou ochranou považuje pro účely zaměstnanosti za osobu s trvalým pobytem. To odpovídá tzv. cizineckému právnímu

režimu. Jde však zejména o zhodnocení konkrétních dopadů do právní sféry stěžovatele, kterému se správní soudy vyhly. Stěžovatel zdůrazňuje, že tzv. neoddělitelnost rozhodnutí o neudělení azylu a udělení doplňkové ochrany motivuje žadatele o mezinárodní ochranu nevyužívat opravné prostředky; to odporuje zásadě, že opravné prostředky mají být efektivní. A to zvláště za situace, kdy v praxi vedlejší účastník často uděluje nesprávnou formu mezinárodní ochrany. Stěžovatele nelze v jeho procesní situaci stavět na roveň „pouhého“ žadatele; stěžovateli byly odebrány doklady, musel přestat vykonávat zaměstnání a nemůže vycestovat z České republiky. Nadto sám NSS uznal, že výklad zastávaný stěžovatelem je „možný a dobře představitelný“. K tomu stěžovatel odkazuje na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 18. 10. 2018 ve věci C-662/17 E. G., podle kterého je možné, aby probíhalo soudní řízení o neudělení azylu, přestože je již udělena doplňková ochrana.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

18. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení podle zákona o Ústavním soudu a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v nichž byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Jde-li o ústavní stížnost v části směřující proti napadenému usnesení NSS, je přípustná, neboť stěžovatel vyčerpал všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svých práv, resp. žádné další k dispozici neměl (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*).

19. Jde-li o přípustnost ústavní stížnosti v části směřující proti napadenému rozsudku městského soudu, Ústavní soud v minulosti odmítl ústavní stížnosti za obdobné procesní situace (proti rozhodnutí o odmítnutí kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu jako směřující proti důvodům rozhodnutí podle § 104 odst. 2 s. ř. s.) jako návrhy nepřipustné či podané opožděně (srov. např. bod 7 usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2019 sp. zn. II. ÚS 166/19 či usnesení ze dne 26. 3. 2019 sp. zn. II. ÚS 503/19). Nyní posuzovaná věc je však specifická v tom, že stěžovatel napadenému rozsudku městského soudu vytýká chybný výrok a tvrdí, že ve svém důsledku procesně úspěšný nebyl. Postupoval-li by Ústavní soud jako v uvedených věcech, znemožnil by stěžovateli účinně se bránit proti napadenému rozsudku městského soudu, který podle jeho tvrzení zasahuje do jeho práv, přestože byl „procesně úspěšný“; tím by ve svém důsledku došlo k zakonzervování právního názoru městského soudu, aniž by stěžovatel měl ve své věci skutečnou možnost uplatnit procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práv poskytuje. Byť je napadený rozsudek městského soudu rozhodnutím kasačním, v kontextu námitek uplatněných v ústavní stížnosti na něj nelze hledět ve smyslu uvedené judikatury Ústavního soudu tak, že otevírá stěžovateli cestu k jejich vypořádání vedlejším účastníkem, neboť směřují výhradně proti procesním aspektům řízení před soudem.

20. Ústavní stížnost stěžovatele je proto přípustná i proti napadenému rozsudku městského soudu. V uvedené části ústavní stížnost rovněž nemůže být podána opožděně, neboť kasační stížnost ve věci stěžovatele ve skutečnosti byla způsobilým prostředkem k ochraně jeho práv (viz sub 39).

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

21. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který stojí mimo soustavu obecných soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy). Vzhledem k tomu jej nelze, vykonává-li svoji pravomoc tak, že podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí, považovat za další, „superrevizní“ instanci v systému justice, oprávněnou vlastním rozhodováním (nepřímo) nahrazovat rozhodování správních soudů; jeho úkolem je „toliko“ přezkoumat ústavnost napadených soudních rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo. Proto je nutno vycházet (mimo jiné) z pravidla, že vedení řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad podústavního práva a jeho

aplikace na jednotlivou věc jsou zásadně na správních soudech. O zásahu Ústavního soudu do jejich rozhodovací činnosti lze uvažovat za situace, kdy je dané rozhodování stíženo vadami, které mají za následek porušení ústavnosti (tzv. kvalifikované vady).

V. A. K tzv. neoddělitelnosti rozhodnutí o neudělení azylu a udělení doplňkové ochrany

22. Stěžovatel v ústavní stížnosti, jakož i v předcházejícím řízení především tvrdí, že doktrína tzv. neoddělitelnosti rozhodnutí o neudělení azylu a udělení doplňkové ochrany má v jeho věci neústavní důsledky.

23. V kontextu mezinárodní ochrany, o kterou v nyní posuzované věci jde, lze zprvu v obecné rovině odkázat na odůvodnění nálezu ze dne 30. 1. 2007 sp. zn. IV. ÚS 553/06 (N 17/44 SbNU 217) a zdůraznit, že z čl. 43 Listiny (stanovujícího, že stát poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod) plynou přinejmenším určité procesní záruky, kterých se jednotlivec může domáhat i ústavní stížností. Správní žaloba proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o neudělení azylu proto rovněž představuje opravný prostředek podle čl. 36 odst. 2 Listiny [srov. bod 27 a násl. nálezu ze dne 12. 4. 2016 sp. zn. I. ÚS 425/16 (N 66/81 SbNU 153)].

24. Opravné prostředky v uvedeném smyslu musí být účinné, a to v právní i faktické rovině [viz bod 42 nálezu ze dne 29. 11. 2016 sp. zn. I. ÚS 630/16 (N 227/83 SbNU 535)], tj. musí být schopné předejít výkonu těch zásahů státu, jejichž účinek je neodstranitelný [srov. bod 54 nálezu ze dne 19. 5. 2020 sp. zn. III. ÚS 3997/19 (N 101/100 SbNU 163)]. Účinnost opravných prostředků proti rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu ostatně výslovně akcentuje sekundární unijní normotvorba, jak zdůrazňuje stěžovatel (sub 8).

25. V ústavní stížnosti stěžovatel namítá, že na podkladě jeho žaloby, která směřovala výhradně proti rozhodnutí o neudělení azylu, bylo zrušeno i rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany. Stěžovatel přitom nabízí takový výklad (sub 10), podle kterého by bylo možné účinně napadnout toliko rozhodnutí o neudělení azylu, zatímco rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany by zůstalo nedotčeno.

26. Přichází v úvahu následující postup. Vyhoví-li správní soud žalobě proti rozhodnutí o neudělení azylu (rozhodnutí v dotčené části zruší a věc vrátí vedlejšímu účastníkovi k dalšímu řízení), nastane situace, kdy vedle sebe existuje rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany a probíhající řízení o udělení azylu. Z hlediska existence rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany nic nebrání, aby se na žadatele po omezenou dobu (probíhajícího řízení o udělení azylu po předchozím zrušení negativního rozhodnutí soudem) hledělo jako na osobu, které nebyl udělen azyl (fikce negativního rozhodnutí o udělení azylu), přestože bylo toto rozhodnutí zrušeno soudem. Neshledá-li pak vedlejší účastník důvody k udělení azylu, žádost zamítne, a nastává tak běžná situace, kdy žadatel o mezinárodní ochranu zůstává udělena doplňková ochrana za současného neudělení azylu. Shledá-li vedlejší účastník důvody k udělení azylu, nastává hypotéza § 17a odst. 1 písm. a) zákona o azylu (změna nebo zánik okolností do té míry, že uložení doplňkové ochrany již není třeba) a vedlejší účastník v novém rozhodnutí žadatelé současně odejme doplňkovou ochranu a udělí azyl. Při tomto postupu je vyloučeno, aby po udělení doplňkové ochrany souběžně existovalo rozhodnutí o udělení azylu a doplňkové ochrany.

27. Takový výklad zjevně respektuje zásadu subsidiarity doplňkové ochrany k azylu, což ostatně nerozporuje městský soud ani vedlejší účastník a NSS výslovně takový výklad považuje za „možný a dobře představitelný“ (sub 13). Jinými slovy, výklad zastávaný stěžovatelem reaguje na doktrinární nedůslednosti akcentované správními soudy a vedleším účastníkem a spolehlivě a přesvědčivě je překonává.

28. Na tomto místě nelze přisvědčit obavám NSS (sub 13) naznačujícím, že výklad zastávaný stěžovatelem povede k nepřiměřenému ztraktivnění mezinárodní ochrany v České republice. Nyní posuzovaná věc totiž není o samotném obsahu práv vyplývajících

z mezinárodní ochrany, nýbrž o procesních aspektech řízení před soudem a vedlejším účastníkem. Nejde proto o „zajištění stabilního soukromého a rodinného života“ ani o střet tzv. cizineckého právního režimu a právního režimu mezinárodní ochrany. Samotné kvalifikační důvody udělení mezinárodní ochrany zůstávají v důsledku stěžovatelem zastávaného výkladu nedotčeny a plně v pravomoci příslušných orgánů veřejné moci.

29. Výklad zastávaný vedlejším účastníkem a správními soudy proto ve srovnání s výkladem zastávaným stěžovatelem vykazuje neústavní deficity ve smyslu ústavního principu *in dubio pro libertate* a zásady zákazu *reformationis in peius* ve spojení se zásadou účinnosti opravných prostředků plynoucí z čl. 36 odst. 2 Listiny.

30. Jde-li zaprvé o princip *in dubio pro libertate*, podle ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu vyjadřuje maximu, podle které je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně zasahuje do toho kterého základního práva či svobody [viz náleze ze dne 13. 9. 2007 sp. zn. I. ÚS 643/06 (N 142/46 SbNU 373), bod 36 nálezu ze dne 11. 9. 2012 sp. zn. II. ÚS 1375/11 (N 156/66 SbNU 331) či bod 34 nálezu ze dne 16. 6. 2015 sp. zn. I. ÚS 3930/14 (N 115/77 SbNU 685) a další]. Podle bodu 17 nálezu ze dne 10. 1. 2017 sp. zn. III. ÚS 3701/15 (N 8/84 SbNU 121) je prostor pro využití daného principu ve všech situacích, kdy orgány veřejné moci interpretují obsah právní normy a hodnotí rozsah povinností zákonem stanovených k dosažení zamýšleného cíle (motivů, pohnutky) prostřednictvím právně relevantního jednání jednotlivce.

31. V posuzované věci je rozhodným důsledkem napadených rozhodnutí pro stěžovatele ztráta postavení osoby požívající doplňkové ochrany, které nabyl na základě rozhodnutí orgánu veřejné moci. Zákon o azylu přitom (mimo jiné po vzoru unijní legislativy) stanoví taxativní výčet důvodů odnětí a zániku doplňkové ochrany, mezi nimiž nefiguruje pouhé využití opravného prostředku proti rozhodnutí o mezinárodní ochraně (srov. § 17a a 18 téhož zákona). Nejde proto o abstraktní problém; právní postavení osoby požívající doplňkové ochrany se za takové situace bezdůvodně snižuje na žadatele o mezinárodní ochranu. Osoba požívající doplňkové ochrany přitom má na rozdíl od žadatele o mezinárodní ochranu zejména právo opustit Českou republiku (§ 49a odst. 2 zákona o azylu), pro účely zaměstnanosti se považuje za osobu s trvalým pobytem (§ 53c téhož zákona), a uvedená ztráta tohoto postavení má proto negativní důsledky v její právní sféře soukromého a rodinného života (čl. 10 odst. 2 Listiny a čl. 8 Úmluvy).

32. Bylo proto povinností správních soudů respektovat a upřednostnit takový výklad veřejnoprávních norem, na který poukazuje stěžovatel (sub 26), neboť je srovnatelně přesvědčivý, reaguje na doktrinární nedůslednosti akcentované správními soudy, je „možný a dobře představitelný“ a šetrnější k právnímu postavení stěžovatele. Nedostály-li správní soudy uvedeným ústavněprávním požadavkům, jde o porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. bod 17 nálezu sp. zn. IV. ÚS 3454/20 ze dne 7. 9. 2021 (N 159/108 SbNU 15)].

33. Jde-li zadruhé o zásadu zákazu *reformationis in peius*, z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu se podává, že z ústavního pořádku neplyne uvedená zásada obecně a absolutně, tj. nelze dovést, že obsahem ústavních garancí řádného soudního a jiného řízení je obecný zákaz změny v neprospěch toho, kdo využije opravného prostředku [srov. usnesení ze dne 28. 1. 2009 sp. zn. III. ÚS 880/08 (U 1/52 SbNU 743) či bod 15 nálezu ze dne 8. 11. 2016 sp. zn. III. ÚS 525/15 (N 210/83 SbNU 341)].

34. Doktrína nicméně uznává, že i v obecném správním právu změna v neprospěch toho, kdo využije opravného prostředku, je namístě jen v situacích, kdy není dostatečně chráněn veřejný zájem (srov. např. Weyr, F. Správní právo. Brno: 1930, s. 136; Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. Praha: 1934, s. 331, a Mates, P. Reformatio in peius ve správním řádu. In: Právní rozhledy, 2006, č. 18, s. 671, či Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 272). Ústavní soud rovněž

nepochybuje, že uvedená zásada má v základních rysech interpretační význam ve všech oblastech práva, přestože jde primárně o zásadu ovládající trestní právo, a je třeba k ní přihlídnout i při hodnocení účinnosti opravných prostředků. Uvedená zásada totiž v obecné rovině slouží jako procesní záruka, aby rozhodnutí mohla být předložena k přezkumu bez obav, že postavení osoby, v jejíž prospěch je opravný prostředek předložen, se tím zhorší [viz náleze ze dne 5. 11. 2012 sp. zn. IV. ÚS 2355/12 (N 184/67 SbNU 225)].

35. Ústavní soud proto inspirován doktrinárními východisky zásady zákazu *reformationis in peius* dochází k závěru, že správní soudy tím, že umožnily, aby ryze na podkladě opravného prostředku stěžovatele, aniž tím byl sledován veřejný zájem či jiný náležitý zájem, došlo (bezdůvodně) „ke změně k horšímu“, stěžovateli bezdůvodně odňaly postavení osoby požívající doplňkové ochrany (práv nabytých v dobré víře). Podanou žalobu, kterou stěžovatel v nyní posuzované věci brojil toliko proti rozhodnutí o neudělení azylu, proto nelze považovat za účinný opravný prostředek ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny.

36. Ze všech shora uvedených důvodů je proto nutné odmítnout výklad zastávaný správními soudy a vedlejším účastníkem a upřednostnit takový výklad, který umožňuje v řízení o žalobě rozhodnutí o neudělení azylu a udělení doplňkové ochrany přezkoumat a rozhodnout o něm samostatně. Povinností orgánů veřejné moci je proto respektovat výklad popsany shora sub 26, jinak postupují v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

V. B. K řízení o kasační stížnosti stěžovatele

37. Stěžovatel dále tvrdí, že NSS mu v řízení o kasační stížnosti znemožnil tvrdit rozhodné skutečnosti tím, že nerozhodl o jeho žádosti o ustanovení právního zástupce.

38. Pro Ústavní soud je v nyní posuzované věci rozhodné, že NSS se při odmítnutí kasační stížnosti stěžovatele dovolával usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 5 Afs 91/2012 a v něm formulovaného výkladu § 104 odst. 2 s. ř. s., že kasační stížnost procesně úspěšného účastníka řízení je nepřipustná (jako směřující proti důvodům rozhodnutí), nenamítá-li kasační stěžovatel, že krajský soud měl výrokem ve věci rozhodnout jinak. Rozšířený senát NSS v bodu 39 uvedeného usnesení zdůraznil, že nepřipustnost opravného prostředku z daného důvodu je legitimní toliko za situace, kdy se účastník řízení současně nedomáhá změny výroku rozhodnutí, které zasahuje jeho právní sféru.

39. Jak přitom Ústavní soud ověřil ze spisu NSS, stěžovatel v kasační stížnosti skutečně tvrdil, že nesouhlasí se zrušením žalobou napadeného rozhodnutí vedlejšího účastníka jako celku (sub 4), tj. stěžovatel v kasační stížnosti tvrdil, že městský soud měl výrokem rozhodnout jinak. Nebrojil toliko proti důvodům rozhodnutí, ale domáhal se jiného, pro něj příznivějšího, rozhodnutí.

40. Prvotní pochybení NSS proto spočívá v tom, že v rozporu s usnesením rozšířeného senátu NSS aplikoval § 104 odst. 2 s. ř. s., poněvadž opomněl, že nebyla naplněna hypotéza daného pravidla („... a který nenamítá, že krajský soud měl výrokem ve věci rozhodnout jinak ...“). S ohledem na argumentaci v napadeném usnesení a vyjádření k ústavní stížnosti, kde se NSS k uvedené problematice blíže nevyjadřuje, lze usuzovat, že jde o prosté opomenutí či zjevné nepochopení, spíše než nesouhlas s právním názorem vyjádřeným v usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 5 Afs 91/2012. Rozhodné přesto je, že hypotéza pravidla, kterého se sám NSS dovolává, ve skutečnosti není dána, a NSS neměl kasační stížnost stěžovatele odmítnout jako nepřipustnou. Uvedené pochybení má v rovině ústavně zaručených práv stěžovatele následující důsledky.

V. B. 1) K nerespektování závazného právního názoru sjednocujícího tělesa vrcholného soudu

41. Zaprvé, jde-li o závaznost soudní judikatury (tím spíše sjednocujícího tělesa vrcholného soudu), lze obecně konstatovat, že již učiněný výklad by měl být, nedojde-li

k následnému shledání dostatečných relevantních důvodů podložených racionálními a přesvědčivějšími argumenty, ve svém souhrnu více konformnějšími s právním řádem jako významovým celkem a svědčícími tak pro změnu judikatury, východiskem pro rozhodování následujících věcí stejného druhu, a to z pohledu postulátů právní jistoty, předvídatelnosti práva, ochrany oprávněné důvěry v právo (oprávněného legitimního očekávání) a principu formální spravedlnosti (rovnosti) [srov. náleze ze dne 25. 1. 2005 sp. zn. III. ÚS 252/04 (N 16/36 SbNU 173)]. Zárukou uvedených postulátů je tak jasná, přehledná a srozumitelná judikatura vrcholných soudů [viz bod 21 nálezu ze dne 27. 4. 2020 sp. zn. II. ÚS 664/19 (N 74/99 SbNU 406) či bod 22 nálezu ze dne 9. 2. 2021 sp. zn. II. ÚS 1564/20 (N 26/104 SbNU 319)]. NSS proto tím, že opomněl aplikovat uvedené pravidlo, nerespektoval bez náležitého důvodu závazný právní názor sjednocujícího tělesa vrcholného soudu, a tím porušil čl. 36 odst. 1 Listiny.

42. Pro úplnost lze dodat, že prosté opomenutí či zjevné nepochopení závazného právního názoru by nemělo být bez dalšího považováno za nový judikaturní rozpor [viz bod 20 nálezu ze dne 14. 3. 2016 sp. zn. I. ÚS 2866/15 (N 41/80 SbNU 501), bod 66 nálezu ze dne 14. 8. 2019 sp. zn. II. ÚS 2398/18 (N 147/95 SbNU 272) či bod 21 nálezu ze dne 18. 5. 2021 sp. zn. IV. ÚS 690/21 (N 101/106 SbNU 148)]. Nelze proto dospět k závěru, že NSS postupoval v rozporu s čl. 38 odst. 1 Listiny ve smyslu jeho povinnosti předložit věc rozšířenému senátu NSS [srov. dále např. náleze ze dne 19. 6. 2008 sp. zn. IV. ÚS 1882/07 (N 112/49 SbNU 613) či náleze ze dne 16. 11. 2010 sp. zn. I. ÚS 1783/10 (N 227/59 SbNU 309)].

V. B. 2) K ústavně konformnímu výkladu § 36 odst. 3 věty třetí s. ř. s. v kontextu rozhodnutí o žádosti o ustanovení právního zástupce

43. Zadruhé, chybný výklad a použití § 104 odst. 2 s. ř. s. vedly NSS k přesvědčení, že byla naplněna hypotéza § 36 odst. 3 věty třetí téhož zákona, tj. že kasační stížnost stěžovatele je pro účely rozhodnutí o žádosti stěžovatele o ustanovení právního zástupce jako směřující proti důvodům rozhodnutí „zjevně neúspěšná“. Takovou úvahu je nutné odmítnout již z důvodu, že spočívá na chybném závěru o nepřipustnosti kasační stížnosti (důvod odmítnutí kasační stížnosti z procesních důvodů ve skutečnosti nebyl dán). NSS proto znemožnil stěžovateli realizovat jeho právo nechat se v řízení zastupovat právním profesionálem. Poněvadž je institut žádosti o ustanovení právního zástupce soudem realizací ústavně zaručeného práva na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny [srov. bod 17 nálezu ze dne 21. 3. 2017 sp. zn. IV. ÚS 682/16 (N 46/84 SbNU 541)], NSS postupoval v rozporu s tímto právem.

44. Pro úplnost je nutné odmítnout argumenty NSS (sub 12), že rozhodnutí o žádosti o ustanovení právního zástupce ve věci stěžovatele bránil zájem na stabilitě ustálené rozhodovací praxe. NSS lze sice přisvědčit, že stabilita judikatury (vrcholných) soudů je ve smyslu principů právní jistoty, ochrany důvěry jednotlivců v právo a předvídatelnosti soudního rozhodování bezesporu důležitá, neznamená to však, že existuje kategorická nemožnost změny výkladu a aplikace práva [obdobně srov. bod 69 nálezu ze dne 23. 1. 2018 sp. zn. I. ÚS 2637/17 (N 10/88 SbNU 133) či bod 29 nálezu ze dne 15. 8. 2018 sp. zn. I. ÚS 3755/17 (N 135/90 SbNU 227)]. Úkolem soudů je totiž za každých okolností ochrana (individuálních) základních práv a svobod (čl. 4 Ústavy). Z uvedeného proto plyne právo každého přednést ve své věci argumenty směřující ke zpochybnění ustáleného právního názoru či jeho použití a tomu odpovídající povinnost soudu se s takovou argumentací adekvátně vypořádat. Nejde jen o změnu ustáleného právního názoru, nýbrž i otázku, zda se použije v konkrétní věci.

45. Rozhodný je dále argument rovnosti, poněvadž NSS ve svém důsledku bezdůvodně znevýhodnil stěžovatele jako účastníka řízení, který v řízení o kasační stížnosti nebyl zastoupen právním zástupcem, oproti těm účastníkům řízení, kteří danou povinnost splňují již od počátku řízení, a to přesto, že v řízení o kasační stížnosti platí povinnost být zastoupen právním

zástupcem. Úkolem NSS v řízení o kasační stížnosti přitom je ve smyslu principu rovnosti účastníků řízení a práva být slyšen dát všem účastníkům řízení srovnatelný prostor pro účinné uplatnění jejich rozhodných tvrzení (námitky a argumenty, které jsou způsobilé ovlivnit rozhodování soudu), a to jak mezi účastníky konkrétního řízení navzájem, tak v množině potenciálních účastníků jednoho typu řízení. Takový požadavek zahrnuje i rozhodnutí o žádosti o ustanovení právního zástupce podle předem daných pravidel.

46. Ústavní soud přitom nepopírá, že pravidlo obsažené v § 36 odst. 3 věty třetí s. ř. s. má svůj význam z pohledu zásady hospodárnosti řízení. Zajisté bude záviset na okolnostech konkrétní věci, zda NSS postupuje ústavně konformně, nerozhodne-li o žádosti o ustanovení právního zástupce; okolnosti nyní posuzované věci jde stěžovateli paušalizovat. Sám stěžovatel přitom nepřináší spolehlivé vodítko, tvrdí-li, že uvedené pravidlo se má použít jen v situacích „jednodušších“ procesních rozhodnutí, např. při opožděnosti podání atp. (sub 16); i v takových situacích totiž může rozhodnutí soudu spočívat na složitějším právním problému a je žádoucí, aby účastník řízení dostal možnost být právně zastoupen, a tak i možnost vyjádřit se ve věci kvalifikovaně, a to obzvláště v řízení o kasační stížnosti, ve kterém platí povinnost být právně zastoupen. To lze ostatně demonstrovat na nyní posuzované věci, kdy je zřejmé, že „za běžných okolností“ by byla kasační stížnost proti pro stěžovatele (zdánlivě) příznivému rozsudku krajského soudu odmítnuta z procesních důvodů jako směřující proti důvodům rozhodnutí, a proto nepřijatelná. Přesto platí, že použití pravidla obsaženého v § 36 odst. 3 věty třetí s. ř. s. je namísto především u „jednoduchých“ rozhodnutí z procesních důvodů.

47. Jak se však podává ze shora uvedeného, v nyní posuzované věci jde o procesní postup městského soudu a stěžovatel dosud neměl před správními soudy možnost se k němu kvalifikovaně vyjádřit za podmínek, které v kontextu práva na právní pomoc náleží každému; to je rozhodné. Je proto na správních soudech, aby podle okolností konkrétní věci zhodnotily, zda je dána „zjevná neúspěšnost“ návrhu a zda je v souladu s právy účastníka řízení, nerozhodne-li o žádosti o ustanovení právního zástupce. Taková úvaha se přitom bude opírat zejména o zhodnocení, zda jde o hrozící neúspěšnost z procesních důvodů, zda měl účastník řízení možnost se k rozhodným skutečnostem vyjádřit dříve v řízení a zda daným postupem účastník není bezdůvodně znevýhodněn oproti jiným účastníkům ve srovnatelném postavení (sub 45). Platí rovněž, že použití § 36 odst. 3 věty třetí s. ř. s. u rozhodnutí o žádosti o ustanovení právního zástupce je spíše výjimkou. Ústavní soud uvedeným nepředjímá, zda jsou skutečně dány důvody pro ustanovení právního zástupce, což představuje samostatné posouzení.

48. NSS proto tím, že v řízení o kasační stížnosti nerozhodl o žádosti stěžovatele o ustanovení právního zástupce, ač k tomu nebyly dány důvody, postupoval v rozporu s jeho ústavně zaručenými právy na právní pomoc (čl. 37 odst. 2 Listiny) ve spojení s principem rovnosti účastníků řízení (čl. 37 odst. 3 Listiny).

VI. Závěr

49. Ústavní soud uzavírá, že jde-li o posouzení tzv. neoddělitelnosti rozhodnutí o neudělení azylu a udělení doplňkové ochrany, NSS a městský soud napadenými rozhodnutími porušily ústavně zaručená práva stěžovatele podle čl. 36 odst. 1 Listiny (sub 32) a čl. 36 odst. 2 Listiny (sub 35). Jde-li o řízení o kasační stížnosti, NSS napadeným usnesením porušil ústavně zaručená práva stěžovatele podle čl. 36 odst. 1 Listiny (sub 41) a čl. 37 odst. 2 Listiny ve spojení s čl. 37 odst. 3 Listiny (sub 48).

50. Ústavní soud proto ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona zrušil napadené usnesení NSS a napadený rozsudek městského soudu v části, kterou zrušil žalobou napadené rozhodnutí vedlejšího účastníka v rozsahu rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany. Ústavní soud návrh ve zbývajících částech, směřující v petitu proti napadenému rozsudku městského soudu jako celku, v odůvodnění však jen proti zrušení rozhodnutí vedlejšího účastníka o udělení doplňkové

ochrany, odmítl podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, neboť měl za to, že od něho nebylo možné očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

51. Poněvadž vedlejší účastník v mezidobí udělil stěžovateli mezinárodní ochranu v podobě doplňkové ochrany (sub 6) a důvody svého rozhodnutí mimo jiného dovozuje z napadeného rozsudku městského soudu, je nutné zdůraznit, že právní postavení stěžovatele vyplývající z daného rozhodnutí zůstává tímto nálezem podle čl. 89 odst. 2 Ústavy nedotčeno.

Č. 43

Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů (sp. zn. I. ÚS 1881/21 ze dne 29. března 2022)

Každý (stěžovatel) má právo, aby trestní řízení vedené proti němu bylo projednáno a ukončeno v přiměřené lhůtě, a to bez ohledu na překážky, které orgánům činným v trestním řízení klade stát příslušnými právními předpisy.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jaromíra Jirsy jako soudce zpravodaje a soudců Tomáše Lichovníka a Vladimíra Sládečka o ústavní stížnosti stěžovatele J. P., zastoupeného Mgr. Václavem Němcem, advokátem, se sídlem v Ostravě, Roháčova 3339/5, proti jiným zásahům orgánů veřejné moci spočívajícím v nečinnosti Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1, Městského státního zastupitelství v Praze, Městského soudu v Praze ve věci vedené pod sp. zn. 3 T 4/2019 a Vrchního soudu v Praze, za účasti Vrchního soudu v Praze, Městského soudu v Praze, Městského státního zastupitelství v Praze a Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1 jako účastníků řízení, takto:

I. Postupem Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1 a Městského státního zastupitelství v Praze bylo porušeno právo stěžovatele na projednání věci bez zbytečných průtahů zaručené v článku 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a v článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a stížnostní námítky

1. Obvodní státní zastupitelství pro Prahu 1 (dále jen „státní zastupitelství“) zahájilo usnesením sp. zn. SV 27/2013 ze dne 31. října 2013 trestní stíhání stěžovatele – policisty, který byl současně vzat do vazby. Po propuštění z vazby s ním zahájil Útvar odhalování korupce a finanční kriminality (dále jen „služební orgán“) usnesením č. j. OKFK-5319/ČJ-2013-2500KR ze dne 16. prosince 2013 řízení o zproštění výkonu služby podle § 40 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů; rozhodnutím ředitele služebního orgánu ze dne 27. ledna 2014 byl výhradně provedené trestní stíhání stěžovatel služby zproštěn. Proti rozhodnutí o zproštění služby podal stěžovatel stížnost, která byla usnesením Policejního prezidia Policie České republiky (dále jen „policejní prezidium“) č. j. PPR-7291-9ČJ-2014-990131 ze dne 13. května 2014 zamítnuta. Následná správní žaloba byla zamítnuta usnesením Městského soudu v Praze (dále jen „soud prvního stupně“) č. j. 3 AD 12/2014-72 ze dne 17. srpna 2016. Stěžovateli tak bylo znemožněno vykonávat dosavadní povolání.

2. Od zahájení trestního stíhání stěžovatele do podání obžaloby dne 14. listopadu 2019, tj. po dobu šesti let, byly provedeny výslechy dvanácti svědků a dvou obviněných. Obžalobu

soud prvního stupně dne 17. prosince 2019 vrátil státnímu zastupitelství k došetření, což státní zástupce napadl stížností, kterou Vrchní soud v Praze (dále jen „stížnostní soud“) dne 11. března 2020 zamítl. Státní zástupce Městského státního zastupitelství v Praze (dále jen „vyšší státní zastupitelství“) podal novou obžalobu dne 14. září 2020 – obsahově shodnou, nyní již mimo režim „Důvěrné“. Usnesením sp. zn. 3 T 4/2019 ze dne 9. prosince 2020 soud prvního stupně zastavil trestní stíhání; stížnostní soud usnesením sp. zn. 2 To 8/2021 ze dne 22. dubna 2021 vyhověl stížnosti státního zástupce a nařídil soudu prvního stupně ve věci dále jednat a rozhodnout.

3. Stěžovatel namítá, že v jeho věci nebylo ani po téměř osmi letech nařízeno hlavní líčení, nemůže vykonávat svoji práci a v trestním řízení vznikly značné a neodůvodněné průtahy. Již v roce 2014 přitom dozorový státní zástupce konstatoval, „že doba trvání vyšetřování (nyní více než 11 měsíců) neodpovídá skutkové i právní složitosti tohoto případu“. Stěžovatel se na Ústavní soud obrátil opakovaně a jeho ústavní stížnosti byly jako zjevně neopodstatněné odmítnuty usneseními sp. zn. II. ÚS 1890/15 ze dne 16. února 2016 a sp. zn. IV. ÚS 4272/16 ze dne 25. dubna 2017.

4. Stěžovatel opakovaně namítá neúměrnou délku řízení, kterou nezavinil. Je přesvědčen, že nelze zohlednit potíže znalců, jejichž nezbytné zkoumání bylo nesprávně odkládáno, a k tíži orgánů činných v trestním řízení jde i nezákonné provedení výslechu utajovaného svědka v režimu neodkladného a neopakovatelného úkonu, aniž by pro takový postup existoval relevantní důvod, i to, že státní zastupitelství bezdůvodně utajovalo spis, což mu vytkly i obecné soudy. Státní zástupce vyššího státního zastupitelství, který v jeho věci podal obžalobu, proti němu v letech 2017 a 2018 dvakrát nezákonně zahájil další trestní stíhání (sp. zn. KSV 2/2016); v obou případech Vrchní státní zastupitelství v Praze usnesení o zahájení trestního stíhání zrušilo a věci byly odloženy.

5. V postupu orgánů činných v trestním řízení ve své věci spatřuje stěžovatel zásah do práva na projednání věci v přiměřené lhůtě, zakotveného v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Stěžovatel požaduje, aby Ústavní soud vyslovil porušení uvedených práv a dále, že postupem dotčených orgánů bylo porušeno i jeho právo na svobodnou volbu povolání a možnost získávat prostředky prací garantované v čl. 26 odst. 1 Listiny.

II. Vyjádření účastníků řízení a replika

6. Ústavní soud požádal o vyjádření státního zastupitelství, vyššího státního zastupitelství a soudu prvního stupně:

7. Státní zástupce státního zastupitelství se vyjádřil k době od rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. IV. ÚS 4272/16 do ukončení vyšetřování a předložení věci dozorovému státnímu zastupitelství, tj. od dubna 2017 do 30. července 2019. Konstatoval potíže s vyhodnocením znaleckého posudku (absence softwarového vybavení) a jeho doplněním, jakož i s nahlížením do utajovaného spisu v režimové místnosti České advokátní komory. Koncem roku 2017 byly po skončení vyšetřování vráceny stěžovateli některé věci; první usnesení státního zastupitelství o vrácení bylo ke stížnosti stěžovatele zrušeno. Při nahlížení do spisu namítl stěžovatel nedostatky znaleckého posouzení a požádal o vyhotovení kopie spisu, což bylo s ohledem na stupeň utajení řešeno s Národním bezpečnostním úřadem a bezpečnostním ředitelem Ministerstva spravedlnosti; kopie spisu byla vyhotovena a zpřístupněna v září 2018. Spoluobviněný podal v prosinci 2018 a v únoru 2019 další námítky ke znaleckému posudku, k nimž se znalec vyjádřil v květnu 2019; poté následoval návrh na podání obžaloby. S ohledem na uvedené okolnosti je státní zástupce přesvědčen, že délka řízení byla ovlivněna objektivními okolnostmi, a proto navrhuje ústavní stížnost odmítnout jako zjevně neopodstatněnou. Závěrem státní zástupce poukázal na ustanovení § 39 odst. 3 trestního

zákoníku, podle něhož soudy při rozhodování o trestu zohledňují délku řízení, a dále na možnost domáhat se náhrady za nepřiměřeně dlouhé řízení 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.

8. Městský státní zástupce v Praze (dále jen „městský státní zástupce“) ve vyjádření konstatoval nepřiměřenou délku trestního stíhání s ohledem na právní a skutkovou složitost případu, vyloučil však, že by šlo o nečinnost úmyslnou. Hlavní příčinu značné délky řízení spatřuje v nutnosti nakládat s některými nosiči důkazů v příslušném režimu utajení. Bylo třeba pracovat s velkým množstvím šifrovaných dat, prolomit přístupová hesla při zjevné technologické a softwarové zaostalosti a kapacitní nedostatečnosti pracoviště. Souběžně byly nalezeny také soubory svědčící pro důvodné podezření o další trestné činnosti a zjištěny informace klasifikované Bezpečnostní informační službou jako „Přísně tajné“, s nimiž bylo nutno nakládat zákonem stanoveným způsobem. Vzhledem k tomu, že se nepodařilo přikázat věc jinému orgánu, bylo nutno iniciovat bezpečnostní řízení o udělení prověrky dozorcím státnímu zástupci na vyšší stupeň utajení. Znalci nebyli schopni dokončit své posudky ve stanoveném termínu, a to i pro nesoučinnost stěžovatele. Rovněž prostudování spisu po skončení vyšetřování trávající více než 12 měsíců bylo spojeno s uvedenými technickými komplikacemi a způsobeno ne vždy relevantními požadavky obhajoby. Podle městského státního zástupce ani nestandardní délka řízení nepředstavuje nepřijatelný zásah do práv stěžovatele; s výjimkou prvních několika týdnů, kdy byl stěžovatel stíhán vazebně, nebyl omezen na svých právech, včetně práva na svobodnou volbu povolání.

9. Předsedkyně senátu soudu prvního stupně uvedla ve vyjádření, že v řízení soud neporušil právo stěžovatele na rozhodování bez zbytečných průtahů, a navrhla ústavní stížnost v této části zamítnout. Původní obžaloba byla podána v utajovaném režimu, ačkoliv k tomu nebyl důvod, věc byla vrácena a nová obžaloba již byla mimo uvedený režim. Soud prvního stupně zastavil trestní stíhání především s ohledem na skutečnost, že obžaloba byla založena zejména na výpovědích utajovaných svědků, což považoval za porušení „férového“ procesu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy, i s ohledem na nálezy sp. zn. III. ÚS 499/04 ze dne 9. února 2006 (N 36/40 SbNU 303), neboť vrácení věci k došetření by nebylo efektivní, a to i pro časový odstup a z toho plynoucí nemožnost zajistit nové důkazy. Po vrácení věci stížnostním soudem bylo nutno zajistit výslechy v utajovaném režimu. Poté, co kvůli výslechu dalšího svědka bylo řízení odročeno na 29. a 30. listopadu 2021, soud prvního stupně stěžovatele rozsudkem sp. zn. 3 T 4/2019 ze dne 30. listopadu 2021 obžaloby zprostil, neboť nebylo prokázáno, že se stíhaný skutek stal. Předsedkyně senátu soudu prvního stupně odkázala i na rozhovor obhájce stěžovatele pro média ze dne 27. srpna 2021, v němž advokát uvedl, že „paní předsedkyně poměrně rychle trestní řízení vede k nějakému skončení ...“.

10. V replice stěžovatel k vyjádření státního zastupitelství uvedl, že nesouhlasí s tvrzením o těžkostech s vypracováním znaleckého posudku, neboť ten nebyl pro věc potřebný, neměl spojitost s vyšetřovanou věcí a nebyl důkazem v řízení, pouze byl použit pro další trestní stíhání stěžovatele, posléze zrušená, za což bylo stěžovateli poskytnuto odškodnění. Rovněž předestřené požadavky na kopírování spisu považuje stěžovatel za nepřiměřené, neboť velkou část spisu tvořily neutajované výpisy či novinové články. Stěžovatel dále uvádí, že výslechy svědků, které opakovaně a bezvýsledně navrhoval, navrhl provést u soudu i státní zástupce. Další návrhy, jimiž se státní zastupitelství snažilo o protahování řízení, však soud prvního stupně neakceptoval. Konstatoval-li městský státní zástupce neúměrnost délky řízení neodpovídající právní a skutkové složitosti případu, mělo to vést k ukončení věci mnohem dříve. Podle stěžovatele průtahy nadále pokračovaly i po vrácení věci soudem prvního stupně státnímu zastupitelství, byla-li věc vrácena 17. prosince 2019 a nová obžaloba shodného obsahu jen mimo utajovaný režim byla podána až 14. září 2020; rovněž odvolání proti zprošťujícímu

rozsudku podal státní zástupce až poslední den lhůty. Ve vztahu k postupu soudu prvního stupně stěžovatel konstatuje v replice rychlost jak v nařízení jednání, tak i v rozhodnutí a vyhotovení rozsudku; v postupu soudu prvního stupně tedy průtahy nespátruje.

III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

11. V ústavní stížnosti splňující požadavky kladené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) řádně zastoupený stěžovatel namítá jiný zásah orgánů veřejné moci spočívající v nepřiměřené délce řízení orgánů činných v trestním řízení v jeho věci.

12. Ústní jednání Ústavní soud nekonal, neboť od něj nebylo možné očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu); skutková zjištění i právní argumentace potřebné pro posouzení Ústavního soudu jsou zřejmé z písemných podání účastníků.

IV. Vlastní posouzení věci

a) Průtahy v řízení před podáním obžaloby

13. Podle čl. 38 odst. 2 Listiny má každý právo na projednání věci bez zbytečných průtahů, tedy v přiměřené lhůtě; obdobně i podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

14. Problematikou nepřiměřené délky řízení se Ústavní soud zabýval opakovaně, a to dokonce i v případě stěžovatele. Jak již bylo výše uvedeno, stěžovatel se obrátil na Ústavní soud s námitkou průtahů v řízení již v minulosti, naposledy dne 30. prosince 2016, a jeho ústavní stížnost byla usnesením sp. zn. IV. ÚS 4272/16 ze dne 25. dubna 2017 odmítnuta jako zjevně neopodstatněná. Ústavní soud tehdy konstatoval dostatečnou aktivitu orgánů činných v trestním řízení (řízení se týkalo utajovaných informací, jeden znalecký posudek byl již vypracován, další byly zadány); evidentní bylo povědomí státních zástupců o délce řízení i jejich snaha dosáhnout účelu efektivního trestního řízení. Přesto trvalo dalších více než třicet měsíců, než byla podána obžaloba, kterou soud prvního stupně státnímu zastupitelství vrátil, a nová obžaloba, která se již netýkala utajované věci a již se obecné soudy zabývaly, byla podána až v září 2020.

15. Z judikatury Ústavního soudu [například nálezy sp. zn. II. ÚS 445/98 ze dne 12. května 1999 (N 73/14 SbNU 117), sp. zn. III. ÚS 75/04 ze dne 5. října 2004 (N 140/35 SbNU 3)] či Evropského soudu pro lidská práva [například rozsudky *Pélissier a Sassi proti Francii* (stížnost č. 25444/94) ze dne 25. března 1999, *Punzelt proti České republice* (stížnost č. 31315/96) ze dne 25. dubna 2000] vyplývá, že „přiměřenost délky řízení“ nelze vyjádřit numericky, neboť je podmíněna okolnostmi konkrétního případu, charakterem a složitostí věci, chováním účastníků i příslušných orgánů veřejné moci a korektností jejich postupu při projednávání věci.

16. Pro posuzování průtahů v řízení není rozhodující, zda jsou případné průtahy způsobovány subjektivním či objektivním faktorem stojícím na straně orgánu veřejné moci (právní úprava, nedostatečné administrativní či technické zázemí), neboť státní moc jako celek má jednotlivci garantovat ochranu jeho práv, včetně včasnosti ukončení řízení. Pro jednotlivce není podstatné, jaké příčiny vedly k pomalému vyřízení věci, je ale důležité, spočívají-li průtahy jen ve výkonu státní moci, nebo jsou-li vyvolávány též účastníky [srovnej nálezy sp. zn. I. ÚS 296/04 ze dne 4. srpna 2004 (N 107/34 SbNU 121)].

17. V případě trestního řízení může být významný pro posouzení přiměřenosti jeho celkové délky například počet spoluobviněných, teritoriální a časový rozsah trestné činnosti či mezinárodní prvek věci. Složitostí věci lze odůvodnit pouze nutnost řádné činnosti orgánů činných v trestním řízení, nikoliv jejich nečinnost nebo činnost neefektivní. Jelikož je trestní řízení ovládáno zásadou presumpce nevinny, je rychlost trestního řízení třeba přizpůsobit také ústavně zaručeným právům stěžovatele plynoucím i z trestního řádu. Naopak státu nelze přičítat

k tíži prodloužení délky řízení způsobené uplatňováním procesních práv obviněného a je třeba vždy zkoumat, zda orgány činné v trestním řízení konaly v dané věci plynule.

18. Měřítkem přiměřenosti a celkové spravedlnosti je rovněž doba do vydání konečného rozhodnutí: čím je delší, tím více se rozostřují kontury spravedlnosti v očích účastníků řízení i vnímání nezúčastněnými osobami, a oslabuje se tak důvěra ve státní moc. Jinými slovy, nepřiměřená délka řízení se přímo odráží v důvěře občana ve stát, jeho instituce a v právo, což je základní podmínka pro fungování legitimního demokratického právního státu [viz nálezný sp. zn. III. ÚS 1094/09 ze dne 23. září 2009 (N 209/54 SbNU 575)].

19. V projednávaném případě je zjevné, a konstatoval to (opakovaně) i ve svém vyjádření městský státní zástupce, že délka řízení neodpovídá právní a skutkové složitosti věci. Stěžovateli nelze klást k tíži ani vyšetřování v režimu utajení a z toho plynoucí komplikace, neboť je úkolem státu vytvořit nástroje, kterými zajistí plnění povinností vyplývajících z jeho zákonů [srovnej nálezný sp. zn. I. ÚS 641/04 ze dne 19. ledna 2005 (N 10/36 SbNU 115)]. Uplynulo-li od zahájení trestního stíhání (31. října 2013) do podání obžaloby (14. listopadu 2019, respektive 14. září 2020) bezmála sedm let, nelze uvedenou dobu považovat za přiměřenou, bez ohledu na možné objektivní překážky, které státním zastupitelstvím bránily řízení ukončit. Za této situace Ústavní soud dospěl k závěru, že řízení probíhalo nepřiměřeně dlouho a postupem orgánů činných v trestním řízení před podáním obžaloby byla porušena práva stěžovatele zakotvená v čl. 38 odst. 2 Listiny a v čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Každý má právo, aby trestní řízení vedené proti němu bylo projednáno a ukončeno v přiměřené lhůtě, a to bez ohledu na překážky, které orgánům činným v trestním řízení klade stát příslušnými právními předpisy.

b) Průtahy v řízení před soudy

20. Oproti tomu tvrzení stěžovatele o průtazích způsobených postupem obecných soudů považuje Ústavní soud za nepřípustné. Namítá-li účastník řízení průtahy v řízení před obecnými soudy, je s ohledem na subsidiaritu ústavní stížnosti nezbytné vyčerpat veškeré procesní prostředky, které mu přísluší – jde o stížnost na průtahy nebo návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů. Takový návrh však stěžovatel neučinil, a proto je nutno na námitku ve vztahu k obecným soudům hledět jako na nepřípustnou podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, neboť stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně práva poskytuje, a v této části byla ústavní stížnost odmítnuta jako nepřípustná podle § 43 odst. 1 písm. e) téhož zákona.

c) Volba povolání

21. Stěžovatel dále tvrdí, že postupem státních zastupitelství, obecných soudů a policejního prezidia bylo porušeno jeho právo na svobodnou volbu povolání. O zproštění výkonu služby rozhodl služební orgán a policejní prezidium. Z ústavní stížnosti je zjevné, že proti rozhodnutí služebního orgánu podal stěžovatel stížnost a následně správní žalobu, o které rozhodl soud prvního stupně dne 17. srpna 2016; proti takovému konkrétnímu rozhodnutí orgánu veřejné moci bylo možno brojit (po vyčerpání všech procesních prostředků) rovněž ústavní stížností. Jelikož stěžovatel neoznačil dotčené rozhodnutí v petitu ústavní stížnosti, není ani zřejmé, vyčerpal-li veškeré procesní prostředky, které mu zákon k ochraně práv poskytuje, a proto je v této části ústavní stížnost také nepřípustná.

V. Závěr

22. Ústavní soud na základě výše uvedených důvodů ústavní stížnosti částečně vyhověl a deklaroval nepřiměřenost doby přípravného řízení podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona

o Ústavním soudu pro porušení čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Za situace, kdy nepřiměřenou dobu trvaly úkony před podáním obžaloby, nebylo by vyslovení výroku nepokračovat v průtazích podle § 82 odst. 3 písm. b) zákona o Ústavním soudu adresováno orgánu veřejné moci, který průtahy způsobil [obdobně viz nálezy sp. zn. I. ÚS 296/04 či sp. zn. III. ÚS 75/04 ze dne 5. října 2004 (N 140/35 SbNU 3)]. Ve zbývajících částech proto byla ústavní stížnost odmítnuta jako nepřípustná podle § 43 odst. 1 písm. e) tohoto zákona.

Č. 44**(Ne)splnění podmínek pro postup podle § 262 trestního řádu (přikázání věci jinému senátu nalézacího soudu)
(sp. zn. I. ÚS 2085/21 ze dne 5. dubna 2022)**

Výhrady odvolacího soudu vůči rozhodnutí soudu nalézacího vycházely ve své podstatě z rozdílného postoje k hodnocení provedených důkazů. Odvolací soud vyvozoval odlišné skutkové závěry bez toho, že by potřebné důkazy sám provedl, což se týkalo zejména otázky prokázání nepřímého úmyslu, a neidentifikoval žádné logické excesy či obdobná zásadní pochybení, kterých se měl v souvislosti s hodnocením provedených důkazů dopustit soud prvního stupně. Takový odlišný přístup obou soudů k hodnocení důkazů nemůže sám o sobě představovat legitimní důvod pro výjimečný postup založený na aplikaci § 262 trestního řádu, tedy prikázání věci jinému senátu nalézacího soudu.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jaromíra Jirsy, soudců Tomáše Lichovníka a Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj) o ústavních stížnostech 1) M. E., zastoupeného Mgr. Janem Šmídem, advokátem, se sídlem Praha 2, Jugoslávská 620/29, 2) B. G., zastoupeného JUDr. Janem Černým, advokátem, se sídlem Praha 1, Politických vězňů 934/15, a 3) Z. M., zastoupené JUDr. Jiřím Netušilem, advokátem, se sídlem Praha 2, Jugoslávská 620/29, proti usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 8. 3. 2021 č. j. 9 To 5/2021-8108, za účasti Vrchního soudu v Praze jako účastníka řízení a Městského soudu v Praze jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Vrchního soudu v Praze ze dne 8. 3. 2021 č. j. 9 To 5/2021-8108 byla porušena ústavně zaručená práva stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s právem na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 8. 3. 2021 č. j. 9 To 5/2021-8108 se ruší.

Odůvodnění**I.**

1. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 6. 10. 2020 sp. zn. 47 T 6/2018 byli stěžovatelé zproštěni obžaloby podané státním zástupcem Vrchního státního zastupitelství v Praze pro jednání právně kvalifikované jako zločin porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 odst. 1 a 3 trestního zákoníku a zvláště závažný zločin poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 odst. 2 a 5 trestního zákoníku. Stěžovatelé navrhují, aby Ústavní soud zrušil v záhlaví označené usnesení Vrchního soudu v Praze (dále též jen „vrchní soud“), jímž byl na základě odvolání státního zástupce zrušen uvedený rozsudek Městského soudu v Praze (dále též jen „městský soud“) v celém rozsahu, věc byla vrácena soudu prvního

stupně k novému projednání a rozhodnutí a podle § 262 trestního řádu bylo nařízeno, aby byla věc projednána a rozhodnuta v jiném složení senátu.

2. Podle stěžovatelů došlo vydáním napadeného rozhodnutí k zásahu do jejich práv podle čl. 4 odst. 4, čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II.

3. Ústavní soud nejprve obdržel ústavní stížnost stěžovatele 1 vedenou pod sp. zn. I. ÚS 2085/21. Stěžovatel 1 napadl ústavní stížností usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 8. 3. 2021 č. j. 9 To 5/2021-8108. Stejně rozhodnutí posléze napadl ústavní stížností vedenou pod sp. zn. II. ÚS 2280/21 stěžovatel 2 a stejné rozhodnutí dále napadla ústavní stížností vedenou pod sp. zn. II. ÚS 2309/21 stěžovatelka 3. Za této situace, s odkazem na § 63 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve spojení s § 112 o. s. ř., usneseními ze dne 6. 10. 2021 č. j. I. ÚS 2085/21-22 a ze dne 2. 11. 2021 č. j. I. ÚS 2085/21-26 Ústavní soud spojil všechny tři ústavní stížnosti ke společnému řízení, nadále vedenému pod sp. zn. I. ÚS 2085/21.

4. Ústavní stížnosti všech tří stěžovatelů jsou obsahově v podstatě shodné. Stěžovatelé namítají, že pro postup odvolacího soudu podle § 262 trestního řádu nebyly splněny podmínky, protože nalézací soud v celém průběhu řízení postupoval zcela v intencích trestního řádu. Odvolací soud podle nich nerespektoval zákonem dané rozložení úkolů, neboť ve snaze prosadit vlastní hodnocení důkazů, které však sám neprovedl, neakceptovatelným způsobem zasahoval do skutkových zjištění soudu prvního stupně. Vrchnímu soudu vytýkají, že dával soudu prvního stupně pokyny, když mu mj. ukládal, které okolnosti má či nemá brát při rozhodování v úvahu. Usnesení vrchního soudu pokládají za zcela nedostatečně odůvodněné. V přikázání věci jinému senátu spatřují porušení principu proporcionality, neboť nelze upřednostnit právo na projednání věci bez zbytečných průtahů na úkor práva na zákonného soudce. Odvolací soud si podle nich vytvořil názor na jediný správný výsledek trestního řízení, tedy že mají být uznáni vinnými, a ten soudu prvního stupně opakovaně vnucoval.

5. Svůj názor, že odvolací soud postupoval nezákonně, když přikázal věc k rozhodnutí jinému senátu, stěžovatelé opírají též o judikaturu, zejména Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Primárně odkazují na rozhodnutí ESLP ve věci *Tempel proti České republice* a na nálezy sp. zn. I. ÚS 3235/15 ze dne 26. 4. 2016 (N 80/81 SbNU 349) a IV. ÚS 1327/19 ze dne 12. 5. 2020 (N 91/100 SbNU 102). Dále uvádějí konkrétní pasáže z usnesení vrchního soudu, z nichž je podle jejich názoru patrné, jak odvolací soud instruoval soud nalézací ohledně hodnocení konkrétních důkazů, a to bez toho, že by tyto důkazy provedl. Upozorňují na skutečnost, že odvolací soud dokonce došel k novým skutkovým zjištěním v souvislosti s údajným motivem jednání obžalovaných, přičemž tento motiv dovodil z důkazu, který nebyl v odvolacím řízení proveden. Tvrdí, že pokud vrchní soud v neveřejném zasedání hodnotil důkazy provedené soudem prvního stupně, byl takový postup v přímém rozporu s ustanovením § 263 odst. 7 trestního řádu. Usnesení vrchního soudu považují za zcela nedostatečně odůvodněné a odkazují v této souvislosti na nálezy sp. zn. I. ÚS 1922/09 ze dne 7. 9. 2009 (N 196/54 SbNU 411).

III.

6. Městský soud v Praze ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že s ohledem na procesní stádium věci nepovažuje za přípustné, aby se jakkoli vyjadřoval k otázce dosavadního hodnocení důkazů. Poukázal na fakt, že Ústavní soud o důvodu přípustnosti odnětí věci v nedávné době rozhodoval ve věci vedené pod sp. zn. IV. ÚS 839/21 [nálezy sp. zn. IV. ÚS 839/21 ze dne 30. 9. 2021 (N 167/108 SbNU 73)], v níž byly uplatňovány obdobné důvody jako v nyní projednávaném případě.

7. Vrchní soud ve svém vyjádření uvedl, že považuje ústavní stížnost za neopodstatněnou. Připomněl, že se jednalo již o jeho třetí rozhodnutí ve věci, přičemž k postupu podle § 262 trestního řádu přistoupil až poté, co ani v pořadí třetí rozsudek městského soudu neobstál pro jednostranné hodnocení důkazů ve prospěch obžalovaných.

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

IV.

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

V.

10. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a konstatoval, že stěžovatelé vyčerpali všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svých práv. Brojí-li ústavní stížnost proti postupu podle § 262 trestního řádu, dovodil Ústavní soud v minulosti opakovaně její přípustnost [srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 711/01 ze dne 6. 6. 2002 (N 66/26 SbNU 193), III. ÚS 441/04 ze dne 12. 1. 2005 (N 6/36 SbNU 53), II. ÚS 3564/12 ze dne 5. 3. 2013 (N 38/68 SbNU 391), II. ÚS 2766/14 ze dne 1. 12. 2015 (N 202/79 SbNU 281), I. ÚS 794/16 ze dne 21. 6. 2016 (N 118/81 SbNU 833) či IV. ÚS 4091/18 ze dne 5. 2. 2019 (N 22/92 SbNU 218)]. Ústavní stížnost je tedy přípustná, je podána včas a splňuje ostatní náležitosti vyžadované zákonem [§ 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Ústavní soud se poté seznámil s obsahem vyžádaného trestního spisu a přezkoumal, zda tvrzení obsažená v ústavní stížnosti mají oporu v listinných podkladech, načež dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

11. Ústavně konformní aplikací § 262 trestního řádu se Ústavní soud již v minulosti opakovaně zabýval, jak vyplývá z judikatury citované výše, jakož i z dalších jeho rozhodnutí (viz např. nálezy sp. zn. I. ÚS 1922/09, IV. ÚS 4091/18, IV. ÚS 1327/19 či IV. ÚS 839/21). Z této ustálené judikatury vyplývá, že odnětí věci rozhodujícímu soudci podle § 262 trestního řádu je mimořádným (výjimečným) procesním prostředkem, k jehož použití musí být dány důležité důvody, které musí být zřetelné, zřejmé a nepochybné. Postup odvolacího soudu podle uvedeného ustanovení lze za ústavně konformní považovat pouze tehdy, je-li odůvodněn vysokou pravděpodobností, že při ponechání věci stávající soudce nebude schopen ukončit řízení způsobem, jež by mohl odvolací soud aprobovat. Je přitom nezbytné, aby rozhodnutí odvolacího soudu vyjmenovávalo konkrétní pochybení soudu nalézacího. Současně je třeba uvést, že uvedené ustanovení nevytváří pro odvolací soud širší prostor k prosazení svého názoru na postup a závěry nalézacího soudu, než jaký mu vymezuje trestní řád, ať již jde o oprávnění ve věci sám meritorně rozhodnout, nebo pouze zrušit rozsudek soudu prvního stupně a vrátit mu věc k novému projednání a rozhodnutí. Odvolací soud proto např. může zavázat soud prvního stupně, aby se vypořádal se všemi okolnostmi významnými pro rozhodnutí, odstranil nejasnosti nebo neúplnosti svých skutkových zjištění, případně aby některé důkazy zopakoval nebo provedl další důkazy. Dostojí-li však rozhodnutí soudu prvního stupně uvedeným požadavkům, nemůže ho odvolací soud zrušit pouze z toho důvodu, aby prosadil své hodnocení takto provedených důkazů a z něho plynoucí závěry o skutkových zjištěních. Porušení ústavně zaručených základních práv a svobod by mohlo nastat také v případech týkajících se odnětí věci podle § 262 trestního řádu, kdy by rozhodování soudu odvolacího bylo projevem zjevné

libovůle. K tomu by došlo, neodůvodnil-li by odvolací soud svůj závěr o nutnosti postupu podle § 262 trestního řádu náležitě nebo spočíval-li by takový závěr na důvodech evidentně nepřipadných. Takovéto vady s ústavní relevancí shledal Ústavní soud i v posuzované věci, neboť vrchní soud nedostál své ústavní povinnosti náležitě odůvodnit svůj postup a rozhodnutí odchylné se od ústavní záruky práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny. Rozhodnutí vrchního soudu vykazovalo zjevnou snahu o prosazení vlastního hodnocení důkazů.

12. Ústavní soud dále připomíná obecně platnou zásadu, že odvolací soud není oprávněn si sám vytvářet závěry o skutkovém stavu věci a nahrazovat hlavní líčení. Nemůže závazně hodnotit důkazy, které sám neprovede a nemůže si ani na soudech nižších stupňů jiné konkrétní hodnocení důkazů vynucovat. Jiná situace však nastane v případech, kdy soud prvního stupně při hodnocení důkazů nepostupoval důsledně podle § 2 odst. 6 trestního řádu, tzn., že nehodnotil důkazy podle vnitřního přesvědčení založeného na pečlivém uvážení všech okolností případu jednotlivě i v jejich souhrnu a neučinil logicky odůvodněná úplná skutková zjištění [srov. např. nálezy sp. zn. I. ÚS 49/06 ze dne 20. 5. 2008 (N 92/49 SbNU 381), I. ÚS 1922/09, III. ÚS 1980/13 ze dne 9. 1. 2014 (N 1/72 SbNU 23) či I. ÚS 3235/15 ze dne 26. 4. 2016 (N 80/81 SbNU 349)]. Jak však bude dále vysvětleno, podobné vady Ústavní soud v rozhodovací činnosti nalézacího soudu neshledal.

13. Uvedené ústavní kautely řádně vedeného trestního řízení jsou jednak projevem ústavní ochrany zásad ústnosti a přímosti důkazního řízení, ale rovněž tak jednou z garancí soudcovské nezávislosti a s ní spojené odpovědnosti každého jednotlivého soudu, resp. soudce. Jen trestní řízení, v němž je odsuzující rozsudek vynesena soudcem, který na základě vlastních (autonomních) hodnotících úvah podle svého nejlepšího vědomí a svědomí dospěje k závěru o vině, lze označit za ústavně konformní (srov. čl. 36 odst. 1 a čl. 40 odst. 1 Listiny a nálezy sp. zn. IV. ÚS 1327/19).

14. V dané souvislosti je třeba vzpomenout také nedávný rozsudek ESLP ve věci *Tempel proti České republice*, stížnost č. 44151/12, ve kterém poukázal na to, že při rušení prvoinstančních rozsudků odvolací soud především vytýkal soudu prvního stupně způsob, jakým hodnotil důkazy, včetně věrohodnosti svědka. Tento přístup byl podle názoru ESLP v rozporu s § 263 odst. 7 trestního řádu tak, jak jej vykládá Ústavní soud, podle jehož judikatury je odvolací soud vázán hodnocením důkazů provedeným soudem prvního stupně (viz výše). Odvolacímu soudu ESLP dále vytkl, že z důkazů provedených soudem prvního stupně vyvodil odlišné závěry, aniž by byl sám dotčeného svědka vyslechl či aniž by byl alespoň vyložil, proč nepokládá jeho výsledek za této situace za nezbytný. Rovněž ESLP poukázal na to, že rozhodnutí odvolacího soudu obsahuje formulace, jež podle něj mohou být vykládány jako podsouvání názoru, že soud prvního stupně by měl dospět k odlišným závěrům o věrohodnosti předmětného svědka, přičemž odvolací soud neakceptuje jiný výsledek řízení než odsouzení navrhovatele. ESLP podotkl, že takové závěry stěží obstojí ve světle ustálené judikatury Ústavního soudu. Podle názoru ESLP odvolací soud nesmí za žádných okolností udělovat pokyny soudu prvního stupně v tom smyslu, zda by měl rozhodnout o vině či nevině obžalovaného, resp. nemůže založit své pochybnosti o nezávislosti a nestrannosti soudců ani své výtky, že soud prvního stupně se neřídil závaznými pokyny, na pouhé skutečnosti, že soud prvního stupně dospěl k takovým skutkovým zjištěním a závěru o vině stěžovatele, s nimiž se odvolací soud pouze neztotožňuje.

15. Před vlastní aplikací uvedených principů na nyní posuzovanou věc Ústavní soud poznamenává, že nehodnotil a ani hodnotit nemohl jednotlivé důkazy ani výsledek dokazování jako celek. Porušení práv stěžovatelů spočívá především v tom, že provedené důkazy nebyly řádným způsobem (ať se závěrem o vině, nebo jejím neprokázání) vyhodnoceny k tomu příslušným soudem. Níže tedy Ústavní soud neprováděl hodnocení výsledku hodnotících úvah, nýbrž jejich formu a způsob, jakým k nim trestní soudu dospěly. V takové situaci pravomoc

vlastního posouzení přesvědčivosti souboru důkazů Ústavnímu soudu nepřísluší (srov. nález sp. zn. IV. ÚS 1327/19).

16. V posuzované věci rozhodoval jak nalézací soud, tak i soud odvolací již třikrát, přičemž městský soud vždy stěžovatele zprostil obžaloby a vrchní soud na základě odvolání státního zástupce tato rozhodnutí vždy zrušil a vrátil věc soudu prvního stupně k novému projednání. Jelikož navíc vrchní soud v napadeném usnesení kritizoval soud prvního stupně za to, že se neřídil jeho výhradami a právním názorem, Ústavní soud zohlednil obsah všech tří rozsudků městského soudu (byť odvolací soud všechny tři tyto rozsudky zrušil) i všech tří kasačních usnesení vrchního soudu, zejména pak v pořadí druhého rozsudku městského soudu ze dne 15. 10. 2019 sp. zn. 47 T 6/2018 (dále jen „rozsudek č. 2“) a třetího rozsudku tohoto soudu ze dne 6. 10. 2020 sp. zn. 47 T 6/2018 (dále jen „rozsudek č. 3“), jakož i v pořadí druhé usnesení vrchního soudu ze dne 28. 2. 2020 sp. zn. 8 To 87/2019 (dále jen „usnesení č. 2“) a třetí (napadené) usnesení ze dne 8. 3. 2021 č. j. 9 To 5/2021 (dále jen „usnesení č. 3“).

17. Vrchní soud ve svém usnesení č. 2 na č. 1. 14 městskému soudu vytýkal, že chybně přejal formalistické tvrzení obžalovaných o neúplatnosti dohody mezi Ministerstvem průmyslu a obchodu a Českomoravskou záruční a rozvojovou bankou, z čehož městský soud dále dovodil, že se na tuto dohodu nevztahovalo nařízení Komise č. 1828/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj. Městský soud na č. 1. 65 svého rozsudku č. 3 v tomto směru svou argumentaci nijak nedoplnil a pouze překopíroval pasáž obsaženou na č. 1. 61 rozsudku č. 2. S tím související část odůvodnění obsažená na č. 1. 57 a 58 rozsudku č. 2 byla převzata též do odůvodnění rozsudku č. 3 (srov. č. 1. 62–63), kde však byla ještě doplněna.

18. Pokud jde o výtku, kterou vrchní soud vyjádřil na č. 1. 14 svého usnesení č. 2 a která se týkala možnosti poskytování záruky ze strany komerčních bank, městský soud na ni reagoval na č. 1. 51–52 svého rozsudku č. 3. Zde vyjádřil své vlastní hodnotící úvahy zejména ve vztahu ke zprávám komerčních bank týkajícím se této otázky i k charakteru záruk jimi nabízených. Vrchní soud však v napadeném usnesení uvedenou výtku toliko překopíroval ze svého předchozího usnesení č. 2 a na zmíněnou doplněnou argumentaci nalézacího soudu nijak nereagoval. Městský soud na č. 1. 51 svého rozsudku č. 3 rovněž racionálně vysvětlil, proč neprovedl některé důkazy související právě s otázkou možných záruk komerčních bank, které mu ve svém usnesení č. 2 uložil provést vrchní soud. Ten pak v napadeném usnesení toliko konstatoval neprovedení těchto důkazů ze strany nalézacího soudu a zmíněnými důvody se nijak nezabýval.

19. Podobně tomu bylo i u výhrady, kterou odvolací soud uvedl na č. 1. 14–15 svého usnesení č. 2 v souvislosti s interpretací a hodnocením stanoviska Evropské komise obsaženého v dopisu W. D. z 15. 2. 2013. Městský soud v Praze na č. 1. 60 rozsudku č. 3 sice opětovně (s drobnými úpravami) přepsal pasáž uvedenou na č. 1. 55–56 rozsudku č. 2, avšak svůj závěr, že finanční korekce byla navrhována výhradně z důvodu absence veřejné soutěže za účelem výběru správce záručního fondu, podpořil obsahem dalšího sdělení W. D. z 19. 8. 2013. Vrchní soud pak na tuto doplněnou argumentaci reagoval na č. 1. 21 napadeného usnesení, přičemž obsah a význam zmíněného sdělení z 19. 8. 2013 vyhodnotil podstatně jinak. Vrchní soud se navíc ve vztahu k prvnímu dopisu W. D. z 15. 2. 2013 v podstatě omezil toliko na citaci jedné věty ze závěru tohoto dopisu, avšak nevyjádřil se k argumentaci nalézacího soudu o tom, že tento závěr odkazoval na obsah bodu 1 citovaného dopisu, v němž byl vytýkán výběr poskytovatele záručních služeb bez výběrového řízení. Ústavní soud se seznámil s obsahem uvedeného dopisu obsaženého na č. 1. 2754–2759 předmětného trestního spisu a konstatuje, že interpretaci, k níž dospěl městský soud, nepovažuje za nelogickou, tudíž se nelze spokojit

s nekonkrétním tvrzením vrchního soudu, který toto hodnocení označil za naprosto nepochopitelné (srov. č. 1. 16 napadeného usnesení).

20. Zásadní význam pro posuzovanou věc mělo posouzení zavinění stěžovatelů, resp. toho, zda z provedených důkazů lze dovodit jejich nepřímý úmysl. Městský soud této otázce věnoval značnou pozornost, a to jak ve svém dosud posledním rozsudku (tj. rozsudku č. 3), tak ve svých rozsudcích předchozích (srov. zejména celkovou argumentaci na č. 1. 61–64 a 67–69 rozsudku č. 3). Tuto argumentaci městského soudu přitom považuje Ústavní soud za racionální, prostou zjevných logických pochybení.

21. Vrchní soud svůj odlišný názor na otázku zavinění stěžovatelů vyjádřil na č. 1. 15 svého usnesení č. 2 a zopakoval jej na č. 1. 17 svého usnesení č. 3. Ve vztahu k nepřímému úmyslu ve smyslu § 15 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku konkrétně uvedl: „Jestliže však obecně pachatel ví, že svým jednáním může způsobit následek, jež má na mysli trestní zákoník, a přesto své jednání uskuteční, nelze o úmyslu nepřímém polemizovat.“ Ústavní soud však s tímto způsobem interpretace nepřímého úmyslu nemůže souhlasit, neboť vrchní soud zjevně zaměnil, resp. ztotožnil složku vědění se složkou volní (tj. se srozuměním, resp. smířením se pachatele). Povědomí určité osoby o možnosti vzniku následku totiž ještě samo o sobě neznamená, že je s tímto následkem i srozuměna (smířena); ostatně i vědomá nedbalost ve smyslu § 16 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku je založena na tom, že pachatel ví o možnosti způsobení následku (přičemž bez přiměřených důvodů spoléhá na to, že jej nezpůsobí). O srozumění lze hovořit až tehdy, pokud pachatel nepočítá s ničím, co by mohlo následku zabránit [srov. náleží sp. zn. III. ÚS 1076/08 ze dne 15. 8. 2008 (N 144/50 SbNU 269) a podrobněji rovněž viz PROVAZNÍK, J. In: ŠČERBA a kol. Trestní zákoník. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 216–225].

22. Pokud jde o celkové hodnocení provedených důkazů, vrchní soud na č. 1. 22 napadeného usnesení sice konstatoval, že městský soud ve svých předchozích rozsudcích nedostal své zákonné povinnosti hodnotit důkazy podle zásady volného hodnocení důkazů, avšak tento svůj závěr blíže neodůvodnil. Z odůvodnění napadeného usnesení totiž nejsou patrné žádné zásadní logické či podobné vady, kterých se měl městský soud podle soudu odvolacího při hodnocení důkazů dopustit. Ústavní soud nemůže přisvědčit vrchnímu soudu v jeho názoru, že nalézací soud nekriticky přejímal zejména argumenty stěžovatele G. a přehlížel, popř. bagatelizoval či deformoval důkazy, které je zpochybňují. Z odůvodnění rozsudků městského soudu (zejména pak rozsudku č. 3) je totiž patrné, že městský soud věnoval náležitou pozornost i důkazům, které obžaloba i vrchní soud považovaly za usvědčující. Nekritičnost k argumentaci obhajoby přitom jistě nelze dovozovat pouze z toho, že konečné rozhodnutí nalézacího soudu vyznělo ve prospěch stěžovatelů.

23. Výše popsané výhrady odvolacího soudu vůči způsobu, jakým soud nalézací hodnotil provedené důkazy a dospěl k rozhodujícím skutkovým a právním závěrům, se Ústavnímu soudu jeví spíše jako „obyčejný“ nesouhlas vrchního soudu s tímto hodnocením a jeho výsledky, tedy zaujetí odlišného postoje k hodnocení provedených důkazů. To se týká primárně klíčové otázky prokázání nepřímého úmyslu na straně stěžovatelů, kdy soud prvního a druhého stupně zjevně hodnotily stejné důkazy s odlišným výsledkem. Výše bylo navíc vysvětleno, že to byl spíše vrchní soud, kdo se při posuzování uvedené otázky dopustil pochybení.

24. Ani z kontextu odůvodnění všech tří rozsudků městského soudu a všech tří kasačních usnesení vrchního soudu tak podle Ústavního soudu nevyplývá konkrétní zjevné pochybení městského soudu při hodnocení provedených důkazů a následování pokynů odvolacího soudu. Výše popsaný jiný přístup obou soudů k hodnocení důkazů – jak již bylo vysvětleno – nemůže sám o sobě představovat legitimní důvod pro výjimečný postup založený na aplikaci § 262 trestního řádu, tedy přikázání věci jinému senátu nalézacího soudu. Stěžovatelům je navíc třeba přisvědčit, že vrchní soud jen povrchním způsobem odůvodnil, proč považuje přikázání věci jinému senátu za proporcionální řešení dané situace v porovnání s významným zásahem do

práva stěžovatelů na zákonného soudce. Tvrzení vrchního soudu, že ponechání věci původnímu senátu soudu prvního stupně by znamenalo porušení ústavně zaručeného práva na projednání věci bez zbytečných průtahů, se jeví jako značně alibistické, a to mj. s ohledem na to, že nový senát by musel celé dokazování provést znovu, jak ostatně sám vrchní soud v napadeném usnesení uvedl.

25. Ústavní soud tedy uzavírá, že vrchní soud v napadeném usnesení neidentifikoval žádné logické excesy či obdobná zásadní pochybení, kterých se měl v souvislosti s hodnocením provedených důkazů dopustit soud prvního stupně. Namísto toho přistoupil k vyvození odlišných skutkových závěrů bez toho, že by potřebné důkazy sám provedl. Ústavní soud proto považuje rozhodnutí vrchního soudu o přikázání věci jinému senátu soudu prvního stupně podle § 262 trestního řádu za nedostatečně odůvodněné, přičemž se jedná spíše o projev snahy prosadit vlastní způsob hodnocení provedeného dokazování, a to zejména v souvislosti s posouzením zavinění stěžovatelů. Tímto postupem tak vrchní soud zasáhl do práva stěžovatelů na spravedlivý (řádný) proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a do jejich práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny.

VI.

26. 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. 45

Náklady účastníka řízení při vypořádání podílového spoluvlastnictví (sp. zn. IV. ÚS 404/22 ze dne 5. dubna 2022)

I. Zrušení spoluvlastnictví a jeho vypořádání v řízení před soudem má povahu tzv. *iudicii duplicis*, které je charakteristické tím, že nelze vycházet ze zásady tzv. procesního úspěchu ve věci, nýbrž z toho, že žádný z účastníků nevychází z řízení s menší hodnotou, než se kterou do něj vstupoval. Proto je třeba postupovat zásadně podle § 142 odst. 2 občanského soudního řádu, podle kterého si každý účastník řízení ponese své náklady sám.

II. Je-li procesní postup některého účastníka řízení šikanózním výkonem práva, obstrukčním chováním ztěžujícím včasné vynesení soudního rozhodnutí anebo zneužitím procesních práv, lze rozhodnout podle § 142 odst. 3 občanského soudního řádu, a tedy uložit jednomu z účastníků nahradit náklady řízení druhého spoluvlastníka. Soud musí podrobně vyložit důvody pro použití uvedeného ustanovení, neboť v opačném případě takové rozhodnutí soudu porušuje ústavně zaručené právo na ochranu vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Josefa Fialy a soudců Jana Filipa a Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatelky Miroslavy Ondráškové, zastoupené JUDr. Ivanou Syrůčkovou, advokátkou, sídlem Plzeňská 232/4, Praha 5 – Smíchov, proti výrokům II a III rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 2. prosince 2021 č. j. 28 Co 237/2021-445, za účasti Krajského soudu v Praze jako účastníka řízení a Václava Lukáše, zastoupeného JUDr. Miroslavem Jirákem, advokátem, sídlem Saskova 1961, Kladno, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Výroky II a III rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 2. prosince 2021 č. j. 28 Co 237/2021-445 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na ochranu vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Výroky II a III rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 2. prosince 2021 č. j. 28 Co 237/2021-445 se ruší.

III. Návrh, aby Ústavní soud uložil stěžovatelce povinnost nahradit vedlejšímu účastníkovi náklady řízení, se odmítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky se stěžovatelka domáhá zrušení výroků II a III v záhlaví uvedeného rozhodnutí, a to pro porušení čl. 11 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z ústavní stížnosti a vyžádaného spisu vedeného u Okresního soudu v Kladně pod sp. zn. 18 C 35/2019 (dále jen „okresní soud“) se podávají následující skutečnosti. Okresní soud rozhodl rozsudkem ze dne 3. 6. 2021 č. j. 18 C 35/2019-337 ve věci žaloby stěžovatelky o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví k nemovitým věcem tak, že zrušil podílové spoluvlastnictví k souboru nemovitostí vedených v katastrálním území T. [(dále též jen „předmětné nemovitosti“), (výrok I)], nemovitosti přikázal do výlučného vlastnictví vedlejšího účastníka jako žalovaného (výrok II), uložil vedlejšímu účastníkovi povinnost zaplatit stěžovatelce na vypořádání podílu částku ve výši 4 877 843 Kč do tří dnů od právní moci rozsudku (výrok III), rozhodl, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok IV), uložil stěžovatelce povinnost zaplatit okresnímu soudu na náhradě nákladů státu částku ve výši 5 553,50 Kč do tří dnů od právní moci rozsudku (výrok V) a totéž uložil i vedlejšímu účastníkovi (výrok VI). Stěžovatelka žalobou navrhovala zrušení podílového spoluvlastnictví, kde každému vlastníkovvi náležel podíl o velikosti 1/2, který nabyli v roce 2010 dědictvím po otci. Skutkově bylo postaveno najisto, že stěžovatelka bydlí po celou dobu trvání spoluvlastnictví v P., kde si koupila byt, kdežto vedlejší účastník užívá předmětné nemovitosti již od roku 1984. Stěžovatelka se v domě, který tvoří část souboru předmětných nemovitostí (dále také jako „dům“), zdržuje pouze občas, když jejich matka, která žije v domově pro seniory, něco potřebuje vyzvednout. Spory mezi účastníky řízení probíhají již od roku 2014. Stěžovatelka požadovala po vedleším účastníkovi vydání bezdůvodného obohacení v řádu statisíců Kč, neboť údajně nadužíval spoluvlastnický podíl, což však vedlejší účastník odmítl. Předmětné nemovitosti vykazují minimální stav údržby, na statku, který tvoří vedle domu další funkční celek (dále jen „statek“), byla vykonávána zemědělská činnost, byly tam umístěny zemědělské stroje a další zařízení. Dále bylo prokázáno, že manželka vedlejšího účastníka je evidována jako zemědělský podnikatel. Prokázáno též bylo, že vedlejší účastník je schopen vyplatit případný spoluvlastnický podíl stěžovatelce, neboť zůstatek na jeho účtu v bance činil takřka 5 000 000 Kč. Stěžovatelka uvedla, že ona naopak není schopna vedlejšího účastníka vyplatit, neboť nedisponuje žádnými finančními prostředky. U náhrady nákladů řízení okresní soud vycházel z § 142 odst. 2 občanského soudního řádu, protože každý z účastníků měl ve věci pouze částečný úspěch. Stěžovatelka byla úspěšná v části týkající se zrušení spoluvlastnictví (jemuž se však vedlejší účastník nebránil), a naopak nevyhověl stěžovatelce ohledně způsobu vypořádání (stěžovatelka navrhovala přikázání domu do výlučného vlastnictví vedlejšího účastníka, ohledně statku navrhovala totéž, avšak připouštěla i možnost prodeje statku a rozdělení výdělků), tudíž v této části měl úspěch vedlejší účastník. Jejich úspěch ve věci byl tedy hodnocen jako rovnocenný, a každý účastník řízení si proto své náklady nesl sám.

3. Stěžovatelka napadla rozsudek okresního soudu odvoláním podaným ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), v němž požadovala, aby byl dům přikázán vedlejšímu účastníkovi a statek jí, neboť nelze vycházet pouze z toho, že vedlejší účastník předmětné nemovitosti využívá, a ona nikoliv. Dále požadovala přiznání náhrady nákladů řízení, neboť má za to, že má procesní úspěch. Krajský soud doplnil dokazování a znovu posoudil způsob vypořádání. Dospěl k závěru, že soubor nemovitostí „dům“ a soubor nemovitostí „statek“ tvoří funkční celky, z nichž každý je rozdílně účelově využitelný. Dům je pro bydlení, statek pro jiné hospodářské využití. Vedlejší účastník projevil zájem o dům i o statek, stěžovatelka toliko o statek, k jehož využití uvedla nejasné představy. Krajský soud posoudil všechna kritéria vyplývající z rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1236/2017. Vedlejší účastník nyní statek využívá a hodlá tak činit i do budoucna. Stěžovatelka o dalším využití uvedla jen mlhavé představy (vybudování ze statku bydlení na stáří), které nejsou zcela realizovatelné bez dalších finančních prostředků, kterými však stěžovatelka nedisponuje, na rozdíl od vedlejšího účastníka, jehož zůstatek na účtu v bance činil v době řízení před krajským soudem více než 6 000 000 Kč. Citová vazba byla u obou účastníků nejprve stejná, neboť oba trávili v předmětných nemovitostech své dětství, tato vazba je nyní u stěžovatelky oslabena, neboť

byla dlouhodobě srozuměna s tím, že dům i statek převezme vedlejší účastník nebo že nemovité věci budou prodány. Stěžovatelka si představovala náhradu za spoluvlastnický podíl ve výši 7 000 000 Kč, nabídka vedlejšího účastníka zněla 4 500 000 Kč, čemuž odpovídá i znalecký posudek. Jde-li o budoucí údržbu nemovitostí, krajský soud sice uznal, že vedlejší účastník doposud nevyvinul větší úsilí k jejich údržbě, zároveň však dodal, že mu to nelze klást k tíži, neboť spory o předmětné nemovitosti trvají již od roku 2014, a vedlejší účastník proto do nich neinvestuje, neboť neví, jaký bude jejich další právní osud. Stěžovatelka však taktéž nečiní nic, co by mohlo stav předmětných nemovitostí zlepšit. Vedlejší účastník pak, na rozdíl od stěžovatelky, disponuje dostatečnými finančními prostředky pro budoucí údržbu a obnovu předmětných nemovitostí. K náhradě nákladů řízení krajský soud uvedl, že plná náhrada byla přiznána zcela úspěšnému vedlejšímu účastníkovi podle § 142 odst. 1 občanského soudního řádu, a to jak v případě náhrady nákladů v řízení před okresním soudem, tak i v případě náhrady nákladů odvolacího řízení, přičemž krajský soud vycházel z toho, jaká otázka byla v řízení sporná. Takovou otázkou byl způsob vypořádání spoluvlastnictví, otázka zrušení spoluvlastnictví spornou nebyla, neboť oba spoluvlastníci chtěli spoluvlastnictví od počátku zrušit. Na základě uvedeného krajský soud rozsudek okresního soudu ve výroku III změnil tak, že vedlejší účastník je povinen stěžovatelce zaplatit jako přiměřenou náhradu 2 568 000 Kč za dům a 2 309 842,50 Kč za statek, a to do tří dnů od právní moci rozsudku, ve výroci I a II rozsudek okresního soudu potvrdil (výrok I), stěžovatelce uložil, aby nahradila vedlejšímu účastníkovi náklady řízení před okresním soudem ve výši 277 202 Kč a náklady řízení před krajským soudem ve výši 70 737 Kč do tří dnů od právní moci rozsudku (výrok II) a dále stěžovatelce uložil, aby nahradila České republice náklady řízení státu ve výši 11 107 Kč (výrok III). Krajský soud v odůvodnění nákladových výroků vycházel ze zásady procesního úspěchu ve věci, kdy vedlejší účastník byl plně úspěšný, neboť od počátku řízení navrhoval, aby dům i statek byly přikázány do jeho výlučného vlastnictví. Stěžovatelka byla naopak neúspěšná.

II. Argumentace stěžovatelky

4. Stěžovatelka uvádí, že řízení o vypořádání spoluvlastnictví je tzv. *iudicium duplex*, v němž nelze bez dalšího určit vítěze a poraženého a právo na náhradu nákladů řízení lze přiznávat pouze ve výjimečných a odůvodněných případech. Krajský soud se však žádnými takovými výjimečnými důvody nezabýval. Krajský soud takto rozhodl podle nesprávného ustanovení zákona, neboť použil § 142 odst. 1 namísto § 142 odst. 2 občanského soudního řádu. Tímto došlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatelky.

5. Ke shora uvedenému stěžovatelka dále podotýká, že ve své věci nad rámec uvedeného měla částečný úspěch ve smyslu § 142 odst. 2 občanského soudního řádu, neboť dům byl přisouzen vedlejšímu účastníkovi, jak ona sama požadovala. Neúspěch tedy měla toliko v tom, že jí nebyl přikázán do výlučného vlastnictví statek. Stěžovatelka proto považuje za spravedlivé, aby bylo rozhodnuto tak, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

6. K určení úspěchu ve věci při vypořádání podílového spoluvlastnictví stěžovatelka dále uvádí, že postup soudu je zakotven v § 1143 občanského zákoníku, a soud tudíž není vázán návrhy účastníků ohledně způsobu vypořádání, je vázán pouze zákonnou normou. S ohledem na uvedené považuje stěžovatelka za absurdní, aby byl ve věci procesně úspěšný ten, kterému se podaří včas zvolit způsob vypořádání, k němuž se po provedeném dokazování posléze soud, vázán zákonnou normou, přikloní. Jelikož krajský soud tímto způsobem rozhodl, když považoval vedlejšího účastníka za procesně úspěšného na základě toho, že vedlejší účastník včas navrhl vypořádání, s nímž se posléze krajský soud ztotožnil, postupoval krajský soud v rozporu se základními právy stěžovatelky.

7. Stěžovatelka vznáší argumentaci také ke způsobu určení výše náhrady nákladů řízení. Krajský soud ji určil z tarifní hodnoty vypořádacího podílu, jenž odpovídal 1/2 hodnoty nemovitostí zjištěné znaleckým posudkem. Oba účastníci řízení však se zjištěnou hodnotou souhlasili. O ceně majetku tak nebyl mezi účastníky spor. Výši vypořádacího podílu proto nelze považovat za spornou otázku, ve které dosáhl úspěchu vedlejší účastník a od níž je tak třeba odvozovat výpočet tarifní hodnoty.

III. Vyjádření dalšího účastníka a vedlejšího účastníka řízení

8. Ústavní soud zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkovi a vedlejšímu účastníkovi řízení.

9. Krajský soud ve svém vyjádření shrnuje skutkové okolnosti případu, v němž vedlejší účastník od počátku řízení navrhoval, aby dům i statek byly přikázány do jeho výlučného vlastnictví, kdežto stěžovatelka své stanovisko v průběhu řízení změnila. Spornou tedy byla otázka způsobu vypořádání spoluvlastnictví, přičemž ve výsledku byl v této sporné otázce zcela úspěšný právě vedlejší účastník, v čemž se odrazil i nákladový výrok napadeného rozsudku. Krajský soud považuje ústavní stížnost za zjevně neopodstatněnou.

10. Vedlejší účastník poukazuje na závěry zamítavého nálezu ze dne 10. 6. 2020 sp. zn. III. ÚS 186/20 (N 122/100 SbNU 344), v němž je uvedeno, že úspěch ve věci je třeba hodnotit nejen ve vztahu k žalobě, ale i ve vztahu k celému průběhu řízení a k závěrečným procesním stanoviskům účastníků řízení s přihlédnutím k tomu, zda ze strany účastníka nejde o zneužití jeho procesních práv. Vedlejší účastník uvádí, že rozhodnutí krajského soudu je v souladu i s nálezem ze dne 10. 11. 2020 sp. zn. I. ÚS 262/20 (N 208/103 SbNU 142), který taktéž umožňuje přiznat náhradu nákladů jednomu účastníkovi řízení, odůvodňují-li to okolnosti případu. Vedlejší účastník dále podotýká, že on sám se snažil dosáhnout mimosoudní dohody a byl mnohem blíže realitě, kdežto návrh stěžovatelky na finanční náhradu byl zjevně přemrštěný a o úspěchu v jejím případě nemůže být řeči. Kdyby stěžovatelka nevznášela takový přemrštěný nárok na finanční vyrovnání, nemuselo být soudní řízení ani zahájeno. Stěžovatelka neměla úspěch ani ohledně způsobu vypořádání spoluvlastnictví, kdežto vedlejší účastník po celou dobu řízení setrval na svém stanovisku a požadoval, aby dům i statek byly přikázány do jeho výlučného vlastnictví. Vedlejší účastník považuje ústavní stížnost za nedůvodnou a navrhuje, aby Ústavní soud ústavní stížnost zcela zamítl a aby stěžovatelce uložil povinnost uhradit mu náklady řízení.

11. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat stěžovatelce výše uvedená vyjádření na vědomí a k případné replice, neboť z nich neplynou žádné závěry, které by jí již nebyly známy.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

12. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která se účastnila řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí, jehož výroky II a III napadá. 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, a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svých práv.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

13. Ústavní soud nejprve připomíná, že k náhradě nákladů řízení se ve své rozhodovací praxi opakovaně vyjádřil rezervovaně tak, že spor o náhradu nákladů řízení, i když se může dotknout některého z účastníků řízení, zpravidla nedosahuje intenzity opodstatňující indikaci porušení základních práv a svobod. Ústavní soud při posuzování problematiky nákladů řízení, tj. problematiky ve vztahu k předmětu řízení před soudy vedlejší, postupuje nanejvýš zdrženlivě

a ke zrušení napadeného výroku o nákladech řízení přistupuje pouze výjimečně, například zjistí-li extrémní rozpor s principy spravedlnosti, nebo že by bylo zasaženo i jiné základní právo [srov. např. náleze ze dne 12. 5. 2004 sp. zn. I. ÚS 653/03 (N 69/33 SbNU 189) nebo usnesení ze dne 28. 6. 2012 sp. zn. II. ÚS 2135/12], nebo jde též o situace, kdy obecný soud při rozhodování o nákladech řízení zjevně a neodůvodněně vybočí z výkladového nebo aplikačního standardu, jenž je v soudní praxi obecně respektován, a představuje tak nepředvídatelnou libovůli [srov. náleze ze dne 21. 5. 2019 sp. zn. II. ÚS 2578/18 (N 89/94 SbNU 153)].

14. Při rozhodování o nákladech řízení platí v civilním řízení sporném dvě základní pravidla. Prvním je pravidlo úspěchu ve věci podle § 142 občanského soudního řádu, druhým je pravidlo procesního zavinění na zastavení řízení podle § 146 odst. 2 téhož zákona. První z nich se uplatní v případech konečného meritorního rozhodnutí a zákon z něj zároveň upravuje výjimky (např. § 143 občanského soudního řádu); druhé se použije v případech, kdy je řízení ukončeno usnesením o zastavení řízení, takže soud neřeší meritum věci a nerozhoduje podle § 146 odst. 1 občanského soudního řádu tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (smír, zastavení řízení v situaci, kdy nelze zjistit procesní zavinění). Na obě uvedená pravidla se pak může vztáhnout moderační oprávnění upravené v § 150 občanského soudního řádu, které soudu umožňuje z důvodů zvláštního zřetele hodných účastníkovi, kterému vzniklo právo na náhradu nákladů řízení, tuto náhradu nepřiznat. Postup podle § 150 občanského soudního řádu musí být výjimečný, což opakovaně ve své judikatuře zdůrazňuje i Ústavní soud [např. náleze ze dne 17. 5. 2001 sp. zn. III. ÚS 727/2000 (N 75/22 SbNU 145), náleze ze dne 12. 7. 2005 sp. zn. I. ÚS 305/03 (N 136/38 SbNU 3) nebo náleze sp. zn. I. ÚS 262/20].

15. Z judikatury Nejvyššího soudu i Ústavního soudu dále shodně plyne, že poměřovat úspěch či neúspěch ve věci nelze jen tím, jak bylo o konkrétním návrhu rozhodnuto, ale je třeba jej posuzovat v širších souvislostech a brát zřetel na konkrétní okolnosti případu [viz např. náleze ze dne 9. 12. 2004 sp. zn. II. ÚS 228/04 (N 189/35 SbNU 479), shodně i náleze ze dne 22. 9. 2011 sp. zn. I. ÚS 1441/11 (N 168/62 SbNU 481) nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2015 sp. zn. 22 Cdo 2059/2015, ze dne 3. 12. 2015 sp. zn. 23 Cdo 2585/2015, ze dne 26. 1. 2016 sp. zn. 22 Cdo 3730/2015, ze dne 30. 11. 2016 sp. zn. 22 Cdo 2625/2016 či ze dne 11. 9. 2017 sp. zn. 22 Cdo 1829/2017]. Uvedené pravidlo vyjadřuje snahu zohlednit specifika jiných typů řízení než těch, která jsou zahájena na základě žalob o zaplacení peněžitého plnění, v nichž se míra úspěchu ve věci poměřuje nejsnáze (viz náleze sp. zn. I. ÚS 262/20).

16. Řízení o vypořádání spoluvlastnictví má zvláštní povahu, neboť jde o tzv. *iudicium duplex*, tedy o řízení, které může být zahájeno k návrhu kteréhokoli ze spoluvlastníků a přes formální označení, jež odpovídá znění zákona, jsou všichni účastníci vzájemně v postavení odpovídajícím procesní pozici žalobce i žalovaného současně, nehledě na to, kdo žalobu podal. Nejde tedy o „klasické“ sporné řízení, v němž by jedna z proti sobě stojících stran musela vyhrát a druhá prohrát. Řízení o zrušení a vypořádání spoluvlastnictví může být zahájeno na základě žaloby kteréhokoli spoluvlastníka, který se cítí být ve spoluvlastnictví nespokojen a nechce v něm setrvat. Nedohodnou-li se spoluvlastníci na zrušení a vypořádání spoluvlastnictví, má každý z nich právo obrátit se na soud s návrhem na zrušení a vypořádání spoluvlastnictví. Rozhodnutí nesetrvávat nadále ve spoluvlastnickém vztahu je svobodným rozhodnutím spoluvlastníka, jehož vlastnické právo je chráněno čl. 11 odst. 1 Listiny, ovšem stejnou měrou jako vlastnické právo kohokoli jiného, tedy i ostatních spoluvlastníků. Ze zásady, že nikdo nemůže být nucen ve spoluvlastnictví setrvat, a tedy účast spoluvlastníka nelze vynucovat proti jeho vůli, přitom vyplývá rovněž to, že žádný ze spoluvlastníků nemůže být sankcionován pro svůj návrh na oddělení ze spoluvlastnictví či na zrušení a vypořádání spoluvlastnictví (vyjma případů šikanózního návrhu, respektive případů zneužití práva). Zároveň platí, že nikoho nelze nutit k uzavření mimosoudní dohody (ať již se jí brání z objektivních, nebo subjektivních důvodů), ačkoliv je smírné vyřešení věci žádoucí. Soud není vázán návrhy účastníků na

vypořádání spoluvlastnictví (§ 153 odst. 2 občanského soudního řádu), je vázán pouze zákonným pořadím jednotlivých možností vypořádání podle § 1143 a násl. občanského zákoníku (rozdělení věci, přikázání věci jednomu či více spoluvlastníkům za náhradu, nařízení prodeje věci ve veřejné dražbě). Volba konkrétního způsobu vypořádání je v konečném důsledku na úvaze soudu, účastník řízení nad ním fakticky nemá kontrolu. Svůj návrh soudu sdělit může i nemusí, v průběhu řízení jej může měnit [například podle výsledků provedeného dokazování, zejména znaleckého zkoumání např. k (ne)dělitelnosti nemovité věci], aniž by změna návrhu žalobce byla považována za změnu žaloby podle § 95 občanského soudního řádu, která by podléhala schválení soudu. Této povaze řízení o vypořádání spoluvlastnictví by pak mělo odpovídat i rozhodnutí o náhradě nákladů řízení (nález sp. zn. I. ÚS 262/20).

17. Judikatura Ústavního soudu k náhradě nákladů řízení ve věcech majících povahu *iudicii duplicis* nebyla vždy jednotná, neboť existuje mnoho usnesení Ústavního soudu (viz např. ze dne 15. 7. 2009 sp. zn. III. ÚS 1637/09, ze dne 7. 4. 2011 sp. zn. III. ÚS 356/11, ze dne 25. 11. 2014 sp. zn. IV. ÚS 738/14, ze dne 14. 9. 2016 sp. zn. II. ÚS 2421/16, ze dne 13. 11. 2018 sp. zn. I. ÚS 2198/18, ze dne 27. 3. 2019 sp. zn. III. ÚS 697/18, ze dne 12. 11. 2019 sp. zn. III. ÚS 443/19 nebo ze dne 11. 2. 2020 sp. zn. III. ÚS 4109/19), která akceptovala rozhodovací praxi soudů založenou na logice tzv. úspěchu ve věci, která však dostatečně nezohledňovala zvláštní povahu řízení typu *iudicii duplicis*. Tato rozhodovací praxe soudů je založena na premise, že v řízeních, v nichž soud ruší a vypořádává spoluvlastnictví, má soud postupovat podle § 142 odst. 1 občanského soudního řádu, v odůvodněných případech eventuálně podle § 142 odst. 2 téhož zákona (vycházejíc již ze stanoviska Nejvyššího soudu Slovenské republiky sp. zn. Cpj 8/72 ze dne 8. 3. 1973, které je vzhledem k nezměněné právní úpravě stále uplatňováno). Nejvyšší soud také nabádal obecné soudy k tomu, aby při hodnocení úspěchu ve věci vycházely z toho, k jaké sporné skutečnosti bylo směřováno dokazování a jak byl spor řešen v rozhodnutí (např. usnesení ze dne 30. 5. 2017 sp. zn. 22 Cdo 935/2017, ze dne 26. 7. 2017 sp. zn. 22 Cdo 2767/2017 aj.). Nejvyšší soud také dodal, že procesní úspěch je třeba posuzovat z více hledisek, a to nejen ve vztahu k samotné žalobě, ale k celému průběhu řízení, závěrečným procesním stanoviskům účastníků řízení a s případným přihlédnutím k tomu, zda ze strany účastníka nejde o zneužití jeho procesních práv; rozhodnutí, zda a nakolik byl účastník procesně úspěšný, závisí podle Nejvyššího soudu na úvaze soudu (viz usnesení ze dne 30. 11. 2016 sp. zn. 22 Cdo 2882/2016). Nálezová judikatura Ústavního soudu se však nyní přiklání k principu, že v případě *iudicii duplicis* (např. řízení o vypořádání společného jmění manželů nebo o vypořádání spoluvlastnictví) má být pravidlem nepřiznání náhrady nákladů žádnému z účastníků řízení podle § 142 odst. 2 občanského soudního řádu, kdežto rozhodnutí podle § 142 odst. 3 téhož zákona bude podmíněno zvláštními okolnostmi případu, zejména pak např. šikanózním výkonem práva či zneužitím práva [viz k tomu nález ze dne 12. 12. 2019 sp. zn. II. ÚS 572/19 (N 211/97 SbNU 260) a nález sp. zn. I. ÚS 262/20].

18. Z hlediska náhrady nákladů řízení u zrušení a vypořádání spoluvlastnictví je nutno poukázat na skutečnost, že plný úspěch ve věci je dán pouze tehdy, zamítne-li soud návrh na zrušení spoluvlastnictví z důvodů uvedených v § 1140 odst. 2 větě druhé občanského zákoníku. V takovém případě lze hovořit o plném úspěchu či neúspěchu ve věci, čemuž by odpovídalo použití § 142 odst. 1 občanského soudního řádu. Procesní úspěch účastníka však podle recentní nálezové judikatury Ústavního soudu (viz předchozí bod) nelze odvozovat od výsledného způsobu vypořádání spoluvlastnictví. Teprve ve fázi rozhodování o vypořádání zrušeného podílového spoluvlastnictví se totiž naplno projeví povaha řízení *iudicii duplicis*, jehož specifika neodpovídají charakteristickým znakům civilního sporu v režimu občanského soudního řádu, a v důsledku toho je stanovování úspěchu jednotlivých účastníků ve věci pro účely rozhodnutí o nákladech řízení velmi obtížné. Vzhledem k tomu, že soud není vázán návrhem žalobce, jde-li o konkrétní způsob vypořádání spoluvlastnictví, nýbrž je vázán posloupností uvedenou v § 1143 a násl. občanského zákoníku, není logické odvíjet procesní

úspěch ve věci od toho, co bylo mezi účastníky sporné, a k čemu tedy bylo vedeno dokazování (obvykle právě konkrétní možnosti způsobu vypořádání). Nadto žádná z procesních stran výsledkem řízení o zrušení a vypořádání spoluvlastnictví po finanční stránce neztrácí, obě odcházejí od soudu se stejnou majetkovou hodnotou (k okamžiku rozhodnutí ve věci), se kterou do něj vstoupily. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení není možné vycházet ze zásady procesního úspěchu ve věci, nemohou-li účastníci řízení zcela svými procesními návrhy ovlivnit jeho výsledek. Žádnému z účastníků řízení taktéž nelze klást k tíži, že odmítá určitý způsob vypořádání spoluvlastnictví, ať už z objektivních nebo subjektivních důvodů, neboť to vyplývá z jeho ústavně zaručeného práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

19. Výjimku z obecného použití § 142 odst. 2 občanského soudního řádu na řízení typu *iudicii duplicis* by měly tvořit případy, kdy jde o obstrukční chování spoluvlastníka, účastník řízení se nezajímá o konstruktivní vyřešení věci nebo jde o šikanózní výkon práva. V tomto případě však soud musí přesvědčivě vyložit, proč se v konkrétním případě rozhodl uložit účastníkovi řízení zaplatit druhému účastníkovi náhradu nákladů řízení podle § 142 odst. 3 občanského soudního řádu.

20. Z průběhu řízení před okresním soudem a krajským soudem se podává, že vedlejší účastník po celou dobu řízení před soudy požadoval přikázání předmětných nemovitostí do svého výlučného vlastnictví, tedy své stanovisko neměnil, kdežto stěžovatelka částečně v průběhu řízení svůj návrh změnila, neboť nejprve v žalobě uvedla, že dům by měl být přikázán do výlučného vlastnictví vedlejšího účastníka, zatímco statek by mohl být též přikázán do výlučného vlastnictví vedlejšího účastníka, anebo navrhovala možnost zpeněžení statku a rozdělení výnosu. Smír s vedlejším účastníkem, který navrhl finanční vypořádání ve výši 4 580 000 Kč, stěžovatelka odmítla, neboť požadovala vyšší částku. Dne 2. 2. 2021 při jednání pak stěžovatelka poprvé uvedla, že by statek mohl být přikázán do jejího výlučného vlastnictví s argumentací, že by si tam ráda vybudovala bydlení na stáří. Vychází-li Ústavní soud za popsání skutkového stavu ze shora uvedených obecných východisek pro náhradu nákladů řízení v rámci tzv. *iudicii duplicis*, je nutno se předně zabývat otázkou, zda popsání procesní aktivity stěžovatelky naplňuje znaky šikanózního výkonu práva či nadměrné obstrukce, resp. zneužití procesních práv, které by bránily vydání vyhovujícího soudního rozhodnutí, anebo zda lze takovou procesní aktivitu považovat za faktické hájení svého vlastnického práva. Tyto úvahy však krajský soud neučinil, jelikož vycházel ze zásady procesního úspěchu ve věci toho kterého účastníka řízení, jejíž uplatnění je však v řízení *iudicium duplex*, jak je vysvětleno shora, nepřipadné.

21. V dalším řízení bude úkolem krajského soudu zabývat se procesní aktivitou stěžovatelky a posoudit, zda její postup ve věci naplňuje kritéria tzv. šikanózního výkonu práva, resp. zda lze její procesní postup hodnotit jako zneužití procesních práv anebo zda byly ve věci dány jiné specifické okolnosti, které by odůvodňovaly použití § 142 odst. 3 občanského soudního řádu, tedy uložení povinnosti stěžovatelce nahradit vedlejšímu účastníkovi náhradu nákladů řízení. Tyto skutečnosti pak bude nutno posoudit jak pro řízení před okresním soudem, tak i pro řízení před krajským soudem, kde krajský soud v obou případech rozhodl podle § 142 odst. 1 občanského soudního řádu, tedy přiznal náhradu nákladů řízení plně úspěšnému vedlejšímu účastníkovi. Dospěje-li krajský soud k závěru, že shora uvedená kritéria pro použití § 142 odst. 3 občanského soudního řádu byla naplněna, je povinen uvést, které konkrétní kroky stěžovatelky tato kritéria naplňují, neboť se nelze spokojit s konstatováním, že řízení *en bloc* uvedená kritéria naplňovalo. Ústavní soud již shora vyložil, v souladu s nálezovou judikaturou, že § 142 odst. 1 občanského soudního řádu nelze použít za situace, kdy je shoda účastníků řízení na zrušení spoluvlastnictví a sporným zůstává pouze způsob vypořádání, neboť již shoda na zrušení spoluvlastnictví vylučuje tzv. plný úspěch ve věci toho kterého účastníka. Ústavní soud opakuje, že úkolem soudnictví je rozhodovat spory mezi účastníky řízení, nikoli vyvolávat další

neshody mezi nimi, tím spíše při rozhodování o nákladech řízení, které netvoří podstatu soudního řízení.

22. Krajský soud se bude v dalším řízení též zabývat otázkou náhrady nákladů řízení státu ve výši 11 107 Kč, jejichž úhrada byla též uložena stěžovatelce, a to výrokem III napadeného rozsudku. Náhrada nákladů řízení státu bude přitom vycházet ze stejné logiky a argumentace jako náhrada nákladů účastníka řízení.

23. Ústavní soud na základě výše uvedeného uzavírá, že napadenými výroky rozsudku krajského soudu bylo porušeno základní právo stěžovatelky na ochranu vlastnického práva dle čl. 11 odst. 1 Listiny ve spojení s právem podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Po projednání věci mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl a napadené výroky rozsudku krajského soudu podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

24. Návrh vedlejšího účastníka, aby Ústavní soud uložil stěžovatelce povinnost nahradit mu náklady řízení, Ústavní soud s ohledem na výsledek řízení o ústavní stížnosti odmítl a tuto povinnost jí neuložil [§ 62 odst. 4 ve spojení s § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

Č. 46

Posouzení předběžné otázky ve světle principu předvídatelnosti soudního rozhodování a ochrany legitimního očekávání účastníků řízení (sp. zn. II. ÚS 2765/20 ze dne 7. dubna 2022)

Rozhodne-li civilní soud o předběžné otázce jinak (opačně), než jak to dříve ve výroku pravomocného rozsudku učinil soud správní, porušuje svým rozhodnutím závisejícím na posouzení dané předběžné otázky princip předvídatelnosti soudního rozhodování a ochrany legitimního očekávání účastníků, a tím i jejich ústavně chráněné právo na spravedlivý proces. Pokud je v důsledku tohoto protiústavního rozhodnutí civilního soudu zneplatněno autonomní nakládání s majetkem obce, které správní soud dříve označil za zákonné, a nikoliv pochybné, a tedy zasluhující soudní ochranu, představuje takový postup zároveň i porušení ústavně zaručeného práva dané obce na samosprávu a porušení základního práva na ochranu vlastnictví toho, jemuž se obec legálně a legitimně rozhodla určitý majetek prodat a jehož vlastnictví k tomuto majetku bylo protiústavním rozhodnutím civilního soudu popřeno.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Davida Uhlíře, soudce zpravodaje Ludvíka Davida a soudce Jaromíra Jirsy o ústavních stížnostech stěžovatelů a) obce Ústí, se sídlem Ústí 88, Větrný Jeníkov, zastoupené Mgr. Pavlem Černým, advokátem, se sídlem Údolní 33, Brno, b) PhDr. Martina Mahlera a c) PhDr. Barbory Mahlerové, obou zastoupených JUDr. Janou Svatoňovou, advokátkou, se sídlem Na Pankráci 58, Praha 4, proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 2020 č. j. 24 Cdo 1198/2020-309, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení a Bc. Veroniky Svobodové, zastoupené Mgr. Janem Tejkalem, advokátem, se sídlem Helfertova 2040/13, Brno, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 2020 č. j. 24 Cdo 1198/2020-309 byl porušen princip předvídatelnosti soudního rozhodování vyplývající z čl. 1 odst. 1 Ústavy, a tedy i základní právo stěžovatelů na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a v důsledku bylo porušeno i ústavně zaručené právo na samosprávu stěžovatelky a) dle čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 4 Ústavy a základní právo na ochranu vlastnictví stěžovatelů b) a c) dle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Ústavní stížností, vedenou pod sp. zn. II. ÚS 2765/20, se stěžovatelka a) (dále také označovaná jako „obec“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Nejvyššího soudu, protože jím mělo být porušeno její právo na samosprávu dle čl. 8 Ústavy a její základní práva

dle čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“), tedy právo vlastnické a právo na spravedlivý proces.

2. Ústavní stížností, vedenou pod sp. zn. III. ÚS 3074/20, se stěžovatelé b) a c) (dále také společně označovaní jako „manželé“) domáhají zrušení uvedeného rozhodnutí, protože jim mělo být porušeno jejich vlastnické právo dle čl. 11 odst. 1 Listiny a jejich právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

3. Usnesením Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2021 byly obě ústavní stížnosti spojeny ke společnému řízení, které bylo nadále vedeno pod sp. zn. II. ÚS 2765/20.

4. Ústavní soud z ústavních stížností, napadeného rozhodnutí, vyžádaného spisu Okresního soudu v Jihlavě (dále také „soud prvního stupně“) sp. zn. 9 C 310/2013 a katastru nemovitostí zjistil následující. Stěžovatelé b) a c) jsou manželé, v jejich společném jmění jsou i nemovitosti (dům a zahrada) sousedící s nemovitostmi (domem a zahradou) rodičů vedlejší účastnice. Mezi zahradu manželů a zahradu rodičů vedlejší účastnice byl do roku 2013 vklíněn pozemek ve vlastnictví obce. V roce 2013 obec uzavřela s manželi kupní smlouvu, na jejímž základě se manželé stali vlastníky předmětného pozemku. Ministerstvo vnitra se následně ve správním soudnictví domáhalo zrušení usnesení zastupitelstva obce, jímž byl prodej předmětného pozemku schválen, a to pro jeho nezákonnost [srov. § 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o obcích“)]. Krajský soud v Brně žalobu ministerstva zamítl a kasační stížnost ministerstva pak zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 16. 12. 2015 č. j. 4 As 223/2015-43. V odůvodnění svých rozhodnutí správní soudy konstatovaly, že usnesení žádnou vadou, která by způsobovala jeho nezákonnost, netrpí.

5. Vedlejší účastnice téhož roku, kdy došlo k rozporovanému prodeji pozemku obce manželům, podala k Okresnímu soudu v Jihlavě žalobu o určení vlastnictví k předmětnému pozemku, v níž navrhovala, aby za jeho vlastníka byla označena obec. Soud prvního stupně řízení o návrhu přerušil do doby ukončení řízení stran zákonnosti usnesení obce (viz výše). Poté (v lednu 2016) žalobu svým prvním rozhodnutím ve věci zamítl. K odvolání vedlejší účastnice Krajský soud v Brně (dále jen „odvolací soud“) rozhodnutí soudu prvního stupně potvrdil. Vedlejší účastnice následně podala dovolání k Nejvyššímu soudu, který na jeho základě věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení. Podruhé soud prvního stupně rozhodl ve věci rozsudkem ze dne 13. 6. 2019 č. j. 9 C 310/2013-237, jímž žalobu opět zamítl. Jeho rozhodnutí opět potvrdil odvolací soud, a to rozsudkem ze dne 12. 12. 2019 č. j. 72 Co 357/2019-282.

6. Nejvyšší soud o dovolání vedlejší účastnice rozhodl ústavními stížnostmi napadeným rozhodnutím. Nejvyšší soud rozhodnutí soudu prvního stupně i odvolacího soudu změnil tak, že se určuje, že vlastníci předmětného pozemku je obec. V odůvodnění svého rozhodnutí Nejvyšší soud nejprve dovolání označil za přípustné, jelikož v něm vedlejší účastnice argumentuje, že dovoláním napadené rozhodnutí odvolacího soudu není v souladu s dřívějším kasačním rozhodnutím Nejvyššího soudu. Nejvyšší soud dále konstatoval, že jsou splněny podmínky pro jeho rozhodnutí ve věci samé, a provedl výčet skutkových zjištění soudu prvního stupně a odvolacího soudu, z nichž při rozhodování vycházel. Následně Nejvyšší soud učinil závěr, že okolnosti rozhodování zastupitelstva obce o prodeji předmětného pozemku byly netransparentní, obec tedy postupovala nezákonně a kupní smlouva uzavřená mezi obcí a manželi je absolutně neplatná. Pro úplnost Nejvyšší soud podotkl, že v kupní smlouvě se odkazuje na usnesení zastupitelstva ze dne 15. 5. 2013, přičemž ovšem zasedání zastupitelstva, na němž byl (nezákonně) schválen prodej předmětného pozemku manželům, se konalo o den později. S rozhodnutím Nejvyššího správního soudu označujícím usnesení zastupitelstva obce o prodeji pozemku manželům za zákonné se Nejvyšší soud vypořádal konstatováním, že věc posoudil z pohledu též civilněprávní úpravy a zohlednil též správními soudy (zejména s ohledem na povahu soudního řízení správního) nezohledněné okolnosti.

II. Argumentace účastníků řízení

7. Stěžovatelka a), obec, má v první řadě za to, že napadeným rozhodnutím Nejvyššího soudu došlo k porušení jejího práva na samosprávu. V tomto rozsahu svou ústavní stížnost označuje za stížnost ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, tedy za tzv. komunální ústavní stížnost, přičemž konstatuje, že o jejím podání rozhodlo zastupitelstvo obce na svém zasedání. Dále má obec za to, že byla porušena její práva na vlastnictví a na spravedlivý proces. V tomto rozsahu jde o ústavní stížnost ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, tj. obecnou ústavní stížnost. Porušení svého práva na samosprávu obec spatřuje v tom, že Nejvyšší soud ze zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, pro obec dovodil povinnosti zcela nad rámec tohoto zákona, čímž nepřipustně dotvořil (nikoliv jen aplikoval či interpretoval) právo a omezil smluvní volnost obce. V této souvislosti obec odkazuje především na nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 87/04 ze dne 6. 4. 2005 (N 75/37 SbNU 63) a sp. zn. IV. ÚS 1167/11 ze dne 20. 6. 2012 (N 123/65 SbNU 597). Porušení svého vlastnického práva obec spatřuje ve znemožnění autonomně nakládat se svým majetkem. V této souvislosti obec odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2574/14 ze dne 25. 8. 2015 (N 155/78 SbNU 343). Konečně k porušení práva obce na spravedlivý proces mělo dojít tím, že Nejvyšší soud ve věci rozhodoval, aniž by vedlejší účastnice ve svém dovolání dostatečně vymezila důvody jeho přípustnosti. Nerespektování kasačního rozhodnutí Nejvyššího soudu soudem odvolacím za důvod přípustnosti dovolání dle obce bez dalšího považovat nelze.

8. Stěžovatelka a) navrhla, aby Ústavní soud odložil vykonatelnost napadeného rozhodnutí do právní moci rozhodnutí o ústavní stížnosti. Svůj návrh odůvodnila především obavou, že by, pokud by byla zapsána do katastru nemovitostí jako vlastníkem předmětného pozemku, nastoupila její odpovědnost za škodu vzniklou z neplatného převodu předmětného pozemku.

9. Stěžovatelé b) a c), manželé, jsou přesvědčeni, že bylo porušeno jejich právo na spravedlivý proces, jelikož Nejvyšší soud nesprávně posoudil přípustnost dovolání. V této souvislosti ve shodě s obcí poukazují na to, že nerespektování právního názoru vyššího soudu nelze bez dalšího podřadit pod některý ze zákonných důvodů přípustnosti dovolání. Dále mají manželé za to, že Nejvyšší soud při svém rozhodování v meritu věci porušil zásadu kontradiktornosti řízení, v této souvislosti odkazují na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 216/16 ze dne 9. 2. 2017 (N 24/84 SbNU 293), a vydal tzv. překvapivé rozhodnutí. Porušení svého práva na vlastnictví pak manželé spatřují v tom, že Nejvyšší soud kupní smlouvu, díky níž manželé nabyli vlastnictví předmětného pozemku, označil za absolutně neplatnou, aniž by uvedl, jaká zákonná povinnost byla při jejím uzavírání porušena.

10. Rovněž stěžovatelé b) a c) navrhují odložit vykonatelnost napadeného rozhodnutí, a to do okamžiku meritorního rozhodnutí o ústavní stížnosti. Svůj návrh odůvodňují obavou, že by po nich obec, která je dle napadeného rozhodnutí Nejvyššího soudu vlastníkem předmětného pozemku, mohla požadovat odstranění 157 kusů dřevin na něm stěžovateli vysázených, dřevěného plotu a skleníku, v důsledku čehož by stěžovatelům vznikla značná škoda.

11. Ústavní soud vyzval Nejvyšší soud, aby se k ústavním stížnostem vyjádřil. Ohledně stížnosti obce Nejvyšší soud uvedl, že především není zřejmé, a to ani z obsahu stížnosti, kdo tuto stížnost podává, zda pouze obec, nebo i (či pouze) její zastupitelstvo. Nadto ve zveřejněném zápisu z jednání zastupitelstva je uvedeno, že zastupitelstvo obce rozhodlo o podání stížnosti proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 2020 č. j. 24 Cdo 1189/2020-309, přičemž stížností napadený rozsudek byl vydán pod sp. zn. 24 Cdo 1198/2020. Nejvyšší soud dále ve svém vyjádření opakuje argumentaci podporující jeho závěr, že postup obce byl netransparentní, a tedy nezákonný. Ve vyjádření ke stížnosti manželů Nejvyšší soud uvedl v podstatě totéž.

12. O vyjádření byli požádáni i všichni účastníci řízení před Nejvyšším soudem. Manželé ve vztahu k ústavní stížnosti obce uvedli, že se s ní v plném rozsahu ztotožňují. Totéž učinila

obec ve vztahu k ústavní stížnosti manželů. Vedlejší účastnice ve vztahu k ústavní stížnosti obce zdůraznila, že rozsudkem Nejvyššího správního soudu stran zákonnosti usnesení zastupitelstva obce nelze nijak argumentovat, jelikož nejde o rozhodnutí vydané v civilním soudnictví. Dále poukázala na relativní bagatelnost sporu a uvedla, že práva obce nebyla napadeným rozhodnutím dotčena, neboť obci nic nebrání v tom, aby předmětný pozemek, nyní již platně, prodala. Vedlejší účastnice zdůrazňuje, že dle napadeného rozhodnutí obec porušila svou povinnost zakotvenou v § 2 odst. 2 zákona o obcích, a dále zdůvodňuje, proč považuje usnesení zastupitelstva obce za nezákonné. Ve vztahu k stížnosti manželů vedlejší účastnice opět zdůraznila, že rozhodnutím Nejvyššího správního soudu nelze nijak argumentovat, že spor lze vzhledem k ceně předmětného pozemku označit za bagatelní a že obec při prodeji pozemku postupovala nezákonně. Nadto žádné z práv manželů nebylo dle vedlejší účastnice porušeno, neboť jim nic nebrání účastnit se případného nového prodeje pozemku. Ani Nejvyšší soud dle vedlejší účastnice nijak nepochybil, pokud sice sám rozhodl, ovšem, s ohledem na svůj předchozí podrobně odůvodněný kasační nálezn, nikoliv překvapivě. Závěrem vedlejší účastnice poukazuje na absenci důvodů pro odklad vykonatelnosti napadeného rozhodnutí.

13. Vyjádření účastníků řízení a vedlejší účastnice byla zaslána stěžovatelům na vědomí a k případné replice (výjimku tvoří vyjádření Nejvyššího soudu ke stížnosti manželů, které se v podstatě jen odkazovalo na předchozí vyjádření Nejvyššího soudu ve věci, a nic nového tak nepřineslo). Svého práva repliky využila stěžovatelka a), obec. Stran vyjádření Nejvyššího soudu uvedla, že ústavní stížnost je jak stížností obecnou, tak i komunální, což z ní jasně plyne, stejně jako je přes chyby v psaní zřejmé, které rozhodnutí zastupitelstvo obce mínilo napadnout. Nadto právo na samosprávu je dle ustálené judikatury Ústavního soudu možno namítat i jen v obecné ústavní stížnosti. Obec dále poukazuje na nutnost zohlednit závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené přímo ve vztahu k projednávané věci a nepřistoupit na ryze formalistické oddělování práva veřejného a soukromého.

III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

14. Ústavní soud nejprve posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost stěžovatelů b) a c) byla podána včas oprávněnými stěžovateli, kteří byli účastníky řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelé jsou právně zastoupeni v souladu s požadavky zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o Ústavním soudu“). Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť stěžovatelé vyčerpali všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

15. Rovněž stížnost stěžovatelky a) byla podána včas, právně zastoupenou stěžovatelkou a po vyčerpání zákonných procesních prostředků k ochraně práv stěžovatelky. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Sporné bylo, s ohledem na tvrzení Nejvyššího soudu obsažená v jeho vyjádření k věci, zda stěžovatelka a) byla oprávněna podat toliko tzv. obecnou ústavní stížnost ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy či zda byla oprávněna současně s touto obecnou ústavní stížností podat i tzv. komunální ústavní stížnosti ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy. Obecnou ústavní stížnost je oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem. Komunální ústavní stížnost je oprávněno podat zastupitelstvo obce nebo vyššího územního samosprávného celku, jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu. Komunální ústavní stížnost je tedy speciálním procesním prostředkem k ochraně práva na samosprávu, který umožňuje přezkum Ústavním soudem nejen z hlediska ústavnosti napadených aktů, ale též z hlediska jejich zákonnosti. Rozhodovací praxe Ústavního soudu se nicméně vyvinula v tom

směru, že ústavně zaručené právo na samosprávu je možné namítat jak v komunální ústavní stížnosti, tak v obecné ústavní stížnosti [srov. nález sp. zn. I. ÚS 178/15 ze dne 8. 11. 2018 (N 179/91 SbNU 225), bod 17 a judikaturu tam citovanou; všechna rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto nálezu jsou dostupná též z <http://nalus.usoud.cz>]. Proto se i ústavní stížností stěžovatelky a), respektive tam namítaným porušením práva na samosprávu realizovaným napadeným rozhodnutím, Ústavní soud zabýval meritorně.

IV. Posouzení důvodnosti ústavních stížností

16. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že Nejvyšší soud napadeným rozhodnutím porušil především jejich právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny a právo vlastnické dle čl. 11 odst. 1 Listiny, stěžovatelka a) pak tvrdí i porušení svého ústavně zaručeného práva na samosprávu. Stěžejní je pro ně přitom argumentace stran nesprávnosti posouzení kupní smlouvy jako neplatné. Nejvyšší soud nicméně platnost kupní smlouvy uzavřené mezi obcí a manželi posuzoval především s ohledem na zákonnost usnesení zastupitelstva, kterým bylo uzavření této smlouvy schváleno, přičemž zákonností tohoto usnesení se již dříve zabývaly správní soudy. Proto je projednáváný případ třeba hodnotit i s ohledem na princip legitimní předvídatelnosti soudního rozhodování vyplývající z čl. 1 odst. 1 Ústavy, přestože se jej stěžovatelé výslovně nedovolávají. Ústavní soud není vázán právní kvalifikací, kterou věci přisuzuje stěžovatel v odůvodnění své ústavní stížnosti [srov. například nález sp. zn. III. ÚS 2645/11 ze dne 12. 9. 2013 (N 163/70 SbNU 517), bod 8].

17. Po posouzení ústavních stížností zejména z tohoto hlediska dospěl Ústavní soud k závěru, že jsou důvodné.

A. Obecné principy

18. Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika demokratický právní stát založený na úctě k právům člověka a občana. Ústavní soud již v minulosti zdůraznil, že materiální právní stát je vystavěn mimo jiné na důvěře občanů v právo a právní řád a podmínkou takové důvěry je stabilita právního řádu a dostatečná míra právní jistoty občanů [nález sp. zn. I. ÚS 2174/20 ze dne 5. 10. 2021 (N 174/108 SbNU 120), bod 25 a judikatura tam citovaná]. Důvěra v rozhodovací činnost orgánů státu, ať už jde o rozhodování orgánů moci zákonodárné, výkonné, či soudní, je jedním ze základních atributů právního státu. Snaha o nastolení stavu, kdy je možno důvěřovat v akty státu a v jejich věcnou správnost, je základním předpokladem fungování materiálního právního státu [nález sp. zn. IV. ÚS 298/09 ze dne 1. 3. 2010 (N 35/56 SbNU 391), bod 26].

19. Stabilitu práva, právní jistotu jednotlivce a v konečném důsledku též míru důvěry občanů v právo a v instituce právního státu jako takové ovlivňuje i to, jakým způsobem orgány aplikující právo, tedy především soudy, jejichž základním úkolem je poskytovat ochranu právům (čl. 90 Ústavy), přistupují k výkladu právních norem [nález sp. zn. II. ÚS 566/05 ze dne 20. 9. 2006 (N 170/42 SbNU 455)]. Princip předvídatelnosti rozhodování v podstatě znamená, že účastníci právních vztahů mohou legitimně očekávat, že státní orgány budou ve skutkově a právně srovnatelných případech rozhodovat – v celkovém vyznění – stejně. Pouze takový postup totiž respektuje právní jistotu a nelze opomíjet, že toliko jeho důsledné dodržování se významně pozitivně projevuje i v rámci celkového nazírání společnosti na význam a roli práva [nález sp. zn. II. ÚS 2571/16 ze dne 8. 11. 2016 (N 214/83 SbNU 391)]. Předvídatelnost soudního rozhodování, zákaz svévolného rozhodování a ochrana legitimního očekávání účastníků náleží dle judikatury Ústavního soudu rovněž mezi základní zásady spravedlivého procesu, takže porušení principu předvídatelnosti soudního rozhodování a ochrany legitimního očekávání účastníků představuje rovněž porušení ústavně chráněného práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny [nález sp. zn. II. ÚS 387/18 ze dne 17. 8. 2018 (N 138/90 SbNU 259), bod 19 a judikatura tam citovaná a bod 20].

20. Porušení principu předvídatelnosti soudního rozhodování vyvěrajícího z čl. 1 odst. 1 Ústavy, a tedy i čl. 36 odst. 1 Listiny, v minulosti Ústavní soud konstatoval například, rozhodoval-li odvolací či dovolací soud bez náležitého odůvodnění v obdobných či dokonce skutkově zcela totožných věcech rozdílně [nález sp. zn. II. ÚS 387/18 ze dne 17. 8. 2018 (N 138/90 SbNU 259), bod 22; nález sp. zn. I. ÚS 1663/16 ze dne 30. 11. 2016 (N 230/83 SbNU 583), bod 16; nález sp. zn. II. ÚS 2070/07 ze dne 13. 12. 2007 (N 223/47 SbNU 935)], v případě neodůvodněného odklonu odvolacího soudu od ustálené judikatury Nejvyššího soudu [nález sp. zn. I. ÚS 1343/20 ze dne 6. 4. 2021 (N 70/105 SbNU 244), obdobně též nález sp. zn. IV. ÚS 3277/18 ze dne 6. 6. 2019 (N 107/94 SbNU 305) či nález sp. zn. II. ÚS 1769/13 ze dne 7. 5. 2014 (N 79/73 SbNU 397), bod 22], odmítl-li Nejvyšší soud dovolání jako nepřipustné, zatímco v téže věci na základě dovolání tehdy považovaného za přípustné již dříve vydal kasační rozhodnutí [nález sp. zn. I. ÚS 809/19 ze dne 7. 6. 2021 (N 113/106 SbNU 246), body 28 a 29], nebo odchýlil-li se Nejvyšší správní soud od své předchozí rozhodovací praxe, aniž by odlišný právní názor předložil rozšířenému senátu [nález sp. zn. I. ÚS 2637/17 ze dne 23. 1. 2018 (N 10/88 SbNU 133), bod 72].

21. Ve vztahu k projednávané věci je pak nejrelevantnější nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2742/07 ze dne 10. 7. 2008 (N 130/50 SbNU 139). V něm se Ústavní soud zabýval tím, že jeden a týž soud, ve dvou svých na sebe časově navazujících rozhodnutích, vyřešil tutéž předběžnou otázku zcela opačně – v restitučním řízení označil určitou kupní smlouvu jako neplatnou, v řízení o určení vlastnictví k nemovitostem pak tutéž smlouvu označil za platnou. Ústavní soud jednoznačně konstatoval, že při opakovaném posuzování jedné a téže předběžné otázky soudem v jiném řízení nelze odhlédnout od okolností, za nichž byla řešena v předchozím řízení, a nelze nebrat do úvahy legitimní očekávání účastníka obou řízení, že akt státu jednou vyslovený je platný, a to včetně řešení předběžné otázky podstatné pro vlastní výrok rozhodnutí.

22. Jedná-li se ze strany civilního soudu o posouzení předběžné otázky, která již byla dříve posouzena přímo ve výroku civilněsoudního rozsudku (tedy v tomto předchozím řízení nikoliv jen jako předběžná), přímo podústavní úprava § 135 odst. 2 ve spojení s § 159a odst. 3 občanského soudního řádu nadto stanoví, že posouzení předběžné otázky jiným soudem je tehdy, když byla tato předběžná otázka již vyřešena přímo ve výroku rozsudku, pro soud závazné. Uvedené pak platí i tehdy, když civilní soud jako předběžnou posuzuje otázku, která byla řešena ve výroku rozsudku správního soudu, neboť § 54 odst. 6 soudního řádu správního rovněž stanoví, že výrok pravomocného (správněsoudního) rozsudku je závazný nejen pro účastníky a osoby na řízení zúčastněné, ale i pro orgány veřejné moci. K uvedenému ještě citace z komentářové literatury: „Předběžnou (prejudiciální) otázkou je [...] taková právní skutečnost (právo nebo právní poměr), jejíž existence nebo neexistence by měla vliv na rozhodnutí ve věci soudem projednávané a která sama může být předmětem řízení téhož nebo jiného soudu nebo jiného řízení; jde tedy o otázku, která se sice netýká předmětu řízení, avšak jejíž vyřešení za řízení je nezbytné pro rozhodnutí o předmětu řízení [...]. Probíhá-li následné řízení se stejnými účastníky [...], platí, že předchozí rozhodnutí soudu o věci (tedy výrok tohoto rozhodnutí) je pro vyřešení předběžné otázky v následném řízení závazné.“ (Hromada, M. § 135 – Vázanost jiným rozhodnutím. In: Svoboda, K., Smolík, P., Levý, J., Doležilek, J. a kol. Občanský soudní řád. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 655.)

23. Co se týče práva na samosprávu, to je zaručeno čl. 8 Ústavy. Základními územními samosprávnými celky jsou obce (čl. 99 Ústavy), jež jsou územními společenstvími občanů, která mají dle čl. 100 odst. 1 Ústavy právo na samosprávu. Obec je samostatně spravována zastupitelstvem (čl. 101 Ústavy). Ustanovení čl. 102 Ústavy zakládá zastupitelskou formu práva na samosprávu, pro jehož ochranu je určující čl. 101 odst. 4 Ústavy, dle něhož stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. K porušení práva na samosprávu dojde například, pokud soudy jako neplatné posoudí smluvní ujednání starosty obce, které, byť nebylo přímo schváleno

zastupitelstvem, je zcela v souladu s dříve platně projevenou vůlí zastupitelstva a tuto vůli prakticky toliko realizuje [srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2574/14 ze dne 25. 8. 2015 (N 155/78 SbNU 343), bod 19; obdobně též náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 87/04 ze dne 6. 4. 2005 (N 75/37 SbNU 63)]. V případě, v němž se Ústavní soud zabýval aktivní legitimací neúspěšného účastníka prvního nabídkového řízení vedeného obcí k podání žaloby o určení vlastnictví k nemovitostem prodaným až jedinému (jinému) účastníkovi druhého nabídkového řízení (tedy nikoliv přímo jednáním dotčené obce), pak ještě Ústavní soud konstatoval, že samosprávě obce za určitých okolností soudní ochranu přiznat naopak nelze. Konkrétně tehdy Ústavní soud učinil závěr, že je vyloučeno, aby obec hospodařila s jí vlastněným majetkem prostřednictvím svých volených orgánů tak, že by na prvý pohled pochybným charakterem tohoto hospodaření podlamovala důvěru občanů, kteří obec tvoří, v to, že její správa je správou ve prospěch obce, a nikoliv ve prospěch jiných subjektů [náleží sp. zn. IV. ÚS 1167/11 ze dne 20. 6. 2012 (N 123/65 SbNU 597), bod 23].

24. Konečně vlastnické právo je ústavně chráněno čl. 11 odst. 1 Listiny, který především stanoví, že každý má právo vlastnit majetek a vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. K zásahu do vlastnického práva dojde tehdy, pokud je dané osobě odejmuto postavení, které ji opravňuje k ochraně z tohoto titulu, nebo pokud dojde k omezení takového postavení z hlediska jeho využívání nebo dispozic s ním anebo možnosti jeho zhodnocení, přičemž zásadně lze zasáhnout do základního práva jen za podmínky, že jde o zásah, který je předvídaný právem [srov. náleží sp. zn. I. ÚS 643/06 ze dne 13. 9. 2007 (N 142/46 SbNU 373), bod 45].

25. Ze shora uvedeného Ústavní soud vyvozuje následující závěry. Soudy by měly ve skutkově a právně srovnatelných případech rozhodovat v zásadě stejně, nesvědčí-li pro jiný jejich postup důležité důvody, které ovšem soudy, postupují-li v obdobných případech jinak, musí ve svém rozhodnutí uvést a náležitě vysvětlit. Vzhledem k principu předvídatelnosti soudního rozhodování vyvěrajícímu z čl. 1 odst. 1 Ústavy je zpravidla nepřijatelné, aby soudy rozhodovaly jinak o zcela (skutkově i právně) totožné otázce, byť by ji prve posuzovaly toliko jako otázku předběžnou. Zcela závazné, a to i s ohledem na podústavní zákonnou úpravu, je pak pro soudy posouzení dané otázky přímo ve výroku (správněsoudního) rozsudku. Rozhodne-li civilní soud o předběžné otázce jinak (opačně), než jak to dříve ve výroku pravomocného rozsudku učinil soud správní, porušuje svým rozhodnutím závisejícím na posouzení dané předběžné otázky princip předvídatelnosti soudního rozhodování a ochrany legitimního očekávání účastníků, a tím i jejich ústavně chráněné právo na spravedlivý proces. Pokud je v důsledku tohoto protiústavního rozhodnutí civilního soudu zneplatněno autonomní nakládání s majetkem obce, které správní soud dříve označil za zákonné, a nikoliv pochybné, a tedy zasluhující soudní ochranu, představuje takový postup zároveň i porušení ústavně zaručeného práva dané obce na samosprávu a porušení základního práva na ochranu vlastnictví toho, jemuž se obec legálně a legitimně rozhodla určitý majetek prodat a jehož vlastnictví k tomuto majetku bylo protiústavním rozhodnutím civilního soudu popřeno.

B. Aplikace obecných principů na projednávaný případ

26. Vzhledem k výše řečenému bylo v nyní projednávaném případě úkolem Ústavního soudu zkoumat, zda Nejvyšší soud své ústavní stížnosti napadené rozhodnutí založil na posouzení předběžné otázky a dále zda tuto posoudil ústavně konformním způsobem, tedy především s ohledem na princip předvídatelnosti soudního rozhodování vyplývající z čl. 1 odst. 1 Ústavy.

27. Z procesního postupu obecných soudů (viz přerušení řízení před soudem prvního stupně do doby ukončení řízení stran zákonnosti usnesení obce) a okolností věci (v řízení bylo rozhodováno o platnosti kupní smlouvy uzavřené obcí) je zřejmé, že zákonnost postupu obce, respektive jejím zastupitelstvem přijatého usnesení, byla v daném řízení předběžnou otázkou,

bez jejíhož posouzení nebylo možno o věci rozhodnout. Nejvyšší soud svůj závěr stran absolutní neplatnosti kupní smlouvy pak založil výhradně na posouzení této předběžné otázky; na nesrovnalosti ve znění kupní smlouvy (k nim dále) dle textu napadeného rozhodnutí odkázal „jen pro úplnost“.

28. Danou předběžnou otázku si Nejvyšší soud posoudil sám. Již v této rovině, nikoliv ve způsobu posouzení předběžné otázky, tkví protiústavnost jeho postupu, neboť otázka zákonnosti usnesení zastupitelstva obce schvalujícího prodej předmětného pozemku manželům byla již posouzena správními soudy, a to dokonce přímo ve výroku jejich rozhodnutí. Výrokem správního soudu, který obstál i v kasačním přezkumu, byl totiž zamítnut návrh dle § 124 zákona o obcích, jímž se dozorový orgán domáhal zrušení usnesení zastupitelstva obce pro jeho rozpor se zákonem. Správní soud tímto výrokem navrhovateli sdělil, že usnesení nezruší, přičemž pokud by bylo nezákonné, takto rozhodnout by nemohl. Jinak řečeno, ve výroku je z povahy daného řízení obsažen i závěr, že usnesení zastupitelstva obce je zákonné. Nejvyšší soud měl, vzhledem ke své povinnosti rozhodovat předvídatelně vyplývající z čl. 1 odst. 1 Ústavy a z nutnosti chránit právo na spravedlivý proces, závěr správního soudu pro své rozhodování toliko převzít, nikoliv jej rozporovat a svým vlastním rozhodnutím zcela popřít. Takovým postupem nejen porušil ústavně zaručená práva stěžovatelů, ale ohrozil i důvěru veřejnosti v soudy, neboť v důsledku popřel možnost spoléhat se na jednu větev soudnictví a vybídl ke snahám usilovat o „přezkum“ téže věci ve větví jiné. Důvěra veřejnosti v soudní moc je přitom tím nejcennějším, čím tato moc disponuje, a ona důvěra patří i mezi to nejcennější, z čeho může vycházet každý občan státu. Slovy nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2268/07 ze dne 29. 2. 2008 (N 45/48 SbNU 527, bod 37): „Důvěra veřejnosti však není apriorně dána, nýbrž je třeba ji budovat. Je snazší o ni přijít, než ji udržet. Roky úsilí mohou být ztraceny i jen jedním nezdařeným rozhodnutím. Toto musí mít na paměti při rozhodování věci každý soudce, který na rozdíl od zákonodárce neprosazuje svoji vůli [důraz vložen], nýbrž vždy by měl prosazovat právo v jeho ústavně konformní interpretaci.“

29. Nejvyšší soud v rozhodnutí o neplatnosti kupní smlouvy uvedl, byť toliko pro úplnost, i další skutečnost, totiž že v kupní smlouvě je odkazováno na usnesení zastupitelstva ze dne 15. 5. 2013, přičemž ovšem zasedání zastupitelstva, na němž byl schválen prodej předmětného pozemku manželům, se konalo o den později. V souvislosti s tímto argumentem potenciálně svědčícím pro neplatnost smlouvy je nicméně třeba uvést, že dle ustálené judikatury Ústavního soudu jsou obecné soudy při výkladu smluv povinny respektovat princip priority výkladu nezakládajícího neplatnost smluv (srov. nálezy sp. zn. II. ÚS 3314/20 ze dne 15. 2. 2021 (N 30/104 SbNU 353), bod 21 a judikaturu citovanou v bodech předchozích) a že v situaci, kdy bylo na základě dané kupní smlouvy vlastnické právo manželů k předmětnému pozemku zapsáno do katastru nemovitostí, je nutné zohlednit i princip ochrany důvěry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci [srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 462/07 ze dne 7. 6. 2007 (N 94/45 SbNU 343), bod 15].

30. Konečně stěžovatelé namítali, že Nejvyšší soud o dovolání rozhodoval, aniž vedlejší účastnice dostatečně vymezila důvody jeho přípustnosti, a že rozhodl ve věci samé, aniž by respektoval zásadu kontradiktornosti řízení. Ústavní soud těmto námitkám nepřisvědčil, napadené rozhodnutí Nejvyššího soudu nicméně učinil předmětem svého kasačního zásahu z důvodů jiných, výše předestřených.

V. Závěr

31. Ústavní soud rekapituluje, že rozhodne-li civilní soud o předběžné otázce jinak (opačně), než jak to dříve ve výroku pravomocného rozsudku učinil soud správní, porušuje svým rozhodnutím závisejícím na posouzení dané předběžné otázky princip předvídatelnosti soudního rozhodování a ochrany legitimního očekávání účastníků, a tím i jejich ústavně chráněné právo na spravedlivý proces. Pokud je v důsledku tohoto protiústavního rozhodnutí

civilního soudu zneplatněno autonomní nakládání s majetkem obce, které správní soud dříve označil za zákonné, a nikoliv pochybné, a tedy zasluhující soudní ochranu, představuje takový postup zároveň i porušení ústavně zaručeného práva dané obce na samosprávu a porušení základního práva na ochranu vlastnictví toho, jemuž se obec legálně a legitimně rozhodla určitý majetek prodat a jehož vlastnictví k tomuto majetku bylo protiústavním rozhodnutím civilního soudu porušeno.

32. V projednávaném případě taková situace nastala. Nejvyšší soud totiž, aniž by respektoval v kasačním přezkumu stvrzený závěr správního soudu, že usnesení zastupitelstva stěžovatelky a) schvalující prodej určitého pozemku stěžovatelům b) a c) nelze pro nezákonnost zrušit (respektive že toto usnesení je zákonné), označil kupní smlouvu uzavřenou mezi stěžovatelkou a) a stěžovateli b) a c) za absolutně neplatnou, a to z důvodu Nejvyšším soudem samotným dovozené nezákonnosti usnesení stěžovatelky a). Nejvyšší soud tak napadeným rozhodnutím porušil princip předvídatelnosti soudního rozhodování vyplývající z čl. 1 odst. 1 Ústavy, a tedy i základní právo stěžovatelů na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a v důsledku i ústavně zaručené právo na samosprávu stěžovatelky a) dle čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 4 Ústavy a základní právo na ochranu vlastnictví stěžovatelů b) a c) dle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

33. S ohledem na shora uvedené Ústavní soud podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, vyhověl ústavní stížnosti a napadený rozsudek Nejvyššího soudu zrušil. Ústavní soud z katastru nemovitostí zjistil, že jako vlastníci předmětného pozemku jsou tam stále uvedeni stěžovatelé b) a c), proto samostatně nerozhodoval o návrhu na odklad vykonatelnosti napadeného rozhodnutí.

Č. 47**Neplatnost dohody o rozvázání pracovního poměru pod nátlakem
(sp. zn. II. ÚS 2883/21 ze dne 19. dubna 2022)**

Účastníci soukromoprávních vztahů se musí s důvěrou spolehnout na ochranu autonomie skutečně svobodné vůle, neboť jde o jednu ze základních podmínek fungování právního státu, který je v moderním ústavním právu chápán pouze jako materiální právní stát.

Požadavek výkonu práv v souladu s dobrými mravy umožňuje zmírňovat nepřiměřenou tvrdost zákona a dává prostor rozhodovat dle pravidel slušnosti a spravedlnosti, i když by soud při striktním výkladu formálního práva dospěl k jinému závěru. Pojem „dobré mravy“ nelze vykládat pouze jako soubor mravních pravidel užívaných coby doplňující obsahový faktor výkonu subjektivních práv a povinností, ale jako příkaz soudci rozhodovat v souladu s ekvitou; to ve svých důsledcích znamená nastoupení cesty nalézání spravedlnosti. Zásada souladu výkonu práv s dobrými mravy představuje významný korektiv, který v odůvodněných případech dovoluje zmírňovat tvrdost zákona a dává soudci prostor pro uplatnění pravidel slušnosti. Pojem dobré mravy je proto nutno vykládat i jako příkaz soudci rozhodovat *praeter legem* či výjimečně dokonce *contra legem*.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje Davida Uhlíře a soudců Ludvíka Davida a Jaromíra Jirsy ve věci ústavní stížnosti stěžovatele M. R., zastoupeného Mgr. Matejem Dvořákem, advokátem, se sídlem Školská 38, Praha 1, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. září 2021 č. j. 21 Cdo 1701/2021-355 a proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. března 2021 č. j. 11 Co 202/2020-323, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Ústí nad Labem, Okresního soudu v Lounech a města X, zastoupeného JUDr. Tomášem Těmínem, Ph.D., advokátem, se sídlem Karlovo náměstí 28, Praha 2, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 21. 9. 2021 č. j. 21 Cdo 1701/2021-355 a rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 3. 2021 č. j. 11 Co 202/2020-323 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Uvedená rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění**Řízení před obecnými soudy**

1. Stěžovatel se domáhal zrušení shora uvedených rozhodnutí obecných soudů, a to s poukazem na údajné porušení jeho základních práv zaručených v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 3. 2021

č. j. 11 Co 202/2020-323 bylo rozhodnuto o odvolání stěžovatelem žalovaného města X (vedlejší účastník řízení před Ústavním soudem) proti rozsudku Okresního soudu v Lounech ze dne 17. 9. 2020 č. j.122/2014-280, že rozsudek okresního soudu se ve výroku I o věci samé mění tak, že „žaloba na určení, že dohoda o rozvázání pracovního poměru ze dne 8. 8. 2014 uzavřená mezi žalobcem a žalovaným je neplatná, se zamítá“. Dalšími výroky bylo rozhodnuto o nákladech řízení. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 21. 9. 2021 č. j. 21 Cdo 1701/2021-355 bylo odmítnuto stěžovatelovo dovolání v dané věci.

2. Obecné soudy po provedeném důkazním řízení dospěly k těmto skutkovým zjištěním: Stěžovatel uzavřel s žalovaným dne 16. 10. 2013 pracovní smlouvu na dobu neurčitou na druh práce „doprava, veřejná zeleň“. Dne 8. 8. 2014 byla uzavřena dohoda o rozvázání pracovního poměru mezi stěžovatelem a městem X s tím, že pracovní poměr končí dne 8. 8. 2014. Dohoda byla uzavřena bez uvedení důvodu. Okresním soudem v Lounech byl totiž dne 6. 8. 2014 vydán příkaz k domovní prohlídce, přičemž předmětem prohlídky byly nebytové prostory, a to kancelář užívaná stěžovatelem. Důvodem této prohlídky bylo podezření na manipulaci s veřejnými zakázkami.

3. Stěžovatel byl zadržen policejním orgánem dne 8. 8. 2014 a umístěn do cely předběžného zadržení Policie České republiky X. Stěžovatel se ze stresující situace vzpamatoval až v cele, a když se po nějaké době ve dveřích objevil tajemník žalovaného města X V. se slečnou D. (personalistkou), domníval se, že mu jdou nabídnout právní pomoc. Tajemník mu však sdělil, že po něm chtějí, aby okamžitě opustil zaměstnání, předal mu dohodu a řekl, že když ji nepodepíše, převede ho na práci metaře nebo že mu dá výpověď za to, že si v zaměstnání prohlížel internet, a vyhodí ho na hodinu. V cele předběžného zadržení tak došlo k tomu, že stěžovatel podepsal jemu předloženou žádost o rozvázání pracovního poměru dohodou a dohodu o rozvázání pracovního poměru. V průběhu následujících hodin byl stěžovatel vyslechnut a dne 9. 8. 2014 v 10.00 hod. byl propuštěn.

4. Ve shodě se soudem prvního stupně měl odvolací soud za to, že při posuzování toho, zda vůle stěžovatele byla svobodná, je nutno vzít do úvahy okolnosti, které uzavření dohody o rozvázání pracovního poměru mezi stěžovatelem a žalovaným předcházely a za nichž dohodu o rozvázání pracovního poměru podepsal. Z výsledků provedeného dokazování bylo zřejmé, že k jednání s tajemníkem žalovaného – svědkem P. V. – o rozvázání pracovního poměru a k podpisu dohody o rozvázání pracovního poměru došlo dne 8. 8. 2014 v době, kdy byl stěžovatel umístěn v cele předběžného zadržení. Policií České republiky bylo umožněno, a to v nesouladu s jejími vnitřními předpisy, aby do cely předběžného zadržení vstoupili a zdržovali se v ní uvedení zaměstnanci žalovaného města – tajemník P. V. a personalistka H. D. Zcela nepochybně tato nestandardní situace (nenadálé zadržení stěžovatele, prohlídka jeho kanceláře, umístění do cely předběžného zadržení a úkony s tím spojené, kterým se musel podrobit) způsobila, že se stěžovatel nacházel pod silným psychickým tlakem a v nejistotě. Podle názoru odvolacího soudu za těchto okolností nemohl odolávat nátlaku ze strany zaměstnance žalovaného – tajemníka městského úřadu – P. V., jenž jej navíc seznámil s tím, že ví o tom, že stěžovatel během pracovní doby sledoval pornografické internetové stránky a při jejich sledování masturboval. V. mu řekl, že když dohodu podepíše, nikdo, ani jeho partnerka, se nedozví o tom, co je skutečným důvodem ukončení pracovního poměru, tj. sledování internetových stránek nevhodného obsahu v pracovní době.

5. Odvolací soud měl za to, že ze strany žalovaného jako zaměstnavatele se jednalo o takovou formu psychického nátlaku, jenž nepochybně svobodu vůle žalobce při podpisu dohody o rozvázání pracovního poměru omezil. Ze strany tajemníka žalovaného P. V. se tak jednalo o bezprávnou výhrůžku, neboť hrozil něčím, co nebyl oprávněn učinit – nepřipustným zásahem do osobnosti stěžovatele, tedy do jeho práva na zachování důstojnosti, vážnosti, cti a soukromí. Odvolací soud proto stejně jako soud prvního stupně uzavřel, že dohoda

o rozvázání pracovního poměru byla z důvodu bezprávné výhrůžky neplatným právním jednáním.

6. Protože však občanský zákoník v ustanovení § 587 odst. 1 spojuje s bezprávnou výhrůžkou následek v podobě relativní neplatnosti právního (pracovníprávního) jednání, bylo třeba podle právního názoru dovolacího soudu zabývat se v souladu s ustanovením § 587 odst. 1 občanského zákoníku tím, zda došlo k řádnému dovolání se této relativní neplatnosti. Podle soudu žalobce námitku relativní neplatnosti dohody o rozvázání pracovního poměru uplatnil dopisem ze dne 21. 2. 2020, který byl doručen do dispozice žalovaného (jeho právního zástupce), neboť ten na něj dopisem ze dne 27. 2. 2020 odpověděl. Právo dovolat se relativní neplatnosti podléhá promlčení v obecné tříleté promlčecí lhůtě, která v dané věci běží ode dne 8. 8. 2014 a jejíž běh skončil dnem 8. 8. 2017. Žalovaný vznesl námitku promlčení a odvolací soud nesdílel právní názor soudu prvního stupně, že uplatnění této námítky promlčení je v rozporu s dobrými mravy. V této souvislosti je prý třeba poukázat na judikaturu Nejvyššího soudu, a to např. rozhodnutí ze dne 8. 2. 2011 sp. zn. 21 Cdo 85/2010, ze dne 20. 12. 2016 sp. zn. 25 Cdo 4223/2016 nebo ze dne 5. 9. 2017 sp. zn. 21 Cdo 2057/2017 a v nich uvedený právní názor, že „dobrým mravům zásadně neodporuje, namítá-li někdo promlčení práva uplatňovaného vůči němu, neboť institut promlčení přispívající k jistotě v právních vztazích je institutem zákonným, a tedy použitelným ve vztahu k jakémukoliv právu, které se podle zákona promlčuje“, a že „uplatnění námítky promlčení se příčí dobrým mravům v těch výjimečných případech, kdy je výrazem zneužití tohoto práva na úkor účastníka, který marné uplynutí promlčecí doby nezavinil a vůči němuž je za takové situace zánik nároku na plnění v důsledku uplynutí promlčecí doby nepřiměřeně tvrdým postihem ve srovnání s rozsahem a charakterem jím uplatňovaného práva a s důvody, pro které své právo včas neuplatnil, přičemž tyto okolnosti musí být naplněny v natolik výjimečné intenzitě, aby byl odůvodněn tak významný zásah do principu právní jistoty, jakým je odepření práva uplatnit námitku promlčení“. S tímto pohledem na věc se ztotožnil také Nejvyšší soud ve shora citovaném usnesení, kterým odmítl stěžovatelovo dovolání.

Argumentace stěžovatele

7. Stěžovatel podal ústavní stížnost, neboť obecné soudy podle jeho názoru neposoudily individuální okolnosti případu ve všech jeho souvislostech. Ačkoli napadená rozhodnutí budí dojem formální právní správnosti, stěžovatel se domnívá, že jsou nesprávná, a to dokonce v takové míře, že porušují jeho ústavně zaručená práva. Krajský soud (na základě právního názoru sděleného Nejvyšším soudem v rozhodnutí 21 Cdo 2250/2018-243 ze dne 19. 12. 2019), na rozdíl od soudu prvního stupně zcela opomenul zvážit okolnosti daného případu a pouze automaticky, snad až strojově, aplikoval právní normu vztahující se k relativní neplatnosti právního úkonu – § 587 občanského zákoníku.

8. Stěžovatel důrazně upozornil na jednání žalovaného města, které směřovalo proti němu pod tlakem bezprávné výhrůžky v cele předběžného zadržení, kde jeho zaměstnanci neměli co dělat a využili (zcela jednoznačně po domluvě s Policií České republiky) situace jeho bezmocnosti. To vedlo podle něj zcela zřejmě k výsledku nesouladnému s právem na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Nezákonné jednání, kterého se dopustil vedlejší účastník prostřednictvím svého tajemníka, a to za využití nelegálně získaných informací z policejního vyšetřování a protizákonného vstupu do cely předběžného zadržení (která má chránit i zadržené a ne vystavit je nezákonnému jednání), bylo posléze soudy aprobováno, což stěžovatel považuje velmi úkorně.

Vyjádření účastníků řízení

9. Ústavní soud si vyžádal vyjádření účastníků řízení, vedlejšího účastníka řízení a zaslání příslušného spisového materiálu. Nejvyšší soud zopakoval svůj názor, že dovolání se

neplatnosti dohody o rozvázání pracovního poměru ve smyslu ustanovení § 587 občanského zákoníku na jedné straně a včasné podání žaloby o určení neplatnosti tohoto právního jednání ve smyslu ustanovení § 72 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, na straně druhé jsou, jak vyplývá z odůvodnění rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 27. 7. 2010 sp. zn. 21 Cdo 660/2009, uveřejněného pod č. 20 v časopisu Soudní judikatura, roč. 2011 (samostatnými) předpoklady, které musí být (oba) splněny k tomu, aby soud svým rozhodnutím určil (mohl určit) zaměstnancem nebo zaměstnavatelem požadovanou neplatnost právního jednání. Oprávněný účastník se může dovolat neplatnosti dohody o rozvázání pracovního poměru nejen před zahájením soudního řízení, ale i kdykoli v průběhu řízení, a to až do vyhlášení (vydání) rozhodnutí, kterým se řízení o věci končí. Protože jde o hmotněprávní jednání, může být dovolání se neplatnosti dohody o rozvázání pracovního poměru učiněno také vůči soudu [prostřednictvím žaloby nebo jiného podání (úkonu)]; v tomto případě je účinné vůči druhému účastníku pracovního poměru od okamžiku, kdy se o něm v řízení dozvěděl. Rozhodovací praxe dovolacího soudu je již ustálena v závěru, že při posouzení, zda žalobce učinil prostřednictvím žaloby hmotněprávní úkon, je třeba vzít v úvahu, že žaloba (§ 79 o. s. ř.) je procesním úkonem, že údaj o tom, čeho se žalobce domáhá (tzv. žalobní petit), a vylíčení rozhodujících skutečností jsou náležitostmi procesního úkonu, a že proto žaloba samotná a vylíčení jejích náležitostí v sobě bez dalšího neobsahuje úkon hmotněprávní; judikatura soudů proto již dříve dospěla například k závěru, že návrh na vydání rozsudku, aby soud přivolil k výpovědi z nájmu bytu, a jeho odůvodnění obsažené v žalobě jsou procesním úkonem, který v sobě nezahrnuje bez dalšího výpověď z nájmu bytu jako hmotněprávní úkon – srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 2. 1994 sp. zn. 2 Cdo 3/94, který byl uveřejněn pod č. 26 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, roč. 1996. Na druhé straně požadavek na vylíčení náležitostí žaloby nebrání tomu, aby do žaloby byl zahrnut hmotněprávní úkon, obsahuje-li žaloba kromě svých náležitostí jakožto procesního úkonu také vylíčení náležitostí hmotněprávního úkonu, který žalobce tímto způsobem projevil. Obsahuje-li tedy žaloba kromě náležitostí procesního úkonu (§ 42 odst. 4, § 79 odst. 1 o. s. ř.) také projev vůle žalobce směřující zejména ke vzniku, změně nebo zániku těch práv nebo povinností, které právní předpisy s takovým projevem spojují, je odůvodněn závěr, že žalobce učinil prostřednictvím žaloby vůči soudu hmotněprávní úkon.

10. Na základě závazného právního názoru tedy odvolací soud (kromě jiného) posuzoval, zda stěžovatel uplatnil námitku relativní neplatnosti dohody o rozvázání pracovního poměru, a dospěl k závěru, že dovolání se neplatnosti dohody o rozvázání pracovního poměru nebylo obsaženo v žalobě, jestliže žaloba neobsahovala „uplatnění relativní neplatnosti dohody o rozvázání pracovního poměru ze dne 8. 8. 2014 z důvodu v předchozí části tohoto odůvodnění popsané bezprávné výhrůžky“, přičemž dovolací soud v ústavní stížnosti napadeném usnesení tento závěr aproboval, neboť odvolací soud postupoval v souladu s výše uvedenými závěry soudní praxe o náležitostech právního jednání, kterým se uplatňuje námitka relativní neplatnosti z důvodu bezprávné výhrůžky. Pro projednávanou věc tedy byl rozhodující závěr odvolacího soudu o tom, že žalobce (stěžovatel) neuplatnil námitku relativní neplatnosti právního jednání řádně a včas.

11. V daném případě byla též významná (jak bylo uvedeno již v ústavní stížnosti napadeném usnesení) otázka souladu námítky promlčení s dobrými mravy. V tomto směru dovolací soud odkázal na judikaturu dovolacího i Ústavního soudu s tím, že odvolací soud se od této ustálené rozhodovací praxe neodchýlil, jestliže neshledal „žádné takové výjimečné okolnosti, které by mohly vést k odepření práva žalovanému, aby uplatnil námitku promlčení“, neboť podle dovolacího soudu z obsahu spisu nevyplývá, že by se jednalo o situaci, kdy uplatnění námítky promlčení je výrazem zneužití práva na úkor účastníka, který marné uplynutí promlčecí doby nezavinil a vůči němuž by za takové situace zánik nároku v důsledku uplynutí promlčecí doby byl nepřiměřeně tvrdým postihem ve srovnání s rozsahem a charakterem jím

uplatňovaného práva a s důvody, pro které své právo včas neuplatnil, ani v přístupu odvolacího soudu neshledal výraz nepřípustné libovůle při interpretaci dobrých mravů.

12. Krajský soud v Ústí nad Labem (stejně jako Okresní soud v Lounech) pouze odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí.

13. Město X jako vedlejší účastník řízení ve svém vyjádření uvedlo, že jelikož stěžovatel ústavní stížností výslovně nenapadl usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 9. 2021 č. j. 21 Cdo 1701/2021-355, měla by být ústavní stížnost odmítnuta bez dalšího. Pokud jde o věc samotnou, podle názoru vedlejšího účastníka stěžovateli zřejmě uniká fakt, že dovolání se relativní neplatnosti právního jednání a okolnosti týkající se existence bezprávné výhrůžky spolu vůbec nesouvisí. Jde totiž o to, že řízení o určení neplatnosti dohody o rozvázání pracovního poměru ze dne 8. 8. 2014 se rozpadá do dvou stadií, kdy je nutné vyřešit, zda se stěžovatel řádně a včas dovolal relativní neplatnosti dohody o rozvázání pracovního poměru, a teprve v případě kladného vyřešení této otázky dává smysl se zabývat samotnými okolnostmi, které doprovázely uzavření této dohody. Stěžovatel se nedovolal relativní neplatnosti předmětné dohody v tříleté promlčecí lhůtě a nedovolal se jí ani v podané žalobě na určení neplatnosti předmětné dohody, protože v ní nikde neuvedl, že by se dovolával relativní neplatnosti dohody o rozvázání pracovního poměru ze dne 8. 8. 2014, ačkoli Nejvyšší soud ve své judikatuře výslovně tuto skutečnost vyžaduje, aby mohly nastat účinky dovolání se relativní neplatnosti právního jednání. Stěžovatel, pokud hovořil o neplatnosti, tak vždy v souvislosti s neplatným skončením pracovního poměru. Stěžovatel tak evidentně vůbec neuvažoval nad tím, že v tomto případě se jedná o relativní neplatnost právního jednání, kterého je třeba se zvlášť dovolat. Žaloba stěžovatele byla koncipována jako popis událostí a skutečností, ze kterých dovozoval neplatnost dohody o rozvázání pracovního poměru ze dne 8. 8. 2014, a tím tak neplatné skončení pracovního poměru.

14. Stěžovatel námitku relativní neplatnosti dohody o rozvázání pracovního poměru ze dne 8. 8. 2014 uplatnil až dopisem ze dne 21. 2. 2020, leč právo dovolat se relativní neplatnosti podléhá promlčení v obecné tříleté promlčecí lhůtě, která v dané věci běžela ode dne 8. 8. 2014 a jejíž běh skončil dnem 8. 8. 2017. Ať už byl tedy stěžovatel v jakémkoli psychickém stavu, ať byl rozrušený z postupu policie či dalších okolností, nemají tyto skutečnosti žádný vliv na jeho právní jednání při uzavírání dohody o rozvázání pracovního poměru. Pokud snad argumentace porušením dobrých mravů směřovala k námitce promlčení, kterou vznesl vedlejší účastník, pak uplatnění této námitky promlčení rozhodně nebylo podle vedlejšího účastníka v rozporu s dobrými mravy, neboť prý žádné výjimečné okolnosti, které by mohly vést k odepření práva vedlejšímu účastníku, aby uplatnil námitku promlčení, zjištěny nebyly. Stěžovateli nic nebránilo v tom, aby relativní neplatnost dohody o rozvázání pracovního poměru uplatnil řádně v rámci řízení či před jeho zahájením. Navíc nelze přehlédnout, že stěžovatel byl po celou dobu řízení zastoupen advokátem, tedy osobou práva znalou. V souladu s obecnou právní zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* je především na vlastním přičinění subjektu právních vztahů, aby sám chránil svá práva.

Ústavněprávní posouzení věci

15. Ústavní stížnost je důvodná.

16. Co se týče názoru vedlejšího účastníka řízení, že když stěžovatel ústavní stížností výslovně nenapadl usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 9. 2021 č. j. 21 Cdo 1701/2021-355, měla by být ústavní stížnost odmítnuta bez dalšího, poukazuje Ústavní soud stručně na svoji konstantní judikaturu vymezující tzv. „širší teorii petitu“, ve které jde v zásadě o to, že pokud se stěžovatel v odůvodnění ústavní stížnosti jasně vymezuje rovněž proti poslednímu prostředku k ochraně práva, který měl k dispozici, není na překážku přijetí takové stížnosti k meritornímu přezkoumání, ačkoliv dané rozhodnutí není formálně obsaženo v petitu; k tomu

srov. obdobně např. nálezy sp. zn. II. ÚS 2713/18 ze dne 9. 11. 2020 (N 206/103 SbNU 68) nebo I. ÚS 748/19 ze dne 17. 12. 2019 (N 213/97 SbNU 282).

17. Ve věci samé Ústavní soud vycházel z toho, že fakta každého případu jsou jedinečná a je nezbytné vycházet z jeho individuálních okolností, a to i když specifické skutečnosti mohou být složité a netypické, což však nevyvazuje soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení. Součástí práva na spravedlivý proces je návaznost mezi skutkovými zjištěními a přijatými právními závěry a povinnost soudů nalézat právo neznamená respektovat pouze výslovné pokyny v textu zákona, ale též zjišťovat, co je právem tam, kde jde o interpretaci abstraktních ústavních zásad [viz např. nálezy sp. zn. II. ÚS 1250/20 ze dne 3. 3. 2021 (N 43/105 SbNU 16)]. Právo (včetně jeho teorie) má totiž sloužit k hledání spravedlivých řešení společenských konfliktů, má představovat předvídatelný systém pravidel chování a nesmí se stávat účelovým prostředkem k dosažení nespravedlivých výhod pro některé účastníky soudního řízení.

18. Ústavní soud proto rovněž vychází z myšlenky, že obecné soudy mají nejen respektovat právo jako takové, ale jeho výklad a aplikace musí směřovat ke spravedlivému výsledku. Spravedlnost má být vždy přítomna již v procesu, kterým soudce interpretuje a aplikuje právo jako hodnotový činitel.

19. Nejvyšší soud ve své judikatuře vyžaduje, aby ten, kdo se domáhá neplatnosti rozvázání pracovního poměru, jednak podal žalobu o určení neplatnosti jeho ukončení a kumulativně s tím aby se dovolal relativní neplatnosti právního jednání ve smyslu ustanovení § 587 zákona č. 89/2012 Sb. Podle shora citovaného názoru vedlejšího účastníka řízení, kterému daly soudy nakonec za pravdu, se „stěžovatel nedovolal relativní neplatnosti předmětné dohody v tříleté promlčecí lhůtě a nedovolal se jí ani v podané žalobě na určení neplatnosti předmětné dohody, protože v ní nikde neuvedl, že by se dovolával relativní neplatnosti dohody o rozvázání pracovního poměru ze dne 8. 8. 2014 ... pokud hovořil o neplatnosti, tak vždy v souvislosti s neplatným skončením pracovního poměru. Žaloba stěžovatele neobsahovala řádné uvedení vady dohody o rozvázání pracovního poměru ze dne 8. 8. 2014, která by způsobovala její neplatnost. Stěžovatel pouze souhrnně uváděl, že s ohledem na umístění v cele předběžného zadržení byl v takovém psychickém stavu, který vylučoval jeho svobodné rozhodování. Pokud hovořil o nátlaku, tak tento nátlak spatřoval v tom, že byl umístěn v cele předběžného zadržení, nikoli v tom, že by na něj tajemník vedlejšího účastníka vyvíjel nátlak směřující k podpisu dohody o rozvázání pracovního poměru“. Jednání svého tajemníka pak vedlejší účastník označil mj. za „návrh gentlemanské dohody“. Pokud jde o uplatnění relativní neplatnosti opožděně po uplynutí promlčecí lhůty, pak „uplatnění námítky promlčení nebylo v rozporu s dobrými mravy, neboť žádné výjimečné okolnosti, které by mohly vést k odepření práva vedlejšímu účastníku, aby uplatnil námítku promlčení, zjištěny nebyly ... Navíc byl stěžovatel zastoupen advokátem, jenž měl postupovat v souladu s obecnou právní zásadou *vigilantibus iura scripta sunt*“.

20. Argumentace vyjádřená ve shora uvedeném odstavci je účelová sofistika. Odhlíží totiž mimo jiné od toho, jak soudní řízení probíhalo a co v jeho průběhu vyšlo najevo. Je zřejmé, a ani soudy to v dané věci nezpochybnou, že stěžovatel se nacházel pod hrubým nátlakem bezprávné výhrůžky. Tu lze jen poznamenat, že podobné „gentlemanské dohody ve vězení“ nemají s původním významem slova gentleman nic společného. Významné také v této souvislosti je, že Policie České republiky se chovala natolik vstřícně k zaměstnancům města X, že je vpustila do cely předběžného zadržení, kde neměli podle zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, co dělat.

21. Podobné chování a nátlak nemůže soud demokratického právního státu aprobovat, a to ani s poukazem na možné formální hmotněprávní či procesněprávní pochybení žalobce. Účastníci soukromoprávních vztahů se musí s důvěrou spolehnout na ochranu autonomie skutečně svobodné vůle, neboť jde o jednu ze základních podmínek fungování právního státu,

kteřý je v moderním ústavním právu chápán pouze jako materiální právní stát. Soudy v tomto ohledu zcela správně konstatovaly, že nenadále zadržení stěžovatele, prohlídka jeho kanceláře, umístění do cely předběžného zadržení a úkony s tím spojené, kterým se musel podrobit, způsobilo, že se stěžovatel nacházel pod silným psychickým tlakem a za těchto okolností nemohl odolávat nátlaku ze strany zaměstnance žalovaného města – tajemníka městského úřadu, jenž jej navíc seznámil s tím, že ví o tom, že stěžovatel během pracovní doby sledoval pornografické internetové stránky. To vedlo k takovému psychickému nátlaku, který nepochybně svobodu vůle stěžovatele při podpisu dohody o rozvázání pracovního poměru výrazně omezil. Ze strany tajemníka žalovaného vedlejšího účastníka P. V. se tak jednalo o bezprávnou výhrůžku, neboť hrozil něčím, co nebyl oprávněn učinit – nepřipustným zásahem do osobnosti stěžovatele, tedy do jeho práva na zachování důstojnosti, vážnosti, cti a soukromí.

22. Stěžovatel však přesto, vlivem údajného formálního nedostatku či pochybení, byl po dlouhém soudním řízení neúspěšný. Ústavní soud je toho názoru, že uplatnění námítky relativní neplatnosti rozvázání pracovního poměru lze vyčíst již z původní stěžovatelovy žaloby. Že takový závěr je možný, vyslovil přitom v daném případě i soud prvního stupně a také soud odvolací v původních rozhodnutích. „Soud zná právo“, a proto také nelze stěžovateli či jeho právnímu zástupci vytýkat nedodržení zásady *vigilantibus iura*, jestliže samotné soudy jeho právní jednání v tomto směru původně nerozporovaly; teprve po změně jejich právního názoru (pod vlivem rozsudku Nejvyššího soudu) se stěžovatel (znovu) formálně správněji dovolal relativní neplatnosti předmětné dohody o rozvázání pracovního poměru. Ze stejného důvodu neobstojí ani námitka promlčení, neboť předmětné jednání v nesouladu s dobrými mravy bezpochyby je a stěžovatel se spoléhal na obecné soudy, jejichž závěry tomu v prvních rozhodnutích odpovídaly. Věřil tedy, že vše podstatné uplatnil již předmětnou žalobou, případně (pokud jde o další dovolání se relativní neplatnosti) že námitka promlčení bude ve vztahu ke všem okolnostem věci posouzena jako nesouladná s dobrými mravy. To, že následně bylo rozhodnuto, jak je shora uvedeno, lze potom přinejmenším považovat za překvapivé a nadměru formalistické.

23. Ústavní soud připomíná, že požadavek výkonu práv v souladu s dobrými mravy umožňuje soudci zmírňovat nepřiměřenou tvrdost zákona a dává mu prostor rozhodovat dle pravidel slušnosti a spravedlnosti, i když by při striktním výkladu formálního práva dospěl k jinému závěru. Pojem „dobré mravy“ nelze vykládat pouze jako soubor mravních pravidel užívaných coby doplňující obsahový faktor výkonu subjektivních práv a povinností, ale jako příkaz soudci rozhodovat v souladu s ekvitou; to ve svých důsledcích znamená nastoupení cesty nalézání spravedlnosti; k tomu srov. např. náleží sp. zn. I. ÚS 643/04 ze dne 6. 9. 2005 (N 171/38 SbNU 367). Zásada souladu výkonu práv s dobrými mravy představuje významný korektiv, který v odůvodněných případech dovoluje zmírňovat tvrdost zákona a dává soudci prostor pro uplatnění pravidel slušnosti. Pojem dobré mravy je proto nutno vykládat i jako příkaz soudci rozhodovat *praeter legem* či výjimečně dokonce *contra legem*.

24. Jestliže by výkon práva namítat promlčení uplatněného nároku byl toliko prostředkem umožňujícím poškodit jiného účastníka právního vztahu, zatímco dosažení vlastního smyslu a účelu sledovaného právní normou by pro něj zůstalo vedlejší a z hlediska jednajícího by bylo bez významu, jednalo by se sice o výkon práva, který je formálně se zákonem v souladu, avšak šlo by o výraz zneužití tohoto subjektivního práva (označované rovněž jako šikana) na úkor druhého účastníka, a tedy o výkon v rozporu s dobrými mravy (tak např. srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 992/99, uveřejněný v časopise Soudní judikatura č. 11/2000 pod číslem 126).

25. Porušením práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod může být zejména stav, kdy v hodnocení skutkových zjištění absentuje určitá část skutečností, která vyšla v řízení najevo, eventuálně byla účastníky řízení namítána, nicméně obecný soud ji právně nezhodnotil v celém souhrnu posuzovaných skutečností, bez toho, že by

odůvodnil jejich irelevantnost. Soudy pominuly nejen shora zmíněné zvláštní okolnosti, vztahující se k danému případu, ale při svých závěrech o promlčení nevzaly dostatečně do úvahy ani korektiv dobrých mravů.

26. Jelikož výše uvedená zjištění postačují k vyhovění ústavní stížnosti, Ústavní soud se ostatními námitkami stěžovatele dále nezabýval. Konstatuje, že ve věci došlo k porušení zásad spravedlivého procesu zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

27. Na obecných soudech tedy bude, aby se věci znovu zabývaly v intencích závěrů tohoto nálezu, přičemž vezmou do úvahy vše podstatné, co vyšlo v řízení najevo, a adekvátně se k tomu vyjádří v odůvodnění svých rozhodnutí. Shledají-li to nutným, doplní dokazování. Své další případné námitky mohou jak stěžovatel, tak vedlejší účastník uplatnit v tomto řízení.

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

Č. 48**Neplatnost dohody o vydání věci v důsledku nerespektování výluky vydání pozemku upravené v § 10 odst. 4 zákona č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd
(sp. zn. IV. ÚS 3423/21 ze dne 19. dubna 2022)**

Dojde-li v důsledku nerespektování výluky vydání pozemku upravené v § 10 odst. 4 zákona č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, ve znění zákona č. 137/1991 Sb., k neoprávněnému zásahu do majetkového postavení vlastníka stavby, jde o vadu dohody o vydání mající za následek její neplatnost pro rozpor se zákonem.

Nezohlední-li obecný soud takovou vadu dohody o vydání, poruší základní právo vlastníka stavby vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 ve spojení se základním právem na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Josefa Fialy (soudce zpravodaj) a soudců Jana Filipa a Pavla Šámala o ústavní stížnosti stěžovatele města Kutná Hora, sídlem Havlíčkovo náměstí 552/1, Kutná Hora, zastoupeného Mgr. Ing. Pavlem Bezouškou, advokátem, sídlem nám. Jana Žižky z Trocnova 2/2, Čáslav, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. října 2021 č. j. 28 Cdo 2694/2021-1345, rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. března 2021 č. j. 19 Co 312/2020-1261, ve znění opravného usnesení ze dne 17. srpna 2021 č. j. 19 Co 312/2020-1333, rozsudku Okresního soudu v Kutné Hoře ze dne 26. května 2020 č. j. 9 C 49/2006-1150, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. prosince 2019 č. j. 28 Cdo 2213/2019-946, rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 11. října 2018 č. j. 19 Co 198/2018-810 a rozsudku Okresního soudu v Kutné Hoře ze dne 21. prosince 2017 č. j. 9 C 49/2006-746, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Praze a Okresního soudu v Kutné Hoře jako účastníků řízení a Ing. Václava Šťastného, zastoupeného Mgr. Miroslavem Schüllerem, advokátem, sídlem R. Těsnohlídka 420/5, Čáslav, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 12. 10. 2021 č. j. 28 Cdo 2694/2021-1345, I. a III. výrokem a částí II. výroku potvrzující I. a IV. výrok rozsudku Okresního soudu v Kutné Hoře ze dne 26. 5. 2020 č. j. 9 C 49/2006-1150 rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 3. 2021 č. j. 19 Co 312/2020-1261, ve znění opravného usnesení ze dne 17. 8. 2021 č. j. 19 Co 312/2020-1333, a I. a IV. výrokem rozsudku Okresního soudu v Kutné Hoře ze dne 26. 5. 2020 č. j. 9 C 49/2006-1150 bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i jeho základní právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 10. 2021 č. j. 28 Cdo 2694/2021-1345, I. a III. výrok a část II. výroku potvrzující I. a IV. výrok rozsudku Okresního soudu v Kutné Hoře ze dne 26. 5. 2020 č. j. 9 C 49/2006-1150 rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 3. 2021 č. j. 19 Co 312/2020-1261, ve znění opravného usnesení ze dne 17. 8.

2021 č. j. 19 Co 312/2020-1333, a I. a IV. výrok rozsudku Okresního soudu v Kutné Hoře ze dne 26. 5. 2020 č. j. 9 C 49/2006-1150 se ruší.

III. Ve zbývající části se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí s tvrzením, že jimi bylo porušeno jeho ústavní právo na spravedlivý proces (sc. na soudní ochranu) podle čl. 36 a 37 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo na ochranu vlastnického práva podle čl. 11 Listiny.

2. Z ústavní stížnosti a ze spisu Okresního soudu v Kutné Hoře sp. zn. 9 C 49/2006 se podává, že stěžovatel se žalobou ze dne 13. 3. 2006 vůči podniku RKT - Rovnací a kotevní technika, státní podnik v likvidaci (dále jen „podnik RKT“) a vedlejšímu účastníkovi domáhal určení neplatnosti dohody o vydání pozemku parc. č. dle PK X1 v kat. úz. Kutná Hora, kterou podnik RKT a vedlejší účastník uzavřeli dne 8. 2. 1999 [podle zákona č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon č. 403/1990 Sb.“)]. Z vydaného pozemku byly geometrickým plánem odděleny pozemky parc. č. X2 a parc. č. X3, na nichž je umístěna stavba kotelny v jeho vlastnictví, jejíž výstavba byla uskutečněna až po převzetí pozemku státem. Vedlejší účastník ještě před zahájením řízení namítal jejich protiprávní užívání, vyzýval k jejich vyklizení (viz přípisy na č. l. 36 až 39). Podnik RKT ani vedlejší účastník stěžovatelův žalobní nárok neuznávali. Změnou žaloby na jednání dne 19. 9. 2007 se stěžovatel domáhal určení, že jejich vlastníkem je podnik RKT, a podáním ze dne 27. 5. 2008 navrhl změnu žaloby na určení, že je vlastníkem předmětných pozemků, což doplnil podáním ze dne 14. 1. 2014 *in eventum*, že jejich vlastníkem je podnik RKT, posléze podáním ze dne 1. 3. 2016 doplnil žalobní návrh o další eventuální petit, a sice určení, že vlastníkem předmětných pozemků je Česká republika (poslední změna nebyla připuštěna). V průběhu řízení navrhoval vedlejší účastník stěžovateli prodej pozemku parc. č. X3 za cenu ve výši 16/584 z ceny stanovené úředním odhadem teplárny a nájem pozemku parc. č. X2 za nájemné ve výši 5 Kč/m² a den (č. l. 207), později navrhoval jejich prodej (stěžovateli a provozovateli teplárny) za 27 149 148 Kč, eventuálně jejich nájem za měsíční nájemné 70 Kč/m² (např. č. l. 618 až 628). K mimosoudnímu vyřešení sporu nedošlo a okresní soud po provedeném dokazování rozsudkem ze dne 21. 12. 2017 č. j. 9 C 49/2006-746 žalobu na určení, že vlastníkem předmětných pozemků je stěžovatel, zamítl (I. výrok), zamítl i žalobu, že jejich vlastníkem je podnik RKT, (II. výrok) a rozhodl o náhradě nákladů řízení (III. a IV. výrok). Zamítnutí primárního petitu odůvodnil zjištěním, že stěžovatel se nestal vlastníkem pozemků na základě zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů, ani je nenabyl vydržením. Zamítnutí eventuálního petitu odůvodnil nedostatkem naléhavého právního zájmu.

3. Rozsudek okresního soudu napadl stěžovatel odvoláním (pozn. podnik RKT ve vyjádření k němu konstatoval, že by respektoval rozsudek, že smlouva o vydání věci je neplatná pro rozpor s § 10 odst. 4 zákona č. 403/1990 Sb., neboť v soudním řízení bylo prokázáno, že předmětný pozemek byl v době jeho vydání vedlejšímu účastníkovi skutečně zastavěn stavbou kotelny – č. l. 786). Odvolání stěžovatele shledal Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) částečně důvodným, rozsudkem ze dne 11. 10. 2018 č. j. 19 Co 198/2018-810 potvrdil rozsudek okresního soudu v I. výroku a ve II. až IV. výroku ho zrušil. Kasační výroky odůvodnil zjištěním, že okresní soud se v závěru o neexistenci naléhavého právního zájmu stěžovatele

jako vlastníka staveb na předmětných pozemcích na požadovaném určení odchýlil od konstantní judikatury Nejvyššího soudu, tudíž je nesprávný.

4. Stěžovatel podal proti oběma rozsudkům dovolání (výslovně proti té části výroku rozsudku krajského soudu, v níž byl potvrzen I. výrok rozsudku okresního soudu), které Nejvyšší soud usnesením ze dne 4. 12. 2019 č. j. 28 Cdo 2213/2019-946 odmítl, částečně proto, že není přípustné, a částečně, že je vadné.

5. V další fázi řízení stěžovatel doplnil podáním ze dne 4. 3. 2020 žalobu, v níž navrhl, aby soud určil, že vlastníkem předmětných pozemků je podnik RKT. Vedlejší účastník v podání ze dne 26. 5. 2020 navrhl jednak zamítnutí žaloby a jednak konstatování, že je vlastníkem obou předmětných pozemků a dále pozemku parc. č. X4 v kat. úz. Kutná Hora. Okresní soud po doplnění dokazování (nutno zmínit stanovisko podniku RKT přednesené v závěrečné řeči, že dohoda o vydání nemovitostí považuje za neplatnou, zejména z důvodu, že byly vydány nemovitosti, u nichž to restituční normy neumožňují s ohledem na jejich zastavění stavbou, stavbou navíc sloužící veřejně prospěšnému účelu – č. 1. 1134 verte) rozsudkem ze dne 26. 5. 2020 č. j. 9 C 49/2006-1150 zamítl žalobu stěžovatele na určení vlastnického práva podniku RKT (I. výrok) i vzájemnou žalobu vedlejšího účastníka (II. výrok) a rozhodl o nákladech řízení (III. až V. výrok). Zamítnutí stěžovatelovy žaloby odůvodnil zjištěním, že dohoda o vydání byla platně uzavřena, protože zastavěnost vydávaných pozemků nezpůsobuje podle aktuální judikatury její neplatnost. U vzájemné žaloby neshledal naléhavý právní zájem vedlejšího účastníka na požadovaném určení, neboť v katastru nemovitostí je jeho vlastnické právo deklarováno.

6. Stěžovatel a vedlejší účastník podali proti rozsudku okresního soudu odvolání. Stěžovatel navrhoval změnu rozsudku, vyhovění jeho žalobě a přiznání náhrady nákladů řízení, eventuálně zrušení rozsudku a vrácení věci okresnímu soudu, vedlejší účastník se domáhal potvrzení zamítavého I. výroku, změny II. výroku a určení, že je vlastníkem tří konkretizovaných pozemků, změny III. výroku, potvrzení IV. výroku a změny V. výroku. Krajský soud rozsudkem ze dne 18. 3. 2021 č. j. 19 Co 312/2020-1261 (po opravě písařské chyby spočívající v očíslování výroků usnesením ze dne 17. 8. 2021 č. j. 19 Co 312/2020-1333) změnil III. výrok rozsudku okresního soudu o nákladech řízení (I. výrok), potvrdil I., II., IV. a V. výrok (II. výrok) a rozhodl o nákladech odvolacího řízení (III. a IV. výrok). K předmětu sporu uvedl, že – ač nebylo sporu, že oba pozemky byly v době vydání zastavěny) – okresní soud správně přihlédl k platné judikatuře Nejvyššího soudu o dispozitivnosti použitého ustanovení, což znamená, že uzavřeli povinná osoba dobrovolně dohodu o vydání pozemku podle zákona č. 403/1990 Sb., pak nečiní pominutí zastavěnosti pozemku dohodu o jeho vydání neplatnou.

7. Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu (vyjma části II. výroku potvrzující rozsudek okresního soudu ve II. a V. výroku) dovoláním, jehož přípustnost odůvodnil kromě jiného otázkou, v níž se oba soudy odchýlily od ustálené judikatury Nejvyššího soudu, zda lze na základě dohody o vydání věci podle zákona č. 403/1990 Sb. vydat oprávněnému více, než kolik mu mělo být vydáno. Nejvyšší soud usnesením ze dne 12. 10. 2021 č. j. 28 Cdo 2694/2021-1345 dovolání odmítl (I. výrok) s odůvodněním, že není přípustné pro žádnou z vymezených právních otázek, a rozhodl o nákladech dovolacího řízení (II. výrok). V odůvodnění uvedl, že jeho ustálená rozhodovací praxe pohlíží na § 10 odst. 4 zákona č. 403/1990 Sb. jako na ustanovení dispozitivní a v situacích, kdy není zpochybněno dispoziční právo povinné osoby k tomuto majetku, nečiní pominutí zastavěnosti tohoto pozemku dohodu o jeho vydání neplatnou. Z tohoto důvodu závěr krajského soudu, podle něhož dohoda o vydání předmětných pozemků ze dne 8. 2. 1999 je platná, nikterak neodporuje právní úpravě a odkazované rozhodovací praxi. Dodal, že v posuzované věci není pochyb o tom, že stavba kotelny je samostatnou věcí, tudíž právní dispozice s předmětnými pozemky nepodléhají právnímu režimu stavby kotelny.

II. Argumentace stěžovatele

8. Stěžovatel po rekapitulaci dosavadního průběhu řízení konkretizuje argumentaci o porušení jeho základních práv.

9. Porušení práva na ochranu vlastnictví spatřuje stěžovatel v postupu obecných soudů, které vyřešily nesprávně a v rozporu s dosavadní judikaturou otázky související s platností či neplatností vydání předmětných pozemků. Připomíná, že na těchto pozemcích byla v 70. letech 20. století postavena část hlavní budovy, komín a potrubí 3jednotkové kotelny zásobující přilehlé sídliště a celý areál byl oplocen. Uvádí, že mezi podnikem RKT a vedlejším účastníkem byla uzavřena podle zákona č. 403/1990 Sb. dohoda o vydání pozemku parc. č. dle PK X1, z něhož oddělením poté vznikly předmětné pozemky, a namítá, že tyto pozemky byly vedlejšímu účastníkovi vydány protiprávně, dohoda o vydání je neplatná nejen pro rozpor se zákonem (§ 10 odst. 4 zákona č. 403/1990 Sb.), ale i pro rozpor s dobrými mravy. Stěžovatel se po roce 1989 stal vlastníkem kotelny a je nucen o tento majetek pečovat s péčí řádného hospodáře a současně zajišťovat potřeby svých občanů, tj. dodávky tepla.

10. V další části ústavní stížnosti stěžovatel shrnuje argumentaci ke svému tvrzení, že došlo k vydání pozemků osobou, která nebyla osobou povinnou. Odkazuje na závěry Nejvyššího soudu z rozsudku ze dne 15. 3. 2004 sp. zn. 22 Cdo 1361/2003 a namítá, že byl jedinou povinnou osobou on sám, neboť byl vlastníkem a držitelem pozemků. V této souvislosti vytýká katastrálnímu úřadu, že ho nepřibral jako účastníka řízení o předmětných pozemcích.

11. Poté stěžovatel tvrdí, že obecné soudy se odchýlily od ustálené judikatury, když pominuly, že předmětné pozemky jsou součástí uceleného areálu, a to nikoli původního areálu bývalých strojren, které patřily předkům vedlejšího účastníka. Nezpochybňuje jeho restituční nároky, ale je přesvědčen, že snahou o nápravu minulým režimem způsobených majetkových křivd by neměly být vytvářeny křivdy nové, a proto měly soudy přihlídnout k opakovaně namítané skutečnosti, že předmětné pozemky, které jsou součástí areálu kotelny, neměly být vydány.

III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

12. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž byla vydána napadená rozhodnutí. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu.

13. Procesní předpoklady nejsou splněny u některých částí ústavní stížnosti. Stěžovatel napadl celkem šest rozhodnutí obecných soudů, aniž by respektoval závaznost jejich jednotlivých výroků. Výrok zamítající žalobu o určení vlastnického práva stěžovatele (I. výrok rozsudku okresního soudu ze dne 21. 12. 2017 č. j. 9 C 49/2006-746 byl potvrzen rozsudkem krajského soudu ze dne 11. 10. 2018 č. j. 19 Co 198/2018-810, dovolání podané jen proti této potvrzující části výroku rozsudku krajského soudu bylo usnesením Nejvyššího soudu ze dne 4. 12. 2019 č. j. 28 Cdo 2213/2019-946 odmítnuto) nabyt právní moci dne 22. 11. 2018 a rozhodnutí o posledním procesním prostředku (tj. naposled uvedené usnesení Nejvyššího soudu) bylo stěžovateli doručeno dne 7. 1. 2020. V této části je proto ústavní stížnost opožděná. Za opožděnou je třeba považovat (bez ohledu na případnou subjektivní nepřípustnost) ústavní stížnost proti II. výroku rozsudku okresního soudu ze dne 26. 5. 2020 č. j. 9 C 49/2006-1150 zamítající žalobu vedlejšího účastníka a část II. výroku (potvrzující tento výrok) rozsudku krajského soudu ze dne 18. 3. 2021 č. j. 19 Co 312/2020-1261, který nabyt právní moci dne 8. 4. 2021 a proti němuž nepodal stěžovatel dovolání. Výroky II. až IV. rozsudku okresního soudu ze dne 21. 12. 2017 č. j. 9 C 49/2006-746 byly zrušeny rozsudkem krajského soudu ze dne 11. 10. 2018 č. j. 19 Co 198/2018-810, v této části je ústavní stížnost nepřípustná, neboť Ústavní soud není příslušný k rozhodnutí o zrušení „zrušených“ výroků. Nepřípustná je ústavní

stížnost směřující proti kasační části rozsudku krajského soudu ze dne 11. 10. 2018 č. j. 19 Co 198/2018-810, neboť nejde o meritorní rozhodnutí. Z obdobných důvodů je nepřípustná ústavní stížnost proti III. výroku rozsudku okresního soudu ze dne 26. 5. 2020 č. j. 9 C 49/2006-1150, kterým bylo rozhodnuto o nákladech řízení, avšak tento výrok byl změněn I. výrokem rozsudku krajského soudu ze dne 18. 3. 2021 č. j. 19 Co 312/2020-1261. Subjektivně nepřípustná je ústavní stížnost proti V. výroku rozsudku okresního soudu ze dne 26. 5. 2020 č. j. 9 C 49/2006-1150 o povinnosti vedlejšího účastníka zaplatit soudní poplatek za vzájemnou žalobu, části II. výroku rozsudku krajského soudu ze dne 18. 3. 2021 č. j. 19 Co 312/2020-1261 tento výrok potvrzující a IV. výroku tohoto rozsudku o nákladech odvolacího řízení mezi podnikem RKT a vedlejším účastníkem.

14. Ve zbývajících částech, tj. proti I. a IV. výroku rozsudku okresního soudu ze dne 26. 5. 2020 č. j. 9 C 49/2006-1150, části II. výroku rozsudku krajského soudu ze dne 18. 3. 2021 č. j. 19 Co 312/2020-1261 potvrzující tyto výroky, I. a III. výroku tohoto rozsudku a proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 10. 2021 č. j. 28 Cdo 2694/2021-1345, byla ústavní stížnost podána včas, Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Ústavní stížnost je v této části přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

IV. Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka

15. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům řízení a vedlejšímu účastníkovi řízení. Zaslal ji také podniku RKT, který vystupoval (společně s vedlejším účastníkem) v řízení před obecnými soudy jako žalovaný, příslušelo mu proto postavení vedlejšího účastníka v řízení o ústavní stížnosti. Tento podnik na výzvu k vyjádření nereagoval, a proto má Ústavní soud za to, že se postavení vedlejšího účastníka vzdal (§ 28 odst. 2 a § 63 zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 101 odst. 4 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů).

16. Nejvyšší soud odkázal na obsah usnesení sp. zn. 28 Cdo 2694/2021 s tím, že na věcné správnosti (zákonnosti) a ústavněprávní konformitě v něm obsažené argumentace setrvává, a připomenul jeho kvazimeritorní povahu. Poté podrobněji reagoval na stěžovatelovu argumentaci o vydání pozemků osobou, která nebyla osobou povinnou podle zákona č. 403/1990 Sb., a o rozporu rozhodnutí s ustálenou judikaturou. V závěru vyjádřil přesvědčení, že uvedeným usnesením nedošlo k zásahu do žádného stěžovatelova ústavně zaručeného práva, a navrhl, aby Ústavní soud odmítl ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou, příp. ji zamítl.

17. Krajský soud pokládá ústavní stížnost za nedůvodnou, neboť v ní uvedené argumenty nejsou novými, byly uplatněny v opravných prostředcích a soudy se s nimi vypořádaly. Platnost dohody o vydání pro zastavenost pozemků řešil v souladu s rozhodovací praxí Nejvyššího soudu a Ústavního soudu, vypořádal se s argumentem existence funkčního areálu a také s určením osoby povinné (s odkazem na usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2698/2021).

18. Okresní soud jen lapidárně sdělil, že navrhuje ústavní stížnost zamítnout.

19. Podle vedlejšího účastníka stěžovatel vytrvale opakuje svoji argumentaci, kterou použil během celého průběhu 15 let trvajícího řízení. Jeho argumentaci pokládá zčásti za vadnou, některá tvrzení za nepravdivá a zmatečná, jiná za účelová. Po podrobném vymezení k obsahu ústavní stížnosti vedlejší účastník závěrem uvedl, že má za to, že nedošlo k porušení žádného ústavního práva stěžovatele, že převážná část jeho výroků je zmatená a ve zbytku neobstojí, že obecné soudy postupovaly způsobem zákonu odpovídajícím, a navrhl, aby ústavní stížnost byla zamítnuta. K vyjádření přiložil vedlejší účastník kopie listin o uplatnění jeho (a dvou dalších příbuzných) restitučních nároků týkajících se předmětných pozemků i dalších nemovitých věcí.

20. Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka Ústavní soud nezasílal stěžovateli na vědomí a k případné replice, neboť neobsahují žádnou argumentaci, která by nebyla známa účastníkům řízení.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

21. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který stojí mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy). Vzhledem k tomu jej nelze, vykonává-li svoji pravomoc tak, že podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí, považovat za další, „superrevizní“ instanci v systému obecné justice, oprávněnou vlastním rozhodováním (nepřímo) nahrazovat rozhodování obecných soudů; jeho úkolem je „toliko“ přezkoumat ústavnost soudních rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo. Proto vedení řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad podústavního práva a jeho aplikace na jednotlivý případ jsou v zásadě věci obecných soudů a o zásahu Ústavního soudu do jejich rozhodovací činnosti lze uvažovat za situace, kdy je jejich rozhodování stíženo vadami, které mají za následek porušení ústavnosti (tzv. kvalifikované vady); o jaké vady přitom jde, lze zjistit z judikatury Ústavního soudu.

22. Proces interpretace a aplikace podústavního práva pak bývá stížen takovouto kvalifikovanou vadou zpravidla tehdy, nezohlední-li obecné soudy správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného základního práva (svobody) na posuzovanou věc, nebo se dopustí – z hlediska řádně vedeného soudního řízení – neakceptovatelné „libovůle“ spočívající buď v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy, nebo ve zjevném a neodůvodněném vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi uznáván, resp. který odpovídá všeobecně přijímanému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů [srov. náleze ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471)].

23. Těžiskem ústavní stížnosti je stěžovatelovo tvrzení o neplatnosti dohody o vydání věci uzavřené dne 8. 2. 1999 podle zákona č. 403/1990 Sb., protože byla v rozporu s § 10 odst. 4 tohoto zákona. Podle uvedeného ustanovení: „Pozemek, na němž je umístěna stavba, která byla zřízena až po převzetí pozemku státem, se nevydává; oprávněné osobě přísluší peněžní náhrada (§ 14).“ V průběhu řízení bylo postaveno najisto, že předmětné pozemky jsou zastavěny stavbou ve vlastnictví stěžovatele, avšak obecné soudy dospěly k závěru, že dispozitivní povaha tohoto ustanovení umožňuje vydání zastavěného pozemku, tedy nerespektování uvedené výluky. Závěr obecných soudů o dispozitivnosti uvedeného ustanovení je příkladem tzv. kvalifikované vady, protože neodpovídá všeobecně přijímanému chápání dispozitivního ustanovení.

24. Rozlišení kogentních norem a dispozitivních norem se provádí obvykle z praktického hlediska, tedy jak se norma kogentní a norma dispozitivní rozeznají. Obě normy lze přitom zařadit mezi normy s tzv. klasickou trojprvkovou strukturou. Podle obecné teorie práva kogentní normy imperativně stanoví pravidlo chování, práva a povinnosti, neponechávají prostor pro vůli adresátů, kteří tak nemají legální možnost odchýlit se od požadavků normy vlastním projevem vůle; dispozitivní normy nestanoví buď vůbec pravidlo chování, nebo (zpravidla) je stanoví pouze subsidiárně a dávají jejich adresátům možnost, aby si je stanovili sami, tj. aby upravili vzájemná práva a povinnosti svým vlastním projevem vůle (neučiní-li tak, použije se ustanovení dané pro tento případ subsidiárně v normě). Jinými slovy, kogentní norma donucuje vždy kategoricky a apriorně, zatímco dispozitivní norma donucuje pouze hypoteticky a posteriorně. Z toho též plyne, že dispozitivní norma má zároveň vždy dovolující charakter, avšak tento dovolující charakter se vztahuje jen k možnosti vyloučit její vlastní aplikaci (srov. VEČEŘA, M., GERLOCH, A., BERAN, K., RUDENKO, S. Všeobecná teória práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, str. 82). P. Holländer (Dvojitá povaha dispozitivní právní normy. In Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušana Hendrychovi. Praha: C. H. Beck, 1997, str. 207) upozornil, že každá dispozitivní norma má dvojitý charakter. Tím se má na mysli, že

obsahuje dvě části. První spočívá v dovolení, resp. zmocnění účastníků vztahů, aby si autonomně smluvili vlastní právní úpravu, druhá část je zde pro případ, že se tak nestane, a spočívá v samotném pravidle chování. Z hlediska struktury právní normy je tak logické, že dispozitivnost právní normy neplyne z její dispozice, nýbrž z hypotézy (hypotéza v takovém případě připouští odchýlnou právní úpravu a při její absenci uplatnění stanovené dispozice). K tomu lze dodat, že není rozhodné, jaká slova vyjadřující modalitu normativnosti jsou v dispozici použita, nýbrž pouze to, jsou-li tato slova uvozena hypotézou, která umožňuje nebo znemožňuje, aby se aplikovala dispozice. Jednoduchou aplikací těchto pravidel lze formulovat závěr, že § 10 odst. 4 zákona č. 403/1990 Sb. není dispozitivní (podpůrnou) právní normou, nestanoví totiž žádnou dispozici pro případ, že by se strany nedohodly jinak.

25. Pro objasnění účinků § 10 odst. 4 zákona č. 403/1990 Sb. je třeba zvážit, zda toto ustanovení připouští, aby strany dohody o vydání věci uvedené pravidlo nerespektovaly, tj. aby si vlastní vztah upravily odlišně. V této souvislosti lze přijmout tezi, že alternativou není „kogentní norma nebo dispozitivní norma“, ale „kogentní norma anebo autonomní norma“ [Knapp, V. O právu kogentním a dispozitivním (a také o právu heteronomním a autonomním). Právník 1/1995, str. 10]. Autonomní norma sice s dispozitivní normou souvisí, ale je od ní kvalitativně odlišná a zahrnuje mnohem širší okruh společenských vztahů než *ius dispositivum*. Autonomní norma vzniká tam, kde právo buď mlčí (aniž by vylučovalo tvoření autonomní normy), nebo autonomní úpravu výslovně dovoluje, či autonomní úpravu implicitně dovoluje stanovením norem dispozitivních (tamtéž, str. 7). Z tohoto hlediska je i dispozitivní norma, jako norma daná zákonem, normou heteronomní.

26. Prostor pro uplatnění autonomní regulace je determinován principem autonomie vůle (čl. 2 odst. 3 Listiny) a v soukromoprávních vztazích je konkretizován v podobě zásady smluvní svobody (volnosti), jako výraz souboru právních možností osob v těchto vztazích. Tato zásada dává osobám právo volby právně významného chování a její konkrétní projevy lze soustředit do čtyř variant chování: autonomie volby, zda učinit právní jednání, či nikoliv, autonomie výběru adresáta právního jednání, autonomie volby formy právního jednání a autonomie volby obsahu právního jednání. Ve vztazích regulovaných zákonem č. 403/1990 Sb. jsou tyto meze autonomie vůle poměrně jednoznačně regulovány, povinnou osobu „stíhá“ tzv. smluvní přímus, stranami smlouvy jsou určené povinné osoby a oprávněné osoby, o vydání věci a o vzájemném uspořádání vztahů se sepisuje dohoda. Zůstává tak k posouzení, zda strany mohou zvolit obsah právního jednání, a to odchýlně od jednotlivých ustanovení zákona, včetně § 10 odst. 4. Přitom je třeba vzít v úvahu, že jde o restituční předpis, jehož účelem je zmírnění některých majetkových křivd, nicméně jde o předpis, který nevytváří speciální restituční právo, je součástí právního řádu České republiky. Předpisem této povahy jsou chráněny určité zájmy, jejichž integraci stát reguluje s adekvátní mírou intenzity společenského zájmu. Lze připustit, že společenský zájem umožňuje, aby povinná osoba uspokojila požadavek oprávněné osoby v širším než zákonném rozsahu, avšak tento postup nemůže vést k zásahům do subjektivních práv a oprávněných zájmů třetích osob. Stanoví-li § 10 odst. 4 zákona č. 403/1990 Sb., že pozemek, na němž je umístěna stavba, která byla zřízena až po jeho převzetí státem, se nevydává, lze dovodit, že povinná osoba může takový pozemek oprávněné osobě vydat, neboť tak vykonává svoje vlastnické právo. Nesmí však výkonem svého vlastnického práva zasáhnout bez právního důvodu do práv a oprávněných zájmů jiných a výkon nesmí být v rozporu s dobrými mravy (srov. § 3 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013), v podobném smyslu působí i povinnosti plynoucí z tzv. generální prevence (srov. § 2900 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník).

27. Teleologický výklad uvedeného ustanovení, sledující účel zamýšlený zákonodárcem, zřetelně chrání vlastníka stavby na odňatém a vydávaném pozemku. Podle původního znění se nevracel pozemek, na němž stojí stavba, která nebyla odňata podle předpisů, jejichž právní účinky zákon č. 403/1990 Sb. napravuje, zákonem č. 137/1991 Sb. došlo k určitému zúžení

množiny nevydávaných pozemků, a to pouze zastavěných stavbou až po jeho převzetí státem. Obě právní úpravy zaručovaly oprávněné osobě peněžní náhradu. Není tak žádných pochyb o tom, že tato právní konstrukce zmírnění křivdy měla preventivně bránit, kromě jiného, i sporům mezi vlastníkem stavby a vlastníkem pozemku, na němž byla tato stavba umístěna, aniž by bylo třeba dodatečně formovat právní důvod existence stavby na cizím pozemku [v určitém smyslu lze usuzovat, že zákonodárce již predikoval návrat k zásadě *superficies solo cedit* (svědčí o tom i vládní návrh zákona využívající předkupní právo)].

28. Ústavní soud připomíná, že důsledky zákonné překážky podle § 10 odst. 4 zákona č. 403/1990 Sb. posuzoval ve věci vedené pod sp. zn. IV. ÚS 2856/19. V ní dospěl ke zjištění, že: „... dohody o vydání věci byly v rozporu s § 10 odst. 4 zákona o zmírnění následků některých majetkových křivd, podle něhož pozemek, na němž je umístěna stavba, která byla zřízena až po převzetí pozemku státem, se nevydává, a oprávněné osobě přísluší peněžní náhrada. Důvodem této překážky je zamezení kolize s veřejným zájmem nebo právy třetích osob vztahujícími se k předmětné stavbě. Brání se tím tomu, aby docházelo k vydávání pozemků zatížených existencí stavby, u nichž by bylo vyloučeno či omezeno jejich využití ze strany restituentů za původním účelem. Obecné soudy měly za prokázané a stěžovatelka v ústavní stížnosti nijak nerozporovala, že na předmětných pozemcích se nachází stavba pekárny, resp. areál pekárny sestávající z několika staveb. Již z tohoto důvodu byla dána zákonná překážka vydání, jež působila neplatnost dohod o vydání věci uzavřených mezi státním podnikem Státní statek hl. m. Prahy a restituenty [srov. náleze ze dne 20. 9. 2000 sp. zn. I. ÚS 45/2000 (N 133/19 SbNU 213), jehož závěry, byť vyslovené ve vztahu k § 11 odst. 1 písm. c) zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ... se přiměřeně uplatní i u vydání věci podle zákona o zmírnění následků některých majetkových křivd]. Nešlo přitom o případ, kdy osoba, která vydala předmětné pozemky, měla k tomuto majetku dispoziční právo umožňující jí převést vlastnické právo k těmto pozemkům na oprávněné osoby i mimo rámec restitučních předpisů, a proto mohla učinit autonomní projev vůle směřující k jejich vydání [srov. náleze ze dne 4. 11. 1998 sp. zn. II. ÚS 236/97 (N 133/12 SbNU 259)]. V daném případě byla nemovitost vydána právnickou osobou, které – bez ohledu na to, zda byla či nebyla povinnou osobou podle § 4 odst. 1 zákona o zmírnění následků některých majetkových křivd – svědčilo právo hospodaření s národním majetkem, v důsledku čehož byla omezena povinnostmi při této správě (zejména podle zákona č. 109/1964 Sb., hospodářský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 1991) a nemohla pozemky vydat bez zákonného důvodu. Již zjištěný rozpor dohod o vydání věci s § 10 odst. 4 zákona o zmírnění následků některých majetkových křivd podle Ústavního soudu dostatečně opodstatňuje závěr o jejich neplatnosti.“ [viz náleze ze dne 22. 9. 2020 sp. zn. IV. ÚS 2856/19 (N 183/102 SbNU 106), všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>]. Na tomto základě Ústavní soud formuloval tuto část právní věty: „Vzhledem k tomu, že dohody o vydání věci podle § 5 odst. 2 zákona č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, ve znění zákona č. 137/1991 Sb., neměly povahu aktu veřejné moci, nýbrž šlo o dvoustranné právní úkony (nyní právní jednání) subjektů, z nichž žádný nebyl ve vztahu k tomu druhému ve vrchnostenském postavení, vztahovala se na ně obecná úprava občanskoprávních vztahů. Tento právní úkon (nyní právní jednání) tak mohl být neplatný podle § 39 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č. 509/1991 Sb., jestliže by svým obsahem nebo účelem odporoval zákonu nebo jej obcházel anebo se přičil dobrým mravům. Nelze ostatně připustit, aby případná nezákonnost těchto dohod nemohla mít žádný vliv na jejich platnost, protože by to fakticky otevíralo prostor pro zneužití tohoto institutu za jiným než zákonem stanoveným účelem.“

29. Tyto závěry lze přiměřeně použít i v nyní posuzované věci. Jak je výše uvedeno, předmětné pozemky jsou zastavěny stavbou ve vlastnictví stěžovatele. Jejich vydání tedy § 10 odst. 4 zákona č. 403/1990 Sb. podniku RKT neukládal. Podle Ústavního soudu (byť

s přihlédnutím k jisté míře autonomní povahy uvedeného ustanovení) však smluvní strany uzavřením dohody o vydání předmětných pozemků zasáhly do majetkového postavení stěžovatele, minimálně tím, že znejistily jeho právo mít stavbu umístěnou na těchto pozemcích. Ústavnímu soudu je z jeho úřední činnosti známo (viz řízení o ústavní stížnosti vedené pod sp. zn. IV. ÚS 598/22 – pozn. red.: ukončené usnesením sp. zn. IV. ÚS 598/22 ze dne 15. 3. 2022), že vedlejší účastník se žalobou u okresního soudu domáhá po stěžovateli a po provozovateli teplárny bezdůvodného obohacení ve výši přesahující 80 mil. Kč. Při respektování výluky z naturální restituce podle § 10 odst. 4 zákona č. 403/1990 Sb. by k takovým sporům nedocházelo.

30. Stěžovatelova námitka, že ho katastrální úřad nepřibral jako účastníka řízení o předmětných pozemcích, je neopodstatněná, neboť stěžovatel nebere v úvahu v té době relevantní vymezení okruhu účastníků vkladového řízení (§ 4 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů), podle níž jimi byli účastníci toho právního úkonu, na jehož podkladě mělo být zapsáno právo do katastru.

VI. Závěr

31. Na základě toho, co bylo shora uvedeno, dospěl Ústavní soud k závěru, že usnesením Nejvyššího soudu ze dne 12. 10. 2021 č. j. 28 Cdo 2694/2021-1345, I. a III. výrokem a částí II. výroku potvrzující I. a IV. výrok rozsudku okresního soudu ze dne 26. 5. 2020 č. j. 9 C 49/2006-1150 rozsudku krajského soudu ze dne 18. 3. 2021 č. j. 19 Co 312/2020-1261 a I. a IV. výrokem rozsudku okresního soudu ze dne 26. 5. 2020 č. j. 9 C 49/2006-1150 bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, jakož i jeho základní právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Proto Ústavní soud podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu v tomto rozsahu vyhověl ústavní stížnosti (I. výrok) a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu tato rozhodnutí, resp. jejich části zrušil (II. výrok). Podle § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci. Ve zbývající části (viz bod 13) ústavní stížnost odmítl podle § 43 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu jako návrh opožděný a podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu jako návrh nepřipustný (III. výrok). Bude povinností obecných soudů, aby vázány právním názorem Ústavního soudu (čl. 89 odst. 2 Ústavy) znovu rozhodly o žalobě stěžovatele na určení vlastnického práva k předmětným pozemkům a jako předběžnou otázku posoudily platnost dohody o vydání ze dne 8. 2. 1999.

Č. 49
Ústavnost řízení o žalobě z rušené držby
(sp. zn. IV. ÚS 3474/21 ze dne 19. dubna 2022)

I. Porušením práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod není, rozhoduje-li obecný soud jako v řízení o vypuzení z držby podle § 1007 občanského zákoníku o zákonem vymezeném předmětu řízení (posesorní ochrana držby, ochrana jiného práva podle § 989 odst. 2 občanského zákoníku) postupem stanoveným podle § 176 a násl. občanského soudního řádu a nerozhoduje o jiné pro vlastníka významné věci (možnost uplatňování vlastnického práva, právní titul užívání jeho věci), která předmětem probíhajícího řízení není a s ohledem na jeho předmět ani být nemůže, neboť žaloba z rušené držby poskytuje prozatímní ochranu poslednímu faktickému stavu, nikoli stavu právnímu (tvrzenému subjektivnímu právu), což je předmětem tzv. petitorní žaloby.

II. Vypuzení z držby, která je předmětem posesorní ochrany, je v právním státě (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky) nežádoucím a pokojný stav narušujícím svémocným jednáním, které nelze ospravedlnit křivdami, kterých se vůči vlastníkovi věci dopustil komunistický režim v době nesvobody. Předmětem řízení o vypuzení z držby je „jen“ to, jaký byl poslední faktický stav, zda nastal „pokojný stav“, zda nebyl svémocným jednáním narušen nebo zda se tak naopak stalo v souladu s právem.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Josefa Fialy a soudců Jana Filipa (soudce zpravodaj) a Pavla Šámala o ústavní stížnosti stěžovatelky obchodní společnosti P. S. JEZBOŘICE, s. r. o., sídlem V Luhu 754/18, Praha 4 – Nusle, zastoupené JUDr. Lenkou Hlaváčovou, Ph.D., advokátkou, sídlem náměstí Kinských 601/3, Praha 5 – Malá Strana, a ústavní stížnosti stěžovatele Ing. Jana Vaňka, zastoupeného JUDr. Petrem Šťastným, Ph.D., advokátem, sídlem Náprstkova 273/8, Praha 1 – Staré Město, proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 20. října 2021 č. j. 27 Co 216/2021-476 a usnesení Okresního soudu v Pardubicích ze dne 18. června 2021 č. j. 20 C 162/2021-129, ve znění opravného usnesení ze dne 24. srpna 2021 č. j. 20 C 162/2021-369, za účasti Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích a Okresního soudu v Pardubicích jako účastníků řízení a obce Jezbořice, sídlem Jezbořice 67, zastoupené JUDr. Pavlem Jelínkem, Ph.D., advokátem, sídlem Dražkovice 181, Pardubice, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), doručenu Ústavnímu soudu dne 29. 12. 2021 a zaevidovanou pod sp. zn. IV. ÚS 3474/21, se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedených soudních rozhodnutí, přičemž tvrdí, že jimi bylo porušeno její ústavně zaručené základní právo na ochranu vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a na spravedlivý (sc. řádný) proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a „na ochranu proti libovůli ze strany veřejné moci“ podle čl. 2 odst. 2 Listiny.

2. Ústavní stížností podle výše uvedených ustanovení, doručenu Ústavnímu soudu dne 30. 12. 2021 a zaevidovanou pod sp. zn. IV. ÚS 3487/21, se stěžovatel rovněž domáhá zrušení v záhlaví uvedených soudních rozhodnutí, přičemž tvrdí, že jimi bylo porušeno jeho právo na spravedlivý (sc. řádný) proces podle čl. 36 a čl. 38 odst. 2 Listiny i čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jakož i jeho právo vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny.

3. Ústavní soud usnesením ze dne 18. 1. 2020 č. j. IV. ÚS 3474/21, IV. ÚS 3487/21-22 obě tyto ústavní stížnosti spojil ke společnému řízení s tím, že nadále budou vedeny pod sp. zn. IV. ÚS 3474/21.

4. Z ústavních stížností a jejich příloh se podává, že Okresní soud v Pardubicích (dále jen „okresní soud“) napadeným usnesením č. j. 20 C 162/2021-129 k návrhu vedlejší účastnice uložil stěžovatelům zdržet se dalšího vypuzení (vedlejší účastnice) a zpřístupnit jí pozemky parc. č. X1 a X2 v katastrálním území Jezbořice (dále jen „pozemky“), a obnovit tak původní stav do tří dnů od doručení tohoto usnesení (výrok I), dále pak zamítl její návrh, aby stěžovatelům byla uložena povinnost zdržet se dalšího vypuzení vedlejší účastnice a zpřístupnit jí i jejím občanům pozemky, a obnovit tak původní stav (výrok II), současně stěžovatelům uložil společně a nerozdílně zaplatit vedlejší účastnici náhradu nákladů řízení ve výši 11 534 Kč (výrok III). Uvedený soud dospěl k závěru, že vedlejší účastnice prokázala existenci poslední držby pozemků, které jsou součástí sportovně rekreačního areálu, a její svémocné vypuzení stěžovateli (jako spoluvlastníky pozemků), které spočívalo v tom, že pozemky nejpozději dne 26. 4. 2021 oplotili a neumožnili tím stěžovatelce (a veřejnosti) přístup do toho areálu. Usnesením č. j. 20 C 162/2021-369 okresní soud upravil datum stěžovatelova narození.

5. Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) shora označeným usnesením zamítl návrh stěžovatelů na přerušování řízení (výrok I), usnesení okresního soudu v odvoláním napadených výrocih I a III potvrdil (výrok II) a rozhodl, že stěžovatelé jsou povinni společně a nerozdílně nahradit vedlejší účastnici náklady odvolacího řízení ve výši 4 356 Kč (výrok III). Krajský soud se ztotožnil se závěrem okresního soudu, přičemž konstatoval, že stěžovatelům se nepodařilo prokázat, že by vedlejší účastnice získala proti nim nepravou držbu nebo že by je z držby vypudila.

II.

A. Stěžovatelčina argumentace

6. Stěžovatelka ve své ústavní stížnosti popisuje skutkový stav a průběh soudního řízení, přičemž vyslovuje nesouhlas s tím, že obecné soudy konstatovaly, že od roku 2001, kdy se stala spoluvlastnicí pozemků, neučinila žádné kroky proti jejich držbě vedlejší účastnicí. Opakovaně totiž upozorňovala na to, že se v tomto roce domluvila s vedlejší účastnicí na bezplatném užívání pozemků. Poukazuje i na to, že (druhému) stěžovateli nelze klást k tíži stav, který zapříčinil stát a jeho orgány, přičemž se dovolává nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 7. 2013 sp. zn. I. ÚS 4365/12 (N 122/70 SbNU 109).

7. Stěžovatelka dále namítá nesprávné posouzení závazkového vztahu, na jehož základě vedlejší účastnice pozemky užívala, přičemž poukazuje na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2020 sp. zn. 26 Cdo 1588/2020 s tím, že i zde nastala podobná situace, tj. že došlo ke sjednání výprosy. K tomu dodává, že i kdyby podmínky výprosy nebyly naplněny, šlo by o obligační vztah, „který nemůže být předmětem držby“.

8. Stěžovatelka odmítá, že by mohl držbu zakládat souhlas podniku Velkovýkrmy, n. p., Dražkovice, s užíváním pozemků z roku 1965, a v této souvislosti argumentuje, že je třeba důsledně rozlišovat mezi držitelem ve smyslu § 987 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a detentorem, který s věcí nakládá jako s věcí cizí, načež konstatuje, že dospěly-li obecné soudy k závěru, že vedlejší účastnice měla postavení detentora, a tato ani nikdy netvrdila, že by držela právo pro sebe (naopak minimálně od roku 2001 se odkazovala na souhlas vlastníků pozemků), nemohly v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu (rozsudek ze dne 7. 6. 2001 sp. zn. 22 Cdo 595/2001) dospět k závěru, že jí náleží práva odpovídající věcnému břemeni. Následně stěžovatelka uzavírá, že ochranu držby lze přiznat jen tam, kde osoba nakládá s věcí jako vlastní. Podle zjištění obecných soudů vedlejší účastnice užívá pozemky na základě obligačního vztahu, a proto vyhověly-li obecné soudy žalobě, rozhodly v rozporu s judikaturou Ústavního soudu a Nejvyššího soudu i platnou právní úpravou.

9. Nesprávné právní posouzení podle stěžovatelky je obsaženo i v závěru obecných soudů, že nešlo o výprosu, a proto nejsou dány podmínky pro aplikaci § 993 občanského zákoníku. Z provedeného dokazování vyplynulo, že nebyl vymezen konkrétní účel ani doba užívání, a tak o výprosu nepochybně šlo. Oba závěry stěžovatelka označuje za extrémně rozporné se skutkovým stavem, majíc za to, že porušují její právo na řádný proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. K tomu dodává, že ještě podstatnější je, že v daném případě žádná držba nebyla dána, a to ani ta nepravá. Vzhledem k tomu, že vedlejší účastnice užívala pozemky na základě výprosy, kterou mohla (stěžovatelka) kdykoliv odvolat, byla napadenými usneseními bezdůvodně omezena na svém vlastnickém právu, neboť nyní musí tolerovat bezplatné užívání pozemků, a to až do rozhodnutí v petitorním řízení, což může trvat i několik let.

10. Další pochybení, nyní v podobě extrémního rozporu mezi provedenými důkazy a skutkovými závěry, spatřuje stěžovatelka v tom, že podle krajského soudu se vedlejší účastnice měla držby ujmout v 90. letech a tato trvala až do umístění plotu. To má ale být v rozporu s prokázaným skutkovým stavem, podle něhož se (stěžovatelka) ujala „vlastnické držby“ v roce 2001 a poté vedlejší účastnice pozemky užívala s jejím souhlasem. Nemohla tudíž „držet právo pro sebe“. Stěžovatelka také obecným soudům vytýká, že své skutkové závěry učinily jen na základě tvrzení vedlejší účastnice, přičemž namítá, že tato neprokázala/nedoložila, že pozemky držela pro sebe a vůči ní vystupovala z pozice oprávněné z věcného břemene, a dále že se nevypořádaly s jejími tvrzeními, že vedlejší účastnice užívala pozemky na základě jejího souhlasu, takže jí nemůže svědčit držba odpovídající věcnému břemeni. V souvislosti s konstatováním krajského soudu, že jde o provizorní rozhodnutí o prozatímní ochraně posledního faktického stavu, argumentuje, že tím nelze „omluvit“ takovéto zásadní porušení procesních práv účastníků řízení.

B. Stěžovatelova argumentace

11. Stěžovatel rovněž nejprve shrnuje skutkový stav a průběh soudního řízení, přičemž podle něj podmínky pro vydání napadených usnesení nebyly splněny, neboť držba tvrzená vedlejší účastnicí není držbou pravou a poctivou, a tím byla omezena jeho práva v míře dosahující ústavněprávní roviny. Obecné soudy svým postupem pozehnaly kontinuálnímu bezpráví, kterého se vůči němu a jeho právním předchůdcům dopouštěl totalitní režim, neboť mu po proběhnutí soudního řízení zůstává pouhé formální spoluvlastnictví nemovitých věcí značné hodnoty, s nimiž je umožněno nakládat vedlejší účastnicí převážně ke komerčním účelům ve prospěch třetích osob. Obecným soudům v souvislosti s jejich názorem, že není

splněna podmínka pro výprosu, neboť není stanoven její účel, vytýká, že opomenuly důkazy kronikami obce, ze kterých plyne, že areál koupaliště je historický název, opomenuly i důkazy, z nichž plyne, že se pozemky jako koupaliště neužívaly minimálně 20 let.

12. Krajský soud měl pochybit i v tom ohledu, kladl-li mu, resp. jeho právním předchůdcům k tíži nečinnost poté, kdy se v 90. letech obcím vrátilo postavení právnických osob. V této souvislosti poukazuje na represe totalitního státu a na to, že i po roce 1989 postupovala vedlejší účastnice podobně, když bez souhlasu tehdejších majitelů postavila na pozemcích tenisový a nohejbalový kurt, ačkoliv u dědiců Jiřího Chvojky a MUDr. Evy Cajthamlové dědické řízení započalo v roce 1991, část pozemků jeho právní předchůdci získali již v roce 1992, další část rodiny vedla vleklá dědická řízení. Nelze tedy dovozovat, že by se vedlejší účastnice ujala „opuštěného“ majetku. S poukazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 4365/12 tvrdí, že ihned po nabytí svého vlastnického práva v roce 2020 se začal zajímat o faktický a právní stav pozemků, jakož i o způsob jejich užívání třetími osobami a o právní titul tohoto užívání a po seznámení se s aktuálním stavem a po neúspěšných jednáních s vedlejší účastnicí vyjádřil nesouhlas s dalším bezúplatným využíváním. Vedlejší účastnice, ačkoliv je orgánem samosprávy (sc. veřejnoprávní korporací), od něhož lze vyžadovat vyšší právní vědomost, neučinila nic, aby si zajistila domnělá práva. Krajský soud tak nemohl dospět k závěru, že se obec mohla právně přípustným způsobem a v dobré víře pozemků „ujmout“.

13. Argumentace krajského soudu o nabytí majetku obcí je „bez právního důvodu“, neboť zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 172/1991 Sb.“) se až do jeho novelizace provedené zákonem č. 173/2012 Sb. týkal jen nemovitostí, které přecházely na obce z majetku České republiky, nikoliv historického majetku ve vlastnictví České a Slovenské Federativní Republiky (ČSFR). Přejít měl i určitý historický majetek ve vlastnictví ČSFR, nikoliv však ze zákona, ale na základě smluv. Vláda o tom rozhodla usnesením ze dne 19. 10. 1994 č. 596. Nezbytnou podmínkou přechodu majetku na obce bylo schválení seznamu nemovitostí vládou [§ 2c odst. 1 písm. f) uvedeného zákona] a splnění dalších podmínek, které však vedlejší účastnice nesplnila. Na pozemky se vetřela svémocně těsně předtím, než stěžovatelé získali první část pozemků. Obecné soudy dále pominuly, že stěžovatelé odmítli pozemky vedlejší účastnicí prodat nebo pronajmout.

14. Dále stěžovatel uvádí, že krajský soud nezákonnou stavbu koupaliště považoval za irelevantní a že u ostatních staveb tomu bylo naopak, přitom však část tenisového kurtu stojí na pozemku parc. č. X3, o němž probíhá další dědické řízení a kterému se vedlejší účastnice „vyhnula“, takže stěžovatelům byl napadenými rozhodnutími de facto odňat i tento pozemek, ačkoliv nebyl předmětem řízení. Obecným soudům pak vytýká, že přisvědčily argumentaci vedlejší účastnice na základě úmyslného umístění černých staveb na jeho pozemcích, a tvrdí, že nelze přiřknout práva na základě dlouhodobého porušování zákona a zasahování do nerušeného výkonu vlastnických práv.

15. Krajskému soudu stěžovatel vytkl i to, že jednání trvalo pouhou hodinu a že na něm neprovedl žádné dokazování, zejména nevyslechl navržené svědky ani účastníky, kteří o to projevíli zájem, že protokol z jednání obdržel až po vyhlášení usnesení, takže neměl prostor k případným námitkám k protokolaci, že jednateli stěžovatelky nebylo umožněno účastnit se jednání před soudem, ač včas předložil neschopenku, a jeho výpověď byla pro objasnění věci zásadní, neboť mohl vysvětlit, co se na pozemcích dělo v 90. letech. Krajský soud nerespektoval, že podrobné dokazování je přesunuto do stadia řízení odvolacího, neboť ani on sám žádné dokazování neprováděl. Neprováděl je ani okresní soud, který dokonce neměl k dispozici jeho stanovisko, neboť mu výzva k vyjádření k podané žalobě byla doručena až po vydání samotného rozhodnutí. Stěžovatelce sice byla tato výzva doručena včas, ale v té době nebyly vedlejší účastnicí do spisu dodány žádné důkazy k žalobním tvrzením. Po

stěžovatelčiných námitkách vedlejší účastnice doručila jen část uváděných důkazů a tento stav nezhojila nikdy. Vzhledem k tomu ani stěžovatelka neměla dostatečný prostor k hájení svého procesního stanoviska.

III. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení

16. Soudce zpravodaj postupem podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnosti k vyjádření účastníkům a vedlejší účastnici řízení.

17. Krajský soud odkázal na odůvodnění svého usnesení s tím, že v něm podrobně vyložil, jaký skutkový stav vzal za prokázaný a jaké právní předpisy a z jakého důvodu při rozhodování aplikoval, přičemž odmítl, že by svým postupem zasáhl do základních práv a svobod stěžovatelů, a proto navrhl zamítnutí ústavních stížností.

18. Okresní soud pouze odkázal na napadená usnesení.

19. Vedlejší účastnice vyjádřila přesvědčení, že rozhodnutí soudů byla učiněna po právu a že k žádnému zásahu do ústavně zaručených práv stěžovatelů nedošlo. Upozornila, že ústavní stížnosti nemají ústavněprávní rozměr, neboť se stěžovatelé dovolávají přezkumu skutkových, eventuálně právních závěrů obecných soudů, a navrhla proto ústavní stížnosti odmítnout, příp. zamítnout.

20. K ústavní stížnosti stěžovatele vedlejší účastnice doplnila, že jeho právní předchůdci měli nemovitosti ve svém vlastnictví setrvaly a v porevolučním období k nim vykonávali vlastnické právo, o čemž svědčí i to, že s nimi bylo nakládáno. Nesouhlas stěžovatele s tím, jak s nimi bylo nakládáno jeho právními předchůdci, nemůže jít k její tíži. Celý spor se rozhořel „na truc“, když z objektivních důvodů nevyhověla žádosti stěžovatelů o změnu územního plánu. Stěžovatel se ne zcela relevantní argumentací snaží vyvolat pocit jakési krivdy. Dovolává-li se ochrany svého vlastnického práva k nemovitostem, vedlejší účastnice poukazuje na to, že toto právo nesporně má ale za to, že jí svědčí užívací právo, přičemž stěžovatel vstoupil do existujících právních vztahů. Meritem posouzení věci bylo, zda jí svědčí pravá držba a že z ní byla vypuzena, nikoliv právní titul užívání, nicméně je přesvědčena, že své užívací právo vydržela. Několikrát vyvinula snahu o řešení celé záležitosti narovnáním a navrhovala stěžovatelům, že jim bude poskytovat pravidelnou úplatu, dohody však s ohledem na predátorské (objektivně neakceptovatelné) požadavky stěžovatelů nebylo dosaženo. Po celou dobu své existence vedlejší účastnice pozemky využívala (předtím byly využívány „správou obce“, na kterou poctivě a „dobrověrně“ navázala) v souladu se svým posláním, a to jako přírodní, hlavní (až jediné) kulturně-sportovní zázemí a veřejné prostranství, a tato držba historicky nebyla činěna spornou. Zajišťovala i jejich údržbu a jsou na nich umístěna sportoviště včetně dětských herních prvků. Tento skutkový stav, který v řízení osvědčila předloženými důkazy, nemůže svědčit pro závěr o nepoctivosti držby. Zjevně se jí neujala svémocně, potajmu, lstí ani nešlo o výprosu (resp. ji stěžovatel v řízení neprokázal a ani nemohl prokázat), přičemž veškerou tuto činnost vykonávala s vědomím vlastníků.

21. K ústavní stížnosti stěžovatelky vedlejší účastnice uvedla, že poukazuje na své předchozí vyjádření, a dodala, že není mezi stranami sporné, že užívala nemovitosti bezplatně, nikoliv ale na základě výprosy, ale pro účely koupaliště, že zápis vypracovaný u advokáta JUDr. Tomáše Udržala nutno chápat v takovém kontextu, kdy v 90. letech měla vyjednaný odkup nemovitostí od pana Jiřího Chvojky, za jeho zády však odkoupila pozemky stěžovatelka, což vyvolalo v obci pozdvižení. Přitom ji stěžovatelka uklidňovala, že to nic na stávající dohodě o způsobu užívání pozemků nemění. Nebyl konstruován nový obligační závazek, pouze se jí dostalo daného ujištění, a tak byla nadále v dobré víře, že může svou činnost na pozemcích nadále vykonávat. Stěžovatelka chybně odlišuje mezi nárokováním užívacího práva k pozemkům a práva vlastnického, které nárokováno není. Vedlejší účastnice vyjádřila přesvědčení, že jí svědčí užívací titul a že její držba byla pravá, a poznamenala, že předmětem

řízení je ochrana držby, která trvala 30 let a 25 let v předrevolučním období, a že užívání na základě výprosy nebylo prokázáno.

IV. Replika stěžovatelů

22. Ústavní soud zaslal citovaná vyjádření stěžovatelům k případné replice. Stěžovatel k vyjádření vedlejší účastnice uvedl, že není pravdivé a úplné, že se jej vedlejší účastnice snaží dehonestovat a odklonit pozornost od merita věci. On ani jeho předchůdci pozemky vedlejší účastníci nikdy neslibili, vedlejší účastnice k nim nemá právní titul, v prohlášeních jeho právní předchůdci odmítají jakákoliv ujednání o jakémkoliv titulu užívání, přičemž je nemyslitelné, že by pozemky poskytli tomu, kdo otevřeně deklaruje, že jejich majetky zabral v době komunismu. Podle stěžovatele jde o zneužití institutu držby. Dále stěžovatel opakuje skutečnosti obsažené v ústavní stížnosti a tvrdí, že to byli stěžovatelé, kdo pozemky řádně udržoval. Odmítá, že by jednal „na truc“, přičemž poukazuje na to, že byl schválen jiný developerský projekt osoby spjaté se starostou obce, i na to, že stěžovatelé nabídli mimo jiné pozemek parc. č. X1 bezplatně Pardubickému kraji za účelem ubytování uprchlíků z Ukrajiny.

23. K vyjádřením obecných soudů stěžovatel uvedl, že si jejich argumenty a argumenty vedlejší účastnice odporují, jde-li např. o délku tvrzené držby, právní a faktický stav staveb na pozemcích apod., odlišně od stěžovatelky interpretují jejich užívání výprosou, kterou vedlejší účastnice přiznala a u soudu popřela, a obdobný stav je i u dalších podstatných skutkových tvrzení a právních závěrů. Stěžovatel znovu upozornil, že stěžovatelům byl v důsledku napadených rozhodnutí fakticky odňat rozsáhlý majetek velké hodnoty a zůstaly jim jen povinnosti z titulu vlastnického práva a dále že při využití jiných právních kroků, zejména v případě podání petitorní žaloby, by se jistě setkal se stejným přístupem.

24. Stěžovatelka v reakci na vyjádření vedlejší účastnice odmítla, že by ústavní stížnost neměla ústavněprávní rozměr, přičemž poukázala na své tvrzení o porušení ústavně zaručených základních práv a na to, že uvedla i formu zásahu do nich v důsledku nesprávného právního posouzení, které je v extrémním rozporu s příslušnou právní úpravou, judikaturou i zjištěným skutkovým stavem, v důsledku čehož je nucena trpět bezplatné užívání pozemků vedlejší účastnicí a sama je z něho vyloučena. Pozemky poskytovala k užívání na základě výprosy, kterou mohla kdykoliv odvolat. Upozornila, že namítala závažná procesní pochybení obecných soudů, k nimž se vedlejší účastnice nevyjádřila. Skutečnost, že od roku 2001, kdy nabyla spoluvlastnický podíl na nemovitostech, je vedlejší účastnice neužívala na základě držby věcného práva, ale jejího souhlasu, tedy na základě obligačního vztahu. To bylo prokázáno zápisem z jednání ze dne 13. 7. 2001 mezi ní a vedlejší účastnicí, dopisem starosty vedlejší účastnice ze dne 14. 12. 2020, adresovaným stěžovateli, a dopisem starosty z roku 2021, jakož i článkem zpravodaje Hlasy Jezbořic z prosince 2020. Z těchto důkazů je patrné, že vedlejší účastnice užívala nemovitosti se souhlasem stěžovatelů, naopak nebyl předložen žádný důkaz, že by jejich užívání nárokovala na základě věcného břemene, s tímto tvrzením přišla až poté, co nedošlo k dohodě o dalším užívání. Podle stěžovatelky jde o pokus proměnit v trvalé právo to, co jí bylo povoleno jen výprosou. Z tohoto důvodu také okresní soud konstatoval užívání pozemků na obligačním základě, byť nikoliv na základě výprosy, přesto však soudy obou stupňů konstatovaly držbu práva odpovídajícího věcnému břemenu. Stěžovatelka argumentuje i tím, že vedlejší účastnice nebyla ve způsobu využívání pozemků nijak limitována, a odmítá, že by tvrzení vedlejší účastnice byla podstatná z hlediska toho, zda pozemky užívala na základě držby práva odpovídajícího věcnému břemenu nebo na obligačním základě, k čemuž dodává, že kdyby tomu bylo jinak, nepotřebovala by od nového vlastníka „uklidnění“, že může pozemky dále užívat. Z toho stěžovatelka vyvozuje, že vedlejší účastnice své užívání vždy vnímala jako závislé na vůli stěžovatelů. Odmítá, že by její jednání byla „na truc“, a vytýká vedlejší účastnici, která mohla mnoho let bezplatně pozemky užívat, že se v rozporu s dobrými mravy na základě

předrevolučního uspořádání snaží přisvojit trvalá práva k pozemkům. Z uvedených důvodů stěžovatelka trvá na tom, aby bylo ústavní stížnosti vyhověno.

V. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

25. Ústavní soud se nejprve zabýval splněním procesních předpokladů řízení. Dospěl k závěru, že ústavní stížnosti byly podány včas oprávněnými stěžovateli, kteří byli účastníky řízení, ve kterém byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností. Ústavní soud je k jejich projednání příslušný. Stěžovatelé jsou právně zastoupeni v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnosti jsou přípustné (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť stěžovatelé vyčerpali všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

VI. Posouzení důvodnosti ústavních stížností

26. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který stojí mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy). Vzhledem k tomu jej nelze, vykonává-li svoji pravomoc tak, že podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí, považovat za další, „superrevizní“ instanci v systému obecné justice, oprávněnou vlastním rozhodováním (nepřímo) nahrazovat jejich rozhodování; jeho úkolem je „toliko“ přezkoumat ústavnost soudních rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo. Nutno proto vycházet z pravidla, že vedení řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad podústavního práva a jeho aplikace na jednotlivý případ jsou v zásadě věcí soudů a zásah Ústavního soudu do jejich rozhodovací činnosti je namístě za situace, kdy je jejich rozhodování stíženo vadami, které mají za následek porušení ústavnosti (tzv. kvalifikované vady); o jaké vady přitom jde, lze zjistit z judikatury Ústavního soudu.

27. Ústavní soud úvodem poukazuje na náleze ze dne 21. 5. 2019 sp. zn. IV. ÚS 4306/18 (N 93/94 SbNU 179), v němž se v souvislosti s řízením o žalobě z rušené držby konstatuje, že ačkoliv je toto řízení součástí právního řádu teprve od 1. 1. 2014, lze při jeho uchopení zčásti vycházet z rozhodovací praxe vztahující se k dnes již neúčinné ochraně pokojného stavu podle § 5 občanského zákoníku z roku 1964. Platný je tak například závěr Nejvyššího soudu vyjádřený v rozsudku ze dne 19. 4. 2012 sp. zn. 22 Cdo 4115/2011, podle něhož: „Ochrana pokojného stavu, upravená v § 5 obč. zák. [1964], je modifikovaným způsobem ochrany držby (posesorní ochrany), kterou znal již obecný občanský zákoník z roku 1811 a ke které se vrací i nový občanský zákoník č. 89/2012 Sb. Jejím předmětem není ochrana práva, ale pokojného stavu. Předpokladem pro poskytnutí ochrany je, že návrh je podán [...] v době, kdy jde o aktuální zásah do pokojného stavu; pokud se nový stav, vyvolaný zásahem, stal pokojným, ochranu nelze poskytnout. [...] Nárok na ochranu pokojného stavu má jiný skutkový základ a ostatně i jiný účel než ochrana práva; nelze dovodit, že by ten, kdo žádá ochranu pokojného stavu, musel současně žádat i o ochranu práva. Z uvedeného mimo jiné plyne, že žaloba z rušené držby (též ‚posesorní žaloba‘) poskytuje prozatímní ochranu posledního faktického stavu, nikoli stavu právního (tedy nikoli subjektivního práva).“

28. Ústavní soud v tomto nálezu dále poukázal na to, že se již k novému typu soudního řízení podle § 176 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“) a jeho ústavněprávnímu přezkumu v řízení o ústavní stížnosti vyjádřil např. v usnesení ze dne 12. 12. 2017 sp. zn. I. ÚS 2662/16 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), kde konstatoval, že: „Ústavní soud ve své ustálené judikatuře [srov. náleze ze dne 10. 11. 1999 sp. zn. II. ÚS 221/98 (N 158/16 SbNU 171) nebo náleze ze dne 21. 11. 2001 sp. zn. IV. ÚS 189/01 (N 178/24 SbNU 327), resp. usnesení ze dne 12. 3. 2002 sp. zn. III. ÚS 394/01 (U 10/25 SbNU 379) či usnesení ze dne 6. 5. 2004 sp. zn. III. ÚS 221/04] vychází z názoru, že posouzení podmínek pro vydání předběžného opatření je věcí obecných soudů. Tyto závěry pak lze plně vztáhnout i na případy řízení o žalobách z rušené držby. Ústavní soud se ani zde necítí oprávněn zasahovat do

rozhodnutí obecných soudů o žalobách z rušené držby, neboť jde o rozhodnutí, která do práv a povinností účastníků zasahují nikoli konečným způsobem v tom směru, že držba musí mít svůj původ v právním titulu (zakládat se na něm); teprve vyřešení sporu o něj má ve svém důsledku dopad na další trvání držby. Z povahy věci tak vyplývá, že podstatou takového přezkumu může být jen omezený test ústavnosti, tj. posouzení, zda rozhodnutí o žalobě z rušené držby mělo zákonný podklad, bylo vydáno příslušným orgánem a není projevem svévole.“

29. Ústavní soud současně upozornil, že s ohledem na výše uvedenou doktrínu zesíleného sebeomezení při přezkumu nemeritorního (či v daném případě „kvazimeritorního“) rozhodnutí zasáhl Ústavní soud svou rozhodovací činností do řízení o žalobě z rušené držby (od doby účinnosti předmětné úpravy, tj. od 1. 1. 2014) dosud pouze jednou, a to nálezem ze dne 16. 6. 2016 sp. zn. IV. ÚS 3623/15 (N 116/81 SbNU 819), v němž konstatoval, že přes požadavek rychlosti řízení o žalobě z rušené držby pro odstranění „nepokojného stavu“ nelze účastníkům upřít právo na veřejné ústní projednání věci před odvolacím soudem ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny. Možnost nenařizovat jednání tak platí pouze pro stupeň nalézací; odvolací soud naopak k projednání odvolání proti rozhodnutí ve věci samé jednání naříditi musí, zvláště doplňuje-li dokazování.

30. Podle § 177 o. s. ř. musí žalobce prokázat, že žalovaný svémocně ruší držbu. Podle § 178 o. s. ř. se soud v řízení omezí na zjištění poslední držby a jejího svémocného rušení. V důvodové zprávě se k tomuto řízení podává, že žaloba směřuje k ochraně posledního stavu držby a k jeho navrácení. Rozhoduje se o faktickém stavu (důležitý je „prvek fakticity“), soud není oprávněn zkoumat hmotněprávní otázky a omezí se jen na zjištění skutkového stavu; v řízení se nezkoumá oprávněnost držby. Tato konstatace tradičního pojetí rozdílů mezi posesorní žalobou a petitorní žalobou je zcela namístě a soudy v řízení tento rozdíl respektovaly, což je v souladu s požadavky práva na soudní ochranu v podmínkách právního státu.

31. Ústavní soud ani při aplikaci výše uvedeného omezeného testu ústavnosti (sub 28), podle kterého je třeba posoudit, zda rozhodnutí o žalobě z rušené držby mělo zákonný podklad, bylo vydáno příslušným orgánem a není projevem libovůle či svévole, neztrácí ze zřetele uvedený smysl žaloby z rušené držby (ochrana posledního stavu držby a její navrácení). Obecný soud nezkoumá v řízení o žalobě z rušené držby předběžné hmotněprávní otázky (§ 135 odst. 2 o. s. ř.), zda jde o držbu řádnou, poctivou nebo pravou (srov. např. usnesení ze dne 20. 12. 2017 sp. zn. IV. ÚS 3074/17). Uvedené řeší soud případně až v následném petitorním řízení (o určení vlastnického práva, vydání neprávem zadržované věci, její součásti, vyklizení prostor atp.) vyvolaném žalovaným na ochranu jeho vlastnického práva.

32. Pro úspěšnost žaloby z rušené držby je nutné (postačí), aby žalobce prokázal, že je držitelem věci a že žalovaný jeho držbu svémocně (libovolně) ruší; obecný soud zkoumá zejména skutkový stav a přihlédně ke všem podstatným okolnostem posuzované věci. Znovu je třeba zdůraznit, že v řízení nejde primárně o poskytnutí ochrany subjektivním právům, nýbrž o poskytnutí ochrany poslednímu faktickému stavu. Obranu žalovaného tak zásadně mohou představovat pouze námitky co do uplynutí prekluzivní lhůty (§ 1008 odst. 1 občanského zákoníku), neexistence žalobcovy držby, případně popření skutečnosti, že držba žalobce byla žalovaným vůbec rušena nebo byla rušena svémocně. V případě vypuzení držitele může žalovaný podle § 1007 odst. 1 občanského zákoníku ještě namítat, že žalobce nabyl držbu nepravou nebo že jej z držby vypudil. Námitky petitorního charakteru, např. že rušitel je vlastníkem, nejsou však v posesorním sporu pro rozhodnutí soudu zásadní.

33. Stěžovatelé ve svých ústavních stížnostech shodně uvádějí, že právním důvodem užívání pozemků vedlejší účastnicí byla výprosa (§ 2189 občanského zákoníku), a proto byla důvodná jejich námitka, že u vedlejší účastnice šlo o tzv. nepravou držbu (§ 993, § 1007 odst. 1 občanského zákoníku). Kromě toho stěžovatelka argumentuje tím, že vedlejší účastnice mohla mít postavení nikoliv držitele, ale jen tzv. dententora, neboť jednak s pozemky nenakládala jako

s věci vlastní, jednak užívala pozemky na základě obligačního oprávnění, a to se souhlasem (spolu)vlastníků, a proto jí nemůže být poskytnuta ochrana. K tomu může Ústavní soud pouze zdůraznit to, co již uvedl výše k povaze posesorní žaloby a předmětu řízení o ní. Zde stěžovatelé již Ústavnímu soudu v podstatě předestírají argumentaci, která má své místo až v řízení petitorním, kde se rozhodovalo o právní povaze držby a ochraně jejich práv, zatímco předmětem napadených rozhodnutí je rozhodování o ochraně posledního faktického stavu držby. Ke stěžovatelčiným procesním námitkám je možno uvést, že tvrzená pochybení vycházejí z jiného právního posouzení (výprosy či existence držby), a proto jim z výše uvedených důvodů (sub 39) nelze přisvědčit.

34. I když předmětem nynějšího řízení před Ústavním soudem není posouzení právních poměrů a vlastnických práv, nelze bez dalšího přejít argumentaci stěžovatelů, ze které se podává, že podle jejich názoru právním důvodem užívání pozemků vedlejší účastnicí byla výprosa. Výprosník je sice pravým držitelem práva, které mu bylo povoleno z ochoty vykonávat, ale jen do doby, než bylo svolení odňato; vykonává-li je nadále, stává se držitelem nepravým [Spáčil, J. a kol. Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 105–107]. O výprosu může jít jen za předpokladu, že si strany neomezí dobu užívání věci, přičemž takovéto omezení může vyplývat i z ujednaného účelu užívání [viz Hulmák, M. a kol. Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014), Komentář. 1. vydání, 2014, str. 188–194]. V posuzovaném případě přenechal stát tehdejšímu místnímu národnímu výboru pozemky do trvalého bezplatného užívání za účelem vybudování koupaliště, po zániku národních výborů koupaliště patrně přešlo do majetku obce, která pak pozemky užívala za účelem jeho provozování a později provozování sportovně rekreačních zařízení, která na nich vybuvovala. Na počátku byl tedy „sjednán“ účel užívání pozemků (tj. umístění a provozování koupaliště), z něhož plynulo v konečném důsledku i stanovení doby užívání (tj. po dobu existence stavby koupaliště). Po roce 1989 pak bylo totéž vlastníky pozemků tolerováno (akceptováno), včetně pořádání společenských akcí, především však vybudování a provozování sportovišť, z čehož nelze usuzovat, že by strany předpokládaly vrácení věci, resp. „vrácení“ užívacího práva „podle libosti“ půjčitele, jak předpokládá § 2190 odst. 1 občanského zákoníku, ostatně v opačném případě by vedlejší účastnice nemohla užívat svůj majetek, který se na pozemcích nachází. Vůle ke sjednání výprosy tak u stěžovatelky zjevně chyběla, ovšem ani u stěžovatelů či jejich právních předchůdců k vyjádření takové vůle během doby, kdy vedlejší účastnice sporné pozemky užívala, nedošlo a existencí takového právního jednání začali argumentovat až poté, co vyjádřili svůj nesouhlas s dalším užíváním. Z těchto důvodů nelze závěr obecných soudů, že právním titulem užívání pozemků nebyla výprosa (kterou by se nyní vedlejší účastnice snažila proměnit v trvalé právo), považovat za ústavně nekonformní, přičemž skutečnost, zda skutečně zde existuje jiný (a platný) právní důvod pro užívání pozemků vedlejší účastnicí, není z hlediska daného řízení již podstatné, protože to patří do řízení petitorního. Jinak řečeno, význam by mohlo mít jen, kdyby tímto právním titulem byla výprosa, kterou by vedlejší účastnice usilovala proměnit v trvalé právo (§ 993 občanského zákoníku).

35. Stěžovatel ve své ústavní stížnosti také poukazuje na bezpráví, kterého se totalitní stát dopustil na jeho právních předchůdcích, když se protiprávně zmocnil pozemků v jejich vlastnictví, a vytýká vedlejší účastnici, že na (z jejího hlediska cizích) pozemcích vybuvovala sportoviště, aniž by jí v tomto ohledu svědčil jakýkoliv právní titul.

36. Ústavní soud již mnohokrát konstatoval, že protiprávní jednání komunistického režimu v době nesvobody (§ 1 zákona č. 480/1991 Sb., o době nesvobody) nelze omluvit a že to byl v prvé řadě on, kdo zapříčinil vznik právně komplikované situace, kterou je třeba od roku 1989 napravovat. V nyní posuzované věci však nejde o skutečnosti, které by bylo možné zohlednit jako v jiných řízeních (restituční, rehabilitační apod.), a to s ohledem na již zdůrazněné zvláštnosti řízení ve věcech posesorních žalob. V nich, stejně jako v nynější věci

jde totiž „jen“ o to, zda nastal „pokojný stav“, zda jej stěžovatelé svým svémocným jednáním narušili a zda tak učinili v souladu s právem. Obecné soudy v tomto ohledu dospěly k závěru, že postup stěžovatelů po právu nebyl, přičemž podle názoru Ústavního soudu takový protiprávní postup „omluvit“ minulými křivdami nelze, resp. jej nelze z tohoto důvodu aprobovat, a to tím spíše, že stěžovatelé mohli a nadále mohou využít zákonné možnosti ochrany svého vlastnického práva v příslušném soudním řízení, kde by naopak výše uvedené skutečnosti mohly hrát určitou roli.

37. Namítá-li stěžovatel procesní pochybení, kterých se měly obecné soudy v daném řízení dopustit, jde jen o opakování námitek uplatněných v odvolacím řízení, jimiž se krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení zabýval a jež náležitě vypořádal. V tomto ohledu Ústavní soud nemá, co by k jeho závěrům dodal, a tak na ně pro stručnost odkazuje.

38. To stejné platí pro námitku, že část tenisového kurtu se nalézá na dalším pozemku (parc. č. X3) a že samotné koupaliště již řadu let neslouží svému účelu. Dlužno dodat, že námitce stěžovatele, že neměl dostatečný prostor k tomu, aby mohl hájit své stanovisko, neodpovídá skutečnost, že v ústavní stížnosti v podstatě jen opakuje to, co již zaznělo v řízení před obecnými soudy.

39. Stěžovatel brojí také proti (údajné) argumentaci krajského soudu „k nabytí majetku obcí po roce 1989“. Není zřejmé, v čem by dané pochybení mělo spočívat, když uvedený soud pouze konstatoval, že se vedlejší účastnice ujala držby poté, co se obcím vrátilo postavení právnických osob, přičemž za podstatné nepovažoval zkoumat vlastnické právo ke stavbám umístěným na pozemcích, nýbrž to, zda vedlejší účastnice koupaliště provozovala a provozuje. Takovému závěru Ústavní soud nemá co vytknout, jen konstatuje, že mezi tehdejším místním národním výborem a obcí existovala kontinuita (právní nástupnictví), neboť podle § 68 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), práva a závazky mimo jiné i místních národních výborů přešly na obce, v nichž měly ke dni účinnosti tohoto zákona tyto národní výbory sídlo, a jde-li o samotnou stavbu koupaliště, vlastnické právo přešlo na vedlejší účastnici na základě § 1 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb. Tím však Ústavní soud nemá v úmyslu jakkoliv předjímat závěry obecných soudů v petitorním řízení, jen nemůže přisvědčit námitce, že by se vedlejší účastnice na počátku 90. let vetřela na pozemky svémocně (viz sub 13), tím spíše, že i když právní předchůdci stěžovatelů získali první část pozemků, nic proti jejich užívání vedlejší účastníci neučinili.

40. Ústavní soud uzavírá, že posoudil ústavní stížnosti z hlediska kompetencí daných mu Ústavou, tj. z pozice soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), a protože ze shora uvedených důvodů neshledal důvodnost namítaného porušení základních práv či svobod stěžovatelů (viz sub 1 a 2), ústavní stížnosti podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl.

41. Ústavní soud takto rozhodl bez ústního jednání, protože od něho nebylo možné očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Č. 50**Ústavně konformní výklad § 265d odst. 2 věty první trestního řádu
(sp. zn. II. ÚS 289/22 ze dne 19. dubna 2022)**

I. Splnění podmínky přípustnosti ústavní stížnosti dle § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, směřující proti sdělení Nejvyššího soudu dle § 265d odst. 2 věty třetí trestního řádu nevyžaduje, aby stěžovatel podal návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů. Ústavní stížnost je přípustná přímo proti uvedenému sdělení.

II. Otázka (ne)využití substitučního oprávnění spadá zcela do sféry vztahu mezi klientem a jeho advokátem, která je chráněna čl. 37 odst. 2 Listiny a do níž státní moci nepřísluší jakkoliv zasahovat.

III. Ustanovení § 26 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, dává advokátovi možnost nechat se zastoupit jiným advokátem „v rámci svého pověření“, v němž je v zásadě tato možnost neomezená. Tento „rámec pověření“ se liší v situaci, kdy advokáta pověřuje klient při uzavírání smlouvy o poskytování právních služeb, oproti situaci, kdy je advokát „pověřen“ soudem. V prvním případě je otázkou vyjednávání oboustranně akceptovatelné dohody, zda a do jaké míry klient advokátovi umožní využití substitučního oprávnění, přičemž korektivem je zde vždy možnost advokáta smlouvu s klientem neuzavřít. Ve druhém případě naopak advokát zásadně „pověření“ odmítnout nesmí, avšak na druhé straně toto pověření činí soud, kterému zákon neschvaluje oprávnění využití substitučního oprávnění advokátovi omezit, či dokonce vyloučit.

IV. Ústavně konformní výklad ustanovení § 265d odst. 2 věty první trestního řádu vyžaduje, aby dovolání obviněného podané prostřednictvím substituta zvoleného či ustanoveného obhájce dle § 26 odst. 1 zákona o advokacii bylo považováno za dovolání podané obhájcem.

Nález

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání a bez přítomnosti účastníků v senátě složeném z předsedy senátu Davida Uhlíře, soudce Tomáše Lichovníka a soudce zpravodaje Jaroslava Fenyka o ústavní stížnosti stěžovatele T. J., zastoupeného JUDr. Vladimírem Kubíkem, advokátem, se sídlem Tovačovského 318/18, Kroměříž, proti postupu Nejvyššího soudu spočívajícímu ve sdělení ze dne 16. 6. 2021 sp. zn. 4 Tdo 581/2021, že Nejvyšší soud podání stěžovatele nepovažuje za dovolání, a proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 10. 2021 č. j. 11 Tul 2/2021-17, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení a Nejvyššího státního zastupitelství jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Sdělením Nejvyššího soudu ze dne 16. 6. 2021 sp. zn. 4 Tdo 581/2021, jímž Nejvyšší soud dle § 265d odst. 2 věty třetí zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, vrátil stěžovateli podání ze dne 12. 2. 2021 označené jako dovolání proti rozsudku Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně ze dne 18. 11. 2020 č. j. 6 To 209/2020-418, které dle § 265d odst. 2 věty druhé trestního řádu Nejvyšší

soud nepovažoval za dovolání, byla porušena stěžovatelova ústavně zaručená základní práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, na právní pomoc v řízení dle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a na obhajobu dle čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Nejvyššímu soudu se zakazuje, aby pokračoval v tomto jiném zásahu, a přikazuje se mu, aby podání stěžovatele ze dne 12. 2. 2021 považoval za dovolání podané prostřednictvím obhájce.

III. Ve zbytku se ústavní stížnost zamítá.

Odůvodnění

I. Vymezení předmětu řízení

1. Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 31. 1. 2022 se stěžovatel domáhá, aby Ústavní soud rozhodl, že Nejvyšší soud svým sdělením ze dne 16. 6. 2021 sp. zn. 4 Tdo 581/2021, v němž vyslovil, že stěžovatelovo podání ze dne 12. 2. 2021 nelze považovat za dovolání, a věc vrátil bez věcného vyřízení (dále jen „napadené sdělení“), a usnesením Nejvyššího soudu ze dne 14. 10. 2021 č. j. 11 Tul 2/2021-17, jímž zamítl stěžovatelův návrh na určení lhůty Nejvyššímu soudu k provedení procesního úkonu ve věci vedené pod sp. zn. 4 Tdo 581/2021 (dále jen „napadené usnesení“), porušil stěžovatelova základní práva garantovaná čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

2. Ústavní stížnost podle svého obsahu ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) tedy brojí proti napadenému sdělení coby opatření, resp. jinému zásahu orgánu veřejné moci a proti napadenému usnesení coby rozhodnutí orgánu veřejné moci. Stěžovatel se tedy domáhá zákazu pokračování v tomto porušení napadeným sdělením a zrušení napadeného usnesení.

II. Rekapitulace skutkového stavu a procesního vývoje

3. Stěžovatel byl rozsudkem Okresního soudu v Kroměříži ze dne 21. 5. 2020 č. j. 9 T 189/2017-393 uznán vinným ze spáchání zločinu těžkého ublížení na zdraví dle § 145 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, a odsouzen k trestu odnětí svobody v délce tří let, jehož výkon byl podmíněně odložen na zkušební dobu v délce tří let, a současně mu byla uložena dle § 228 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, povinnost nahradit poškozené nemajetkovou újmu a škodu. K odvolání stěžovatele Krajský soud v Brně – pobočka ve Zlíně rozsudkem ze dne 18. 11. 2020 č. j. 6 To 209/2020-418 rozsudek soudu prvního stupně zrušil a po změně skutkových zjištění stěžovatele uznal vinným ze spáchání stejného zločinu, za nějž jej odsoudil k trestu odnětí svobody v délce tří let s podmíněným odkladem na zkušební dobu v délce dvou let. Současně stěžovateli uložil povinnost nahradit poškozené škodu a nemajetkovou újmu (dále jen „rozsudek odvolacího soudu“).

4. V tomto trestním řízení byl po zahájení trestního stíhání stěžovateli dne 7. 7. 2017 ustanoven obhájce Mgr. Vladimír Kubík z advokátní kanceláře Mgr. Vladimír Kubík, advokátní kancelář, (dále jen „ustanovený obhájce“) z důvodu nutné obhajoby dle § 36 odst. 3 trestního řádu. Ustanovený obhájce udělil dne 25. 1. 2018 substituční plnou moc dle § 26 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, JUDr. Vladimíru Kubíkovi, zaměstnanému advokátu téže advokátní kanceláře (dále jen „substitut“), který od té doby zastupoval ustanoveného obhájce při všech úkonech předmětného trestního řízení.

5. Dne 12. 2. 2021 stěžovatel podal prostřednictvím substituta proti rozsudku odvolacího soudu dovolání. Napadeným sdělením však Nejvyšší soud vrátil toto podání stěžovateli zpět za současného zaslání substitutovi, Okresnímu soudu v Kroměříži a Nejvyššímu státnímu zastupitelství s tím, že je nepovažuje za podané obhájcem stěžovatele jakožto obviněného dle § 265d odst. 2 věty první trestního řádu, neboť obhájcem stěžovatele je toliko ustanovený obhájce, nikoliv i substitut. Dle názoru Nejvyššího soudu tak dovolání mohl stěžovatel podat toliko prostřednictvím ustanoveného obhájce, a nikoho jiného. Jelikož v mezidobí uplynula stěžovateli lhůta k podání dovolání dle § 265e odst. 1 trestního řádu, neměl již možnost tuto vadu zhojit. Nejvyšší soud tak stěžovateli sdělil, že o jeho podání nemůže rozhodnout, a to ani odmítnout je z formálních důvodů dle § 265i odst. 1 trestního řádu. Současně jej poučil o možnosti podat návrh na povolení obnovy řízení či podat ministryni spravedlnosti podnět ke stížnosti pro porušení zákona.

6. Stěžovatel podal proti napadenému sdělení ústavní stížnost. Tu odmítl Ústavní soud usnesením sp. zn. IV. ÚS 2107/21 ze dne 31. 8. 2021 jako nepřipustnou dle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu, neboť dle názoru soudce zpravodaje tehdejší ústavní stížnost mířila proti nečinnosti, tj. průtahům Nejvyššího soudu, a tedy v souladu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu je přípustnost ústavní stížnosti podmíněna předchozím uplatněním návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

7. Stěžovatel proto v intencích usnesení sp. zn. IV. ÚS 2107/21 podal Nejvyššímu soudu návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona o soudech a soudcích, jímž se domáhal, aby Nejvyšší soud určil ve věci vedené pod sp. zn. 4 Tdo 581/2021 lhůtu k rozhodnutí o jeho dovolání. Nejvyšší soud napadeným usnesením dle § 174a odst. 7 zákona o soudech a soudcích stěžovatelův návrh zamítl a rozhodl, že stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení.

8. V napadeném usnesení Nejvyšší soud připomněl, že institut návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona o soudech a soudcích představuje promítnutí zásad spravedlivého procesu z hlediska naplnění práva účastníka či jiné strany řízení na projednání jeho věci bez zbytečných průtahů, přičemž jde o řízení *sui generis*. Současně však upozornil, že tímto institutem nesmí být zasahováno do nezávislosti soudnictví, která je garantována na ústavní i zákonné úrovni. Institut návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu tak nesmí sloužit k ovlivnění postupu soudu, vůči němuž návrh směřuje, jinak, než že je mu nařízeno provedení úkonů, o kterých již rozhodl, ale dosud je neprovedl, nebo které musí být ze zákona provedeny, i když o nich soud dosud nerozhodl. Ve věci návrhu stěžovatele však Nejvyšší soud v napadeném usnesení konstatoval, že zde vůbec není vedeno řízení, v němž by mohly vznikat průtahy. Vrácení podání dle § 265d odst. 2 trestního řádu sice není rozhodnutím, avšak jde o způsob vyřízení věci. K věcnému přezkumu postupu Nejvyššího soudu ve věci vedené pod sp. zn. 4 Tdo 581/2021 pak Nejvyšší soud s ohledem na účel řízení o návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona o soudech a soudcích nebyl dle svého názoru oprávněn.

III. Posouzení procesních předpokladů ústavní stížnosti

9. Stěžovatelova ústavní stížnost splňuje všechny formální náležitosti dle zákona o Ústavním soudu, směřuje v souladu s § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu proti rozhodnutí a proti opatření (jinému zásahu) orgánu veřejné moci a stěžovatel je v řízení o ní řádně zastoupen advokátem na základě speciální plné moci.

10. Problematickou se však jeví otázka přípustnosti ústavní stížnosti proti postupu dle § 265d odst. 2 vět druhé a třetí trestního řádu, respektive nutnosti brojit proti němu návrhem na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona o soudech a soudcích, neboť

kdyby tento návrh nebyl procesním prostředkem k ochraně práv stěžovatele dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, počátek lhůty k podání ústavní stížnosti dle § 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu by se při neexistenci jiného účinného procesního prostředku k ochraně práv vázal k doručení sdělení dle § 265d odst. 2 vět druhé a třetí trestního řádu. Pokud návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona o soudech a soudcích za takový procesní prostředek považovat lze, pak by naopak ústavní stížnost přímo proti sdělení dle § 265d odst. 2 trestního řádu nebyla přípustná dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Judikatura Ústavního soudu v této otázce přitom není jednotná.

11. Ústavní soud v usnesení sp. zn. IV. ÚS 2107/21 návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona o soudech a soudcích za účinný prostředek k ochraně práv stěžovatele dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu považoval, přičemž odkázal na nálezy ze dne 7. 8. 2007 sp. zn. IV. ÚS 391/07 (N 122/46 SbNU 151), bod 11; ze dne 23. 4. 2015 sp. zn. I. ÚS 1549/11 (N 83/77 SbNU 197), body 55 a 61; a ze dne 20. 12. 2017 sp. zn. I. ÚS 3296/17 (N 238/87 SbNU 853), bod 20. Dlužno však podotknout, že žádné z těchto rozhodnutí se věcně netýkalo postupu dle § 265d odst. 2 vět druhé a třetí trestního řádu.

12. Většinová judikatura Ústavního soudu přitom považuje za přípustnou ústavní stížnost podanou přímo proti sdělení dle § 265d odst. 2 vět druhé a třetí trestního řádu, tedy nevyžaduje předchozí podání návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona o soudech a soudcích (srov. např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 2527/18 ze dne 18. 12. 2018, body 9 až 13; usnesení sp. zn. IV. ÚS 1973/17 ze dne 17. 7. 2018, body 33 až 54; usnesení sp. zn. IV. ÚS 967/17 ze dne 16. 6. 2017.). Ojedinele se však lze setkat i s opačným názorem (viz usnesení sp. zn. IV. ÚS 452/05 ze dne 19. 8. 2005 a usnesení sp. zn. IV. ÚS 2107/21, podle nichž postup dle § 265d odst. 2 vět druhé a třetí trestního řádu není rozhodnutím, a tedy dovolací řízení údajně po něm stále běží, tedy je možno proti průtahům v něm brojit právě návrhem na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona o soudech a soudcích. Tento názor zastával Ústavní soud explicitně i v rozhodnutí o stěžovatelově ústavní stížnosti podané původně toliko proti napadenému sdělení.

13. Ústavní soud však konstatuje, že shora představený judikaturní rozpor se týká toliko usnesení, jimiž Ústavní soud odmítá ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost (první přístup) či pro nepřípustnost (druhý přístup). Ústavní soud se v této věci však již závazně vyjádřil v nálezu sp. zn. III. ÚS 2264/13 ze dne 27. 3. 2014 ve znění opravného usnesení ze dne 6. 8. 2014 (N 47/72 SbNU 531), jímž na podkladě stížnosti směřující proti sdělení dle § 265d odst. 2 vět druhé a třetí trestního řádu konstatoval porušení stěžovatelových ústavně zaručených základních práv a přikázal Nejvyššímu soudu, aby v nich nepokračoval, přičemž ústavní stížnost samozřejmě považoval za přípustnou (srov. bod 6 odkazovaného nálezu). Pokud by druhý senát Ústavního soudu v nynější věci chtěl prosazovat názor vyslovený soudcem zpravodajem v usnesení sp. zn. IV. ÚS 2107/21, musel by předložit věc k posouzení plénu dle § 23 zákona o Ústavním soudu. K tomu však druhý senát neshledává důvod, neboť většinový právní názor, uplatněný i v nálezu sp. zn. III. ÚS 2264/13, žádnou pochybnost o své správnosti nevzbuzuje.

14. Nejvyššímu soudu nelze vytýkat, že v napadeném usnesení konstatoval neexistenci průtahů v řízení pro neexistenci řízení samotného. Ačkoliv trestní řád výslovně v § 265d odst. 2 větách druhé a třetí trestního řádu stanoví, že podání obviněného neúčinně prostřednictvím obhájce se nepovažuje za dovolání a že o něm Nejvyšší soud nerozhoduje, Nejvyšší soud jím vyjadřuje jednoznačně svou vůli se dále věci nezabývat, a to z důvodu nesplnění tohoto procesního požadavku. Materiálně je tak tento postup identický s odmítnutím dovolání bez obsahového přezkumu z důvodu dle § 265i odst. 1 písm. c) trestního řádu (tj. že bylo podáno opožděně, osobou neoprávněnou či osobou, která je znovu podala, ačkoliv je předtím výslovně vzala zpět). Ačkoliv trestní řád v § 265d odst. 2 větě třetí *expressis verbis* stanoví, že o takovém podání Nejvyšší soud nerozhoduje, stále se jedná o konečný způsob vyřízení věci, k němuž

Nejvyšší soud přistoupí po přezkoumání procesních náležitostí dovolání. Od rozhodnutí dle § 265i odst. 1 písm. c) trestního řádu se tak liší toliko procesní formou [jíz následně odpovídá i kategorie porušení ústavně zaručeného základního práva či svobody ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu], nikoliv však svou podstatou.

15. Nejde tedy o situaci, v níž by řádný průběh řízení dále předpokládal jakékoliv další procesní úkony či kroky ze strany Nejvyššího soudu či jiných subjektů trestního řízení, jejichž neučinění by mohlo představovat průtahy ve věci, tedy procesní úkony či kroky, které by měly ze zákona či z procesní nutnosti následovat, a tedy jejichž neučinění by mohlo být považováno za průtahy ve smyslu § 174a zákona o soudech a soudcích. I tento názor se již v rozhodovací praxi Ústavního soudu objevil (srov. usnesení sp. zn. IV. ÚS 744/15 ze dne 7. 7. 2015) a plně mu konvenuje odůvodnění napadeného usnesení Nejvyššího soudu.

16. Ústavní soud tedy opakuje, že splnění podmínky přípustnosti ústavní stížnosti dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu směřující proti sdělení Nejvyššího soudu dle § 265d odst. 2 věty třetí trestního řádu nevyžaduje, aby stěžovatel podal návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona o soudech a soudcích. Ústavní stížnost je přípustná přímo proti uvedenému sdělení.

17. Tento právní názor však v nynější věci nemůže jít k tíži stěžovatele, který postupoval původně zcela v jeho intencích a který se následně řídil právním názorem Ústavního soudu vyjádřeným v usnesení sp. zn. IV. ÚS 2107/21. Ústavní soud proto jeho ústavní stížnost nemohl považovat za opožděnou.

IV. Argumentace stěžovatele a dalších účastníků řízení, obsah spisu

18. Stěžovatel v ústavní stížnosti rekapituluje průběh řízení před obecnými soudy a proti napadenému sdělení a napadenému usnesení namítá, že substitut zastupoval ustanoveného obhájce v celém dalším průběhu trestního řízení od prvního hlavního líčení, tedy nemohla vzniknout žádná pochybnost o tom, že dovolání podané prostřednictvím substituta je řádně podaným dovoláním stěžovatele. Substituce dle § 26 odst. 1 zákona o advokacii je tradičním advokátním institutem a v zásadě každý advokát je oprávněn ji využít, jestliže si klient nevymíní, že si substituci nepřaje. Mimo jiného tento institut umožňuje i zajištění odborné pomoci v případech, kdy je ji jiný advokát schopen s ohledem na svou specializaci poskytnout účinněji. Substitut přitom vykonával obhajobu po celý průběh hlavního líčení i po celý průběh odvolacího řízení, tedy byl nejlépe seznámen se stavem a průběhem řízení, přičemž tak činil se souhlasem stěžovatele. Pokud s tím stěžovatel souhlasil, není úlohou soudu, aby do vztahů mezi stěžovatelem, ustanoveným obhájcem a substitutem zasahoval. Stěžovatel poukazuje rovněž na to, že na rozdíl od § 31 odst. 2 zákona o Ústavním soudu se nevyžaduje k zastupování v řízení o dovolání dle trestního řádu speciální plná moc a v substituční plné moci vystavené ustanoveným obhájcem substitutovi je obsaženo výslovné zmocnění k zastupování i v řízeních o mimořádných opravných prostředcích. Napadeným sdělením navíc Nejvyšší soud postupoval v rozporu nejméně s právním názorem vyjádřeným v usnesení ze dne 21. 3. 2019 sp. zn. 6 Tdo 346/2019.

19. Ústavní soud si vyžádal potřebný spisový materiál, z něž ověřil průběh řízení tak, jak byl zrekapitulován výše v části II tohoto nálezu, a vyzval k vyjádření za Nejvyšší soud jako účastníka řízení jak jeho čtvrtý senát, který učinil napadené sdělení, tak jeho jedenáctý senát, který vydal napadené usnesení, a rovněž Nejvyšší státní zastupitelství jako vedlejšího účastníka řízení, neboť i jemu zaslal Nejvyšší soud napadené sdělení, tedy s ním evidentně nakládal jakožto se stranou trestního řízení i při způsobu ukončení řízení dle § 265d odst. 2 vět druhé a třetí trestního řádu.

20. Čtvrtý senát Nejvyššího soudu prostřednictvím svého předsedy JUDr. Františka Hrabce po zrekapitulování svých procesních úkonů v nynější věci Ústavnímu soudu sdělil, že i nadále zastává názor, že pokud trestní řád svěřuje právo podat dovolání pouze prostřednictvím

obhájce, musí se jednat buď o obhájce zastupujícího obviněného v okamžiku ukončení trestního stíhání na základě předchozího ustanovení soudem či zvoleného obviněným či dalšími k tomu oprávněnými osobami, nebo o obhájce zmocněného k podání dovolání v průběhu dvouměsíční lhůty k podání dovolání. Substitut však nespadal ani do jedné z těchto kategorií. Podle čtvrtého senátu je rovněž zřejmé, že substituce obhájce je možná pouze ve výjimečných případech, jako je náhlá hospitalizace nebo jiné nepředvídatelné okolnosti zabráňující obhájci podat v zákonné lhůtě dovolání. Nic takového však v nynější věci nenastalo. Ustanovený obhájce byl poučen již v opatření o svém ustanovení, že je povinen sdělit soudu bez prodlení důvody, pro které by nemohl být jako obhájce činný, jakož i že z důležitých důvodů může být obhajoby zproštěn. Ustanovený obhájce obhajobu stěžovatele přijal, avšak v následující době na základě substituční plné moci zmocnil substituta, aniž by však z čehokoliv vyplývalo, že by nebyl schopen sám obhajobu stěžovatele vykonávat. Faktem je, že obhajobu dále vykonával již jen substitut, a to včetně podání k Nejvyššímu soudu, které jeho čtvrtý senát za dovolání neoznačil. Rozsudek odvolacího soudu byl přitom doručen toliko ustanovenému obhájci. Dle čtvrtého senátu by dále k dovolání jakožto mimořádnému oprávněnému prostředku mělo takto být přístupováno i ze strany advokátské veřejnosti. Mimo jiné i kvůli připomínkám advokátů byla do § 39 trestního řádu zavedena povinnost vést abecedně uspořádaný pořádník advokátů k ustanovování obhájců *ex offio*, takže není na druhé straně možno akceptovat, že by si mohl ustanovený obhájce pouze podle svého uvážení bez jakýchkoliv mantinelů rozhodnout, že obviněného nebude vůbec obhajovat, a bez jakýchkoliv důvodů přenést toto právo a zároveň povinnost na jinou osobu. K odkazu na usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 6 Tdo 346/2019 pak čtvrtý senát uvedl, že se v něm vyskytovaly podstatné skutkové odlišnosti, zejména že v něm došlo k ustanovení obhájkyne soudem pro účely podání dovolání. Čtvrtý senát tak námitky stěžovatele proti napadenému sdělení nepovažuje za opodstatněné.

21. Jedenáctý senát Nejvyššího soudu prostřednictvím svého člena JUDr. Petra Škvaina, Ph.D., zopakoval svůj právní názor vyjádřený v napadeném usnesení, že institut určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona o soudech a soudcích může být úspěšně uplatněn jen tehdy, vede-li se řízení, neboť jen v řízení mohou vznikat průtahy. Jelikož v nynější věci bylo řízení napadeným sdělením skončeno, nemohlo v něm ani docházet k průtahům. Po věcné stránce pak nemohl jedenáctý senát napadené sdělení přezkoumávat, neboť k věcnému přezkumu není orgán rozhodující o návrhu na stanovení lhůty k provedení procesního úkonu oprávněn.

22. Nejvyšší státní zástupce JUDr. Igor Stríž se za Nejvyšší státní zastupitelství vyjádřil tak, že ústavní stížnost považuje za důvodnou. Stěžovatelovo podání ze dne 12. 2. 2021 mělo náležitosti dovolání a bylo podáno prostřednictvím obhájce. Dle nejvyššího státního zástupce by nemělo být sporu o posouzení dovolání jako řádného jenom proto, že bylo zpracováno substitutem. Odkázal na úpravu § 26 zákona o advokacii, která v zásadě opravňuje advokáta dát se zastupovat jiným advokátem vždy, když si klient výslovně nevymíní opak. Dle dostupných informací dokonce stěžovatel se substitucí souhlasil a v substituční plné moci bylo výslovně uvedeno, že substitut je oprávněn i podávat mimořádné opravné prostředky. Trestní řád přitom neobsahuje ustanovení vyžadující specifickou plnou moc k zastupování v řízení o dovolání ani omezení substitučního oprávnění v tomto řízení. I účel § 265d odst. 2 trestního řádu, jímž je zajištění vysokého standardu kvality právního zastoupení díky kvalifikované právní pomoci ze strany obhájce, byl naplněn. Nejvyšší státní zástupce proto navrhl, aby Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl a přikázal Nejvyššímu soudu, aby dovolání ze dne 12. 2. 2021 řádně pojednal.

V. Posouzení Ústavním soudem

23. Pravomoc Ústavního soudu v řízení o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí orgánu veřejné moci je založena ustanovením čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České

republiky (dále jen „Ústava“) jen tehdy, jestliže tímto rozhodnutím došlo k zásahu do ústavně zaručených práv a svobod. Jakékoliv jiné vady takového rozhodnutí se nachází mimo přezkumnou pravomoc Ústavního soudu, a tomu je tak zapovězeno se jimi zabývat. Ústavní soud totiž nestojí nad Ústavou, nýbrž podléhá stejné povinnosti respektovat ústavně zakotvenou dělbu moci jako kterýkoliv jiný orgán veřejné moci. Proto se musí důsledně vystříhat svévole a bedlivě dbát mezi 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.

24. V nynější věci tak však Ústavní soud postupovat nemohl. Po seznámení se s ústavní stížností, jejími přílohami, vyjádřeními dalších účastníků řízení a spisovým materiálem dospěl naopak k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

25. Pro rozhodnutí o ústavní stížnosti je stěžejní otázka, zda výklad a aplikace § 265d odst. 2 trestního řádu tak, jak je provedl čtvrtý senát, tedy že povinnost podat dovolání v trestním řízení prostřednictvím obhájce nemůže splnit advokát, který nebyl zvolen obhájcem obviněného dle § 37 trestního řádu či který mu nebyl ustanoven dle § 38 až 40 trestního řádu, ale který byl tím obhájcem k podání dovolání pověřen dle § 26 odst. 1 zákona o advokacii, jsou ústavně konformní. Stěžovatel za referenční rámec považuje právo na soudní ochranu dle čl. 36 Listiny, resp. na spravedlivý proces dle čl. 6 Úmluvy, a právo na veřejné projednání věci bez zbytečných průtahů a v přítomnosti jednotlivce při zachování možnosti vyjádřit se k provedeným důkazům (dále jen „předmětná otázka“).

26. Ústavní soud setrvale vychází z názoru, že není vázán odůvodněním, ale toliko petitum ústavní stížnosti, a tedy ji může přezkoumat i z jiných hledisek, než která navrhuje stěžovatel [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 290/05 ze dne 23. 2. 2006 (N 44/40 SbNU 363), nález sp. zn. I. ÚS 458/06 ze dne 1. 11. 2006 (N 198/43 SbNU 221) či nález sp. zn. I. ÚS 479/06 ze dne 1. 11. 2006 (N 199/43 SbNU 231)]. Ústavní soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že nynější věc je třeba posuzovat prizmatem čl. 36 odst. 1 Listiny, avšak neztotožňuje se s ním v tom, že by se na ni vztahoval i čl. 38 odst. 2 Listiny.

27. Ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny Ústavní soud vykládá v zásadě jako právo na kontradiktornost řízení či rovnost zbraní, vyžadující především, aby procesní strany měly možnost seznámit se se všemi důkazy a reagovat na ně [srov. z poslední doby např. nález sp. zn. IV. ÚS 3199/21 ze dne 25. 1. 2022 (N 10/110 SbNU 100), nález sp. zn. II. ÚS 482/21 ze dne 7. 7. 2021 (N 126/107 SbNU 8) či nález sp. zn. IV. ÚS 4091/18 ze dne 5. 2. 2019 (N 22/92 SbNU 218)], aby mohly účinně argumentovat ohledně právního posouzení případu i vzájemně reagovat na svá vyjádření [srov. z poslední doby např. nález sp. zn. I. ÚS 1964/19 ze dne 1. 6. 2021 (N 106/106 SbNU 195), nález sp. zn. IV. ÚS 2042/19 ze dne 8. 4. 2021 (N 76/105 SbNU 289), nález sp. zn. IV. ÚS 998/20 ze dne 23. 3. 2021 (N 57/105 SbNU 148), nález sp. zn. I. ÚS 2595/20 ze dne 8. 12. 2020 (N 226/103 SbNU 309), nález sp. zn. III. ÚS 2748/18 ze dne 25. 2. 2020 (N 34/98 SbNU 363)], případně aby měl jednotlivec možnost být přítomen v řízení, které zasahuje do práv či svobod daného jednotlivce, avšak tomuto příslušný orgán veřejné moci odpírá adekvátní procesní postavení [srov. z poslední doby např. nález sp. zn. II. ÚS 1238/21 ze dne 24. 11. 2021 (N 203/109 SbNU 182), nález sp. zn. Pl. ÚS 22/17 ze dne 26. 1. 2021 (N 16/104 SbNU 135; 124/2021 Sb.) či nález sp. zn. II. ÚS 725/18 ze dne 8. 10. 2018 (N 165/91 SbNU 61)], uplatnit konkrétní procesní právo, které mu orgán veřejné moci jako jednotlivci neumožnil, ačkoliv tak učinit měl [srov. z poslední doby např. nález sp. zn. II. ÚS 2023/21 ze dne 4. 10. 2021 (N 172/108 SbNU 108), nález sp. zn. III. ÚS 871/21 ze dne 1. 6. 2021 (N 109/106 SbNU 218)], či aby nedošlo k rozhodnutí věci bez projednání za přítomnosti stran

tam, kde to zákon sice obecně umožňuje, ale v dané věci pro to nebyly splněny podmínky [srov. z poslední doby např. nález sp. zn. III. ÚS 3207/20 ze dne 12. 1. 2021 (N 9/104 SbNU 93), nález sp. zn. III. ÚS 4284/18 ze dne 3. 3. 2020 (N 38/99 SbNU 17), nález sp. zn. I. ÚS 2451/19 ze dne 26. 11. 2019 (N 198/97 SbNU 124) či nález sp. zn. III. ÚS 3964/17 ze dne 20. 3. 2018 (N 54/88 SbNU 709)].

28. Lze tedy shrnout, že právo garantované čl. 38 odst. 2 Listiny se vztahuje na řízení, které již probíhá, resp. které neproběhlo tak, jak mělo, nikoliv na řízení, které nebylo vůbec vedeno, a právě v tom je spatřována vada neústavnosti. Na posledně uvedené případy dopadá především čl. 36 odst. 1 Listiny, zaručují každému právo na přístup k soudu. Jelikož v nynější věci měl být přístup k soudu stěžovateli odepřen z důvodu provedení procesního úkonu jiným advokátem než jeho ustanoveným obhájcem, je nutno ústavní stížnost posoudit i s ohledem na čl. 37 odst. 2 Listiny a na čl. 40 odst. 3 Listiny, neboť odpověď na předmětnou otázku tkví rovněž v mezích vztahu advokát–klient při poskytování právních služeb a legitimacy jejich omezení veřejnou mocí.

VI. Obecná východiska

29. Dle čl. 36 odst. 1 Listiny se může každý domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Dle čl. 37 odst. 2 Listiny má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. Dle čl. 40 odst. 3 věty první Listiny má obviněný právo, aby mu byl poskytnut čas a možnost k přípravě obhajoby a aby se mohl hájit sám nebo prostřednictvím obhájce.

30. Dle čl. 6 odst. 1 věty první Úmluvy má každý právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Dle čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy má každý právo obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují.

31. Dle čl. 47 alinea prvního Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“) má každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, za podmínek stanovených tímto článkem, právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Dle čl. 47 alinea druhého Listiny EU má každý právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem a rovněž mu musí být umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován.

32. Dle čl. 8 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/343 ze dne 9. března 2016, kterou se posilují některé aspekty presumpce nevinny a právo být přítomen při trestním řízení před soudem, zajistí členské státy, aby podezřelá nebo obviněná osoba měla právo být ve vlastní věci přítomna při řízení před soudem. Dle čl. 8 odst. 6 této směrnice však nejsou tímto článkem dotčena vnitrostátní pravidla, jež stanoví, že řízení nebo některá jeho stadia jsou vedena písemně, za podmínky, že je to v souladu s právem na spravedlivý proces.

33. Dle Zásady I – Všeobecné zásady o svobodě výkonu profese advokáta odstavce 7 Doporučení Dop.(2000)21 Výboru ministrů Rady Evropy členským státům ke svobodě výkonu profese advokáta nesmí být advokátům odepřen přístup k soudu, před který jsou oprávněni předstupovat, a měli by mít přístup ke všem příslušným spisům, když obhajují práva a zájmy svých klientů v souladu se svými profesními normami.

34. Dle § 265d odst. 2 vět první až třetí trestního řádu může obviněný podat dovolání pouze prostřednictvím obhájce. Podání obviněného, které nebylo učiněno prostřednictvím obhájce, se nepovažuje za dovolání, byť bylo takto označeno; o tom musí být obviněný poučen. Nejvyšší soud o takovém podání nerozhoduje, ale zašle ho v závislosti na jeho obsahu buď

příslušnému soudu jako návrh na povolení obnovy řízení, nebo ministru spravedlnosti jako podnět ke stížnosti pro porušení zákona, popřípadě ho vrátí obviněnému s poučením, že dovolání může podat pouze prostřednictvím obhájce. Dle § 35 odst. 1 věty první trestního řádu může obhájcem být jen advokát.

35. Důvodem podmínky podání dovolání toliko prostřednictvím obhájce je především ochrana práv obviněného vzhledem k formální náročnosti tohoto opravného prostředku, jakož i zajištění jeho dostatečné kvalifikovanosti, a tím i rovnosti obviněných v řízení o něm [srov. např. ŠÁMAL, P.; PÚRY, F. In: ŠÁMAL, P. a kol. Trestní řád. Komentář. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 3212; či DRAŠTÍK, A. In: FENYK, J.; DRAŠTÍK, A. a kol. Trestní řád. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017, citováno dle: ASPI (právní informační systém), k § 265d, body 8 a 9], přičemž po svém zavedení byla tato podmínka hodnocena ze strany soudů kladně [viz zprávu o analýze a vyhodnocení účinnosti novely trestního řádu č. 265/2001 Sb. ve vztahu k soudnímu řízení trestního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. Ts 42/2003 ze dne 29. 9. 2004 (Rt 36/2004)].

36. Dle § 26 odst. 1 zákona o advokacii se advokát v rámci svého pověření může dát zastoupit jiným advokátem.

37. Přístup k tomuto ustanovení je v odborné literatuře pojímán poněkud rozdílně buď jako právo advokáta, jehož může využít, odpovídá-li tomu rozsah zmocnění, tedy pokud si klient při převzetí právního zastoupení výslovně nevymíní, že jej advokát bude zastupovat toliko osobně [srov. ŽIŽLAVSKÝ, M.; KOVÁŘOVÁ, D. Zákon o advokacii. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017, citováno dle: ASPI (právní informační systém), k § 26], nebo jako neomezené oprávnění advokáta, které je ovšem podmíněno souhlasem klienta (srov. VYCHOPENĚ, M. In: SVEJKOVSKÝ, J.; VYCHOPENĚ, M.; KRYM, L.; PEJCHAL, A. Zákon o advokacii. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 207).

38. Jelikož Úmluva nezaručuje právo na „kasační řízení“, tedy na mimořádný opravný prostředek, jako je dovolání, dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) nejsou požadavky práva na spravedlivý proces v tomto typu řízení stejné jako v řízení nalézacím a musí zohledňovat jeho zvláštnosti v daném právním řádu, přičemž toto řízení může být i více formální než nalézací řízení (srov. rozsudek ESLP ze dne 23. 10. 1996 ve věci *Levages Prestations Services proti Francii*, stížnost č. 21920/93, bod 48; rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 26. 7. 2002 ve věci *Meftah a další proti Francii*, stížnosti č. 32911/96, 35237/97 a 34595/97, bod 41; rozsudek ESLP ze dne 22. 3. 2007 ve věci *Siałkowska proti Polsku*, stížnost č. 8932/05, bod 104; či rozsudek ESLP ze dne 22. 3. 2007 ve věci *Staroszczyk proti Polsku*, stížnost č. 59519/00, bod 126).

39. Právní úprava tohoto typu řízení tak může zahrnovat i požadavek na kvalifikované právní zastoupení (srov. např. rozsudek ESLP ze dne 27. 6. 2007 ve věci *Tabor proti Polsku*, stížnost č. 12825/02, bod 42; rozsudek ESLP ze dne 19. 5. 2009 ve věci *Antonicelli proti Polsku*, stížnost č. 2815/05, bod 35; rozsudek ESLP ze dne 15. 9. 2009 ve věci *Arciński proti Polsku*, stížnost č. 41373/04, bod 35; rozsudek ESLP ze dne 25. 6. 2013 ve věci *Anghel proti Itálii*, stížnost č. 5968/09, bod 54; či rozsudek ESLP ze dne 7. 7. 2015 ve věci *Shamoyan proti Arménii*, stížnost č. 18499/08, bod 30). Obecně možnost obligatorního právního zastoupení v určitých typech právních řízení připouští i unijní právo [srov. např. rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 3. 10. 2007 ve věci E-1/07: trestní řízení proti A (2008/C 17/09)].

40. Dle judikatury ESLP je však způsob výkonu obhajoby zásadně záležitostí obviněného a jeho obhájce, do níž stát může zasahovat jen zcela výjimečně, např. pokud ustanovený obhájce zjevně při poskytování obhajoby zcela selhává (srov. např. rozsudek ESLP ze dne 19. 12. 1989 ve věci *Kamasinski proti Rakousku*, stížnost č. 9783/82, bod 65; rozsudek ESLP ze dne 24. 11. 1993 ve věci *Imbrioscia proti Švýcarsku*, stížnost č. 13972/88, bod 41; rozsudek ESLP ze dne 21. 4. 1998 ve věci *Daud proti Portugalsku*, stížnost č. 22600/93, bod 38; rozsudek ESLP ze dne 14. 1. 2003 ve věci *Lagerblom proti Švédsku*, stížnost č. 26891/95, bod 56;

rozsudek ESLP ze dne 3. 7. 2012 ve věci *X. proti Finsku*, stížnost č. 34806/04, bod 184; či rozsudek ESLP ze dne 14. 6. 2016 ve věci *Pugžlys proti Polsku*, stížnost č. 446/10, bod 84).

41. Dle Ústavního soudu právo na obhajobu náleží obviněnému, nikoliv jeho obhájci [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 2847/14 ze dne 3. 1. 2017 (N 3/84 SbNU 51)]. Vztah mezi obhájcem a obviněným je jako vztah mezi advokátem a klientem vztahem mezi zástupcem a zastoupeným, tedy podstatou obhajoby v trestním řízení je, že obhájce poskytuje obviněnému kvalifikovanou právní erudici, aby se obviněný sám mohl rozhodnout, jakým způsobem nejlépe své právo na obhajobu uplatní, přičemž pokyny klienta je obhájce zásadně vázán [nikoliv tedy naopak – viz např. nález sp. zn. II. ÚS 644/18 ze dne 17. 8. 2018 (N 139/90 SbNU 267)], nejde-li o pokyny protiprávní či proti stavovským předpisům [srov. přiměřeně usnesení sp. zn. I. ÚS 3245/17 ze dne 10. 4. 2018 (U 3/89 SbNU 797)]. Kvalitu obhajoby zásadně nepřisluší hodnotit orgánům činným v trestním řízení, neboť z výkonu obhajoby je obhájce jako advokát odpovědný toliko obviněnému jako svému klientovi [nález sp. zn. III. ÚS 83/96 ze dne 25. 9. 1996 (N 87/6 SbNU 123; 293/1996 Sb.)]. Již v minulosti rovněž Ústavní soud také rozhodl, že využití substitučního oprávnění dle § 26 odst. 1 zákona o advokacii je zásadně věcí advokáta, který je mimo jiné oprávněn jejím prostřednictvím řešit např. kolize v nařízených jednáních tak, aby kvůli nim nemuselo docházet k odročování soudních jednání [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 68/97 ze dne 12. 6. 1997 (N 74/8 SbNU 221)].

VII. Aplikace obecných východisek na případ stěžovatele

42. Po vztažení obecných východisek na konkrétní stěžovatelův případ dospěl Ústavní soud k závěru, že na předmětnou otázku patří záporná odpověď. Postup dle § 265d odst. 2 vět druhé a třetí trestního řádu v případě, že dovolání podal za ustanoveného obhájce advokát řádně k tomuto úkonu zmocněný a prokázavší se substituční plnou mocí, představuje porušení čl. 36 odst. 1 Listiny, čl. 37 odst. 2 Listiny a čl. 40 odst. 3 Listiny.

43. Jak vyplývá ze shora uvedeného, možnost klást vyšší formálně procedurální požadavky na řízení o dovolání odpovídající jeho charakteru mimořádného opravného prostředku se specifickým rozsahem přezkumu uplatnitelným poté, co byla věc projednána ve dvou stupních trestního soudnictví, *a priori* nestojí v rozporu s ochranou základních lidských práv či svobod. Tzv. advokátní přímus, tedy povinné zastoupení obhájcem v dovolacím řízení a podání dovolání toliko jeho prostřednictvím dle § 265d odst. 2 věty první trestního řádu, nepochybně plní shora uvedený legitimní účel a žádnou pochybnost o svém souladu s ústavním pořádkem, která by opravňovala druhý senát Ústavního soudu k podání návrhu dle § 64 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu, nevyvolává.

44. Ústavní soud však dospěl k závěru, že v nynější věci podmínce podat dovolání toliko prostřednictvím obhájce stěžovatel vyhověl, byť je nepodal jeho ustanovený obhájce, ale substitut.

45. Ustanovení § 26 odst. 1 zákona o advokacii je koncipováno jako zcela obecné, tedy nestanovuje žádné explicitní omezení substitučního oprávnění advokáta vůči jinému advokátu ani je (na rozdíl od § 26 odst. 2 zákona o advokacii ve vztahu k substitučnímu oprávnění advokáta vůči advokátnímu koncipientovi či jinému jeho zaměstnanci) nepředvídá. Ustanovení § 35 odst. 1 trestního řádu zakotvuje tzv. advokátní monopol na obhajobu v trestním řízení, avšak omezuje substituční oprávnění advokáta toliko vůči advokátnímu koncipientovi v některých případech. Substituční oprávnění advokáta vůči jinému advokátovi však obecně pro trestní řízení nijak neupravuje, a tedy ani neomezuje. Konečně ani v textu § 265d odst. 2 trestního řádu specificky pro dovolací řízení se žádné takové explicitní omezení substitučního oprávnění obhájce coby advokáta nenalézá.

46. Takové omezení nelze dovodit ani systematickým výkladem. V případě substitučního oprávnění obhájce vůči advokátnímu koncipientovi zákonodárce omezení formuloval jako výslovné, přičemž v celém textu trestního řádu operuje následně s pojmem „obhájce“. Není zde

tedy důvodu se domnívat, že by se obsah tohoto pojmu lišil podle systematického zařazení, tedy že by např. obsah pojmu „obhájce“ v § 165 odst. 2 či 3 trestního řádu či v § 202 odst. 4 větě druhé trestního řádu měl být odlišný od obsahu stejného pojmu v § 265d odst. 2 větě první trestního řádu, tedy že by v některých případech obsah tohoto pojmu zahrnoval zvoleného či ustanoveného obhájce i jeho substituta a v jiných jen zvoleného či ustanoveného obhájce. Pro takové odlišování, neučinil-li je zákonodárce výslovně jako v § 35 odst. 1 větě druhé trestního řádu, tak jazykový ani systematický výklad nedávají žádný rozumný důvod. Ústavnímu soudu je přitom z jeho úřední činnosti známo, že substituce obhájce jiným advokátem v přípravném řízení či v řízení před soudem je zcela běžná a ze strany orgánů činných v trestním řízení se neseťkává s odmítáním. Ostatně i v nynější věci substitut vykonával obhajobu stěžovatele prakticky po celé soudní stadium trestního řízení až do podání dovolání bez jakékoliv negativní reakce orgánů činných v trestním řízení na tuto skutečnost.

47. Současně Ústavní soud nedospěl k závěru, že by § 265d odst. 2 trestního řádu omezoval substituční oprávnění implicitně s ohledem na svůj účel. Je třeba dát stěžovateli i nejvyššímu státnímu zástupci za pravdu, že pro dosažení účelu povinnosti podat dovolání toliko prostřednictvím obhájce tak, jak byl připomenut výše, je obecně nerozhodné, zda dovolání podá obhájce, s nímž má obviněný napřímo právní vztah advokát–klient, či podá-li je jiný advokát, kterým se v mezích jeho pověření dal takový obhájce zmocnit na základě § 26 odst. 1 zákona o advokacii. Jelikož podmínka § 265d odst. 2 věty první trestního řádu neklade na obhájce, jehož prostřednictvím je dovolání podáváno, žádné zvláštní požadavky, vyhoví jí obecně kterýkoliv advokát, který v daném řízení smí dle § 35 trestního řádu působit jako obhájce. V nynější věci Ústavní soud nezjistil, že by činnosti substituta coby obhájce dle § 265d odst. 2 trestního řádu bránila kterákoliv překážka uvedená v § 35 trestního řádu, a ostatně nic takového netvrdí ani čtvrtý senát.

48. Argument, že k přání advokátů byl zaveden při ustanovování obhájců v případech nutné obhajoby pořadník dle § 39 odst. 2 a 3 trestního řádu, se s podstatou předmětné otázky míjí. Účel zavedení tohoto pořadníku je zajištění rovných podmínek přístupu advokátů k ustanovení obhájcem *ex officio* a k zajištění jejich rovnoměrného vytížení touto agendou. Tento účel zjevně nijak neinterferuje s účelem povinného zastoupení dle § 265d odst. 2 trestního řádu.

49. Ani námitka, že advokáti ustanovování obhájci *ex officio* by měli vykonávat obhajobu osobně, nemůže z ústavněprávního hlediska obstát. Jak je uvedeno v části VII tohoto nálezu, způsob výkonu obhajoby je zásadně otázkou vztahu klient–advokát, do níž stát zasahovat nesmí s výjimkou případů, kdy je to nutné pro zachování základních práv klienta. Stát smí v zásadě zasáhnout pouze proti zcela nedostatečnému výkonu obhajoby tam, kde obhájce svou činnost nevykonává vůbec (např. z důvodu zdravotního stavu) či jen zcela manifestně laxně. Není však úkolem obecných soudů, aby hodnotily vhodnost taktiky či strategie obhajoby či její odbornou úroveň. Dle shora nastíněné judikatury ESLP se přitom otevírá prostor pro rozlišování, zda jde o zvoleného, nebo ustanoveného obhájce, přičemž zásahy státní moci proti výkonu obhajoby zvoleným obhájcem musí být ještě více restriktivní než v případě obhájce ustanoveného.

50. Otázka (ne)využití substitučního oprávnění pak nepochybně spadá zcela do sféry vztahu mezi klientem a jeho advokátem, která je chráněna čl. 37 odst. 2 Listiny a do níž státní moci nepřísluší jakkoliv zasahovat. Kromě toho, že substituční oprávnění může sloužit jako účinný prostředek efektivní organizace a řízení obhajoby, umožňující zajistit přítomnost kvalifikované osoby i při úkonech trestního řízení, jichž by se z nějakého důvodu (typicky kolize povinností vůči různým klientům) sám obhájce účastnit nemohl, může jít, jak správně připomněl stěžovatel, i o element strategie obhajoby (např. využití vysoce specializované erudice jiného advokáta).

51. Za rozhodné však Ústavní soud považuje, že ustanovení § 26 odst. 1 zákona o advokacii dává advokátovi možnost nechat se zastoupit jiným advokátem „v rámci svého pověření“, v němž je, jak uvedeno výše, v zásadě tato možnost neomezená. Pro nynější věc má

navíc kardinální význam, že stěžovatel si obhájce nezvolil, ale byl mu ustanoven soudem. Tento „rámeček pověření“ se totiž nutně liší v situaci, kdy advokáta pověřuje klient při uzavírání smlouvy o poskytování právních služeb, a právě v situaci, kdy je advokát „pověřen“ soudem. V prvním případě je jistě otázkou vyjednávání oboustranně akceptovatelné dohody, zda a do jaké míry klient advokátovi umožní využití substitučního oprávnění, přičemž korektivem je zde vždy možnost advokáta smlouvu s klientem neuzavřít, nemožňuje-li mu aktuální pracovní vytížení klientovy požadavky na osobní výkon akceptovat. Ve druhém případě naopak advokát zásadně „pověření“ odmítnout nesmí, avšak na druhé straně toto pověření činí soud, kterému zákon nesvěřuje oprávnění využití substitučního oprávnění omezit, či dokonce vyloučit.

52. Jakkoliv tak Ústavní soud zcela souhlasí s názorem, že advokát by se měl vždy snažit klientovi vyhovět, žádá-li osobní poskytnutí služby, požadavek, aby klient i v případě, že mu byl advokát jako obhájce ustanoven, měl možnost využití substitučního oprávnění zakázat, by advokáta mohl zavazovat k nemožnému, neboť ustanovení obhájcem zásadně není oprávněn odepřít, a tedy nemůže vzhledem k aktuálnímu vytížení garantovat, že bude schopen všechny úkony právní služby vykonávat osobně. Jestliže je tedy obhájce ustanoven soudem, obviněný mu jednostranně výkon substitučního oprávnění zakázat nesmí. K požadavku klienta na osobní výkon obhajoby tak musí přihlížet, avšak je oprávněn jej poměřovat s jinými svými profesními povinnostmi, a převáží-li zájem na osobním výkonu těchto jiných povinností, nevyhovět mu.

53. Na každý pád však orgánům činným v trestním řízení přezkum vhodnosti, oprávněnosti či účelnosti využití substitučního oprávnění dle § 26 odst. 1 zákona o advokacii nepřísluší. V nynější věci přitom ani nevystalo žádné podezření, že by substitut zastupoval ustanoveného obhájce proti vůli stěžovatele. Naopak, substitut vykonával obhajobu stěžovatele prakticky po celou dobu soudního stadia trestního řízení a Ústavní soud nezjistil z podání účastníků a vedlejšího účastníka řízení, jakož ani z vyžádaného spisového materiálu nic, co by svědčilo o tom, že by stěžovatel se substitucí nesoúhlasil či že by byl s obhajobou poskytovanou mu substitutem nespokojený. Ostatně, i kdyby tomu tak bylo, šlo by toliko o „vnitřní“ záležitost stěžovatele a ustanoveného obhájce, která by mohla hypoteticky vyústit v žádost o zproštění obhajoby dle § 40 trestního řádu či v kárnou odpovědnost ustanoveného obhájce. Orgány činné v trestním řízení by však se substitutem jako s obhájcem musely jednat, dokud by jeho procesní úkony nebyly negovány procesními úkony stěžovatele, jehož vůle jako zastoupeného má samozřejmě přednost před vůlí obhájce jakožto zástupce (např. vzal-li by stěžovatel dovolání zpět).

54. Čtvrtý senát tak Ústavní soud nepřesvědčil, že by pro takový výklad § 265d odst. 2 trestního řádu, podle něž by se při podání dovolání obhájce nemohl nechat zastoupit jiným advokátem dle § 26 odst. 1 zákona o advokacii, svědčil nějaký rozumný důvod, nota bene tak závažný, že by i přesto, že pro něj absentuje výslovná opora v textu zákona, mohl obstát i v konfrontaci s ústavněprávními požadavky na ochranu práva stěžovatele na soudní ochranu, na právní pomoc v řízení a na obhajobu. Ústavní soud tedy uzavírá, že ústavně konformní výklad ustanovení § 265d odst. 2 věty první trestního řádu vyžaduje, aby dovolání obviněného podané prostřednictvím substituta zvoleného či ustanoveného obhájce dle § 26 odst. 1 zákona o advokacii bylo považováno za dovolání podané obhájcem.

55. Dovolání stěžovatele podané prostřednictvím substituta tak splňovalo podmínku podání dovolání prostřednictvím obhájce dle § 265d odst. 2 věty první trestního řádu. Tím, že čtvrtý senát nepovažoval dovolání stěžovatele za podané prostřednictvím obhájce, odepřel mu přístup k dovolacímu řízení, a tedy mu i odepřel soudní ochranu. Dopustil se tím porušení jeho ústavně zaručeného práva garantovaného čl. 36 odst. 1 Listiny. Jelikož advokátní přímus v dovolacím řízení je formou povinného právního zastoupení, byl stěžovatel nucen při podání dovolání využít svého ústavně zaručeného práva na právní pomoc v řízení dle čl. 37 odst. 2 Listiny. I toto ústavně zaručené základní právo tak bylo porušeno, neboť přesto, že tohoto práva stěžovatel využil, nemělo to požadovaný následek, který s tímto postupem trestní řád spojuje

(tedy přezkum dovolání Nejvyšším soudem). Tím bylo současně porušeno i stěžovatelovo ústavně zaručené právo na obhajobu dle čl. 40 odst. 3 Listiny, protože dovolání v trestním řízení jako opravný prostředek, který trestní řád obviněnému přiznává, představuje nepochybně součást tohoto ústavně garantovaného práva, jehož úspěšnému využití svým napadeným sdělením Nejvyšší soud zabránil.

VIII. Závěr

56. Nosné právní závěry tohoto nálezu, které jsou ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy závazné pro všechny, jsou vyjádřeny v bodech 16, 50 až 53 a 55.

57. Vzhledem ke všemu shora uvedenému Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavně zaručená základní práva stěžovatele garantovaná čl. 36 odst. 1 Listiny, čl. 37 odst. 2 Listiny a čl. 40 odst. 3 Listiny byla porušena.

58. Jelikož Ústavní soud posoudil ústavní stížnost jako důvodnou, dle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyslovil, která ústavně zaručená základní práva stěžovatele byla porušena a jakým zásahem orgánu veřejné moci a dle § 82 odst. 3 písm. b) zákona o Ústavním soudu zakázal Nejvyššímu soudu v pokračování tohoto zásahu a přikázal mu, aby obnovil stav před tímto zásahem, respektive aby dovolání stěžovatele považoval za podané prostřednictvím obhájce ve smyslu § 265d odst. 2 věty první trestního řádu.

59. Ústavní soud předesílá, že tímto nálezem nikterak nepředjímá způsob ani výsledek rozhodnutí o dovolání stěžovatele. Nejvyšší soud je povinen toliko považovat je za splňující podmínku stanovenou § 265d odst. 2 větou první trestního řádu, Ústavní soud se však tímto nálezem žádným způsobem nevyjádřil k dalším procesním náležitostem a formálním požadavkům tohoto dovolání, natož k jeho obsahu a ani je nepřezkoumával. V těchto směrech tedy Nejvyšší soud tímto nálezem není vázán.

60. Protože, jak bylo vyloženo shora v části III tohoto nálezu, návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona o soudech a soudcích nelze považovat ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu za účinný procesní prostředek, který stěžovateli zákon k ochraně jeho práv přiznává, v části, v níž ústavní stížnost směřovala proti napadenému usnesení Nejvyššího soudu, Ústavní soud nemohl stěžovateli vyhovět. Přihlédl však k tomu, že judikatura Ústavního soudu byla v této otázce nejasná, a proto stěžovatelovu ústavní stížnost neodmítl dle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, ale zamítl ji dle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

Č. 51

Ústavnost financování poskytování zdravotní péče (sp. zn. Pl. ÚS 49/18 ze dne 26. dubna 2022; 171/2022 Sb.)

1. Součástí pozitivních povinností státu vyplývajících z čl. 31 věty první Listiny je i zajištění fungujícího systému ochrany zdraví dostupného každému, jenž v sobě zahrnuje i systém dostupné zdravotní péče. Právo na ochranu zdraví spadá do oblasti sociálních práv, kde je dán zákonodárci logicky větší prostor pro jejich limitaci, nežli je tomu např. u práv základních nebo politických (srov. čl. 41 odst. 1 Listiny). Sociální práva totiž spadají do tzv. pozitivního statusu, kdy jejich podstatou je právo jednotlivce na pozitivní plnění ze strany státu. Již z povahy věci je přitom zřejmé, že výše tohoto plnění je limitována rovněž ekonomickými možnostmi státu, a výše a úroveň bezplatně poskytované zdravotní péče proto nemůže být bezbřehá.

2. Úkolem Ústavního soudu není být tvůrcem zdravotnické politiky státu či ústavně „zakonzervovat“ jediné možné řešení ve své podstatě politického sporu z oblasti financování zdravotní péče. Jeho úkolem proto není bránit k tomu příslušným orgánům (Parlament, vláda, Ministerstvo zdravotnictví) v tvorbě zdravotní politiky tím, že jednu z mnoha možných variant řešení povýší na řešení ústavně konformní a jiné odmítne jako ústavně vadné, pokud žádná z nabízených variant neporušuje ústavně zaručená práva. Posuzování samotné správnosti či vhodnosti zdravotní politiky státu, resp. způsobu úhrady zdravotní péče Ústavnímu soudu nepřisluší, nedojde-li zároveň k porušení ústavních práv.

3. S ohledem na petit a odůvodnění podaného návrhu posuzoval Ústavní soud ústavnost a zákonnost celkové koncepce právní úpravy financování poskytování zdravotní péče, jak je zakotvena v napadených ustanoveních předmětných předpisů zdravotnického práva. To, že z tohoto hlediska napadenou právní úpravu na základě předestřené argumentace navrhovatele neshledal neústavní, nicméně neznamená, že účastníci právních vztahů vzniklých na základě nyní přezkoumávané právní úpravy jsou zbaveni prostředků právní ochrany pro případ, že při výkladu a aplikaci těchto ustanovení dojde k porušení právních předpisů či k zásahu do ústavně zaručených práv a svobod. Zamítnutí návrhu proto nevylučuje, že v jiných případech a s jinou právní argumentací každé z napadených (ale i ostatních souvisejících) ustanovení napadených právních předpisů může být podrobena přezkumu Ústavním soudem. Stejně tak tento nálezh nevylučuje, že při postupu a rozhodování podle těchto ustanovení, která nyní v přezkumu ústavnosti a zákonnosti obstála, nedojde při vydávání různých aktů aplikace práva k porušení práv účastníků jimi upravených vztahů. Není proto vyloučen ani přezkum prováděný Ústavním soudem tam, kde prostředky soudní a jiné právní ochrany podle čl. 36 odst. 1 Listiny nepovedou k cíli.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 49/18 dne 26. dubna 2022 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny

senátorů Senátu Parlamentu České republiky, zastoupené JUDr. PharmDr. Vladimírem Bíbou, advokátem, se sídlem Duškova 45, Praha 5, na zrušení ustanovení § 15 odst. 10, § 17 odst. 2, 4 a 5, § 39b odst. 10, § 39g odst. 1, § 46 odst. 1 věty druhé a následující, § 47 a 48 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 112 a 113 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), a vyhlášky č. 134/1998 Sb., kterou se vydává seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami, ve znění pozdějších předpisů, vyhlášky č. 618/2006 Sb., kterou se vydávají rámcové smlouvy, § 32 a 39 vyhlášky č. 376/2011 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění, a vyhlášky č. 201/2018 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2019, za účasti Parlamentu České republiky, jehož jménem jednají Poslanecká sněmovna a Senát, a Ministerstva zdravotnictví jako účastníků řízení a vlády jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I. Předmět řízení a obsah podaného návrhu

1. Návrhem ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, doručeným Ústavnímu soudu dne 31. prosince 2018, se skupina senátorů (dále jen „navrhovatel“) domáhala zrušení v záhlaví označených ustanovení zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“ nebo „ZVZP“), zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o zdravotních službách“ nebo „ZoZS“), vyhlášky č. 376/2011 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění, vyhlášky č. 618/2006 Sb., kterou se vydávají rámcové smlouvy, vyhlášky č. 134/1998 Sb., kterou se vydává seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „vyhláška č. 134/1998 Sb.“) a vyhlášky č. 201/2018 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2019.

2. Počet senátorů podepsaných na plné moci vystavené ke dni 19. 12. 2018 byl 51, avšak později senátoři Ing. T. Czernin (15. 2. 2019), Mgr. Herbert Pavera (28. 2. 2019) a MUDr. Lumír Kantor, Ph.D., (7. 5. 2019) vzali svůj podpis na této plné moci zpět.

3. Navrhovatel má za to, že napadená ustanovení právních předpisů jsou rozporná s čl. 21, 26, 31 a 36 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“). Souhrnně řečeno tvrdí, že 1. v přístupu k solidárně hrazené zdravotní péči vznikají značné rozdíly v kvalitě a čekacích dobách v závislosti na místě bydliště, druhu onemocnění a sociálním postavení; 2. pravidla úhrad jsou neetická, kdy jsou zdravotníci „finančně trestáni za poskytování medicínsky žádoucí péče, a tím jsou vedeni k protiprávnímu odmítání nemocných pacientů a také k poskytování zbytečné péče pacientům zdravým“; 3. cenotvorné mechanismy nezohledňují náklady a přiměřený zisk, neboť jsou výsledkem korporativistických dohod zájmových skupin, a 4. úhradový systém je nepředvídatelný, jelikož úspěch podnikatele ve zdravotnictví není dán jeho úsilím, kvalitou či etickým přístupem k pacientům, nýbrž schopností vyjednat si v netransparentním prostředí ekonomické výhody s pojišťovny. Důsledkem toho je permanentní krize zdravotnictví. Ta je zapříčiněna v důsledku spolupůsobení všech napadených prvků smluvní a úhradové regulace jako celku. Samotné

zrušení úhradové vyhlášky by proto mohlo situaci ještě zhoršit. Navrhovatel zdůrazňuje, že po Ústavním soudu nežádá přebírat politickou roli zákonodárce, protože požaduje pouze odstranění těch prvků regulace, které zasahují do základních práv poskytovatelů zdravotní péče a pojištěnců nepřezkoumatelně, nepředvídatelně a v závislosti pouze na aktuální politické či úřednické garnituře. Nastíněné možnosti řešení nemají ambici situovat Ústavní soud do role pozitivního zákonodárce, nýbrž mají představovat pouze podklady pro test rozumnosti.

I.1 Vytváření smluvní sítě

4. První okruh námitek se týká ustanovení § 46 a násl. ZVZP, která upravují výběr poskytovatelů tvořících smluvní síť zdravotní pojišťovny. Uchazečem o zařazení do této sítě je poskytovatel, který získal tzv. registraci, tzn. oprávnění k poskytování zdravotních služeb podle § 15 a násl. zákona o zdravotních službách („ZoZS“), v jehož rámci musel doložit příslušné předpoklady. Registrace sice opravňuje k poskytování zdravotní péče; pro její poskytování bezplatné však musí být poskytovatel vybrán do sítě zařízení, která mají smlouvu se zdravotní pojišťovnou.

5. Tento výběr je dvoufázový: nejprve se koná výběrové řízení před komisí (jejím členem je zástupce kraje, zdravotní pojišťovny, profesní komory a odborník), které končí případným doporučením, a teprve poté rozhoduje o uzavření smlouvy pojišťovna, která však tímto doporučením není vázána. Není-li doporučení dáno, smlouva uzavřena být nesmí. Navíc, protože zdravotních pojišťoven je sedm [dominantní je Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky (dále též jen „VZP“) s více než 60 % pojištěnců], musí poskytovatel aspirující na poskytování bezplatné péče všem pojištěncům uspět v obou procesech sedmkrát. Ke složení komise navrhovatel uvádí, že je překonané a zrcadlí nejistotu zákonodárce, jelikož u zástupce vyhlášovatele není zřejmé, podle čeho má hodnotit žádosti (krajský úřad péči nefinancuje), účast zástupce zdravotní pojišťovny je duplicitní (pojišťovna sama rozhoduje o uzavření smlouvy), profesní komora nehraje žádnou roli ve financování hrazené péče a osoba „odborníka“ je zcela bezkritériální (Česká lékařská společnost Jana Evangelisty Purkyně je soukromoprávním spolkem, uznávaným právně-historicky, a nikoliv platnou legislativou).

6. Dochází tak k zásahu do práva poskytovatele podnikat podle čl. 26 Listiny a práva občanů na zdravotní péči podle čl. 31 Listiny, jelikož časová a místní dostupnost hrazené péče je ovlivněna hustotou smluvní sítě. Pro uzavření smlouvy se zdravotní pojišťovnou totiž neplatí žádná zákonem stanovená objektivní kritéria, která by byla nestranná a přezkoumatelná. Navrhovatel namítá rovněž porušení čl. 36 Listiny, neboť je relevantní, „zda má pojištěnec jako uživatel možnost procesní účasti v rozhodování o tom, kdo jej bude bezplatně léčit“, což má dopady též na čl. 21 odst. 1 Listiny, tzn. na právo občana podílet se na správě věcí veřejných. Mezi občanem a členy komise stejně jako zdravotní pojišťovnou neexistuje žádná demokratická zpětná vazba. Občan-pojištěnec tak nemá žádnou možnost spolurozhodovat o tom, který poskytovatel bude zařazen do smluvní sítě jeho zdravotní pojišťovny, a v důsledku toho může být i neobnovena či vypovězena smlouva s lékařem, ke kterému má důvěru, resp. může dojít ke zhoršení dostupnosti lékařské péče.

7. Navrhovatel se domnívá, že proces výběru smluvních poskytovatelů je svojí povahou blízký zadávání veřejných zakázek (zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „ZZVZ“) a na poskytovatele zdravotních služeb by mělo být nazíráno jako na soutěžitele, zatímco zdravotní pojišťovny jsou spíše veřejnými fondy. Z porovnání obou zákonných úprav se však podává, že poskytovatel nemá žádnou možnost napadnout nevyhlášení či účelové stanovení kritérií výběrového řízení, přičemž kritéria obsažená v § 51 ZVZP jsou nepřiměřeně vágní a subjektivní. Problematická je přitom okolnost, že mezi nimi není uvedena cena. Ze zákona přitom není zřejmé, jak jsou tato kritéria vážena, zpravidla nejsou zveřejňována odůvodnění, a jak se sestavuje pořadí uchazečů a ani jaký vliv má toto pořadí na ne/uzavření smlouvy. Zákon nepamatuje ani na

možnost uplatnění námitky podjatosti vůči členům komise. Neexistuje tak žádná překážka zabránění zvlí a korupci.

8. Navíc, s poskytovatelem úspěšným v první fázi výběrového řízení následně není povinna uzavřít smlouvu zdravotní pojišťovna, a to opět zcela bezkriteriálně, bez ohledu např. na nabízenou cenu či definovanou kvalitu. Oproti postupu podle ZZVZ poskytovatel nemá žádnou právní možnost vymoci si uzavření smlouvy. Zdravotní pojišťovna není povinna svoje rozhodnutí odůvodnit, a pokud tak učiní, nelze přezkoumat jeho pravdivost. Důsledkem napadené zákonné úpravy je proto absence cenové konkurence, což způsobuje koexistenci poskytovatelů s až několikanásobně rozdílnými úhradami za tytéž služby, a dále „prodej smluv“, kdy pro začínajícího lékaře je velmi obtížné sám si „zasmluvnit“ novou praxi, a je tak nucen si „kupovat“ smlouvy s pojišťovnami. Vzniká tak absurdní stav nevratného pokřivení tržního prostředí, srovnatelný snad jen s obchodem s nájemními dekrety v prostředí regulovaného nájemného. Důsledkem je pak absence konkurenčního prostředí, kdy pacienti musí chodit tam, kde byla s jejich pojišťovnou uzavřena smlouva, byť chování personálu shledávají neetickým a nevstřícným.

I.2 Centra specializované péče

9. Další problém spatřuje navrhovatel v centrech specializované péče, která vyžadují rozsáhlé a dlouhodobé investice. Jejich současná právní úprava je však neuspokojivým kompromisem mezi koncepcí státem řízené sítě a koncepcí soutěžní. Ustanovení § 112 a 113 zákona o zdravotních službách totiž sice upravují podmínky pro získání statusu centra specializované péče pro státní i soukromé uchazeče, nicméně na přidělení a udržení statusu centra není právní nárok, a jde tak o „libovůli státu“. Ani státem uznaná centra pak nemají nárok na smlouvu se zdravotními pojišťovnami a tyto mohou naopak uzavřít smlouvu na specializovanou péči s „ne-centrem“, tzn. poskytovatelem oprávněným poskytovat daný typ péče dle § 15 a násl. ZoZS, ovšem bez statusu centra podle § 112 zákona o zdravotních službách. Získání statusu centra je tak formálně právně bezvýznamné, avšak přináší jim v soutěži faktickou výhodu („ministrský glejt“). Rovněž specializovaná péče je proto sice podnikáním, avšak vstup na tento velmi výnosný trh s praktickou absencí cenové konkurence je umožněn pouze těm, kteří „si dokáží zajistit politický souhlas se zřízením centra specializované péče, s pořízením přístrojů (optimálně z dotace), se zasmluvněním centra u zdravotních pojišťoven a přiznáním úhrady“. Pro tyto kroky totiž neexistují žádná kritéria ani procesní rámec. Rovněž v tomto případě se proto navrhovatel domnívá, že dochází k porušování čl. 26 a 31 Listiny. Zvolené řešení totiž vyvolává výrazné regionální nerovnosti v přístupu ke specializované péči, což navrhovatel blíže rozvádí. Navíc, je-li mezi požadovanými kritérii pro získání statusu centra též počet prováděných zákroků, jedná se o zjevnou překážku vstupu nových poskytovatelů na trh, což má negativní dopad na regiony, kde specializovaná péče chybí.

10. S právě uvedeným souvisí též činnost Komise pro posuzování rozmístění přístrojových zdravotnických prostředků („přístrojová komise“), jejíž existence a činnost nemají žádnou právní oporu a která byla zřízena příkazem ministra ze dne 10. 4. 2014. Přesto však její doporučení zvyšují šance na uzavření smlouvy se zdravotní pojišťovnou a na přiznání dotací. Přístrojová komise je složena převážně ze soukromých osob a u některých z nich je dána pochybnost o jejich nepodjatosti. Ani v tomto případě neexistuje žádná procesní možnost bránit se proti nedoporučení této komise. Navrhovatel si je vědom okolnosti, že Ústavní soud v tomto řízení nemůže zrušit instituci, která není právně upravena, nicméně daná argumentace má význam ve vztahu právě k navrhovanému zrušení ustanovení o tvorbě smluvní sítě a výběrových řízeních (§ 46 a násl. ZVZP).

11. Navrhovatel (v rámci problematiky tvorby smluvní sítě) zpochybňuje rovněž oblast léčivých přípravků, jejichž úhrada je podmíněna používáním na specializovaném pracovišti.

Předepisování a výdej léčivých přípravků upravuje zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o léčivech“). Výše a podmínky úhrady léčiv upravuje § 15 odst. 5 a část šestá ZVZP, podstatná část regulace je však obsažena ve vyhlášce č. 376/2011 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění, přičemž však neexistuje žádné kritérium, podle kterého je u některých léčiv stanoveno preskripční omezení symbolem „S“, které představuje podmínění úhrady použitím na specializovaném pracovišti (tzv. centrové léky). Tyto centrové léky jsou ovšem obtížněji dostupné, jelikož je nemůže předepisovat běžná ordinace, a navíc pojišťovny stanoví smluvním pracovištím omezené rozpočty na tyto léky. V některých regionech tak pojištěnci fakticky nemohou získat potřebnou péči, což je v rozporu s čl. 31 Listiny. Navrhovatel si je vědom okolnosti, že „léková část“ ZVZP byla přijata zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, kdy se Ústavní soud procesem schvalování tohoto zákona již zabýval v nálezu ze dne 20. 6. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 36/11 (N 111/69 SbNU 765; 238/2013 Sb.) a konstatoval jeho ústavní souladnost, nicméně přesto je třeba připomenout řadu neobvyklých postupů.

I.3 Centrové léky a léková centra

12. Další námitky se týkají nedostatečnosti kritérií úhrady léčivých přípravků (§ 39b odst. 2 ZVZP), která jsou velmi vágní (např. závažnost onemocnění, nákladová efektivita, veřejný zájem, doporučené postupy odborných institucí a odborníků). Státní ústav pro kontrolu léčiv (dále též jen „SÚKL“) má v tomto směru široký prostor uvážení pro stanovení podmínek úhrady. Vzniká tak situace, že lékař sice řádně předepíše lék, nicméně nejsou-li splněna preskripční či indikační omezení úhrady, musí pacienta poučit o ceně nehrzené péče. K oprávnění lék předepsat tak fakticky dochází rozhodnutím o výši a podmínkách úhrady dle ZVZP, a toto omezení je tedy čistě ekonomické, nikoliv odborné či bezpečnostní. Tím ovšem dochází ke zhoršení dostupnosti zdravotní péče pro pojištěnce a tomu odpovídajícímu snížení nákladů zdravotních pojišťoven. Tato omezení porušují ústavní princip výhrady zákona, protože nejsou popsána v zákoně, nýbrž ve vyhlášce č. 376/2011 Sb. V tomto případě přitom nejde o nějakou medicínskou technikalii, nýbrž o „ekonomickou regulaci vymezující práva pojištěnců, poskytovatelů, pojišťoven a výrobců a zasahující silně do hospodářské soutěže mezi poskytovateli i mezi výrobci“. Participace pojištěnců je při tomto rozhodování vyloučena, a nemohou tak např. ani navrhnout zařazení některého léku do úhrad.

13. Úhradové předpisy rozlišují tři režimy účtování léčivých přípravků a zdravotnických prostředků:

- receptový režim: lékař lék předepíše, lékárna jej nakoupí, poskytne pojištěnci a vykáže zdravotní pojišťovně;
- režim léčivých přípravků a zdravotnického materiálu zahrnutého přímo v hodnotě výkonu, který lékař nakoupil, při výkonu spotřeboval a dále jej nevykazuje (zpravidla levnější spotřební materiál);
- režim zvláště účtovaného materiálu a léčivých přípravků („ZUM“, „ZULP“), které lékař odebere od lékárně na žádanku, spotřebuje při výkonu a pojišťovně přiúčtuje nad rámec platby za výkon.

14. Centrové léky (symbol „S“) sice vyhláška č. 376/2011 Sb. řadí mezi ZULP (§ 39 odst. 2), nicméně často se jedná jen o tablety, které nejsou spotřebovávány „při výkonu“ za nezbytné asistence lékaře. Proto se tato úprava obchází tím, že lékaři tyto léky vydávají sami a vykazují je v režimu ZULP, a dochází tak k „institucionalizovanému baťůžkaření“. Protože však tyto léky nakupuje lékař, je omezen ročním limitem pojišťovny, a ekonomicky proto „nadpočetné“ pacienty k léčbě neindikuje anebo jejich léčbu odkládá do dalšího roku, má-li již vyčerpaný rozpočet. To ovšem poškozují vážně nemocné pacienty. Existenci těchto „stop

stavů“ lze doložit kazuisticky i statisticky. Na tyto léky se navíc nevztahuje ochranný limit (§ 16b ZVZP).

15. Shora popsaný systém má dopady rovněž na podnikání poskytovatelů lékařské péče, jelikož vyloučí-li je preskripční omezení z možnosti předepisovat svým pacientům potřebné léky jako hrazené, tito pacienti přejdou k poskytovatelům jiným (např. od „obyčejného“ ambulantního specialisty ke specialistovi s centrovým dodatkem). V případě specializovaných center ZVZP neobsahuje žádná kritéria ani proces pro stanovení toho, kterým poskytovatelům pojišťovna umožní uzavření tzv. centrového dodatku, což jim teprve umožní poskytovat nákladnou péči jako hrazenou.

I.4 Rámcové smlouvy

16. Vztah mezi zdravotní pojišťovnou a poskytovatelem zdravotní péče je založen soukromoprávní smlouvou, která však musí obsahovat ustanovení tzv. rámcové smlouvy, od nichž se strany nesmí odchýlit. Zmocnění pro vydání prováděcí vyhlášky je zakotveno v § 17 odst. 2 ZVZP. Proces přijímání této vyhlášky je podobný procesu vydávání tzv. úhradových vyhlášek a je zatížen obdobnými nedostatky, jelikož ani v tomto případě není ministr vázán výsledky kolektivního vyjednávání. Navrhovatel proto napadá § 17 odst. 2, 4 a 5 ZVZP.

17. Především tvrdí, že institut dohodovacího řízení je v rozporu se základními principy demokratického právního státu, jelikož odvozy povinně vybrané od všech občanů jsou vynakládány podle korporativisticky stanovených pravidel. Výsledek dohody je totiž pro Ministerstvo zdravotnictví (dále též jen „ministerstvo“) závazný, není-li v rozporu s veřejným zájmem anebo s právními předpisy. Na tom nic údajně nemění ani faktický stav, kdy ministerstvo vykládá pojem veřejného zájmu zcela libovolně. Výsledek dohodovacího řízení přitom dopadá velmi silně na práva občanů jako pojištěnců.

18. Rovněž z hlediska práv poskytovatele je dohodovací řízení problematické, jelikož nikde není uvedeno, jak jsou skupiny poskytovatelů (jejichž zástupci „dohodují“) definovány a kdo za ně vystupuje. To stanoví pouze Jednací řád dohodovacího řízení, který ovšem není právním předpisem, nýbrž jen výsledkem konsensu účastníků dohodovacího řízení. Jde tedy o zacyklený proces, kdy „dohodovací moc ustavující“ se protíná s „dohodovací mocí ustavenou“. Členění segmentů popsaných v tomto Jednacím řádu vykazuje znaky libovůle a odpovídá snad jen historickým osobním vztahům a rivalitám mezi zdravotníky. Toto členění je přitom významné, jelikož podle segmentů jsou členěny i přílohy vyhlášek o rámcových smlouvách a úhradových vyhlášek. Jednotlivé segmenty přitom nejsou homogenní, nýbrž jsou v nich sdruženy subjekty, jejichž ekonomické zájmy jsou i v přímém rozporu. Přitom za každý segment hlasuje jediný koordinátor. V dohodovacím řízení navíc nejsou zastoupeni potenciální soutěžitelé, kteří na trh teprve hodlají vstoupit, a také pojištěnci, jejichž zájmy tak nemusí být zohledněny. Navrhovatel proto považuje model dohodovacího řízení za překonaný, který mohl být přechodně tolerován jen v čase transformace systému veřejného zdravotního pojištění, kdy se ještě naplno neprojevila hospodářská soutěž mezi poskytovateli zdravotní péče. V současnosti je však namístě tento institut zrušit a nahradit standardními nástroji smluvního práva, hospodářské soutěže a případné cenové regulace tam, kde jsou účinky soutěže omezeny existencí veřejnoprávního nároku pojištěnce na bezplatnou péči. Tam, kde zákonodárce uzná potřebu regulace obecně závazným předpisem, může být dohodovací řízení nahrazeno standardním postupem dle legislativních pravidel vlády, umožňujícím seznat potřeby všech zainteresovaných subjektů.

19. Navrhovatel pokládá za protiústavní rovněž definici veřejného zájmu uvedenou v ustanovení § 17 odst. 2 ZVZP. Tato definice je totiž natolik vágní, že prakticky každé myslitelné úhradové opatření je v souladu a současně v rozporu s některým z jeho prvků (typicky zajištění kvality a dostupnosti hrazených služeb vs. stabilita zdravotnictví v rámci finančních možností systému). Ve skutečnosti tak nejde o zákonnou definici, nýbrž o pouhou

proklamací, u níž nelze předvídat, zda příslušný orgán vydá kladné či záporné stanovisko. Určit, zda je prioritou léčba rakoviny, anebo vytvoření finančních rezerv, je totiž úkolem zákonodárce a tuto kompetenci nelze bezkriteriálně delegovat na ministra zdravotnictví anebo manažery zdravotních pojišťoven. V tomto směru navrhovatel odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/15 ze dne 30. 5. 2017 (N 89/85 SbNU 503; 231/2017 Sb.; bod 121 a násl.), který shledal protiústavně vágními např. pojmy „provedení nejméně ekonomicky náročné, v závislosti na míře a závažnosti zdravotního postižení“ anebo „průzkum trhu“, přičemž tyto pojmy jsou daleko konkrétnější než zmíněná definice veřejného zájmu. Přitom tento pojem se objevuje v řadě dalších ustanovení ZVZP a v praxi je nahodilé, co vše pod něj lze podřadit.

20. Navrhovatel dále poukazuje na obsah aktuálních rámcových smluv, které stanoví povinný obsah smluv mezi zdravotními pojišťovnami a poskytovateli zdravotní péče. Relevantní jsou zejména ustanovení o metodice a číselnících a o úhradě. Číselníky jsou přitom produktem interní praxe zdravotních pojišťoven a nejsou nijak právně upraveny, odkazují na ně však blanketně rámcové smlouvy, a jsou tak fakticky „oktrojovány“ poskytovateli, tedy jedné ze smluvních stran. Nejde tak o pravidla, která by svobodně sjednaly strany smlouvy, nýbrž jsou poskytovateli vnuceny. To by nevadilo, pokud by číselníky a metodiky upravovaly jen ryze technické aspekty vykazování a datové komunikace. Ve skutečnosti však obsahují množství ekonomicky významných definic a pravidel stanovených *praeter legem*, ovlivňujících výši a podmínky úhrady. Jakkoliv upravují pouze pravidla vykazování péče, léků a pomůcek zdravotní pojišťovně, nelze bez příslušného podřazení plnění vykázat a následně uhradit. Vzniká tak paralelní systém regulace úhrad, mnohdy odchylný od zákonné regulace. Problematikou číselníku zdravotnických prostředků se rovněž kriticky zabýval citovaný nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/15. Ve výsledku tak může nastat situace, kdy např. zdravotnický prostředek použitý v lůžkové péči, který je v konkrétním případě ekonomicky nejméně náročnou variantou (např. oční čočka), a má být proto plně hrazen, nelze vykázat, a tedy ani uhradit z důvodu nezařazení do číselníku. Paradoxně si jej však pojištěnec nemůže ani zaplatit sám, protože jde podle ZVZP o péči plně hrazenou. To se pak v praxi řeší falešným sponzorským darem anebo odmítnutím péče a odkázáním pacienta na „soukromé zařízení“. U léčiv v ambulantním použití (§ 15 odst. 5 a část šestá ZVZP) platí, že jejich cenu a úhradu stanoví SÚKL ve správním řízení. Jeho výstupem je podle § 39a a násl. ZVZP Seznam cen a úhrad („SCAU“), který by měl být závazný. Číselníky vydávané zdravotními pojišťovnami se však od něj odchyľují, a to opět bez jakékoliv právní opory. Protože číselníky a metodiky nejsou právními předpisy, nemůže je Ústavní soud zrušit, a řešením je proto pouze zrušení článků 3 příloh vyhlášky č. 618/2006 Sb., kterou se vydávají rámcové smlouvy, které jejich závaznost „oktrojují“ do všech smluv s pojišťovnami.

21. Dalším problémem jsou články 4 příloh vyhlášky č. 618/2006 Sb., kterou se vydávají rámcové smlouvy, podle kterých se hrazené hodnoty bodu pro zdravotní péči uvedou v dodatku ke smlouvě podle zvláštního právního předpisu, kterým je úhradová vyhláška (§ 17 odst. 5 ZVZP). Tato úprava vede k závěru, že nelze plánovat v horizontu delším jednoho roku, protože úhrada sjednaná dodatkem přestane platit – byť rozsah péče může být nasmlouván na několik let dopředu.

I.5 Seznam výkonů s bodovými hodnotami

22. Regulace ceny a úhrady zdravotních služeb je provedena třemi nástroji: vyhláškou č. 134/1998 Sb. („Seznam výkonů“), cenovým předpisem o regulaci cen poskytovaných zdravotních služeb („Cenový předpis DZP“) a tzv. úhradovou vyhláškou. Seznam výkonů obsahuje popisy jednotlivých zdravotnických výkonů a u každého z nich stanoví tzv. bodovou hodnotu (která však nevyjadřuje cenu ani úhradu výkonu), Cenový předpis DZP stanoví regulovanou maximální cenu bodu v korunách pro vymezené účely a úhradová vyhláška určuje hodnotu jednoho bodu v korunách pro různé segmenty zdravotní péče.

23. Navrhovatel upozorňuje na problém, že není zřejmé, pro koho je vlastně Seznam výkonů závazný, kdy Ministerstvo zdravotnictví aktuálně zastává názor, že podmínky a omezení zde obsažené se vztahují pouze na vztah pojišťoven k poskytovatelům, s čímž však navrhovatel polemizuje. Po věcné stránce je regulace hrazených výkonů údajně v naprostém rozkladu, neboť existují výkony, které jsou *lege artis*, účinné a finančně efektivní, nicméně nejsou zařazeny do Seznamu výkonů, a pojišťovna je proto nehradí. Jiné výkony nejsou v Seznamu výkonů zařazeny a jsou velmi nákladné, přesto je však VZP hradí, když jim „vyrobila“ kód a ve smlouvách je uznává. V Seznamu výkonů konečně existují „ne-výkony“ s nulovou hodnotou bodu, kterým neodpovídá žádná práce a náklady, a přesto za ně pojišťovny platí z politických důvodů miliardy (např. tzv. signální výkony kompenzace regulačních poplatků). Platí-li proto logičtější výklad, že Seznam výkonů se vztahuje i na samotný nárok pojištění na hrazenou péči, je dán rozpor s výhradou zákona a s čl. 31 Listiny.

24. Navrhovatel popisuje proces vzniku Seznamu výkonů a jeho obsah a s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 36/05 (N 8/44 SbNU 83; 57/2007 Sb.), kde šlo o stanovování úhrady léčiv, spatřuje v absenci možnosti odvolání proti zamítavému rozhodnutí zásah do práva svobodně podnikat. Pracovní skupina, jejíž stanoviska ministr zpravidla akceptuje, je tvořena zástupci úřadů a náhodně vybraných soukromých entit. Účast zástupců Ministerstva zdravotnictví je sporná s ohledem na činnosti poradního orgánu vlastního úřadu, jedním zástupcem je zastoupena VZP a všechny ostatní pojišťovny rovněž jedním zástupcem. Česká lékařská komora je zákonem zřízenou profesní organizací, nicméně chybí další komory (stomatologická, lékárnická); zastoupena je naopak Česká asociace sester – soukromoprávní spolek. ČLS JEP a ČFS JEP jsou rovněž soukromoprávní spolky, které nezastupují poskytovatele ani pojištěnce. Nejproblematictější je však výběr zástupců poskytovatelů (spolky SAS ČR, SPL a ANČR), kdy není zřejmé, proč nebyli vybráni zástupci jiní (např. Svaz lázní, Grémium majitelů lékáren, Asociace českých a moravských nemocnic), kteří mají také oprávněný zájem na podobě Seznamu výkonů. Jedná se proto spíše o projev korporativismu nežli demokratického státu.

I.6. Úhradová vyhláška

25. Navrhovatel poukazuje na ustanovení § 17 odst. 5 ZVZP, přibližuje jeho genezi a popisuje proces vydávání úhradové vyhlášky. Ten začíná tzv. dohodovacím řízením, k němuž má navrhovatel stejné výhry, jako je tomu v případě rámcových smluv. Jednání se totiž účastní zástupci zdravotních pojišťoven a segmentů poskytovatelů a uzavírají dohodu, která však silně dopadá do práv třetích subjektů, na dohodovacím řízení nezúčastněných – zejména pojištěnců, ale také výrobců a dodavatelů léčiv a zdravotnických prostředků. Problémem je rovněž legitimita zástupců v rámci jednotlivých segmentů, neboť není výjimkou, že se v rámci stejného segmentu vyskytuje více skupin poskytovatelů s výrazně odlišnými zájmy a představami o úhradových mechanismech (např. fakultní, krajské a menší nemocnice obcí či nemocnice soukromé; řetězce ordinací a asociace drobných podnikatelů apod.). Segmentový zástupce je však pouze jeden.

26. V další fázi ministerstvo posoudí dosaženou dohodu z hlediska souladu s právními předpisy a (vágně vyjádřeným, k tomu viz shora) veřejným zájmem a vydá ji jako vyhlášku, anebo v případě nedohody vydá vyhlášku podle své úvahy. V tomto případě ministr není nijak limitován bližšími kritérii, a je mu tak umožněna značná libovůle. Přitom jde o předpis, kterým se rozděluje takřka 300 miliard korun mezi soukromé a veřejné poskytovatele se zásadním dopadem na jejich hospodaření. Poskytovatelé nemají žádný procesní nástroj, jak do tvorby této vyhlášky zasáhnout (a uplatnit tak např. námitku podjatosti osob, které se na vyhláše podílejí), a neexistuje ani žádná možnost odvolání.

27. Úhradové vyhlášky v posledních letech obsahují takřka totožné úhradové mechanismy, kdy základem je kapitace (paušální platba za registrovaného pacienta),

v nemocničním sektoru se lůžková péče hraří *de facto* paušálem s ročním stropem, vypočteným dle předminulého roku. Tento systém vede k výsledku, že „peníze nejdou za pacientem“ a při překročení regulačního limitu jsou pacienti pro poskytovatele ekonomicky nežádoucí, a setkávají se proto s omezováním či odmítáním péče. Vznikají tak i soustavné konflikty mezi lékařskou etikou a pokyny nadřízených. Tyto mechanismy křiví i podnikatelské prostředí, zejména z důvodu historicky vzniklých nerovností udržovaných výpočtem úhrady z výsledků referenčního období. Tyto mechanismy (paušály, DRG, kapitace, průměry na unikátního pojištěnce) nikdy neměly základ v zákoně a nejsou výsledkem společenského konsensu.

28. Konkrétně u akutní lůžkové péče, která probíhá podle úhradové vyhlášky jako případový paušál se zohledněním historické úhradové reference, ve skutečnosti jde o „paušál bez přívlastku“, kdy vyhláška motivuje nemocnice, aby za více peněz pojištěnců poskytly méně péče. V případě praktiků je dominantním úhradovým mechanismem tzv. kapitační platba, což je však pochybné i proto, že dnes máme systém bez „gatekeepingu“, kdy zákon umožňuje pojištěnci volit nemocniční či specializovanou péči i bez doporučení praktika. Kapitace je tak ve skutečnosti platbou „za kartu registrovaného pojištěnce“, nikoliv za poskytnutou péči. To nutně vede k ekonomické motivaci registrovat co nejvíce pojištěnců a poskytovat co nejméně péče. Vyhláška naopak demotivuje pečlivé lékaře, protože za provedení výkonů zahrnutých do kapitace nedostanou nic navíc a ještě mohou narazit na sankce kvůli překročené regulaci na preskripci léčiv či vyžádané péče. Dle dat pojišťoven proto existují přes 3 miliony lidí bez prevencí a statisíce pojištěnců 3 roky bez návštěvy praktického lékaře, ale s vykázaným výkonem u zdravotnické záchranné služby či nemocnice. Nevhodnou regulací se tak ministerstvu „podařilo“ eliminovat přínos primární péče a přesunout pacienty do mnohem nákladnějších segmentů nemocnic, specialistů a záchranné služby.

29. Navrhovatel poukazuje také na problém regulace průměrem na unikátní rodné číslo, což vytváří nežádoucí motivaci léčit zdravé lidi, resp. „naředit“ nemocné zdravými. Zejména protiústavní je tato regulace u poskytovatelů-nelékařů, kteří o intenzitě péče nerozhodují. Rozdíly v průměrné sazbě za unikátní rodné číslo jsou mezi regiony až pětinasobné, což vede k hrubé regionální diskriminaci.

30. Podstatnou vadou omezení v úhradové vyhlášce je rovněž to, že předmětné mechanismy platí pouze ve vztahu pojišťovna–poskytovatel a nemohou zkrátit nárok pojištěnce na hrazenou péči, která je definována zákonem. V případě striktních výdajových omezení proto není možné, aby poskytovatel (často nestátní) prováděl „rationing“, aby dostal do správy omezené zdroje a přiděloval je jen těm, které vyhodnotí jako nejpotřebnější. Je-li však úhradová vyhláška na tomto principu založena, vytváří zásah do čl. 26 a 31 Listiny. Rolí veřejných pojišťoven (ve skutečnosti se jedná o veřejné fondy) není financovat provoz stávající sítě zdravotnických zařízení, zohledňovat zadluženost nemocnic, představy jejich zaměstnanců o platech apod., nýbrž zajistit pojištěncům dostupnost hrazené péče. Poskytovatelé zdravotní péče jsou soutěžiteli a alokace veřejných prostředků mezi ně by neměla nikoho zvýhodňovat a měla by odpovídat principu nabídky a poptávky. To platí zejména pro ambulantní sektor, kde je velké množství nestátních poskytovatelů a je dán prostor pro cenovou konkurenci. I v oblastech péče, kde konkurence neexistuje, by však nemělo být vycházeno z pravidla „letos dostanou hodně, protože byli i loni drazí“, ale je třeba vycházet z analýzy nákladů běžného, řádně řízeného podniku. Úhradová vyhláška v podstatě říká, že historicky drahým poskytovatelům bude přiděleno více než poskytovatelům v minulosti financovaným za srovnatelnou péči hůře a kdo poskytoval menší rozsah péče, nemůže jej rozšířit, a to bez ohledu na lepší cenu a kvalitu. „Zatímco tržní soutěž nebo férová regulace by přebujelé či neefektivní poskytovatele odstranila z trhu, historická reference je odměňuje konkurenční výhodou.“ V důsledku politického rozhodnutí zrušit regulační poplatky měly tyto výpadky kompenzovat zdravotní pojišťovny, a to prostřednictvím tzv. signálních výkonů (§ 16 a 17 úhradové

vyhlášky). ZVZP však nezakládá pravomoc ministerstva hradit poskytovatelům z veřejných prostředků „platby za nic“.

31. Léky ve specializovaných centrech (hrazené, ale velmi nákladné – úhradový symbol „S“) jsou hrazeny v omezené míře s výpočtem dle historické reference k finančním objemům v minulých letech. Tato objemová regulace na vážná onemocnění je však právně i morálně nepřijatelná a je také zjevně neproporcionální, jelikož u relativně malého množství drahých položek lze případnému plýtvání zabránit cílenou revizí, nikoliv objemově. Tato objemová regulace je rovněž diskriminační dle zdravotního stavu a také nemístná, protože výši ani podmínky úhrady již nelze s přihlédnutím k evropské transparenční směrnici a nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/05 stanovovat vyhláškou, nýbrž jedině v procesu s předem danými kritérii a s možností odvolání.

I.7 Individuální úhradový doplatek

32. Ustanovení § 17 odst. 5 ZVZP umožňuje zdravotní pojišťovně, aby se s individuálním poskytovatelem dohodla na výši úhrady odchýlné od úhradové vyhlášky. Tato možnost je využívána často a u VZP v roce 2014 se údajně jednalo až o 75 % smluv; teprve od roku 2015 jsou tyto dodatky veřejné. Stále však neexistuje žádná právní úprava, která by odstranila možnost subjektivního a nerovného přístupu pojišťoven vůči jednotlivým poskytovatelům. Potenciální libovůle by měla být omezena povinností „dodržení zdravotně pojistného plánu“, nicméně zákon nestanoví žádná pravidla ani pro tyto plány, které jsou navíc schvalovány až na konci období, pro která by měly platit. Tento stav proto zvýrazňuje vágnost, nepředvídatelnost a nespravedlivost kritérií pro úhradu zdravotních služeb.

II. Vyjádření účastníků řízení

33. Ve smyslu ustanovení § 42 odst. 4 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zaslal Ústavní soud návrh na zahájení řízení Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, Senátu Parlamentu České republiky, Ministerstvu zdravotnictví, vládě a Veřejné ochránkyni práv.

II.1 Vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky

34. Poslanecká sněmovna se ve svém vyjádření v souladu se zavedenou praxí omezila na popis průběhu legislativního procesu, který vedl k přijetí zákona o veřejném zdravotním pojištění, a konstatovala, že návrh zákona před svým vyhlášením prošel ústavně předepsaným postupem, že s ním vyslovily souhlas obě komory Parlamentu, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen. Je na Ústavním soudu, aby posoudil otázku protiústavnosti napadených ustanovení.

II.2 Vyjádření Senátu Parlamentu České republiky

35. Senát podrobně popsal legislativní proceduru, která předcházela přijetí uvedených norem, a ponechal na Ústavním soudu, aby návrh na zrušení napadených zákonných ustanovení posoudil a ve věci rozhodl.

II.3 Vyjádření vlády

36. Vláda přijala dne 28. 1. 2019 usnesení číslo 69, kterým schválila svůj vstup do řízení před Ústavním soudem a zároveň uložila ministrové spravedlnosti, aby společně s ministrem zdravotnictví vypracoval vyjádření vlády k předmětnému návrhu.

37. Vláda vymezuje obecná východiska systému veřejného zdravotního pojištění. Platí, že rozsah bezplatné zdravotní péče („hrazené služby“) je obecně stanoven v § 13 ZVZP, který platí vždy, není-li rozsah hrazené péče upraven v některém z navazujících zákonných ustanovení. Volba léčebného postupu je pak věcí odborného medicínského posouzení

konkrétního pacienta, a to v rámci obecné formulace ustanovení § 13 ZVZP. Léčebné postupy nelze zcela standardizovat a povyšovat je na úroveň právně závazných pravidel.

38. Seznam zdravotních výkonů – coby podzákonný právní předpis – proto nemůže nijak omezovat rozsah hrazených služeb, resp. nárok pojištěnce na úhradu zdravotních služeb zdravotní pojišťovnou. Jeho smysl spočívá ve standardizaci medicínských postupů prokazatelně představujících optimální způsob léčby. To však nevyklučuje existenci dalších medicínských postupů, které sice naplňují podmínky ustanovení § 13 ZVZP pro úhradu zdravotní pojišťovnou, avšak nejsou zatím zařazeny do Seznamu zdravotních výkonů.

39. Z těchto důvodů je také nutno ponechat zdravotním pojišťovnám jistou volnost v tom, aby součástí smluv o úhradě zdravotních služeb byly i zdravotní výkony zatím nezařazené do Seznamu zdravotních výkonů (individuální smluvní dohody). Podle zákona totiž mají povinnost je v některých případech hradit. Tyto individuální dohody přitom nejsou neomezené. Jednak se na ně vztahuje cenový předpis o regulaci cen poskytovaných zdravotních služeb („Cenový předpis DZP“), jednak zdravotní pojišťovny podléhají zákonu č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů, a jsou proto povinny nakládat se svěřenými veřejnými prostředky hospodárně, efektivně a účelně. Nemohou proto postupovat libovolně, nýbrž právě naopak každá odchylka od „centrálně“ stanoveného režimu úhrad musí být objektivně zdůvodněna (např. lokálním zvýšením nabízených úhrad jsou poskytovatelé motivováni k přesunu svého podnikání do některých regionů). Centrální předpis (úhradová vyhláška) nemůže na tyto regionální odlišnosti reagovat.

40. K tvorbě smluvní sítě zdravotních pojišťoven vláda uvádí, že zdravotní pojišťovny mají podle ustanovení § 46 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 369/2011 Sb., povinnost zajistit svým pojištěncům místní a časovou dostupnost zdravotních služeb, kdy např. maximální dojezdová doba je stanovena na maximálně 35 minut. V zájmu zdravotní pojišťovny je proto uzavírat smlouvy s poskytovateli zdravotních služeb v odbornostech a oblastech, v nichž nemá zajištěnu dostatečnou kapacitu smluvní sítě. Naopak v oblastech, kde má pojišťovna zajištěnu dostatečnou smluvní síť a kapacitu, není dána potřeba uzavírat další smlouvy, a pokud by tak činila, mohla by porušit v předchozím odstavci zmíněné zásady nakládat se svěřenými veřejnými prostředky hospodárně, efektivně a účelně. Rozsáhlejší smluvní síť totiž zvyšuje administrativní náklady zdravotní pojišťovny. Rovněž počet lékařů není neomezený, a je proto namístě, aby pojišťovny svoji smluvní politiku využívaly ke směřování do nedostatkových oblastí. Určitá míra smluvní volnosti zdravotních pojišťoven je proto opodstatněná a ústavně konformní. Jestliže by byl dán na uzavření smlouvy se zdravotní pojišťovnou po splnění zákonných podmínek nárok, „zcela by to popřelo zákonodárcem zvolený systém veřejného zdravotnictví založený na pluralitě zdravotních pojišťoven“, jelikož by se od sebe nemohly odlišit a disponovaly by shodnou sítí poskytovatelů, což by popřelo hlavní přínos plurality zdravotních pojišťoven a demotivovalo by je to v oblasti tvorby smluvní sítě.

41. Vláda se dále vyjádřila k neurčitému právnímu pojmu „veřejný zájem“ podle ustanovení § 17 odst. 2 ZVZP, kterým je správnímu orgánu (Ministerstvu zdravotnictví a Státnímu ústavu pro kontrolu léčiv) otevřen prostor, aby jej v konkrétní situaci aplikoval způsobem, který je pro danou situaci nejvhodnější. Pojmy „zajištění kvality a dostupnosti hrazených služeb“ a „stabilita systému zdravotnictví v rámci finančních možností systému veřejného zdravotního pojištění“ totiž vláda nepovažuje za protichůdné či příliš obecné, neboť směřují k zajištění kvality a dostupnosti hrazených služeb nejen v současnosti, nýbrž i v budoucnu. Jestliže by nebylo umožněno hodnotit různá opatření i z hlediska takto definovaného veřejného zájmu, nebylo by možné systém vyvažovat, a to i z hlediska partikulárních zájmů jeho účastníků. K tomuto pojmu se ostatně Ústavní soud vyslovil již v nálezu ze dne 29. 1. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 43/17 (N 12/92 SbNU 133; 75/2019 Sb.), bodu 72.

42. K tzv. úhradové vyhlášce vláda uvádí, že jejím legitimním účelem, akceptovaným v minulosti i Ústavním soudem, je 1. regulovat jednotkové ceny zdravotních služeb hrazených z veřejného zdravotního pojištění a 2. zastropovat celkové náklady systému, aby výdaje v dlouhodobém měřítku nepřesahovaly příjmy. K výhradám ohledně procesu přijímání úhradové vyhlášky vláda oponuje, že pojištěnci nemají žádný legitimní zájem na účasti při rozhodování o úhradách, neboť jejich nárok vyplývá přímo ze zákona. Poskytovatelé zdravotních služeb i zdravotní pojišťovny mohou svoje připomínky uplatnit v dohodovacím řízení i v navazujícím legislativním procesu. Pojmovým znakem právního předpisu je přitom odpovědnost za jeho obsah výhradně subjektu, který ho vydává, a těžko lze dovozovat, že úprava tohoto procesu může sama o sobě vést k jeho protiústavnosti. Tento proces totiž nad rámec ústavních pravidel nemusí být vůbec zakotven. Regulační omezení využívaná úhradovými vyhláškami jsou celosvětově považována za nejlepší způsob, jak zastropovat zdravotnické úhrady. Jejich volba není dokonalá, nicméně maximalizuje pozitivní motivace a minimalizuje motivace negativní. Rozhodující vliv na to, co je hrazenou službou pro konkrétního pacienta, má v praxi vždy ošetřující zdravotnický pracovník, a právě proto musí být vůči poskytovatelům zdravotních služeb směřována největší část regulačních mechanismů, aby byly výdaje systému udrženy na přijatelné úrovni. Veřejné zdravotnictví totiž nemůže při stanovování cen a celkového objemu poskytovaných služeb spoléhat jen na tržní mechanismy (nabídka vs. poptávka), neboť pojištěnec není plátcem čerpaných hrazených služeb a jeho poptávka je z ekonomického hlediska v podstatě neomezená. Současně od něj nelze očekávat znalost odborných medicínských otázek a ekonomiky zdravotnictví. Smyslem regulace je nahradit chybějící funkce tržních mechanismů, nikoliv omezovat nároky konkrétních pojištěnců. Cenové i objemové regulace jsou známy před začátkem kalendářního roku, a podnikatelské riziko je tak předem známé, takže situace je obdobná ostatním oborům podnikání. Vláda je přesvědčena, že stávající model širšího rozsahu hrazených služeb a regulačních omezení více naplňuje smysl čl. 31 Listiny než omezenější rozsah hrazených služeb a plýtvání prostředky v důsledku absence regulací. Alternativa navrhovatele spočívající v zavedení režimu veřejných zakázek by nutně vedla k tomu, že by tato zakázka musela zahrnovat jak jednotkovou cenu hrazených služeb, tak i jejich poptávaný objem. Její výherce by tak byl ve stejné situaci jako současný poskytovatel, čelící regulačním omezením. Současně by se zvýšily administrativní náklady pojišťoven, spojené s agendou veřejných zakázek, což by opět vedlo k omezení rozsahu hrazených služeb. Konečně, v této oblasti nelze spoléhat výhradně na lékařskou etiku, jelikož zdravotníci jsou současně podnikateli a smysl všech regulací spočívá v jejich motivaci poskytovat pouze potřebné a ekonomicky optimální hrazené služby.

43. K jednotlivým konkrétním námitkám navrhovatele uvádí vláda následující.

44. Vláda nesouhlasí s tvrzením, že mezi pojištěnci vznikají nerovnosti v přístupu k hrazeným službám podle jejich sociálního postavení. Jediné rozdíly mohou být dány regionálním rozmístěním hrazených služeb, což je však dáno větší či menší atraktivitou některých oblastí. Je odpovědností zdravotních pojišťoven, aby poskytovatele dostatečně finančně motivovaly k působení v problémových lokalitách. Není ani pravda, že pravidla úhrad jsou neetická. Případné negativní dopady je totiž nutno poměřovat s jejich pozitivními přínosy, a nikoliv s hypotetickou ideální situací, která by však po zrušení regulací samovolně nenastala. Cenotvorné mechanismy (zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů) umožňují i další legální postupy při regulaci cen vedle zahrnutí oprávněných nákladů a přiměřeného zisku. Prostředí úhrad není ani netransparentní, protože primárně se vychází z úhradové vyhlášky, a teprve není-li to možné, lze přistoupit ke sjednání úhrad odlišně, což musí být vždy odůvodněno objektivními důvody. Každé smluvní ujednání je pak povinně zveřejňováno.

45. Vláda dále tvrdí, že jsou dány legitimní důvody pro ponechání určité smluvní volnosti zdravotním pojišťovnám, se kterými poskytovateli uzavřou smlouvu. Právo poskytovatele na uzavření této smlouvy vůbec neexistuje, a nemůže být proto porušeno ani právo na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny. Neplní-li pojišťovna svoji povinnost zajištění místní dostupnosti hrazených služeb, je toto jednání postižitelné jako přešůpek. Nevyhovuje-li pojištěnci smluvní síť jeho stávající zdravotní pojišťovny, má právo ji změnit. Nemůže však přímo zasahovat do tvorby této smluvní sítě. Tato smluvní síť je totiž konkurenční výhodou (či nevýhodou) této pojišťovny.

46. Vláda oponuje názoru o podobnosti procesu uzavírání smluv mezi zdravotními pojišťovnami a poskytovateli zdravotních služeb a úpravou zadávání veřejných zakázek. Jedná se totiž o soukromoprávní smlouvu a určitá smluvní volnost je nutná. Kritériem v rámci výběrových řízení skutečně není cena, avšak to proto, že tato je stanovena úhradovou vyhláškou, a rovněž objektivní měření kvality je ve zdravotnictví velmi obtížné. Hlavním indikátorem je totiž zlepšení zdraví pacientů, které je však objektivně neměřitelné, jelikož závisí na řadě jiných faktorů (životní prostředí, způsob života, genetické předpoklady atp.). Skutečně měřitelné jsou proto jen některé dílčí indikátory spíše technické či ekonomické povahy. Zdravotní pojišťovny sice existující systémy a postupy měření kvality údajně využívají i v rámci individuálních smluvních ujednání o výpočtu úhrad, avšak není zřejmé, jak by tento proces měření kvality měl probíhat na úrovni právních předpisů.

47. K otázce centrových léků a lékových center vláda uvádí, že stávající systém stanovování výší a podmínek úhrad ve správních řízeních funguje již 10 let a je etablován rovněž judikaturou správních soudů a Ústavního soudu. Při poskytování zdravotních služeb mohou být používána i neregistrovaná léčiva [§ 8 odst. 3 zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů], je-li to odůvodněno vědeckými poznatky. Proces při registraci léčiva je tedy oddělen od procesu stanovení výše a podmínek úhrad z prostředků veřejného zdravotního pojištění. Byla-li by totiž dána povinnost z těchto prostředků hradit všechna registrovaná i neregistrovaná léčiva, došlo by k finančnímu kolapsu veřejného zdravotního pojištění. Stát si totiž nemůže dovolit financovat všechny terapeutické postupy, které mají dostatečnou odbornou evidenci. Cenová regulace je proto nezbytná, odvíjí se od ekonomické situace systému a bezplatnou zdravotní péči rozšiřuje, neboť díky nižším regulovaným cenám je celkový objem péče vyšší.

48. V případě centrových léčiv (symbol „S“ v podmínkách úhrady) je třeba dbát zvýšené pozornosti na jejich hospodárné užití a nepřekročitelný rámec při stanovení jejich úhrady určuje ustanovení § 39b odst. 10 ZVZP, přičemž na soustředění terapie hrazeným léčivem do specializovaných pracovišť musí být dán veřejný zájem. V případě dočasné úhrady u vysoce inovativních léčiv se hrazená terapie soustřeďuje do specializovaných pracovišť vždy, protože pro tato léčiva je příznačný nedostatek údajů o nákladové efektivitě nebo výsledcích léčby v klinické praxi. Někdy je z odborného či ekonomického hlediska vhodné soustřeďovat hrazenou terapii do specializovaných pracovišť i proto, že se jedná o odborně komplikovaný způsob použití. Obdobně pokud by ambulantní lékaři bez smlouvy s pojišťovnou indikovali k úhradě z prostředků veřejného pojištění např. léčiva s nejistým ekonomickým profilem, mohl by systém veřejného pojištění finančně zkolabovat. ZVZP skutečně nevymezuje konkrétní síť specializovaných pracovišť, to však není důvodem protiústavnosti. Protože jsou totiž centrové léky rizikovější (odborně i ekonomicky), je zvýšená opatrnost opodstatněná a řeší se uzavřením zvláštní smlouvy mezi zdravotnickým zařízením a zdravotní pojišťovnou, čímž je zajišťována hospodárnost užití zvýšeně rizikového léčiva.

49. Pojišťovny jsou povinny zajistit místní dostupnost hrazených služeb [§ 40 odst. 7 písm. a) ZVZP], a to i pod sankcí do výše 10 mil. Kč [§ 45a odst. 2 písm. c) ZVZP], přičemž vycházejí ze svých znalostí o demografickém rozložení pojištěnců s onemocněním, které je třeba léčit centrovým lékem. Jestliže tak proto nečiní, není to vada zákonné úpravy, nýbrž

zdravotních pojišťoven. Z povahy věci však vzdálenost pojištěnců může být pouze přiměřená, a nikoliv identická.

50. Definice konkrétního seznamu specializovaných pracovišť pro úhradu centrových léčiv v zákoně by nebyla praktická, odporovalo by to požadavku obecnosti zákona a ve svém důsledku by porušovalo čl. 31 Listiny. Legislativní proces je totiž mnohem pomalejší než uzavírání zvláštních smluv, takže by reálně chyběla příslušná specializovaná pracoviště. Navíc právě zdravotní pojišťovny disponují daty o pojištěncích indikovaných k léčbě centrovými léčivy a není nutné, aby např. v každém okresním městě bylo centrové pracoviště, když objektivně tato potřeba nebude dána.

51. K vymezení účastníků správního řízení o stanovení maximálních cen výrobce a výše a podmínek úhrady pro ambulantní léčivé přípravky či potraviny pro zvláštní lékařské účely vláda uvádí, že volba účastníků je racionální a proporcionální z hlediska vyvážení dotčených zájmů a jejich počet je takový, aby probíhalo řízení rychle. Zrušením § 39g odst. 1 ZVZP by se proto okruh účastníků správního řízení enormně zvýšil, narušila by se poměrnost zastoupení zájmů a správní řízení by se zkomplikovala a prodloužila, což by poškodilo pacienty. Centrové léky sice tvoří menšinu hrazených léčiv, nicméně zrušení tohoto ustanovení by se dotklo i velké skupiny necentrových léčiv.

52. Vláda dále popírá, že by ustanovení § 32 a 39 vyhlášky č. 376/2011 Sb. byla protiústavní, když tvrdí, že i když by tato vyhláška vůbec neexistovala, byla by úhrada ambulantních léčiv stanovována přímo podle ZVZP.

53. Ke stanovování úhrad pro centrová léčiva a podmínění jejich používání na specializovaném pracovišti zvláštní smlouvou se zdravotní pojišťovnou vláda navrhovateli oponuje, že k žádnému porušování ústavních práv pojištěnců nedochází. Právní základ je totiž dán přímo ZVZP a stanovení podmínek úhrad centrových léčiv probíhá ve správním řízení a v souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/05, kdy vydaná rozhodnutí jsou přezkoumatelná ve správním soudnictví. Má-li pojištěnec za to, že úhrada centrového léčiva je nedostupná, má možnost podat podnět na ministerstvo k zahájení řízení o přestupku. Zvolené řešení je efektivní, hospodárné a prospěšné pro ochranu zdraví a bezplatnou zdravotní péči. Při uzavírání zvláštní smlouvy nedochází ani k libovůli, protože nelze-li dosáhnout hospodárného užívání centrového léčiva, zvláštní smlouva uzavřena být nemůže.

54. Brojí-li navrhovatel proti údajně protiústavnímu legislativnímu procesu při přijímání napadených právních předpisů, odkazuje vláda na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/15 (N 146/90 SbNU 369; 233/2018 Sb.), body 52–53.

55. Vláda dále odmítá, že by současná regulace úhrad ambulantních léčiv vedla k odstavení pojištěnce od nákladné péče a ochrany jeho zdraví a života. Zákonná kritéria jsou totiž dostatečná a na jejich základě je rozhodováno již 10 let ve správních řízeních; četná je rovněž navazující judikatura správních soudů. Zajištění dostupnosti hrazené péče je zákonnou povinností pojišťoven, kterou lze i vymáhat. Z pohledu konkrétního pacienta, který nedosahuje na běžnou úhradu konkrétního léčiva z důvodu regulace úhrad (např. rakovina nebo roztroušená skleróza), údajně vždy existuje možnost hrazené alternativy, anebo přiznání výjimečné úhrady z prostředků veřejného zdravotního pojištění postupem podle § 16 ZVZP. Současný systém tak pamatuje na potřeby všech pojištěnců. Tito pojištěnci sice nejsou účastníky správních řízení, ale obsah správních spisů je veřejně dostupný, a kdokoli proto může posílat svoje podněty Státnímu ústavu pro kontrolu léčiv, který na jejich základě může z moci úřední zahajovat řízení o stanovení výši a podmínek úhrad.

56. K argumentaci navrhovatele k ustanovení § 39b odst. 2 ZVZP vláda uvádí, že petit návrhu toto ustanovení nezmiňuje, a v tomto směru je proto návrh zmatečný. Toto ustanovení se však netýká jen problematiky centrových léčiv a jeho díkce není vágní. Absence kritérií závažnosti různých nemocí v zákoně je dána tím, že medicínská věda je natolik obsáhlá a dynamická, že by jejich výčet v zákoně byl nedokonalý a neúčelný. ZVZP proto rozlišuje

závažná (s podkategorií vysoce závažných) a nezávažná onemocnění, přičemž však hrazena jsou léčiva k terapii všech onemocnění. Definice nezávažných a závažných onemocnění je obsažena v § 2 písm. f) a g) vyhlášky č. 376/2011 Sb. Státní ústav pro kontrolu léčiv se nesmí dopouštět arbitrárního postupu či diskriminace, a jestliže se při jeho rozhodování vyskytne dílčí pochybení, lze je napravit zákonem předvídaným způsobem. Protiústavní není ani absence metodiky hodnocení nákladové efektivity, protože tato je vymezena v § 15 odst. 8 ZVZP. Státní ústav pro kontrolu léčiv vydává pouze doporučující metodiku, která však není závazná a je plně na účastnících správního řízení, jakým konkrétním farmakoekonomickým postupem tento základní zákonný rámec dodrží. Odhad finančního rozpočtu je nezbytný, neboť není možné, aby v zájmu jedné skupiny pacientů byl zcela vyčerpán rozpočet určený pro všechny pacienty, a je úkolem Státního ústavu pro kontrolu léčiv odhalit případné nežádoucí jevy ve farmakoekonomických podkladech předkládaných soukromými subjekty. Vláda rovněž popírá, že by bylo ustanovení § 39b odst. 2 písm. k) ZVZP zmatečné co do posuzování odborných doporučení. Tato jsou důležitá proto, aby Státní ústav pro kontrolu léčiv nebyl odkázán jen na informace od účastníků správního řízení, přičemž současně platí, že jimi není vázán, takže není dána ani kolize s principem nepodjatosti.

57. Podmínky úhrady uvedené v § 39b odst. 10 ZVZP se týkají všech hrazených léčivých přípravků, nejen centrových léčiv. Tato pravidla však nejsou vágní, neboť uvádějí základní odborná a ekonomická kritéria, která ovšem musí být tak obecná, aby dokázala pokrýt všechny možné situace. Bližší podrobnosti pak stanoví vyhláška č. 376/2011 Sb. na základě zákonného zmocnění. Okolnost, že o konkrétních podmínkách úhrady ambulantních léčiv rozhoduje až Státní ústav pro kontrolu léčiv ve správním řízení, je v souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/05.

58. Vláda připouští, že v některých případech lékař může pacientovi předepsat léčivý přípravek hrazený z veřejného zdravotního pojištění, nicméně nesplňuje-li pacient dané podmínky, musí si ho zaplatit sám. Nelze totiž připustit situaci, kdy by mohl lékař předepsat jakýkoliv lék, jelikož takto by systém veřejného zdravotního pojištění zkolaboval. Účelem preskripčních a indikačních omezení u hrazených léčivých přípravků rizikových je (kromě aspektu hospodárnosti) větší specializace daného lékaře, která zaručuje ochranu zdraví pacienta. Proto např. onkologické léky nepředepisuje všeobecný lékař. Navíc má systém veřejného zdravotního pojištění vždy nějakou hrazenou alternativu, a není-li tomu tak, může pojištěnec požádat zdravotní pojišťovnu o výjimečnou úhradu dle § 16 ZVZP.

59. K podmínkám úhrady ambulantních léčiv vláda uvádí, že tyto jsou stanovovány ve správních řízeních v přímé spolupráci s odbornými lékařskými společnostmi a – na rozdíl od registrační procedury – jsou zohledňována i např. specifika léčby určité skupiny pacientů a provádí se rovněž komparativní posouzení odborných vlastností léčiv, která jsou dostupná. Uplatňovat odborná hlediska při stanovení podmínek úhrady je proto fundamentální potřebou a k omezení dostupnosti hrazené zdravotní péče dochází jen u takových přípravků, které nejsou z odborného hlediska vhodné či jsou nepřijatelně ekonomicky rizikové (hrozba kolapsu veřejného zdravotního pojištění). I zde platí, že pojištěnci mají zajištěnou dostupnou alternativu hrazené péče.

60. Vláda nesouhlasí s námitkou, že ZVZP neobsahuje dostatečný právní základ pro stanovování podmínek úhrady. Tento je totiž zakotven v § 39b odst. 10 ZVZP a vyhláška č. 376/2011 Sb. tento zákonný rámec jen konkretizuje.

61. Pojištěnci, lékaři a poskytovatelé zdravotních služeb skutečně nejsou účastníky správních řízení o stanovení výši a podmínek úhrady pro ambulantní léčiva, nicméně mají právní nástroje, jak proces rozhodování SÚKL ovlivnit, a to prostřednictvím odborných společností, ve kterých se organizují, a tyto se ve správních řízeních vyjadřují. V rámci těchto řízení existují partikulární zájmy: držitelé rozhodnutí o registraci a také třeba i lékárny mají zájem na co nejvyšším objemu léků a za nejvyšší cenu; pojištěnci a zdravotní pojišťovny

naopak usilují o nejlepší možnou péči za nejnižší finanční spoluúčasti. Lékaři jsou nezřídka ovlivňováni představiteli farmaceutických firem. Bez speciálního vymezení účastníků správního řízení v § 39g odst. 1 ZVZP by proto mohly převážit zájmy na co nejvyšší úhradě a nejvyšším rozsahu klinického využití léčiva, což by mohlo vést k extrémní finanční zátěži a také k nedodržení závazných lhůt k rozhodování podle směrnice Rady 89/105/EHS. Tomu současný model, kdy se střetávají pouze zájmy držitelů rozhodnutí o registraci a zdravotních pojišťoven, dokáže čelit, a je proto optimální.

62. K námitce absence zákonného vymezení centrových léčiv vláda odkazuje na § 15 odst. 10, § 17 odst. 2 a § 39b odst. 10 ZVZP. Existují dostatečná zákonná kritéria pro uzavírání tzv. centrových dodatků, přičemž zdravotní pojišťovna uzavírá smlouvy jen s takovým počtem zdravotnických zařízení, který je pro daný územní celek hospodárný, a současně při zachování místní a časové dostupnosti hrazených služeb. Pacient může svoji zdravotní pojišťovnu (resp. Ministerstvo zdravotnictví) případně upozorňovat, že tuto svoji povinnost nedodržuje, anebo svůj konkrétní nárok vymáhat soudně; může dát také podnět na využití mimořádného opravného prostředku proti správnímu rozhodnutí.

63. Protiústavní není ani způsob vykazování úhrady centrového léčiva na základě zvláštní smlouvy. Bez této smlouvy by se totiž stěží prosazovalo hospodárné klinické využití centrového léčiva na specializovaném pracovišti. Příslušný léčivý přípravek je totiž nutno správně aplikovat, což by nebylo možné tehdy, vyzvedl-li by si jej pacient sám v lékárně (např. by hrozilo nedodržení teplotních podmínek). Vyúčtování léčiva pojišťovně přímo zdravotnickým zařízením proto garantuje správné odborné použití léčiva. Navíc zdravotnické zařízení u těchto specifických přípravků je schopno sjednat množstevní slevu, což u běžné lékárny není reálné.

64. K definici zvlášť účtovaného přípravku vláda uvádí, že rozhodné je ustanovení § 15 odst. 10 ZVZP, které určuje, že finanční transakce probíhá fakticky mezi specializovaným pracovištěm a zdravotní pojišťovnou, nikoliv prováděcí vyhlášky, které jen upřesňují podobu této transakce; konkrétní forma je následně dána až zvláštní smlouvou na základě zákona. Okolnost, že je podrobnější provedení ponecháno podzákonné úpravě, není protiústavní.

65. Je pravda, že léčivé přípravky většinou nesmí vydávat lékař, a to ani v případě centrových léčiv. Lékař proto buď aplikuje centrové léčivo, anebo odešle pacienta do lékárny s předpisem na centrový lék. Má-li však kdokoliv za to, že dochází k porušování zákona o léčivech, je namístě obrátit se s podnětem na provedení kontroly na SÚKL.

66. Navrhovatel se rovněž mylí, tvrdí-li, že centrové léky se účtují vždy spolu s konkrétním zdravotním výkonem. Ve skutečnosti totiž je podle § 39 odst. 2 vyhlášky č. 376/2011 Sb. způsob vyúčtování úhrady centrového léčiva řešen zvláštní smlouvou, a není proto vyloučeno, že ho vydá lékárna. V tomto kontextu vláda vysvětluje způsoby používání centrových léků u jednotlivých druhů poskytování zdravotní péče na specializovaném pracovišti, a to buď samotným lékařem, anebo lékárníkem (lékařská a lékárenská zdravotní péče). Nedochozí však k tvrzenému „baťůžkaření“, kdy by lékaři vydávali a vykazovali úhradu léků zdravotní pojišťovně: lékař totiž buď spotřebuje centrové léky při výkonu, anebo je lékárník vydá pacientovi.

67. Smyslem zvláštní smlouvy upravující nakládání s centrovými léčivy na specializovaném pracovišti není pojištěncům bránit v dostupnosti hrazené péče, jelikož tím by pojišťovna porušila svoji zákonnou povinnost. Doplatky na některá léčiva nejsou ničím neobvyklým a bez nich by nebylo možné ufinancovat ceny u všech hrazených léčiv. Cena hrazeného léčiva však nesmí být libovolná a je regulována; mohou ji dále snížit i množstevní slevy na specializovaném pracovišti. Není přitom pravda, že v rámci specializovaného pracoviště nelze řádně předepisovat centrová léčiva. Lékař z tohoto pracoviště totiž může předepsat toto léčivo, a chce-li pacient, aby bylo uhrazeno z prostředků veřejného pojištění, pak je mu vydáno v lékárně, která je součástí tohoto pracoviště.

68. Vláda nesouhlasí ani s tvrzením ohledně porušování práva poskytovatelů zdravotních služeb svobodně podnikat. Jednak totiž platí, že práva podle čl. 26 odst. 1 Listiny nejsou bezbřehá a zejména nesmí kolidovat s právy jinými. V případě centrových léčiv se jedná o léčiva odborně i ekonomicky zvýšeně riziková, a pokud by jejich používání nebylo spjato se specializovaným pracovištěm, které má za účelem jejich hospodárného využití uzavřenu zvláštní smlouvu se zdravotní pojišťovnou, mohlo by docházet k ohrožení práva pacientů na ochranu zdraví a bezplatnou zdravotní péči. Nepochází údajně ani k diskriminaci specializovaných pracovišť, která nemají se zdravotní pojišťovnou uzavřenu zvláštní smlouvu. Počet těchto pracovišť by totiž měl být takový, aby bylo zajištěno hospodárné užití centrových léčiv a aby byla zajištěna místní a časová dostupnost hrazených služeb, což by nebylo zajištěno při jejich nadbytku. Smyslem systému hrazené zdravotní péče je totiž zajištění ústavních práv pacientů, a nikoliv ambicí některých poskytovatelů zdravotních služeb. V každém případě však mohou oslovit zdravotní pojišťovny.

69. Ke kritériím symbolu „S“ vláda uvádí, že u centrových léčiv je třeba specificky dbát zvýšené opatrnosti na jejich hospodárné užití, neboť jsou zvýšeně odborně i ekonomicky riziková, což u ambulantních léčiv není nutné. Proto je racionální jejich soustředění do specializovaných pracovišť s pojistkou jejich hospodárného užití v podobě zvláštní smlouvy. Takto jsou chráněna nejen práva pacientů, nýbrž dlouhodobě i podnikatelské zájmy držitelů rozhodnutí o registraci centrových léčiv. V tomto ohledu vláda odkazuje i na náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 43/17.

70. Vláda nesouhlasí s tvrzením o „silné libovůli“ ministra zdravotnictví ohledně obsahu rámcových smluv, protože zasáhlo-li by do nich ministerstvo oproti znění dohody bez patřičného odůvodnění, mohlo by tím překročit zákonné zmocnění k vydání vyhlášky a tato by z tohoto důvodu mohla být zrušena. Proces dohodovacího řízení představuje kolektivní vyjednávání *sui generis*, do kterého může ministr zdravotnictví zasáhnout jen v zákonem předvídaných případech a odůvodněně. Protože toto dohodovací řízení je obsaženo v zákoně, odpovídá principu demokratického právního státu (srov. také náleze sp. zn. Pl. ÚS 21/15). Samotné členění jednotlivých segmentů vzniklo působením praxe, a nemá proto základ právní, nýbrž faktický (vzájemná podobnost zdravotních služeb poskytovaných v těchto segmentech). Neúčast soutěžitelů, kteří na trh teprve hodlají vstoupit, je logická a neúčast pojištěnců vysvětluje vláda tím, že nárok pojištěnce vyplývá přímo ze zákona a na tom nemůže nic změnit ani dohoda.

71. Vláda dále poukazuje na okolnost, že Metodika pro pořizování a předávání dokladů stanoví pouze závazná pravidla ohledně vykazování zdravotních služeb a nestanoví žádné nové povinnosti nad rámec zákona.

72. K Seznamu zdravotních výkonů vláda uvádí, že § 17 odst. 4 ZVZP výslovně umožňuje odchylnou dohodu zdravotní pojišťovny s poskytovatelem. Dohodnou-li se proto např. na tom, že výkon s úhradovým omezením „H“ bude prováděn ambulantně, a je-li to v souladu s požadavkem náležité odborné péče, je to možné. Nedojde-li k takové dohodě, uplatní se omezení Seznamu zdravotních výkonů a výkon může být vykázán, jen byl-li proveden v rámci lůžkové péče v souladu se symbolem „H“. Zdravotní pojišťovna by v rámci své smluvní politiky měla volit vždy takové řešení, které odpovídá požadavkům náležité odborné péče i zásadám efektivity a hospodárnosti. Smyslem symbolů omezení úhrad proto není stanovení závazných nezměnitelných omezení způsobu a frekvence poskytování příslušných výkonů, nýbrž mají spíše medicínskou relevanci. Možnost smluvního ujednání by měla reagovat na aktuální stav medicínského poznání a potřeby praxe. Vláda odmítá názor, že Seznam zdravotních výkonů je relevantní pro stanovení zákonného rozsahu zdravotních služeb. Pracovní skupina k tomuto seznamu je pouze poradním orgánem ministra odborné povahy.

73. Ustanovení § 14 odst. 3 a § 14a ZVZP transponují směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/24/EU ze dne 9. 3. 2011 o uplatňování práv pacientů v přeshraniční zdravotní péči.

Využití možnosti náhrady zdravotních služeb čerpaných v jiném členském státě Evropské unie představuje výjimku z pravidla, že české pojišťovny zásadně přímo neproplácejí pojištěnci jím čerpanou a uhrazenou péči, ale vždy hradí péči přímo poskytovatelům zdravotních služeb. Proto je bezpodmínečně nutné, aby právní předpis stanovil jednoznačný způsob určení částky, na kterou má pojištěnec nárok, a tato částka může být omezena do výše, která by byla poskytovateli hrazena na území České republiky. Tato transpozice evropského práva není protiústavní, protože všechny podmínky nároku na náhradu nákladů péče čerpané v jiném členském státě stanoví přímo zákon a nejedná se ani o stanovení hrazených služeb, nýbrž pouze o výši náhrady nákladů vynaložených pojištěncem, který v zahraničí čerpal služby nekvalifikované jako hrazené.

74. K mechanismu úhradové vyhlášky vláda uvádí, že nástroj historických referencí slouží k nastavení objemových regulací adekvátních pro konkrétního poskytovatele. Objemová regulace léků ve specializovaných lékových centrech nepředstavuje regulaci počtu pacientů nebo množství léků, nýbrž celkového maximálního objemu úhrad za tyto služby. Ministerstvo při stanovení této regulace vychází ze statistického modelu, který je exaktní a historický, neboť přihlíží k prevalenci a incidenci příslušných diagnóz za současného zohlednění ekonomických dopadů nových léků při jejich vstupu do veřejného zdravotnictví. Cílem této regulace je motivovat poskytovatele k preskripci generických a biosimilárních léčivých přípravků, které jsou levnější. U akutní lůžkové péče případový paušál již několik let nefunguje jako prostý paušál, jak tvrdí navrhovatel, ale jako úhrada podle DRG s tolerančním pásmem ± 3 až 4 procenta celkové produkce s nezměněnou úhradou. Při překročení horní hranice tolerančního pásma produkce se sice uplatňuje regresivní úhrada, která je však stanovena tak, aby poskytovateli pokryla minimálně variabilní (marginální) náklady poskytování těchto služeb, a proto je nepoškozující. Tento úhradový mechanismus poskytovatelům i pojišťovnám umožňuje plánovat jejich ekonomickou činnost. DRG systém nyní prochází zásadní rekonstrukcí. V oblasti primární péče praktických lékařů je kapitační platba celosvětově uznávaným úhradovým mechanismem. Výkony prevence jsou z kapitační platby vyčleněny a vykazují se zvlášť. Regulace průměrem na rodné číslo umožňuje objemově regulovat široké spektrum poskytovatelů s diametrálně různorodou nákladovostí. Rozdíly v průměrné úhradě na pacienta tak nejsou známkou diskriminace, nýbrž různé náročnosti péče v konkrétní odbornosti a u konkrétního poskytovatele.

75. Vláda nesouhlasí s tvrzením, že úhradové dodatky mohou být uzavírány jen na následující rok. Tento omyl navrhovatele zřejmě plyne z nepochopení první věty § 17 odst. 5 ZVZP, přičemž však zákonem uvedené časové určení „na následující kalendářní rok“ se týká výhradně dohodovacího řízení, zatímco individuální úhradové dohody umožňuje poslední věta citovaného ustanovení. Z ní je zřejmé, že dohodnout jinak se mohou zdravotní pojišťovny a poskyvatelé zdravotních služeb bez časového omezení. Uvedené rovněž umožňuje pojišťovnám dostatečně pružně řešit situace, kdy by během roku došlo u některého poskytovatele k vyčerpání limitů daných regulačními opatřeními, a to jejich navýšením tak, aby nedošlo k omezení dostupnosti hrazených služeb.

76. Vláda z výše uvedených důvodů navrhla, aby Ústavní soud návrh zamítl. Pro případ, že by Ústavní soud návrhu (nebo jeho části) vyhověl, žádá vláda odložit vykonatelnost nálezu na přiměřeně dlouhou dobu.

II.4 Vyjádření Veřejné ochránkyně práv

77. Veřejná ochránkyně práv Ústavnímu soudu sdělila, že nevyužije svého práva podle ustanovení § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu a do řízení nevstoupí.

II.5 Sdělení Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky

78. VZP zaslala Ústavnímu soudu dne 9. 4. 2019 nevyžádané vyjádření, v němž zevrubně odůvodnila, proč dle jejího názoru napadená právní úprava není v rozporu s ústavním pořádkem. Ústavnímu soudu proto navrhla podaný návrh zamítnout.

79. K otázce rámcových smluv VZP uvádí, že nepovažuje vymezení účastníků dohodovacího řízení (§ 17 odst. 2 a 5 ZVZP) za protiústavní. Je logické, že tohoto řízení se účastní zástupci potenciálních smluvních stran, tzn. zdravotních pojišťoven a poskytovatelů. Jde tak svojí podstatou o kolektivní vyjednávání [nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 40/02 (N 88/20 SbNU 327; 199/2003 Sb.)] a Ministerstvo zdravotnictví je poté povinno rámcové smlouvy vydat jako vyhlášku, přičemž však musí respektovat vůli účastníků řízení [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/07 (N 20/56 SbNU 207; 66/2010 Sb.), kde nebyl zjištěn rozpor vyhlášky o rámcových smlouvách s ústavním pořádkem]. VZP nepovažuje za problematickou ani okolnost, že pravidla jednání dohodovacího řízení jsou upravena pouze jednacím řádem, který není „dogmatickou a neměnnou úpravou dohodovacího řízení“. Protiústavní by mohla být pouze taková úprava, která by účastníky svazovala nepřiměřenými pravidly. VZP nepovažuje za přílehavou ani kritiku ohledně absence smluvních pokut v rámcové smlouvě, jelikož jednak smluvní pokuta v těchto smlouvách zakotvena je a jednak lze postupovat podle obecné úpravy obsažené v občanském zákoníku. Zakotvením povinnosti sjednat smluvní pokutu by se však ze smluvního nástroje stala zákonná sankce. K účinnému vymáhání povinnosti poskytovatele plnit svoje smluvní povinnosti slouží proto jiné nástroje – např. možnost vypovědět smlouvu, kontrolní oprávnění zdravotních pojišťoven nebo odejmutí oprávnění poskytovat zdravotní služby. K hodnocení pojmu „veřejný zájem“ VZP odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 43/17 a uvádí, že jeho protiústavnost nemůže být dána jen jeho neurčitostí. V konkrétním případě by mohla být zrušena až vyhláška o rámcových smlouvách (popř. úhradová vyhláška), u níž by ministerstvo nenaplnilo kritérium veřejného zájmu. Ostatně veřejný zájem je kritériem pro vydání jakéhokoliv normativního právního aktu, takže ministerstvo by ho muselo hodnotit před vydáním vyhlášky o rámcových smlouvách i tehdy nebyl-li by tento pojem v zákonu vůbec použit. V tomto směru VZP odkazuje i na závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.). Konečně k úpravě tzv. metodik a číselníků VZP zdůrazňuje, že se svojí povahou jedná o nástroje pro vykazování hrazených služeb a lze si obtížně představit desetitisíce individuálně sjednávaných podmínek pro toto vykazování.

80. VZP se dále vyjádřila k tvorbě seznamu zdravotních výkonů, kde především upozornila na nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.), kterým byl zamítnut návrh na zrušení tehdejšího způsobu úhrad hrazených služeb prostřednictvím seznamů zdravotních výkonů. Jakkoliv se přitom současné znění zmocnění obsažené v § 17 odst. 4 ZVZP částečně liší od znění tehdejšího, jsou závěry Ústavního soudu stále aplikovatelné, jelikož současná úprava dokonce aplikaci režimu seznamu zdravotních výkonů definuje jako subsidiární [srov. též body 59 a 60 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/15 ze dne 8. 12. 2015 (N 204/79 SbNU 313; 15/2016 Sb.)].

81. Je zřejmé, že seznam zdravotních výkonů nebude nikdy schopen postihnout veškeré možné zdravotní výkony; je však potřebné mít k dispozici katalog zdravotních výkonů umožňující komunikaci mezi poskytovateli a zdravotními pojišťovnami při vykazování a úhradě hrazených služeb.

82. Další část návrhu se týká § 17 odst. 5 ZVZP, který upravuje tvorbu úhradových vyhlášek. K tomu VZP nad rámec již uvedeného připomíná, že vydání úhradové vyhlášky pro rok 2019 předcházelo dohodovací řízení ukončené dohodou, a její zrušení by proto vedlo k narušení právní jistoty účastníků tohoto řízení. VZP dále odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/15 a nesouhlasí s tvrzením, že poskytovatelé krachují, a označuje je za nepodložené. Úhradová regulace není protiústavní a problematickými mohou být pouze

individuální případy, které však lze řešit žalobou v civilním řízení. VZP nesouhlasí ani s tvrzením ohledně protiústavnosti odvozování úhrad od historických referencí – byť připouští, že do budoucna by přesnější metodou mohlo být např. navázáno na projekt DRG restart. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/15 však Ústavní soud již konstatoval, že stávající metoda není protiústavní. Podobně není protiústavní možnost uzavřít dohodu o jiné výši úhrady, než jaká plyne z úhradových vyhlášek, což v minulosti rovněž dovodil Ústavní soud. Možnosti pro sjednávání dohod jdoucích nad rámec úhradových vyhlášek proto nejsou neomezené a bezkriteriální. Smluvní praxe zdravotních pojišťoven navíc podléhá rozsáhlé veřejné kontrole, a to prostřednictvím Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva financí a orgánů zdravotních pojišťoven.

83. Vyhovění návrhu by údajně zasáhlo i do kontinuity právní úpravy provádění veřejného zdravotního pojištění v kontextu potřeby plánování výdajů za hrazené služby. Jakkoliv úhrada zdravotních služeb je již z podstaty věci komplikovaná a stávající systém jistě není dokonalý, není ani protiústavní. K řešení jednotlivých sporných případů jsou povolány soudy a z důvodu jejich existence není namístě derogovat podstatnou část právní úpravy.

84. VZP nesouhlasí ani s kritikou tzv. centrové péče, neboť zde je zajišťována vysoce specializovaná a nákladná léčba, vyžadující vysokou kvalifikaci a specializaci (např. hematologické, traumatologické péče pro pacienty s popáleninami atp.). Již jen proto není možné zajistit tuto péči tak, aby k ní měli všichni pacienti přístup ve svém bydlišti. Proto musí někteří pojištěnci cestovat za touto specializovanou péčí i mimo svůj kraj, z čehož však ještě neplyne nerovnost. Ostatně, i v jiných oblastech života je normální, že občané musí dojíždět do jiných regionů např. za účelem kvalitního vzdělávání anebo rekreace v národních parcích.

85. Závěrem VZP shrnuje, že návrh nepovažuje za důvodný, a Ústavní soud by mu proto neměl vyhovět. Derogace napadených ustanovení by ohrozila celý systém poskytování hrazených zdravotních služeb. Ministerstvo zdravotnictví navíc usiluje o změnu a kultivaci v řadě složitých míst veřejného zdravotního pojištění a derogační zásah Ústavního soudu by v tomto ohledu vedl ke značné nestabilitě a právní nejistotě.

II.6 Sdělení České hematologické společnosti České lékařské společnosti J. E. Purkyně

86. Česká hematologická společnost České lékařské společnosti J. E. Purkyně (dále jen „ČHS“) zaslala Ústavnímu soudu dne 21. 6. 2019 nevyžádané vyjádření, v němž zejména vysvětlila, že geografická dostupnost hematologické péče nepředstavuje problém. Centrová léčba se totiž zaměřuje na nevelkou skupinu pacientů, o které se nedokáže postarat regionální poskytovatel zdravotních služeb. Jedná se totiž o vzácné formy onemocnění vyžadující nejen nákladnou léčbu, ale především úzkou specializaci zdravotnického personálu. ČHS kategoricky odmítá argumentaci, podle které by geografické rozložení takto specializované péče mělo kopírovat administrativní členění státu, jelikož navyšování počtu těchto center by nutně vedlo k nízké nákladové efektivitě. Nákladová efektivita center totiž klesá s jejich počtem a stejné platí pro kvalitu poskytované zdravotní péče. Je vědecky prokázáno, že k tomu, aby si zdravotnický tým udržel svou faktickou kompetenci, potřebuje určitý objem péče, neboť s klesajícím počtem výkonů klesá pravděpodobnost, že výkon bude poskytnut dostatečně odborně. V jednotlivých krajích se přitom nenachází dostatek pacientů potřebných k tomu, aby si zdravotníci udrželi svoji odbornost, a existence centra v každém kraji by vedla k tomu, že označení „centrum“ by bylo pouhým štítkem na dveřích. Toto tvrzení ČHS dokládá konkrétními statistickými údaji. Snaha regionálních politiků zabezpečit pro svoje občany centrum vysoce specializované péče je sice pochopitelná, nicméně existence centra nemůže být otázkou jednorázového politického či investičního rozhodnutí, nýbrž faktického uznání kvality konkrétního poskytovatele, k níž se propracuje teprve systematickým rozvojem. Stávající procesní rámec přitom nebrání vzniku nových center v regionech.

87. ČHS závěrem uvádí, že s vědomím řady dílčích nedostatků není zásah Ústavního soudu nutný.

II.7 Replika navrhovatele a jeho reakce na nabytí platnosti zákona č. 371/2021 Sb.

88. Ústavní soud zaslal shora citovaná vyjádření navrhovateli, který v reakci na ně dne 25. 5. 2021 uvedl, že trvá na podaném návrhu a důvody pro vyslovení neústavnosti současného úhradového systému jsou i nadále (tzn. po otřesu způsobeném pandemií) validní, jelikož úhradový systém je pro poskytovatele zdravotních služeb nepředvídatelný.

89. Základem zdravotnictví je vztah mezi lékařem a pacientem, založený na důvěře pacienta v léčbu podle jeho nejlepšího zájmu (a nikoliv např. vlastního ekonomického zájmu), a vztah mezi poplatníkem a nemocným, který vychází ze solidarity systému zdravotního zabezpečení. Plnění ze solidárních zdrojů však nesmí být nejisté a závislé na dohodách mezi osobami, které nedisponují demokratickým mandátem. Po roce 1989 však údajně nebyla nikdy dokončena transformace financování zdravotnictví, nedošlo k explicitnímu vymezení rozsahu péče hrazené a nehrazené přímo v zákoně, a systém proto trpí velkou nestabilitou. ZVZP byl zamýšlen jako provizorium na omezenou dobu a nahradit jej měla generální rekonstrukce; stal se však trvalou součástí právního řádu. Neřešen zůstal zejména rozpor mezi široce vymezeným nárokem na hrazenou péči v zákoně a ekonomickými možnostmi systému danými výběrem pojistného. Nástrojem pro udržení finanční rovnováhy se proto staly zejména:

- pokusy omezit rozsah hrazené péče podzákonnými katalogy,
- omezování sítě smluvních poskytovatelů, popř. omezování úhrady některých výkonů a léků na specializovaná centra,
- objemová limitace v úhradových vyhláškách.

90. Důsledkem těchto nástrojů je ovšem narušení vztahu mezi zdravotníkem a pacientem, protože při „skrytém omezení péče“ nese zdravotník riziko, že nabídne-li optimální řešení, překročí alokované náklady a utrpí majetkovou újmu. Bylo by proto namíste zvolit řešení založené na kontrole nákladů prostřednictvím cílené revize účelnosti vykazovaných výkonů a léčiv, což je s ohledem na současný stav informačních technologií reálné. Stávající objemová limitace proto není řešením vhodným a ani jedině možným. Porevoluční vlády údajně nenašly odvalu k nákupu zdravotních služeb na základě jejich ceny a kvality a namísto tržního prostředí je síť poskytovatelů a nastavení úhrad určována konsensem těch, kteří se již v systému etablovali. V roce 1991 proto sice zdravotnictví nastoupilo cestu od centrálního řízení k systému veřejného zdravotního pojištění ve standardním soutěžním prostředí, nicméně po 30 letech se stále nacházíme takřka ve výchozím bodě – rozsah nároku na bezplatnou péči je v zákoně vymezen vágně, k pravidelné soutěži o smluvní vztah nedochází a vybrané pojistné je úhradovou vyhláškou přerozděleno mezi etablované poskytovatele a pojištěnci dostanou takovou úroveň péče, na jakou poskytovateli vychází rozpočet.

91. K vyjádření vlády navrhovatel uvádí, že co nemůže smluvní poskytovatel vykázat zdravotní pojišťovně, to nemůže poskytovat jako hrazenou péči. Nárok pojištěnce proto nevymezuje § 13 ZVZP, nýbrž teprve vyhláška o seznamu výkonů, popř. smluvní praxe zdravotní pojišťovny. Jestliže by platilo, že hrazenými službami jsou i výkony neobsažené ve vyhlášce, je otázka, kdo je poskytovateli zaplatí, jelikož za ně není nastavena žádná úhrada a nemůže být kalkulována podle cenového předpisu. Poskytovatel by tak musel nést náklady takových výkonů patrně z vlastních zdrojů. Navrhovatel popírá, že by Seznam výkonů popisoval standardizované medicínské postupy, a otázkou je právní povaha výkonů učiněných na základě individuálního ujednání. Pokud by totiž platilo, že výkon je hrazen vždy, splňuje-li podmínky § 13 ZVZP, musel by jej poskytovatel pojištěnci nabídnout bezplatně i bez individuálního nasmlouvání; ovšem patrně na vlastní náklady. V praxi je tomu však tak, že teprve individuální nasmlouvání výkonu v Seznamu výkonů znamená, že jej poskytovatel nabízí bezplatně pojištěncům konkrétní pojišťovny. V opačném případě jej nenabízí, anebo jen

za přímou platbu. Ve svém důsledku tak teprve individuální ujednání rozšiřuje nárok pojištěnce, nikoliv zákon, což považuje navrhovatel za protiústavní. Podobně i v případě přeshraniční péče musí být nárok na její refundaci vymezen zákonem, který nemůže pouze odkazovat na vyhlášku.

92. Navrhovatel tvrdí, že byt' Ústavní soud již v nálezu ze dne 10. 7. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 35/95 (N 64/5 SbNU 487; 206/1996 Sb.) zákonodárci předepsal, aby rozsah nároku vymezil zákonem (nikoliv vyhláškou), zákonodárce tento požadavek nerespektoval a § 13 ZVZP i nadále obsahuje vágní vymezení hrazených služeb. Teprve vyhláška o seznamu výkonů proto reálně vymezuje katalog toho, co lze vykázat pojišťovně k úhradě. Proces tvorby výkonů (§ 17b ZVZP) bez možnosti soudního přezkumu je netransparentní. Tato netransparentnost je zvýšena i tím, že zákonodárce umožnil modifikaci reálně hrazené péče dohodami pojišťoven s jednotlivými poskytovateli.

93. Za jediný možný ústavně konformní výklad považuje navrhovatel takový, že jsou plně hrazeny všechny zdravotní služby splňující podmínky § 13 ZVZP, tzn. včetně všech nákladných zákroků, což však je v rozporu s ekonomickými možnostmi státu. Řešením *de lege ferenda* by bylo nastavení procesu navrhování výkonů do katalogu hrazených služeb podle objektivních kritérií, případně zahrnující i hranici nákladové efektivity.

94. Navrhovatel nesouhlasí rovněž s vyjádřením vlády ohledně stanovení úhrady léčivých přípravků a poukazuje na řadu případů, kdy SÚKL právě s odkazem na § 17 odst. 2, § 39b odst. 2 písm. d) a § 39b odst. 10 ZVZP netransparentně a nepředvídatelně nepřiznává úhradu nebo stanoví nepřiměřeně restriktivní podmínky úhrady i u těch léčivých přípravků, u nichž byla prokázána vysoká účinnost. Jako příklad uvádí navrhovatel rozhodnutí SÚKL ze dne 23. 5. 2019 sp. zn. SUKLS256885/2017, týkající se imunosupresiv, kterým byly stanoveny odlišné podmínky úhrady u přípravků náležejících do téže referenční skupiny, a to právě s odkazem na vymezení veřejného zájmu. Druhým příkladem je rozhodnutí SÚKL ze dne 17. 4. 2020 sp. zn. SUKLS151561/2014, které navrhovatel pokládá za odborně nesprávné, protože SÚKL umožňuje hrazenou terapii předmětnými přípravky až při zhoršení kompenzace diabetu, což může vést k opožděné indikaci přípravků a významnému zhoršení prognózy nemocných. Tento závěr přitom odůvodnil SÚKL tím, že dopad do rozpočtu by při požadovaném snížení vstupní hladiny HbA1c představoval navýšení o cca 700 mil. Kč. Navrhovatel tím dokládá, že v praxi dochází nezdědky ke stanovení podmínek úhrady léčivých přípravků odborně nesprávných, a to v neprospěch zájmů pacientů. Stanovení úhrady SÚKL podmiňuje souhlasem zdravotních pojišťoven, což je netransparentní.

95. K vyjádření České lékařské společnosti J. E. Purkyně navrhovatel uvádí, že se jedná o partikulární názor pouze jedné z odborných společností tohoto zapsaného spolku, nekonzultovaný s ostatními odbornými společnostmi.

96. Dne 23. 12. 2021 obdržel Ústavní soud k jeho výzvě vyjádření navrhovatele k situaci, která nastala po nabytí platnosti zákona č. 371/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, (dále též jen „novela“). Podstatou tohoto vyjádření je konstatování, že předmětná novela není systémovou reformou a podstatněji nemění žádný z bodů, kterých se návrh týká. Proto navrhovatel setrvává na svém návrhu. K jednotlivým problémům uvádí následující.

97. Zákon č. 371/2021 Sb. otevřel, ale nedořešil otázku, kdo se za účastníky systému (pojištěnci, pacienti, zdravotníci, poskytovatelé) účastní řízení či poradních komisí, a v podstatě jen zakonzervoval dosavadní stav a vytvořil prostor pro „institucionalizovaný lobbying“. V případě patientských sdružení navrhovatel vytyká, že ZoZS obsahuje velmi nedokonalou definici patientské organizace, což reálně povede ke konfliktu zájmů. Ohledně odborných společností navrhovatel tvrdí, že § 17b odst. 1 ZVZP považuje za „příslušnou odbornou společnost“ 1. „tradiční“ odbornou společnost sdruženou v České lékařské společnosti Jana

Evangelisty Purkyně, 2. profesní organizace (komory s povinným členstvím i spolky nelékařských profesí, např. Česká asociace sester) a 3. jinou odbornou společností sdružující fyzické osoby s odbornou nebo specializovanou způsobilostí vykonávající zdravotnické povolání, tzn. zřejmě jakýkoliv spolek založený třemi příslušníky lékařských či nelékařských povolání. Může tak v praxi nastat situace, kdy tyto odborné společnosti budou účastníkem řízení ohledně zařazení, změny či vyřazení zdravotního výkonu ze seznamu zdravotních výkonů a současně jejich doporučené postupy budou zákonným kritériem pro stanovení úhrad. Bude tak vznikat zákonem aprobovaný druh podjatosti. Novela nevyřešila ani problém poskytovatelů, kteří jsou zastupováni v dohodovacím řízení koordinátory, kteří však mohou jednat v rozporu s jejich zájmy. Z těchto důvodů má navrhovatel i nadále za to, že nejvhodnějším řešením v oblasti úhrady léčiv je zrušení právní úpravy účastenství v § 39g odst. 1 ZVZP, což by otevřelo prostor pro standardní řešení účastenství podle správního řádu.

98. K otázce vytváření smluvní sítě novela napadená ustanovení nemění, a proto navrhovatel jen dodává, že korupční rizika stávající právní úpravy identifikovalo i samotné Ministerstvo zdravotnictví (viz Sektorovou analýzu korupce ve zdravotnictví z roku 2019).

99. Novela nezměnila rovněž úpravu center vysoce specializované péče, pouze došlo k rozšíření jejich spektra. Stále se tak nepodařilo vyjasnit, kdo odpovídá za vymezení sítě specializovaných center a jejich rozšiřování a jaké mají poskytovatelé právní nástroje ochrany proti nezařazení do této sítě, což navrhovatel dokládá na několika konkrétních příkladech.

100. V oblasti lékových center došlo novelou k významnému vývoji, který však jen zdůrazňuje argumenty navrhovatele. Omezení úhrady určitých léčiv jen na poskytovatele se zvláštní smlouvou je specifikem České republiky a v jiných zemích je lékařům umožněno aplikovat preskripční svobodu, pochopitelně spojenou s odpovědností (tzn. schopností obhájit preskripci odbornými důvody). Navrhovatel namítá také nadužívání systému centrových léčiv, což vede až k označování takových léčiv, která představují základní terapii daného onemocnění u některých pacientů. Novela vytvořila nový mechanismus pro úhradu léčiv pro vzácná onemocnění (§ 39da ZVZP), která nejsou zpravidla nákladově efektivní. V tomto přístupu spatřuje navrhovatel rozpor s principem rovnosti, kdy pojištěnec spadající do tohoto režimu bude ve výhodnějším postavení než jiný, jehož nákladná léčba bude spadat jen do oblasti „běžného“ stanovení úhrad a neprojde kritérii nákladové efektivity. Konkrétní finanční částka parametru nákladové efektivity navíc není v zákoně stanovena. Kromě toho v podobě poradního orgánu podle § 39da ZVZP údajně došlo k jisté „resuscitaci“ systému kategorizační lékové komise, k němuž se Ústavní soud kriticky vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/05. Navrhovatel uvádí, že nerozšiřuje svůj návrh, nicméně tyto skutečnosti uvádí pro dokreslení faktu, že novela neřeší zásadní vady, na které poukázal v původním návrhu.

101. Navrhovatel k problematice rámcové smlouvy a dohodovacího řízení uvádí, že novelou sice došlo k odstranění sporného bodu postupu Ministerstva zdravotnictví při nedohodě („učinění rozhodnutí“ versus „stanovení obsahu vyhláškou“), nebyla však vyřešena věcná podstata, tzn. ingerence Ministerstva zdravotnictví do soukromoprávního vztahu mezi poskytovatelem a pojišťovnou na základě stále platné vyhlášky č. 618/2006 Sb., která novelizována nebyla. Novela se nevěnovala rovněž definici pojmu „veřejného zájmu“, který je vágní. Na výhradách navrhovatele se proto nic nezměnilo ani v důsledku novely.

102. Ve vztahu k seznamu výkonů navrhovatel poukazuje na aktuální znění § 17b odst. 4 ZVZP, které považuje i nadále za protiústavní z důvodu ponechání obsazení pracovní skupiny „v libovůli ministra zdravotnictví“. Zejména nebyl odstraněn problém spočívající v rozhodování o cenové a úhradové regulaci zdravotních služeb bez předem daných objektivních kritérií a procesních záruk a co do právní podstaty se jedná o podobný problém, jako tomu bylo ve věci řešené nálezem sp. zn. Pl. ÚS 36/05. Podle poslední věty § 17 odst. 4 ZVZP si zdravotní pojišťovna a poskytovatel „mohou dohodnout jiný způsob vykazování“. Tím údajně Ministerstvo zdravotnictví rezignovalo na to, že by Seznam výkonů skutečně sloužil

jako výlučný cenotvorný nástroj, a naopak se přímo v zákoně počítá s jeho obcházením, případně dotvářením pojišťovny. Rovněž v tomto směru proto nedošlo k odstranění původních výhrad navrhovatele.

103. K procesu tvorby úhradových vyhlášek (§ 17 odst. 5 ZVZP) přinesla novela nepodstatnou změnu umožňující stanovení „výše záloh na úhradu hrazených služeb“. Z věcného hlediska navrhovatel uvádí, že v době epidemie covidu-19 byla role úhradových vyhlášek nahrazena tzv. kompenzačními vyhláškami, vydanými podle zvláštních zákonů (zákon č. 301/2020 Sb., o kompenzacích osobám poskytujícím hrazené zdravotní služby zohledňujících dopady epidemie onemocnění COVID-19 v roce 2020, a zákon č. 160/2021 Sb., o kompenzacích osobám poskytujícím hrazené zdravotní služby zohledňujících dopady epidemie onemocnění COVID-19 v roce 2021), což jsou fakticky nové úhradové vyhlášky. Tato zkušenost proto údajně ukázala, že úhradová vyhláška přestala být nástrojem tvorby cen a úhrad konkrétních zdravotních služeb a stala se v období let 2020 a 2021 nástrojem rozpočtového financování. I v tomto bodu proto navrhovatel trvá na původním návrhu.

104. Konečně k otázce úhradového dodatku navrhovatel uvádí, že setrvává na kritice § 17 odst. 5 věty poslední ZVZP, která činí úspěch poskytovatele zdravotních služeb při realizaci jeho práva na podnikání podle čl. 26 Listiny závislým na libovůli zdravotní pojišťovny.

105. Závěrem navrhovatel sděluje, že nerozšiřuje svůj původní návrh a setrvává na svém původním podání. Jakkoliv totiž Ústavní soud nemůže uvedené nedostatky aktivně napravit dopracováním zákonné a podzákonné regulace, může vyslovením protiústavnosti stávající regulace poskytnout potřebný impuls (s dostatečnou legisvakancí lhůtou) pro systémovou reformu, která povede k náhradě překonaného provizorního řešení regulace úhrad z konce 90. let.

III. Upuštění od ústního jednání

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

IV. Podmínky meritorního posouzení návrhu

107. Ústavní soud konstatuje, že je příslušný k projednání návrhu na zrušení napadených ustanovení právních předpisů. Navrhovatel je aktivně legitimován k podání návrhu a napadená ustanovení jsou platnou součástí právního řádu.

V. Ústavní konformita legislativního procesu

108. V souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., se Ústavní soud musí zabývat v první řadě tím, zda byla napadená zákonná ustanovení přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

109. Ústavní soud ověřil průběh procesu přijímání napadených právních předpisů a vycházel přitom zejména z vyjádření předložených Poslaneckou sněmovnou a Senátem Parlamentu České republiky, jakož i z veřejně dostupných elektronických zdrojů (stenozáznamů z jednání schůzí obou komor Parlamentu, usnesení a sněmovních a senátních tisků, volně dostupných na <https://www.psp.cz> a <https://www.senat.cz/>).

110. Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, byl podle vyjádření obou komor Parlamentu přijat ústavně předepsaným legislativním procesem, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen. Vládní návrh zákona (sněmovní tisk č. 98/0) byl schválen dne 26. 2. 1997, z přítomných 192 poslankyň a poslanců pro něj hlasovalo 152, proti němu 17. Poté, co

Poslanecká sněmovna postoupila dne 27. 2. 1997 návrh zákona Senátu, projednal jej Senát na své 2. schůzi dne 7. 3. 1997 a usnesením č. 1997/31 vyjádřil vůli se jím nezabývat. Zákon byl dne 14. 3. 1997 podepsán prezidentem republiky a dne 17. 3. 1997 předsedou vlády. Dne 28. 3. 1997 byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 16 pod číslem 48/1997 Sb. Lze tak shrnout, že zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, byl přijat ústavně souladným způsobem; obdobné konstatování ostatně učinil Ústavní soud ve vztahu k ZVZP v minulosti opakovaně [naposledy v nález sp. zn. Pl. ÚS 33/16 ze dne 10. 11. 2020 (N 207/103 SbNU 85; 6/2021 Sb.)].

111. Dne 12. 10. 2021 nabyl platnosti zákon č. 371/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, a to přímo i ve vztahu k některým zákonným ustanovením, která byla napadena předmětným návrhem. Konkrétně se jedná o ustanovení § 15 odst. 10, § 17 odst. 2, 4 a 5. Jak se však podává ze shora uvedeného, navrhovatel setrval na svém původním návrhu a tuto novelu ve svém petitu nijak nezohlednil a ani nezpochybnil ústavnost jejího přijetí. Jak bude ostatně vyloženo rovněž níže, tento zákon byl přijat ve znění pozměňovacích návrhů Senátu, takže není dán ani rozumný důvod, pro který by navrhovatel měl zpochybňovat ústavnost zákonodárného procesu. Proto postačuje konstatovat, že vládní návrh zákona byl podán dne 2. 9. 2020 a ve třetím čtení byl Poslaneckou sněmovnou schválen dne 18. 6. 2021 počtem hlasů z přítomných 156 pro 132 a proti 2. Senát následně vrátil dne 22. 7. 2021 návrh zákona Poslanecké sněmovně ve znění přijatých pozměňovacích návrhů, přičemž Poslanecká sněmovna dne 14. 9. 2021 poměrem hlasů 134 pro a 17 se zdrželo (z přítomných 151 hlasů) vyslovila souhlas s návrhem zákona ve znění schváleném Senátem. Následně byl zákon podepsán prezidentem republiky a vyhlášen ve Sbírce zákonů. Ústavní soud proto neshledal důvod, pro který by měl mít jakékoliv pochybnosti o ústavnosti přijímání této novely zákona.

112. Obdobně k zákonu o zdravotních službách Ústavní soud konstatuje, že byl přijat ústavně předepsaným legislativním procesem, což ostatně nezpochybňuje ani navrhovatel.

113. Rovněž ve vztahu k napadeným vyhláškám zpochybňuje jejich obsahovou ústavní konformitu, a nikoliv způsob jejich přijímání a kompetenci Ministerstva zdravotnictví k jejich vydání.

VI. Věcné posouzení návrhu

VI.1 Obecná východiska

114. Základním referenčním kritériem pro posouzení důvodnosti podaného návrhu je čl. 31 Listiny. Tento článek zní: „Každý má právo na ochranu zdraví. Občané mají na základě veřejného pojištění právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon.“

115. Ústavní soud již v minulosti [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/15 ze dne 3. 5. 2017 (N 69/85 SbNU 193; 185/2017 Sb.)] konstatoval, že právo na ochranu zdraví se dotýká celé řady oblastí fungování společnosti, které ve svém důsledku podmiňují úroveň zdraví jejího obyvatelstva. Subjektem odpovědným za zajišťování a naplňování práva na ochranu zdraví je stát, a je proto také na něm, aby za tímto účelem přijal adekvátní opatření. Činí tak vytvářením podmínek pro širokou dostupnost lékařské péče a zlepšováním všech stránek vnějších životních podmínek [viz nález ze dne 23. 9. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 11/08 (N 155/50 SbNU 365), nález ze dne 27. 9. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 51/06 (N 171/42 SbNU 471; 483/2006 Sb.)]. Z práva na ochranu zdraví tak vyplývá celá řada pozitivních povinností státu (zejména organizačního charakteru), ať už jde o povinnosti prevenční, hygienické, kontrolní, či jiné (srov. např. WINTR, J. in: WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, str. 648). Primárním

pozitivním závazkem státu je přijmout odpovídající legislativní úpravu, která dané právo zakotví a vytvoří nezbytný legislativní rámec pro jeho zajištění v praxi. Kromě toho z něj lze vyvodit také některé další závazky spočívající jednak v negativní povinnosti státu zdržet se zásahů do zdraví svých obyvatel, jednak v povinnosti státu chránit jednotlivce před takovými zásahy ze strany třetích osob.

116. Součástí pozitivních povinností státu vyplývajících z čl. 31 věty první Listiny je i zajištění fungujícího systému ochrany zdraví dostupného každému, jenž v sobě zahrnuje i systém dostupné zdravotní péče. Obdobně je konstruován výklad práva na zdraví v článku 12 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (č. 120/1976 Sb.), jenž v odstavci prvním uvádí, že státy „uznávají právo každého na dosažení nejvyšší dosažitelné úrovně fyzického a duševního zdraví“. Na evropské úrovni je právo na zdraví garantováno především článkem 11 Evropské sociální charty (č. 14/2000 Sb. m. s.).

117. Také Úmluva na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny: Úmluva o lidských právech a biomedicině (č. 96/2001 Sb. m. s., dále jen „Úmluva o lidských právech a biomedicině“) klade důraz na rovný přístup ke zdravotní péči, neboť v článku 3 zakotvuje povinnost smluvních stran, „majíce na zřeteli zdravotní potřeby a dostupné zdroje, učinit odpovídající opatření, aby v rámci své jurisdikce zajistily rovnou dostupnost zdravotní péče patřičné kvality“. Přístup ke zdravotní péči musí být podle této úpravy založen na principu rovnosti, aniž by docházelo k neoprávněné diskriminaci. Smluvní státy jsou přitom zavázány činit opatření k dosažení tohoto cíle s ohledem na jim dostupné zdroje (viz vysvětlující zprávu k Úmluvě o lidských právech a biomedicině ze dne 4. 4. 1997, dostupnou na webových stránkách <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/164>). Vybraným skupinám osob je ochrana zdraví zaručena také v dalších mezinárodních smluvních dokumentech.

118. Ústavní soud konstatuje, že s ohledem na podrobnost podaného návrhu, jeho vnitřní strukturu, značný rozsah podaných vyjádření k návrhu a především na obsah napadených ustanovení je třeba pro přehledné vypořádání námitek navrhovatele argumentaci rozdělit podle okruhu problémů, které upravují. Postupně se proto bude zabývat ustanoveními upravujícími 1. vytváření smluvní sítě, 2. centra specializované péče, 3. centrové léky a léková centra, 4. rámcové smlouvy, 5. seznamy výkonů s bodovými hodnotami, 6. úhradovou vyhláškou a 7. individuální úhradový doplatek.

119. Přezkum těchto jednotlivých problémů činí Ústavní soud s vědomím, že právo na ochranu zdraví spadá do oblasti sociálních práv, kde je dán zákonodárci logicky větší prostor pro jejich limitaci, nežli je tomu např. u práv základních nebo politických (srov. čl. 41 odst. 1 Listiny). Sociální práva totiž spadají do tzv. pozitivního statusu, kdy jejich podstatou je právo jednotlivce na pozitivní plnění ze strany státu. Již z povahy věci je přitom zřejmé, že výše tohoto plnění je limitována rovněž ekonomickými možnostmi státu, a výše a úroveň bezplatně poskytované zdravotní péče proto nemohou být bezbřehé.

120. Již z předchozí judikatury Ústavního soudu (srov. např. již citovaný nálezný sp. zn. Pl. ÚS 5/15) se podává, že podnikání v oblasti poskytování zdravotních služeb (srov. tvrzené porušení čl. 26 Listiny) charakterizuje rozsáhlá veřejnoprávní regulace, která zajišťuje, aby měly všechny osoby v souladu s čl. 31 Listiny přístup ke zdravotní péči určité kvality. K dosažení tohoto cíle ukládá zákon poskytovatelům zdravotních služeb řadu povinností, k jejichž reálnému naplnění by ovšem nedocházelo, pokud by s nimi související náklady nesli výlučně tito poskytovatelé, nebo jednotliví pacienti jako jejich příjemci. Ve vztahu k těmto subjektům by totiž nebylo možné považovat uvedené náklady za únosné. Právě z tohoto důvodu existuje v České republice systém veřejného zdravotního pojištění, jehož účastníky jsou povinné osoby vymezené v § 2 odst. 1 ZVZP, kterým na jeho základě mohou být poskytovány z něj hrazené služby. Tento systém má přitom s ohledem na celkový počet pojištěnců a vyšší shromážděných prostředků dominantní podíl na výdajích za zdravotní služby. Podnikání

podstatné části poskytovatelů zdravotních služeb je přitom v rozhodující míře závislé na tom, zda a v jaké výši jim vznikne nárok na úhradu právě z tohoto systému.

121. Jak se podává ze shora prezentovaného obsahu návrhu a jednotlivých vyjádření, v nyní posuzované věci se argumentací účastníků řízení prolíná napětí mezi zájmem na poskytování co možná nejlepší zdravotní péče na straně jedné a ekonomickou udržitelností celého systému na straně druhé. Ústavní soud snahu o vyváženost a o nalezení rozumného kompromisu mezi oběma zmíněnými legitimními zájmy plně respektuje a je si vědom, že systém zdravotní péče nemůže v praxi fungovat bez toho, aby tyto zájmy nebyly naplňovány konkrétními opatřeními.

122. Ústavní soud respektuje funkci státu spočívající ve formulování konkrétní zdravotní politiky, která v sobě může obsahovat i zakotvení určitých priorit, motivačních anebo také sankčních prvků. Úkolem Ústavního soudu proto není a ani být nemůže zpochybňovat tuto funkci státu. Jeho úkolem, jakožto orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), je proto v řízení o kontrole norem do právní úpravy coby výsledku naplňování konkrétní zdravotní politiky zasahovat „jen“ tehdy, shledá-li porušení některého ústavně zaručeného základního práva anebo jiné ústavní kautely. Určitě však není oprávněn tuto zdravotní politiku korigovat pouze z toho důvodu, že ji např. nepovažuje za nejlepší možnou. Zcela „ideální“ model zdravotní péče ostatně v realitě ani existovat nemůže, a úkol státu je proto daleko prozaičtější: neustále usilovat o co možná nejvyšší standard zdravotní péče v daném čase, prostoru, v rámci rozpočtových možností státu a výsledků vědy a výzkumu. Navrhovatel si limitů přezkumu napadené zákonné úpravy prováděného Ústavním soudem sice je vědom (srov. zejména bod 3 shora), nicméně obsahem svého návrhu je příliš nerespektuje.

123. K jednotlivým okruhům problémů, které vymezil navrhovatel, Ústavní soud uvádí následující.

VI.2 Vytváření smluvní sítě (§ 46 odst. 1 věta druhá a třetí a § 47 a 48 ZVZP)

124. Znění napadených zákonných ustanovení je následující:

„§ 46

(1) Zdravotní pojišťovna je povinna zajistit poskytování hrazených služeb svým pojištěncům, včetně jejich místní a časové dostupnosti. **Tuto povinnost plní prostřednictvím poskytovatelů, se kterými uzavřela smlouvu o poskytování a úhradě hrazených služeb. Tito poskytovatelé tvoří síť smluvních poskytovatelů zdravotní pojišťovny (dále jen „síť“).**

(2) Před uzavřením smlouvy o poskytování a úhradě hrazených služeb se koná výběrové řízení. Výběrové řízení se nekoná

a) pro poskytovatele lékařské péče,

b) je-li poskytovatelem hrazených služeb Vězeňská služba,

c) v případech rozšíření sítě již smluvního poskytovatele zdravotnické záchranné služby,

d) při uzavírání nové smlouvy o poskytování a úhradě hrazených služeb, pokud se jedná o smluvní vztah se stejným subjektem a současně nedochází k rozšíření rozsahu poskytovaných hrazených služeb,

e) jde-li o vysoce specializovanou péči zajišťovanou poskytovatelem, kterému byl na poskytování takové zdravotní péče udělen podle zákona o zdravotních službách statut centra vysoce specializované zdravotní péče, nebo

f) při uzavírání smlouvy o poskytování a úhradě hrazených služeb podle § 17 odst. 8.

(3) V případě změny právní formy poskytovatele, který má uzavřenu smlouvu o poskytování a úhradě hrazených služeb, a v případě, je-li zakladatelem společnosti s ručením omezeným fyzická osoba, která má uzavřenu smlouvu o poskytování a úhradě hrazených služeb, jejíž oprávnění k poskytování zdravotních služeb jako fyzické osoby zanikne při udělení

oprávnění k poskytování těchto zdravotních služeb jako společnosti s ručením omezeným, se výběrové řízení koná pouze tehdy, dochází-li k rozšíření rozsahu poskytovaných hrazených služeb.

(4) Konání výběrového řízení může navrhnout zdravotní pojišťovna, uchazeč nebo obec. Uchazečem se rozumí poskytovatel oprávněný poskytovat zdravotní péči v příslušném oboru, nebo fyzická nebo právnická osoba, která hodlá poskytovat zdravotní služby a je schopna ve lhůtě stanovené ve vyhlášení výběrového řízení splnit předpoklady k poskytování zdravotních služeb v příslušném oboru zdravotní péče.

§ 47

(1) Výběrové řízení vyhláší způsobem v místě obvyklým krajský úřad, v hlavním městě Praze Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „krajský úřad“). Místní příslušnost krajského úřadu se řídí místem poskytování zdravotních služeb. Výběrové řízení na poskytování lůžkové a lázeňské léčebně rehabilitační péče vyhláší Ministerstvo zdravotnictví.

(2) Vyhlášení výběrového řízení musí obsahovat:

a) rozsah hrazených služeb a konkrétně vymezené území, pro které mají být poskytovány, a označení zdravotní pojišťovny, je-li zdravotní pojišťovna navrhovatelem výběrového řízení,

b) lhůtu, ve které lze podat nabídku; tato lhůta nesmí být kratší než 30 pracovních dnů,

c) místo pro podání přihlášky,

d) lhůtu, od které je třeba zajistit poskytování zdravotních služeb, které jsou předmětem výběrového řízení.

§ 48

(1) Vyhlášovatel zřizuje pro každé výběrové řízení komisi. Členy komise jsou:

a) zástupce krajského úřadu, jde-li o výběrové řízení vyhlášené krajským úřadem, nebo zástupce Ministerstva zdravotnictví, jde-li o výběrové řízení vyhlášené tímto ministerstvem,

b) zástupce příslušné komory zřízené zákonem o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře nebo zástupce profesní organizace v případě, kdy není žádná komora příslušná,

c) zástupce příslušné zdravotní pojišťovny,

d) odborník pro zdravotní služby, které mají být uchazečem poskytovány; působil-li v oblasti těchto zdravotních služeb odborná společnost, je členem výběrové komise zástupce této odborné společnosti.

(2) Členy komise nemohou být osoby, u nichž se zřetelem na jejich vztah k uchazeči jsou pochybnosti o jejich nepodjatosti, a osoby blízké uvedeným osobám.

(3) Členství v komisi je nezastupitelné. Na členy komise se vztahuje povinnost zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděli v souvislosti s výběrovým řízením. Poskytnutí informací o tom, které osoby se zúčastnily výběrového řízení, členy komise se nepovažuje za porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost podle zvláštního zákona.“

125. První okruh námitek se týká vytváření a fungování sítě poskytovatelů zdravotních služeb. Navrhovatel konkrétně napadá zákonnou úpravu, podle které zdravotní pojišťovna plní svoji zákonnou povinnost zajistit poskytování hrazených služeb svým pojištěncům prostřednictvím poskytovatelů, se kterými uzavřela smlouvu o poskytování a úhradě hrazených služeb. Tito poskytovatelé tvoří síť smluvních poskytovatelů zdravotní pojišťovny, přičemž podmínkou uzavření smlouvy o poskytování a úhradě hrazených služeb je výběrové řízení.

126. Ústavní soud především konstatuje, že podstata návrhu spočívá ve zpochybnění samotného systému výběru poskytovatelů zdravotních služeb. Jestliže by tomu tak totiž nebylo, pak by nedávalo vůbec žádný smysl označovat za protiústavní např. i způsob vyhlašování výběrového řízení (§ 47 ZVZP) nebo zřizování komise pro výběrové řízení, včetně obvyklých podmínek, jakými je např. nepodjatost jejich členů a povinnost mlčenlivosti (§ 48 ZVZP). Je totiž zřejmé, že zákonem stanovená podmínka nepodjatosti členů komise nebo povinnosti jejich mlčenlivosti *a priori* nevzbuzuje žádné pochybnosti ohledně ústavnosti těchto ustanovení a navrhovatel se o argumentaci vedenou v tomto směru ostatně ani nepokouší.

127. Stejně tak zdejší soud nepovažuje za racionální, napadá-li navrhovatel výslovně pouze druhou a třetí větu § 46 odst. 1 ZVZP a další odstavce ponechává nepovšimnuty. Pokud by mu totiž Ústavní soud (vázán petitem podaného návrhu) vyhověl, byla by na straně jedné sice zrušena úprava týkající se samotného uzavírání smluv o poskytování a úhradě hrazených služeb, avšak na straně druhé by zůstala nedotčena úprava týkající se konání výběrového řízení – vyhlašovaného však právě za účelem uzavření předmětných smluv.

128. Podstata návrhu proto spočívá v systémovém zpochybnění vytváření smluvní sítě, kdy navrhovatel tvrdí, že stávající zákonná úprava je objektivně bezkritériální a jako inspirace by měla sloužit úprava obsažená v ZZVZ, kdy poskytovatelé zdravotních služeb by měli být považováni za soutěžitele.

129. K tomu Ústavní soud uvádí (a navazuje tím na shora vyjádřená obecná východiska), že jeho úkolem (jako soudního orgánu ochrany ústavnosti – čl. 83 Ústavy) a při respektování separace jednotlivých státních mocí není vytvářet konkrétní zdravotnickou politiku (ve smyslu politiky jako práva *de lege ferenda*) a „vybrat“ z možných modelů poskytování zdravotní péče ten optimální. Jeho pravomocí dokonce není ani zrušit takovou právní úpravu, kterou nepovažuje za nejlepší možnou, případně kterou shledává nedokonalou, nedostatečnou, neefektivní či objektivně vadnou. Referenčním kritériem jeho přezkumu vždy musí zůstat pouze její ústavnost.

130. Takto nazíráno, Ústavní soud konstatuje, že navrhovatel nepředložil relevantní argumentaci, která by byla způsobilá napadená zákonná ustanovení zpochybnit. Namítá-li totiž, že odlišný systém výběru poskytovatelů zdravotních služeb by mohl být daleko více efektivní, je to okolnost, kterou sice zdejší soud nehodlá jakkoliv zpochybnovat (ale ani potvrzovat), nicméně která sama o sobě není způsobilá založit jejich protiústavnost.

131. V této souvislosti Ústavní soud akceptuje argumentaci vlády, která ve svém vyjádření uvádí, že zdravotní pojišťovny mají povinnost zajistit svým pojištěncům místní a časovou dostupnost zdravotních služeb (§ 40 odst. 7 ZVZP), a musí proto uzavírat smlouvy s poskytovateli zdravotních služeb v odbornostech a oblastech, v nichž nemají zajištěnu dostatečnou kapacitu smluvní sítě. Naopak v oblastech, kde má pojišťovna zajištěnu dostatečnou smluvní síť a kapacitu, není dána potřeba uzavírat další smlouvy. Na uzavření smlouvy se zdravotní pojišťovnou po splnění zákonných podmínek přitom podle stávající právní úpravy neexistuje nárok.

132. Ústavní soud totiž – na rozdíl od navrhovatele – nevykládá čl. 26 Listiny (navrhovatel má zjevně na mysli jen jeho odst. 1 a 2) tak extenzivně, že by právo svobodně podnikat v sobě zahrnovalo též právo na uzavření smlouvy poskytovatele zdravotní péče se zdravotní pojišťovnou. Podle čl. 41 odst. 1 Listiny totiž platí, že tohoto práva se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které toto právo provádějí. To v tomto případě ovšem znamená, že každý zájemce o poskytování zdravotních služeb musí skutečně absolvovat dvoufázový výběr stanovený zákonem. Přitom samotná okolnost, že by bylo jisté možno tento výběr nastavit rozdílně, zefektivnit a zjednodušit jej (navrhovatel např. poukazuje na to, že s ohledem na počet pojišťoven musí poskytovatel aspirující na poskytování péče vůči všem pojištěncům uspět sedmkrát), ještě neznamená, že by byla zákonná úprava tohoto způsobu výběru protiústavní.

133. Navrhovatel dále zpochybňuje vágnost kritérií výběrového řízení a složení členů výběrových komisí.

134. K údajné neurčitosti a subjektivitě kritérií výběrového řízení Ústavní soud uvádí, že ustanovení § 51 ZVZP, které právě demonstrativní výčet těchto kritérií upravuje, navrhovatel vůbec nenapadá, a Ústavní soud proto toto zákonné ustanovení (z důvodu vázanosti petitem návrhu) nemůže věcně přezkoumat. Z obsahu návrhu ostatně není ani dostatečně patrné, jakým způsobem by měla být tato kritéria upravena tak, aby je navrhovatel nepovažoval za vágní a subjektivní. Již z povahy věci je totiž zřejmé, že tato kritéria ani zcela konkrétní být nemohou, jelikož v takovém případě by mohla z výběrového řízení předem vyloučit řadu potenciálních poskytovatelů zdravotních služeb. Právě demonstrativní výčet kritérií přitom dává komisi odpovídající prostor v každém konkrétním případě vybrat optimálního poskytovatele zdravotních služeb, a to samozřejmě i s ohledem na cenu (byť tato není v citovaném ustanovení výslovně zmíněna). V tomto ohledu lze odkázat na vysvětlení vlády, podle kterého absence ceny jako kritéria v rámci výběrových řízení je opodstatněna tím, že cena je stanovena úhradovou vyhláškou.

135. Navrhovatel zpochybňuje složení výběrové komise (§ 48 odst. 1 ZVZP) a zejména namítá, že zde chybí zastoupení pojištěnců, a spatřuje v tom absenci „demokratické zpětné vazby“. V tom spatřuje mimo jiné porušení čl. 21 Listiny. K tomu ovšem Ústavní soud uvádí, že právo občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců nelze extendovat na nárokovatelné zastoupení občanů ve výběrových komisích podle ZVZP tak, jak činí navrhovatel. *Ratione materiae* citovaného článku Listiny totiž spočívá v ústavní záruce odpovídajícího podílu na výkonu státní moci anebo veřejnoprávní samosprávy. Rozhodování předmětných výběrových komisí však za výkon státní moci nebo veřejnoprávní samosprávy nelze považovat. Jak zdejší soud uvedl již dříve [nález sp. zn. Pl. ÚS 21/15 ze dne 4. 9. 2018 (N 146/90 SbNU 369; 233/2018 Sb.), bod 79], „činnost zdravotních pojišťoven má nepochybně povahu ‚správy věcí veřejných‘, tato skutečnost však ještě neznamená, že volby do jejich orgánů představují ‚svobodnou volbu zástupců občanů‘ ve smyslu čl. 21 odst. 1 Listiny. Takovému pojetí brání nejen výše uvedený výklad, který omezuje použití tohoto článku pouze na volby plnící funkci demokratické legitimace výkonu státní moci a územní samosprávy, ale též zákonné vymezení zdravotních pojišťoven, které by jim ani v případě připuštění použití tohoto článku neumožňovalo přiznat povahu (ostatní) samosprávy“. Tato námitka týkající se údajného porušení čl. 21 Listiny je proto nedůvodná, jelikož podle argumentu *a maius ad minori* platí, že není-li ústavně zaručeno právo volby do orgánů zdravotních pojišťoven, tím méně může být toto právo garantováno při zřizování komisí pro výběrová řízení.

136. Ve stejném nálezu Ústavní soud uvedl (body 81 a 83), že z práva na ochranu zdraví (čl. 31 Listiny) vyplývá zákonodárci povinnost státu vytvořit systém veřejného zdravotního pojištění a jeho prostřednictvím zajistit občanům spravedlivý, tedy i vznik možných nerovností vylučující způsob přístupu ke zdravotní péči a zdravotním pomůckám přiměřené kvality. „Konkrétní podoba tohoto systému ale závisí na rozhodnutí zákonodárce. Je věcí zákona, aby stanovil jeho organizaci, včetně otázky, zda má být jediná nebo více zdravotních pojišťoven, vnitřní strukturu zdravotních pojišťoven, způsob vytváření jejich orgánů a kontrolu jejich činnosti. To platí i pro určení, zda a v jaké míře se na ustanovování těchto orgánů mají podílet jednotliví pojištěnci či zaměstnavatelé hradící zdravotní pojištění nebo samotné orgány státu. [...] Ústavním soudem provedený výklad opodstatňuje závěr, že z práva občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců podle čl. 21 odst. 1 Listiny nevyplývá právo pojištěnců volit členy správních rad a dozorčích rad zaměstnaneckých pojišťoven a že záruky týkající se výkonu volebního práva podle čl. 21 odst. 2 a 3 Listiny nejsou pro tyto volby přímo použitelné. Ze stejného důvodu se pro pravidla těchto voleb neuplatní výhrada zákona obsažená v čl. 21 odst. 3 větě druhé Listiny.

Způsob volby členů správních rad a dozorčích rad zaměstnaneckých pojišťoven bez přímé nebo při omezené účasti pojištěnců sám o sobě nezasahuje ani do základního práva na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky na základě veřejného pojištění podle čl. 31 věty druhé Listiny. Nelze proto než konstatovat, že napadená zákonná ustanovení jsou v souladu s čl. 21 odst. 1 až 3 Listiny a s čl. 31 větou druhou Listiny.“

137. Lze tak s odkazem i na právě citovaný nálezný učinit dílčí závěr, že stávající platná právní úprava složení komisí provádějících výběrová řízení (§ 48 ZVZP) není protiústavní.

138. Poukazuje-li konečně navrhovatel na některé procesní nedostatky napadené zákonné úpravy, spočívající např. v opomenutí možnosti podat námitku podjatosti proti členům výběrové komise, má Ústavní soud za to, že jakkoliv si lze samozřejmě (a téměř vždy) představit podrobnější a preciznější zákonnou úpravu, není jeho úkolem rušit jako protiústavní takové zákonné ustanovení, které lze vykládat ústavně nesouladně, nýbrž hledat způsoby jeho ústavně konformní interpretace. To v daném případě konkrétně znamená, že zakotvuje-li § 48 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů pravidlo, podle kterého nesmí být členy komise podjaté osoby, je zřejmé, že každý uchazeč má právo na případnou podjatost některého z členů poukázat a tato námitka podjatosti musí být následně řádně vypořádána, tzn. posouzena a rozhodnuta.

139. Značná nekonzistence návrhu se projevuje rovněž v tom ohledu, že na straně jedné navrhovatel polemizuje s tím, že s poskytovatelem úspěšným ve výběrovém řízení zdravotní pojišťovna není povinna uzavřít smlouvu a není povinna toto svoje rozhodnutí ani odůvodnit. Ustanovení § 52 ZVZP, které právě tuto materii upravuje, a navrhovatel je tedy kritizuje, však petitem návrhu (srov. i plnou moc udělenou advokátovi, která se na ně také nevztahuje) nenapadl, a nedožaduje se tak jeho zrušení. Ani Ústavní soud proto nemá důvod, pro který by se měl ústavností tohoto zákonného ustanovení věcně zabývat.

140. Na základě shora uvedeného lze učinit závěr, že námitky vztahující se k vytváření smluvní sítě jsou zčásti nedůvodné a zčásti se věcně týkají úpravy provedené v zákonných ustanoveních, která nebyla projednáváním návrhem napadena, a Ústavní soud se jimi proto věcně nezabýval. Proto tuto část návrhu zamítl.

VI.3 Centra specializované péče (§ 112 a 113 zákona o zdravotních službách)

141. Znění napadených zákonných ustanovení je následující:

„§ 112

Centrum vysoce specializované péče

(1) Ministerstvo může poskytovateli, který poskytuje zdravotní péči v daných oborech, udělit na jeho žádost podanou na základě výzvy ministerstva statut centra vysoce specializované zdravotní péče (dále jen ‚centrum‘), pokud tento poskytovatel splňuje požadavky na technické a věcné vybavení zdravotnického zařízení a požadavky na personální zabezpečení vysoce specializované zdravotní péče a je schopen pro vymezené území tuto zdravotní péči zajistit. Statut centra lze udělit též v rámci jednoho nebo více oborů nebo jejich částí, popřípadě pro vysoce náročnou diagnostiku, léčbu nebo sledování určité nemoci.

(2) Ministerstvo zveřejní na svých internetových stránkách a ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví požadavky kladené na poskytovatele ucházející se o statut centra (dále jen ‚uchazeč o statut centra‘). Výzva ministerstva k podání žádosti o udělení statutu centra obsahuje

- a) místo, kam se žádosti předkládají,**
- b) lhůtu pro předložení žádostí,**
- c) vymezení oboru zdravotní péče nebo jeho části, popřípadě nemoci, pro jejíž diagnostiku, léčbu nebo sledování se statut centra uděluje,**

d) požadavky na technické a věcné vybavení zdravotnického zařízení pro poskytování vysoce specializované zdravotní péče a lhůtu pro jejich splnění,

e) požadavky na personální zabezpečení vysoce specializované zdravotní péče, včetně kvalifikačních požadavků, a lhůtu pro jejich splnění,

f) území, pro které má být vysoce specializovaná zdravotní péče poskytována,

g) dobu, na kterou se statut centra uděluje, a

h) další nezbytné požadavky potřebné k posouzení zajištění poskytování vysoce specializované zdravotní péče, například údaje o počtu léčených pacientů a o provedených zdravotních výkonech ve vymezeném časovém období ve zdravotnickém zařízení uchazeče o statut centra.

(3) Žádost o udělení statutu centra obsahuje

a) identifikační údaje uchazeče o statut centra,

b) kopii oprávnění k poskytování zdravotních služeb,

c) údaje o rozsahu a objemu vysoce specializované zdravotní péče, kterou je uchazeč o statut centra schopen zajistit,

d) údaje o technickém a věcném vybavení zdravotnického zařízení uchazeče o statut centra, v němž má být vysoce specializovaná zdravotní péče poskytována, a o jejím personálním zabezpečení,

e) prohlášení uchazeče o statut centra, že je schopen splnit požadavky na technické a věcné vybavení zdravotnického zařízení pro poskytování vysoce specializované zdravotní péče a požadavky na personální zabezpečení této zdravotní péče v rozsahu a ve lhůtě uvedených ve výzvě,

f) další údaje a doklady uvedené ve výzvě podle odstavce 2.

(4) Ministerstvo po posouzení žádostí jednotlivých uchazečů o statut centra vyřadí uchazeče, kteří nevyhověli podmínkám vymezeným ve výzvě, a u ostatních uchazečů určí jejich pořadí. Ministerstvo při určování pořadí uchazečů o statut centra zejména přihlédne ke kvalifikačním předpokladům jejich zdravotnických pracovníků pro poskytování vysoce specializované zdravotní péče, době a rozsahu poskytování této zdravotní péče a její dostupnosti, a je-li to předmětem výzvy, též k údajům o počtu léčených pacientů, provedených zdravotních výkonech ve vymezeném časovém období a k dalším požadavkům stanoveným ve výzvě. Při rozhodování o udělení statutu centra ministerstvo přihlédne k určenému pořadí uchazečů o statut centra; na udělení statutu centra není právní nárok.

(5) Ministerstvo zveřejní seznam center na svých internetových stránkách a ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví; v seznamu uvede identifikační údaje poskytovatele, jemuž byl udělen statut centra, a údaje podle odstavce 2 písm. c), f) a g).

(6) Poskytovatel je povinen písemně oznámit ministerstvu změny všech údajů a podmínek, za nichž mu byl statut centra udělen, a to nejpozději do 15 dnů ode dne jejich vzniku.

§ 113

(1) Statut centra zaniká

a) dnem zániku oprávnění poskytovat zdravotní služby, pro které byl statut centra udělen, nebo

b) odejmutím statutu centra.

(2) Ministerstvo odejme statut centra, jestliže o to poskytovatel požádá.

(3) Ministerstvo může odejmout statut centra, jestliže

a) poskytovatel přestal splňovat některou z podmínek pro udělení statutu centra, nebo

b) další činnost centra není pro zajištění vysoce specializované zdravotní péče potřebná v důsledku snížení potřeby poskytování této zdravotní péče.“

142. Další okruh námitek navrhovatele se vztahuje na centra vysoce specializované péče. Jejich úprava vychází již z § 46 odst. 2 písm. e) ZVZP, podle kterého se výběrové řízení nekoná, „jde-li o vysoce specializovanou péči zajišťovanou poskytovatelem, kterému byl na poskytování takové zdravotní péče udělen podle zákona o zdravotních službách statut centra vysoce specializované zdravotní péče“. Podstata argumentace navrhovatele se týká toho, že na získání statusu tohoto centra neexistuje nárok, a může se proto ze strany státu jednat o jeho libovůli.

143. K tomu Ústavní soud uvádí, že rovněž tyto námitky navrhovatele spadají do kategorie polemiky s optimální podobou zdravotního systému, přičemž jeho konkrétní podoba je výsledkem stávající zdravotnické politiky. Vyslovuje-li proto navrhovatel např. nespokojenost s tím, že zákonná úprava center specializované péče je neuspokojivým kompromisem mezi koncepcí státem řízené sítě a koncepcí soutěžní, konstatuje Ústavní soud, že i kdyby tuto námitku přijal, nemůže z toho ještě vyplynout protiústavnost napadené úpravy.

144. Jak se totiž podává z napadených zákonných ustanovení, jejich obsahem je stanovení procedury udělení statusu centra vysoce specializované péče a dále jeho zániku. Samotná okolnost, že v určitých případech je tato centra nezbytné vytvářet, přitom není sporná a nezpochybňuje ji ani navrhovatel. VZP pak ve svém vyjádření k návrhu přesvědčivě vysvětluje, z jakých důvodů tato vysoce specializovaná a nákladná léčba, vyžadující vysokou kvalifikaci a specializaci (např. hematologické, traumatologické péče pro pacienty s popáleninami atp.), nemůže být poskytována ve všech regionech, a proč proto musí někteří pojištěnci cestovat za touto specializovanou péčí i mimo svůj kraj. Ústavní soud přitom souhlasí s názorem, že zajištění takto vysoce náročné zdravotní péče na odpovídající úrovni vyžaduje určitou míru centralizace zdravotnických zařízení, a logickým důsledkem této skutečnosti je proto i jejich nutná regionální nerovnoměrnost. Primárním zájmem pacienta přitom jistě není to, aby se předmětné centrum nacházelo co nejbližší jeho bydliště, nýbrž aby byla dána garance co možná nejlepší profesionální péče, pro což musí existovat odpovídající podmínky (např. přístrojové vybavení, ale i přiměřené zkušenosti lékařů s určitým typem specifických zákroků – srov. § 112 odst. 1 zákona o zdravotních službách). Jak k tomu správně uvádí ČHS, je vědecky prokázáno, že k tomu, aby si zdravotnický tým udržel svou odpovídající a vysoce specifickou kompetenci, potřebuje určitý objem výkonů, který teprve zaručí dostatečnou odbornost jejich práce.

145. Ústavní soud se neztotožňuje ani s námitkou navrhovatele, že okolnost, že na získání a ani na udržení tohoto statusu není dán právní nárok, nutně vyvolává protiústavní libovůli. Je totiž přece logické, že i s ohledem na ekonomické možnosti zdravotních pojišťoven (a státu) je třeba respektovat určitou míru flexibility, danou jednak nemocemi, které je třeba léčit, a také vývojem lékařské vědy. Nedává proto např. smysl i nadále udržovat centra, která již nejsou potřebná [§ 113 odst. 3 písm. b) zákona o zdravotních službách].

146. Navíc, pokud by se ze strany ministerstva (tzn. správního orgánu) skutečně jednalo o případ tvrzené libovůle, může se dotčený subjekt domáhat právní ochrany např. v rámci správního soudnictví. Z napadených zákonných ustanovení je totiž zřejmé, že jak udělování statusu centra, tak i jeho odejmutí jsou realizovány v rámci správního řízení, a jakkoliv Ústavní soud na základě shora uvedeného nespátřuje protiústavnost v dikci, podle které na udělení statusu centra není právní nárok (§ 112 odst. 4 zákona o zdravotních službách), neznamená tato okolnost, že by toto řízení nemuselo být transparentní a férové. Jinak řečeno, zákonná úprava stanoví pouze, že neexistuje právo na pozitivní výsledek řízení, což však neznamená, že nemusí být zaručeno právo na korektní správní řízení. V podmínkách právního státu je totiž imanentní podmínkou a předpokladem jakéhokoliv mocenského aktu státu jeho korektnost, vyloučení libovůle a přezkoumatelnost. Je proto věcí každého dotčeného subjektu,

aby tyto možnosti využil, pakliže bude přesvědčen o tom, že tyto principy nebyly náležitě respektovány.

147. Rovněž tato část návrhu proto není důvodná. Jak se totiž podává z obsahu návrhu, navrhovatel ve skutečnosti nebrojí proti protiústavní dikci napadených zákonných ustanovení, nýbrž proti tomu, že v reálném životě údajně nejsou důsledně dodržována a že je s nimi (údajně) nakládáno účelově. To však není problém jejich protiústavnosti, nýbrž odpovídající interpretace a zejména aplikace. I v tomto případě je proto namísto upřednostnit ústavně konformní výklad napadených ustanovení před jejich derogací.

VI.4 Centrové léky a léková centra (§ 15 odst. 10 a § 39b odst. 10, § 39g odst. 1 ZVZP a § 32 a 39 vyhlášky č. 376/2011 Sb.)

148. Znění napadených ustanovení je následující.

§ 15 odst. 10 ZVZP v napadeném znění (nyní odst. 11):

„Léčivý přípravek, jehož úhrada ze zdravotního pojištění je rozhodnutím Ústavu podmíněna používáním na specializovaném pracovišti, zdravotní pojišťovna hradí pouze poskytovateli, se kterým za účelem hospodárného užití takových léčivých přípravků uzavřela zvláštní smlouvu. Součástí takové smlouvy musí být uvedení léčivého přípravku a pracoviště zdravotnického zařízení poskytovatele.“

§ 39b odst. 10 ZVZP

„Léčivému přípravku nebo potravině pro zvláštní lékařské účely lze i bez návrhu stanovit podmínky úhrady

a) vyžadují-li to odborná hlediska nebo hlediska bezpečnosti spojená s léčbou tímto léčivým přípravkem nebo potravinou pro zvláštní lékařské účely,

b) jestliže z dosaženého poznání v rámci výzkumu nebo použití léčivého přípravku nebo potraviny pro zvláštní lékařské účely v praxi vyplývá, že léčivý přípravek nebo potravina pro zvláštní lékařské účely má významnou terapeutickou hodnotu právě pro určité skupiny pacientů, určité indikace, nebo za určitých podmínek klinické praxe,

c) jestliže to je nezbytné k zajištění účelného a hospodárného používání léčivého přípravku nebo potraviny pro zvláštní lékařské účely a jsou-li současně splněny podmínky stanovené v písmenu a) nebo b),

d) jde-li o vysoce nákladnou léčbu, jejíž náklady na rok představují alespoň jednu desetinu hrubého domácího produktu připadajícího na 1 osobu v České republice za uplynulý kalendářní rok,

e) v případech, kdy příslušné omezení existuje a je uplatňováno v zemích referenčního koše, popřípadě v dalších členských státech Evropské unie.“

§ 39g odst. 1 ZVZP

„Řízení o stanovení maximální ceny a řízení o stanovení výše a podmínek úhrady

(1) Účastníkem řízení o stanovení maximální ceny a řízení o stanovení výše a podmínek úhrady jsou osoby, které podaly žádost, zdravotní pojišťovny, nejsou-li osobami, které podaly žádost, držitel registrace, jde-li o registrovaný léčivý přípravek, dovozce nebo tuzemský výrobce, jde-li o neregistrovaný léčivý přípravek používaný ve schváleném specifickém léčebném programu, nebo o potravinu pro zvláštní lékařské účely.“

§ 32 vyhlášky č. 376/2011 Sb.

„(1) Při stanovení podmínek úhrady podle § 39b odst. 10 zákona Ústav v rozhodnutí stanoví omezení a způsob vykazování přípravků, které v rozhodnutí označí symboly stanovenými v § 33 až 39.

(2) Ústav může v rozhodnutí přípravku stanovit současně omezení uvedená v § 33 a 34 a způsob vykazování úhrady podle § 36 až 39.“

§ 39 vyhlášky č. 376/2011 Sb.

„Přípravky specializované péče

(1) Ústav v rozhodnutí označí přípravek, jehož použití je s ohledem na veřejný zájem účelné soustředit do specializovaných pracovišť podle § 15 odst. 10 zákona, symbolem ‚S‘.

(2) Takový přípravek účtuje jako zvlášť účtovaný přípravek zdravotní pojišťovně pouze specializované pracoviště, a to na základě smlouvy uzavřené mezi ním a zdravotní pojišťovnou.

(3) U vysoce inovativního přípravku, kterému je stanovena dočasná úhrada podle § 39d zákona, postupuje Ústav vždy podle odstavce 1.“

149. Ústavní soud předně uvádí, že ustanovení § 15 odst. 10 ZVZP bylo zákonem č. 371/2021 Sb. změněno na odst. 11 (bez zásahu do jeho obsahu; srov. novelizační bod 16, kterým se dosavadní odstavce 9 až 16 označují jako odstavce 10 až 17). Tato změna však nepředstavuje zásadní proměnu napadené zákonné úpravy, a není proto dán důvod pro zastavení řízení podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu (obdobně srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/16 ze dne 10. 11. 2020, bod 107).

150. Okruh námitek týkajících se centrových léků a lékových center navazuje na výhrady vztahující se k tvorbě smluvní sítě. Konkrétně navrhovatel zpochybňuje především úpravu podmíněného používání některých léčivých přípravků používáním na specializovaném pracovišti, se kterým uzavřela zdravotní pojišťovna zvláštní smlouvu.

151. K tomu Ústavní soud nejprve uvádí, že navrhovatel k tomuto okruhu problémů namítá především údajnou nedostatečnost kritérií úhrady léčivých přípravků (§ 39b odst. 2 ZVZP; srov. zejména body 77 a násl. návrhu), což vede k širokému prostoru uvážení, který má SÚKL pro stanovení podmínek úhrady. V tomto ohledu je však podaný návrh opět značně nekonzistentní, protože s tímto ustanovením navrhovatel pouze věcně polemizuje, aniž by je ale petitem návrhu (srov. i plnou moc udělenou advokátovi, která se na ně také nevztahuje) napadl a dožadoval se tak jeho zrušení. Ani Ústavní soud, který je vázán petitem (nikoliv odůvodněním) podaného návrhu, proto nemá důvod a ani procesní prostor, pro který by se měl ústavností tohoto zákonného ustanovení věcně zabývat. Jinak řečeno, navrhovatel na straně jedné zpochybňuje kritéria zařazování léčivých přípravků pro zvláštní lékařské účely, nicméně na straně druhé přímo nenapadá zákonné ustanovení, které tato kritéria upravuje.

152. Ústavní soud ostatně nepřehlédl, že ústavností části šesté ZVZP (jejíž součástí je právě i § 39b) se již v minulosti zabýval a usnesením sp. zn. Pl. ÚS 42/10 ze dne 30. 3. 2011 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>) odmítl návrh na zrušení této části zákona, když konstatoval, že „současná úprava, obsažená v části šesté zákona č. 48/1997 Sb., nazvaná ‚Regulace cen a úhrad léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely‘, respektuje požadavky, které Ústavní soud stanovil v uvedeném nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 36/05]. Tato skutečnost činí návrh navrhovatele zjevně neopodstatněným. Vždyť právě skutečnost, že k navrhovateli doputovala kasační stížnost, mající původ ve zmíněném správním řízení, prokazuje, že část šestá zákona č. 48/1997 Sb. respektuje požadované záruky ‚fair procesu‘. Ve způsobu, jakým je v této části upraven postup tvorby cen, není nic protiústavního“.

153. Spatřuje-li navrhovatel protiústavnost v okolnosti, že neexistuje „žádné racionální kritérium“ pro stanovení centrových léčiv a současně je jejich dostupnost pro pojištěnce výrazně horší, má Ústavní soud za to, že navrhovatel zpochybňuje podstatu daného systému, který je založen právě na tom, že (jak uvádí vláda) pro tato léčiva je příznačný nedostatek údajů o nákladové efektivitě nebo výsledcích léčby v klinické praxi; navíc se někdy může jednat i o odborně komplikovaný způsob použití. Důvody pro tento zvláštní režim jsou proto odborné i ekonomické.

154. I v tomto okruhu problémů přitom Ústavní soud připomíná, že jeho úkolem není aktivně vstupovat do zdravotnické politiky státu a vyslovit se pro některý z jejich možných modelů. Jeho pravomocí je pouze zrušit takovou právní úpravu, kterou shledá protiústavní – nepostačuje proto jen jeho přesvědčení, že napadená úprava není optimální, resp. že by si dokázal představit úpravu vhodnější. Jak bylo v tomto kontextu zdůrazněno již v části VI.1, jakýkoliv zdravotnický systém musí neustále vyvažovat napětí způsobené zájmem na poskytování co možná nejlepší zdravotní péče a současně ekonomickou udržitelností tohoto systému. Hledání modelu, který tyto dva (někdy i protichůdné) zájmy dokáže co nejlépe vyvažovat, je přitom úkolem zákonodárce a exekutivy, nikoliv Ústavního soudu.

155. Argumentace navrhovatele, který spatřuje v nastaveném modelu centrových léčiv porušení práva pojištěnců na ochranu zdraví podle čl. 31 Listiny, poněkud přehlíží pojistky, které ZVZP obsahuje a které právě mají bránit vzniku situace, kdy bude pojištěnec v konkrétním případě ohrožen na zdraví, případně dokonce životě, v důsledku neposkytnutí odpovídající (nákladné) zdravotní péče. V tomto ohledu je totiž třeba poukázat především na zákonné povinnosti zdravotních pojišťoven, které jsou povinny zajistit svým pojištěncům místně a časově dostupnou zdravotní péči (§ 40 odst. 7 ZVZP), a na jejich povinnost hradit „ve výjimečných případech zdravotní služby jinak ze zdravotního pojištění nehrazené, je-li poskytnutí takových zdravotních služeb jedinou možností z hlediska zdravotního stavu pojištěnce“ (§ 16 ZVZP).

156. Další námitky navrhovatele se týkají § 39b odst. 10 a § 39g odst. 1 ZVZP. K tomu Ústavní soud nejprve opětovně odkazuje na usnesení sp. zn. Pl. ÚS 42/10, kterým byl návrh na zrušení části šesté ZVZP odmítnut jako zjevně neopodstatněný.

157. Ve vztahu k § 39b odst. 10 ZVZP navrhovatel namítá nedostatečné zákonné vymezení centrových léčiv. Tuto námitku však Ústavní soud nesdílí, a to již s ohledem na samotnou dikci napadeného ustanovení (srov. shora), které je navíc nutno vykládat v intencích § 15 odst. 10 ZVZP (nyní odst. 11; vymezení pravomoci SÚKL rozhodovat o stanovení, změně a úhradě léčivých přípravků) a § 17 odst. 2 ZVZP (rámcová smlouva; srov. podrobněji viz VI.5). O konkrétních podmínkách úhrady léčiv rozhoduje SÚKL ve správním řízení (srov. k tomu opakovaně citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 36/05).

158. Logika napadené zákonné úpravy je tedy založena na východisku, že u určitých léčivých přípravků je jejich úhrada podmíněna používáním na specializovaném pracovišti, což je odůvodněno jak odbornými, tak také ekonomickými argumenty. Toto řešení samo o sobě Ústavní soud (veden shora opakovaně vyjádřenou zdrženlivostí vůči formulaci konkrétní zdravotnické politiky) neshledává protiústavním. Protiústavnost by se mohla vyskytnout teprve v konkrétním případě, když by např. hrozilo odepření účinné léčby některého pojištěnce, což by však bylo řešitelné i podle stávající zákonné úpravy (srov. např. § 16 ZVZP). Jak ale případně uvádí vláda, centrová léčiva jsou odborně i ekonomicky zvýšeně riziková a zdravotní pojišťovny sice jsou povinny zajistit dostupnou zdravotní péči, nicméně tato povinnost neznamená právo každého pracoviště uzavřít se zdravotní pojišťovnou zvláštní smlouvu.

159. Smyslem systému hrazené zdravotní péče je totiž zajištění práva na ochranu zdraví pojištěnců, a nikoliv uspokojení ekonomických ambicí některých poskytovatelů zdravotních služeb. Z práva na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky na základě veřejného zdravotního pojištění plyne pozitivní povinnost státu vybudovat systém veřejného

pojištění tak, aby byl zajištěn rovný přístup k potřebným léčivým přípravkům, což znamená především jejich bezplatnost a faktickou dostupnost. Důsledné plnění této povinnosti státu však nevyklučuje i řešení, podle kterého některé léčivé přípravky mohou aplikovat jen specializovaná zdravotnická zařízení. Ze stejných důvodů se proto Ústavní soud neztotožňuje ani s názorem navrhovatele ohledně protiústavnosti § 32 a 39 vyhlášky č. 376/2011 Sb., které jen provádějí napadená ustanovení § 15 odst. 10 a § 39b odst. 10 ZVZP.

160. Protiústavnost § 39g odst. 1 ZVZP spatřuje navrhovatel ve vyloučení participace pojištěnců v řízení o stanovení maximální ceny a řízení o stanovení výše a podmínek úhrady. Není však zcela zřejmé, v čem vlastně by měla spočívat protiústavnost tohoto zákonného ustanovení. Navrhovatel totiž zmiňuje jeho rozpor s čl. 36 Listiny (který je sám o sobě velmi široký a zahrnuje právo na soudní a jinou právní ochranu, právo na přezkum správních rozhodnutí, právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné moci nebo nesprávným úředním postupem). Základní právo na soudní a jinou právní ochranu přitom podle přesvědčení zdejšího soudu nelze vykládat natolik extenzivně, že se pojištěncům (tzn. občanům) garantuje právo na účast na předmětném řízení o stanovení maximální ceny a výše a podmínek úhrady. Řešení, které nabízí navrhovatel (tzn. zrušení speciální úpravy účastnictví a řešení účastnictví podle správního řádu), by totiž ve svém důsledku znamenalo, že by byla *a priori* protiústavní jakákoliv zákonná úprava, která by vylučovala účast občanů ve správním řízení, jehož výsledek se může potenciálně dotýkat jejich právní sféry [srov. příkladmo § 145 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), podle kterého je rovněž účastníkem řízení o zápisu do rejstříku škol a školských zařízení pouze navrhovatel, resp. zřizovatel]. Lze si ostatně také obtížně představit, jakým způsobem by bez zvláštní právní úpravy (jen za použití úpravy účastnictví podle správního řádu – srov. část druhou hlavu III) bylo např. technicky proveditelné zajistit, kdo konkrétně by za tyto pojištěnce jednal (srov. např. § 35 správního řádu upravující institut společného zmocnění).

161. Lze tak shrnout, že tato část návrhu, kterou je napadena právní úprava centrových léků a lékových center, není důvodná.

VI.5 Rámcové smlouvy (§ 17 odst. 2 ZVZP a vyhláška č. 618/2006 Sb., kterou se vydávají rámcové smlouvy)

162. Znění napadeného ustanovení § 17 odst. 2 ZVZP bylo následující:

„Smlouva podle odstavce 1 uzavřená mezi zdravotní pojišťovnou a poskytovatelem se řídí rámcovou smlouvou, která je výsledkem dohodovacího řízení mezi zástupci svazů zdravotních pojišťoven a zástupci příslušných skupinových smluvních poskytovatelů zastupovaných svými zájmovými sdruženími. Dohodovací řízení může vyvolat kterákoliv z jeho stran nebo Ministerstvo zdravotnictví. Jednotlivé rámcové smlouvy jsou předkládány Ministerstvu zdravotnictví, které je posoudí z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem na zajištění kvality a dostupnosti hrazených služeb, fungování systému zdravotnictví a jeho stability v rámci finančních možností systému veřejného zdravotního pojištění (dále jen ‚veřejný zájem‘), a poté je vydá jako vyhlášku. Pokud mezi účastníky dohodovacího řízení nedojde k dohodě o obsahu rámcové smlouvy do šesti měsíců nebo pokud předložená rámcová smlouva odporuje právním předpisům nebo veřejnému zájmu, je oprávněno učinit rozhodnutí Ministerstvo zdravotnictví. Rámcová smlouva obsahuje vždy ustanovení, které se týká doby účinnosti, způsobu a důvodu ukončení smlouvy podle odstavce 1 s tím, že smlouvu je možno ukončit vždy k 1. lednu následujícího roku, přičemž výpovědní lhůta musí být nejméně šest měsíců. Tato výpovědní lhůta neplatí v případech, že v důsledku závažných okolností nelze rozumně očekávat další plnění smlouvy. Dále rámcová smlouva musí obsahovat způsob provádění úhrady poskytovaných hrazených služeb, práva a povinnosti účastníků

smlouvy podle odstavce 1, pokud nejsou stanoveny zákonem, obecné podmínky kvality a účelnosti poskytování hrazených služeb, podmínky nezbytné pro plnění smlouvy podle odstavce 1, kontrolní mechanismus kvality poskytovaných hrazených služeb a správnosti účtovaných částek, jakož i povinnost vzájemného sdělování údajů nutných ke kontrole plnění smlouvy o poskytování a úhradě hrazených služeb, způsob a důvody ukončení smlouvy podle odstavce 1, ustanovení o rozhodčím řízení.“

163. Toto zákonné ustanovení bylo zákonem č. 371/2021 Sb. změněno následujícím způsobem:

„Smlouva podle odstavce 1 uzavřená mezi zdravotní pojišťovnou a poskytovatelem se řídí rámcovou smlouvou. Rámcová smlouva obsahuje vždy ustanovení, které se týká doby účinnosti, způsobu a důvodu ukončení smlouvy podle odstavce 1 s tím, že smlouvu je možno ukončit vždy k 1. lednu následujícího roku, přičemž výpovědní lhůta musí být nejméně 6 měsíců. Tato výpovědní lhůta neplatí v případech, že v důsledku závažných okolností nelze rozumně očekávat další plnění smlouvy. Dále rámcová smlouva musí obsahovat způsob provádění úhrady poskytovaných hrazených služeb, práva a povinnosti účastníků smlouvy podle odstavce 1, pokud nejsou stanoveny zákonem, obecné podmínky kvality a účelnosti poskytování hrazených služeb, podmínky nezbytné pro plnění smlouvy podle odstavce 1, kontrolní mechanismus kvality poskytovaných hrazených služeb a správnosti účtovaných částek, jakož i povinnost vzájemného sdělování údajů nutných ke kontrole plnění smlouvy o poskytování a úhradě hrazených služeb, ustanovení o rozhodčím řízení. Rámcová smlouva je výsledkem dohodovacího řízení mezi zástupci Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky a ostatních zdravotních pojišťoven a zástupci příslušných profesních sdružení poskytovatelů jako zástupců smluvních poskytovatelů. Dohodovací řízení může vyvolat kterákoliv z jeho stran nebo Ministerstvo zdravotnictví. Jednotlivé rámcové smlouvy jsou předkládány Ministerstvu zdravotnictví, které je posoudí z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem na zajištění kvality a dostupnosti hrazených služeb, fungování systému zdravotnictví a jeho stability v rámci finančních možností systému veřejného zdravotního pojištění (dále jen ‚veřejný zájem‘), a poté je vydá jako vyhlášku. Pokud mezi účastníky dohodovacího řízení nedojde k dohodě o obsahu rámcové smlouvy do 6 měsíců nebo pokud předložená rámcová smlouva odporuje právním předpisům nebo veřejnému zájmu, stanoví obsah rámcové smlouvy podle věty druhé až čtvrté Ministerstvo zdravotnictví vyhláškou. Smlouva podle odstavce 1 se řídí touto vyhláškou.“

164. Za této situace ovšem musí Ústavní soud posoudit, zda není dán důvod k zastavení řízení. Podle ustanovení § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu totiž platí, že pozbude-li platnosti napadené zákonné ustanovení před skončením řízení před Ústavním soudem, řízení se zastaví.

165. K tomu navrhovatel v doplnění svého vyjádření ze dne 23. 12. 2021 uvádí, že předmětnou novelou provedenou zákonem č. 371/2021 Sb. sice došlo k odstranění sporného bodu postupu Ministerstva zdravotnictví při nedohodě, nebyla však vyřešena ingerence Ministerstva zdravotnictví do soukromoprávního vztahu mezi poskytovatelem a pojišťovnou na základě vyhlášky č. 618/2006 Sb.

166. Ústavní soud z porovnání ustanovení § 17 odst. 2 ZVZP před a po novelizaci provedené zákonem č. 371/2021 Sb. dospěl k závěru, že navrhovatel má pravdu v tom ohledu, že skutečně nedošlo k obsahové proměně napadené zákonné úpravy, a že je proto věcný přezkum nyní platného a účinného ustanovení § 17 odst. 2 ZVZP na základě podaného návrhu možný. Z tohoto porovnání totiž plyne, že obě zákonné dikce se od sebe odchyľují jen v nepodstatných rysech, a ve svém důsledku tak nevytvářejí odlišný postup uzavírání smluv s poskytovateli o poskytování a úhradě hrazených služeb. Odlišnost této zákonné úpravy

vyplývá již ze shora provedeného porovnání a Ústavní soud považuje za podstatné následující body:

- Napadená úprava stanoví, že rámcová smlouva je výsledkem dohodovacího řízení „mezi zástupci svazů zdravotních pojišťoven a zástupci příslušných skupinových smluvních poskytovatelů zastupovaných svými zájmovými sdruženími“. Podle platné úpravy „[r]ámcová smlouva je výsledkem dohodovacího řízení mezi zástupci Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky a ostatních zdravotních pojišťoven a zástupci příslušných profesních sdružení poskytovatelů jako zástupců smluvních poskytovatelů“. Platná úprava tak pouze poněkud odchylně vymezuje účastníky dohodovacího řízení a především zpřesňuje, kdo je oprávněn zastupovat poskytovatele zdravotních služeb.

- Platná zákonná úprava výslovně stanoví, že nedojde-li mezi účastníky dohodovacího řízení k dohodě o obsahu rámcové smlouvy nebo odporuje-li předložená rámcová smlouva právním předpisům nebo veřejnému zájmu, stanoví obsah rámcové smlouvy Ministerstvo zdravotnictví vyhláškou. Podle úpravy předchozí v tomto případě ministerstvo učinilo „rozhodnutí“.

167. Jak se podává z obsahu návrhu, navrhovatel nezpochybňuje samotnou okolnost, že jsou za účelem zajištění věcného plnění při poskytování hrazených služeb pojištěncům s jednotlivými poskytovateli uzavírány smlouvy (srov. § 17 odst. 1 ZVZP, který není návrhem dotčen). Vadí mu pouze skutečnost, že se tyto smlouvy musí řídit rámcovou smlouvou, která je výsledkem dohodovacího řízení mezi zástupci Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky a ostatních zdravotních pojišťoven a zástupci příslušných profesních sdružení poskytovatelů jako zástupců smluvních poskytovatelů. Ministerstvo zdravotnictví přitom vykonává určitou supervizi, což se projevuje v tom, že nedojde-li k dohodě o obsahu rámcové smlouvy anebo tato smlouva odporuje právním předpisům nebo veřejnému zájmu, stanoví její obsah vyhláškou přímo toto ministerstvo.

168. Ústavní soud uvádí, že argumentace navrhovatele ani v tomto bodu není příliš konzistentní. Na straně jedné totiž navrhovatel označuje institut dohodovacího řízení za rozporný se základními principy demokratického právního státu, jelikož odvozy vybrané od občanů jsou údajně vynakládány podle korporativisticky stanovených pravidel (výsledek dohody je pro ministerstvo kromě uvedených výjimek závazný). Na straně druhé však nesouhlasí ani s možností ministerstva nerespektovat výsledek dohodovacího řízení a vydat rámcovou smlouvu formou vyhlášky v případě, kdy předložená rámcová smlouva odporuje veřejnému zájmu. Navrhovatel tak vyjadřuje nespokojenost jak s modelem, kdy je rámcová smlouva výsledkem dohody zainteresovaných subjektů, tak také s vydáním této dohody ministerstvem bez ohledu na výsledek této dohody. Tím si ovšem do značné míry protirečí.

169. Zpochybňuje-li navrhovatel neurčitý právní pojem „veřejný zájem“, postačuje uvést, že se jedná o zcela obvyklý pojem, který je obsažen v řadě jiných právních předpisů (a to dokonce i ústavních – srov. např. čl. 11 odst. 4 Listiny), přičemž smyslem neurčitých právních pojmů je umožnit orgánům interpretujícím a aplikujícím právo v konkrétním případě tento pojem „naplnit“ smysluplným obsahem, který odpovídá účelu dané právní regulace. V daném případě je tento pojem obsažený v § 17 odst. 2 ZVZP blíže vymezen samotným zákonem (k tomu srov. také shora citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 43/17), který pod něj řadí zájem na zajištění kvality a dostupnosti hrazených služeb, fungování systému zdravotnictví a jeho stability v rámci finančních možností systému veřejného zdravotního pojištění. Zjištění všech okolností důležitých pro ochranu veřejného zájmu je přitom též obecnou povinností správního orgánu upravenou v § 50 odst. 3 správního řádu.

170. Ústavní soud se proto neztotožňuje s apriorním odmítáním pojmu „veřejný zájem“, který nutně musí být obecný, aby byla vůbec možná jeho aplikace na jednotlivé případy, se kterými bude konkrétně poměřován. V tomto ohledu zdejší soud odkazuje i na vyjádření vlády, které poukazuje na potřebu neustále vyvažovat celý systém financování

zdravotnictví. K této otázce se přitom Ústavní soud v minulosti již vyslovil (nález sp. zn. Pl. ÚS 43/17, bod 72), když – ve vztahu k pojmu „dostupnost“ obsaženému v napadeném ustanovení – uvedl, že „neshledal, že by nešel dovodit normativní dosah pojmu ‚dostupnost‘ ve smyslu § 39a odst. 2 písm. b) ve spojení s § 17 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění či pojmu ‚dostupný léčivý přípravek‘ ve smyslu § 39c odst. 2 písm. d) zákona o veřejném zdravotním pojištění. Tyto pojmy představují ústřední bod závazku zajištění dostupnosti a vyznačují se určitým stupněm neurčitosti. Neurčitost právních pojmů není v právním řádu ničím neobvyklým a ve své podstatě plyne z abstraktní a regulativní povahy právních norem. Sama o sobě nezakládá protiústavnost. Za rozpornou s požadavkem právní jistoty, jež je jednou z náležitostí právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), by však mohla být považována tehdy, jestliže by její intenzita vylučovala možnost stanovení normativního obsahu právního předpisu pomocí obvyklých interpretačních postupů“. K tomu nyní Ústavní soud dodává, že nic takového v tomto případě neshledal.

171. Navrhovatel rovněž nesouhlasí s úpravou dohodovacího řízení v napadeném zákonném ustanovení a namítá, že porušuje čl. 1 odst. 1 Ústavy (Česká republika je demokratický právní stát), čl. 6 Ústavy (politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním) a čl. 21 odst. 1 Listiny (občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců). Zejména kritizuje, že se na dohodovacím řízení nijak nepodílí zástupci pojištěnců; absenci zástupců potenciálních soutěžitelů, kteří na trh teprve hodlají vstoupit, přitom akceptuje odkazem na povahu věci (bod 107 návrhu).

172. K tomu Ústavní soud pro stručnost odkazuje na přiměřené použití právních závěrů obsažených v již shora citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/15, kde zdůraznil (bod 69), že „nestanoví-li ústavní zákon jinak, je věcí zákonodárce, aby určil, zda zřídí určitou veřejnou funkci, zda bude ustavována volbou nebo jmenováním a komu bude svěřeno oprávnění k této volbě či jmenování. Jde ve své podstatě o politické rozhodnutí, jež je limitováno pouze základními ústavními principy, mezi něž lze řadit například požadavky určitosti zákona či zákaz svévole, vyplývající z principu demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy“. Ustanovení čl. 21 odst. 1 Listiny se omezuje pouze na volby plnicí funkci demokratické legitimace výkonu státní moci a územní samosprávy, ale též zákonné vymezení zdravotních pojišťoven by jim ani v případě přípuštění použití tohoto článku neumožňovalo přiznat povahu (ostatní) samosprávy. Z čl. 31 Listiny vyplývá zákonodárci povinnost státu vytvořit systém veřejného zdravotního pojištění a jeho prostřednictvím zajistit občanům spravedlivý, tedy i vznik možných nerovností vylučující způsob přístupu ke zdravotní péči a zdravotním pomůckám přiměřené kvality. „Konkrétní podoba tohoto systému ale závisí na rozhodnutí zákonodárce. Je věcí zákona, aby stanovil jeho organizaci, včetně otázky, zda má být jediná nebo více zdravotních pojišťoven, vnitřní strukturu zdravotních pojišťoven, způsob vytváření jejich orgánů a kontrolu jejich činnosti. To platí i pro určení, zda a v jaké míře se na ustanovování těchto orgánů mají podílet jednotliví pojištěnci či zaměstnavatelé hradící zdravotní pojištění nebo samotné orgány státu“ (bod 80). Ústavním soudem provedený výklad opodstatňuje závěr, že „z práva občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců podle čl. 21 odst. 1 Listiny nevyplývá právo pojištěnců volit členy správních rad a dozorčích rad zaměstnaneckých pojišťoven a že záruky týkající se výkonu volebního práva podle čl. 21 odst. 2 a 3 Listiny nejsou pro tyto volby přímo použitelné. Ze stejného důvodu se pro pravidla těchto voleb neuplatní výhrada zákona obsažená v čl. 21 odst. 3 větě druhé Listiny. Způsob volby členů správních rad a dozorčích rad zaměstnaneckých pojišťoven bez přímé nebo při omezené účasti pojištěnců sám o sobě nezasahuje ani do základního práva na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky na základě veřejného pojištění podle čl. 31 věty druhé Listiny“ (bod 83). Z právě uvedeného Ústavní soud dovozuje,

že stejně tak nemůže být v rozporu s citovanými články Listiny zákonná úprava, která nezaručuje účast na dohodovacím řízení zástupcům pojištěnců.

173. Ústavní soud nehodlá polemizovat s názorem navrhovatele (bod 109 návrhu), že stávající zákonná úprava dohodovacího řízení je již překonaná a bylo možno ji tolerovat jen v době transformace zdravotního systému. Navržené řešení („standardní nástroje smluvního práva a hospodářské soutěže“) však musí být případně realizováno teprve v rámci řádného politického a legislativního procesu, a je proto i na tomto místě vhodné zopakovat, že navrhovatel je politický aktér (většina členů Senátu), a má-li skutečně za to, že je stávající systém nevhodný, je na něm, aby usiloval o jeho odpovídající změnu. Měl by tak ale činit k tomu stanoveným postupem, a nikoliv prostřednictvím Ústavního soudu, jehož úkoly jsou rozdílné a nepřislouží mu poměřovat větší či menší vhodnost (případně optimálnost) jednotlivých možných legislativních řešení.

174. Jakkoliv lze navíc – v obecné rovině – souhlasit s názorem navrhovatele, že účastníci dohodovacího řízení by měli být blíže vymezeni přímo právním předpisem, nelze v tomto bodu přehlédnout, že se úprava provedená v § 17 odst. 2 ZVZP zákonem č. 371/2021 Sb. změnila, a to právě ve smyslu zpřesnění těchto účastníků. Jestliže totiž napadená zákonná úprava jako tyto účastníky určovala zástupce svazů zdravotních pojišťoven a zástupce příslušných skupinových smluvních poskytovatelů zastupovaných svými zájmovými sdruženími, jsou těmito účastníky nově zástupci Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky a ostatních zdravotních pojišťoven a zástupci příslušných profesních sdružení poskytovatelů jako zástupců smluvních poskytovatelů.

175. Kromě toho byl do ZVZP zařazen nový § 17c, který podrobněji upravuje postavení sdružení poskytovatelů v dohodovacích řízeních, když např. stanoví jejich povinnost předat Ministerstvu zdravotnictví seznam všech poskytovatelů, které zastupují; protokol o výsledku dohodovacího řízení (včetně informace o účasti, o programu jednání a o jeho výsledcích), přičemž ministerstvo je povinno tyto údaje neprodleně zveřejnit na internetu. Je tak zřejmé, že zákonodárce výrazně posílil transparentnost a veřejnou kontrolu tohoto dohodovacího řízení. Ústavní soud se proto domnívá, že právě ohledně této námitky se napadené zákonné ustanovení změnilo poměrně podstatným způsobem, přičemž však navrhovatel tuto změnu v doplnění návrhu nijak nereflexuje.

176. Z obdobných důvodů neshledal Ústavní soud důvodné ani námitky proti vyhlášce č. 618/2006 Sb. Jejich podstata totiž nebrojí proti konkrétní podobě této vyhlášky, nýbrž proti samotné okolnosti, že byla v souladu se shora popsáním zákonným způsobem vydána [tzn. např. navrhovatel nenamítá, že by některá její ustanovení nerespektovala dané zákonné zmocnění (*secundum et intra legem*)].

VI.6 Seznam výkonů s bodovými hodnotami (§ 17 odst. 4 ZVZP a vyhláška

č. 134/1998 Sb., kterou se vydává seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami)

177. Znění napadeného ustanovení § 17 odst. 4 ZVZP bylo následující.

„Poskytovatelé a další subjekty poskytující hrazené služby při vykazování zdravotních výkonů používají seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami a s pravidly pro jejich vykazování a zdravotní pojišťovna tento způsob vykazování akceptuje, nedohodnou-li si se zdravotní pojišťovnou jiný způsob vykazování. Ministerstvo zdravotnictví stanoví vyhláškou seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami a s pravidly pro jejich vykazování.“

178. Ústavní soud konstatuje, že napadené zákonné ustanovení bylo zákonem č. 371/2021 Sb. změněno následujícím způsobem:

„Seznam zdravotních výkonů a dalších výkonů, které souvisí s poskytováním hrazených služeb, s bodovými hodnotami a s pravidly pro jejich vykazování (dále jen ‚seznam zdravotních výkonů‘) stanoví Ministerstvo zdravotnictví vyhláškou. Seznam

zdravotních výkonů se použije při vykazování zdravotních výkonů a dalších výkonů, které souvisí s poskytováním hrazených služeb a vykazují se za účelem provádění úhrad poskytovatelům a dalším subjektům poskytujícím hrazené služby, zajištění návaznosti hrazených služeb pro pojištěnce nebo vyhodnocování efektivity poskytování hrazených služeb (dále jen ‚výkon s bodovou hodnotou‘). Poskytovatel nebo jiný subjekt poskytující hrazené služby a zdravotní pojišťovna si mohou dohodnout jiný způsob vykazování.“

179. Ústavní soud shledal, že platná podoba napadeného zákonného ustanovení sice doznala určité formulační změny, nicméně tato změna se zásadněji neprojevila v jeho smyslu. Proto Ústavní soud neshledal, že by v tomto případě byl dán důvod k zastavení řízení podle ustanovení § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Rovněž navrhovatel v doplnění svého vyjádření ze dne 23. 12. 2021 uvádí, že na podaném návrhu i nadále trvá.

180. Námitky, které navrhovatel uplatňuje vůči napadenému zákonnému ustanovení, považuje Ústavní soud za nedůvodné a do určité míry dokonce za vnitřně rozporné. Na straně jedné totiž navrhovatel vadí, že není zřejmé, pro koho je Seznam výkonů závazný a zpochybňuje nezařazení některých výkonů do něj. Současně považuje složení pracovní skupiny k seznamu zdravotních výkonů za projev korporativismu, a jak uvádí v doplnění svého vyjádření ze dne 23. 12. 2021, ustanovení § 17b odst. 4 ZVZP údajně zakládá protiústavní libovůli ministra zdravotnictví při jmenování a odvolávání pracovní skupiny. Ustanovení § 17b odst. 4 ZVZP ale petitem návrhu nenapadá, a nedává tak Ústavnímu soudu možnost je přezkoumat věcně.

181. K tvrzení, že § 17 odst. 4 ZVZP svojí právní podstatou představuje podobný problém, jaký byl řešen v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/05, Ústavní soud uvádí, že v předmětné věci Ústavní soud zrušil jako protiústavní § 15 odst. 10 a ustanovení § 15 odst. 5 části poslední věty za středníkem ZVZP znějící „; výši jejich úhrady ze zdravotního pojištění stanoví prováděcí právní předpis“. Učinil tak proto, že rozhodováním o zařazení léčivých přípravků do seznamu léčiv hrazených z prostředků veřejného zdravotního pojištění dochází k zásahu do práv jejich výrobců a distributorů, a proto je třeba důsledně dbát na dodržování principů fair procesu. „V rámci abstraktní kontroly normy musí [Ústavní soud] posoudit, zda zákonná úprava vytváří takové podmínky, aby zásah byl vyvážen takovými právy, která dostatečným způsobem eliminují prostor pro libovůli v každém konkrétním rozhodování o zařazení léčivých prostředků do seznamu léčiv hrazených z prostředků veřejného zdravotního pojištění. Ustanovení § 15 odst. 10 zákona o veřejném zdravotním pojištění takovému požadavku nevyhovuje, neboť negarantuje žadateli, aby rozhodnutí o jeho žádosti bylo založeno na objektivních a ověřitelných kritériích, aby bylo soudně přezkoumatelné a aby bylo vydáno bez zbytečných průtahů. O začlenění konkrétního léčiva do množiny léčiv ze zdravotního pojištění hrazených plně a do množiny léčiv hrazených pouze částečně, jakož i o konkrétní výši úhrady však ministerstvo rozhoduje nikoliv ve správním řízení, ale v rámci normotvorného procesu.“ Je proto neslučitelné s principy právního státu, a tedy v rozporu s čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

182. Ústavní soud se však domnívá, že nyní posuzovaná věc je od právě citovaného případu odlišná a daleko případněji na ni dopadají závěry obsažené v již zmiňovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08. V tomto případě totiž Ústavní soud k napadenému ustanovení § 17 odst. 5 ZVZP uvedl, že „tvrzení navrhovatelů, že toto ustanovení je v rozporu s dosavadní judikaturou Ústavního soudu, neboť jde o individuální regulaci, není případné. O situaci srovnatelnou s tou, kterou posuzoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/05 (viz výše), zjevně nejde. Napadené ustanovení § 17 odst. 5 je zmocňovacím ustanovením pro Ministerstvo zdravotnictví k vydání seznamu zdravotních výkonů s bodovými hodnotami. Tento seznam podle dikce napadeného ustanovení má mít s ohledem na okruh adresátů, který není nikterak individualizován, povahu normativního, a nikoliv individuálního správního aktu. Napadené ustanovení, jež zní ‚Seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami vydá Ministerstvo zdravotnictví vyhláškou‘, se

v zásadě neliší např. od obdobného ustanovení zákona o advokacii, dle něhož je Ministerstvo spravedlnosti zmocněno k určení odměny a náhrad advokáta, což se stalo vyhláškou, v níž v případě mimosmluvní odměny je rovněž dán seznam úkonů a tarifní hodnota pro individuálně neurčený okruh advokátů zapsaných v seznamu advokátů. Způsob, který zákonodárce zvolil, je standardní a v analogických případech nezpochybňovaný. O případ, jaký mají na mysli navrhovatelé, by šlo tehdy, pokud by Ministerstvo zdravotnictví bylo zmocněno k vydání úpravy odlišné v bodových hodnotách pro jednotlivé zdravotní výkony, např. pro Nemocnici u sv. Anny v Brně odlišně než pro ostatní nemocnice v České republice. Ústavní soud dodává, že pokud by Ministerstvo zdravotnictví takto *ultra vires* postupovalo a vydalo individualizovanou vyhlášku, jež by neměla charakter obecně závazného právního předpisu, ale skrytého individuálního správního aktu, bylo by jistě namístež proti takové vyhlášce brojit, samo zákonné zmocnění však Ústavní soud jako protiústavní neshledal“ (bod 133).

183. Rovněž v nyní posuzované věci je proto možno s odkazem na právě citovaný právní názor, od kterého se Ústavní soud nemá důvod odchýlit, konstatovat, že rovněž napadené ustanovení § 17 odst. 4 ZVZP zakotvuje stanovení seznamu zdravotních výkonů formou vyhlášky, tzn. normativního, a nikoliv individuálního právního aktu, a není proto postiženo protiústavním deficitem. Nyní napadená zákonná dikce (Seznam zdravotních výkonů a dalších výkonů, které souvisí s poskytováním hrazených služeb, s bodovými hodnotami a s pravidly pro jejich vykazování [...] stanoví Ministerstvo zdravotnictví vyhláškou.) je přitom prakticky identická se zněním, které prošlo zmíněným testem ústavnosti („Seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami vydá Ministerstvo zdravotnictví vyhláškou.“).

184. K okolnosti, že poskytovatel nebo jiný subjekt poskytující hrazené služby a zdravotní pojišťovna si mohou dohodnout jiný způsob vykazování (srov. poslední větu § 17 odst. 4 ZVZP), se Ústavní soud vyjádřil v již zmiňovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/15 (body 59–60), kde uvedl, že „na zajištění činnosti některých poskytovatelů může být dán veřejný zájem, plynoucí zejména z ústavního požadavku zajistit přístup k místně a časově dostupné zdravotní péči poskytované bezplatně na základě veřejného pojištění. Identifikace tohoto zájmu v konkrétním případě a jeho zohlednění při výpočtu výše úhrad tak, aby se činnost těchto zařízení ekonomicky vyplatila, již nicméně překračují předmět úhradové vyhlášky, kterým je toliko plošné stanovení pravidel pro výpočet těchto úhrad. K posouzení a zajištění tohoto veřejného zájmu slouží naopak jiné nástroje, mezi něž lze řadit možnost zdravotní pojišťovny uzavřít s příslušným poskytovatelem podle § 17 odst. 1 a 5 *in fine* zákona o veřejném zdravotním pojištění dohodu, jejímž předmětem bude jiné (z hlediska poskytovatele příznivější) určení výše úhrad, popř. regulačních omezení. Ústavní soud zdůrazňuje, že výkonu tohoto oprávnění nelze rozumět toliko jako projevu autonomie vůle zdravotní pojišťovny. V první řadě jde o prostředek, k jehož využití musí zdravotní pojišťovna přistoupit, je-li to nezbytné k naplnění její povinnosti podle § 46 odst. 1 téhož zákona zajistit poskytování hrazených služeb svým pojištěncům, včetně jejich místní a časové dostupnosti. Jeho smyslem tak zkrátka není poskytnutí určitého benefícia některému z poskytovatelů na základě volné úvahy zdravotní pojišťovny, nýbrž možnost provádět úpravy nastavení výše úhrad podle úhradové vyhlášky, pokud by její aplikace v konkrétních případech ohrožovala dostupnost zdravotní péče. [...] Uvedený poukaz na možnost individuálního ujednání neznamená odklon od právního názoru vysloveného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/13, podle něhož nelze spatřovat v pouhé možnosti, že zdravotní pojišťovna poskytne ze svých zdrojů dobrovolně (tj. na základě individuálního ujednání mezi ní a poskytovatelem) náhradu nezbytných nákladů neodkladné péče, jež byla poskytnuta nad rámec úhradovou vyhláškou stanovené limitace, relevantní garanci nebo systémové řešení problému nastavení výše úhrad, v jehož důsledku by tyto náklady nesl samotný poskytovatel (bod 73 citovaného nálezu). Toto oprávnění sleduje účel jiný, a to možnost přihlídnout při stanovení výše úhrad ke specifikům jednotlivých poskytovatelů, která

jsou významná z hlediska požadavku dostupnosti zdravotní péče a nemohou být smysluplně zohledněna již v rámci výpočtu výše úhrad podle úhradové vyhlášky“.

185. Ústavní soud konstatuje, že neshledal racionální důvod se názorově odchýlit ani od právních závěrů obsažených v právě citovaném nálezu a daný zákonem předvídaný mechanismus (tzn. seznam zdravotních výkonů daný podzákonným právním předpisem na základě výslovného zákonného zmocnění se současnou možností dohodnout jiný způsob vykazování) shledává ústavněprávně akceptovatelným, jelikož zaručuje na straně jedné jeho předvídatelnost a právní jistotu a na straně druhé dává prostor pro zohlednění aktuálního stavu medicínského poznání a potřeb praxe (k tomu blíže srov. vyjádření vlády).

186. Poukazuje-li návrhovateli na údajně nedostatečnou regulaci hrazených výkonů (některé výkony jsou *lege artis*, a přesto nejsou zařazeny do seznamu), je to již problém nikoliv napadeného zákonného ustanovení, nýbrž jeho praktické realizace. Z hlediska Ústavního soudu je však i v tomto kontextu nutno zopakovat, že důvodem derogace napadené právní úpravy není a nesmí být „jen“ její nedostatečnost, nedokonalost a ani chybná interpretace či aplikace, nýbrž teprve nemožnost jejího ústavně souladného výkladu. To však zjevně není tento případ.

187. Konečně k návrhu na zrušení vyhlášky č. 134/1998 Sb. Ústavní soud připomíná, že návrhem na zrušení této vyhlášky podaným rovněž skupinou senátorů se již zabýval a usnesením sp. zn. Pl. ÚS 13/03 ze dne 25. 8. 2004 jej odmítl jako zjevně neopodstatněný. V nyní posuzované věci je přitom zřejmé, že návrhovateli podaným návrhem nezpochybňuje bezprostředně obsah vyhlášky č. 134/1998 Sb., nýbrž samotnou okolnost její existence a způsob přijetí. Za této situace ovšem Ústavnímu soudu nepřísluší namísto návrhovatele domýšlet argumenty, které by případně svědčily pro protiústavnost tohoto podzákonného právního předpisu (k jejímu přijímání viz shora).

188. Ani tuto část podaného návrhu proto Ústavní soud neshledal důvodnou.

VI.7 Úhradová vyhláška (§ 17 odst. 5 ZVZP a vyhláška č. 201/2018 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2019)

189. Znění napadeného ustanovení § 17 odst. 5 ZVZP bylo následující:

„Nestanoví-li tento zákon jinak, hodnoty bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulační omezení se vždy na následující kalendářní rok dohodnou v dohodovacím řízení zástupců Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky a ostatních zdravotních pojišťoven a příslušných profesních sdružení poskytovatelů jako zástupců smluvních poskytovatelů. Svolavatelem dohodovacího řízení je Ministerstvo zdravotnictví. Dojde-li k dohodě, posoudí její obsah Ministerstvo zdravotnictví z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem. Je-li dohoda v souladu s právními předpisy a veřejným zájmem, vydá ji Ministerstvo zdravotnictví jako vyhlášku. Nedojde-li v dohodovacím řízení k dohodě do 30. 6. příslušného kalendářního roku nebo shledá-li Ministerstvo zdravotnictví, že tato dohoda není v souladu s právními předpisy nebo veřejným zájmem, stanoví hodnotu bodu, výši úhrad hrazených služeb, výši záloh na úhradu hrazených služeb a regulační omezení na následující kalendářní rok Ministerstvo zdravotnictví vyhláškou v termínu do 31. října kalendářního roku. Vyhláška podle věty čtvrté a páté se použije, pokud se poskytovatel a zdravotní pojišťovna za podmínky dodržení zdravotně pojistného plánu zdravotní pojišťovny nedohodnou o způsobu úhrady, výši úhrady a regulačních omezeních jinak.“

190. Ústavní soud nejprve uvádí, že napadené zákonné ustanovení bylo zákonem č. 371/2021 Sb. změněno následujícím způsobem:

„Nestanoví-li tento zákon jinak, hodnoty bodu, výše úhrad hrazených služeb, výši záloh na úhradu hrazených služeb a regulační omezení se vždy na následující kalendářní rok dohodnou v dohodovacím řízení zástupců Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky a ostatních zdravotních pojišťoven a příslušných profesních sdružení

poskytovatelů jako zástupců smluvních poskytovatelů. Svolavatelem dohodovacího řízení je Ministerstvo zdravotnictví. Dojde-li k dohodě, posoudí její obsah Ministerstvo zdravotnictví z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem. Je-li dohoda v souladu s právními předpisy a veřejným zájmem, vydá ji Ministerstvo zdravotnictví jako vyhlášku. Nedojde-li v dohodovacím řízení k dohodě do 30. 6. příslušného kalendářního roku nebo shledá-li Ministerstvo zdravotnictví, že tato dohoda není v souladu s právními předpisy nebo veřejným zájmem, stanoví hodnotu bodu, výši úhrad hrazených služeb, výši záloh na úhradu hrazených služeb a regulační omezení na následující kalendářní rok Ministerstvo zdravotnictví vyhláškou v termínu do 31. října kalendářního roku. Vyhláška podle věty čtvrté a páté se použije, pokud se poskytovatel a zdravotní pojišťovna za podmínky dodržení zdravotně pojistného plánu zdravotní pojišťovny nedohodnou o způsobu úhrady, výši úhrady, výši záloh na úhradu hrazených služeb a regulačních omezeních jinak.“

191. Rovněž v tomto případě Ústavní soud shledal, že platná podoba napadeného zákonného ustanovení sice doznala určitých formulačních změn, nicméně tyto změny se zásadněji neprojeví v jeho smyslu. Proto Ústavní soud neshledal, že by byl dán důvod k zastavení řízení podle ustanovení § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Rovněž navrhovatel v doplnění svého vyjádření ze dne 23. 12. 2021 uvádí, že na podaném návrhu i nadále trvá.

192. Podstata napadeného zákonného ustanovení spočívá v popisu sjednávání a vydávání tzv. úhradové vyhlášky Ministerstva zdravotnictví. Navrhovatel především zpochybňuje okruh účastníků dohodovacího řízení, nesouhlasí s dominantním úhradovým mechanismem tzv. kapitální platby a s limitací výdajů pro poskytovatele zdravotní péče.

193. K tomu Ústavní soud nejprve odkazuje na dříve uvedená obecná východiska, prizmatem kterých hodnotí podaný návrh. Podstata většiny námitek uplatněných vůči zákonné úpravě úhradové vyhlášky totiž spadá do kategorie věcné polemiky s vhodností stávajícího modelu stanovení úhrady hrazených služeb, což však není a ani nemůže být referenčním kritériem hodnocení ústavnosti napadeného zákonného ustanovení. Ústavní soud samozřejmě nehodlá relativizovat tvrzení navrhovatele, že proces vydávání úhradové vyhlášky má dopad do právní sféry poskytovatelů zdravotních služeb, pojišťoven a zejména pojištěnců. Okolnost, že by zákonná úprava tohoto procesu mohla být zcela nepochybně odlišná (a možná kvalitnější), však ještě neopodstatňuje derogační zásah ze strany Ústavního soudu. Jeho úkolem totiž není pozitivně formulovat jinou právní úpravu, nýbrž pouze v pozici „negativního zákonodárce“ zrušit takovou úpravu, která je ústavně deficitní. Nic takového však Ústavní soud v tomto případě neshledal.

194. K argumentaci navrhovatele totiž Ústavní soud uvádí, že otázkou zákonné úpravy úhradových vyhlášek se v minulosti již opakovaně zabýval a mechanismus jejich přípravy (dohodovací řízení) a fungování akceptoval jako ústavně souladný. V některých případech totiž sice několikrát zrušil jako protiústavní konkrétní úhradovou vyhlášku, resp. některou její část, nicméně jejich samotný zákonný mechanismus nijak nezpochybil.

195. Tak kupř. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/16 ze dne 13. 12. 2016 (N 237/83 SbNU 677; 8/2017 Sb.; bod 53) uvedl, že z § 17 ZVZP vyplývá, že zákonodárce v rámci nastaveného systému tzv. výkonového způsobu úhrady „upřednostnil před autoritativním rozhodnutím (regulací) Ministerstva zdravotnictví vzájemnou dohodu mezi zdravotními pojišťovnami a zástupci smluvních poskytovatelů, která má být výsledkem dohodovacího řízení. Účelem dohodovacího řízení je tak dosáhnout společným postupem dohody na obsahu rámcových smluv a na stanovení hodnoty bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení a jedná se o obligatorní součást (náležitost) procesu stanovení hodnoty bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení v rámci úhrad za poskytování zdravotních služeb ze strany smluvních poskytovatelů. Jeho náležitosti a podmínky (včetně vymezení okruhu zúčastněných subjektů) pak konkretizuje citované ustanovení § 17 zákona o veřejném zdravotním pojištění.

Jak zdůraznil i Ústavní soud, „ústřední zásadu uvedeného zmocnění je třeba spatřovat v zákonodárcem zakotvené prioritě dohody, která má být výsledkem dohodovacího řízení. S ohledem na tento preferovaný účel je nutno vykládat i další podmínky a náležitosti dohodovacího řízení, resp. interpretovat samotnou zmocňovací normu“ (srov. citovaný nálezný sp. zn. Pl. ÚS 6/07)“.

196. V již citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/15 [obdobně srov. např. nálezný sp. zn. Pl. ÚS 19/13 ze dne 22. 10. 2013 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.)] pak Ústavní soud zdůraznil, že právo podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny zaručuje samotnou možnost výkonu takovéto činnosti, jakož i to, že povinnosti a omezení, jež se k ní vztahují, nebudou znemožňovat její hlavní účel. „Tím není řečeno, že by měl mít kterýkoliv podnikatel zaručeno právo na zisk, nýbrž že rozsah zákonem stanovených povinností, jimž musí jednotliví podnikatelé v souvislosti se svou činností dostát, nesmí činit jejich podnikání nesmyslným z hlediska možnosti jeho dosažení.“ Proto platí, že úhradová vyhláška „by se dotýkala podstaty a smyslu práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny, jestliže by na jejím základě stanovená výše úhrad byla s ohledem na rozsah poskytnutých hrazených služeb natolik nízká, že by fakticky – bez jakékoliv jiné kompenzace – přenášela náklady bezplatně poskytované zdravotní péče, které by měly být hrazeny z veřejného zdravotního pojištění, na jednotlivé poskytovatele, a z tohoto důvodu by jim znemožňovala dosažení alespoň přiměřeného zisku. Takovýto důsledek by bylo možné konstatovat jen ve vztahu k určitému segmentu zdravotních služeb jako celku, vymezenému podle formy nebo oboru poskytované zdravotní péče, byť nikoliv nezbytně vymezenému celým územím České republiky. Muselo by totiž jít o stav, kdy by poskytovatelé s ohledem na nastavení pravidel výše úhrad v tomto segmentu ve své podstatě nemohli činit samostatná rozhodnutí, která by jim v případě dalšího pokračování jejich činnosti alespoň potenciálně otevírala cestu k případnému zisku. Na roveň takto vymezeného zásahu, který by se dotýkal podstaty a smyslu práva podnikat, lze postavit i takové nastavení pravidel výpočtu těchto úhrad, které by činily jejich konečnou výši pro jednotlivé poskytovatele nepředvídatelnou, např. v důsledku oprávnění zdravotních pojišťoven tuto výši bez jakéhokoliv zdůvodnění (svévolně) krátit“.

197. Z právě citovaných nálezů se podává, že Ústavní soud akceptuje podstatu a logiku napadeného zákonného ustanovení (a tedy i jeho ústavní konformitu) a pouze hodnotí, zda v konkrétním případě úhradová vyhláška, vydaná na základě tohoto zákonného zmocnění, nevyvolává protiústavní důsledky. Od tohoto východiska Ústavní soud neshledal žádný rozumný důvod jakkoliv se odchýlit ani v nyní posuzované věci na základě námitek uplatněných navrhovatelem. Jak již bylo ostatně jednou řečeno, tyto námitky ve své podstatě představují spíše podněty *de lege ferenda* než relevantní zpochybnění ústavnosti předmětného zákonného ustanovení. Navrhovatelem prezentované námitky ostatně ani nebrojí proti obsahu napadeného ustanovení § 17 odst. 5 ZVZP, nýbrž proti obsahu konkrétních úhradových vyhlášek, vydávaných na jeho základě. Pokud totiž navrhovatel problematizuje jednotlivé úhradové mechanismy (kritérium kapítace, historická úhradová reference, regulace průměrem na unikátní rodné číslo atp.), zpochybnuje nikoliv samotné zákonné ustanovení, které nyní Ústavní soud přezkoumává, nýbrž výsledky dohodovacích řízení, resp. obsah úhradových vyhlášek.

198. Tato úvaha zjevně plyne z argumentu navrhovatele, že úhradová vyhláška nemůže zkrátit nárok pojištěnce na hrazenou péči, která je definována přímo zákonem. S tímto argumentem zdejší soud plně souhlasí, nicméně dodává, že jeho důsledkem je i nedůvodnost podaného návrhu, založeného právě na praktických problémech a deficitech při aplikaci napadeného ustanovení § 17 odst. 5 ZVZP, nikoliv však na jeho apriorní protiústavnosti. Samotné toto ustanovení totiž rozsah nároku pojištěnce na hrazenou péči nijak bezprostředně neomezuje.

199. K návrhu na zrušení vyhlášky č. 201/2018 Sb. Ústavní soud především konstatuje, že navrhovatel napadá tuto vyhlášku sice jako celek, nicméně zpochybňuje pouze některé její části (pomine-li Ústavní soud námitky proti samotnému přijetí této vyhlášky). Činí tak nicméně spíše jen formálně, neboť v návrhu uvádí (bod 6), že „zrušení úhradové vyhlášky, třeba i včetně zákonného zmocnění k jejímu vydávání, by proto nejenže neodstranilo protiústavní stav, ale mohlo by jej dokonce ještě zhoršit“.

200. Ústavní soud rovněž v této souvislosti opakuje, že jeho rolí není být tvůrcem zdravotnické politiky státu či ústavně „zakonzervovat“ jediné možné řešení ve své podstatě politického sporu z oblasti financování zdravotní péče. Jeho úkolem proto není bránit k tomu příslušným orgánům (Parlament, vláda, Ministerstvo zdravotnictví) v tvorbě zdravotní politiky tím, že jednu z mnoha možných variant řešení povýší na řešení ústavně konformní a jiné odmítne jako ústavně vadné, jestliže žádná z nabízených variant neporušuje ústavně zaručená práva. Posuzování samotné správnosti či vhodnosti zdravotní politiky státu, resp. způsobu úhrady zdravotní péče Ústavnímu soudu nepřísluší, nedojde-li zároveň k porušení ústavních práv. Námitky navrhovatele jsou proto primárně koncepční povahy, kdy se zjevně kloní k řešení prostřednictvím otevřených výběrových řízení s rozhodujícím kritériem nabízené ceny. Stávající koncepce, založená na regulaci ceny právním předpisem (úhradovou vyhláškou), včetně např. nástroje historických referencí, je však také legitimní politické řešení, a Ústavnímu soudu proto nepřísluší je z pozice orgánu ochrany ústavnosti zpochybňovat.

201. Jak přitom konstatoval již v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2545/16 ze dne 18. 7. 2017 (N 127/86 SbNU 169), Ústavní soud může „velmi obtížně suplovat neexistující politickou dohodu zainteresovaných subjektů, resp. politickou vůli Ministerstva zdravotnictví tím, že povýší konkrétní způsob výpočtu úhrad pro dílčí segment zdravotní péče na ústavní princip, čímž odebere možnost zákonodárci či exekutivě o financování v tomto segmentu rozhodovat. Sám technický způsob výpočtu úhrad pro určitý segment zdravotní péče, samotná výše hodnoty bodu či případné limity úhrad nemají samy o sobě ústavní rozměr. Ten může být dán až konkrétní výší částky, kterou je péče hrazena, ať už je tato částka vymezena prováděcím předpisem (úhradovou vyhláškou), nebo stanovena soudem analogickým použitím pravidel v úhradové vyhlášce stanovených. Ústavní hranici, která by připouštěla v posuzovaném případě derogační zásah Ústavního soudu, netvoří samotný technický způsob určení ceny plnění, resp. způsob, jak k ceně plnění obecné soudy dospěly, nýbrž až případný výsledek tohoto určení ceny posuzovaný v kontextu a podmínkách konkrétního případu. Referenčním kritériem pro posouzení ústavnosti či protiústavnosti výše ceny plnění bude čl. 26 odst. 1 Listiny“.

202. Nastala-li by proto skutečně reálná situace, které se navrhovatel obává (např. odepření odpovídající lékařské péče), pak je namísto v každém konkrétním případě hledat spravedlivé řešení určení ceny poskytnuté zdravotní péče v situaci, kdy se pojišťovna a poskytovatel péče na této ceně nedohodnou, přičemž jsou zároveň služby hrazeny z veřejných prostředků (zdravotního pojištění), a to prostřednictvím obecných soudů (srov. právě citovaný nálezn). Předložená věc je však z oblasti abstraktní kontroly norem a paušální derogace některých částí vyhlášky „jen“ z toho důvodu, že v konkrétním případě mohou vyvolat protiústavní dopady, není přiměřeným řešením.

203. V tomto kontextu je také třeba připomenout, že žádný podzákonný předpis nemůže negovat nárok založený přímo zákonem (a opírající se o ústavně zaručené základní právo – čl. 31 Listiny). Ústavní soud proto alespoň ve stručnosti odkazuje na ustanovení § 13 ZVZP, které zaručuje právo pojištěnce na hrazení zdravotních služeb poskytnutých s cílem zlepšit nebo zachovat jeho zdravotní stav nebo zmírnit jeho utrpení, pokud odpovídají jeho zdravotnímu stavu a sledovanému účelu, jsou v souladu se současnými dostupnými poznatky lékařské vědy a existují důkazy o jejich účinnosti. Účinnému domáhání se tohoto práva proto nemůže zabránit ani úhradová vyhláška.

204. Rovněž tato část návrhu proto není důvodná, jelikož i v tomto případě platí, že před derogací napadeného ustanovení zákona Ústavní soud upřednostňuje jeho ústavně konformní interpretaci a aplikaci.

VI.8 Individuální úhradový dodatek (§ 17 odst. 5 věta poslední ZVZP)

205. Znění napadeného ustanovení § 17 odst. 5 věty poslední ZVZP bylo následující (tato věta nebyla zákonem č. 371/2021 Sb. podstatně dotčena, když byla jen doplněna o text „, vyšší záloh na úhradu hrazených služeb“):

„Vyhláška podle věty čtvrté a páté se použije, pokud se poskytovatel a zdravotní pojišťovna za podmínky dodržení zdravotně pojistného plánu zdravotní pojišťovny nedohodnou o způsobu úhrady, vyšší úhrady a regulačních omezeních jinak.“

206. Podstata argumentace navrhovatele se týká toho, že právní úprava vytváří možnost libovůle, spočívající v dohodě na vyšší úhrady odchýlné od úhradové vyhlášky.

207. Rovněž k této námitce Ústavní soud uvádí, že důvodem zrušení zákonného ustanovení nemůže být „toliko“ riziko jeho potenciálního zneužití, nýbrž jeho protiústavnost. Jakkoliv proto Ústavní soud nehodlá polemizovat s navrhovatelem o tom, že k tomuto zneužití v konkrétním případě skutečně může dojít, má za to, že řešení nespočívá ve zrušení tohoto ustanovení, nýbrž v důsledné kontrole, která by případnému zneužívání zabránila. Pro stručnost lze v tomto ohledu odkázat na vyjádření vlády (str. 6), která poukázala na několik kontrolních mechanismů [Cenový předpis DZP, zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů], jež by měly zaručovat, že zdravotní pojišťovny budou plnit svoji zákonnou povinnost nakládat se svěřenými veřejnými prostředky hospodárně, efektivně a účelně. Každá odchylka od „centrálně“ stanoveného režimu úhrad proto musí být objektivně zdůvodněna (např. lokálním zvýšením nabízených úhrad jsou poskytovatelé motivováni k přesunu svého podnikání do některých regionů).

208. Je také namístě plně odkázat na argumentaci uvedenou k předchozí části (VI.7), která se týká stejného zákonného ustanovení. Možnost dohodnout se na odlišném způsobu a vyšší úhrady a regulačních omezeních je totiž logickým možným důsledkem předchozího mechanismu stanovení úhrady hrazených služeb (dohodovací řízení, vydání úhradové vyhlášky) a jeho zjevným a legitimním účelem je flexibilně řešit problémy, které se mohou objevit teprve v průběhu času a v předchozím procesu nemusely být zřejmé.

209. Argumentace navrhovatele je přitom poněkud nesourodá, protože zpochybňuje ústavnost jak samotného vydávání obecně závazného právního předpisu (úhradové vyhlášky, viz VI.7), tak také zákonnou možnost se od tohoto právního předpisu odchýlit. Jak přitom případně uvádí vláda, toto ustanovení umožňuje zdravotním pojišťovnám dostatečně pružně řešit situace, kdy během kalendářního roku u některého poskytovatele dojde k vyčerpání limitů vyplývajících z regulačních omezení, což by ohrozilo místní nebo časovou dostupnost hrazených služeb, přičemž pojišťovna je povinna tuto dostupnost zajistit (§ 40 odst. 7 ZVZP). Smyslem tohoto opatření je proto navýšit individuálním úhradovým ujednáním tyto limity tak, aby k omezení hrazených služeb nedošlo.

210. Jinak řečeno, smysl napadeného ustanovení (za podmínky jeho ústavně konformní interpretace) spočívá právě v záruce odpovídajících záruk ochrany zdraví podle čl. 31 Listiny, nikoliv v jejich popírání.

211. Rovněž tato část návrhu proto není důvodná.

VII. Závěr

212. Ze všech shora uvedených důvodů Ústavní soud podaný návrh na zrušení napadených ustanovení právních předpisů podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

213. Ústavní soud závěrem uvádí, že s ohledem na petit a odůvodnění podaného návrhu posuzoval ústavnost a zákonnost celkové koncepce právní úpravy financování poskytování zdravotní péče, jak je zakotvena v napadených ustanoveních předmětných předpisů zdravotnického práva. To, že z tohoto hlediska napadenou právní úpravu na základě předestřené argumentace navrhovatele neshledal neústavní, nicméně neznamená, že účastníci právních vztahů vzniklých na základě nyní přezkoumávané právní úpravy jsou zbaveni prostředků právní ochrany pro případ, že při výkladu a aplikaci těchto ustanovení dojde k porušení právních předpisů či k zásahu do ústavně zaručených práv a svobod. Zamítnutí návrhu proto nevylučuje, že v jiných případech a s jinou právní argumentací každé z napadených (ale i ostatních souvisejících) ustanovení napadených právních předpisů může být podrobena přezkumu Ústavním soudem. Stejně tak tento nálezný závěr nevylučuje, že při postupu a rozhodování podle těchto ustanovení, která nyní v přezkumu ústavnosti a zákonnosti obstála, nedojde při vydávání různých aktů aplikace práva k porušení práv účastníků jimi upravených vztahů. Není proto vyloučen ani přezkum prováděný Ústavním soudem tam, kde prostředky soudní a jiné právní ochrany podle čl. 36 odst. 1 Listiny nepovedou k cíli. Ostatně, již výše na řadě míst Ústavní soud poukázal na různé možnosti, které právní úprava poskytuje k ochraně práv dotčených subjektů (srov. např. argumentaci týkající se § 13, 16 a § 40 odst. 7 ZVZP, popř. provedený výklad § 112 odst. 4 zákona o zdravotních službách).

Č. 52

**Přednost materiálního přístupu k doručování soudních písemností
(sp. zn. IV. ÚS 3026/20 ze dne 26. dubna 2022)**

I. Je-li rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto, že z procesního hlediska byl stěžovatel ve sporu úspěšný, ústavní stížností napadeno jen formálně, bez další argumentace, zpravidla jako součást rozhodnutí sestávajícího z několika výroků, kdy ústavní stížnost vlastně obsahem směřuje proti jiným jeho výrokům, pak takovéto ve prospěch stěžovatele vyznívající rozhodnutí zjevně není způsobilé zasáhnout do jeho základních práv a svobod a ústavní stížnost proti němu je podána zjevně neoprávněným navrhovatelem [§ 43 odst. 1 písm. c) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů]. Tvrdí-li však stěžovatel, že k zásahu do základního práva nebo svobody mělo dojít takovýmto rozhodnutím, a to s ohledem na jiné možné právní následky tohoto rozhodnutí, jejichž existence není zjevně vyloučena, je třeba, jsou-li splněny ostatní předpoklady řízení, se zabývat opodstatněností a případně i důvodností takovéto ústavní stížnosti.

II. Směřují-li námitky uplatněné v ústavní stížnosti k samotnému řízení o procesním prostředku, v němž bylo vydáno kasační rozhodnutí (např. vůči posouzení včasnosti či přípustnosti tohoto prostředku), tedy vůči takovým procesním pochybením, jejichž odstranění nelze docílit jinak než zrušením uvedeného rozhodnutí, pak lze připustit výjimku z nepřípustnosti ústavní stížnosti proti kasačnímu rozhodnutí podle § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Vždy je ale třeba zkoumat, zda takovéto pochybení mohlo mít vliv na výsledek řízení, přičemž ústavní stížnost lze proti kasačnímu rozhodnutí podat až poté, co bylo řízení jako celek skončeno.

III. Dovolání proti rozhodnutí odvolacího soudu, v němž je namítáno, že toto rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno, neboť již dříve došlo jiným rozhodnutím odvolacího soudu k neústavnímu zrušení původního rozhodnutí na základě opožděně podaného odvolání, není účinným procesním prostředkem k ochraně práva a přípustnost ústavní stížnosti (§ 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, *a contrario*) proti rozhodnutí odvolacího soudu není podmíněna jeho vyčerpáním. V takovémto případě nezávisí rozhodnutí odvolacího soudu, vůči němuž směřuje dovolání, na posouzení včasnosti dříve podaného odvolání, a dovolatel proto ani nemůže k uplatněné argumentaci formulovat některý z předpokladů přípustnosti dovolání, jež jsou uvedeny v § 237 občanského soudního řádu.

IV. Zákonná pravidla doručování nejsou samoúčelná, nýbrž slouží ochraně procesních práv účastníka řízení, který musí mít při výkonu svých práv a povinností, a to i procesní povahy, jistotu o obsahu doručovaného rozhodnutí. Při posuzování, zda došlo k řádnému doručení, je nutno uplatňovat materiální přístup, pro nějž je podstatné, že se adresát mohl s obsahem doručované písemnosti seznámit, a bylo tak zachováno jeho základní právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Odvíjí-li se od doručení rozhodnutí možnost uplatnění opravného prostředku, pak se nesprávné posouzení okamžiku doručení netýká jen práv účastníka řízení, který tento opravný prostředek uplatňuje, ale i jiného účastníka řízení, který může být rozhodnutím o opravném prostředku dotčen na svých právech.

V. Proběhlo-li před podáním odvolání žalobce řízení o žalobě pro zmatečnost žalovaného, aniž by v jeho průběhu žalovaný jakkoli zpochybňoval doručení rozsudku soudu prvního stupně nebo že neměl možnost seznámit se s jeho obsahem, pak za situace, kdy bylo v řízení prokázáno i seznámení se žalobce s tímto rozsudkem (obdržení jeho

„prosté“ kopie při nahlížení do spisu) ještě před podáním žaloby pro zmatečnost, bylo možné učinit závěr, že mu byl rozsudek doručen a je pravomocný.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Josefa Fialy, soudce zpravodaje Pavla Rychetského a soudce Pavla Šámala o ústavních stížnostech obchodní společnosti LISSA, s. r. o., sídlem Václavská 226/2, Brno, zastoupené Mgr. Martinem Řandou, LL.M., advokátem, sídlem Truhlářská 1104/13, Praha 1 – Nové Město, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. června 2021 č. j. 33 Cdo 3637/2020-890, usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 6. srpna 2020 č. j. 15 Co 111/2020-857, usnesení Městského soudu v Brně ze dne 22. dubna 2020 č. j. 20 C 230/96-837, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. prosince 2018 č. j. 30 Cdo 1058/2018-761, rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. června 2017 č. j. 26 Co 262/2016-697, rozsudku Městského soudu v Brně ze dne 9. března 2016 č. j. 20 C 230/96-641, usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 2. listopadu 2015 č. j. 26 Co 311/2015-611, rozsudku Městského soudu v Brně ze dne 5. prosince 2014 č. j. 20 C 230/96-568, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. května 2014 č. j. 30 Cdo 1447/2014-543, usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 26. září 2013 č. j. 26 Co 560/2012-498 a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 31. července 2012 č. j. 15 Co 38/2012-397, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Brně a Městského soudu v Brně jako účastníků řízení a Mgr. Petry Hrachy, insolvenční správkyne dlužnice X, advokátky, sídlem Cihlářská 643/19, Brno, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 23. června 2017 č. j. 26 Co 262/2016-697, rozsudkem Městského soudu v Brně ze dne 9. března 2016 č. j. 20 C 230/96-641, usnesením Nejvyššího soudu ze dne 28. května 2014 č. j. 30 Cdo 1447/2014-543 a usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 26. září 2013 č. j. 26 Co 560/2012-498 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. června 2017 č. j. 26 Co 262/2016-697, rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 9. března 2016 č. j. 20 C 230/96-641, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. května 2014 č. j. 30 Cdo 1447/2014-543 a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 26. září 2013 č. j. 26 Co 560/2012-498 se ruší.

III. Ve zbývajících částech se ústavní stížnosti odmítají.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 26. 10. 2020 a doplněna podáním ze dne 28. 7. 2021, (dále jen „první ústavní stížnost“) navrhla stěžovatelka zrušení několika rozhodnutí obecných soudů, jimiž bylo rozhodnuto o žalobě obchodní společnosti X (dále jen „společnost X“) proti stěžovateli o určení vlastnického práva k nemovitostem, jakož i rozhodnutí o navazující žalobě pro zmatečnost a o odvolání proti rozhodnutí o této žalobě. Řízení o první ústavní stížnosti bylo od zahájení vedeno pod sp. zn. IV. ÚS 3026/20. Proti rozhodnutí o odvolání ve věci žaloby pro zmatečnost podala stěžovatelka kromě ústavní

stížnosti i dovolání, jež bylo následně odmítnuto. Dne 30. 7. 2021 proto podala novou ústavní stížnost (dále jen „druhá ústavní stížnost“), která kromě již napadených rozhodnutí směřovala i proti mezitím vydanému usnesení dovolacího soudu a o níž bylo řízení původně vedeno pod sp. zn. I. ÚS 2190/21. V obou ústavních stížnostech stěžovatelka tvrdila, že napadenými rozhodnutími byla porušena její základní práva a svobody podle čl. 1, čl. 11 odst. 1, čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, jakož i porušení čl. 1 odst. 1 a čl. 96 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). Stěžovatelka také požadovala, aby byly obě ústavní stížnosti z důvodu naléhavosti věci projednány přednostně.

2. Usnesením ze dne 31. 8. 2021 sp. zn. IV. ÚS 3026/20, I. ÚS 2190/21 (všechna v tomto nálezu odkazovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>) Ústavní soud k návrhu stěžovatelky spojil obě ústavní stížnosti ke společnému řízení.

II. Shrnutí řízení před obecnými soudy

3. Dne 4. 9. 1996 bylo před Městským soudem v Brně (dále též jen „městský soud“) zahájeno řízení o žalobě společnosti X proti stěžovatelce o určení, že kupní smlouva uzavřená dne 25. 3. 1996 mezi uvedenou společností jako prodávající a stěžovatelkou jako kupující, jejímž předmětem byla koupě pozemku p. č. X1 – zastavěná plocha a nádvoří o výměře 3 444 m² a stavby č. p. X2 – občanská vybavenost nacházející se na tomto pozemku, zapsaných v katastru nemovitostí na listu vlastnictví č. X3 pro katastrální území S., obec B., je neplatná. Následně byla připuštěna změna žaloby spočívající v jejím rozšíření o návrh, aby bylo určeno, že společnost X je výlučným vlastníkem uvedených nemovitostí.

4. Rozsudkem městského soudu ze dne 22. 12. 1997 č. j. 20 C 230/96-45 bylo určeno, že kupní smlouva je neplatná a společnost X je výlučným vlastníkem předmětných nemovitostí. Toto rozhodnutí bylo rozsudkem Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 2. 4. 2001 č. j. 37 Co 432/98-80 změněno tak, že se návrh na určení neplatnosti kupní smlouvy zamítá pro nedostatek naléhavého právního zájmu. V části týkající se určení vlastnického práva byl rozsudek městského soudu zrušen a věc byla tomuto soudu vrácena. Ve věci tak znovu rozhodoval městský soud, jenž poté, co byl i jeho následující rozsudek zrušen krajským soudem, vydal rozsudek ze dne 26. 1. 2005 č. j. 20 C 230/96-287, kterým žalobu na určení vlastnického práva k předmětným nemovitostem zamítl. Podle městského soudu společnost X jako žalobkyně neprokázala žádný z důvodů svědčících o neplatnosti kupní smlouvy ze dne 25. 3. 1996.

5. Vydání posledně uvedeného rozsudku předcházelo jmenování opatrovnice společnosti X podle § 29 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Opatrovnící byla usnesením městského soudu ze dne 9. 11. 2004 č. j. 20 C 230/96-276 jmenována Regína Buňatová, vedoucí kanceláře městského soudu, jíž byl tento rozsudek také doručen. Důvodem jmenování byla skutečnost, že dne 24. 2. 2003 zanikla jedinému jednateli uvedené společnosti funkce z důvodu nabytí právní moci rozsudku, kterým byl uznán vinným spácháním trestného činu podvodu a odsouzen k trestu odnětí svobody v trvání pěti let. Ke zvolení nového jednatele došlo až dne 4. 2. 2005.

6. Společnost X napadla rozsudek městského soudu č. j. 20 C 230/96-287 žalobou pro zmatečnost, podanou dne 2. 5. 2005 jejím právním zástupcem, advokátem JUDr. Milanem Kružikem, CSc. Tato žaloba byla zamítnuta usnesením městského soudu ze dne 24. 10. 2006 č. j. 20 C 170/2005-80, jež bylo potvrzeno usnesením krajského soudu ze dne 17. 1. 2008 č. j. 14 Co 74/2007-111. Krajský soud uznal, že se městský soud dopustil v řízení o žalobě společnosti X pochybení, když s ní nejednal prostřednictvím jejího původního zástupce, advokáta JUDr. Boleslava Pospíšila. Tomu byla udělena plná moc k zastupování této společnosti jejím jednatelem dne 18. 2. 2003. K odvolání plné moci ze dne 21. 3. 2003, které

učinil bývalý jednatel až po zániku jeho funkce, nemělo být přihlédnuto, stejně jako nemělo být přihlédnuto k plné moci zmocňující k zastupování jiného advokáta. Společnost X tak byla v době vydání rozsudku městského soudu zastoupena advokátem JUDr. Boleslavem Pospíšilem, s nímž mělo být také jednáno. Zároveň nebyly splněny podmínky pro ustanovení opatrovníka. Přesto tyto skutečnosti nemohly vést k vyhovění žalobě pro zmatečnost. Zjištěné pochybení nelze podřadit pod důvod zmatečnosti podle § 229 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu, neboť právní osoba byla řádně zastoupena. Důvod zmatečnosti podle § 229 odst. 3 občanského soudního řádu spočívající v tom, že účastníku řízení byla odňata možnost jednat před soudem, bylo zase v daném období možné uplatnit jen vůči rozhodnutí odvolacího soudu. Žaloba pro zmatečnost proto musela být zamítnuta.

7. Krajský soud v závěru usnesení dodal, že s ohledem na zjištěné skutečnosti považuje za sporné, zda žalobou pro zmatečnost napadený rozsudek nabyl právní moci. Tento rozsudek nebyl doručen zástupci společnosti X, nýbrž nesprávně ustanovené opatrovnici, což znamená, že jej bylo třeba doručit novému zástupci. Z obsahu spisu zároveň vyplývá, že opis rozsudku při nahlížení do spisu převzala zřejmě Mgr. Milada Palečková, koncipientka JUDr. Milana Kružíka, CSc., z čehož ale nelze učinit jednoznačný závěr o tom, zda došlo k řádnému doručení rozsudku uvedené společnosti. Při doručování nebylo postupováno podle § 50e odst. 2 občanského soudního řádu.

8. Usnesením krajského soudu ze dne 1. 7. 2008 č. j. KSBR 40 INS 1624/2008-A-26 byl zjištěn úpadek společnosti X a prohlášen konkurs na její majetek. Dne 15. 1. 2010 podala vedlejší účastnice jako insolvenční správkyň této společnosti odvolání proti rozsudku městského soudu č. j. 20 C 230/96-287, které městský soud odmítl usnesením ze dne 14. 6. 2011 č. j. 20 C 230/96-360 jako opožděné. Důvod opožděnosti byl spatřován v tom, že uvedený rozsudek již měl být společnosti X řádně doručen, a to jednou její opatrovnici, podruhé novému právnímu zástupci advokátu JUDr. Milanovi Kružíkovi, CSc., který měl tento rozsudek převzít dne 7. 4. 2005. K odvolání vedlejší účastnice bylo usnesení městského soudu nicméně zrušeno usnesením krajského soudu ze dne 31. 7. 2012 č. j. 15 Co 38/2012-397. Krajský soud setrval na názoru vysloveném v jeho usnesení č. j. 14 Co 74/2007-111, že za situace, kdy stále trvalo zastoupení společnosti X advokátem JUDr. Boleslavem Pospíšilem, nebyly splněny zákonné předpoklady pro ustanovení opatrovníka podle § 29 odst. 2 občanského soudního řádu. Zároveň uvedl, že ve spisu se nenachází doklad prokazující doručení rozsudku advokátu JUDr. Milanu Kružíkovi, CSc., dne 7. 4. 2005, pročež je tento závěr městského soudu nepřezkoumatelný. Věc tak byla vrácena městskému soudu k dalšímu řízení a ten následně předložil odvolání k rozhodnutí krajskému soudu.

9. Usnesením krajského soudu ze dne 26. 9. 2013 č. j. 26 Co 560/2012-498 byl k odvolání vedlejší účastnice rozsudek městského soudu č. j. 20 C 230/96-287 zrušen. Krajský soud se obsáhle zabýval otázkou doručení odvoláním napadeného rozsudku. Znovu zopakoval dřívější závěr, že doručení rozsudku ustanovené opatrovnici nelze přiznat předpokládané procesní účinky. Dále krajský soud zjistil, že advokát JUDr. Milan Kružík, CSc., doručil dne 2. 5. 2005 městskému soudu doklad o zvláštní plné moci, kterou mu udělila společnost X pro zastupování i ve věci vedené pod sp. zn. 20 C 230/96. Jeho součástí byla i substituční plná moc pro jeho koncipientku Mgr. Miladu Palečkovou. Ze spisu nevyplývá, že by byl tento doklad doručen městskému soudu dříve, konkrétně dne 7. 4. 2005 při nahlížení uvedené koncipientky do příslušného spisu, ani že by jí při tomto nahlížení byl doručen odvoláním napadený rozsudek. Koncipientka Mgr. Milada Palečková obdržela pouze „prostou kopii“ předmětného rozsudku, kterou nelze považovat za stejnopis, jehož doručení účastníku řízení předpokládal § 158 odst. 2 občanského soudního řádu. Krajský soud ovšem přisvědčil argumentaci stěžovatelky, že v souvislosti s nahlédnutím do spisu, vyhotovením fotokopí některých listin, včetně fotokopie originálu rozsudku byla společnost X seznámena se skutečností, že ve věci bylo rozhodnuto dotčeným rozsudkem, jakož i s jeho obsahem.

10. Z obsahu spisu podle krajského soudu nevyplývá, že by k doručení odvoláním napadeného rozsudku společnosti X došlo před 1. 7. 2008, kdy byl prohlášen konkurs na její majetek. Poté došlo podle § 263 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, k přerušení řízení, přičemž vedlejší účastnice jako insolvenční správkyňe projevila svou vůli pokračovat v přerušném řízení podle § 264 odst. 1 insolvenčního zákona až ve svém odvolání ze dne 15. 1. 2010. K podání odvolání tak došlo dříve, než písemné vyhotovení rozsudku bylo této společnosti doručeno a než uplynula lhůta pro podání odvolání. Skutečnost, že vedlejší účastnice pojala předmětné nemovitosti do soupisu majetkové podstaty dlužníka až následně, nemá vliv na její oprávnění nakládat s tímto majetkem. Jako insolvenční správkyňe vystupovala v postavení žalobce namísto společnosti X, a tudíž byla aktivně legitimována k podání odvolání. Pokud jde o věcné posouzení odvolání, protože byl odvoláním napadený rozsudek městského soudu shledán ve vztahu k podstatné části argumentace vedlejší účastnice nepřezkoumatelným, krajský soud jej zrušil. Dovolání stěžovatelky proti tomuto usnesení bylo odmítnuto usnesením Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2014 č. j. 30 Cdo 1447/2014-543 jako nepřijatelné. Nebylo zjištěno, že by se krajský soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu. Ústavní stížnost proti oběma těmto rozhodnutím Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 2. 10. 2014 sp. zn. III. ÚS 2643/14. Důvodem odmítnutí byla nepřijatelnost ústavní stížnosti spočívající v její předčasnosti, neboť řízení o žalobě vedlejší účastnice dále pokračovalo před městským soudem.

11. Městský soud rozsudkem ze dne 5. 12. 2014 č. j. 20 C 230/96-568 žalobě vyhověl a určil vlastnické právo společnosti X k předmětné nemovitosti (od 1. 1. 2014, kdy nabyl účinnosti zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, nebyla stavba samostatnou nemovitou věcí, nýbrž podle § 3054 občanského zákoníku součástí pozemku; dále tak budou obě původní nemovitosti označovány jako „předmětná nemovitost“). Poté, co byl tento rozsudek zrušen usnesením krajského soudu ze dne 2. 11. 2015 č. j. 26 Co 311/2015-611, městský soud znovu žalobě vyhověl rozsudkem ze dne 9. 3. 2016 č. j. 20 C 230/96-641. Posledně uvedený rozsudek však krajský soud k odvolání stěžovatelky změnil rozsudkem ze dne 23. 6. 2017 č. j. 26 Co 262/2016-697 tak, že žalobu zamítl pro nedostatek naléhavého právního zájmu vedlejší účastnice. Rozhodnutí o uvedené žalobě, opřené o tvrzení o neplatnosti dříve uzavřené kupní smlouvy, je totiž pro vedení insolvenčního řízení bez významu. Krajský soud připomněl, že vedlejší účastnice jako insolvenční správkyňe pojala předmětnou nemovitost do majetkové podstaty dlužnice společnosti X. Při rozhodování o vylučovací žalobě stěžovatelky by proto insolvenční soud uvedeným rozhodnutím, byť by jím bylo zjištěno vlastnické právo stěžovatelky, s ohledem na § 231 odst. 1 a 2 insolvenčního zákona nebyl vázán. Platnost či neplatnost kupní smlouvy ze dne 25. 3. 1996 si může pro účely insolvenčního řízení posoudit jen insolvenční soud.

12. Stěžovatelka podala proti tomuto rozsudku (jakož i některým dalším jemu předcházejícím rozhodnutím) dovolání i žalobu pro zmatečnost. Její dovolání bylo odůvodněno tím, že řízení o žalobě společnosti X mělo být pravomocně ukončeno již v roce 2005 a že následná rozhodnutí o žalobě neměla být vůbec vydána. Nejvyšší soud toto dovolání usnesením ze dne 11. 12. 2018 č. j. 30 Cdo 1058/2018-761 v uvedené části odmítl (a ve zbylých částech také odmítl nebo řízení o nich zastavil), neboť postrádalo povinné náležitosti a uvedený nedostatek nebyl před uplynutím lhůty k podání dovolání stěžovatelkou odstraněn. Ústavní stížnost podanou dne 10. 11. 2017 proti rozsudku č. j. 26 Co 262/2016-697 (a některým dalším jemu předcházejícím rozhodnutím) a ústavní stížnost podanou dne 29. 1. 2019 také proti posledně uvedenému usnesení Nejvyššího soudu, jež byla původně vedena pod sp. zn. I. ÚS 374/19, Ústavní soud po jejich spojení ke společnému řízení (usnesení ze dne 19. 2. 2019 sp. zn. I. ÚS 3528/17, I. ÚS 374/19) odmítl usnesením ze dne 26. 11. 2019 sp. zn. I. ÚS 3528/17 pro nepřijatelnost z důvodu jejich předčasnosti. Stále ještě probíhalo řízení o stěžovatelčině žalobě pro zmatečnost.

13. Jak již bylo zmíněno, proti rozsudku krajského soudu č. j. 26 Co 262/2016-697 stěžovatelka podala také žalobu pro zmatečnost podle § 229 odst. 2 písm. b) občanského soudního řádu. Učinila tak z důvodu, že jeho vydání měla bránit překážka věci rozsouzené, založená rozsudkem městského soudu č. j. 20 C 230/96-287. Žaloba pro zmatečnost byla usnesením městského soudu ze dne 22. 4. 2020 č. j. 20 C 230/96-837 zamítnuta. Toto usnesení bylo potvrzeno usnesením krajského soudu ze dne 6. 8. 2020 č. j. 15 Co 111/2020-857. Krajský soud uvedl, že stěžovatelka jako úspěšný účastník řízení nebyla legitimována k podání žaloby pro zmatečnost. Dovolání stěžovatelky odmítl Nejvyšší soud usnesením ze dne 22. 6. 2021 č. j. 33 Cdo 3637/2020-890 jako nepřipustné. Závěr o nedostatku její aktivní legitimace byl v souladu s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu.

III. Argumentace stěžovatelky

14. Stěžovatelka si je vědoma toho, že žaloba, kterou původně podala společnost X, byla nakonec, stejně jako v roce 2005, zamítnuta. Přesto považuje za významné, aby Ústavní soud zrušil napadená rozhodnutí, a umožnil tak odmítnout odvolání vedlejší účastnice podané v roce 2010 jako opožděné, čímž by byla potvrzena právní moc rozsudku městského soudu z roku 2005. Závěr o neplatnosti kupní smlouvy vyslovený v odůvodnění rozsudku městského soudu č. j. 20 C 230/96-287 by totiž vzhledem k tomu, že tento rozsudek nabyl právní moci před zahájením insolvenčního řízení dlužnice společnosti X, byl podle § 232 insolvenčního zákona použitelný i v uvedeném insolvenčním řízení, v němž byla předmětná nemovitost zapsána do konkursní podstaty. Podle tohoto ustanovení byla-li neplatnost právního úkonu týkajícího se majetku nebo závazků dlužníka zjištěna rozhodnutím soudu, které nabylo právní moci před zahájením insolvenčního řízení, považuje se právní úkon, jehož se rozhodnutí týká, za neplatný i v insolvenčním řízení. Pojem „zjištění“ nutno vykládat širěji než vyslovení či určení neplatnosti ve výroku rozhodnutí. Insolvenční zákon výslovně neřeší, zda je insolvenční soud vázán pouze pravomocným rozhodnutím soudu, kterým byla deklarována neplatnost právního jednání, nebo i takovým rozhodnutím, jímž byla žaloba na vyslovení neplatnosti právního jednání zamítnuta. Podle stěžovatelky by měl být insolvenční soud vázán i takovýmto rozhodnutím. Platnost či neplatnost kupní smlouvy by nemusela být složitě a zdlouhavě řešena v řízení o vylučovací žalobě.

15. Věcným projednáním odvolání proti rozsudku městského soudu č. j. 20 C 230/96-287 mělo dojít k flagrantnímu zásahu do práv a oprávněných zájmů stěžovatelky a jejího očekávání. Soudní řízení ve věci žaloby společnosti X bylo pravomocně skončeno již v roce 2005, kdy marně uplynula lhůta pro odvolání proti uvedenému rozsudku. Vedlejší účastnice jej napadla odvoláním až téměř pět let poté, co nabyl právní moci, a proto mělo být její odvolání odmítnuto jako opožděné. Žádná další rozhodnutí pak již ve věci vydána být neměla. Na určení vlastnického práva k předmětné nemovitosti vedlejší účastnice jako insolvenční správkyně ani neměla naléhavý právní zájem, což nakonec také vyslovil krajský soud ve svém rozsudku č. j. 26 Co 262/2016-697.

16. Podle stěžovatelky byly splněny podmínky k ustanovení opatrovníka podle § 29 odst. 2 občanského soudního řádu. Situaci ve společnosti X v letech 2004 až 2005 charakterizovala dlouhodobá neschopnost zvolit si jednatele, dlouhodobé problémy s doručováním zásilek, nedostavování se k soudním jednáním, neschopnost přes opakované výzvy soudu předložit řádnou plnou moc pro právního zástupce, faktické ukončení zastoupení JUDr. Boleslavem Pospíšilem, délka řízení již tehdy činící 8 let a s tím spojený stav právní nejistoty na straně stěžovatelky. V době ustanovení opatrovníka tato společnost nemohla před soudem vystupovat, protože tu nebyla osoba oprávněná za ni jednat, a zároveň zde bylo nebezpečí z prodlení. Byl-li následně rozsudek doručen ustanovené opatrovníci této společnosti, stalo se tak po právu a toto doručení mělo všechny zákonné účinky, včetně zahájení běhu lhůty pro podání odvolání.

17. Nelze přehlédnout, že společnost X měla dostatek možností uplatnit v řízení svá tvrzení a navrhnout důkazy. Účastníci vstupující do soukromoprávních vztahů nesou od počátku odpovědnost za volbu adekvátních (nejen právních) prostředků k ochraně svých práv podle principu „nechť si každý střeží svá práva“. Společnost X mohla například hned po zvolení nového jednatele dne 4. 2. 2005 tuto skutečnost oznámit městskému soudu, který by v takovém případě doručoval přímo jí. Takovéto oznámení ale neučinila. Bylo prokázáno, že dne 22. 3. 2005 nový jednatel společnosti X zmocnil k zastupování v předmětném soudním řízení nového právního zástupce, advokáta JUDr. Milana Kružíka, CSc. Tento advokát dále zmocnil k zastupování uvedené společnosti koncipientku Mgr. Miladu Palečkovou. Dne 5. 4. 2005 pak požádal o nahlédnutí do spisu vedeného u městského soudu pod sp. zn. 20 C 230/96, což mu, resp. jeho koncipientce, bylo dne 7. 4. 2005 umožněno. Tehdy se městský soud dozvěděl o zvolení nového jednatele společnosti X a o udělení plné moci novému právnímu zástupci. Při nahlížení do spisu tohoto dne se Mgr. Milada Palečková seznámila s rozsudkem městského soudu a převzala jeho kopii pořízenou soudem z originálu obsaženého ve spisu. Není pochyb, že musela prokázat své zmocnění zastupovat uvedenou společnost v příslušném soudním řízení. Jinak by jí nebylo umožněno do spisu nahlédnout. Stojí za pozornost, že dokumenty prokazující nahlížení žalobce do spisu, seznámení se s rozsudkem městského soudu a převzetí jeho fotokopie novým právním zástupcem žalobce se později ze spisu „ztratily“. Do soudního spisu je znovu založila až stěžovatelka, která pořídila jejich kopie při dřívějším nahlížení do spisu.

18. Převzetí kopie rozhodnutí, která svým obsahem odpovídá originálu, jak tomu bylo v daném případě, je nutno považovat za doručení. Smyslem a účelem doručování je, aby se účastníci řízení seznámili s doručovanými písemnostmi a aby měli možnost uplatnit svá práva a oprávněné zájmy. Nerespektování zákonem stanovených pravidel pro doručování tak nemůže mít vliv na účinnost doručení, převzal-li adresát písemnost a mohl-li se s jejím obsahem fakticky seznámit. V minulosti i Ústavní soud odvíjel lhůtu k podání ústavní stížnosti účastníkovi řízení, kterému byl ustanoven opatrovník, jemuž bylo doručováno, právě od okamžiku, kdy se tento účastník poprvé prokazatelně o rozsudku dozvěděl [stěžovatelka zde odkazuje např. na nálezy ze dne 9. 5. 2006 sp. zn. IV. ÚS 811/05 (N 98/41 SbNU 279), nálezy ze dne 29. 10. 2008 sp. zn. IV. ÚS 1778/08 (N 185/51 SbNU 277) a nálezy ze dne 22. 10. 2009 sp. zn. III. ÚS 1400/09 (N 226/55 SbNU 125)]. Nelze si přitom představit, že by se v soudním spisu nacházel rozsudek v jiném znění, než v jakém ho městský soud opravdu vynesl a písemně vyhotovil. V průběhu řízení nebylo zjištěno ani tvrzeno, že by mezi originálem rozsudku ve spisu a kopií převzatou žalobcem byly jakékoli rozdíly.

19. Lhůta k podání odvolání proto běžela společnosti X ode dne převzetí fotokopie rozsudku. Ta však odvolání nepodala, byť tomu objektivně nic nebránilo, a místo toho podala dne 2. 5. 2005 žalobu pro zmatečnost. V následujících téměř pěti letech nikdy nepožádala městský soud o to, aby jí rozsudek formálně doručil. Evidentně jej tedy sama považovala za řádně doručení. Stěžovatelka zastává názor, že věděl-li účastník o existenci rozhodnutí prokazatelně a byl-li seznámen s jeho obsahem, musí být jeho případná žádost o doručení takového rozhodnutí učiněná až po delší době odmítnuta jako zjevně účelový pokus o nápravu situace, do které se účastník vědomě dostal a jejíž nápravu svou nečinností zanedbal. Následné podání odvolání (případně spojené se žádostí o formální doručení rozhodnutí) je třeba chápat jako účelový pokus získat novou lhůtu pro podání odvolání. Nelze na újmu ostatních účastníků řízení zvrátit právní moc rozhodnutí jen proto, že některému účastníkovi nebylo rozhodnutí řádně formálně oznámeno (doručeno), znal-li takový účastník obsah rozhodnutí buď fakticky, nebo proto, že si takovou vědomost zjednal z jiného zdroje. V takovém případě nastává fikce oznámení, od níž se odvíjí běh lhůt stejně tak, jako by došlo k oznámení řádnému.

20. Stěžovatelka také upozorňuje na nedostatek aktivní legitimace vedlejší účastnice k podání odvolání. Podle § 246 odst. 1 insolvenčního zákona prohlášením konkursu přechází na insolvenčního správce oprávnění nakládat s majetkovou podstatou, jakož i výkon práv

a plnění povinností, které přísluší dlužníku, souvisí-li s majetkovou podstatou. Insolvenční správce ale musí k doložení oprávněnosti nakládat s majetkovou podstatou prokázat, že věc, právo nebo jiná majetková hodnota, s níž disponuje, je sepsána v majetkové podstatě dlužníka. Dne 12. 1. 2010, kdy došlo k podání odvolání, tomu tak u předmětné nemovitosti nebylo.

21. Následkem projednání opožděného odvolání bylo v řízení před obecnými soudy rozhodnuto až po 21 letech od podání žaloby, což je extrémně a zcela nestandardně dlouhá doba. Výsledkem soudního řízení navíc stále není definitivní skončení sporu o vlastnictví předmětné nemovitosti, který má nyní pokračovat řízením o vylučovací žalobě. Přetrvává tak stav, kdy je stěžovatelka sice zapsaná jako vlastníka nemovitosti v katastru nemovitostí, s ohledem na mnoho let probíhající soudní řízení o určení vlastnictví však nemůže plně vykonávat své vlastnické právo. Jelikož vedlejší účastnice zapsala předmětnou nemovitost do soupisu majetkové podstaty dlužnice společnosti X, stěžovatelka byla povinna předat jí její správu. Vedlejší účastnice tak inkasuje všechny příjmy od nájemců prostor v této nemovitosti.

22. Obecné soudy měly stěžovatelce odeprít přístup k soudu tím, že přepjatě formalisticky dovodily nedostatek subjektivní legitimace k podání žaloby pro zmatečnost a touto žalobou se věcně vůbec nezabývaly. I přes formální úspěch v řízení o určovací žalobě společnosti X přitom stěžovatelce mohla vzniknout újma, kterou je možné odstranit jen zrušením všech rozhodnutí napadených žalobou pro zmatečnost. Obecné soudy měly nesprávně dovodit, že překážka věci pravomocně rozsouzené, a potažmo důvod zmatečnosti podle § 229 odst. 2 písm. b) občanského soudního řádu, je dána jen v případě, že dřívější pravomocné rozhodnutí a pozdější rozhodnutí napadené žalobou pro zmatečnost byly vydány v různých soudních řízeních. Stěžovatelka poukazuje i na § 229 odst. 4 občanského soudního řádu, podle něhož je důvodem zmatečnosti i vydání nesprávného rozhodnutí o odmítnutí odvolání. Bylo by v rozporu s účelem a smyslem žaloby pro zmatečnost, jestliže by vydání nesprávného rozhodnutí o odmítnutí odvolání pro opožděnost bylo důvodem zmatečnosti, zatímco projednání opožděně podaného odvolání by důvod zmatečnosti nezaložilo.

IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

23. K námitce stěžovatelky bylo usnesením ze dne 26. 11. 2020 č. j. IV. ÚS 3026/20-42 rozhodnuto, že soudce Pavel Rychetský není vyloučen z projednání a rozhodování této věci. V souvislosti s návrhem usnesení o spojení věcí, o němž rozhodovalo plénum Ústavního soudu, bylo usnesením ze dne 31. 8. 2021 č. j. IV. ÚS 3026/20-62 rozhodnuto, že soudkyně Kateřina Šimáčková je vyloučena z projednání a rozhodování obou ústavních stížností stěžovatelky.

24. Soudce zpravodaj si pro účely tohoto řízení vyžádal spis vedený u městského soudu pod sp. zn. 20 C 230/96 a vyzval účastníky řízení a vedlejší účastníci řízení k vyjádření se k ústavním stížnostem.

25. Nejvyšší soud se samostatně vyjádřil ke každé z ústavních stížností. Ve vyjádření ze dne 20. 12. 2021, podepsaném předsedou senátu 30 Cdo, uvedl, že první ústavní stížnost byla podána předčasně, tedy před rozhodnutím dovolacího soudu o dovolání podaném ve věci žaloby pro zmatečnost. Dále upozornil na to, že v řízení o žalobě společnosti X byla stěžovatelka procesně úspěšná a ve své podstatě brojí jen proti odůvodnění rozhodnutí. Svou újmu dovozuje zřejmě od toho, že byl-li by rozsudek městského soudu č. j. 20 C 230/96-287 „obnoven“ a odvolání proti němu odmítnuto pro opožděnost, tento rozsudek by byl z důvodu, že byl vydán ještě před zahájením insolvenčního řízení, prospěšný v řízení o vylučovací žalobě. Nejvyšší soud nicméně vyjádřil pochybnost o významu vedeného řízení o ústavní stížnosti. I kdyby totiž byla zrušena řada předchozích rozhodnutí po více jak 10 letech po vydání rozsudku, který se snaží stěžovatelka „obnovit“, jen těžko by to mohlo znamenat, že by tím byla zjištěna platnost či neplatnost právního úkonu s účinky zpětně k roku 2005 do doby před zahájením insolvenčního řízení, tedy že by se takovým rozhodnutím podařilo „vrátit čas zpátky“. Stěžovatelka má i nyní k dispozici možnost obrany v řízení o vylučovací žalobě. Nejvyšší soud

se obsírně vyjádřil i k důvodu odmítnutí dovolání usnesením č. j. 30 Cdo 1058/2018-761, který spočíval v tom, že stěžovatelka nevymezila předpoklady přípustnosti dovolání ani neuvedla právní otázku, na níž měl záviset rozsudek krajského soudu č. j. 26 Co 262/2016-697. Nesplnila-li stěžovatelka formální podmínky dovolání, které bylo z tohoto důvodu odmítnuto pro vady, znamená to, že řádně nevyčerpala všechny procesní prostředky, které zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje. Usnesení č. j. 30 Cdo 1058/2018-761 je z ústavněprávního hlediska přezkoumatelné pouze v tom ohledu, zda byly naplněny podmínky pro odmítnutí dovolání pro vady, k čemuž však stěžovatelka žádnou argumentaci neuvádí. Následné podání žaloby pro zmatečnost nemohlo zhojit skutečnost, že stěžovatelka v původním řízení řádně nevyčerpala dostupný opravný prostředek.

26. Druhé vyjádření Nejvyššího soudu ze dne 20. 12. 2021, podepsané předsedou senátu 33 Cdo, se týkalo odmítnutí dovolání ve věci žaloby pro zmatečnost. Z povahy této žaloby jako opravného prostředku plyne, že ji může podat jen ten účastník, kterému nebylo rozhodnutím odvolacího soudu plně vyhověno, popřípadě kterému byla tímto rozhodnutím způsobena jiná určitá újma na jeho právech, lze-li ji odstranit zrušením napadeného rozhodnutí. Rozhodujícím je výrok soudního rozhodnutí, neboť existenci případné újmy na právech účastníka lze posuzovat jen z procesního hlediska, nikoli podle hmotného práva. Při tomto posuzování nelze brát v úvahu subjektivní přesvědčení účastníka řízení, ale jen objektivní skutečnost, že rozhodnutím soudu mu byla způsobena určitá, třeba i nepříliš významná újma, kterou lze odstranit zrušením napadeného rozhodnutí. V posuzované věci byla stěžovatelka v původním řízení o určovací žalobě zcela úspěšná, a tudíž nedisponovala aktivní legitimací k podání žaloby pro zmatečnost.

27. Krajský soud ve vyjádření ze dne 7. 12. 2021, podepsaném předsedkyní senátu 15 Co, odkázal na odůvodnění svého usnesení č. j. 15 Co 111/2020-857. Ve sdělení ze dne 8. 12. 2021, podepsaném předsedou senátu 26 Co, nepovažoval za potřebné se k ústavním stížnostem vyjádřit.

28. Městský soud v Brně přípisem ze dne 9. 12. 2021 sdělil, že nevyužívá možnosti vyjádřit se k ústavním stížnostem.

29. Vedlejší účastnice ve vyjádření ze dne 17. 12. 2021 uvedla, že obě ústavní stížnosti jsou zjevně neopodstatněné. Ve výsledku stěžovatelka napadá stále dokola usnesení krajského soudu č. j. 26 Co 560/2012-498, kterým byl zrušen rozsudek městského soudu č. j. 20 C 230/96-287. Toto usnesení krajského soudu již bylo předmětem řádného přezkumu ze strany dovolacího soudu, který odmítl dovolání stěžovatelky. Stěžovatelka tak jen cyklicky kupí další a další řádné či mimořádné opravné prostředky, kdy stále používá ve výsledku jedinou argumentaci, a to nesouhlas se shora uvedeným rozhodnutím odvolacího soudu. Pokud by neustále dokola nepodávala neúčelné opravné prostředky a opakovaně nenavrhovala přerušování řízení o vyloučení věci z majetkové podstaty, insolvenční soud mohl již dávno řešit otázku vyloučení či nevyloučení předmětné nemovitosti z majetkové podstaty v řízení vedeném pod sp. zn. 40 Cm 4/2010. Stěžovatelka rozebírá primárně procesní otázku doručení či nedoručení rozsudku městského soudu č. j. 20 C 230/96-287, kterou ale již obecné soudy řádně vyřešily, když i dovolací soud odmítl dovolání stěžovatelky jako nepřípustné. V souladu se zákonem a soudní praxí bylo rozhodnuto i o její žalobě pro zmatečnost.

30. S opakující se argumentací stěžovatelky týkající se doručování rozsudku ve věci samé vedlejší účastnice nesouhlasí. Odkazuje-li stěžovatelka v této souvislosti na některá soudní rozhodnutí, jde o odkazy nepřiléhavé. Odkazované usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2007 sp. zn. 22 Cdo 3028/2006 řeší odlišnou situaci, v níž měl účastník tehdejšího řízení možnost až do okamžiku vydání rozhodnutí ve věci samé řádně hájit svá práva a účastnit se jednání. Takovouto možnost společnost X v posuzované věci neměla. Opatrovnice této společnosti byla ustanovena, aniž by k tomu byly dány zákonné podmínky. Ke stěžejnímu soudnímu jednání dne 19. 1. 2005, na němž bylo prováděno dokazování mimo jiné listinami,

o jejichž obsah se rozsudek opírá, byla předvolána pouze opatrovnice, která se nedostavila. Funkce opatrovnice nadto skončila nejpozději dne 4. 2. 2005, a opatrovnice proto nebyla oprávněna k převzetí písemného vyhotovení rozsudku. Společnosti X nebylo dáno právo řádně hájit své zájmy a jednat před soudem. Odlišnost věci, v níž bylo rozhodnuto usnesením Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 3028/2006, se týká i náležitostí úředního záznamu, kterým měla být žalobci kopie rozsudku předána. V posuzované věci absentuje na kopii rozsudku potvrzení o její správnosti. Z úředního záznamu datovaného dnem 7. 4. 2005 plyne jednoznačně pouze to, že do spisu nahlížela Mgr. Milada Palečková, přičemž ve spisu je u záznamu této skutečnosti její skutečný podpis. Podpis stejné osoby však již nelze v žádném případě jednoznačně identifikovat i na té straně, kde je konstatováno vyhotovení fotokopii určitých listin. Úřední záznam ze dne 7. 4. 2005 nespĺňuje minimální náležitosti doručky podle § 50e odst. 2 a § 50f občanského soudního řádu. Převzetí stejnopisu písemného vyhotovení rozsudku nemá účinky doručení a lhůta k podání odvolání nezačala běžet.

31. Obecné soudy správně posoudily i aktivní legitimaci vedlejší účastnice jako insolvenční správkyně k podání odvolání a jeho včasnost. Oprávnění vedlejší účastnice vzniklo již okamžikem jejího ustanovení insolvenční správkyní společnosti X dne 31. 3. 2009 bez jakékoli nutné vazby na to, kdy byla předmětná nemovitost zapsána do majetkové podstaty. Pakliže vedlejší účastnice zjistila, že rozsudek vydaný v roce 2005 nebyl společnosti X nikdy řádně doručen, a řízení tak dosud nebylo pravomocně skončeno, byla ze zákona jediné ona aktivně legitimovaná k tomu, aby odvolání proti rozsudku podala. Naopak v době, kdy je na dlužníka prohlášen konkurs, tento ze zákona ztrácí aktivní legitimaci v řízeních o nárocích, které se týkají jeho majetku. Podal-li by odvolání sám dlužník, muselo by být odmítnuto pro nedostatek aktivní legitimace.

32. Soudce zpravodaj zaslal vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení na vědomí stěžovatelce a k případné replice. Stěžovatelka této možnosti využila podáním ze dne 26. 1. 2022, v němž označila právní závěry senátu 30 Cdo za nesprávné a za projev naprosto flagrantního přepjatého formalismu. Odvolání vedlejší účastnice z roku 2010 proti rozsudku městského soudu č. j. 20 C 230/96-287 bylo zjevně opožděné a správně mělo být odmítnuto. Namísto toho bylo soudní řízení o určovací žalobě společnosti X v roce 2012 „obnoveno“ a včetně rozhodnutí o mimořádných opravných prostředcích trvalo až do roku 2021. Stěžovatelka napadla závěr obecných soudů o včasnosti odvolání vedlejší účastnice již v roce 2013 dovoláním. Protože Nejvyšší soud v usnesení č. j. 30 Cdo 1447/2014-543 v extrémním rozporu se zjištěným skutkovým stavem dovodil, že odvolání vedlejší účastnice bylo včasné a že k „doručení rozsudku do dispoziční sféry žalobkyně nedošlo“, v dalším řízení se obecné soudy námitkami stěžovatelky k této otázce již nezabývaly. Jediným soudem, který by se tak mohl zabývat otázkou včasnosti odvolání vedlejší účastnice proti rozsudku z roku 2005, byl Ústavní soud. Ústavní soud ale její v roce 2014 podanou ústavní stížnost odmítl usnesením sp. zn. III. ÚS 2643/14 jako předčasnou. Stěžovatelka tak byla nucena absolvovat mnohaleté soudní martyrium, zahrnující využití veškerých dostupných řádných i mimořádných opravných prostředků, třebaže ty v některých případech byly bezdůvodné (dovolání a žaloba pro zmatečnost), jen aby znovu získala možnost podat ústavní stížnost.

33. Podle stěžovatelky nelze přehlédnout, že ve věci byla úspěšná jen z procesního hlediska, a nikoli i po materiální stránce. Rozsudkem krajského soudu č. j. 26 Co 262/2016-697 se celý spor vrátil na úplný počátek, do stavu v roce 1996. V řízení o vylučovací žalobě stěžovatelky musí být znovu od nuly posuzováno, zda smlouva o převodu nemovitostí z roku 1996 je či není platná, a kdo je či není vlastníkem předmětné nemovitosti. V roce 2005 již přitom bylo po devítiletém soudním řízení pravomocně rozhodnuto, že stěžovatelka je výlučným vlastníkem předmětné nemovitosti (tehdy nemovitostí), a to právě z důvodu platnosti této smlouvy. Požadavek na vymezení právní otázky v dovolání byl pro stěžovatelku objektivně nesplnitelný. Napadený rozsudek (posuzováno izolovaně od toho, že vůbec neměl být vydán)

byl totiž po právní stránce správný. Vedlejší účastnice neměla naléhavý právní zájem na požadovaném určení. Stěžovatelka podala dovolání pouze proto, že byla nucena nejprve využít veškeré mimořádné opravné prostředky, aby se jí otevřela cesta k Ústavnímu soudu. Neobstojí ani tvrzení, že stěžovatelka má stále k dispozici obranu prostřednictvím vylučovací žaloby proti vedlejší účastnici. Své vlastnické právo k předmětné nemovitosti již bránila – a ubránila – v devítiletém soudním řízení, které bylo pravomocně ukončeno v roce 2005. Není přijatelné, že nyní musí absolvovat další soudní řízení.

34. Nelze souhlasit ani se závěrem senátu 30 Cdo, že zrušení napadených rozhodnutí by nemělo význam pro insolvenční řízení a že by tím nebyla zjištěna platnost či neplatnost právního úkonu s účinky zpětně před zahájení insolvenčního řízení. Stěžovatelka je přesvědčena, že budou-li napadená rozhodnutí zrušena, pak nepochybně „bude čas vrácen zpátky“ a bude platit závěr, že předmětný soudní spor o vlastnictví byl ukončen již v roce 2005 pravomocným rozhodnutím, jímž byla, byť jako předběžná otázka, zjištěna platnost kupní smlouvy k předmětné nemovitosti. Skutečnost, že od pravomocného skončení soudního řízení uplynulo téměř 17 let, není podstatná. V demokratickém právním státě nelze rezignovat na ochranu práv účastníků s poukazem na to, že v mezidobí uplynula spousta času. Napadená rozhodnutí, která vůbec neměla být vydána, musí být zrušena bez ohledu na to, jak dlouhá doba uplynula od jejich vydání. Bude-li potvrzeno, že již v roce 2005 bylo pravomocně rozhodnuto, že stěžovatelka je výlučným vlastníkem předmětné nemovitosti a že kupní smlouva je platným právním jednáním, měly by se tímto právním závěrem řídit i soudy, které budou rozhodovat o vylučovací žalobě stěžovatelky. Stěžovatelka je přesvědčena, že i kdyby ústavní stížnosti nebylo vyhověno, v řízení o vylučovací žalobě by nakonec byla úspěšná, s ohledem na dosavadní již tak neobhajitelnou délku soudního řízení a „rychlost“ práce obecných soudů by se však dočkala spravedlnosti a definitivního skončení soudních sporů s vedlejší účastnicí až za mnoho dalších let, během nichž nemá svůj majetek pod kontrolou, neboť jej „spravuje“ vedlejší účastnice.

35. K vyjádření senátu 33 Cdo stěžovatelka poznamenává, že závěr o nedostatku její aktivní legitimace k podání žaloby pro zmatečnost je správný. Celý spor je ovšem třeba vnímat ze širší perspektivy, kdy neústavnost rozhodnutí obecných soudů o žalobě pro zmatečnost je dána nikoli jejich obsahem, nýbrž tím, že tato rozhodnutí byla navzdory tomu, že soudní řízení bylo pravomocně skončeno již v roce 2005, vůbec vydána.

36. Stěžovatelka nakonec uvádí, že rozsudek městského soudu č. j. 20 C 230/96-287 byl společnosti X doručen prostřednictvím opatrovníka i prostřednictvím právního zástupce. Nepochybně tak byl doručen nejpozději v dubnu 2005, což vyplývá též z usnesení krajského soudu č. j. 14 Co 74/2007-111. Námitky vedlejší účastnice o formálních náležitostech úředního záznamu o předání fotokopie předmětného rozsudku Mgr. Miladě Palečkové stěžovatelka odmítá jako účelové. Smyslem a účelem doručování soudních rozhodnutí účastníkům řízení je především zajistit, aby se tito mohli seznámit s jejich obsahem a v návaznosti na to se rozhodnout o svém dalším procesním postupu ve věci. Je-li tento smysl a účel naplněn, pak není podstatné, že nebylo doručováno formálně zcela v souladu se zněním relevantních právních předpisů. Společnost X nepochybně převzala rozsudek č. j. 20 C 230/96-287, seznámila se s jeho obsahem a následně proti němu podala žalobu pro zmatečnost. Nebýt toho, že se dokumenty o nahlížení Mgr. Palečkové do spisu městského soudu sp. zn. 20 C 230/96 a o převzetí fotokopie rozsudku ze soudního spisu „záhadně ztratily“, stěžovatelka by měla k dispozici jejich kopie a na „zmizení“ těchto dokumentů by se ani nepřišlo. S ohledem na očividnou snahu někoho tyto dokumenty „sprovodit ze světa“ považuje stěžovatelka uvedené dokumenty za stěžejní a nepochybný důkaz o tom, že Mgr. Milada Palečková do soudního spisu nahlížela a při tom převzala fotokopii předmětného rozsudku. Kdyby měl platit přepjatě formalistický výklad právní úpravy doručování zastávaný vedlejší účastnicí, znamenalo by to obrovskou právní nejistotu v řadě soudních sporů. Ty by mohly být pro nedostatky doručení

soudního rozhodnutí znovu otevřeny i po mnoha letech od jejich pravomocného skončení, byť se účastník s obsahem soudního rozhodnutí nepochybně seznámil a podnikl proti němu nějaké právní kroky.

37. Přestože stěžovatelka navrhla, aby se ve věci konalo ústní jednání, Ústavní soud neshledal, že by od ústního jednání bylo možné očekávat další objasnění věci. Podle § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) proto rozhodl bez jeho nařízení.

38. O tom, zda věc má být projednána jako naléhavá ve smyslu § 39 zákona o Ústavním soudu, Ústavní soud samostatně nerozhodoval. Pro závěr o naléhavosti věci neshledal důvod navzdory tomu, že řízení o žalobě společnosti X bylo zahájeno již v roce 1996, předmětná nemovitost je od roku 2010 součástí majetkové podstaty společnosti X a podle tvrzení stěžovatelky může mít rozhodnutí o ústavní stížnosti význam pro rozhodnutí o její vylučovací žalobě. V první ústavní stížnosti stěžovatelka sama připustila, že ústavní stížnost může být posouzena jako nepřijatelná a požádala o případné vyčkání na rozhodnutí o dovolání ve věci její žaloby pro zmatečnost. Následnému projednání obou ústavních stížností mimo pořadí pak bránila zejména složitost věci, kdy čas nezbytný k jejímu řádnému posouzení by beztak činil možnost jejich projednání mimo pořadí bezpředmětnou.

V. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

39. Ústavní soud konstatuje, že ústavní stížnosti [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu] nemají vady, které by bránily jejich projednání. U stěžovatelky je splněna i podmínka povinného zastoupení advokátem (§ 29 až 31 zákona o Ústavním soudu). Příslušnost Ústavního soudu je dána k projednání ústavních stížností jako celku s výjimkou částí, v nichž směřují proti již zrušenému rozsudku městského soudu č. j. 20 C 230/96-568. Je tomu tak z toho důvodu, že Ústavní soud není oprávněn zrušit již zrušené rozhodnutí.

V/a. Oprávnění stěžovatelky k podání ústavních stížností (s přihlédnutím k tomu, že ve věci žaloby o určení byla z procesního hlediska úspěšnou stranou sporu)

40. Při posouzení návrhového oprávnění stěžovatelky nebylo možné přehlédnout, že rozsudkem krajského soudu č. j. 26 Co 262/2016-697 byla pravomocně zamítnuta žaloba vedlejší účastnice. Vystává proto otázka, zda tento rozsudek vůbec mohl zasáhnout do stěžovatelčiných ústavně zaručených základních práv a svobod, natožpak mít za následek jejich porušení. Nemohlo-li by k takovému zásahu objektivně dojít, byl by tím dán důvod odmítnutí ústavní stížnosti jako návrhu podaného někým zjevně neoprávněným podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížností totiž nelze brojit proti rozhodnutí, které do práv stěžovatele nezasahuje, a to ani v případě, že stěžovatel byl účastníkem řízení.

41. Ústavní soud se ve své dosavadní rozhodovací praxi opakovaně zabýval i ústavními stížnostmi, které směřovaly proti rozhodnutím, jimiž bylo rozhodnuto tak, že z procesního hlediska byl stěžovatel ve sporu úspěšný. Zpravidla o takovýchto ústavních stížnostech rozhodoval ve věcech, kdy stěžovatel napadl ústavní stížností určité rozhodnutí jako celek, ačkoli do jeho ústavně zaručených základních práv a svobod mohly zasáhnout jen některé z jeho výroků. Zbýlé výroky, jež se stěžovatele buď vůbec netýkaly, nebo byly v jeho prospěch, byly v těchto případech napadeny spíše nedopatřením. Ústavní stížnosti byly v rozsahu, v němž směřovaly právě proti těmto výrokům, odmítnuty jako podané někým zjevně neoprávněným [např. náleze ze dne 17. 9. 2002 sp. zn. I. ÚS 645/2000 (N 110/27 SbNU 221), náleze ze dne 19. 1. 2005 sp. zn. II. ÚS 402/02 (N 11/36 SbNU 125), usnesení ze dne 19. 5. 2005 sp. zn. III. ÚS 697/04 (U 11/37 SbNU 739), náleze ze dne 1. 11. 2006 sp. zn. IV. ÚS 700/05 (N 201/43 SbNU 247), náleze ze dne 27. 4. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2128/07 (N 98/53 SbNU 243), náleze ze dne

30. 6. 2020 sp. zn. II. ÚS 648/18 (N 140/100 SbNU 536)], případně jako zjevně neopodstatněné [např. náleze ze dne 11. 10. 2004 sp. zn. IV. ÚS 538/03 (N 143/35 SbNU 21)].

42. Přesto nelze učinit kategorický závěr, že rozhodnutí, jehož výrok z procesního hlediska vyznívá ve prospěch účastníka řízení, jím nemůže být napadeno ústavní stížností za žádných okolností. V tomto ohledu nutno zdůraznit význam ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy jako ústavním pořádkem stanoveného procesního prostředku, který musí mít každý možnost účinně využít vždy, je-li orgány veřejné moci zasahováno do jeho ústavně zaručených základních práv a svobod. Předem přitom nelze vyloučit žádnou podobu tohoto zásahu. Ústavní soud již nálezem ve dvou případech zrušil rozhodnutí, u něhož sice stěžovatel byl z procesního hlediska úspěšnou stranou sporu, vzhledem k dalším okolnostem věci nicméně byl dán jiný důvod vyhovění jeho ústavní stížnosti, který otevíral cestu k tomu, aby stěžovatel dosáhl z jeho pohledu příznivějšího výsledku řízení [náleze ze dne 29. 3. 2016 sp. zn. IV. ÚS 3085/15 (N 52/80 SbNU 635), náleze ze dne 18. 9. 2018 sp. zn. IV. ÚS 3/18 (N 154/90 SbNU 503)]. Nutno dodat, že v obou případech byly takto napadeným rozhodnutím vytčeny nedostatky odůvodnění, zatímco v posuzované věci je zpochybňováno samotné vydání napadeného rozsudku z důvodu tvrzené neústavnosti zrušení původního rozhodnutí ve věci samé vydaného před zahájením insolvenčního řízení.

43. Uvedenou rozhodovací praxi Ústavního soudu lze shrnout tak, že je-li rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto, že z procesního hlediska byl stěžovatel ve sporu úspěšný, ústavní stížností napadeno jen formálně, bez další argumentace, zpravidla jako součást rozhodnutí sestávajícího z několika výroků, kdy ústavní stížnost vlastně obsahem směřuje proti jiným jeho výrokům, pak takovéto ve prospěch stěžovatele vyznívající rozhodnutí zjevně není způsobilé zasáhnout do jeho základních práv a svobod a ústavní stížnost proti němu je podána zjevně neoprávněným návrhovátelem [§ 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu]. Tento závěr není zpochybněn tím, že v rozhodovací praxi někdy dochází k odmítání takovýchto ústavních stížností jako celku pro zjevnou neopodstatněnost [§ 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu], obzvláště je-li zřejmé, že ústavní stížnost jako celek nemůže být důvodná a z hlediska procesní ekonomie není nutné se podrobně vyjadřovat ke každému z napadených výroků zvlášť. Tvrdí-li však stěžovatel, že k zásahu do základního práva nebo svobody mělo dojít takovýmto rozhodnutím, a to s ohledem na jiné možné právní následky tohoto rozhodnutí, jejichž existence není zjevně vyloučena, je třeba, jsou-li splněny ostatní předpoklady řízení, se zabývat opodstatněností a případně i důvodností takovéto ústavní stížnosti.

44. V posuzované věci stěžovatelka spatřuje zásah do jejích základních práv a svobod v tom, že rozsudek krajského soudu č. j. 26 Co 262/2016-697, kterým byl změněn rozsudek městského soudu č. j. 20 C 230/96-641, na rozdíl od původního rozsudku městského soudu č. j. 20 C 230/96-287, není založen na závěru o platnosti kupní smlouvy, a i kdyby jej obsahoval, byl vydán až po zahájení insolvenčního řízení dlužnice společnosti X, pročež s ním nejsou spojeny následky předvídané v § 232 insolvenčního zákona. Stěžovatelka ve své podstatě tvrdí, že nyní napadený rozsudek krajského soudu č. j. 26 Co 262/2016-697, kterým bylo rozhodnuto o zamítnutí žaloby na určení vlastnického práva k předmětné nemovitosti pro nedostatek naléhavého právního zájmu, nijak nezavazuje insolvenční soud, zatímco právní názor o platnosti kupní smlouvy vyslovený v odůvodnění dřívějšího rozsudku městského soudu č. j. 20 C 230/96-287, nebyl-li by tento rozsudek zrušen, by insolvenční soud zavazoval. Platnost kupní smlouvy tak musí být posouzena znovu od počátku, tentokrát v řízení o vylučovací žalobě.

45. Ústavní soud učinil závěr, že uplatněná argumentace stěžovatelky neumožňuje odmítnout její ústavní stížnosti v této části jako podané někým zjevně neoprávněným, jak by tomu bylo, kdyby stěžovatelka vůči rozhodnutí, kterým byla žaloba směřující proti ní zamítnuta, žádnou relevantní argumentaci nevznesla. Vypořádání této argumentace není triviální, nýbrž vyžaduje provést výklad některých zákonných ustanovení (včetně již zmíněného

§ 232 insolvenčního zákona) za účelem posouzení, zda případné nesprávné posouzení včasnosti odvolání mohlo vést k porušení základního práva stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, a bude-li odpověď kladná, pak i zda k zamítnutí žaloby společnosti X došlo pravomocně až rozsudkem krajského soudu č. j. 26 Co 262/2016-697 ve spojení s rozsudkem městského soudu č. j. 20 C 230/96-641, nebo již rozsudkem městského soudu č. j. 20 C 230/96-287.

46. Závěrem této části Ústavní soud dodává, že u jiných napadených rozhodnutí než u rozsudku krajského soudu č. j. 26 Co 262/2016-697 a jím změněného rozsudku městského soudu č. j. 20 C 230/96-641 nejsou o návrhovém oprávnění stěžovatelky žádné pochybnosti.

V/b. Přípustnost ústavních stížností (s přihlédnutím k tomu, že ústavní stížnost směřuje i proti kasačním rozhodnutím obecných soudů)

47. Dále se Ústavní soud zabýval přípustností ústavních stížností. Stěžovatelka podala postupně dvě ústavní stížnosti, které se co do stížnostního žádání odlišovaly pouze tím, že druhá ústavní stížnost (nad rámec první) směřovala i proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 33 Cdo 3637/2020-890 (odmítnutí dovolání ve věci žaloby pro zmatečnost). Druhá ústavní stížnost je v části, v níž směřuje proti ostatním v záhlaví uvedeným rozhodnutím, nepřipustná podle § 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu z důvodu, že Ústavní soud v téže věci již jednal (překážka litispendence).

48. Přípustnost první ústavní stížnosti a ve zbylém rozsahu i druhé ústavní stížnosti je bez dalšího dána u rozhodnutí vydaných v řízení o žalobě pro zmatečnost stěžovatelky (usnesení Nejvyššího soudu č. j. 33 Cdo 3637/2020-890, usnesení krajského soudu č. j. 15 Co 111/2020-857 a usnesení městského soudu č. j. 20 C 230/96-837) a u usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 1058/2018-761, kterým bylo odmítnuto její dovolání proti rozsudku krajského soudu č. j. 26 Co 262/2016-697. Stěžovatelka zjevně neměla k dispozici další zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva proti uvedeným rozhodnutím ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

49. U rozsudku krajského soudu č. j. 26 Co 262/2016-697 nelze odhlédnout od toho, že dovolání stěžovatelky proti němu bylo odmítnuto pro nedostatek zákonem stanovených povinných náležitostí, jenž nebyl odstraněn před uplynutím lhůty k podání dovolání. Tato skutečnost by sama o sobě měla vést k závěru o nepřipustnosti ústavní stížnosti v této části [v podrobnostech lze odkázat na stanovisko pléna ze dne 28. 11. 2017 sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 (ST 45/87 SbNU 905; 460/2017 Sb.)]. V posuzované věci však bylo třeba zohlednit, že stěžovatelka se dovoláním domáhala zrušení napadeného rozsudku z důvodu, že neměl být vůbec vydán, neboť došlo k neústavnímu zrušení původního rozsudku na základě opožděně podaného odvolání. Již s ohledem na tuto uplatněnou argumentaci dovolání nebylo účinným procesním prostředkem k ochraně práva stěžovatelky a přípustnost ústavní stížnosti (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*) proti tomuto rozsudku nebyla podmíněna jeho vyčerpáním. Stěžovatelka dovoláním ostatně vůbec nerozporovala právní závěry obsažené v napadeném rozsudku. Dovoláním napadený rozsudek krajského soudu nezávisel na posouzení včasnosti dříve podaného odvolání, o němž bylo rozhodnuto již usnesením krajského soudu č. j. 26 Co 560/2012-498, a stěžovatelka proto ani nemohla k uplatněné argumentaci formulovat některý z předpokladů přípustnosti dovolání, jež jsou uvedeny v § 237 občanského soudního řádu. První ústavní stížnost v této části není nepřipustná. Stejný závěr se uplatní i v její části směřující proti rozsudku městského soudu č. j. 20 C 230/96-641, který byl rozsudkem krajského soudu č. j. 26 Co 262/2016-697 změněn.

50. Nepřipustnost ústavní stížnosti podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je zásadně dána u kasačního rozhodnutí. Protože se tímto rozhodnutím řízení nekončí, nejde o rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon poskytuje stěžovateli k ochraně jeho práva. Místo toho se jím otevírá prostor k ochraně práv účastníků řízení v pokračujícím

řízení. Jsou-li ústavní stížnosti rozporovány „pouze“ právní závěry obsažené v kasačním rozhodnutí, jež zavazuje soudy nižšího stupně v dalším řízení, pak lze účinné ochrany ústavně zaručených základních práv a svobod dosáhnout již zrušením toliko navazujících rozhodnutí obecných soudů s tím, že v případě kolize bude mít právní názor vyslovený v nálezů Ústavního soudu přednost před právním názorem vysloveným v předchozím, byť formálně nezrušeném kasačním rozhodnutí [nález ze dne 4. 3. 2004 sp. zn. IV. ÚS 290/03 (N 34/32 SbNU 321)]. Je-li tomu tak, není přezkum kasačního rozhodnutí nezbytný.

51. Jinak je tomu ale za situace, kdy námitky směřují k samotnému řízení o procesním prostředku, v němž bylo vydáno kasační rozhodnutí (např. vůči posouzení včasnosti či přípustnosti tohoto prostředku), tedy vůči takovým procesním pochybením, jejichž odstranění nelze docílit jinak než zrušením uvedeného rozhodnutí [srov. nález ze dne 21. 2. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 29/11 (N 34/64 SbNU 361; 147/2012 Sb.) body 28 až 30]. V takovém případě lze připustit výjimku z nepřípustnosti ústavní stížnosti proti kasačnímu rozhodnutí. Vždy je ale třeba zkoumat, zda takovéto pochybení mohlo mít vliv na výsledek řízení, přičemž ústavní stížnost lze proti kasačnímu rozhodnutí podat až poté, co bylo řízení jako celek skončeno [srov. též nález ze dne 23. 8. 2012 sp. zn. II. ÚS 561/12 (N 144/66 SbNU 191), nález ze dne 18. 9. 2012 sp. zn. II. ÚS 2371/11 (N 159/66 SbNU 373), nález ze dne 23. 4. 2013 sp. zn. IV. ÚS 1783/11 (N 64/69 SbNU 197) nebo nález ze dne 22. 1. 2019 sp. zn. II. ÚS 752/18 (N 10/92 SbNU 119)].

52. Tato východiska umožňují závěr, že první ústavní stížnost je přípustná v rozsahu, v němž směřuje proti usnesení krajského soudu č. j. 26 Co 560/2012-498. Právě tímto usnesením byl zrušen rozsudek městského soudu č. j. 20 C 230/96-287, jehož „obživnutí“ se stěžovatelka domáhá. Podstata argumentace stěžovatelky přitom spočívá právě v nesprávném posouzení včasnosti odvolání, což je námitka, kterou lze posuzovat jen při přezkumu tohoto kasačního rozhodnutí. Ze stejného důvodu je první ústavní stížnost nyní přípustná i vůči usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 1447/2014-543, kterým bylo odmítnuto dovolání stěžovatelky vůči uvedenému kasačnímu rozhodnutí. V tomto dovolání bylo možné (a stěžovatelka to také učinila) účinně uplatnit námitku nesprávného posouzení včasnosti odvolání. Tímto usnesením Nejvyššího soudu, které bylo pouze jedním z procesních rozhodnutí vydaných v tomto řízení, nicméně nebylo skončeno řízení o určovací žalobě společnosti X, a tudíž proti němu nebylo možné podat ústavní stížnost dříve (srov. usnesení sp. zn. III. ÚS 2643/14 nebo usnesení ze dne 6. 11. 2014 sp. zn. III. ÚS 3352/14).

53. Uvedené podmínky přezkumu kasačního rozhodnutí naopak nejsou splněny u usnesení krajského soudu č. j. 26 Co 311/2015-611, kterým byl zrušen rozsudek městského soudu č. j. 20 Co 230/96-568. Včasnost odvolání proti rozsudku městského soudu č. j. 20 C 230/96-287 nebyla řešena v tomto rozhodnutí, nýbrž v dřívějším usnesení krajského soudu č. j. 26 Co 560/2012-498, a právě jen zrušení tohoto dřívějšího rozhodnutí by mohlo vést k odstranění stěžovatelkou tvrzeného neústavního stavu. Na druhé straně zrušení usnesení krajského soudu č. j. 26 Co 311/2015-611 by dosažení tohoto výsledku bránilo z toho důvodu, že jeho následkem by bylo „obživnutí“ již zrušeného rozsudku městského soudu č. j. 20 C 230/96-568, který by ale nemohl existovat vedle původního rozsudku č. j. 20 C 230/96-287, o jehož „obživnutí“ stěžovatelka usiluje v první řadě. První ústavní stížnost proti usnesení krajského soudu č. j. 26 Co 311/2015-611 je proto nepřípustná.

54. Nepřípustnost první ústavní stížnosti je nakonec dána také v části směřující proti usnesení krajského soudu č. j. 15 Co 38/2012-397. Tímto usnesením bylo zrušeno usnesení č. j. 20 C 230/96-360, kterým městský soud původně odmítl odvolání stěžovatelky proti rozsudku č. j. 20 C 230/96-287 jako opožděné. K novému posouzení včasnosti tohoto odvolání ovšem plně postačuje případné zrušení usnesení krajského soudu č. j. 26 Co 560/2012-498. Krajský soud by v případě nového posouzení této otázky byl vázán právním názorem Ústavního soudu, a nikoli svým právním názorem vysloveným v usnesení č. j. 15 Co 38/2012-397. Výše

vymezená výjimka z nepřipustnosti ústavní stížnosti směřující proti kasačnímu rozhodnutí se v tomto případě neuplatní.

V/c. Posouzení včasnosti ústavních stížností

55. Ústavní soud považuje za zřejmé, že druhá ústavní stížnost byla podána v zákonné lhůtě 2 měsíců podle § 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu v části, v níž směřuje vůči usnesení Nejvyššího soudu č. j. 33 Cdo 3637/2020-890 (odmítnutí dovolání ve věci žaloby pro zmatečnost). V souladu s § 72 odst. 4 zákona o Ústavním soudu byla zároveň zachována lhůta i vůči usnesení krajského soudu č. j. 15 Co 111/2020-857 a usnesení městského soudu č. j. 20 C 230/96-837. Z těchto skutečností však ještě nelze dovozovat včasnost ústavní stížnosti i vůči ostatním napadeným rozhodnutím.

56. Lhůtu k podání ústavní stížnosti proti rozsudku krajského soudu č. j. 26 Co 262/2016-697 nelze odvíjet od doručení usnesení Nejvyššího soudu ve věci žaloby pro zmatečnost, neboť ta nebyla zákonným procesním prostředkem k ochraně práva, který by měla stěžovatelka vůči tomuto rozsudku k dispozici. Žalobou pro zmatečnost nelze napadnout ani dřívější kasační rozhodnutí krajského soudu, kterým bylo k odvolání vedlejší účastnice zrušeno dřívější rozhodnutí městského soudu, o jehož „obživení“ stěžovatelka usiluje. Současně ale při posouzení včasnosti nelze přehlédnout, že stěžovatelka podala proti rozsudku krajského soudu č. j. 26 Co 262/2016-697 (jí doručenému dne 11. 9. 2017) včasnou ústavní stížnost již dne 10. 11. 2017. Ústavní soud ji sice z důvodu současně podané žaloby pro zmatečnost usnesením sp. zn. I. ÚS 3528/17 odmítl pro nepřipustnost jako předčasnou, tato skutečnost ale nemůže jít k tíži stěžovatelky, bylo-li posléze postaveno najisto, že žaloba pro zmatečnost nebyla posledním procesním prostředkem k ochraně práva ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Podala-li stěžovatelka za této situace ústavní stížnost proti rozsudku krajského soudu č. j. 26 Co 262/2016-697 ve lhůtě odvíjející se od doručení usnesení Nejvyššího soudu č. j. 33 Cdo 3637/2020-890 (odmítnutí dovolání ve věci žaloby pro zmatečnost), je třeba tuto ústavní stížnost považovat za včasnou. Tento závěr se uplatní i u částí ústavní stížnosti směřujících proti rozhodnutím, která rozsudku krajského soudu předcházela, a ústavní stížnost proti nim nebyla shledána nepřipustnou. Včasnost ústavní stížnosti proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 1447/2014-543 a usnesení krajského soudu č. j. 26 Co 560/2012-498 lze dovozovat obdobným způsobem s ohledem na to, že dřívější včasná ústavní stížnost stěžovatelky byla jako předčasná odmítnuta pro nepřipustnost usnesením sp. zn. III. ÚS 2643/14.

57. Včasnost ústavní stížnosti je dána i v té její části, v níž směřuje proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 1058/2018-761. Žaloba pro zmatečnost nebyla opravným prostředkem proti tomuto usnesení Nejvyššího soudu, nelze však přehlédnout, že stěžovatelka již dne 29. 1. 2019 napadla uvedené usnesení dovolacího soudu (včasnou) ústavní stížností, o níž bylo původně vedeno řízení pod sp. zn. I. ÚS 374/19. Tato ústavní stížnost byla dne 26. 11. 2019 (po spojení věcí) odmítnuta usnesením sp. zn. I. ÚS 3528/17 jako nepřipustná z důvodu, že ve věci byla podána žaloba pro zmatečnost a bylo třeba vyčkat na výsledek řízení o ní. Ani v tomto případě nemůže jít postup Ústavního soudu k tíži stěžovatelky a musí jí být zajištěn přístup k Ústavnímu soudu, podala-li novou ústavní stížnost ve lhůtě odvíjející se od konečného rozhodnutí ve věci žaloby pro zmatečnost.

VI. Vlastní posouzení

58. Pro účely dalšího posouzení Ústavní soud shrnuje, že ústavní stížnosti nesplňovaly procesní předpoklady stanovené zákonem o Ústavním soudu v rozsahu, v němž první ústavní stížnost směřuje proti usnesení krajského soudu č. j. 26 Co 311/2015-611, rozsudku městského soudu č. j. 20 C 230/96-568 a usnesení krajského soudu č. j. 15 Co 38/2012-397 a druhá ústavní stížnosti vůči všem napadeným rozhodnutím s výjimkou usnesení Nejvyššího soudu

č. j. 33 Cdo 3637/2020-890. Ve zbylých částech bylo možné přistoupit k posouzení jejich opodstatněnosti, případně důvodnosti. Lze jen připomenout, že 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.

VI/a. Napadená rozhodnutí ve věci žaloby pro zmatečnost

59. Ústavní soud předně neshledal žádné pochybení v závěrech usnesení krajského soudu č. j. 15 Co 111/2020-857 a usnesení městského soudu č. j. 20 C 230/96-837, kterými bylo odůvodněno zamítnutí žaloby pro zmatečnost. Stěžovatelka jako žalovaná nemohla brojit žalobou pro zmatečnost proti rozhodnutí, kterým byla zamítnuta žaloba směřující proti ní. Stejně tak nemohl překážku věci rozsouzené podle § 159a odst. 4 občanského soudního řádu jako jeden z důvodů zmatečnosti založit již zrušený rozsudek městského soudu č. j. 20 C 230/96-287, byť by včasnost odvolání, k němuž byl tento rozsudek usnesením krajského soudu č. j. 26 Co 560/2012-498 zrušen, byla sporná. Nic nelze vytknout ani usnesení Nejvyššího soudu č. j. 33 Cdo 3637/2020-890, které posouzením přípustnosti dovolání podle § 237 občanského soudního řádu přisvědčilo uvedeným závěrům (u námitky existence překážky věci rozsouzené tak učinilo poukazem na právní závěry obsažené v usneseních Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 1058/2018-761 a 30 Cdo 1447/2014-543). Žádným z těchto rozhodnutí nebylo porušeno základní právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny ani jiné její ústavně zaručené základní právo nebo svoboda.

VI/b. Napadené usnesení o dovolání proti zamítavému rozsudku krajského soudu

60. Pochybení se Nejvyšší soud nedopustil ani odmítnutím dovolání usnesením č. j. 30 Cdo 1058/2018-761 z důvodu, že nebyly splněny jeho povinné obsahové náležitosti podle § 241a odst. 2 občanského soudního řádu. Konkrétně v něm nebylo vymezeno, v čem stěžovatelka spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání podle § 237 občanského soudního řádu. K důvodům odmítnutí dovolání bylo vše podstatné uvedeno již v odůvodnění tohoto rozhodnutí a tyto závěry Nejvyššího soudu stěžovatelka nijak nerozporuje a lze na ně v plné míře odkázat. Dovoláním napadený rozsudek krajského soudu č. j. 26 Co 262/2016-697 nezávisel na posouzení včasnosti odvolání proti rozsudku městského soudu č. j. 20 C 230/96-287, která byla řešena v jiném dřívějším rozhodnutí, a tudíž v dovolání nebylo možné námitku směřující k tomuto posouzení vůbec uplatnit. Ani u tohoto napadeného usnesení tak není opodstatněný závěr o porušení některého z ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovatelky.

VI/c. Napadený zamítavý rozsudek krajského soudu a rozhodnutí jemu předcházející (materiální přístup k doručování soudních písemností)

61. Pro posouzení zbylých napadených rozhodnutí z hlediska možného porušení základního práva stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny jsou rozhodné dvě otázky. Předně jde o to, zda by případné „obživnutí“ rozsudku městského soudu č. j. 20 C 230/96-287 znamenalo pro stěžovatelku příznivější postavení, a to zejména v tom ohledu, že insolvenční soud by při rozhodování o vylučovací žalobě byl vázán právním závěrem o platnosti kupní smlouvy uzavřené dne 25. 3. 1996. Tento závěr vyslovil městský soud v odůvodnění uvedeného rozsudku, neboť platnost kupní smlouvy byla předběžnou otázkou, na které záviselo určení vlastnického práva společnosti X. Při neexistenci rozdílu mezi právními účinky tohoto rozsudku a posléze vydaného rozsudku krajského soudu č. j. 20 C 230/96-641 ve spojení s jím změněným rozsudkem městského soudu č. j. 20 C 230/96-641 by ani případné nesprávné posouzení včasnosti odvolání nemělo z hlediska výsledku řízení jako celku vůči

stěžovatelce nepříznivé následky. Pokud by ale takovýto rozdíl existoval, Ústavní soud by musel posoudit druhou rozhodnou otázku, zda vedlejší účastnice podala odvolání proti tomuto rozsudku v zákonné lhůtě.

62. K první otázce Ústavní soud konstatuje, že v posuzované věci nepovažuje za významný poukaz stěžovatelky na § 232 insolvenčního zákona. Toto ustanovení stanoví, že byla-li neplatnost právního úkonu týkajícího se majetku nebo závazků dlužníka zjištěna rozhodnutím soudu, které nabylo právní moci před zahájením insolvenčního řízení, považuje se právní úkon, jehož se rozhodnutí týká, za neplatný i v insolvenčním řízení. Rozsudkem městského soudu č. j. 20 C 230/96-287 ovšem nebyla zjištěna neplatnost kupní smlouvy ze dne 25. 3. 1996, nýbrž její platnost, což je zjištění, u něhož se závaznost vyplývající z § 232 insolvenčního zákona neuplatní.

63. Zároveň je ale třeba uvést, že vůči rozsudku městského soudu č. j. 20 C 230/96-287 je bez významu i § 231 insolvenčního zákona, podle něhož insolvenční soud není vázán rozhodnutím jiného soudu či jiného orgánu, kterým v průběhu insolvenčního řízení došlo ke zjištění neplatnosti právního úkonu týkajícího se majetku nebo závazků dlužníka, ani jiným způsobem tohoto zjištění (odstavec 1). V průběhu insolvenčního řízení posoudí neplatnost takového právního úkonu pouze insolvenční soud (odstavec 2). Uvedený rozsudek byl vydán před zahájením insolvenčního řízení, a tedy došlo-li by k jeho „obžिवnutí“, insolvenční soud jím bude vázán jako jakýmkoli jiným pravomocným rozhodnutím, na které § 231 insolvenčního zákona nedopadá. Výrok tohoto rozsudku, kterým došlo k zamítnutí žaloby společnosti X na určení vlastnického práva k předmětné nemovitosti, a to na skutkovém základě, který zahrnuje okolnosti vztahující se k uzavření kupní smlouvy ze dne 25. 3. 1996, by tak mohl zavazovat insolvenční soud podle § 159a odst. 3 občanského soudního řádu.

64. Ústavní soud v posuzované věci nepřezkoumává rozhodnutí, v němž by byla posuzována závaznost případného „obživného“ rozsudku městského soudu č. j. 20 C 230/96-287, a sám nemůže k této otázce v předstihu zaujímat jakékoli konečné stanovisko pro řízení o vylučovací žalobě stěžovatelky. V tuto chvíli posuzuje pouze to, zda z hlediska stěžovatelky lze uvedený rozsudek považovat za příznivější než posléze vydaný rozsudek krajského soudu č. j. 20 C 230/96-641 ve spojení s jím změněným rozsudkem městského soudu č. j. 20 C 230/96-641, přičemž pro tento závěr postačuje zjištění, že vázanost insolvenčního soudu rozsudkem městského soudu č. j. 20 C 230/96-287 ve výše uvedeném smyslu přichází v úvahu. Podle Ústavního soudu je tato podmínka splněna. Pochybení při posouzení včasnosti odvolání vedlejší účastnice proti tomuto rozsudku se mohlo promítnout do právní sféry stěžovatelky takovým způsobem, že ochranu jejího základního práva bylo možné účinně poskytnout právě a jen zrušením tohoto kasačního usnesení č. j. 26 Co 560/2012-498. Nešlo jen o to, že se prodloužila délka řízení (což lze kompenzovat prostřednictvím náhrady nákladů řízení a při pochybení státu zadostiučiněním za nepřiměřenou délku řízení). Následkem tohoto pochybení mělo být také zrušeno již pravomocné rozhodnutí, které by z důvodu jeho vydání před zahájením insolvenčního řízení zavazovalo insolvenční soud právním závěrem, že společnost X není vlastníkem předmětné nemovitosti. Bylo tak možné zabývat se druhou předeštěnou otázkou, a to včasností odvolání.

65. Ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny zaručuje každému možnost domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu (a ve stanovených případech u jiného orgánu), avšak pouze pod podmínkou, že se tak stane „stanoveným postupem“. Pod tento postup je nutno pořadit i požadavek včasného uplatnění procesního prostředku k ochraně práva, tedy jeho podání v zákonné lhůtě k tomu určené. Nesprávné posouzení splnění této podmínky, jež by mělo za následek odmítnutí řádně a včas podaného návrhu, který by jinak mohl být věcně projednán (tj. u něhož by absentoval 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. náleze ze dne

6. 6. 2007 sp. zn. I. ÚS 750/06 (N 93/45 SbNU 335), náleze ze dne 5. 12. 2013 sp. zn. III. ÚS 281/12 (N 210/71 SbNU 477) nebo náleze ze dne 15. 3. 2016 sp. zn. III. ÚS 681/16 (N 45/80 SbNU 555), body 12 a 13]. K porušení základního práva na soudní ochranu ale může dojít i nesprávným posouzením včasnosti uplatnění procesního prostředku, které by bylo ve prospěch toho, kdo jej podal. Jeho věcné projednání ale nebude zasahovat do základního práva navrhovatele, nýbrž jiného účastníka řízení, v jehož prospěch by naopak bylo odmítnutí tohoto prostředku a který mohl s ohledem na marné uplynutí lhůty spoléhat, že stav předcházející podání tohoto prostředku zůstane zachován [obdobně srov. náleze ze dne 11. 2. 2020 sp. zn. III. ÚS 2478/18 (N 23/98 SbNU 299), v němž šlo o nesprávné posouzení předpokladů přípustnosti dovolání podaného jiným účastníkem řízení].

66. Stěžovatelka namítá nesprávné posouzení včasnosti odvolání vedlejší účastnice proti rozsudku městského soudu č. j. 20 C 230/96-287. Podle jejího názoru krajský soud ve svém usnesení č. j. 26 Co 560/2012-498 shledal toto odvolání, jež bylo podáno v roce 2010, včasným navzdory tomu, že v mezidobí již odvoláním napadený rozsudek nabyl právní moci. Ústavní soud tak musel přezkoumat příslušné závěry krajského soudu o včasnosti odvolání vedlejší účastnice, a to především pokud jde o počátek příslušné zákonné lhůty, který se odvíjel od doručení rozsudku městského soudu. Výhodiskem posouzení byla právě skutková zjištění krajského soudu, která se týkala doručování společnosti X.

67. Jak vyplývá z usnesení krajského soudu č. j. 26 Co 560/2021-498 a z příslušného spisu, stejnopis rozsudku městského soudu č. j. 20 C 230/96-287 byl doručován společnosti X prostřednictvím její opatrovnice, která jej převzala dne 25. 2. 2005. Toto doručení bylo nicméně neúčinné. Poté, co dne 24. 2. 2003 zanikla funkce jednateli této společnosti, stále trvalo její právní zastoupení advokátem JUDr. Boleslavem Pospíšilem, jemuž mělo být v tomto období doručováno. Dne 4. 2. 2005 pak byl jmenován nový jednatel společnosti X, čímž zanikl důvod ustanovení opatrovnice. Rozsudek městského soudu nebyl doručen ani uvedenému advokátovi, ani novému jednateli. Krajský soud dále zjistil, že dne 22. 3. 2005 byla tímto novým jednatelem udělena plná moc advokátovi JUDr. Milanovi Kružíkovi, CSc., k zastupování společnosti X v řízení vedeném před městským soudem o žalobě pro zmatečnost pod sp. zn. 20 C 170/2005, tato plná moc však byla použitelná i pro řízení vedené před městským soudem pod sp. zn. 20 C 230/96. Uvedený advokát zmocnil k provádění úkonů při zastupování společnosti X koncipientku Mgr. Miladu Palečkovou. Plná moc byla doručena městskému soudu nejpozději dne 2. 5. 2005 společně se žalobou pro zmatečnost.

68. Stěžovatelka předložila krajskému soudu úřední záznam ze dne 7. 4. 2005 o nahlédnutí Mgr. Milady Palečkové do spisu a úřední záznam o tom, že jí byly předány fotokopie listin ze spisu vyhotovené, mimo jiné fotokopie odvoláním vedlejší účastnice napadeného rozsudku, tedy kopie listin, které měly být v minulosti obsahem spisové dokumentace ve věci vedené pod sp. zn. 20 C 230/96. Krajský soud měl za prokázané, že Mgr. Milada Palečková obdržela „prostou“ kopii rozsudku městského soudu č. j. 20 C 230/96-287 a že se seznámila s jeho obsahem. Tato kopie ovšem nebyla stejnopisem písemného vyhotovení rozsudku, s jehož převzetím by bylo možné spojovat účinky doručení a tím i počátek běhu lhůty pro podání odvolání (§ 204 odst. 1, § 158 odst. 2 občanského soudního řádu). Tato kopie neměla nezbytné náležitosti stejnopisu rozsudku, například podpis osoby odpovědné za správnost stejnopisu či otisk kulatého razítka soudu (§ 22 vyhlášky č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, ve znění pozdějších předpisů, § 17 instrukce Ministerstva spravedlnosti č. 505/2001-Org., kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy, ve znění účinném k 7. 4. 2005). Těchto skutečností si měl být vědom i příslušný pracovník městského soudu, který pořídil úřední záznam o předání fotokopie rozsudku, a nikoli doručenkou ve smyslu § 50e odst. 2 a § 50f občanského soudního řádu, ve znění účinném od 1. 1. 2005. Pro úplnost je třeba dodat, že nebylo postaveno najisto, zda Mgr. Milada Palečková v souvislosti s nahlížením do spisu dne 7. 4. 2005 předložila

městskému soudu plnou moc (ve spisu obsažena nebyla). Touto otázkou se krajský soud dále nezabýval, neboť podle jeho názoru stejně k doručení nedošlo.

69. Ústavní soud podotýká, že podle výše uvedených zjištění krajského soudu právním zástupcem společnosti X zmocněná koncipientka obdržela „prostou“ kopii rozsudku městského soudu č. j. 20 C 230/96-287 a seznámila se s jeho obsahem, načež tento právní zástupce podal jménem společnosti X žalobu pro zmatečnost, tedy mimořádný opravný prostředek, který lze podat jen proti pravomocnému rozhodnutí. Právní zástupce společnosti X patrně vycházel z předpokladu, že rozsudek městského soudu již byl v minulosti doručen a nabyl právní moci, a sám proto nežádal doručení jeho stejnopisu. Prostřednictvím právního zástupce zároveň společnost X musela být seznámena s obsahem tohoto rozsudku, přičemž nebylo nijak rozporováno, že by se obsah jeho „prosté“ kopie jakkoli lišil od jeho originálu. Ústavní soud si je vědom toho, že tato „prostá“ kopie patrně neobsahovala náležitosti stejnopisu plynoucí z podzákoného právního předpisu, musel si však položit otázku, zda tento nedostatek brání závěru o doručení předmětného rozsudku, byla-li společnost X mimo jakoukoli pochybnost seznámena s obsahem rozsudku, a měla tak možnost uplatnit vůči němu zákonné procesní prostředky k ochraně svých práv. Dospěl přitom k závěru, že za daných okolností k doručení došlo.

70. Krajskému soudu lze vytknout, že při posuzování doručení rozsudku městského soudu č. j. 20 C 230/96-287 nezohlednil, že zákonná pravidla doručování nejsou samoúčelná, nýbrž slouží ochraně procesních práv účastníka řízení, který musí mít při výkonu svých práv a povinností, a to i procesní povahy, jistotu o obsahu doručovaného rozhodnutí. Při posuzování, zda došlo k řádnému doručení, je nutno uplatňovat materiální přístup, pro nějž je podstatné, že se adresát mohl s obsahem doručované písemnosti seznámit, a bylo tak zachováno jeho základní právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. nálezy ze dne 11. 7. 2017 sp. zn. II. ÚS 1577/16 (N 120/86 SbNU 79), bod 14, nebo nálezy ze dne 9. 4. 2019 sp. zn. III. ÚS 3851/18 (N 57/93 SbNU 257), bod 14]. Specifikem posuzované věci je, že společnost X se nejenže prokazatelně seznámila s rozsudkem městského soudu a získala jeho kopii, ale tento rozsudek v přesvědčení o jeho právní moci dokonce napadla žalobou pro zmatečnost, o níž bylo vedeno samostatné řízení. Závěr, že rozsudek městského soudu č. j. 20 C 230/96 nebyl doručen společnosti X, se v tomto kontextu jeví absurdním. Proběhlo-li před podáním odvolání vedlejší účastníci řízení o žalobě pro zmatečnost společnosti X, aniž by v jeho průběhu tato společnost jakkoli zpochybňovala, že jí byl rozsudek městského soudu č. j. 20 C 230/96-287 doručen, nebo že měla možnost seznámit se s jeho obsahem, pak za situace, kdy bylo v řízení prokázáno i seznámení se společností X s tímto rozsudkem (obdržení jeho „prosté“ kopie při nahlížení do spisu) ještě před podáním žaloby pro zmatečnost, bylo možné učinit závěr, že jí byl rozsudek doručen a byl pravomocný. Zpochybnění doručení rozsudku městského soudu krajským soudem za těchto okolností nesloužilo ochraně práv společnosti X či vedlejší účastnice. Místo toho narušilo právní jistotu stěžovatelky ohledně výsledku řízení. Nelze přehlížet, že odvíjí-li se od doručení rozhodnutí možnost uplatnění opravného prostředku, pak se nesprávné posouzení okamžiku doručení netýká jen práv účastníka řízení, který tento opravný prostředek uplatňuje, ale i jiného účastníka řízení, který může být rozhodnutím o opravném prostředku dotčen na svých právech.

71. Pro účely ústavněprávního posouzení věci je rozhodný závěr, že společnosti X byl rozsudek městského soudu č. j. 20 C 230/96-287 doručen před podáním žaloby pro zmatečnost, a tudíž odvolání vedlejší účastnice jako insolvenční správkyne společnosti X podané přibližně 5 let po vydání tohoto rozsudku a 2 roky po skončení řízení o žalobě pro zmatečnost mělo být odmítnuto jako opožděné. Protože se tak nestalo, usnesením krajského soudu č. j. 26 Co 560/2012-498, kterým bylo odvolání shledáno podaným včas, bylo porušeno základní právo stěžovatelky jako žalované na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Posouzení porušení některého z dalších ústavně zaručených základních práv a svobod, které

měly být podle tvrzení stěžovatelky porušeny, považuje Ústavní soud s ohledem na již učiněné závěry za nadbytečné. Stejně tak se nebylo třeba zabývat tvrzeným porušením Ústavy, pokud jde o institucionální pravidla fungování soudní moci (čl. 96 odst. 1 Ústavy), která nezakládají konkrétním jednotlivcům žádná ústavně zaručená základní práva [např. náleze ze dne 29. 5. 1997 sp. zn. III. ÚS 31/97 (N 66/8 SbNU 149)].

72. Uvedený závěr o porušení základního práva dopadá i na usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 1447/2014-543, kterým bylo odmítnuto dovolání proti usnesení krajského soudu č. j. 26 Co 560/2012-498 a v němž se Nejvyšší soud zabýval předmětnou otázkou doručení. Současně je třeba uvedený závěr vztáhnout i na rozsudek krajského soudu č. j. 26 Co 262/2016-697 a rozsudek městského soudu č. j. 20 C 230/96-641. Posledně uvedená rozhodnutí by v případě správného posouzení včasnosti odvolání nebyla vůbec vydána a jejich existence brání tomu, aby byla v posuzované věci poskytnuta účinná ochrana základnímu právu stěžovatelky. Bez jejich zrušení nemůže dojít ke zrušení kasačního usnesení krajského soudu č. j. 26 Co 560/2012-498, jehož následkem přestane být zrušen (neboli „obživne“) rozsudek městského soudu č. j. 20 C 230/96-287. Nález Ústavního soudu nesmí vést ke vzniku stavu, kdy v rozporu s principem právní jistoty budou existovat dvě pravomocná meritorní rozhodnutí vydaná ve stejném řízení. Závěr o porušení ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovatelky uvedenými rozsudky činí Ústavní soud navzdory tomu, že žádný z nich se otázkou doručování nezabýval, neboť na této procesní otázce nezávisel. Nic nelze vytknout ani závěru krajského soudu vyslovenému v rozsudku č. j. 26 Co 262/2016-697, že po zahájení insolvenčního řízení vedlejší účastnice neměla naléhavý právní zájem na určení vlastnického práva společnosti X k předmětné nemovitosti.

VII. Závěr

73. Ústavní soud uzavírá, že shledal první ústavní stížnost stěžovatelky částečně důvodnou, a to jde-li o tvrzený zásah do jejího základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny rozsudkem krajského soudu č. j. 26 Co 262/2016-697, rozsudkem městského soudu č. j. 20 C 230/96-641, usnesením Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 1447/2014-543 a usnesením krajského soudu č. j. 26 Co 560/2012-498. Podle § 82 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu proto částečně vyhověl její první ústavní stížnosti (výrok I) a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu tato rozhodnutí zrušil (výrok II).

74. Ve zbývajících částech Ústavní soud ústavní stížnosti odmítl, a to podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu v části druhé ústavní stížnosti, která směřovala proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 33 Cdo 3637/2020-890, a v části první ústavní stížnosti, která směřovala proti usnesení krajského soudu č. j. 15 Co 111/2020-857, usnesení městského soudu č. j. 20 C 230/96-837 a usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 1058/2018-761, jako zjevně neopodstatněnou, podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu v části první ústavní stížnosti směřující proti usnesení krajského soudu č. j. 26 Co 311/2015-611 a usnesení krajského soudu č. j. 15 Co 38/2012-397, jakož i ve zbylé části druhé ústavní stížnosti jako nepřipustnou, a podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu v části první ústavní stížnosti směřující proti rozsudku městského soudu č. j. 20 C 230/96-568 pro nepřislusnost k jejímu projednání (výrok III).

75. Rozhodnutí soudů, ve vztahu k nimž byla ústavní stížnost shledána zjevně neopodstatněnou, Ústavní soud nezrušil navzdory tomu, že jimi bylo rozhodnuto o opravných prostředcích podaných proti rozhodnutí, které se ruší tímto náleze. Vzhledem k tomu, že dovolání proti rozsudku krajského soudu č. j. 26 Co 262/2016-697 ani žaloba pro zmatečnost proti tomuto rozsudku nebyly procesními prostředky, které stěžovatel mohl využít k ochraně před jím tvrzeným zásahem do základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, nelze na řízení o těchto mimořádných opravných prostředcích nahlížet jako na pokračování řízení o žalobě společnosti X, nýbrž jako na samostatná řízení, jež byla uvedenými

rozhodnutími skončena. Jejich zachování nemá pro stěžovatelku vliv na další průběh řízení před obecnými soudy po tomto nálezu. Naopak má význam pro náhradu nákladů řízení, která byla každým z těchto rozhodnutí přiznána vedlejší účastnici a v pokračujícím řízení o žalobě společnosti X by jen stěží mohla být zohledněna.

76. Na základě tohoto nálezu se věc vrací k opětovnému rozhodování krajskému soudu, který vázán právním názorem Ústavního soudu vysloveným v tomto nálezu (čl. 89 odst. 2 Ústavy) posoudí včasnost odvolání vedlejší účastnice proti rozsudku městského soudu č. j. 20 C 230/96-287.

Č. 53

Právo odepření výpovědi svědka podle § 100 odst. 2 trestního řádu (sp. zn. IV. ÚS 1993/21 ze dne 26. dubna 2022)

I. S právem na život podle čl. 6 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je spojen pozitivní závazek veřejné moci provést účinné vyšetřování, je-li vzneseno hájitelné tvrzení o porušení tohoto práva. Dojde-li k úmrtí osoby a nelze vyloučit možnost cizího zavinění, byť i ve formě nedbalosti (např. při dopravní nehodě), musí orgány činné v trestním řízení provést účinné vyšetřování daného úmrtí. Přitom musí postupovat nezávisle a nestranně, důkladně a dostatečně, rychle a umožnit aktivní participaci poškozeného při zajištění veřejné kontroly, jinak poruší čl. 6 odst. 1, čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 1 a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Účelem účinného vyšetřování je, aby příslušné orgány identifikovaly příčiny tvrzeného porušení práva, a je-li to nutné, přivedly viníky k odpovědnosti za jejich činy.

II. Závazek státu provést účinné vyšetřování má charakter procesní povinnosti tzv. náležité péče. Negarantuje tedy žádný konkrétní výsledek, ale pouze řádnost postupu orgánů veřejné moci.

III. K právu odepření výpovědi svědka podle § 100 odst. 2 trestního řádu nelze přistupovat jen na základě paušálního tvrzení o blízkém vztahu. U jiných osob v poměru obdobném rodinnému poměru musí být pečlivě zkoumán jejich konkrétní citový vztah, přičemž nezbytnou podmínkou je, aby újmu jedné z osob právem pocítovala druhá osoba jako újmu vlastní. Obecné soudy jsou povinny v každém individuálním případě zkoumat, zda se o takový silný citový vztah skutečně jedná, či nikoliv. Existenci poměru těchto jiných osob i důvodnost pocítované újmy je třeba opřít o objektivní skutečnosti; zpravidla nebude postačovat pouhé prohlášení takových osob. Přitom je třeba vyžadovat vyšší intenzitu tohoto vztahu, než je obvyklá mezilidská soudržnost, a musí být dány rovněž objektivní skutečnosti, ze kterých lze na intenzitu citového vztahu mezi osobami usuzovat.

IV. Břemeno tvrzení ohledně důvodu odepření výpovědi má vždy svědek, neboť právu odepřít výpověď odpovídá jeho ústavní povinnost svědčit, nejsou-li prokázány uvedené okolnosti (čl. 37 odst. 1 Listiny základních práv a svobod *a contrario*). Nedodrží-li obecný soud tato pravidla a v důsledku toho neprovede výslech takového svědka a opomene řádně odůvodnit jeho neprovedení, zatíží své rozhodnutí vadami spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů i zásad vyjádřených v hlavě páté Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Josefa Fialy a soudců Jana Filipa a Pavla Šámala (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatelky Jany B. (jedná se o pseudonym), zastoupené JUDr. Janem Paroulkem, advokátem, sídlem Čelakovského 1859/6, Blansko, proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. května 2021 č. j. 5 To 17/2021-1250 a rozsudku Okresního soudu ve Vyškově ze dne 19. října 2020 č. j. 1 T 7/2020-1207, za účasti Krajského soudu v Brně a Okresního soudu ve Vyškově jako účastníků řízení a K. S. jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 5. května 2021 č. j. 5 To 17/2021-1250 a rozsudkem Okresního soudu ve Vyškově ze dne 19. října 2020 č. j. 1 T 7/2020-1207 byla porušena práva stěžovatelky zakotvená v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Postupem orgánů činných v trestním řízení při šetření dopravní nehody ve věci vedené u Okresního soudu ve Vyškově pod sp. zn. 1 T 7/2020 byla porušena práva stěžovatelky zakotvená v čl. 6 odst. 1, čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 1 a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

III. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. května 2021 č. j. 5 To 17/2021-1250 a rozsudek Okresního soudu ve Vyškově ze dne 19. října 2020 č. j. 1 T 7/2020-1207 se ruší.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí s tvrzením, že jimi došlo k porušení jejích ústavně zaručených základních práv a svobod zakotvených v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Současně napadá postup orgánů činných v daném trestním řízení a navrhuje, aby Ústavní soud vyslovil, že postupem příslušných orgánů činných v trestním řízení došlo k porušení jejího práva na účinné vyšetřování a práva na soudní ochranu podle čl. 6 odst. 1, čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 1 a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

2. Z ústavní stížnosti a předložených podkladů se podává, že Okresní soud ve Vyškově (dále též jen „okresní soud“) napadeným rozsudkem podle § 226 písm. c) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zprostil vedlejší účastnici obžaloby Okresního státního zastupitelství ve Vyškově (dále též jen „okresní státní zastupitelství“) pro skutek, v němž byl spatřován přečin usmrcení z nedbalosti podle § 143 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, neboť nebylo prokázáno, že skutek spáchala vedlejší účastnice. Daný skutek spočíval (zkráceně uvedeno) v tom, že dne 4. 4. 2015 vedlejší účastnice řídila v době kolem 11:30 hodin osobní motorové vozidlo zn. Nissan Navara Double s připojeným vozíkem, na kterém převážela náklad kovového odpadu, přičemž nezajistila bezpečnou přepravu tohoto nákladu, za jízdy došlo při rychlosti cca 90 km/h k uvolnění plechového předmětu z přívěsu, kdy tímto jednáním porušila ustanovení § 5 odst. 1 písm. i) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, uvolněný plech se samovolně vznesl a vytvořil náhlou a neočekávanou překážku pro řidiče osobního motorového vozidla Karel B. /jedná se o pseudonym/ (manžela stěžovatelky), který jel za vozidlem vedlejší účastnice ve vzdálenosti cca 25 m, jenž neadekvátně vyhodnotil situaci a nesprávně reagoval na uvolněný plech vyhýbáním vpravo a bržděním, přitom najel pravými koly svého vozidla mimo vozovku do nezpevněného terénu a ve snaze najet opět na vozovku uvedl své vozidlo do levotočivého smyku, přešel do protisměrného jízdního pruhu, kde se střetl s protijedoucí nákladní soupravou a následně i s dalšími vozidly účastníků silničního provozu. V důsledku střetu vozidel utrpěl řidič Karel B. poranění mozku, plic, srdce, jater a ledviny a na následky těchto zranění na místě zemřel, jeho spolujezdkyně na předním sedadle Kateřina B. /jedná se o pseudonym/ (dcera stěžovatelky) utrpěla poranění mozku, plic a jater, kterým na místě podlehla.

3. Okresní soud na základě učiněných skutkových zjištění shledal, že i přes rozsáhlé dokazování nebyla najisto a bez důvodných pochybností ztotožněna osoba, která řídila předmětné motorové vozidlo zn. Nissan Navara Double. Zdůraznil, že i když se vedlejší účastnice bezprostředně po nehodě označila za řidičku, od počátku zahájení trestního stíhání uvádí, stejně jako mimo jiné i její manžel, že ona skutečně vozidlo v dané době neřídila, navíc ani na základě dalších důkazů nelze bez pochybností uzavřít, že vozidlo řídila vedlejší účastnice. Naopak po provedení dokazování a zhodnocení všech důkazů jednotlivě i ve vzájemném kontextu okresní soud dospěl k závěru, že předmětné vozidlo řídil muž. Podotkl, že logicky nelze vyloučit, že vedlejší účastnice mohla mít důvod chránit osobu blízkou, svého manžela, ovšem o jaký důvod šlo, by bylo jen spekulativní uvažovat. Na místě činu nebyla u přítomných osob provedena žádná orientační zkouška na návykové látky. Podle okresního soudu bylo za daných okolností možno akceptovat, že vedlejší účastnice vzala původní vinu za nějaké pochybení na sebe, aniž by domyslela důsledky. Proto po nehodě respektovala i blokový poukaz k úhradě pokuty za přešůpek v dopravě ve výši 2 000 Kč. Tento blokový poukaz však není sám o sobě ani v kontextu ostatních provedených důkazů stěžejním důkazem. Učiněné důkazy svědčí podle okresního soudu pouze o tom, že skutek se stal a že spoluzavinění a prvotní vinu na fatálním následku a na dopravní nehodě nese řidič vozidla Nissan Navara Double jedoucí s přívěsným vozíkem, který nezabezpečil dostatečně nebezpečný náklad. Jednoznačná vina vedlejší účastnice se však orgánům činným v trestním řízení bez důvodných pochybností podle názoru okresního soudu objasnit nepodařila.

4. Odvolání státního zástupce okresního státního zastupitelství Krajský soud v Brně (dále též jen „krajský soud“) napadeným usnesením zamítl podle § 256 trestního řádu. Ztotožnil se s názorem okresního soudu, že ve věci není dán žádný přímý důkaz ani ucelený řetězec důkazů nepřímých, na základě nichž by mohl být učiněn přesvědčivý a spolehlivý závěr o tom, že předmětné vozidlo řídila právě vedlejší účastnice. K námitce státního zástupce, že oznamovatelem předmětné události byla vedlejší účastnice, krajský soud uvedl, že tato skutečnost rozhodně nemůže svědčit o tom, že by vedlejší účastnice měla být řidičkou předmětného vozidla zn. Nissan Navara Double. Tvrdila-li vedlejší účastnice v průběhu šetření dopravní nehody, že byla řidičkou daného vozidla, tak k tomuto jejímu sdělení ve formě toliko podaného vysvětlení nelze přihlížet jako k důkazu. Po převzetí usnesení o zahájení trestního stíhání i u hlavního líčení vedlejší účastnice uvedla, že příslušný trestný čin nespáchala, a k otázce, zda ví, kdo vozidlo řídil, odmítla vypovídat. Stejně tak učinil i manžel vedlejší účastnice L. S. Svědek D. D. také odmítl vypovídat s tím, že L. S. mu byl za svědka, a proto vedlejší účastnici považuje za osobu blízkou, což doložil výpisem z Knihy manželství Městského úřadu B. Skutečnost, že by předmětné vozidlo řídila vedlejší účastnice, nebylo podle krajského soudu možno dovodit ani z výpovědi svědků J. B. a O. R., když poukázal na nepřesvědčivost a zmatenost jejich výpovědí. Ani z pokutového bloku, jímž byla vedlejší účastnici uložena bloková pokuta, se podle krajského soudu nepodává, že by byla pokuta ukládána vedlejší účastnici jako řidičce. Pokuta byla vedlejší účastnici uložena za řádné nezabezpečení přepravovaného nákladu, nikoliv za řízení motorového vozidla s nezabezpečeným nákladem. Krajský soud rovněž poukázal na výpovědi dalších svědků, zejména svědka V. B., který uvedl, že viděl, že „z místa řidiče vystupuje muž a paní běžela jako spolujezdkyně“. K prokázání viny vedlejší účastnice byly předloženy toliko nepřímé důkazy, a to výpovědi svědků J. B. a O. R. (jejichž věrohodnost je poměrně snižována nepřesnostmi v jejich výpovědích) a dále blok na pokutu, oproti nimž stojí výpověď svědka V. B. a zčásti i svědkyně I. B. Ve shodě s názorem okresního soudu proto krajský soud uzavřel, že nelze vyloučit reálnou možnost, že řidičem předmětného vozidla mohla být i jiná osoba.

II. Argumentace stěžovatelky

5. Stěžovatelka v ústavní stížnosti předně podrobně popisuje dosavadní průběh trestního řízení a dále uvádí, že trestní řízení nebylo vedeno v souladu se zásadou procesní ekonomie a hospodárnosti řízení, neboť musela opakovaně činit podání vůči policejním orgánům a státním zastupitelstvím, které nepostupovaly v souladu se zásadou oficiality a legality trestního řízení, a stejně tak činily i rozhodující obecné soudy. Poukazuje na to, že policejním orgánem Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, Územního odboru Vyškov, Oddělení obecné kriminality, (dále jen „policejní orgán I“) bylo již dne 4. 4. 2015 pod č. j. KRPB-84455-9/TČ-2015-061271 zahájeno šetření ve věci dané dopravní nehody, kdy původně byl za podezřelého označen zemřelý řidič Karel B. Následně bylo usnesením ze dne 14. 8. 2015 č. j. KRPB-84455-104/TČ-2015-061271-VK rozhodnuto o odložení věci, jelikož trestní stíhání jmenovaného bylo nepřípustné. Proti tomuto usnesení podala stěžovatelka stížnost, která byla usnesením okresního státního zastupitelství ze dne 16. 9. 2015 sp. zn. ZT 116/2015 jako nedůvodná zamítnuta. Na toto usnesení reagovala stěžovatelka podáním k Nejvyššímu státnímu zastupitelství, nazvaným jako „Stížnost na vyšetřování dopravní nehody a jeho závěry a návrh na postup podle § 12 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství“. Nejvyšší státní zástupce však konstatoval, že prověřování bylo provedeno v dostatečném rozsahu a kontrolu spisu nenařídil. Následně pak stěžovatelka opět adresovala podání Nejvyššímu státnímu zastupitelství označené jako „Věc č. j. KRPB-84455-104/TČ-2015-061271-VK, žádost o přezkoumání případu z důvodu zjištění nových skutečností“, jehož součástí byl i na žádost poškozených vypracovaný znalecký posudek Ústavu soudního inženýrství Vysokého učení technického v Brně ze dne 14. 7. 2017. Až na základě tohoto podání postoupilo Nejvyšší státní zastupitelství věc okresnímu státnímu zastupitelství s pokynem pokračovat v trestním řízení a doplnit dokazování. Rozhodnutím ze dne 21. 11. 2017 došlo vzhledem k důkazní a právní složitosti ke změně příslušného policejního orgánu a věcí se dále zabýval policejní orgán Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, služby kriminální policie a vyšetřování, odboru obecné kriminality, 1. oddělení v Brně (dále jen „policejní orgán II“). Policejní orgán II následně opětovně usnesením ze dne 26. 7. 2018 rozhodl o odložení věci z důvodu nepřípustného trestního stíhání proti zemřelému. Toto usnesení stěžovatelka napadla stížností a věc byla předložena Krajskému státnímu zastupitelství v Brně (dále jen „krajské státní zastupitelství“), které rozhodnutím ze dne 3. 1. 2019 č. j. 1 KZT 715/2018-33 dospělo k závěru, že stížnost je důvodná a že prvotním hybatelem nehodového děje bylo uvolnění nedostatečně zajištěného přepravovaného kovového nákladu z přívěšného vozíku taženého vozidlem Nissan Navara Double, v důsledku čehož vzniklo důvodné podezření ze spáchání trestné činnosti osobou řidiče tohoto vozidla, přičemž bylo nutné za účelem jeho objasnění doplnit dokazování. Až na základě zmíněného rozhodnutí krajského státního zastupitelství bylo usnesením policejního orgánu II ze dne 15. 7. 2019 č. j. KRPB-84455-261/TČ-2015-060071-DH zahájeno trestní stíhání vedlejší účastnice.

6. Stěžovatelka je přesvědčena, že ústavní stížností napadenými rozhodnutími došlo k porušení jejího práva na účinné vyšetřování podle čl. 2 Úmluvy, jehož součástí je právo pozůstalých na objasnění skutkových okolností, za nichž došlo k úmrtí blízké osoby, a rovněž k porušení práva na soudní ochranu. Zdůrazňuje, že musela opakovaně činit podání vůči policejním orgánům a státním zastupitelstvím za účelem řádného objasnění věci, přičemž tyto orgány pochybily, neboť nepostupovaly v souladu se zásadou legality a oficiality trestního řízení. Stejně tak postup rozhodujících soudů nevedl podle stěžovatelky k řádnému objasnění věci, čímž došlo k porušení jejich ústavně zaručených práv. Poukazuje na četnou judikaturu Ústavního soudu týkající se práva na spravedlivý proces, práva na účinné vyšetřování a opomenutých důkazů. Má za to, že ve věci nebylo řádně provedeno dokazování a rozhodující soudy svá rozhodnutí dostatečně neodůvodnily. Za opomenutý důkaz považuje výpověď svědka D. D., který byl spolujezdcem ve vozidle Nissan Navara Double a který odepřel

výpověď s tím, že je ve vztahu k vedlejší účastnici osobou blízkou, neboť mu manžel vedlejší účastnice byl za svědka na svatbě. Příslušné soudy podle stěžovatelky neodůvodnily, proč umožnily jmenovanému svědkovi nevypovídat, když z žádné objektivní skutečnosti nevyplývalo, že je ve vztahu k vedlejší účastnici osobou blízkou. Ze skutečnosti, že jde o kamaráda manžela vedlejší účastnice, nelze podle ní bez dalšího vyvozovat, že má blízký vztah i s manželkou svého kamaráda.

III. Vyjádření účastníků řízení

7. Ústavní soud vyzval podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu okresní soud, krajský soud, okresní státní zastupitelství a krajské státní zastupitelství, aby se vyjádřily k ústavní stížnosti.

8. Okresní soud ve vyjádření odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a k osobě svědka D. D. uvedl, že v souladu s § 100 odst. 1 a 2 trestního řádu shledal, že zmíněný svědek je osobou oprávněnou v dané věci nevypovídat, neboť by si pravdivou výpovědí mohl přivodit nebezpečí vlastního trestního stíhání či osob v poměru k němu obdobným osobám blízkým.

9. Krajský soud plně odkázal na obsah svého napadeného rozhodnutí s tím, že je přesvědčen, že jeho postupem ani postupem okresního soudu ve věci nedošlo k porušení práva na spravedlivý proces, neboť bylo nutno s ohledem na celkovou důkazní situaci postupovat v souladu s pravidlem *in dubio pro reo*.

10. Okresní státní zastupitelství ani krajské státní zastupitelství nevyužily možnosti vyjádřit se k ústavní stížnosti, čímž nastoupila domněnka, že se vzdaly postavení vedlejších účastníků řízení. Ústavní soud proto s nimi jako s vedlejšími účastníky dále nejednal.

11. Ústavní soud nepovažoval za nezbytné zasílat vyjádření účastníků řízení stěžovatelce k replice, neboť se v nich neobjevily žádné nové či pro věc důležité argumenty.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

12. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení. Shledal, že stěžovatelka byla účastnicí daného trestního řízení proti vedlejší účastnici v postavení poškozené a s ohledem na § 43 odst. 1 trestního řádu je třeba ji považovat i za účastnici řízení o vině a trestu, neboť jí příslušným trestným činem byla způsobena jako sekundární oběti újma, a podle uvedeného ustanovení se její postavení v trestním řízení nevyčerpává jen možností navrhnout, aby soud v odsuzujícím rozsudku uložil obžalovanému povinnost nahradit v penězích škodu nebo nemajetkovou újmu, jež byla poškozenému trestným činem způsobena, nebo vydat bezdůvodné obohacení, které obžalovaný na jeho úkor trestným činem získal, ale má právo činit i návrhy na doplnění dokazování, nahlížet do spisů (§ 65 trestního řádu), zúčastnit se sjednávání dohody o vině a trestu, zúčastnit se hlavního líčení a veřejného zasedání konaného o odvolání nebo o schválení dohody o vině a trestu a před skončením řízení se k věci vyjádřit, a to nejenom ve vztahu k adheznímu řízení, ale i k řízení o vině a trestu (srov. i § 43 odst. 4 trestního řádu o prohlášení poškozeného, který je obětí trestného činu, jaký dopad měl spáchaný trestný čin na jeho dosavadní život). To je v souladu s novým chápáním poškozeného [oběti trestného činu, včetně sekundární oběti, jíž je i stěžovatelka ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů)] jako subjektu trestního řízení, jakož i s posílením práv poškozeného na základě posledních novelizací trestního řádu (srov. i novou základní zásadu trestního řízení – zajištění práv poškozeného v § 2 odst. 15 trestního řádu), který bude moci dosáhnout již v trestním řízení úplné satisfakce, a to nejenom v materiálním smyslu (náhrada škody, nemajetkové újmy atd.), ale i ve smyslu vyrovnání se s nepříznivými následky trestného činu, čímž je odstraňován určitý dlouhodobě pociťovaný deficit právní úpravy a vyvažováno postavení poškozeného ve vztahu k postavení obviněného (obžalovaného).

13. Ústavní stížnost byla tedy podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v němž byla vydána rozhodnutí napadená v ústavní stížnosti. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Její ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (proti usnesení krajského soudu nemohla podat dovolání ani žádný jiný procesní prostředek ochrany práva ve smyslu § 72 a 75 zákona o Ústavním soudu a neučinil tak ani nejvyšší státní zástupce, proto jde vůči ní o završený tvrzený zásah do základních práv).

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

14. Ústavní soud je podle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti a tuto svoji pravomoc vykonává mimo jiné tím, že podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod [srov. též § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Není součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy), není jim instančně nadřazen a nezasahuje do rozhodovací činnosti soudů vždy, když došlo k porušení „běžné zákonitosti nebo k jiným nesprávnostem“, ale až tehdy, představuje-li takové porušení zároveň porušení ústavně zaručeného základního práva nebo svobody [srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 25. 1. 1995 sp. zn. II. ÚS 45/94 (N 5/3 SbNU 17)]. V řízení o ústavní stížnosti tedy není sama o sobě významná námitka „nesprávnosti“ napadeného rozhodnutí a není rozhodné, je-li dovozována z hmotného či procesního (podústavního) práva.

A. Obecná východiska

a) K dokazování v trestním řízení a k právu odepřít výpověď

15. Trestní řízení je ovládáno řadou zásad, mezi nimi i zásadou zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností, zásadou vyhledávací (§ 2 odst. 5 trestního řádu) a zásadou volného hodnocení důkazů (§ 2 odst. 6 trestního řádu). Povinností všech orgánů činných v trestním řízení je využít všech nabízejících se důkazních prostředků, a to včetně svědeckých výpovědí k tomu, aby stupeň jistoty o průběhu skutkového děje byl co nejvyšší. Přitom podle § 214 a 215 trestního řádu má obžalovaný v hlavním líčení právo se po provedení každého důkazu k němu vyjádřit a také vyslychané osobě položit otázky, čímž soud poskytuje obžalovanému přiměřenou a dostatečnou možnost zpochybnit každý důkaz, a to včetně svědecké výpovědi, a vyslechnout osobu, která svědeckví učinila [srov. náleží ze dne 2. 7. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/07 (N 122/50 SbNU 57)].

16. Soud jistě není vázán důkazními návrhy absolutně a jeho povinností není provést všechny navržené důkazy, ale právě ty, jež vedou ke zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Soud je oprávněn v rámci svého nezávislého rozhodování dospět k závěru, že další dokazování není v projednávané věci nezbytné, neporuší-li tímto závěrem zásady trestního řízení, resp. spravedlivého procesu vůbec. V odůvodnění každého rozhodnutí ovšem musí být skutkový děj co nejpřesněji popsán a přesvědčivě vyložen. Podle ustanovení § 125 trestního řádu musí soud v rozsudku stručně vyložit, které skutečnosti vzal za prokázané, o které důkazy svá skutková zjištění opřel a jakými úvahami se řídil při hodnocení provedených důkazů, zejména pokud si vzájemně odporují. Z odůvodnění musí být patrné, jak se soud vypořádal s obhajobou, proč nevyhověl návrhům na provedení dalších důkazů a jakými právními úvahami se řídil, když posuzoval prokázané skutečnosti podle příslušných ustanovení zákona v otázce viny a trestu.

17. Podle čl. 37 odst. 1 Listiny každý má právo odepřít výpověď, jestliže by jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě blízké. Konkretizace tohoto ustanovení je obsažena především v trestním řádu. Svědek je oprávněn odepřít vypovídat, jestliže by výpovědí způsobil

nebezpečí trestního stíhání sobě, svému příbuznému v pokolení přímém, svému sourozenci, osvojiteli, osvojenec, manžel, partner nebo druhu anebo jiným osobám v poměru rodinném nebo obdobném, jejichž újmu by právem pociťoval jako újmu vlastní (§ 100 odst. 2 trestního řádu); za způsobení nebezpečí trestního stíhání je třeba považovat nejen případ, když hrozí zahájení trestního stíhání podle § 160 trestního řádu proti svědkovi nebo proti dalším osobám vyjmenovaným v § 100 odst. 2 trestního řádu, ale i případ, kdyby svědek osobě již stíhané pro trestný čin přitížil svou výpovědí nebo přispěl k jejímu usvědčení. Podobně jako trestní řád trestní zákoník vymezuje osobu blízkou tak, že se jí rozumí příbuzný v pokolení přímém, osvojitel, osvojenec, sourozenec, manžel a partner; jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby sobě navzájem blízké jen tehdy, kdyby újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pociťovala jako újmu vlastní (§ 125 trestního zákoníku).

18. Právo svědka na odepření výpovědi pro nebezpečí trestního stíhání jeho nebo osob blízkých je důsledkem ústavní ochrany proti sebeobviňování, která má hluboký historický základ. Jde o zcela subjektivní, ústavně zaručené právo svědka, který v uvažovaných případech, po poučení poskytnutém mu orgánem veřejné moci, sám váží a rozhoduje, zda svého práva odepřít výpověď využije, či nikoli, a to téměř výlučně podle okolností (důvodů), jak sám je cítí a vnímá. V tomto smyslu nemůže a nesmí být potenciálně ohrožený svědek ve smyslu čl. 40 odst. 4 Listiny ve svém rozhodování omežován, či dokonce ke složení svědecké výpovědi nucen [srov. např. nálezy ze dne 24. 1. 2013 sp. zn. III. ÚS 3162/12 (N 18/68 SbNU 243), ze dne 30. 4. 2013 sp. zn. I. ÚS 4642/12 (N 72/69 SbNU 267) aj.].

19. Na druhé straně k právu odepření výpovědi svědka podle § 100 odst. 2 trestního řádu nelze přistupovat jen na základě paušálního tvrzení o blízkém vztahu. U jiných osob v poměru obdobném rodinnému poměru musí být pečlivě zkoumán konkrétní vztah mezi takovými osobami, přičemž nezbytnou podmínkou je, aby újmu jedné z osob právem pociťovala druhá osoba jako újmu vlastní. Ze shora uvedeného je zřejmé, že v případě, kdy mezi dotčenými osobami není dán vztah rodinný, jde o osoby blízké v poměru obdobném rodinnému poměru jen tehdy, existuje-li mezi nimi vztah citový, a to tak silný, že by újmu jedné osoby pociťovala druhá osoba jako újmu vlastní. V tomto směru je proto třeba trvat na tom, že v každém individuálním případě je namístě zkoumat, zda se o takový vztah skutečně jedná, či nikoliv. Existenci poměru těchto jiných osob i důvodnost pociťované újmy je třeba opřít o objektivní skutečnosti; zpravidla nebude postačovat pouhé prohlášení takových osob (PŮRY, F. In: ŠÁMAL, P. a kol. Trestní řád I. § 1 až 156. Komentář. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1477). Proto svědek musí existenci uvedeného vztahu, jeho kvalitu a hloubku i jeho trvání řádně vysvětlit a přesvědčivě odůvodnit. Přitom se „vyžaduje vyšší intenzita tohoto vztahu, než jen obvyklá mezilidská soudržnost“ a musí být dány rovněž objektivní skutečnosti, ze kterých lze na intenzitu citového vztahu mezi osobami usuzovat (MELZER, F., TÉGL, P. a kol. Občanský zákoník – velký komentář. Svazek I. § 1 až 117. Praha: Leges, 2013, str. 303, 304). Intenzita vztahu přitom může být dána celou řadou aspektů, a to podobností názorů a zastávaných hodnot, jeho kvalitou a hloubkou, délkou jeho trvání, společnými zážitky, koníčky, zájmy a dalšími přáteli, profesní provázaností, bydlením v sousedství, vzájemným kamarádstvím dětí, společně tráveným časem apod. Pojem osoby blízké tedy je třeba vnímat jako tzv. typový pojem, kdy nedostatek intenzity jednoho znaku může být nahrazen vyšší intenzitou znaku jiného [srov. nálezy ze dne 9. 7. 2018 sp. zn. II. ÚS 955/18 (N 120/90 SbNU 31)]. Břemeno tvrzení ohledně tohoto důvodu odepření výpovědi má vždy svědek, neboť právu odepřít výpověď odpovídá ústavní povinnost svědčit, nejsou-li prokázány uvedené okolnosti.

b) K právu na účinné vyšetřování

20. Podle čl. 6 odst. 1 Listiny má každý právo na život. Toto právo má mezi ostatními základními právy zvláštní postavení – bývá označováno za nejdůležitější, nejzákladnější či

nejvyšší právo. Tomu odpovídá i systematické zařazení práva na život na začátek výčtu katalogu základních práv v Listině. Dojde-li v rozporu se zárukami plynoucími z tohoto práva k usmrcení člověka, není způsobu, jak toto porušení vůči přímé oběti odčinit. Právo na život tak musí být demokratickým právním státem chráněno zvláště efektivně [nález ze dne 2. 3. 2015 sp. zn. I. ÚS 1565/14 (N 51/76 SbNU 691), bod 40].

21. Jak vyplývá z ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), čl. 2 odst. 1 Úmluvy nevyžaduje po státech pouze pasivní zdržení se jednání, které by vedlo k úmrtí člověka, ale klade na ně i pozitivní závazky „přijmout odpovídající kroky k ochraně života osob ve své jurisdikci“ (viz rozsudek ESLP ve věci *L.C.B. proti Spojenému království* ze dne 9. 6. 1998 č. 23413/94, § 36). Tento pozitivní závazek se uplatní v kontextu jakékoliv činnosti, ať již veřejné, či nikoliv, u které existuje ohrožení práva na život (rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Öneryildiz proti Turecku* ze dne 30. 11. 2004 č. 48939/99, § 71). Uplatní se i v případě dopravních nehod (viz například rozhodnutí ESLP ve věci *Rajkowska proti Polsku* ze dne 27. 11. 2007 č. 37393/02, rozsudek ESLP ve věci *Sergiyenko proti Ukrajině* ze dne 19. 4. 2012 č. 47690/07. Z rozsudku ESLP ve věci *Nicolae Virgiliu Tănase proti Rumunsku* ze dne 25. 6. 2019 č. 41720/13 pak přímo vyplývá povinnost provést účinné vyšetřování při úmrtí nebo život ohrožujícím zranění osoby při dopravní nehodě. Článek 2 Úmluvy je tedy aplikovatelný i v nyní posuzovaném případě.

22. Jedním z pozitivních závazků veřejné moci spojených s právem na život je povinnost provést účinné vyšetřování, je-li vzneseno hájitelné tvrzení o porušení práva na život. Právo na účinné vyšetřování bylo v judikatuře Ústavního soudu dovozeno v návaznosti na judikaturu ESLP [srov. již uvedený nález sp. zn. I. ÚS 1565/14 či nález ze dne 10. 12. 2019 sp. zn. II. ÚS 1376/18 (N 207/97 SbNU 222) a rozhodnutí ESLP v nich citovaná]. Ústavní soud judikoval, že povinnost účinného vyšetřování vzniká, dojde-li k úmrtí osoby a nelze vyloučit možnost cizího zavinění, byť i ve formě nedbalosti (srov. usnesení ze dne 29. 10. 2013 sp. zn. I. ÚS 2886/13, bod 18).

23. Hájitelné tvrzení lze ve stručnosti charakterizovat jako takové, které není zcela nedůvěryhodné a nepravděpodobné, je možné prostorově i časově, je dostatečně konkrétní a v čase neměnné. Splnění uvedených podmínek je vždy třeba posuzovat po zvážení všech konkrétních skutkových okolností věci [viz např. nález ze dne 17. 10. 2017 sp. zn. II. ÚS 1398/17 (N 191/87 SbNU 155), nález ze dne 24. 5. 2016 sp. zn. I. ÚS 1042/15 (N 91/81 SbNU 485), nález ze dne 27. 10. 2015 sp. zn. I. ÚS 860/15 (N 191/79 SbNU 161), bod 87].

24. Účelem účinného vyšetřování je, aby příslušné orgány identifikovaly příčiny tvrzeného porušení práva, a pokud je to nutné, přivedly viníky k odpovědnosti za jejich činy. Požadavek provést účinné vyšetřování má charakter procesní povinnosti tzv. náležité péče. Negarantuje tedy žádný konkrétní výsledek, ale pouze řádnost postupu orgánů veřejné moci (srov. nález sp. zn. I. ÚS 1565/14). Podstatou práva na účinné vyšetřování je zajistit, že příslušné státní orgány budou jednat kompetentně, efektivně a vynaloží veškerou snahu, kterou po nich lze rozumně vyžadovat, aby věc řádně prošetřily, objasnily a aby jejich konání bylo v obecné rovině způsobilé vyústit v potrestání odpovědných osob [viz nález ze dne 12. 8. 2014 sp. zn. I. ÚS 3196/12 (N 152/74 SbNU 301), nález ze dne 10. 12. 2019 sp. zn. II. ÚS 1376/18 (N 207/97 SbNU 222), nález ze dne 10. 11. 2020 sp. zn. IV. ÚS 1559/20 (N 209/103 SbNU 155), bod 29].

25. Ze shora uvedeného plyne, že dojde-li k úmrtí osoby a nelze vyloučit možnost cizího zavinění, byť i ve formě nedbalosti, musí orgány činné v trestním řízení provést účinné vyšetřování daného úmrtí. Toto účinné vyšetřování musí splňovat kumulativně následující samostatné požadavky vyplývající z judikatury ESLP: vyšetřování musí být a) nezávislé a nestranné, b) důkladné a dostatečné, c) rychlé a d) podrobené veřejné kontrole a umožňující aktivní participaci poškozeného (viz nálezy sp. zn. I. ÚS 1565/14, sp. zn. II. ÚS 1376/18, sp. zn. IV. ÚS 1559/20).

26. Požadavek důkladnosti a dostatečnosti znamená, že orgány činné v trestním řízení musí přijmout přiměřené kroky, jež mají k dispozici, pro zajištění důkazů o incidentu, včetně mimo jiné očitých svědectví a použití forenzních metod. Závěry vyšetřování musí být založeny na důkladné, objektivní a nestranné analýze všech relevantních skutečností. Jakékoliv nedostatky ve vyšetřování, které podřývají jeho schopnost zjistit okolnosti případu nebo odpovědné osoby, povedou k rozporu s požadovanou mírou efektivnosti (srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 1565/14, sp. zn. II. ÚS 1376/18, sp. zn. IV. ÚS 1559/20).

27. Kritérium důkladnosti a dostatečnosti se uplatňuje i tehdy, jsou-li poznatky získávány prostřednictvím znalců (znaleckých posudků). Úkolem Ústavního soudu ale není posuzovat věcnou správnost znaleckého posudku (usnesení ze dne 29. 10. 2013 sp. zn. I. ÚS 2886/13), nýbrž to, zda orgány činné v trestním řízení dodržely požadavky účinného vyšetřování, a to i se zřetelem k hodnocení znaleckého posudku.

28. Míra požadované kontroly veřejností se může lišit případ od případu. Ve všech případech však oběť či pozůstalí musí být do vyšetřování zapojeni v rozsahu nezbytném k zajištění svých oprávněných zájmů.

29. Jde-li o osoby oprávněné dovolávat se práva na účinné vyšetřování v souvislosti s právem na život, je třeba zdůraznit, že účinná ochrana práva na život je úzce spjata s povinností provést účinné vyšetřování v případě možného porušení tohoto práva. Tato ochrana by citelně ztratila na významu, pokud by se práva na účinné vyšetřování mohl dovolávat jedině ten jednotlivec, jehož právo na život bylo porušeno. V takovém případě by totiž fakticky právo na účinné vyšetřování měli pouze ti, jejichž život byl toliko ohrožen, ale kteří nebyli usmrceni.

30. Mezi prvky konstrukce moderního státu, založeného na hodnotovém východisku lidských práv a základních svobod (čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 1 a 23 Listiny), patří v trestním právu jeho závazek upravit postih osob (objektivní právo), které svým protiprávním jednáním porušily právo na život jiného člověka, a současně poskytnout dotčeným osobám v postavení poškozených, popř. obětí trestného činu, jimiž jsou – v případě usmrcení – blízcí pozůstalí, prostředky, kterých se mohou dovolávat vůči orgánům činným v trestním řízení (subjektivní právo), tedy tam, kde se zásah do práva na život poškozeného promítá současně jako zásah do základních práv pozůstalých. Při jakémkoliv mocenském postupu týkajícím se porušení práva na život musí orgány činné v trestním řízení cítit ústavní zásadu nápomoci k co možná nejširšímu a nejsnadnějšímu uplatňování práv poškozených, která plyne z čl. 2 odst. 3 Ústavy („státní moc slouží“) a z čl. 6 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 Listiny, a tím současně dosáhnout naplnění účelu trestního řízení (§ 1 odst. 1, § 2 odst. 15 trestního řádu). Přitom je třeba vycházet z toho, že zde vzájemně působí jednak plnění funkcí státu trestním zákonodárcem a orgány činnými v trestním řízení, stejně jako proti sobě stojící nároky plynoucí z odlišných ústavních lidskoprávních pozic obviněného, obžalovaného, poškozeného, oběti trestného činu či zúčastněné osoby, v důsledku čehož se mohou střetávat kautely nadměrného zásahu do základních práv a svobod obviněného, nebo naopak nedostatečně poskytované ochrany poškozených a obětí trestného činu [srov. nález ze dne 9. 8. 2016 sp. zn. III. ÚS 1716/16 (N 151/82 SbNU 385)].

31. Substantivní jádro práva na život je ze své povahy spjaté s konkrétním jednotlivcem a jeho smrtí, a proto nemůže přejít na jinou osobu. To ovšem neplatí pro pozitivní závazky procesní povahy, které z práva na život vyplývají a k nimž patří právo na účinné vyšetřování. Platí proto, že práva na účinné vyšetřování plynoucího z práva na život se mohou dovolávat i osoby blízké toho, jehož právo na život mělo být porušeno, nemůže-li se tohoto práva domáhat tento jednotlivec sám.

B. Aplikace obecných východisek na posuzovaný případ

32. Za stěžejní považuje Ústavní soud námitku stěžovatelky, že rozhodující soudy opomněly provést důkaz výpovědi svědka D. D., který byl spolujezdcem ve vozidle Nissan Navara Double a který odepřel výpověď s odůvodněním, že je ve vztahu k vedlejší účastnici osobou blízkou, neboť mu manžel vedlejší účastnice byl za svědka na svatbě. Příslušné soudy podle stěžovatelky neodůvodnily, proč umožnily jmenovanému svědkovi nevypovídat, když z žádné objektivní skutečnosti nevyplývá, že je ve vztahu k vedlejší účastnici osobou blízkou. Ze skutečnosti, že jde o kamaráda manžela vedlejší účastnice, nelze podle ní bez dalšího vyvozovat, že má blízký vztah i s manželkou svého kamaráda.

33. Okresní soud ani krajský soud v odůvodnění svých rozhodnutí ve smyslu shora citovaných obecných východisek (sub body 17–19.) nijak blíže nezdůvodnily, proč akceptovaly odmítnutí výpovědi ze strany svědka D. D. Krajský soud k tomu v odůvodnění svého rozhodnutí toliko konstatoval, že na základě učiněných skutkových zjištění nelze vyloučit, že předmětné vozidlo v době dopravní nehody mohl řídit muž, konkrétně manžel vedlejší účastnice L. S. nebo D. D., kteří oba v procesním postavení svědka využili svého zákonného práva nevypovídat (viz bod 7 napadeného usnesení krajského soudu). Spokojil se tak s tvrzením svědka D. D., že je ve vztahu k vedlejší účastnici osobou blízkou, neboť mu manžel vedlejší účastnice byl za svědka na svatbě. Ač jde o vysvětlení zcela nedostatečné, krajský soud se jím detailněji nezabýval a podrobněji nezjišťoval, zda jde skutečně ve vztahu k vedlejší účastnici o osobu blízkou, ač ve smyslu shora uvedených obecných východisek je namístě bedlivě zkoumat, zda o takový vztah skutečně jde, či nikoliv. Existenci takového vztahu pak musí svědek řádně vysvětlit a přesvědčivě odůvodnit, k čemuž zjevně nestačí jen jeho uvedené zcela povrchní tvrzení.

34. Je tak možno uzavřít, že rozhodující obecné soudy dostatečně a přesvědčivě nevysvětlily, proč neprovedly výpověď svědka D. D., který byl prokazatelně jednou z osob ve vozidle Nissan Navara Double, a jeho výpověď tak mohla jednoznačně potvrdit či vyvrátit, zda řidičkou uvedeného vozidla byla vedlejší účastnice či jiná osoba. Takovým postupem obecné soudy nedostály shora popsaným požadavkům na řádné dokazování a na řádný proces. Tím, že uvedený důkaz neprovedly a opomenuly řádně odůvodnit jeho neprovedení, zatížily svá rozhodnutí vadami spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů i zásad vyjádřených v hlavě páté Listiny (viz čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2). Uvedené vady činí napadená rozhodnutí v zásadě nepřezkoumatelnými a současně i neústavními.

35. Jde-li o námitku stěžovatelky týkající se jejího práva na účinné vyšetřování, Ústavní soud konstatuje, že na vyšetřování dané dopravní nehody je aplikovatelné právo na účinné vyšetřování plynoucí z práva na život podle čl. 6 odst. 1 Listiny, neboť došlo ke zmaření dvou lidských životů, přičemž stěžovatelka coby manželka a matka zemřelých se může tohoto práva dovolávat.

36. Na základě učiněných skutkových zjištění není pochyb ani o existenci hájitelného tvrzení o porušení práva na život. Jako hájitelné mělo být tedy tvrzení stěžovatelky podrobeno pečlivému prošetření orgány činnými v trestním řízení, jejichž úkolem bylo zjistit, zda ke smrti manžela a dcery stěžovatelky při dopravní nehodě nedošlo v důsledku zavinění jiné osoby.

37. Ústavní soud se proto zabýval otázkou, zda šetřením orgánů činných v trestním řízení byly splněny všechny požadavky vyplývající ze závazku státu provést účinné vyšetřování. Po přezkoumání věci shledal, že provedené vyšetřování všechny nezbytné požadavky nesplňovalo.

38. Příslušný policejní orgán II ve věci usnesením ze dne 4. 4. 2015 č. j. KRPB-84455-9/TC-2015-061271 (viz č. 1. 3 spisu) zahájil úkony trestního řízení proti Karlu B. (pro přečin usmrcení z nedbalosti podle § 143 odst. 1 a 2 trestního zákoníku), který při dané dopravní nehodě zemřel, ač z § 11 odst. 1 písm. e) trestního řádu jednoznačně vyplývá, že trestní stíhání nelze zahájit, a bylo-li již zahájeno, nelze v něm pokračovat a musí být zastaveno proti tomu, kdo zemřel nebo byl prohlášen za mrtvého. Následně ve vztahu ke

Karlu B. došlo ke změně kvalifikace na přečin usmrcení z nedbalosti podle § 143 odst. 1 trestního zákoníku. Policejní orgán přibral znalce Ing. Jaroslava Sedláka, Ph.D., který zpracoval dne 8. 6. 2015 znalecký posudek o analýze nehodového děje (viz č. l. 189 a násl. spisu), z jehož závěrů vyplynulo, že reakce řidiče Karla B. byla nevhodná a že pád uvolněného plechu z připojeného vozíku nepředstavoval pro jeho vozidlo žádné nebezpečí. Usnesením ze dne 14. 8. 2015 č. j. KRPB-84455-104/TC-2015-061271-VK bylo rozhodnuto o odložení věci s tím, že trestní stíhání jmenovaného bylo nepřípustné (viz č. l. 333 a násl. spisu). Proti tomuto usnesení podala stěžovatelka stížnost (viz č. l. 343 spisu), která byla usnesením okresního státního zastupitelství ze dne 16. 9. 2015 sp. zn. ZT 116/2015 jako nedůvodná zamítnuta podle § 148 odst. 1 písm. c) trestního řádu (viz č. l. 346 spisu). Na toto usnesení reagovala stěžovatelka podáním k Nejvyššímu státnímu zastupitelství, nazvaným jako „Stížnost na vyšetřování dopravní nehody a jeho závěry a návrh na postup podle § 12 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství“. Nejvyšší státní zástupce však konstatoval, že prověřování bylo provedeno v dostatečném rozsahu a kontrolu spisu nenařídil.

39. Následně stěžovatelka na svou žádost nechala vypracovat nový znalecký posudek k provedení komplexní analýzy nehodového děje. Tento znalecký posudek vypracovalo dne 14. 7. 2017 Vysoké učení technické v Brně, Ústav soudního inženýrství (viz č. l. 438 a násl. spisu), konkrétně Ing. Bc. Marek Semela, Ph.D., Ing. Albert Bradáč, Ph.D., a Ing. Michal Belák (dále jen „znalecký posudek Vysokého učení technického v Brně“). Z uvedeného znaleckého posudku vyplynulo, že pád předmětu z přívěsného vozíku jízdní soupravy vozidla Nissan Navara Double byl v přímé souvislosti se způsobem reakce řidiče vozidla Škoda, a z faktického hlediska tedy způsobil vznik předmětného nehodového děje s tragickými následky. Až k opětovně učiněnému podání stěžovatelky Nejvyššímu státnímu zastupitelství ze dne 1. 9. 2017, jehož součástí byl vypracovaný znalecký posudek Vysokého učení technického v Brně, Nejvyšší státní zastupitelství postoupilo věc podle § 16a odst. 3 zákona o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, k dalšímu opatření znovu okresnímu státnímu zastupitelství s pokynem doplnit dokazování a pokračovat v trestním řízení v dané věci, neboť dospělo k závěru, že uvedený znalecký posudek je novým důkazním prostředkem předloženým poškozenou. Věc byla následně státním zástupcem okresního státního zastupitelství postoupena znovu příslušnému policejnímu orgánu (rozhodnutím ze dne 21. 11. 2017 došlo vzhledem k důkazní a právní složitosti ke změně příslušného policejního orgánu a věci se dále zabýval policejní orgán II Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, služby kriminální policie a vyšetřování, odboru obecné kriminality, 1. oddělení v Brně – viz č. l. 355 spisu) za účelem doplnění dokazování a pokračování v prověřování věci, přičemž doplnění dokazování bylo uloženo především za účelem objasnění rozporů o osobě řidiče vozidla Nissan Navara Double s přívěsným vozíkem a zjištění této osoby za účelem možného zahájení trestního stíhání buď řidičky, nebo řidiče tohoto vozidla.

40. Nově pověřený a ve věci nově činný policejní orgán II opět přibral znalce Ing. Jaroslava Sedláka, Ph.D., k vypracování doplnění jeho původního znaleckého posudku. Doplněk znaleckého posudku vypracoval tento znalec dne 5. 2. 2018 (viz č. l. 478 a násl. spisu), přičemž mu byl předložen mimo jiné i znalecký posudek Vysokého učení technického v Brně. Jmenovaný znalec shledal, že reakce Karla B. brzděním byla započata pozdě, že mohl zvýšit svou pozornost již při sledování nákladu na ložné ploše vozíku vozidla před sebou (nadzvedávání, třepotání apod.), že za každé situace by vozidlo Karla B. do místa kolize s plechem dojelo až v době, kdy již plech ležel na vozovce a sunul se po ní, a že Karel B. nemohl využít manévru vyhnutí vlevo, kde se v tu dobu pohybovala jiná vozidla. Podle znalce v případě, že by Karel B. zahájil svou reakci okamžitě, jak mohl rozpoznat odpoutáváním se plechu z přívěsného vozíku, a reagoval-li by plným brzděním na hranici adheze, a přitom udržel přímý směr jízdy vozidla, tak by se sice před kolizí s plechem nezastavil, avšak na úroveň plechu by se dostal až v době, kdy by plech již ležel na vozovce, čímž by mohlo dojít maximálně

k lehkému poškození vozidla a nedošlo by ke střetu s návěsovou soupravou. Policejní orgán II zejména na základě shora zmíněných závěrů doplněného znaleckého posudku znalce Ing. Jaroslava Sedláka, Ph.D., vydal dne 26. 7. 2018 (viz č. l. 679 a násl. spisu) další usnesení o odložení věci z důvodu nepřípustného trestního stíhání proti zemřelému podle § 159a odst. 2 trestního řádu s odkazem na § 11 odst. 1 písm. e) trestního řádu. Toto usnesení napadla stěžovatelka stížností. Okresní státní zastupitelství následně předložilo celý spisový materiál krajskému státnímu zastupitelství s odkazem na § 146 odst. 2 písm. a) trestního řádu. Teprve po opětovném přezkoumání věci dospěl státní zástupce krajského státního zastupitelství usnesením ze dne 3. 1. 2019 č. j. 1 KZT 715/2018-33 (viz č. l. 707 a násl. spisu) k závěru, že stížnost poškozené je důvodná a že prvotním hybatelem nehodového děje bylo uvolnění nedostatečně zajištěného přepravovaného kovového nákladu z přívěsného vozíku taženého vozidlem Nissan Navara Double, v důsledku čehož vzniklo důvodné podezření ze spáchání trestného činu řidičem tohoto vozidla, přičemž bylo nutné za účelem jeho objasnění doplnit dokazování. Při rozhodování o stížnosti podle § 147 odst. 1 trestního řádu bylo povinností stížnostního orgánu uplatnit tzv. revizní princip, tj. z podnětu podané stížnosti přezkoumat všechny výroky napadeného usnesení ze všech hledisek přicházejících v úvahu bez ohledu na to, zda byly či nebyly napadeny stížností, mohla-li proti nim stěžovatelka brojit, stejně jako správnost postupu řízení, které vydání napadeného usnesení předcházelo, přičemž bylo třeba přihlížet i k vadám, které nebyly ve stížnosti výslovně vytkány (viz str. 4 usnesení krajského státního zastupitelství ze dne 3. 1. 2019 č. j. 1 KZT 715/2018-33). Až na základě zmíněného rozhodnutí krajského státního zastupitelství bylo usnesením policejního orgánu II ze dne 15. 7. 2019 č. j. KRPB-84455-261/TČ-2015-060071-DH zahájeno trestní stíhání vedlejší účastnice (viz č. l. 713 spisu).

41. Po provedeném dokazování (výslechy svědků, znaleckými posudky a dalšími listinnými důkazy) podalo Okresní státní zastupitelství ve Vyškově u okresního soudu na vedlejší účastnici obžalobu ze dne 16. 1. 2020 č. j. ZT 116/2015-180 (viz č. l. 996 spisu). Okresní soud po projednání věci a vyhodnocení nashromážděných důkazů shledal, jak bylo již výše uvedeno, že i přes rozsáhlé dokazování nebyla najisto a bez důvodných pochybností ztotožněna osoba, která řídila předmětné motorové vozidlo zn. Nissan Navara Double. Provedené důkazy svědčí podle něj pouze o tom, že skutek se stal a že spoluzavinění a prvotní vinu na fatálním následku a na dopravní nehodě nese řidič vozidla Nissan Navara Double jedoucí s přívěsným vozíkem, který nezabezpečil dostatečně nebezpečný náklad. Jednoznačná vina vedlejší účastnice se však orgánům činným v trestním řízení bez důvodných pochybností podle názoru okresního soudu objasnit nepodařila. Krajský soud se s názorem okresního soudu ztotožnil a zdůraznil, že vedlejší účastnice po převzetí usnesení o zahájení trestního stíhání i u hlavního líčení uvedla, že příslušný trestný čin nespáchala, a k otázce, zda ví, kdo vozidlo řídil, odmítla vypovídat. Stejně tak učinili i manžel vedlejší účastnice L. S. a svědek D. D. Ve shodě s názorem okresního soudu krajský soud uzavřel, že nelze vyloučit reálnou možnost, že řidičem předmětného vozidla mohla být i jiná osoba.

42. Nelze přehlédnout, že na počátku prověřování policejní orgán I přibral znalce Ing. Jaroslava Sedláka, Ph.D., který zpracoval dne 8. 6. 2015 znalecký posudek o analýze nehodového děje (viz č. l. 189 a násl. spisu), jehož závěry se později ukázaly na základě konečného posouzení orgánů činných v trestním řízení i soudů jako nesprávné. Uvedený znalec uzavřel, že reakce řidiče Karla B. byla nevhodná a že pád uvolněného plechu z připojeného vozíku nepředstavoval pro jeho vozidlo žádné nebezpečí. Ani skutečnost, že orgány činné v trestním řízení vycházely z posudku zmíněného znalce, je nemůže ospravedlnit z hlediska účinnosti vyšetřování, neboť znalecký posudek je třeba hodnotit jako každý jiný důkaz a není možno jeho závěry přebírat bez dalšího.

43. Ústavní soud ve své judikatuře zastává názor, že důvodem pro jeho kasační zásah je stav, kdy orgány činné v trestním řízení očividně a neodůvodněně vybočily ze zákonných

standardů dokazování, nebo jestliže hodnocení důkazů a k tomu přijaté skutkové závěry jsou výrazem zjevného faktického omylu či logického excesu (vnitřního rozporu), případně jsou založeny na zcela neúplném (nedostatečném) dokazování [srov. např. nálezy ze dne 11. 11. 2003 sp. zn. II. ÚS 182/02 (N 130/31 SbNU 165), ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. II. ÚS 539/02 (N 131/37 SbNU 653), ze dne 20. 7. 2005 sp. zn. I. ÚS 585/04 (N 143/38 SbNU 117) aj.].

44. Znalecký posudek podléhá hodnocení v souladu s trestním řádem a jeho závěry nemohou být orgány činnými v trestním řízení toliko „mechanicky“ přebírány. Ze stěžejních zásad dokazování v trestním řízení vyplývá požadavek kritického hodnocení všech důkazů, včetně znaleckého posudku. Znalecký posudek je nutno hodnotit stejně pečlivě jako každý jiný důkaz. Ani ten *a priori* nepožívá větší důkazní síly a musí být podrobován všestranné prověrce nejen právní korektnosti, ale i věcné správnosti. Hodnotit je třeba celý proces utváření znaleckého důkazu, včetně přípravy znaleckého zkoumání, opatřování podkladů pro znalce, průběhu znaleckého zkoumání, věrohodnosti teoretických východisek, jimiž znalec odůvodňuje své závěry, i spolehlivosti metod použitých znalcem a způsobu vyvozování jeho závěrů. Ponechávat bez povšimnutí věcnou správnost znaleckého posudku a bez dalšího důvěřovat závěrům znalce by znamenalo ve svých důsledcích popřít zásadu volného hodnocení důkazů podle vnitřního přesvědčení orgánu činného v trestním řízení založeného na pečlivém uvážení všech okolností případu jednotlivě i v jejich souhrnu, privilegovat znalecký důkaz a přenášet odpovědnost za skutkové zjištění (popř. i právní posouzení) a v konečném důsledku správnost rozhodování na znalce. Takový postup nelze z ústavněprávních hledisek přijmout již proto, že by eliminoval, resp. značně omezil povinnost orgánů činných v trestním řízení hodnotit důkazy podle svého vnitřního přesvědčení, čímž by ve svém důsledku omezil ochranu jedince vůči státu při plnění jeho povinnosti chránit zdraví jedince [srov. přiměřeně nálezy ze dne 6. 3. 2018 sp. zn. III. ÚS 4160/16 (N 40/88 SbNU 553) či ze dne 24. 7. 2013 sp. zn. I. ÚS 4457/12 (N 132/70 SbNU 221)].

45. S ohledem na zásadu hospodárnosti a rychlosti trestního řízení nelze pominout také skutečnost, že na žádost stěžovatelky byl vypracován již shora zmíněný znalecký posudek Vysokého učení technického v Brně (viz č. l. 438 a násl. spisu), přičemž příslušný policejní orgán II si nechal u téhož znaleckého ústavu, tj. Vysokého učení technického v Brně, vypracovat ještě další znalecký posudek ze dne 28. 6. 2019 (viz č. l. 763 a násl. spisu), ve kterém znalci dospěli k totožným závěrům jako při svém prvním zkoumání, což bylo zřejmé již při zadávání tohoto posudku. Další znalecký posudek u téhož znaleckého ústavu byl proto podle Ústavního soudu zjevně nadbytečný, a to jak z časového tak i ekonomického hlediska, neboť podle § 110a trestního řádu, má-li znalecký posudek předložený stranou všechny zákonem požadované náležitosti a obsahuje doložku znalce o tom, že si je vědom následků vědomě nepravdivého znaleckého posudku, postupuje se při provádění tohoto důkazu stejně, jako by šlo o znalecký posudek vyžádaný orgánem činným v trestním řízení. Takovým postupem orgánů činných v trestním řízení došlo bez ospravedlnitelných důvodů k průtahům v řízení, což je v rozporu s požadavkem rychlosti řízení a účinného vyšetřování.

46. Z popsanych skutečností je zřejmé, že stěžovatelka musela opakovaně činit podání vůči policejnímu orgánu a státním zastupitelstvím za účelem řádného objasnění věci. K dané dopravní nehodě došlo dne 4. 4. 2015 a pravomocně rozhodnuto ve věci bylo až dne 5. 5. 2021, přičemž stěžovatelka vyčerpala všechny možné opravné prostředky, a to včetně stížností a podání k Nejvyššímu státnímu zastupitelství v průběhu vyšetřování (sub body 34 až 36). Přesto však orgány činné v trestním řízení nedostály závazkům důkladného, dostatečného a zejména rychlého vyšetřování jako jednoho z předpokladů účinného vyšetřování (sub 19 shora). Až po opakovaných stížnostech stěžovatelky a předložení na její žádost vypracovaného znaleckého posudku Vysokého učení technického v Brně ze dne 14. 7. 2017 dospělo krajské státní zastupitelství v usnesení ze dne 3. 1. 2019 č. j. 1 KZT 715/2018-33 (viz č. l. 707 a násl.

spisu) k závěru, že stížnost stěžovatelky je důvodná a že prvotním hybatelem nehodového děje bylo uvolnění nedostatečně zajištěného přepravovaného kovového nákladu z přívěsného vozíku taženého vozidlem Nissan Navara Double, v důsledku čehož vzniklo důvodné podezření ze spáchání trestné činnosti osobou řidiče tohoto vozidla.

47. Orgány činné v trestním řízení až do vydání zmíněného usnesení ze dne 3. 1. 2019, tedy téměř po čtyřech letech od předmětné dopravní nehody, nevyvinuly dostatečné úsilí a nepřijaly taková opatření, která by umožnila provedení řádného dokazování. Jejich závěry tak nebyly založeny na důkladné, objektivní a nestranné analýze všech relevantních skutečností. Dokonce i poté, co Nejvyšší státní zastupitelství na základě podání stěžovatelky a předložení jí vyžádaného znaleckého posudku Vysokého učení technického v Brně postoupilo věc podle § 16a odst. 3 zákona o státním zastupitelství k dalšímu opatření znovu okresnímu státnímu zastupitelství s pokynem doplnit dokazování a pokračovat v trestním řízení v dané věci, neboť dospělo k závěru, že uvedený znalecký posudek je novým důkazním prostředkem předloženým poškozenou, policejní orgán II znovu usnesením rozhodl o odložení věci z důvodu nepřijatelného trestního stíhání proti zemřelému podle § 159a odst. 2 trestního řádu s odkazem na § 11 odst. 1 písm. e) trestního řádu. Přitom z uvedeného znaleckého posudku vyplynulo, že pád předmětu z přívěsného vozíku jízdní soupravy vozidla Nissan Navara Double byl v přímé souvislosti se způsobem reakce zemřelého řidiče vozidla Škoda, a z faktického hlediska tedy způsobil vznik předmětného nehodového děje s tragickými následky. Ani další postup policejního orgánu poté, co dospěl státní zástupce krajského státního zastupitelství usnesením ze dne 3. 1. 2019 č. j. 1 KZT 715/2018-33 (viz č. 1. 707 a násl. spisu) k závěru, že stížnost poškozené je důvodná, nebyl v souladu s požadavkem rychlosti řízení, neboť nechal nadbytečně zpracovat nový znalecký posudek týměž Ústavem soudního inženýrství Vysokého učení technického v Brně, který již zpracoval znalecký posudek k žádosti stěžovatelky, čímž došlo k dalším neodůvodněným průtahům ve vyšetřování předmětné věci a tím narušení rychlosti řízení jako jednoho z požadavků na účinné vyšetřování. Takové shora podrobně popsání šetření orgánů činných v trestním řízení nelze považovat ani za rychlé, ani za důkladné a dostatečné ve smyslu práva na účinné vyšetřování.

48. Ústavní soud proto konstatuje, že šetření provedené orgány činnými v trestním řízení, a to zejména v přípravném řízení trestním, které trvalo téměř pět let, ale i v následujícím soudním řízení nesplnilo požadavky účinného vyšetřování, neboť nebylo důkladné a dostatečné, ani rychlé ve smyslu § 2 odst. 4 a 5 trestního řádu, poněvadž zejména policejní orgány postupovaly nesoustředěně, nehodnotily řádně původní znalecký posudek znalce Ing. Jaroslava Sedláka, Ph.D., a to i později ve vztahu k znaleckému posudku Vysokého učení technického v Brně podle § 2 odst. 6 trestního řádu a příslušný státní zástupce nevykonával náležitě dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení podle § 174 trestního řádu. Následně okresní soud a krajský soud neprovedly důkaz výpovědi svědka D. D. a opomenuly řádně odůvodnit jeho neprovedení z hlediska jím tvrzené možnosti odepřít výpověď z důvodu, že je ve vztahu k vedlejší účastnici osobou blízkou (sub bod 4), ač důvodem pro odepření výpovědi podle § 100 odst. 2 trestního řádu je v takovém případě skutečnost, že by svou výpovědí způsobil nebezpečí trestního stíhání obviněné jako osobě, vůči níž je v poměru obdobném rodinnému poměru, jejíž újmu by právem pociťoval jako újmu vlastní.

VI. Závěr

49. Ze shora rozvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti stěžovatelky podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl a vyslovil, že usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 5. 5. 2021 č. j. 5 To 17/2021-1250 a rozsudkem Okresního soudu ve Vyškově ze dne 19. 10. 2020 č. j. 1 T 7/2020-1207 byla porušena práva stěžovatelky zakotvená v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny. Napadená rozhodnutí okresního soudu a krajského soudu proto

zrušil [§ 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu], a věc se tak vrací do stadia po podání obžaloby.

50. Současně Ústavní soud vyslovil, že orgány činnými v daném trestním řízení, a to zejména v přípravném řízení trestním, byla porušena práva stěžovatelky podle čl. 6 odst. 1, čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 1 a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Tento výrok může mít význam pro případnou náhradu škody nebo přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

51. Ústavní soud o ústavní stížnosti rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, neboť dospěl k závěru, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Č. 54**Účelnost nákladů na odborné právní zastoupení spolku v souvislosti s realizací práva na informace
(sp. zn. IV. ÚS 3318/21 ze dne 26. dubna 2022)**

Obsahem práva na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je oprávnění účastníka řízení rozhodnout se, zda se v řízení nechá zastoupit právním zástupcem. Omezí-li obecný soud náklady na odborné právní zastoupení spolku, který s ohledem na účelové zaměření své činnosti disponuje odborným právním zázemím a jehož činnost není materiálně ani personálně navázána na výkon veřejné moci či veřejné prostředky, postupuje, spočívá-li jeho úvaha toliko na právní odbornosti a účelovém zaměření činnosti spolku, v rozporu s jeho právem na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s právem na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Uvedené soudu však nebrání při posouzení tzv. účelnosti a potřebnosti nákladů na odborné právní zastoupení zohlednit i jiné okolnosti, které mohou vést k omezení práva na náhradu nákladů soudního řízení, například lze-li v chování účastníka řízení spatřovat zneužití práva či jde-li o nadbytečné nebo s věcí nesouvisející náklady.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Josefa Fialy a soudců Jana Filipa a Pavla Šámala (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti spolku Oživení, z. s., sídlem Muchova 232/13, Praha 6 – Dejvice, zastoupeného Mgr. Pavlem Černoousem, advokátem, sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2 – Vinohrady, proti III. výroku rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. října 2021 č. j. 62 A 156/2019-72, za účasti Krajského soudu v Brně jako účastníka řízení, takto:

I. Výrokem III rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. října 2021 č. j. 62 A 156/2019-72 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s právem na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Výrok III rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. října 2021 č. j. 62 A 156/2019-72 se ruší.

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

1. Stěžovatel se ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) domáhá zrušení III. výroku v záhlaví uvedeného rozhodnutí s tvrzením, že jím byla porušena jeho ústavně zaručená práva podle čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z ústavní stížnosti, jejích příloh a vyžádaného spisu Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) sp. zn. 62 A 156/2019 se podává, že stěžovatel je spolkem, jehož zapsaným účelem je, mimo jiné, rozvoj občanské společnosti, demokracie a právního řádu, podpora aktivní účasti občanů na správě věcí veřejných a prosazování principů odpovědnosti a transparentnosti ve veřejné správě. Stěžovatel se dne 5. 6. 2019 žádostí podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, domáhal u obchodní společnosti LESNÍ SPOLEČENSTVÍ OBCÍ, s. r. o., (dále jen „společnost LSO“) poskytnutí informací o souhrnné výši odměn vyplacených uvolněným zastupitelům obce, kteří byli členy orgánů společnosti LSO.

3. Společnost LSO žádost stěžovatele odmítla rozhodnutím ze dne 24. 6. 2019 s tím, že není povinným subjektem k poskytnutí informací a požadované informace podléhají ochraně osobních údajů. Stěžovatel podal proti uvedenému rozhodnutí odvolání, které společnost LSO zamítla a svoje prvostupňové rozhodnutí potvrdila rozhodnutím ze dne 15. 7. 2019. Dne 20. 9. 2019 stěžovatel proti posledně uvedenému rozhodnutí společnosti LSO brojil správní žalobou u krajského soudu. Stěžovatel byl v řízení o žalobě zastoupen advokátem. V průběhu řízení, ke dni 2. 1. 2020, přešla působnost rozhodovat v odvolacím řízení ve věcech svobodného přístupu k informacím na Úřad pro ochranu osobních údajů.

4. Krajský soud napadeným rozsudkem zrušil žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil Úřadu pro ochranu osobních údajů k dalšímu řízení (výrok I), společnosti LSO nařídil poskytnout stěžovateli požadované informace (výrok II) a uložil Úřadu pro ochranu osobních údajů zaplatit stěžovateli 3 000 Kč jako náhradu za zaplacený soudní poplatek (výrok III). Podle krajského soudu byl stěžovatel ve věci úspěšný, a proto mu náleží právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Za účelně vynaložené náklady však krajský soud považoval toliko zaplacený soudní poplatek, nikoli náklady na odborné právní zastoupení. Stěžovatel je totiž spolkem, jehož „hlavním předmětem činnosti je problematika poskytování informací a vynakládání veřejných prostředků“. Stěžovatel proto disponuje odborným personálem a zázemím a náklady na zastoupení advokátem v daném řízení se jeví jako neúčelné.

II. Argumentace stěžovatele

5. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že mu nenáleží náhrada za zastoupení advokátem ani paušální náhrada nákladů řízení, přestože byl v řízení před soudem plně úspěšný. Stěžovatel přitom jednal ve veřejném zájmu; nepřiznáním nákladů je ohrožen chod neziskového sektoru. Stěžovatel tvrdí, že je neziskovou protikorupční organizací a je činný již od roku 1997. O své činnosti dlouhodobě informuje veřejnost. Rozhodnutí krajského soudu o nákladech řízení je nedostatečně odůvodněné, překvapivé a diskriminující.

6. Rozhodné je, že samotná právní specializace subjektu nemůže vést k závěru o neúčelnosti nákladů vynaložených na zastoupení jiným právním profesionálem [srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 25. 3. 2014 sp. zn. I. ÚS 3819/13 (N 43/72 SbNU 501) či bod 12 usnesení ze dne 9. 12. 2014 sp. zn. III. ÚS 2939/14 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>)]. Krajský soud tak stěžovatele jako osobu soukromého práva postavil na roveň orgánům veřejné správy, kterým podle ustálené rozhodovací praxe za určitých okolností nenáleží náhrada nákladů vynaložených na zastoupení advokátem (srov. např. usnesení ze dne 10. 7. 2018 sp. zn. III. ÚS 566/18). Krajský soud současně nepřiznal stěžovateli ani náhradu nákladů rovnajících se výši, která je považována za účelnou u obchodních společností při podávání tzv. formulářových žalob.

7. Je přitom legitimní omezit spolku právo na náhradu nákladů vynaložených na zastupování advokátem, avšak toliko v situacích, kdy jde o zneužití práva (srov. např. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 6. 2015 č. j. 52 A 52/2015-47). Stěžovatel však měl skutečný důvod požadovat informace po společnosti LSO; měl důvodné podezření, že určitý člen zastupitelstva obce pobíral odměnu v orgánu podnikající právnické osoby v rozporu

s § 5 odst. 2 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a tím se mohl dopustit přestupku podle § 23 odst. 1 písm. c) téhož zákona.

III. Vyjádření k ústavní stížnosti

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 účastníkovi řízení a Úřadu pro ochranu osobních údajů, kterému náleželo postavení vedlejšího účastníka řízení o ústavní stížnosti.

9. Krajský soud doručeným přípisem odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku.

10. Úřad pro ochranu osobních údajů se doručeným přípisem svého postavení vedlejšího účastníka řízení o ústavní stížnosti výslovně vzdal.

11. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat obdržené vyjádření stěžovateli k replice, poněvadž neobsahovalo žádné nové závažné skutečnosti nebo argumentaci, která by byla rozhodná pro posouzení věci.

12. Pro úplnost Ústavní soud uvádí, že dále obdržel dvě nevyžádaná vyjádření (tzv. *amicus curiae brief*) od spolku Frank Bold Society, z. s., a obecně prospěšné společnosti Transparency International – Česká republika, o. p. s. K tomu Ústavní soud připomíná, že k takovým nevyžádaným vyjádřením od odlišných subjektů než účastníků či vedlejších účastníků řízení nepřihlíží [srov. náleze ze dne 15. 2. 2022 sp. zn. IV. ÚS 287/21 (N 20/110 SbNU 201)].

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

13. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení podle zákona o Ústavním soudu. Shledal, že ústavní stížnost byla včas podána oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel vyčerpal všechny procesní prostředky k ochraně svých práv (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*).

V. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

14. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který stojí mimo soustavu obecných soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy). Vzhledem k tomu jej nelze, vykonává-li svoji pravomoc tak, že podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí, považovat za další, „superrevizní“ instanci v systému správní justice, oprávněnou vlastním rozhodováním (nepřímo) nahrazovat rozhodování správních soudů; jeho úkolem je „toliko“ přezkoumat ústavnost napadených soudních rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo. Proto je nutno vycházet (mimo jiné) z pravidla, že vedení řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad podústavního práva a jeho aplikace na jednotlivou věc jsou zásadně na správních soudech. O zásahu Ústavního soudu do jejich rozhodovací činnosti lze uvažovat za situace, kdy je dané rozhodování stíženo vadami, které mají za následek porušení ústavnosti (tzv. kvalifikované vady).

15. Ústavní soud ustáleně judikuje, že rozhodování o nákladech řízení před soudy je zásadně jejich doménou; zobrazují se zde aspekty nezávislého soudního rozhodování. Ústavní soud není tudíž oprávněn v detailech přezkoumávat jednotlivá rozhodnutí soudů o nákladech řízení. Rozhodnutí o náhradě nákladů řízení by mohlo nabýt ústavněprávní dimenzi toliko při extrémním vybočení z pravidel upravujících toto řízení, což by mohlo nastat v důsledku interpretace a aplikace příslušných ustanovení zákona, v nichž by byl obsažen např. prvek svévole. Případy, kdy Ústavní soud ústavní stížnost proti pravomocným rozhodnutím obecných soudů o nákladech řízení připustil k věcnému posouzení, jsou výjimečné [např. nálezy

Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2001 sp. zn. III. ÚS 727/2000 (N 75/22 SbNU 145), ze dne 24. 5. 2001 sp. zn. III. ÚS 619/2000 (N 79/22 SbNU 165), ze dne 4. 7. 2001 sp. zn. II. ÚS 598/2000 (N 100/23 SbNU 23), ze dne 31. 3. 2005 sp. zn. II. ÚS 557/04 (N 68/36 SbNU 725), ze dne 30. 9. 2021 sp. zn. IV. ÚS 1664/21 (N 168/108 SbNU 83) či ze dne 22. 2. 2022 sp. zn. IV. ÚS 2155/21 (N 25/110 SbNU 262) a další].

16. Podle ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu k ústavně konformnímu výkladu tzv. potřebnosti a účelnosti nákladů vynaložených v soudním řízení mimo jiné platí, že u některých subjektů, jejichž činnost je, zjednodušeně řečeno, materiálně a personálně zajištěna z veřejných prostředků, nelze považovat náklady jimi vynaložené v soudním řízení na odborné právní zastoupení za vynaložené účelně, nejde-li o právní problematiku, která přímo nesouvisí s činností daného subjektu či o právní problematiku velice specializovanou. Uvedená premisa spočívá na předpokladu, že tam, kde je stát k hájení svých zájmů vybaven příslušnými organizačními složkami, není zásadně důvod, aby výkon svých práv a povinností z této oblasti přenášel na soukromý subjekt (advokáta); učiní-li tak, není důvod uznat takto vzniklé náklady řízení jako náklady účelně vynaložené, mimo výjimečné situace [srov. nález ze dne 9. 10. 2008 sp. zn. I. ÚS 2929/07 (N 167/51 SbNU 65), bod 20 nálezu ze dne 17. 8. 2009 sp. zn. I. ÚS 1452/09 (N 186/54 SbNU 303), nález ze dne 9. 12. 2010 sp. zn. II. ÚS 1215/10 (N 246/59 SbNU 507), ze dne 21. 2. 2011 sp. zn. IV. ÚS 3191/10 (N 19/60 SbNU 197) či ze dne 22. 3. 2012 sp. zn. II. ÚS 2238/09 (N 56/64 SbNU 689)].

17. K obdobným závěrům Ústavní soud v minulosti dospěl také u statutárních měst [srov. např. nálezy ze dne 23. 11. 2010 sp. zn. III. ÚS 2984/09 (N 232/59 SbNU 365), ze dne 24. 3. 2020 sp. zn. IV. ÚS 2434/19 (N 53/99 SbNU 141) či ze dne 19. 5. 2020 sp. zn. I. ÚS 3812/19 (N 100/100 SbNU 159)], fakultní nemocnice [viz nález ze dne 15. 12. 2011 sp. zn. I. ÚS 195/11 (N 215/63 SbNU 473)], Všeobecné zdravotní pojišťovny [srov. nález ze dne 16. 12. 2014 sp. zn. IV. ÚS 474/13 (N 229/75 SbNU 557)], České televize [viz nálezy ze dne 24. 7. 2013 sp. zn. I. ÚS 3344/12 (N 129/70 SbNU 193), ze dne 26. 8. 2014 sp. zn. II. ÚS 405/14 (N 160/74 SbNU 375) či ze dne 18. 2. 2015 sp. zn. II. ÚS 1333/14 (N 36/76 SbNU 503)] či soudních exekutorů [viz nález ze dne 12. 4. 2016 sp. zn. I. ÚS 3916/14 (N 62/81 SbNU 81)], tj. u subjektů, které nejsou „typickými“ orgány veřejné moci, státními orgány či organizačními složkami státu.

18. Nelze opomenout, že uvedené se stále týká (právě) posouzení tzv. potřebnosti a účelnosti vynaložených nákladů. Je proto nutné respektovat, že úvahy soudů o těchto aspektech nákladů řízení (stále) představují projev jejich nezávislého rozhodování. Nutné je však zohlednit i další ústavněprávní požadavky. Pojem tzv. účelnosti a potřebnosti nákladů v soudním řízení je ustáleně chápán jako určitá „pojistka“ proti hrazení nákladů nesouvisejících s řízením či nákladů nadměrných, nadbytečných či vzniklých v důsledku zneužití práva na náhradu nákladů řízení [srov. např. bod 17 nálezu ze dne 10. 1. 2012 sp. zn. III. ÚS 3000/11 (N 6/64 SbNU 61), bod 14 nálezu ze dne 26. 11. 2013 sp. zn. II. ÚS 1942/12 (N 198/71 SbNU 353) či bod 20 nálezu ze dne 23. 9. 2014 sp. zn. IV. ÚS 1674/14 (N 174/74 SbNU 511)]. Soud proto v první řadě musí vzít na zřetel všechny pro rozhodnutí o nákladech řízení relevantní okolnosti, které mohly mít vliv na výši účelně vynaložených nákladů účastníka řízení, a musí svůj závěr řádně odůvodnit [srov. např. bod 14 *in fine* nálezu ze dne 10. 5. 2017 sp. zn. III. ÚS 532/17 (N 75/85 SbNU 317) či bod 14 nálezu ze dne 8. 3. 2021 sp. zn. I. ÚS 4012/18 (N 46/105 SbNU 40)].

19. Soud se dále ocitá mimo meze ústavnosti, vymezuje-li prostřednictvím pojmu tzv. účelnosti a potřebnosti nákladů kategorii osob, která má z hlediska právního zastoupení odlišné postavení, a tak jí „de facto“ upírá právo na právní pomoc a vůči ostatním ji diskriminuje; účastníka řízení nelze „sankcionovat“ tím, že mu nebude přiznána část nákladů odpovídající výši odměny advokáta s odůvodněním, že se mohl bránit sám (viz bod 19 nálezu sp. zn. I. ÚS 3819/13 a bod 20 nálezu sp. zn. IV. ÚS 1674/14). Výhody realizace práva na

právní pomoc totiž nemusí spočívat jen v „obecné právní odbornosti“ (samotném právním vzdělání) zástupce, nýbrž i vyšší míře jeho objektivitu či konkrétní specializaci na daný problém [srov. obdobně nálezy ze dne 19. 6. 2007 sp. zn. II. ÚS 187/06 (N 99/45 SbNU 397)]. Legitimní naopak jsou úvahy soudu, které se opírají o náležité zhodnocení (ne)účelnosti vynaložených nákladů při zneužití práva na náhradu nákladů řízení [srov. nálezy ze dne 10. 4. 2018 sp. zn. IV. ÚS 193/17 (N 70/89 SbNU 89) či obdobně bod 20 nálezu ze dne 10. 4. 2018 sp. zn. I. ÚS 585/17 (N 71/89 SbNU 99)]. Ve srovnání s východisky uvedenými sub 16 a 17 přitom nejde o „nekonzistentnost judikatury“, nýbrž logický důsledek odlišného právního postavení orgánů veřejné moci a jednotlivce v systému ústavních práv a svobod.

20. Jde-li o nyní posuzovanou věc, je rozhodné, že úvahy krajského soudu o tzv. účelnosti a potřebnosti nákladů na odborné právní zastoupení stěžovatele spočívají na závěru, že stěžovatel, byť jde o osobu soukromého práva a jeho činnost není personálně ani materiálně zajištěna z veřejných zdrojů, disponuje odborným (právním) zázemím sám. Nosným a jediným argumentem krajského soudu v napadeném rozhodnutí je odbornost stěžovatele.

21. Jak se podává ze shora uvedeného (srov. zejména sub 19), u nositelů práv na právní pomoc, kterým stěžovatel bezpochyby je, není jejich pouhá odbornost (zjednodušeně řečeno, bez vazeb jejich činnosti na veřejné prostředky a výkon veřejné moci) dostatečným argumentem pro závěr o neúčelnosti jimi vynaložených nákladů na advokáta (oborné právní zastoupení). Není přitom důvod na stěžovatele hledět odlišně na rozdíl od advokáta; právní zastoupení je totiž ponecháno zásadně na vůli účastníka, a to bez ohledu na to, zda by toho byl jinak schopen (jako odborník) sám, mimo situace předpokládané sub 16 a 17, o které však v nyní posuzované věci nejde. Závěry krajského soudu v napadeném rozsudku proto stěžovatele vůči ostatním nositelům práva na právní pomoc diskriminují.

22. Soudu zajisté nelze upřít právo posoudit (ne)účelnost nákladů vynaložených účastníkem řízení s ohledem na okolnosti každé věci; Ústavní soud nepopírá, že daná problematika je doménou obecných soudů a je součástí jejich nezávislého rozhodování. Nelze proto *a priori* vyloučit, že i u osob, u kterých nelze pro tyto účely uplatnit samostatný argument odbornosti, vyvstanou jiné okolnosti, které budou pro závěr o neúčelnosti jejich odborného právního zastoupení relevantní a legitimní. Lze si např. představit vynaložení nákladů, které s věcí nesouvisí nebo jsou jinak okolnostem věci nepřiměřené, či lze-li v chování účastníka řízení spatřovat prvek zneužití práva. Taková úvaha však musí odrážet účel „pojistky“ tzv. účelnosti a potřebnosti nákladů (sub 18) a nesmí být na úkor základních práv a svobod účastníka řízení.

23. Nezhlednil-li však krajský soud uvedená východiska, dopustil se porušení práva stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s jeho právem na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny.

24. Uvedené nelze zvrátit ani tím, že ve věci jde zjevně (s ohledem na rozsah úkonů a předmět řízení) pro hypoteticky očekávanou výši nákladů stěžovatele o věc tzv. bagatelní. U těch je zásadně dán (bez dalšího) důvod pro posouzení ústavní stížnosti jako zjevně neopodstatněné, neprovázejí-li je takové (mimořádné) okolnosti, které je naopak co do ústavní roviny významné činí [viz např. nálezy ze dne 10. 4. 2014 sp. zn. III. ÚS 3725/13 (N 55/73 SbNU 89), bod 25 nálezu ze dne 6. 4. 2021 sp. zn. IV. ÚS 3502/20 (N 72/105 SbNU 260) či bod 22 nálezu ze dne 30. 9. 2021 sp. zn. IV. ÚS 1898/21 (N 169/108 SbNU 90)]. Platí, že právní hranice tzv. bagatelnosti nemusí být určující s ohledem na kvalitativní stránku věci, tedy, jeví-li se věc z hlediska zachování ústavnosti natolik významná, že určitým způsobem „přesahuje“ věc samotnou [viz nálezy ze dne 19. 1. 2016 sp. zn. III. ÚS 2018/15 (N 11/80 SbNU 139) či ze dne 1. 6. 2020 sp. zn. I. ÚS 1575/16 (N 107/100 SbNU 248)], např. může-li se do obdobné situace dostat více subjektů či může-li věc mít vliv na jiná další řízení [srov. bod 20 nálezu ze dne 24. 5. 2017 sp. zn. III. ÚS 2857/15 (N 88/85 SbNU 495) či bod 18 nálezu ze dne 23. 2. 2021 sp. zn. IV. ÚS 2009/20 (N 38/104 SbNU 396)].

25. Jde-li o nyní posuzovanou věc, stěžovatel vystupoval jako (úspěšný) žadatel o informace týkající se veřejných záležitostí. Stěžovatel jako spolek, jehož činnost je zaměřena na kontrolu činnosti veřejné správy a věcí veřejných, proto realizoval právo na informace zaručené v čl. 17 odst. 1 Listiny jako složka občanské společnosti, která „hraje důležitou roli“ v diskusi o veřejných otázkách a u sběru informací jako obsahových prvků uvedeného práva [srov. bod 39 nálezu ze dne 30. 3. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 2/10 (N 68/56 SbNU 761; 123/2010 Sb.) a bod 75 usnesení ze dne 24. 1. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 10/09]. Nyní posuzovanou věc proto co do roviny ústavnosti významnou činí, že se týká podmínek, za kterých se jednotlivci hlásící se k občanské společnosti mohou domáhat svého práva na informace. Z téhož důvodu jde o problematiku, která se může týkat obdobných subjektů ve srovnatelné situaci a která může mít vliv na jiná další řízení.

26. Z okolností posuzované věci se rovněž podává, že stěžovatele (spolek založený k veřejně prospěšnému účelu) nelze znevýhodnit jen proto, že se jeho členové rozhodli hájit svá práva organizovaně [srov. obdobně bod 26 nálezu ze dne 30. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 59/14 (N 111/73 SbNU 757) či bod 36 nálezu ze dne 13. 10. 2015 sp. zn. IV. ÚS 3572/14 (N 185/79 SbNU 97)]; což se v nyní posuzované věci stalo, poněvadž krajský soud stěžovateli nepřiznal náklady za odborné právní zastoupení toliko s odkazem na jeho odbornost spojenou s účelovým zaměřením jeho činnosti, tj. toliko proto, že jako sdružení jednotlivců organizovaných za určitým účelem disponuje oborným zázemím. S ohledem na to se právní hranice tzv. bagatelnosti v nyní posuzované věci posouvá (směrem dolů). S ohledem na uvedené shora sub 22 se dále sluší poznamenat, že soud je při hodnocení tzv. účelnosti a potřebnosti nákladů oprávněn posoudit, zda spolek v konkrétní věci svým postupem směřuje k naplňování deklarovaného „veřejně prospěšného“ účelu.

27. Ústavní soud proto ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona výrok III napadeného rozsudku krajského soudu zrušil. Takto Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, poněvadž měl za to, že od něho nebylo možné očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

28. V důsledku tohoto rozhodnutí krajský soud znovu posoudí otázku tzv. účelnosti a potřebnosti nákladů vynaložených stěžovatelem na odborné právní zastoupení. Krajský soud musí zohlednit uvedená východiska, jakkoli tímto nálezem Ústavní soud nepředjímá, zda stěžovatel v konečném důsledku má právo na náhradu nákladů vynaložených za odborné právní zastoupení.

Č. 55
Procesní postup soudu v případě záměru účastníků řízení
vyřešit spor smírně
(sp. zn. III. ÚS 406/22 ze dne 26. dubna 2022)

1. Z práva na přístup k soudu vyplývá povinnost soudu umožnit účastníkům řízení účinné uplatňování námitek a argumentů a také povinnost soudu se s těmito námitkami a argumenty, jež jsou způsobilé ovlivnit rozhodování, přesvědčivě v odůvodnění vypořádat.

2. Byl-li proto krajský soud v době svého rozhodování na základě stěžovatelova podání prokazatelně zpraven o záměru účastníků řízení vyřešit spor smírně, měl tomu (po ověření u žalobkyně, že se skutečně jedná o souhlasný projev vůle) odpovídat jeho následný procesní postup. Jestliže takto nepostupoval, jednal nejenom ve zjevném rozporu se zákonným požadavkem usilovat o smír mezi účastníky, ale ignorováním procesních úkonů účastníků řízení, jimiž byla projevována dispozice s předmětem řízení, se dopustil též ústavně nepřípustné svévole, v jejímž důsledku bylo vydáno rozhodnutí, jež je fakticky zatíženo ústavně kvalifikovanou vadou v podobě nepřezkoumatelnosti.

Nález

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a soudců Ludvíka Davida a Jiřího Zemánka ve věci ústavní stížnosti stěžovatele Mykhayla Petehyrycha, zastoupeného Mgr. Pavlem Rusevem, advokátem, se sídlem K Přehradě 319/34, Karlovy Vary, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 11. 2021 č. j. 33 Cdo 2307/2021-107 a rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2021 č. j. 18 Co 51/2021-74, za účasti Nejvyššího soudu a Krajského soudu v Plzni jako účastníků řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 24. 11. 2021 č. j. 33 Cdo 2307/2021-107 a rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2021 č. j. 18 Co 51/2021-74 bylo porušeno právo stěžovatele na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

III. Náhrada nákladů řízení o ústavní stížnosti se stěžovateli nepřiznává.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a průběh předchozího řízení

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále též jen „Ústava“) a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí Nejvyššího soudu a Krajského soudu v Plzni (dále též jen „krajský

soud“), neboť má za to, že jimi byla porušena jeho základní práva zaručená čl. 11 odst. 1, čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Jak vyplynulo z ústavní stížnosti a přiložených listin, rozsudkem pro uznání ze dne 3. 9. 2020 č. j. 10 C 97/2020-30 Okresní soud v Karlových Varech (dále jen „okresní soud“) uložil stěžovateli, jenž v řízení vystupoval jako žalovaný, povinnost zaplatit žalobkyni N. Marchenko částku 160 993,26 Kč s příslušenstvím, a to do tří dnů od právní moci rozsudku (výrok I). Současně rozhodl, že stěžovatel je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení v částce 36 509,20 Kč (výrok II).

3. K odvolání stěžovatele, v němž bylo rozporováno splnění předpokladů pro vydání rozsudku pro uznání, ve věci rozhodoval Krajský soud v Plzni, který ústavní stížností napadeným rozsudkem rozhodnutí okresního soudu potvrdil (výrok I), neboť dospěl k závěru, že „kvalifikované předpoklady pro vydání rozsudku pro uznání byly naplněny“.

4. Tento rozsudek napadl stěžovatel dovoláním, v němž krajskému soudu vytkl, že nevzal v potaz návrhy účastníků na schválení smíru, které byly předloženy v průběhu odvolacího řízení. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 3. 2005 sp. zn. 21 Cdo 1951/2004, v němž byl vysloven právní názor, že odvolací soud může schválit smír, přestože soud prvního stupně rozhodl rozsudkem pro uznání. Stěžovatel v dovolání zdůraznil, že ačkoliv se podání žalobkyně obsahující návrh na uzavření smíru ztratilo, ve spise se nachází jeho podání, z něhož je zřejmé, že se účastníci dohodli na smírném řešení sporu.

5. Dovolání stěžovatele bylo ústavní stížností rovněž napadeným usnesením Nejvyššího soudu odmítnuto jako nepřipustné podle ustanovení § 243c odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „o. s. ř.“). Nejvyšší soud totiž dospěl k závěru, že shora uvedená výtka týkající se nezohlednění navrhaného smíru není způsobilá založit přípustnost dovolání, neboť se jedná toliko o tzv. vadu řízení, k níž ovšem dovolací soud přihlíží právě jen tehdy, je-li dovolání přípustné.

II. Argumentace stěžovatele

6. Stěžovatel s citovanými závěry Nejvyššího soudu a krajského soudu nesouhlasí a napadá je ústavní stížností, v níž předně opakuje námitku uplatněnou již v předchozím řízení, tj. že krajský soud nevzal v potaz návrhy účastníků na schválení smíru. Upozorňuje na okolnost, že okresní soud ztratil podání žalobkyně ze dne 2. 12. 2020, kterým navrhla schválení soudního smíru. Opakuje, že ve spise byl ovšem založen jím podaný návrh ze dne 1. 12. 2020, z něhož je bez pochybností zřejmé, že se účastníci řízení po vzájemné domluvě dohodli na podmínkách smírného řešení sporu. Má za to, že krajský soud měl v dané věci postupovat podle ustanovení § 220 odst. 2 o. s. ř., a pokud tak neučinil, rozhodl nesprávně. Stěžovatel *in eventum* uvádí, že pokud by snad zdejší soud dospěl k závěru, že smír neměl být schvalován, krajský soud se přesto dopustil porušení jeho ústavně zaručených práv, neboť zcela extenzivně vyložil podmínky nezbytné k vydání rozsudku pro uznání. Stěžovatel současně požaduje, aby Ústavní soud rozhodl, že je mu krajský soud povinen zaplatit náhradu nákladů řízení před Ústavním soudem.

III. Vyjádření účastníků řízení

7. Ústavní soud vyžádal spis a vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení.

8. Nejvyšší soud i krajský soud toliko stručně odkázaly na odůvodnění ústavní stížností napadených rozhodnutí a navrhly ústavní stížnost odmítnout pro zjevnou neopodstatněnost.

9. Žalobkyně jako vedlejší účastnice se k ústavní stížnosti nevyjádřila a tím se tohoto postavení konkludentně vzdala.

10. S ohledem na obsah těchto vyjádření je Ústavní soud nezasílal stěžovateli k případné replice, jelikož by to bylo zjevně neúčelné.

IV. Splnění podmínek řízení

11. Ústavní soud předně posuzoval splnění procesních podmínek řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž byla vydána napadená rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen advokátem podle § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť stěžovatel vyčerpal všechny procesní prostředky k ochraně svých práv.

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

V. Vlastní posouzení věci Ústavním soudem

13. Ústavní soud předně připomíná, že zásadně není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti obecných soudů, neboť dle čl. 83 Ústavy je soudním orgánem ochrany ústavnosti, nikoliv součástí jejich soustavy. Jeho pravomoc je tak založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení ústavněprávních principů, tj. zda v řízení nebyly dotčeny ústavně chráněné práva a svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé.

14. V nyní posuzovaném případě přitom uvedené ústavněprávní principy nebyly dodrženy a napadeným rozsudkem krajského soudu tak došlo k porušení ústavně zaručeného práva stěžovatele na spravedlivý proces, jež odůvodňuje kasační zásah Ústavního soudu. Tento nedostatek přitom nebyl napraven ani v navazujícím dovolacím řízení.

15. Ústavní soud již v minulosti mnohokrát zdůraznil, že 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 výkon práva na soudní ochranu reálně umožňovat. Obecné soudy přitom musí dodržovat zákonem stanovený postup, a to jak v situacích, kdy se účastníci řízení domáhají rozhodnutí ve své věci, tak i tehdy, ustoupí-li nakonec od svého požadavku na projednání a rozhodnutí věci soudem, což se projeví zpětvzetím žaloby nebo dohodou směřující ke smírnému vyřešení sporu.

16. Ústavní soud ve své rozhodovací praxi také opakovaně uvedl, že o protiústavnost jde i tehdy, vybočuje-li procesní postup soudu ze zákonných pravidel, která řízení před ním upravují, a toto vybočení je způsobilé se pro stěžovatele negativně promítnout do jeho výsledku [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 1722/20 ze dne 24. 9. 2020 (N 189/102 SbNU 166)]; všechna rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto nálezu jsou dostupná též na <https://nalus.usoud.cz>. Součástí spravedlivého procesu je též předvídatelnost soudního rozhodování, zákaz svévolného rozhodování a ochrana legitimního očekávání účastníků [srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2738/10 ze dne 23. 11. 2010 (N 235/59 SbNU 391), sp. zn. II. ÚS 2570/10 ze dne 28. 5. 2013 (N 95/69 SbNU 457) či sp. zn. III. ÚS 1561/13 ze dne 3. 4. 2014 (N 52/73 SbNU 59)]. Proto Ústavní soud zformuloval rovněž požadavky kladené na odůvodnění soudních rozhodnutí, jehož účelem je především seznámit účastníky řízení s úvahami, na nichž soud založil své skutkové a právní závěry. Jeho nezbytný rozsah se přitom odvíjí od předmětu a povahy řízení, jakož i návrhů a argumentů uplatněných účastníky, s nimiž se soudy musí adekvátně vypořádat [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 961/09 ze dne 22. 9. 2009 (N 207/54 SbNU 565) nebo nález sp. zn. IV. ÚS 2352/19 ze dne 3. 3. 2020 (N 40/99 SbNU 33)]. Právo účastníka řízení přednášet návrhy, argumenty a námítky, na něž má obecný soud povinnost poskytnout přiměřenou odpověď, je totiž korelátlem práva na odůvodnění soudního rozhodnutí (srov. KMEC, J. a kol. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 757). Chybí-li tedy v rozhodnutí řádné odůvodnění,

reagující na návrhy, námitky či podání účastníků, která jsou způsobilá ovlivnit výsledek soudního řízení, je tím založena nejen jeho nepřezkoumatelnost, ale zpravidla také neústavnost v podobě kvalifikované vady [srov. obdobně nálezn sp. zn. IV. ÚS 2957/20 ze dne 23. 3. 2021 (N 60/105 SbNU 169)].

17. Ústavní soud proto činí dílčí závěr, že z práva na přístup k soudu vyplývá povinnost soudu vytvořit pro účastníky řízení procesní prostor k tomu, aby se vyjádřili k tvrzením protistrany, a náležitě posoudit jimi tvrzené a uplatňované skutečnosti. To jednak znamená umožnit účastníkům účinné uplatňování námitek a argumentů, jednak i povinnost soudu se nejen s těmito námitkami a argumenty, jež jsou způsobilé ovlivnit rozhodování, přesvědčivě v odůvodnění vypořádat [srov. nálezn sp. zn. I. ÚS 3065/11 ze dne 10. 4. 2012 (N 76/65 SbNU 63), bod 23].

18. Ústavní soud též v minulosti zdůraznil význam dispoziční zásady v civilním procesu. V nálezn sp. zn. III. ÚS 254/05 ze dne 20. 10. 2005 (N 201/39 SbNU 123) označil za libovůli postup, kterým soud před zahájením jednání nerozhodne o zpětvzetí, přestože mu bylo před zahájením doručeno [srov. rovněž nálezn sp. zn. II. ÚS 2682/15 ze dne 6. 1. 2016 (N 1/80 SbNU 25)]. Nálezn sp. zn. IV. ÚS 2780/08 ze dne 5. 5. 2009 (N 109/53 SbNU 369) pak zdejší soud zrušil rozhodnutí, jímž bylo rozhodnuto nad rámec petitu zformulovaného vedlejším účastníkem řízení. Ústavní soud přitom konstatoval, že tímto postupem porušil obecný soud jednu ze základních zásad civilního procesu – zásadu dispoziční (*iudex ne eat ultra petita partium*), jež je zakotvena mj. v § 153 odst. 2 o. s. ř., porušení kteréžto zásady lze v rovině ústavněprávní nahlížet jako porušení práva na spravedlivý proces a rovněž práva na rovnost účastníků řízení ve smyslu čl. 37 odst. 3 Listiny.

19. Ústavní soud přezkoumal rozhodnutí krajského soudu a Nejvyššího soudu prizmatem shora zmíněných obecných kritérií a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

20. Jak totiž vyplývá ze spisu (srov. č. l. 46), stěžovatel skutečně učinil vůči okresnímu soudu již dne 1. 12. 2020 podání, označené jako žádost o schválení soudního smíru, prostřednictvím kterého sdělil, že „účastníci řízení se po vzájemné domluvě dohodli na podmínkách smírného řešení sporu, který je předmětem nadepsaného řízení, a proto shodně navrhuji, aby soud prvního stupně schválil smír tohoto znění“. Toto podání bylo učiněno elektronicky, prostřednictvím zprávy elektronické pošty, která byla opatřena digitálním podpisem stěžovatelova právního zástupce. Identickou žádost přitom podala osobně prostřednictvím podatelny okresního soudu o den později rovněž žalobkyně řízení. Její procesní úkon, opatřený podpisem právní zástupkyně, ovšem původně nebyl založen do spisu, přičemž se tak stalo až následně na základě výzvy stěžovatele ze dne 13. 5. 2021 (srov. spis č. l. 84–89).

21. Z uvedeného vyplývá, že mezi účastníky řízení byla dána shoda směřující ke smírnému vyřešení jejich sporu za podmínek vymezených v jejich souhlasných dispozičních procesních úkonech adresovaných okresnímu soudu, jež splňovaly všechny obsahové i formální náležitosti stanovené právními předpisy upravujícími civilní soudní řízení. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani shora zmíněná okolnost, že procesní úkon žalobkyně byl do spisu zařazen z iniciativy stěžovatele až dodatečně, dokonce až v době po vydání ústavní stížnosti napadeného rozhodnutí krajského soudu. Ústavní soud v tomto ohledu připomíná své předchozí závěry, že nedostatky v organizaci a činnosti soudní moci (v tomto případě přehlédnutí procesně relevantní listiny), ke kterým při množství projednávaných věcí občas logicky dochází, nemohou jít k tíži těch, kteří se na soud obracejí jako na ochránce svých základních práv a svobod [srov. nálezn sp. zn. IV. ÚS 204/16 ze dne 17. 1. 2017 (N 10/84 SbNU 139), bod 25]. To platí i v souvislosti s pohybem písemností uvnitř soudu, který musí být organizován tak, aby nedošlo k újmě účastníků při uplatnění jejich práv [srov. nálezn sp. zn. IV. ÚS 518/10 ze dne 23. 11. 2010 (N 233/59 SbNU 375), nálezn sp. zn. IV. ÚS 2040/12 ze dne 12. 12. 2012 (N 203/67 SbNU 599), bod 13, nálezn sp. zn. I. ÚS 634/13 ze dne 15. 5. 2013 (N 85/69 SbNU 369), nálezn

sp. zn. III. ÚS 281/12 ze dne 5. 12. 2013 (N 210/71 SbNU 477), bod 8, náleží sp. zn. I. ÚS 1008/13 ze dne 12. 5. 2014 (N 87/73 SbNU 473), bod 10, nebo shora citovaný náleží sp. zn. IV. ÚS 204/16, bod 24]. Pro Ústavní soud je v nyní posuzované věci podstatné, že krajský soud byl v době svého rozhodování na základě stěžovatelova podání prokazatelně zpraven o záměru účastníků řízení vyřešit spor smírně, čemuž měl (po ověření u žalobkyně, že se skutečně jedná o souhlasný projev vůle) odpovídat jeho následný procesní postup.

22. Ústavní soud naopak nepovažuje za významné, že se účastníci řízení obrátili s žádostí o schválení smíru na okresní soud, resp. že navrhli, aby byl smír schválen právě okresním soudem, který přitom již před tím rozhodl ve věci rozsudkem. Je sice zřejmé, že z rozhodování o smíru by byl s ohledem na vázanost vyhlášeným rozsudkem (srov. ustanovení § 156 odst. 3 o. s. ř.) vyloučen okresní soud, zdejší soud však neshledal žádný důvod, proč by o návrzích účastníků směřujících ke smírnému vyřešení sporu nemohl rozhodovat krajský soud. Uzavření a schválení soudního smíru je totiž možné rovněž v průběhu odvolacího řízení (srov. ustanovení § 220 odst. 2 o. s. ř.), přičemž tomu nebrání ani okolnost, že soud prvního stupně ve věci rozhodl rozsudkem pro uznání podle ustanovení § 153a o. s. ř. (srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo1951/2004 ze dne 8. 3. 2005; Rc 21/2006). Ústavní soud totiž z obsahu spisu zjistil, že účastníci nyní posuzovaného řízení se na okresní soud prokazatelně obrátili s žádostmi o schválení soudního smíru ještě v době, kdy zde probíhalo odvolací řízení, když odvolání podané stěžovatelem dne 21. 9. 2020 bylo krajskému soudu předloženo k rozhodnutí po přezkumu usnesení o zastavení odvolacího řízení pro nezaplacení soudního poplatku dne 2. 3. 2021 (srov. spis č. 1. 33, 58, 59 a 69). Žádost o schválení smíru prezentovaná prostřednictvím okresního soudu tudíž měla být z úřední povinnosti posouzena krajským soudem.

23. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že krajský soud měl v nyní posuzovaném případě postupovat podle ustanovení § 99 o. s. ř., které platí i pro odvolací soud (srov. ustanovení § 211 o. s. ř.). Krajský soud tudíž měl posoudit, zda jsou splněny podmínky pro schválení smíru v podobě navrhované účastníky řízení, tj. měl zkoumat, připouští-li uzavření smíru povaha věci, resp. zdali je schválení smíru v souladu s právními předpisy. Pokud by tyto podmínky byly dány, krajský soud měl v dané věci rozhodnout usnesením o schválení smíru, a to při současné změně rozsudku okresního soudu dle ustanovení § 220 odst. 2 o. s. ř. Ústavní soud v této souvislosti připomíná tradiční soudcovský bonmot, dle kterého je i ten nejhorší smír lepší než dokonalý rozsudek.

24. Jestliže takto krajský soud nepostupoval, jednal nejenom ve zjevném rozporu se zákonným požadavkem usilovat o smír mezi účastníky, ale ignorováním procesních úkonů účastníků řízení, jimiž byla projevována dispozice s předmětem řízení, se dopustil též ústavně nepřijatelné svévole, v jejímž důsledku bylo vydáno rozhodnutí, jež je fakticky zatíženo ústavně kvalifikovanou vadou v podobě nepřezkoumatelnosti.

25. Ústavní soud současně s odkazem na shora vymezená obecná kritéria ústavního přezkumu nyní posuzované věci podotýká, že procesní úkony účastníků řízení, na něž krajský soud nereagoval, byly způsobilé ovlivnit výsledné rozhodování. Pokud by totiž došlo ke schválení smíru, stěžovatel by žalobkyni zaplatil toliko 150 000 Kč s tím, že žádnému z účastníků řízení by nebyla přiznána náhrada nákladů řízení. Výsledek řízení, jehož bylo dosaženo při nezohlednění návrhů na uzavření smíru, je tudíž pro stěžovatele méně příznivý (srov. výše bod 2 tohoto nálezu).

26. Ohledně napadeného usnesení Nejvyššího soudu Ústavní soud konstatuje, že stěžovatel v dovolání ze dne 14. 6. 2021 – kromě další argumentace – výslovně poukázal též na okolnost nezohlednění návrhu na uzavření smíru. K tomu Nejvyšší soud uvedl, že k vadám řízení může dovolací soud přihlídnout jen, je-li dovolání přípustné; samy o sobě však takovéto vady přípustnost dovolání podle § 237 o. s. ř. nezakládají. Jak se však podává ze stanoviska pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 ze dne 28. 11. 2017 (ST 45/87 SbNU 905; 460/2017 Sb.), „ustanovení § 237 občanského soudního řádu ve spojení s čl. 4 a čl. 89 odst. 2

Ústavy České republiky vyžaduje, aby jako přípustné bylo posouzeno dovolání, závisí-li napadené rozhodnutí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva vztahující se k ochraně základních práv a svobod, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené judikatury Ústavního soudu“. Právě takováto situace nastala v nyní posuzované věci, protože krajský soud se odchýlil od shora uvedené judikatury Ústavního soudu vážící se k základnímu právu na přístup k soudu. Nejvyšší soud však přesto v rozporu s čl. 4 Ústavy ochranu základním právům stěžovatele neposkytl.

27. Ústavní soud se nezabýval dalšími stěžovatelem uplatněnými argumenty (tj. splněním podmínek pro rozhodnutí formou rozsudku pro uznání), neboť to vzhledem k předchozím závěrům potvrzujícím důvodnost ústavní stížnosti považoval za nadbytečné.

VI. Závěr

28. Ústavní soud uzavírá, že Nejvyšší soud i krajský soud svými rozhodnutími porušily základní právo stěžovatele na přístup k soudu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny.

29. Ústavní soud proto vyhověl ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a podle § 82 odst. 3 písm. a) tohoto zákona napadená rozhodnutí zrušil a vytvořil tím procesní situaci, kdy se věc vrací do stadia odvolacího řízení, v němž bude krajský soud rozhodovat znovu, vázán právním názorem obsaženým v tomto nálezu.

30. Ústavní soud nepřiznal stěžovateli náhradu nákladů řízení ve smyslu § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu. Základní zásadou řízení před Ústavním soudem totiž je, že náklady řízení před Ústavním soudem, které vzniknou účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi, hradí účastník nebo vedlejší účastník (§ 62 odst. 3 zákona o Ústavním soudu). V odůvodněných případech může Ústavní soud podle § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu uložit některému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi, aby zcela nebo zčásti nahradil jinému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi jeho náklady řízení. Ústavní soud tak však činí jen ve výjimečných případech [srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 662/01 ze dne 19. 11. 2002 (U 41/28 SbNU 471), nález sp. zn. IV. ÚS 180/04 ze dne 17. 8. 2004 (N 112/34 SbNU 157)], např. „jako určitou sankci vůči tomu účastníkovi řízení, který svým postupem zásah do základního práva vyvolal“ [srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 662/01 ze dne 19. 11. 2002 (U 41/28 SbNU 471), nález sp. zn. II. ÚS 745/06 ze dne 17. 5. 2007 (N 83/45 SbNU 239)], či v okamžiku, kdy odvolací soud jednal dlouhodobě a prakticky absolutně nečinně [nález sp. zn. IV. ÚS 180/04 ze dne 17. 8. 2004 (N 112/34 SbNU 157)], nebo pokud soud zcela mechanicky aplikoval podústavní právo v oblasti náhrady nákladů řízení, čímž zasáhl do ústavních práv stěžovatele [nález sp. zn. III. ÚS 607/04 ze dne 16. 2. 2006 (N 39/40 SbNU 325)].

31. Z citované judikatury je tudíž patrné, že k uložení povinnosti náhrady nákladů řízení přistupuje Ústavní soud toliko ve zcela mimořádných a výjimečných případech. Nyní posuzovaný případ však zdejší soud s ohledem na shora uvedené závěry za zcela mimořádný a výjimečný nepovažuje.

III

II. Usnesení

Usn. č. 5
Obnova řízení po rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci
Urválek proti České republice
(sp. zn. Pl. ÚS 8/22 ze dne 26. dubna 2022)

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o vyškrtnutí stížnosti ze seznamu případů podle čl. 37 odst. 1 písm. c) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod není rozhodnutím, kterým bylo shledáno, že zásahem orgánu veřejné moci bylo v rozporu s mezinárodní smlouvou porušeno lidské právo nebo základní svoboda. Takovéto rozhodnutí proto nezakládá důvod obnovy řízení před Ústavním soudem podle § 119 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Usnesení

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) a ze soudců Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu Vladimíra Urválka, zastoupeného Mgr. Ing. Janem Boučkem, advokátem, sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1 – Nové Město, na obnovu řízení o ústavní stížnosti vedeného před Ústavním soudem pod sp. zn. I. ÚS 626/21, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 2 jako účastníků řízení a České republiky – Ministerstva spravedlnosti, sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2 – Nové Město, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrh se odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Návrhem, jenž byl Ústavnímu soudu doručen dne 17. 3. 2022, se navrhovatel domáhá obnovy řízení o ústavní stížnosti vedeného před Ústavním soudem pod sp. zn. I. ÚS 626/21, a to na základě rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 24. 2. 2022 ve věci stížnosti č. 35562/21 *Urválek proti České republice*, kterým byla stížnost navrhovatele vyškrtuta ze seznamu případů. Důvodem vyškrtnutí bylo jednostranné prohlášení vlády, kterým vláda uznala porušení základního práva navrhovatele podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) následkem nepřiměřené délky soudního řízení a nabídla navrhovateli částku 2 250 eur jako náhradu materiální i nemateriální újmy. Evropský soud pro lidská práva neobdržel stanovisko navrhovatele, z něhož by bylo možné usuzovat na jeho souhlas.

II. Shrnutí řízení před obecnými soudy a řízení o ústavní stížnosti

2. Navrhovatel se žalobou proti vedlejší účastnici domáhal zaplacení částky 200 000 Kč s příslušenstvím jako náhrady nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení podle § 31a 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. Nepřiměřená délka se měla týkat řízení o návrhu na vydání směnečného platebního rozkazu o zaplacení částky 710 000 Kč, vedeného u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) pod sp. zn. 24 Cm 69/2010, v němž měl navrhovatel postavení žalovaného. Návrh na vydání směnečného platebního rozkazu byl podán dne 24. 2. 2010, s ohledem na další procesní postup (řešení otázky osvobození od soudního poplatku tehdejšího žalobce) byl ale směnečný platební rozkaz ze dne 19. 1. 2012 č. j. 24 Cm 69/2010-69 doručen navrhovateli až dne 10. 2. 2012. Následně obecné soudy rozhodovaly o návrhu na jeho zrušení. Rozsudkem městského soudu ze dne 13. 11. 2013 č. j. 24 Cm 69/2010-185 byl směnečný platební rozkaz (s výjimkou části týkající se nákladů řízení) ponechán v platnosti, což potvrdil i Vrchní soud v Praze rozsudkem ze dne 17. 2. 2015 č. j. 6 Cmo 441/2014-268. Dovolání navrhovatele bylo odmítnuto usnesením Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2017 č. j. 29 Cdo 5005/2015-317 a navazující ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2018 sp. zn. IV. ÚS 44/18 (všechna v tomto usnesení uvedená rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>).

3. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 (dále jen „obvodní soud“) ze dne 19. 6. 2019 č. j. 20 C 90/2018-123 byla uvedena žaloba, kterou se navrhovatel domáhal náhrady nemajetkové újmy, zamítnuta a toto rozhodnutí následně potvrdil městský soud rozsudkem ze dne 29. 1. 2020 č. j. 11 Co 338/2019-195. Podle obecných soudů mohla navrhovateli vzniknout nemajetková újma až od okamžiku, kdy se dozvěděl o zahájeném řízení, tedy od února 2012. Pro účely posouzení nemajetkové újmy tak řízení trvalo 6 let a 6,5 měsíce. Dále bylo zjištěno, že postup soudů v řízení o návrhu na vydání směnečného platebního rozkazu byl plynulý, koncentrovaný a bez průtahů mezi jednotlivými úkony. Výjimkou bylo pouze řízení před Nejvyšším soudem, jemuž byl spis sice předložen dne 6. 11. 2015, usnesení o odmítnutí dovolání však bylo vydáno až dne 30. 11. 2017. V tomto řízení byl spatřován ojedinělý průtah, který bylo možné tolerovat. Po skutkové i právní stránce nešlo o řízení složité, městský soud ale rozhodoval opakovaně o procesních otázkách (výzvy k zaplacení soudních poplatků, zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku, odstranění vad odvolání). Délku řízení měl prodlužovat i samotný navrhovatel tím, že opakovaně nehradil soudní poplatek za řádné i mimořádné opravné prostředky, čekal na výzvu soudu k jejich zaplacení, soudní poplatek hradil až po zastavení odvolacího či dovolacího řízení a doplňoval blanketní odvolání. V postavení žalovaného podával opravné prostředky proti všem rozhodnutím, která byla ve věci vydána. Ve věci zároveň dvakrát rozhodoval Nejvyšší soud i Ústavní soud. Účastníkům řízení nelze vytýkat uplatňování procesních prostředků, které vnitrostátní právní řád poskytuje k ochraně jejich práv. Na druhé straně je zřejmé, že prodloužení řízení, k němuž dojde v důsledku toho, že ve věci rozhoduje soud vyššího stupně, objektivně prodlužuje celkovou dobu řízení o dobu potřebnou pro přezkum. Obecné soudy nakonec dodaly, že předmětem řízení bylo peněžité plnění a že význam řízení byl pro navrhovatele standardní. Za těchto okolností byla délka řízení shledána přiměřenou všem shora uvedeným okolnostem a nelze v ní spatřovat nesprávný úřední postup.

4. Dovolání navrhovatele, které bylo podáno proti rozsudku městského soudu jen v části, ve které byl potvrzen rozsudek obvodního soudu v zamítavém výroku o věci samé co do částky 99 999 Kč, odmítl Nejvyšší soud usnesením ze dne 28. 1. 2021 č. j. 30 Cdo 1246/2020-245. Neshledal totiž splnění podmínek přípustnosti dovolání podle § 237 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

5. Ústavní soud usnesením ze dne 20. 4. 2021 sp. zn. I. ÚS 626/21 odmítl ústavní stížnost navrhovatele proti uvedenému usnesení Nejvyššího soudu, rozsudku městského soudu a rozsudku obvodního soudu pro zjevnou neopodstatněnost. Podle Ústavního soudu obecné soudy přesvědčivě vysvětlily, z jakých důvodů konkrétní okolnosti věci bránily závěru

o nepřiměřené délce řízení (byť s výjimkou délky dovolacího řízení). Posouzení věci navrhovatele obecnými soudy nebylo v extrémním rozporu s provedenými důkazy. Nebylo v něm možné spatřovat kvalifikované pochybení, které by odůvodňovalo závěr o porušení základního práva navrhovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) nebo jeho základního práva na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem podle čl. 36 odst. 3 Listiny.

III. Argumentace navrhovatele

6. Navrhovatel nepovažuje odškodnění ve výši 2 000 eur a paušální náhradu nákladů řízení před Evropským soudem pro lidská práva ve výši 250 eur za spravedlivé, neboť tyto částky nekryjí ani výši nákladů řízení, které mu vznikly při uplatňování jeho práv před obecnými soudy. Tyto náklady řízení činí podle advokátního tarifu částku 52 378,50 Kč, zatímco přiznané zadostiučinění činí v přepočtu přibližně částku 50 000 Kč. V této souvislosti si navrhovatel klade otázku, jaké zadostiučinění mu bylo poskytnuto, jestliže musí na nákladech řízení uhradit svému právnímu zástupci více, než mu bylo přiznáno. Navrhovatel uvádí, že Evropský soud pro lidská práva obecně přiznává podstatně nižší částky kompenzací, než jsou přiznávány na národní úrovni, a to až o 50 %. I kdyby ale navrhovatel považoval přiznanou kompenzaci za dostatečnou, nelze přehlédnout, že by nezohledňovala plynutí času a všechny vlivy na reálnou hodnotu poskytnutých finančních prostředků, včetně současné vysoké inflace.

IV. Procesní předpoklady řízení o návrhu na obnovu řízení

7. Podle § 119 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) rozhodoval-li Ústavní soud ve věci, v níž mezinárodní soud shledal, že zásahem orgánu veřejné moci bylo v rozporu s mezinárodní smlouvou porušeno lidské právo nebo základní svoboda, lze proti takovému rozhodnutí Ústavního soudu podat návrh na obnovu řízení za podmínek stanovených tímto zákonem. Ustanovení § 119 odst. 2 zákona o Ústavním soudu pak stanoví, že oprávnění podat takovýto návrh má ten, kdo byl v této věci účastníkem řízení a v jehož prospěch mezinárodní soud rozhodl.

8. Ve věci navrhovatele Evropský soud pro lidská práva jako mezinárodní soud podle § 117 zákona o Ústavním soudu výslovně nerozhodl o porušení lidského práva nebo základní svobody, nýbrž podle čl. 37 odst. 1 písm. c) Úmluvy rozhodl o vyškrtnutí stížnosti ze seznamu případů. S ohledem na jednostranné prohlášení vlády, jehož součástí bylo konstatování porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy a přiznání zadostiučinění ve výši odpovídající srovnatelným případům, totiž nepovažoval za důvodné pokračovat v posuzování stížnosti.

9. Ústavní soud v usnesení ze dne 9. 12. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 6/14 (U 19/75 SbNU 671) a usnesení ze dne 9. 12. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 10/14 (U 20/75 SbNU 677) uvedl, že není-li zcela zřejmý postoj Evropského soudu pro lidská práva, který sice přistoupil na vládní nabídku zjednodušeného řešení věci a akceptoval jednostranné uznání porušení Úmluvy spolu s nabídkou finančního zadostiučinění, avšak nevyslovil se zřetelně k tomu, zda tímto je celá věc uzavřena s konečnou platností, anebo jen z jeho pohledu při zachování možností nápravy pochybení na vnitrostátní úrovni (např. právě v podobě obnovy řízení), pak nelze důsledky z toho plynoucí nejistoty klást k tíži navrhovatele. V tomto ohledu připustil, že rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o vyškrtnutí stížnosti ze seznamu případů z důvodu přijetí jednostranného prohlášení vlády, kterým vláda uznala porušení lidského práva nebo základní svobody zaručeného Úmluvou, lze – přinejmenším za určitých okolností – považovat za rozhodnutí, kterým bylo shledáno porušení Úmluvy, a tedy za splnění podmínky obnovy řízení podle § 119 odst. 1 zákona o Ústavním soudu (viz usnesení sp. zn. Pl. ÚS 6/14, body 6 a 8, a usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/14, bod 9).

10. Uvedené závěry jsou založeny na předpokladu, že Evropský soud pro lidská práva při vyškrtnutí stížnosti ze seznamu případů podle čl. 37 odst. 1 písm. c) Úmluvy, pro které shledal důvod v jednostranném prohlášení vlády, přejímá v tomto prohlášení uvedené konstatování porušení Úmluvy (obecně k jednostranným prohlášením vlády srov. Kmec, J., Kosář, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 265–267). Tak tomu ale není. Jednostranné prohlášení vlády, které zpravidla obsahuje konstatování porušení Úmluvy a závazek finančního zadostiučinění, případně též závazek podniknout nezbytná opatření k nápravě, jsou-li možná, není Úmluvou výslovně upraveno. Je-li učiněno jednostranné prohlášení vlády, jde o jednu z okolností, které Evropský soud pro lidská práva zvažuje při posuzování důvodnosti pokračování v posuzování stížnosti (a to při zohlednění dalších relevantních okolností, které umožní určit, zda si pokračování v projednání věci nevyžaduje zájem na respektování lidských práv zaručených v Úmluvě; srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 5. 2003 ve věci stížnosti č. 26307/95 *Tahsin Acar proti Turecku*, body 74–77). Umožňují-li to konkrétní okolnosti věci, pak lze již přijetím jednostranného prohlášení vlády dosáhnout ochrany stěžovatele před následky jím tvrzeného porušení Úmluvy, aniž by bylo třeba postavit najisto, zda k porušení Úmluvy skutečně došlo. Pakliže ale Evropský soud pro lidská práva z tohoto důvodu vyškrtne stížnost ze seznamu případů, neznamená to, že tímto rozhodnutím sám shledal porušení Úmluvy.

11. Rovněž je třeba uvést, že Evropský soud pro lidská práva se v rozhodnutí o vyškrtnutí stížnosti ze seznamu případů nevyjadřuje ke způsobům odstranění následků porušení Úmluvy, natožpak k takovým způsobům odstranění, které nejsou zmíněny v jednostranném prohlášení vlády. I když při rozhodování o vyškrtnutí stížnosti z důvodu jednostranného prohlášení vlády může zohlednit, zda vnitrostátní právo v posuzované věci připouští či nepřipouští možnost obnovy řízení (např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 7. 2007 ve věci stížnosti č. 10577/04 *Kessler proti Švýcarsku*, body 24–25, nebo rozsudek ze dne 25. 9. 2012 ve věci stížnosti č. 59102/08 *Vojtěchová proti Slovensku*, body 26–28), neznamená to, že může vyžadovat po státu, který se měl dopustit porušení Úmluvy, aby obnovu řízení připustil bez ohledu na splnění podmínek stanovených vnitrostátním právem [Evropský soud pro lidská práva ve své rozhodovací praxi opakovaně zdůraznil, že nemůže obnovu řízení nařídít; srov. např. jeho rozsudek ze dne 20. 9. 1993 ve věci stížnosti č. 14647/89 *Saidi proti Francii*, bod 47, nebo rozsudek velkého senátu ze dne 30. 6. 2009 ve věci stížnosti č. 32772/02 *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) proti Švýcarsku*, bod 89]. Následkem rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva proto nemůže být (v usneseních sp. zn. Pl. ÚS 6/14 a Pl. ÚS 10/14 zdůrazňovaná) nejistota ohledně možnosti využití obnovy řízení jdoucí k tíži navrhovatele, jestliže vnitrostátní právo takovouto možnost při vyškrtnutí stížnosti ze seznamu případů nepřipouští. Tím je zároveň vyloučeno, aby poukaz na tuto nejistotu odůvodňoval výklad připouštějící možnost obnovy řízení i za jiných podmínek, než které výslovně stanoví § 119 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

12. Na základě těchto úvah dospěl Ústavní soud k závěru, že rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o vyškrtnutí stížnosti ze seznamu případů podle čl. 37 odst. 1 písm. c) Úmluvy není rozhodnutím, kterým bylo shledáno, že zásahem orgánu veřejné moci bylo v rozporu s mezinárodní smlouvou porušeno lidské právo nebo základní svoboda. Takovéto rozhodnutí proto nezakládá důvod obnovy řízení před Ústavním soudem podle § 119 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Tímto právním názorem se Ústavní soud odchyluje od právního názoru vysloveného v usneseních sp. zn. Pl. ÚS 6/14 a Pl. ÚS 10/14.

13. Výsledek posouzení návrhu navrhovatele na obnovu řízení by ale byl stejný i v případě, že by Ústavní soud setrval na svém původním právním názoru. Tento původní právní názor byl v usneseních sp. zn. Pl. ÚS 6/14 a Pl. ÚS 10/14 vysloven v souvislosti s porušením čl. 6 odst. 1 Úmluvy, k němuž mělo dojít nesprávným posouzením včasnosti

ústavní stížnosti. Týkal se tedy samotné otázky přístupu k Ústavnímu soudu, kdy jako účinný prostředek nápravy přicházela v úvahu obnova řízení a následné řádné posouzení ústavní stížnosti. Ve věci navrhovatele ovšem prostor pro jiné odstranění následků porušení lidského práva nebo základního práva než poskytnutím přiměřeného zadostiučinění dán není. V řízení vedeném před obvodním soudem pod sp. zn. 20 C 90/2018 se navrhovatel žalobou domáhal náhrady nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou jiného již pravomocně skončeného soudního řízení. Této žalobě je třeba přiznat povahu prostředku ochrany proti tvrzenému porušení práva navrhovatele na projednání jeho záležitosti nezávislým a nestranným soudem v přiměřené lhůtě podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jakož i podle čl. 38 odst. 2 Listiny, k němuž mělo dojít následkem nepřiměřené délky uvedeného jiného soudního řízení. Zjištění porušení základního práva a případné poskytnutí zadostiučinění byly zároveň jedinými v úvahu přicházejícími možnostmi, jak mohl stát toto porušení odčinit. Tento účel řízení o žalobě o náhradu nemajetkové újmy byl zohledněn v řízení o ústavní stížnosti navrhovatele, jež bylo vedeno pod sp. zn. I. ÚS 626/21 a v němž mohl navrhovatel v případě zrušení napadených rozhodnutí dosáhnout nového posouzení svého nároku ze strany obecných soudů, a nepochybně i v řízení o navazující stížnosti podané k Evropskému soudu pro lidská práva, který podle čl. 41 Úmluvy mohl navrhovateli přiznat spravedlivé zadostiučinění.

14. Za této situace nelze žádným výkladem dovodit, že Evropský soud pro lidská práva rozhodnutím ve věci *Urválek proti České republice* shledal ve smyslu § 119 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, že zásahem orgánu veřejné moci bylo v rozporu s mezinárodní smlouvou porušeno lidské právo nebo základní svoboda. Není-li takového rozhodnutí, pak nemůže být dáno ani oprávnění navrhovatele k podání návrhu na obnovu řízení podle § 119 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Ostatně procesní rozhodnutí o vyškrtnutí stížnosti ze seznamu případů, jež lze svou povahou přirovnat k zastavení řízení, vydané bez souhlasu navrhovatele, může být jen stěží považováno za rozhodnutí, kterým by Evropský soud pro lidská práva rozhodl o stížnosti v jeho prospěch.

V. Závěr

15. Z těchto důvodů Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků o odmítnutí návrhu navrhovatele na obnovu řízení podle § 43 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu jako podaného někým zjevně neoprávněným. V souladu s čl. 1 odst. 2 písm. b) rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 25. 3. 2014 č. Org. 24/14 o atractionu působnosti, publikovaného jako sdělení Ústavního soudu č. 52/2014 Sb., ve spojení s § 11 odst. 2 písm. j) zákona o Ústavním soudu rozhodl o odmítnutí návrhu v plénu.